



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **BONVER WIN, a. s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zast. 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, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2021, č. j. 3 Af 39/2014-242,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 10. 2013, č. j. MF-60562/3/2013/34, žalovaný na základě § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v rozhodném znění (dále jen „zákon o loteriích“), zrušil svá rozhodnutí ze dne 29. 9. 2011, č. j. 34/87179/2011, č. j. 34/87180/2011 a č. j. 34/87181/2011, vydaná dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, a to v části týkající se povolení provozování loterií a jiných podobných her na adrese Kamenická 657/155, Děčín, žalobcem. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že ke zrušení uvedených povolení přistoupil z důvodu jejich rozporu s obecně

závaznou vyhláškou statutárního města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „obecně závazná vyhláška z r. 2013“; pozn. NSS: tato vyhláška byla po vydání žalobou napadeného rozhodnutí nahrazena obecně závaznou vyhláškou statutárního města Děčín č. 2/2016, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, která byla následně nahrazena aktuálně účinnou obecně závaznou vyhláškou statutárního města Děčín č. 2/2019, o regulaci provozování hazardních her; Nejvyšší správní soud však v této věci v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel z právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu), která mj. zakázala na celém území města, vyjma kasin nacházejících se na místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky, provozování sázkových her podle § 2 písm. i), l), m) a n) zákona o loteriích a dále loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona.

[2] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalovaného rozklad, který ministr financí rozhodnutím ze dne 22. 7. 2014, č. j. MF-111101/2013/34-2901-RK, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalobou, kterou rozvinul množstvím doplňujících podání. Uplatnil celou řadu žalobních námitek, na většinu z nich však již nenavázal v nyní projednávané kasační stížnosti [k některým z těchto námitek se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016-161, kterým rozhodl o první kasační stížnosti žalobce podané v této věci (podrobněji viz níže v tomto rozsudku)]. Nejvyšší správní soud tedy na tomto místě rekapituluje především tu část žalobní argumentace, která má svůj odraz v nyní projednávané kasační stížnosti, ostatní námítky zmíní pouze ve vší stručnosti.

[4] Žalobce namítal, že žalovaný rozhodl mimo předmět řízení, neboť to bylo původně zahájeno z důvodu rozporu shora uvedených povolení s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Děčín č. 4/2011 (dále jen „obecně závazná vyhláška z r. 2011“). Ta byla v průběhu řízení zrušena obecně závaznou vyhláškou z r. 2013, žalovaný však v rozhodnutí vyšel z vyhlášky z r. 2013, aniž by formálně změnil předmět řízení. Dále žalobce namítal porušení svého práva na spravedlivý proces způsobené tím, že žalovaný spojil oznámení o zahájení řízení s dalšími úkony, a tím, že žalobce neměl možnost seznámit se s úplným obsahem spisu. Žalovaný postupoval dle žalobce při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích nezákonně a protiústavně. Zrušení povolení podle uvedeného ustanovení představuje porušení ústavních principů právní jistoty a bylo nepřipustným retroaktivním zásahem do žalobcových subjektivních práv. Dle žalobce není zrušení povolení z důvodu rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou z r. 2013 opodstatněné. Vyhláška byla nezákonná a v rozporu s ústavním pořádkem, v rozporu s § 50 odst. 4 zákona o loteriích, diskriminační, neurčitá a v rozporu s právem EU, a proto měla být zrušena dle hlavy VI, dílu 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Žalobce namítl rovněž vady v procesu notifikace dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (dále jen „směrnice 98/34/ES“), které způsobily nepoužitelnost a právní nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb. (novely zákona o loteriích) vůči jeho adresátům; stejně tak byla nepoužitelná i obecně závazná vyhláška. Dále žalobce uvedl, že herní zařízení (interaktivní videoloterní terminály) nebyla provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou z r. 2013, neboť se nacházela na povolené adrese. Pokud totiž obecně závazná vyhláška z r. 2013 v čl. 1 odst. 2 dovozovala provozování výherních hracích

