



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a. s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 2. 2015, č. j. MF-124794/2013/34/2901-RK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, č. j. 8 Af 35/2015 - 183,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se vrací** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám advokáta JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M. do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 12. 2013, č. j. MF-61068/5/2013/34, byla žalobkyni zrušena povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry specifikovaná

ve výrocích I. až XX. tohoto rozhodnutí na třech adresách ve statutárním městě Brně, v městské části Brno - Žabovřesky (Burianovo náměstí 681/8a, Horova 1903/9a a Tábor 886/17), a to na základě § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, o němž ministr financí rozhodl v záhlaví specifikovaným rozhodnutím tak, že v části výroku XIX. týkající se technických zařízení o výrobních číslech ML6302, ML6303 a ML6304 rozhodnutí žalobkyně zrušil a v této části správní řízení zastavil; ve zbytku rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. K tomu je třeba poznamenat, že v rámci řízení o rozkladu byly námitky žalobkyně posuzovány ve světle obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále též jen „vyhláška města Brna“), která v mezidobí nahradila původní vyhlášku č. 18/2011.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) prvním rozsudkem ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Af 35/2015 - 130, žalobu proti výše uvedenému rozhodnutí ministra financí zamítl. Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně kasační stížnost, na jejímž základě Nejvyšší správní soud následně rozsudkem ze dne 6. 4. 2021, č. j. 3 As 221/2019 - 53 (dále jen „zrušující rozsudek“), první rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění zrušujícího rozsudku kasační soud uvedl, že městský soud nesprávně posoudil žalobní námitku o existenci tzv. *unijního prvku* obsaženou v doplnění žaloby ze dne 16. 12. 2015 jako opožděnou, a stejně tak pochybil, jestliže se nevypořádal s důkazními návrhy, které na podporu své argumentace žalobkyně navrhla provést. Kasační soud rovněž městský soud upozornil, že dotčenou otázku bude potřeba posoudit ve světle recentního rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 12. 2020 ve věci *BONVER WIN*, C-311/19, a navazující judikatury Nejvyššího správního soudu.

[4] Městský soud následně v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu opětovně zamítl. Ve svém odůvodnění nejprve zrekapituloval podstatná zjištění ze správního spisu a shrnul doplnění dokazování provedené prostřednictvím výsledků svědků A. H., J. K. a Z. P. Městský soud se ve svém rozsudku mimo jiné zabýval souladem regulace loterií na území statutárního města Brna s právem Evropské unie, jenž ve zrušeném rozsudku neposuzoval. Nejprve vyložil podmínky aplikace čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, které vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *BONVER WIN* a rozsudku ze dne 11. 6. 2015 ve věci *Berlington Hungary*, C-98/14. V této souvislosti městský soud konstatoval, že žalobkyně unesla důkazní břemeno ohledně tvrzení, že provozovny, které se nacházely na území městské části Brno - Žabovřesky, navštěvovali i občané z jiného členského státu Evropské unie, konkrétně ze Slovenska. V posuzovaném případě tak byl dán tzv. *unijní prvek*.

[5] Městský soud dále konstatoval, že kontrolu souladnosti regulace loterií s právem Evropské unie provedl již Ústavní soud ve svých předchozích nálezech (např. ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12 nebo ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12). Městský soud přitom neshledal, že by žalobní argumentace vybočovala z hledisek a principů, které Ústavní soud již dříve vzal do úvahy.

pokračování

Cílem obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 a navazující vyhlášky č. 1/2014 byla ochrana spotřebitelů před hráčskou závislostí a to zejména, pokud jde o prevenci rozvoje této závislosti. Obě vyhlášky uvedený cíl naplňovaly podle městského soudu koherentním a systematickým způsobem, jak ostatně vyplývalo z podrobné argumentace Nejvyššího správního soudu obsažené v odst. [32] až [35] odůvodnění zrušujícího rozsudku. Zároveň byly naplněny požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví, jak Soudní dvůr Evropské unie uvedl ve věci *Berlington Hungary*, v němž ostatně možnost vnitrostátní úpravy připouští.