pokračování

přístrojů na určitých adresách, muselo být toto ustanovení analogicky aplikováno i na jiné typy herních zařízení, např. interaktivní videoloterní terminály. Opačný přístup by byl diskriminační. Obecně závazná vyhláška z r. 2013 byla dle žalobce diskriminační i proto, že povolovala provozování loterií a jiných podobných her (s výjimkou výherních hracích přístrojů) pouze na třech konkrétních místech v kasinech na území statutárního města Děčín, a to bez jakéhokoli odůvodnění preference konkrétních kasin. Provoz podle § 2 písm. e) zákona o loteriích pak vyhláška povolovala pouze ve vyjmenovaných budovách, aniž by tento výběr byl odůvodněn. Počet výherních hracích přístrojů byl omezen pouze u provozoven podle přílohy č. 2 vyhlášky, pro místa uvedená v příloze č. 1 však žádné omezení nebylo stanoveno. Provoz podle § 2 písm. e) zákona o loteriích na místech podle přílohy č. 2 vyhlášky je časově omezen, zatímco provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), i), j), l) m) a n) a dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích podle přílohy č. 1 vyhlášky není časově omezen. Taková omezení dle žalobce neobstojí zejména s ohledem na 3. a 4. krok testu, který aplikuje Ústavní soud na posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem. Podle tohoto testu musí být omezení stanovená v obecně závazné vyhlášce rozumná, přiměřená a nediskriminační, ale v daném případě tato kritéria splněna nejsou. Dle žalobce se ministr nevypořádal se všemi argumenty uvedenými v rozkladu a neprovedl žalobcem navržené důkazy.

[5] Pokud se jedná o rozpor zákonné regulace loterií i obecně závazné vyhlášky z r. 2013 s právem EU, žalobce v dané souvislosti odkázal na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14, EU:C:2015:386. Uvedl, že ve věci je dán unijní prvek, neboť část klientely, která prostory s herními zařízeními navštěvovala, pocházela z jiných členských států EU; k prokázání této skutečnosti doložil čestné prohlášení svědka J. P., který spolupracoval s žalobcem, přičemž byl v pravidelném styku s provozovateli zajišťujícími obsluhu herních zařízení a navštěvoval prostory, v nichž byla zařízení umístěna. Dle žalobce tehdejší česká právní úprava loterií a jiných podobných her ani aplikovaná obecně závazná vyhláška nesplňovaly požadavky na přiměřenost stanovené judikaturou Soudního dvora, konkrétně požadavky transparentnosti, odůvodněnosti, nezbytnosti a přiměřenosti. Žalobce poukázal na to, že k určení míst, kde bude provozování loterií a jiných podobných her zakázáno, nedošlo na základě otevřeného řízení a že obecně závazná vyhláška z r. 2013 neupravovala žádné přechodné období týkající se již platných povolení a v ní obsažená regulace nebyla řádně odůvodněna.

[6] Žalovaný doložil na výzvu městského soudu seznam herních zařízení, jejichž provoz byl povolen na území statutárního města Děčín, a vyjádření statutárního města Děčín, v němž město uvádí důvody, které jej vedly k vydání obecně závazné vyhlášky z r. 2013, a odůvodňuje v ní zakotvené výjimky z jinak plošného zákazu provozování loterií a jiných podobných her. Město Děčín zejména uvedlo, že jeho cílem bylo výrazně regulovat počet herních zařízení provozovaných na jeho území z důvodu zabezpečení tamního veřejného pořádku. Poukázalo na to, že do 8. 6. 2013 platila na území města obecně závazná vyhláška z r. 2011, která stanovila úplný plošný zákaz všech loterií a jiných podobných her, které obec byla dle zákona oprávněna regulovat. Obecně závaznou vyhláškou z r. 2013 tedy došlo k regulaci provozování daných her. Neomezený provoz loterií a jiných podobných her byl umožněn pouze na třech konkrétních místech, kde se nacházejí kasina. Počet těchto provozoven byl kompromisním výsledkem koaličních jednání (původním záměrem byl absolutní zákaz). Město rovněž uvedlo stručné důvody, které vedly k výběru konkrétních adres tří povolených kasin. Příloha č. 2 obecně závazné vyhlášky z r. 2013 obsahuje seznam

všech adres, na nichž byly v roce 2012 provozovány vyhláškou regulované loterie a jiné podobné hry, vyhláškou tedy nedošlo k omezení počtu stávajících provozoven. Skutečnost, že v daných provozovnách vyhláška umožnila provozovat pouze výherní hrací přístroje, a to v omezeném počtu, město odůvodnilo snahou omezit provoz herních zařízení, avšak ponechat takový počet těchto zařízení, který nepovede k narušování veřejného pořádku a současně napomůže ekonomické situaci drobných podnikatelů, přičemž zejména pro restaurační zařízení je příjem z umístění herních zařízení zásadní. Výherní hrací přístroje považuje město za nejméně nebezpečné, proto zvolilo tento typ zařízení. Dále žalovaný doložil návrh na vydání obecně závazné vyhlášky z r. 2013, včetně důvodové zprávy, zápis ze zasedání zastupitelstva města (včetně rozpravy zastupitelů o návrhu), na němž byl návrh vyhlášky schválen, a stanovisko Ministerstva vnitra, dle jehož názoru je vyhláška souladná se zákonem.