[6] Opačný závěr, tedy že čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie vylučuje regulaci loterie obecně závaznými vyhláškami obcí pro rozpor s principem volného pohybu služeb, by podle městského soudu jednak popřel dlouhodobou, konzistentní a jednoznačnou rozhodovací činnost Ústavního soudu, v níž klade důraz na oprávnění obcí regulovat provozování loterie včetně jejího zákazu (srov. již zmíněný nález sp. zn. IV. ÚS 2315/12), a jednak by takový výklad vedl k tomu, že by obce nemohly jakkoliv regulovat společenský nežádoucí podnikatelskou činnost. V této souvislosti městský soud dále odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04, ve věci přezkumu obecně závazné vyhlášky týkající se mimo jiné zákazu poskytování erotických služeb (prostituce) a na rozsudek ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 231/2020 - 58, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval přezkumem opatření obecné povahy, které omezovalo provozování tzv. beerbiků (pivních kol) na území hlavního města Prahy. Ačkoliv i v případě užívání tzv. beerbiků byla většina zákazníků cizinci, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku nijak nezpochybnil oprávnění Magistrátu hlavního města Prahy provozování tzv. beerbiků regulovat.

[7] Městský soud dospěl k závěru, že obce jsou nepochybně oprávněny regulovat provozy i v jiných oblastech, stojících na „*samém okraji společensky akceptovaných aktivit*“, jako jsou noční kluby, diskotéky apod. Pokud by městský soud akceptoval, že při naplnění unijního prvku musí být bez dalšího aplikován čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, čímž by byla vyloučena regulace těchto služeb na místní úrovni, ve výsledku by takový postup znamenal nekontrolovatelné rozšíření podniků spojených se společensky nežádoucími jevy. V blízkosti např. škol, kulturních a historických památek nebo zdravotnických zařízení by tak bylo možné provozovat herny, kasina, noční kluby, hlučné diskotéky či podniky nabízející erotické služby. Takovýto výklad však podle městského soudu nelze akceptovat. Prevenci negativních externalit spojených s provozováním hracích automatů prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí je v nyní posuzované věci podle názoru městského soudu naléhavým důvodem obecného zájmu, který odůvodňuje regulaci heren, včetně jejich zákazu.

[8] Městský soud dále uvedl, že podle čl. 1 odst. 2 vyhlášky města Brna bylo jejím cílem ochrana sociálně slabších, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a taktéž předcházení záporných jevů spojených s hraním těchto her. Cíl vyhlášky mohl být podle městského soudu naplněn pouze razantním omezením nebo i úplným zákazem provozování sázkových her. V souvislosti s námitkou žalobce, že vyhláška města Brna má diskriminační charakter, městský soud odkázal na odst. [35] odůvodnění zrušujícího rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že vyhláška města Brna diskriminační není. Městský soud

uzavřel, že předmětná vyhláška města Brna je dostatečně určitá, konkrétní a není ani v rozporu s právem Evropské unie, s českým ústavním pořádkem či zákonem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Opakovaná kasační stížnost v této věci je podle jejího názoru přípustná, neboť Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku doposud věcně neposuzoval samotnou aplikaci práva Evropské unie. Městský soud přitom v nyní napadeném rozsudku existenci unijního prvku sice posoudil, avšak podle jejího názoru nesprávně.

[10] Stěžovatelka nejprve v souvislosti s posouzením otázky diskriminace a libovůle při vydávání vyhlášky města Brna upozornila na to, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují odlišné závěry ohledně posuzování zákonnosti plošného zákazu provozování loterií na území jednotlivých městských částí. Konkrétně není zřejmé, zdali postačí návrh příslušné městské části, či zdali musí být zkoumána důvodnost plošného zákazu. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, č. j. 4 As 260/2019 - 38, který se konkrétně týká městské části Brno - Královo Pole. Stěžovatelka upozornila, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře akcentoval nutnost zkoumat rozdílnost úprav v jednotlivých městských částech. V rozsudku ze dne 23. 7. 2021, č. j. 4 As 15/2021 - 43, se Nejvyšší správní soud ztotožnil s plošným zákazem hazardu v městské části Brno - střed, avšak až po dostatečném zdůvodnění rozdílnosti příslušné úpravy. Městský soud tak měl posoudit, zdali je předmětná vyhláška prosta diskriminačních účinků ohledně celého území statutárního města Brna, tj. zdali nejsou rozdílnou úpravou v jednotlivých městských částech stanoveny nepřiměřené rozdíly mezi provozovateli. Závěr, že plošný zákaz provozování loterií v určité městské části není diskriminační, a to bez odpovídajícího odůvodnění, však z dotčené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu podle stěžovatelky nevyplývá. Městský soud přitom pouze odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené ve zrušujícím rozsudku, že vyhláška města Brna není z pohledu vnitrostátního práva diskriminační. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předložil na základě § 18 s. ř. s. rozšířenému senátu k posouzení otázku, zdali ve výše popsané situaci postačí odpovídající návrh městské části na plošný zákaz provozování loterií na jejím území, či zda musí být zkoumána důvodnost takového plošného zákazu.

[11] Co se týče otázky existence unijního prvku, v nyní posuzované věci městský soud po doplněném dokazování dospěl k závěru, že jeho existenci stěžovatelka prokázala. Městský soud měl podle stěžovatelky zkoumat naplnění jednotlivých kritérií formulovaných v rozhodnutí *Berlington Hungary* (tedy sledování skutečných cílů souvisejících s ochranou spotřebitelů, dále naplňování takových cílů koherentním a systematickým způsobem a splnění požadavků vyplývajících z práva Evropské unie, tj. zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví) a neaplikovat ta ustanovení vyhlášky města Brna a zákona o loteriích, která byla v rozporu s právem Evropské unie. Stěžovatelka namítá, že se městský soud v odst. 79. a násl. odůvodnění napadeného rozsudku nezabýval všemi výše zmíněnými kritérii a zaměřil se především na vnitrostátní úpravu, aniž by použití evropského práva posoudil individuálně. Městský soud v odst. 99. odůvodnění napadeného rozsudku navíc uvedl, že cíl

pokračování

vyhlášky mohl být naplněn pouze razantním omezením provozování sázkových her, což je podle stěžovatelky v rozporu s odst. 62 až 65 rozhodnutí *Berlington Hungary*, neboť odporuje požadavku přiměřenosti. Plošný zákaz (při současném zohlednění hlediska přiměřenosti) nebyl podle stěžovatelky v dané věci dostatečně odůvodněn, přičemž takovýto druh opatření je nutné považovat za prostředek *ultima ratio*. Stěžovatelka městskému soudu rovněž vytýká, že v napadeném rozsudku ani nevysvětlil, jak předmětná právní úprava v jedné městské části zabrání přesunu zákazníků do jiných městských částí. Stejně tak nebylo vysvětleno, jak bude zabráněno přesunu zákazníků do nelegálních heren, které po přijetí plošných zákazů vznikají.