[7] Městský soud v Praze žalobu zamítl rozsudkem ze dne 15. 6. 2016, č. j. 3 Af 39/2014-157, který žalobce napadl kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud vedl řízení pod sp. zn. 5 As 177/2016. Pátý senát Nejvyššího správního soudu předložil danou věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, neboť dospěl k závěru, že je třeba odchýlit se od právního názoru vyplývajícího zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v otázce, zda v případech, kdy provozovatelé loterií či jiných podobných her, jimž bylo správním orgánem odňato povolení k provozování těchto her na základě obecně závazné vyhlášky obce, prokáží, že mezi jejich zákazníky patřili i ti, kteří pocházejí z jiných členských zemí EU, se mohou tito provozovatelé dovolávat unijního práva. Dále považoval pátý senát Nejvyššího správního soudu za potřebné sjednotit rozhodovací praxi v otázce procesního postavení obce ve správním řízení a v navazujícím soudním řízení správním, jejichž předmětem je zrušení povolení k provozování loterie či jiné podobné hry na základě obecně závazné vyhlášky dané obce.

[8] Rozšířený senát dospěl v posuzované věci k závěru, že je zapotřebí položit předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Otázka, v jaké míře by na skutkové situace posuzovaného typu dopadalo právo EU upravující přeshraniční poskytování služeb na vnitřním trhu, nebyla dle názoru rozšířeného senátu v judikatuře Soudního dvora řešena do té míry, aby ji bylo možné považovat za zcela vyjasněnou. Současně rozšířený senát považoval za nutné vyzvat Soudní dvůr, aby rozsah aplikovatelnosti práva EU v obdobných situacích omezil. Proto rozšířený senát Soudnímu dvoru usnesením ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 As 177/2016-61, položil následující předběžné otázky:

„1) Použije se článek 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie na vnitrostátní právní předpis (obecně závaznou vyhlášku obce), který v části jedné obce zakazuje určitou službu, jen proto, že část zákazníků tímto předpisem dotčeného poskytovatele služby může pocházet či pochází z jiného členského státu Evropské unie?

Pokud ano, postačuje pro aplikovatelnost článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie pouhé tvrzení možnosti výskytu zákazníků z jiného členského státu, anebo je poskytovatel služby povinen dokázat reálné poskytování služeb zákazníkům pocházejících z jiných členských států?

2) Je pro odpověď na první položenou otázku jakkoliv relevantní, že

a) potenciální omezení svobody poskytování služeb je výrazně limitováno, a to jak geograficky, tak i věcně (potenciální aplikovatelnost výjimky de minimis);

pokračování

b) není patrné, že by vnitrostátní právní předpis upravoval odlišným způsobem, právně nebo fakticky, postavení subjektů poskytujících služby především občanům jiných členských států Evropské unie, na straně jedné, a subjektů zaměřujících se na domácí klientelu, na straně druhé?“

[9] Soudní dvůr na položené předběžné otázky odpověděl rozsudkem ze dne 3. 12. 2020, *BONVER WIN*, C-311/19, EU:C:2020:981, takto: „Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“

[10] Rozšířený senát poté usnesením ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016-139, publ. pod č. 4156/2021 Sb. NSS, vrátil věc pátému senátu. Pokud jde o otázku aplikace práva EU na posuzovanou věc, odkázal rozšířený senát na citovaný rozsudek Soudního dvora, který tuto otázku vyčerpávajícím způsobem zodpověděl. Druhou otázkou se rozšířený senát nezabýval, neboť ze spisu městského soudu zjistil, že statutární město Děčín neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení, ačkoli městský soud, veden svým právním názorem, že takové právo uvedenému městu přísluší, mu řádně umožnil je uplatnit. Řešení této otázky dle názoru rozšířeného senátu nebylo potřebné k posouzení zákonnosti rozhodnutí městského soudu v této věci.