[12] Stěžovatelka má tak za to, že městský soud posoudil soulad vyhlášky města Brna s právem Evropské unie pouze formálně. Soulad předmětné vyhlášky města Brna s právem Evropské unie dovedl pouze na základě domněnek hraničících s restriktivním výkladem unijního práva, aniž by komplexně zhodnotil v judikatuře Soudního dvora Evropské unie formulovaná kritéria. Z tohoto důvodu považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[13] Stěžovatelka dále namítá, že vyhláška města Brna je diskriminační, jelikož v důsledku plošného zákazu provozovat loterie v městské části Brno - Žabovřesky není vyloučeno, aby již v přilehající ulici sousední městské části loterie provozovány byly. Taková právní úprava svědčí o libovůli statutárního města Brna. Jako taková je rovněž „neefektivní a neproporcionální“, jelikož způsobí pouze přesun zákazníků loterijních provozoven do jiných městských částí a vznik nelegálních heren (od roku 2018 vzniklo 68 nelegálních heren). Právní regulace založená předmětnou vyhláškou tak dle přesvědčení stěžovatelky nemohla dosáhnout deklarovaného cíle. Městský soud ostatně v odst. 87. odůvodnění napadeného rozsudku pouze převzal tvrzení žalovaného, že cílem vyhlášky města Brna byla ochrana spotřebitelů před hráčskou závislostí.

[14] V této souvislosti proto stěžovatelka s odkazem na čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie navrhla Nejvyššímu správnímu soudu předložení předběžné otázky k posouzení Soudnímu dvoru Evropské unie. K otázce právní úpravy loterií se sice Soudní dvůr Evropské unie vyjádřil již v rozhodnutí *BONVER WIN*, v němž posuzoval, za jaké situace bude na obecně závazné vyhlášky obcí aplikovatelný čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, nezabýval se však souladem konkrétních obecně závazných vyhlášek obcí se zmíněným ustanovením. Ačkoli se k právní úpravě loterií Soudní dvůr Evropské unie vyjádřil již v rozhodnutí *Berlington Hungary*, nelze podle názoru stěžovatelky bez dalšího tyto závěry vztáhnout na konkrétní situaci, tedy na regulaci hazardu prováděnou prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí v České republice. Vzhledem k vysokému počtu řízení vedených v této souvislosti se stěžovatelkou by Nejvyšší správní soud podle ní získal ucelené a právně závazné řešení těchto otázek. Stěžovatelka proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby Soudnímu dvoru Evropské unie předložil k rozhodnutí předběžnou otázku, zdali je obecně závazná vyhláška zakazující plošně provozování loterií v městské části statutárního města odůvodněná pouze nepodloženými důvody, jako např. obecná proklamace potírání kriminality či sociopatologických jevů, v souladu s čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že námitka stěžovatelky ohledně diskriminační povahy a zákonnosti vyhlášky města Brna není

ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustná, neboť Nejvyšší správní soud již ve zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že vyhláška města Brna není diskriminační. Dodal, že ani při existenci unijního prvku v daném případě nedochází k nezákonnému omezování volného pohybu služeb, neboť vyhláška města Brna naplňuje požadavky uvedené v rozhodnutí *Berlington Hungary*. Cílem této vyhlášky je ochrana veřejného pořádku, ochrana zdraví obyvatel, zejména pak potírání hráčské závislosti. Byly tak naplněny podmínky pro zákonné omezení pohybu služeb uvnitř Evropské unie stanovené v čl. 52 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tuto možnost ostatně připustil sám Soudní dvůr Evropské unie v rozhodnutí *BONVER WIN*.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Jelikož se jedná o kasační stížnost podanou proti rozhodnutí, kterým městský soud rozhodl ve věci opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen, musel kasační soud nejprve posoudit její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky, například pro případ zrušení předchozího rozhodnutí krajského (městského) soudu pro procesní pochybení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165). Právě taková situace nastala v nyní projednávané věci. Kasační soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu, neboť ten se nezabýval částí žalobní argumentace a nevypořádal se se stěžovatelčinými důkazními návrhy. Nynější kasační stížnost je tak nutno (až na některé kasační námitky uvedené níže) považovat za přípustnou, a lze ji projednat meritorně.