[11] Nejvyšší správní soud následně již zmiňovaným rozsudkem ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016-161, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 15. 6. 2016, č. j. 3 Af 39/2014-157, a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud s odkazem na závěry rozsudku Soudního dvora *BONVER WIN* a usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016-139, konstatoval, že městský soud nesprávně (byť v souladu s tehdejší judikaturou Nejvyššího správního soudu) vyloučil posuzovanou věc z aplikačního rámce práva EU s odůvodněním, že žalobce je českou právníčkou osobou, která nabízí služby na území České republiky, a že se tedy jedná o výlučně vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou, na kterou se unijní právo neuplatní. V důsledku tohoto chybného závěru zatížil městský soud napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku jeho důvodů, neboť se nezabýval žalobní argumentací týkající se rozporu vnitrostátní regulace a obecně závazné vyhlášky z r. 2013 s právem EU. Nejvyšší správní soud citoval klíčové pasáže rozsudku Soudního dvora *BONVER WIN* a uzavřel, že pokud by žalobce prokázal, že poskytoval služby rovněž zákazníkům pocházejícím z jiných členských států EU, bylo by nepochybné, že je mu rozhodnutím žalovaného na základě obecně závazné vyhlášky z r. 2013 bráněno nabízet a poskytovat loterijní služby rovněž těmto osobám a vnitrostátní právní úprava, včetně obecně závazné vyhlášky z r. 2013, by tedy představovala omezení volného pohybu služeb. V takovém případě by bylo na místě posoudit, zda dané opatření může být odůvodněno na základě kritérií unijního práva.

[12] Nejvyšší správní soud dále s odkazem na svůj rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, konstatoval, že městský soud byl povinen hodnotit, zda je obecně závazná vyhláška v souladu se zákonem, s ústavním pořádkem a rovněž s unijním právem. Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem městského soudu, že není nutné, aby obec

při vydávání vyhlášky podrobně uváděla důvody, pro které k vydání vyhlášky došlo, případně aby prováděla test proporcionality. Konstatoval, že obec naopak musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to tak, že bude v konkrétním případě aplikace kritérií objektivně ověřitelná. Tato kritéria by ideálně měla být uvedena již v přílohových dokumentech k obecně závazným vyhláškám ve smyslu nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, lze nicméně akceptovat, i pokud je obec předešle až následně v soudním řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, a ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77).

[13] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že statutární město Děčín uvedlo objektivní, logické a přesvědčivé důvody, které jej vedly k omezení provozování loterií a jiných podobných her pouze do prostoru kasin, a racionálně zdůvodnilo rovněž volbu konkrétních adres, na nichž bylo možné kasina provozovat. Nejednalo se však o vyčerpávající posouzení žalobních námitek ohledně diskriminačního charakteru dané vyhlášky. Žalobce totiž kromě vymezení konkrétních míst, na nichž bylo možné loterie a jiné podobné hry ve vyhláškou vymezeném rozsahu provozovat, brojil rovněž proti tomu, že město stanovilo různá pravidla ve vztahu k jednotlivým typům herních zařízení. Provozování loterií a jiných podobných her vymezených v § 2 písm. i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích bylo dle čl. 1 odst. 1 vyhlášky povoleno pouze v kasinech nacházejících se na místech uvedených v příloze č. 1 vyhlášky, sázkové hry podle § 2 písm. e) zákona o loteriích (výherní hrací přístroje) naproti tomu bylo dle čl. 1 odst. 2 a 3 vyhlášky možné provozovat v době od 12.00 do 22.00 hod., v maximálním počtu 4 výherních hracích přístrojů, rovněž na 62 místech (adresách) uvedených v příloze č. 2 vyhlášky, mj. i na adrese Kamenická 657/155, Děčín, kde žalobce provozoval interaktivní videoloterní terminály do doby, než byla jejich povolení právě žalobu napadenými rozhodnutími zrušena. Posouzením odůvodněnosti tohoto rozdílného přístupu k různým herním zařízením se však městský soud v prvním rozsudku nezabýval, Nejvyšší správní soud tedy shledal tento rozsudek nepřezkoumatelným i v tomto ohledu.

[14] Vzhledem k tomu, že se městský soud přezkoumatelným způsobem nevypořádal s některými klíčovými aspekty posuzované věci, bylo nutné jeho rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V něm měl městský soud v první řadě ověřit tvrzení žalobce o přítomnosti unijního prvku v této věci. Pokud by se ukázala být pravdivými, bylo třeba vypořádat žalobní body týkající se unijního prvku, přičemž vodítkem pro toto vypořádání měl být „katalog“ požadavků popsany v rozsudku *Berlington Hungary* v bodech 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92 (či obdobně v bodech 40 až 56 rozsudku Soudního dvora ze dne 30. 4. 2014, *Pfleger a další*, C-390/12, EU:C:2014:281, nebo v bodech 35 až 48 rozsudku Soudního dvora ze dne 22. 6. 2017, *Unibet International*, C-49/16, EU:C:2017:491). Za tímto účelem byl městský soud povinen odpovídajícím způsobem doplnit dokazování. Městský soud byl rovněž povinen doplnit své posouzení, zda obecně závazná vyhláška nebyla diskriminační, resp. zda neodporovala principu rovnosti a zákazu libovůle.