[17] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Stěžovatelka namítá, že vyhláška města Brna je diskriminační, a současně navrhuje předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka obdobnou námitku uplatnila již v první kasační stížnosti, a Nejvyšší správní soud se s ní vypořádal v odstavcích [31] až [35] zrušujícího rozsudku. Dospěl přitom k závěru, že vyhláška města Brna není z pohledu vnitrostátního práva diskriminační, a kasační námitku neshledal důvodnou. Městský soud v nyní napadeném rozsudku při opětovném posouzení námitky diskriminace plně odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu. V nynější kasační stížnosti tak stěžovatelka fakticky polemizuje se závěry uvedenými ve zrušujícím rozsudku, v nichž již byly podrobně vysvětleny důvody, pro které nebyla vyhláška města Brna shledána diskriminační. Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nicméně brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se v řízení o opakované kasační stížnosti za nezměněného skutkového a právního stavu vyjadřoval k námitkám, které ve svém dřívějším rozsudku označil za nedůvodné, neboť tímto závěrem svého předchozího rozsudku je v dané věci vázán (srov. již výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 79/2009 - 165). Svůj původní závazný právní názor nemůže Nejvyšší správní soud

pokračování

k nové kasační stížnosti v téže věci revidovat ani prostřednictvím předložení věci rozšířenému senátu. Nejvyšší správní soud by se mohl odchýlit od dříve vysloveného právního názoru pouze tehdy, pokud by byl jeho předchozí právní názor v mezidobí překonán judikaturou vysokých soudů (včetně rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu), kterou by musel respektovat i každý jiný senát Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Tato kasační námitka je tudíž nepřipustná.

[20] Dále stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že vyhláška města Brna není „*proporcionální a efektivní*“, neboť způsobí pouze přesun zákazníků loterijských provozoven do jiných městských částí a vznik nelegálních heren. Ani tato námitka není přípustná, neboť nemá svůj předobraz v kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku městského soudu v této věci. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 79/2009 - 165 stěžovatelovo „*vymezení rozsahu první kasační stížnosti předurčuje meze přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu i pro opakovanou kasační stížnost. Rezignuje-li stěžovatel na uplatnění všech důvodů, které podle jeho názoru svědčí o nesprávnosti právních názorů vyslovených krajským soudem, ač je uplatnit může, je legitimní, že z hlediska možnosti argumentace v dalším řízení ponese případné nepříznivé důsledky s tím spojené.*“ Stěžovatelka mohla tuto námitku vznést již ve své první kasační stížnosti, avšak neučinila tak. Proto je i tato kasační námitka nepřipustná.

[21] Jedinou přípustnou kasační námitkou je tedy pouze námitka napadající rozpor vyhlášky města Brna s právem Evropské unie a s tím rovněž související nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť městský soud se dle názoru stěžovatelky zabýval souladem vyhlášky města Brna s právem Evropské unie pouze formálně, aniž by zohlednil kritéria vyplývající z judikatury Soudního dvora Evropské unie. Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že obdobnou věcí se již v případě týchž účastníků řízení zabýval v řadě svých rozhodnutí, mimo jiné např. v rozsudcích ze dne 14. 9. 2022, č. j. 4 As 351/2021 - 32 a č. j. 4 As 345/2021 - 34. Vzhledem k tomu, že podstata věci i argumentace stěžovatelky je v nyní posuzované věci téměř totožná, neshledal Nejvyšší správní soud důvod se od své dosavadní judikatury odchýlit. Níže proto v zásadě jen zopakuje podstatné závěry vyslovené v uvedených rozsudcích, které lze bez dalšího užít i na nyní posuzovanou věc.

[22] Stěžovatelka namítá, že při posuzování zákonnosti zákona o loteriích a vyhlášky města Brna měl městský soud vyhodnotit zejména kritéria stanovená v rozhodnutí *Berlington Hungary*. Městský soud však podle ní vyhodnotil soulad vnitrostátní právní úpravy s unijní úpravou a judikaturou Soudního dvora Evropské unie, přičemž se zabýval pouze obecným cílem regulace hazardu a vyhlášku města Brna neposoudil individuálně.

[23] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku v odst. 73. až 76. citoval relevantní závěry formulované v judikatuře Soudního dvora Evropské unie ve věcech *BONVER WIN* a *Berlington Hungary*. Dospěl přitom k závěru, že regulace loterií realizovaná novelou loterního zákona a na ní navazující obecně závazné vyhlášky obcí splňuje kritéria stanovená v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. K otázce způsobilosti právní úpravy dosáhnout sledovaného cíle městský soud nejprve shrnul proces přijímání vnitrostátní regulace hazardu, přičemž dospěl k závěru, že k dosažení definovaných legitimních cílů mohlo sloužit právě omezení či úplný zákaz hazardu, což potvrdil rovněž Ústavní soud, přičemž tato opatření

nevyklučuje ani judikatura Soudního dvora Evropské unie. Městský soud dále odkázal na judikaturu Ústavního soudu a konstatoval, že právo obcí regulovat provozování loterií vyplývá z jejich ústavního práva na samosprávu. Rovněž uvedl, že cílem vyhlášky města Brna byla ochrana spotřebitelů před hráčskou závislostí, zejména prevence rozvoje herní závislosti. Městský soud dospěl k závěru, že vyhláška města Brna naplňovala tento cíl koherentním a systematickým způsobem. Taktéž byly podle městského soudu splněny požadavky plynoucí ze zásad unijního práva, zejména ze zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání i z práva na vlastnictví. Městský soud se rovněž velmi podrobně zabýval výkladem čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie *ad absurdum*, konkrétně co by v praxi znamenalo, pokud by při existenci unijního prvku nebylo možné na místní úrovni regulovat společensky nežádoucí podnikatelské činnosti. Zmíněné legitimní zájmy akcentoval rovněž ve vztahu k vyhlášce města Brna a důvodům přijetí plošného zákazu provozování loterií v městské části Brno - Žabovřesky.

[24] Městský soud se ve svém rozsudku se souladem obecně závazných vyhlášek s unijními kritérii přiměřenosti omezení volného pohybu služeb výslovně zabýval a zopakoval jednotlivá kritéria přípustnosti omezení provozování loterií definovaná v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Tyto obecné závěry vztáhnul i konkrétně na vyhlášku města Brna. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, jakým způsobem městský soud vyhodnotil soulad vyhlášky města Brna s požadavky unijního práva definovanými mimo jiné v rozhodnutí *Berlington Hungary* a z jakých skutečností při posuzování uvedené právní otázky vycházel. Nejvyšší správní soud proto se stěžovatelkou nesouhlasí, že by posouzení stanovených požadavků městský soud provedl pouze formálně.

[25] Kasační soud dále přistoupil k věcnému posouzení možnosti regulace hazardu obecně závaznými vyhláškami obcí. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47, vyplývá, že „[o]bce jsou tedy v souladu se zákonem o loteriích oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a další podrobnosti provozování loterií a jiných podobných her. Toto jejich oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. Volba konkrétní regulace je věcí politického uvážení obce v rámci výkonu práva na samosprávu.“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 2 As 18/2021 - 51, zároveň platí, že „obec nemá povinnost podrobně uvádět důvody, které ji vedly k vydání vyhlášky omezující na jejím území hazard jako takové; její pravomoc toto učinit není sporná a legitimní zájem na omezení škodlivých důsledků hazardu je zřejmý. Nelze však odhlédnout od toho, že obec má v takovém případě povinnost odůvodnit konkrétní jí zvolené řešení, resp. v případě povolení či zakázání hazardu toliko na vybraných adresách uspokojivě vysvětlit, proč (z jakých racionálních, neutrálních a nediskriminačních důvodů) zvolila právě je.“