[15] Další kasační námitky již Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými. Ve vztahu k námitkám týkajícím se nezákonnosti postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích a legitimnímu očekávání žalobce odkázal Nejvyšší správní soud na judikaturu Ústavního soudu, z níž vyplývá, že postup žalovaného nebyl protiústavní ani nezákonný, neboť si provozovatelé loterií a jiných podobných her s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích museli být vědomi, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu

pokračování

platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbavení. Žalovaný by se naopak dopustil zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami. Pokud se jedná o otázku notifikace obecně závazných vyhlášek jako technických předpisů ve smyslu směrnice 98/34/ES, odkázal Nejvyšší správní soud na řadu svých rozsudků, v nichž dospěl k závěru, že dané obecně závazné vyhlášky nenaplňují definici technického předpisu a nepodléhají tak notifikační povinnosti. K námitce nesprávného postupu žalovaného, který spojil oznámení o zahájení řízení s dalšími úkony, Nejvyšší správní soud s odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS, uvedl, že v posuzovaném případě nebylo tímto postupem zasaženo do práv žalobce.

[16] Městský soud po vrácení věci k dalšímu řízení vyzval účastníky řízení k zaslání jejich stanovisek a důkazních návrhů k procesnímu vývoji posuzované věci. Oba účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

[17] Žalobce nad rámec již uvedeného dodal, že regulace loterií v České republice nespĺňuje žádnou z podmínek uvedených v rozsudku *Berlington Hungary*. Ze zákona o loteriích nevyplývalo, že by sledoval legitimní cíle. Pokud by tomu tak bylo, musel by dle žalobce obsahovat komplexní úpravu vztahující se na celé území České republiky. Namísto toho však pouze poskytoval diskreční pravomoc obcím. Dle žalobce rovněž nelze dospět k závěru, že by právní úprava provozování loterií v České republice sledovala stanovené cíle systematicky a koherentně. Obce mohou při regulaci loterií na svém území postupovat zcela svévolně, regulace dané problematiky obecně závaznými vyhláškami je tedy dle žalobce v rozporu s právem EU. Daný způsob regulace vede k diskriminaci některých provozovatelů a vlastníků nemovitostí. K doložení svých tvrzení žalobce poukázal na rozdílnost regulace provozování loterií v několika obcích, které se nacházejí mezi Jirkovem a Louny. Dále poukázal na nárůst počtu nelegálních heren, k němuž dle žalobce došlo v důsledku nepřiměřeně přísné regulace loterií v některých obcích. Žalobce zopakoval, že úprava obsažená v zákoně o loteriích odporovala zásadám práva EU, konkrétně zásadám ochrany právní jistoty a legitimního očekávání. Žalobce trval na tom, aby městský soud provedl důkaz výsledkem pana J. P.

[18] Dle žalovaného žalobce neprokázal v posuzované věci přítomnost unijního prvku. I kdyby však unijní prvek byl ve věci přítomen, na výsledku řízení by to nic nezměnilo, neboť požadavky unijního práva byly dle žalovaného v daném případě splněny.

[19] Městský soud vyzval žalovaného, aby v součinnosti s městem Děčín doplnil vyjádření ve věci a sdělil důvody rozdílné úpravy vztahující se k provozování loterií na místech uvedených v přílohách č. 1 a 2 obecně závazné vyhlášky z r. 2013.

[20] Žalovaný následně městskému soudu zaslal přípis, v němž cituje vyjádření obce k dané věci (samotné vyjádření však k přípisu nepřipojil).

[21] Městský soud nařídil ve věci jednání, na němž provedl důkaz čestným prohlášením pana J. P. a „doplňujícím vyjádřením obce Děčín ze dne 23. 7. 2021“. Výslech J. P. považoval městský soud za nadbytečný.

[22] Následně městský soud nyní přezkoumávaným rozsudkem ze dne 10. 9. 2021, č. j. 3 Af 39/2014-242, žalobu opět zamítl. V odůvodnění uvedeného rozsudku městský soud konstatoval, že v souladu se závazným názorem Nejvyššího správního soudu doplnil dokazování a na základě provedených důkazů dospěl k závěru, že v posuzovaném případě byl přítomen unijní prvek a na věc tedy dopadá právo EU, včetně čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

[23] S odkazem na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2021, č. j. 14 Af 2/2018-94, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-33, městský soud konstatoval, že kontrola, zda obec nevybočila z mezí svého politického uvážení daných ústavními kautelami a případně právem EU, přísluší primárně Ministerstvu vnitra, i žalovaný ovšem může a má zvažovat, zda obecně závazná vyhláška obce, kterou by měl v řízení podle § 43 odst. 1 téhož zákona aplikovat, je v souladu se zákonem, ústavním pořádkem v užším smyslu a mezinárodními smlouvami o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. Také žalovaný totiž je oprávněn podat Ministerstvu vnitra podnět k učinění nápravných kroků, pochybuje-li o souladu vyhlášky se zákonem. Uvedené povinnosti žalovaný nedostal a danými otázkami se nezabýval. Městský soud zdůraznil, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy není soudem nalézacím, nýbrž přezkumným. Poukázal však na to, že v nyní posuzovaném případě ho Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016-161, zavázal rovněž k tomu, aby posoudil soulad rozhodnutí žalovaného a obecně závazné vyhlášky z r. 2013 s unijním právem v kontextu kritérií nastíněných Soudním dvorem zejména v rozsudku *Berlington Hungary*. Městský soud tedy, jsa vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudil uvedenou otázku.

[24] K žalobním námitkám týkajícím se nesystematičnosti a nesoudržnosti právní úpravy České republiky městský soud uvedl, že provozování loterií a jiných podobných her bylo legální činností pouze za podmínek stanovených zákonem o loteriích. Dále městský soud poukázal na negativní jevy spojené s provozováním hazardu a dodal, že obce disponovaly v rámci práva na samosprávu pravomocí k tomu, aby na celém svém území nebo na vybraných místech vyloučily koncentraci těchto jevů spojených s provozováním loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Primárním účelem takové regulace tedy není ochrana hráčů, ale zabezpečení veřejného pořádku v místě. Dále městský soud popsal systém regulace provozování loterií a jiných podobných her v České republice a jeho vývoj v čase a uzavřel, že jsou to právě obce, které jsou nadány pravomocí dle konkrétních podmínek zvolit regulaci tohoto druhu podnikání. Jeví-li se žalobci tato právní úprava nesystematická a nesoudržná, je tomu tak právě s ohledem na počet „zákonodárců“ a především s ohledem na nutnost respektování odlišných lokálních podmínek, ovšem obce přitom vycházejí ze zákonné úpravy loterií a jiných podobných her, jež je v těchto případech jednotícím jmenovatelem. Tvrzená nesystematičnost a nesoudržnost právní úpravy tedy není vadou, nýbrž očekávaným důsledkem toho, že konkrétní regulace provozování hazardních her je svěřena obcím v rámci jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu.

[25] Dále městský soud zrekapituloval výše uvedené důvody, které město Děčín dle jeho vyjádření vedly k přijetí vyhlášky z r. 2013. Konstatoval, že v posuzovaném případě je vzhledem k přítomnosti unijního prvku právo obce na samosprávu omezeno tím, že právní

pokračování

úprava, která vytváří překážku volnému pohybu služeb, musí být v souladu s podmínkami práva EU, které Soudní dvůr popsal v rozsudku *Berlington Hungary*. Městský soud shrnul obsah relevantní judikatury Soudního dvora a rovněž Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a dospěl k závěru, že město Děčín popsané požadavky splnilo.

[26] K podmínce spočívající v tom, že posuzovaná právní úprava sleduje skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, městský soud uvedl, že z vyjádření města Děčín a důvodové zprávy k obecně závazné vyhlášce z r. 2013 vyplývá, že jejím cílem v návaznosti na předcházející obecně závaznou vyhlášku z r. 2011 bylo výrazně regulovat provoz sázkových her, loterií a jiných podobných her, a to jak omezením počtu provozovaných herních zařízení, tak omezením času provozování. Obec tedy dle městského soudu jasně vymezila, že důvodem k přijetí dané regulace byla snaha o zamezení rozšiřování loterií a jiných podobných her, zachování veřejného pořádku a zejména zamezení negativních vlivů nových herních zařízení. Město proto stanovilo i maximální počet herních zařízení (výherních hracích přístrojů) s konkrétně vymezenou dobou a kromě toho 3 místa, kde byla provozována kasina, pro něž platil zvláštní režim provozování podle § 36 a § 37 zákona o loteriích. Důvodem, pro který byla přijata tato dvojí úprava, byla snaha výrazně regulovat provoz loterií a jiných podobných her tak, aby v kasinech byly soustředěny sázkové hry bez časového omezení či omezení počtu herních zařízení a aby na místech uvedených v příloze č. 2 obecně závazné vyhlášky z r. 2013 byly provozovány toliko výherní hrací přístroje, které jsou z hlediska hazardu méně nebezpečné. Obec uvedla rovněž důvody, které ji vedly k výběru 3 kasin právě na místech uvedených v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky z r. 2013. Omezení stanovené danou vyhláškou tedy dle městského soudu sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a negativními důsledky s ní spojenými.

[27] Dále městský soud posoudil, zda použitá právní úprava sleduje stanovené cíle koherentním a systematickým způsobem. Poukázal na to, že v průběhu let stále častěji docházelo k regulaci provozování loterií a jiných podobných her napříč Českou republikou, a to zejména vlivem postupných novelizací zákona o loteriích. V obci Děčín se konkrétně snaha setrvale omezit rozšiřování hazardu projevila tím, že obecně závazná vyhláška z r. 2013 nahradila již předcházející obecně závaznou vyhlášku z r. 2011. Je zřejmé, že zákaz určitých druhů loterií a jiných podobných her na celém území města se odvíjel od nabytí účinnosti novely zákona o loteriích (zákonem č. 300/2011 Sb.), která od 14. 10. 2011 umožnila obci zakázat provoz loterií a jiných podobných her na celém jejím území. Nelze hovořit o nesystematičnosti, pokud obec předtím provozování loterií a jiných podobných her již regulovala. Městský soud dodal, že stanovené omezení volného pohybu služeb bylo přiměřené, neboť město Děčín nepřistoupilo k úplnému zákazu všech forem loterií a jiných podobných her, nýbrž pouze k regulaci těch, které shledalo nejzávažněji narušujícími veřejný pořádek, a to jejich omezením na kasina a v případě výherních hracích přístrojů omezením jejich počtu a herní doby.

[28] Omezení stanovená posuzovanou právní úpravou shledal městský soud také souladnými se zásadami legitimního očekávání a právní jistoty. V této souvislosti poukázal na to, že dle judikatury Soudního dvora má možnost dovolat se ochrany legitimního očekávání každý hospodářský subjekt, u něhož vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje. Pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů, této zásady se dovolat nemůže. Hospodářské subjekty navíc

nemohou legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů. Judikatura Soudního dvora tedy obecně neshledává zásah do uvedených zásad v těch případech, kdy rozumný hospodářský subjekt byl schopen se seznámit s rozhodnou právní úpravou a na jejím základě mohl i rozumně předpokládat, že ke změnám a k zásahům do práv vzniklých na základě takové právní úpravy může dojít. V posuzovaném případě dle městského soudu předvídatelnost právní úpravy a regulace loterií a jiných podobných her vyplývá již z historického vývoje, neboť v průběhu času docházelo nejen v legislativě, ale i fakticky napříč Českou republikou ke stále přísnějším regulacím loterií a jiných podobných her. Také obecně závazná vyhláška z r. 2013 navázala na starší obecně závaznou vyhlášku z r. 2011. Městský soud rovněž odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, z něhož vyplývá, že si provozovatelé loterií a jiných podobných her museli být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a tedy i skutečnosti, že mohli být v podstatě kdykoliv zbaveni povolení.

[29] K žalobní argumentaci, podle níž město Děčín nestanovilo dostatečné přechodné období, které by držitelům povolení k provozování loterií umožnilo přizpůsobit se novému stavu, ani systém přiměřené náhrady, městský soud uvedl, že obecně závazná vyhláška z r. 2013 byla přijata dne 23. 5. 2013 a účinnosti nabyla dne 8. 6. 2013. Ačkoliv uvedená vyhláška nestanovila žádné přechodné období, toto období fakticky existovalo. Žalobci bylo přinejmenším od 24. 5. 2013 známo, že dojde k omezení provozování vyhláškou stanovených loterií a jiných podobných her. Městský soud shledal toto období (15 dnů) za dostatečně dlouhé pro přizpůsobení se této změně, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že provozovatelé nepochybně vzhledem ke „skončení předchozí právní úpravy loterií v této obci“ mohli a měli racionálně očekávat přijetí nové obecně závazné vyhlášky regulující dané podnikání. Přechodné období bylo navíc fakticky ještě delší, neboť žalobce nadále disponoval platnými povoleními k provozování daných her až do jejich pravomocného zrušení dne 8. 8. 2014. Přechodné období tedy fakticky činilo více než rok, po tuto dobu nebylo žalobce možné za provozování předmětných herních zařízení sankcionovat. V této souvislosti městský soud odkázal rovněž na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, a uzavřel, že obecně závaznou vyhlášku z r. 2013 neshledal rozpornou s právem EU.

[30] Následně se městský soud vyjádřil k dalším žalobním námitkám; ve vztahu k těmto závěrům však žalobce neuplatnil žádné kasační námitky, městský soud navíc při vypořádání těchto námitek vycházel ze závěrů vyjádřených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016-161, jimiž byl vázán.

[31] Městský soud posoudil rovněž soulad obecně závazné vyhlášky z r. 2013 s ústavním pořádkem, přičemž provedl test proporcionality. Pokud se jedná o zmocnění obce k regulaci dané problematiky prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, odkázal městský soud na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a na § 10 a § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích. Toto zákonné zmocnění město Děčín nepřekročilo, a to ani stanovením maximálního počtu přístrojů na jednu provozovnu, ani omezením jejich provozní doby. Oprávnění obce časově omezit provozování regulovaných loterií a jiných podobných her vyplývalo přímo z § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Pokud toto ustanovení umožňovalo obci vymezené druhy hazardu zcela zakázat, pak obec měla dle městského soudu *a maiore ad minus* pravomoc omezit i počet výherních hracích přístrojů. Město Děčín dle městského soudu posuzovanou vyhláškou ani nezneužilo svoji působnost, přijatou

pokračování

úpravu totiž nelze považovat za diskriminační. Městský soud v této souvislosti znovu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a konstatoval, že účelem obecně závazné vyhlášky z r. 2013 nebyla snaha o nepřímou diskriminaci, ale o zajištění veřejného pořádku s cílem výrazné regulace počtu provozovaných herních zařízení, tedy ochrana určitých skupin před negativními jevy, které jsou s provozováním herních zařízení spojeny. Regulace nebyla namířena proti konkrétnímu subjektu. Umožnění loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích pouze ve vymezených kasinech a povolení omezeného provozování výherních hracích přístrojů shledal městský soud logicky odůvodněným. Kasina se řídí přísnějšími pravidly a jejich provozem není významně narušován veřejný pořádek. Výherní hrací přístroje jsou z hlediska hazardu méně nebezpečné.

[32] Městský soud nepřisvědčil ani námitkám, podle nichž je třeba pojem „výherní hrací přístroj“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 obecně závazné vyhlášky z r. 2013 vykládat extenzivně a podřadit pod něj také interaktivní videoloterní terminály či že předmětná herní zařízení žalobce nebyla provozována v rozporu s uvedenou vyhláškou, neboť se nacházela na povolené adrese. Postup zastupitelstva města Děčín městský soud neshledal ani zjevně nerozumným; tento závěr opřel o již výše uvedené důvody, které vedly k přijetí posuzované regulace. K odkazu žalobce na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže městský soud uvedl, že toto stanovisko neexistovalo v době vzniku vyhlášky, a proto k němu město nemohlo při vydávání vyhlášky přihlížet.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[33] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž především namítal nesprávnost závěru městského soudu, podle něhož je obecně závazná vyhláška z r. 2013 v souladu s právem EU. Stěžovatel znovu zrekapituloval kritéria pro posouzení omezení volného pohybu služeb v rámci vnitřního trhu EU formulovaná v rozsudku Soudního dvora *Berlington Hungary*. Dle stěžovatele uvedená obecně závazná vyhláška nesledovala stanovené cíle koherentním a systematickým způsobem, neboť stále umožňovala provozování některých her. O nesystematičnosti regulace dle stěžovatele svědčí rovněž další (výše zmiňované) obecně závazné vyhlášky, které nahradily vyhlášku z r. 2013. Vzhledem k tomu, že obecně závazná vyhláška z r. 2013 umožňovala provozování her v kasinech, fakticky nechránila spotřebitele před hráčskou závislostí a nemohla ani bojovat s trestnými a podvodnými činnostmi. Dle stěžovatele tedy nebyla splněna ani první podmínka formulovaná v rozsudku *Berlington Hungary*. Stěžovatel v této souvislosti dále namítl, že nebylo zjišťováno ani prokazováno, zda byl plošný zákaz tím jediným správným a z pohledu práva EU přiměřeným způsobem regulace hazardních her z hlediska proporcionality a vyvážení práva stěžovatele na svobodné podnikání, práva zákazníků na přístup k dané službě a zájmu na