[26] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v odst. [33] zrušujícího rozsudku, městský soud si v průběhu řízení o žalobě stěžovatelky žádné další vyjádření statutárního města Brna k účelu této regulace nevyžádal, protože vycházel ze závěrů jím vyslovených v rámci své předchozí rozhodovací činnosti při projednávání odnětí povolení v oblasti loterií a jiných podobných her, které se týkaly statutárního města Brna. Nejvyššímu správnímu soudu je však z úřední činnosti známo, že městský soud si vyjádření k účelu regulace vyžádal minimálně v jednom dalším soudním řízení stěžovatelky, týkajícím se obdobné věci,

pokračování

vedeném městským soudem pod sp. zn. 6 Af 23/2016, jež Nejvyšší správní soud přezkoumával v řízení vedeném pod sp. zn. 3 As 240/2017. V rámci tohoto vyjádření statutární město Brno zejména uvedlo, že regulace probíhá na podkladě návrhů jednotlivých městských částí, které jsou nejlépe obeznámeny s místními podmínkami. Z obsahu materiálů předkládaných orgánům města přitom vyplývají důvody pro přijetí vyhlášky města Brna a její zpřísnování, primárně se jedná o tlak veřejnosti na omezení provozování hazardních her na území města. Zohledněna byla také skutečnost, že zákon o loteriích přestal po novele zákonem č. 300/2011 Sb. regulovat provozování hazardních her v sousedství škol a dalších „citlivých“ míst. Časová regulace pak vychází z požadavku zastupitelstev na omezení provozu hazardních her v době školní docházky a její textace byla upravena, protože předchozí úprava nebyla provozovateli respektována. Ke zpřísnění regulace došlo rovněž na podkladě stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze září roku 2014, podle kterého omezení provozu hazardních her pouze na určitá místa (ulice) v obci (jako tomu bylo u některých městských částí dříve) musí být provedeno na základě předem stanovených, transparentních a nediskriminačních pravidel.

[27] Za legitimní cíl Nejvyšší správní soud považuje snahu ochránit osoby ohrožené nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her, zejména provozovaných prostřednictvím různých technických herních zařízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, č. j. 6 As 9/2022 - 31). Za legitimní lze rovněž považovat postup statutárního města Brna, které při přijímání předmětné regulace vycházelo z návrhu městské části s odůvodněním, že městské části nejlépe znají místní podmínky, jsou nejbližší svým obyvatelům, dobře tak znají jejich stanoviska a jsou to právě ony, které se v první řadě potýkají s negativními jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu (srov. již dříve citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 15/2021 - 43).

[28] Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění regulace provozu herních zařízení v podobě úplného zákazu na území celé městské části Brno - Žabovřesky, který dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele v dané městské části, za dostatečné. Sleduje legitimní cíl spočívající zejména v ochraně sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her a eliminaci patologických následků provozování herních zařízení, jež jsou v loterijní vyhlášce v čl. 1 odst. 2 vymezeny. Přijatá regulace vyhovuje požadavkům vyplývajícím z judikatury Ústavního soudu i proto, že provozování hazardu s sebou obecně nese patologické vlivy a jevy, což lze v současné době považovat za notorietu (viz např. již dříve zmíněný nálezh Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2315/12).

[29] Pokud stěžovatelka namítla, že předmětná právní úprava je nepřiměřená, jelikož plošný zákaz je nutno považovat za prostředek *ultima ratio*, Nejvyšší správní soud odkazuje na své závěry formulované v rozsudku ze dne 4. 6. 2021, č. j. 5 As 217/2020 - 32, podle nichž „[m]ožnou nerovnost způsobuje právě tento dopad - některé subjekty náklady na stěhování a ztrátu klientely budou muset v důsledku obecně závazné vyhlášky nést, jiné ne. Tato nerovnost je přitom nutným a přijatelným důsledkem obecní úpravy míst provozování loterií, nesmí ale být svévolná, tj. založená na subjektivních důvodech tvůrce právního předpisu. Musí být racionální a objektivně odůvodněná.“ Je např. nepřijatelné, aby byly na území obce povoleny pouze hry spřátelených provozovatelů, resp. aby pod pláštěm spravedlivého boje proti hazardu z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku byly sledovány

jiné cíle (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016 - 71). Vzhledem k výše uvedenému však je zřejmé, že o popsáný případ libovůle obce při přijímání regulace hazardu na jejím území se z logiky věci nejedná, zakázalo-li statutární město Brno provozování loterií na území celé městské části Brno - Žabovřesky.

[30] Nejvyšší správní soud připomíná, že omezení obecné dostupnosti hazardu (tedy například omezení počtu provozoven, omezení hazardu na vybrané provozovny či omezení provozování hazardu na určené lokality) je odbornou veřejností uznávaná forma regulace hazardu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15). Přípustnost takové regulace vyplývá i z judikatury Soudního dvora Evropské unie (rozsudky ze dne 24. 3. 1994, ve věci C-275/92, *Schindler*, ze dne 21. 9. 1999, ve věci C-124/97, *Läärä*, či ze dne 11. 9. 2003, ve věci C-6/01, *Anomar*).

[31] Ke zbývajícím podmínkám omezení provozování loterií formulovaným v rozhodnutí *Berlington Hungary* (tj. dodržení zásady legitimního očekávání, právní jistoty a ochrany vlastnictví) stěžovatelka neuplatnila žádné konkrétní argumenty. Soud proto pouze stručně odkazuje na posouzení této otázky v rozsudku ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 132/2019 - 55. V něm Nejvyšší správní soud vyšel z rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, a zejména z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, podle něhož u provozovatelů videoloterních terminálů nelze „*hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek).*“ Obdobné závěry ostatně uvedl již městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku.

[32] Vzhledem k výše uvedenému proto Nejvyšší správní soud nevyhověl návrhu stěžovatelky předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně souladu vyhlášky města Brna s čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť v nyní projednávané věci nedochází k nejasnosti při výkladu práva Evropské unie. Relevantní právní úprava již totiž byla Soudním dvorem Evropské unie dostatečně vyložena v předchozích rozhodnutích ve věcech *BONVER WIN*, *Berlington Hungary* a v dalších rozhodnutích specifikovaných v odst. [30] tohoto rozsudku; jedná se tak o tzv. *acte éclairé* a není proto třeba postupovat podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. V případě posouzení souladu vyhlášky města Brna s čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie již tak nejde o otázku výkladu práva Evropské unie, nýbrž o jeho aplikaci v souladu s judikatorními závěry provedenými Soudním dvorem Evropské unie na konkrétní věc, která přísluší vnitrostátnímu soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud v souladu se závazným právním názorem formulovaným ve zrušujícím rozsudku dostatečně a přezkoumatelně posoudil otázku existence tzv. unijního prvku, včetně souvisejícího vyhodnocení souladu vnitrostátní právní úpravy provozování loterií s kritérii stanovenými unijním právem.

pokračování

Kasační stížnost tudíž není (v rozsahu, ve kterém mohla být projednána věcně) důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovaný byl ve věci úspěšný, ten ale náhradu nákladů nepožadoval a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladu řízení ani jednomu z účastníků.

[35] Podle § 10 odst. 1 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích *soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen*. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, přitom dovodil, že účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského (městského) soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích). K takové situaci došlo i v posuzované věci. Stěžovatelka dne 10. 8. 2021 zaplatila na základě nesprávné výzvy Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2021, č. j. 3 As 224/2021 - 20, soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, ačkoli k tomu nebyla s ohledem na rozhodovací praxi kasačního soudu povinna, jelikož poplatkovou povinnost splnila již v prvním řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 3 As 221/2019. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl dodatečně o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč stěžovatelce k rukám jejího zástupce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku stanovené v § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. září 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu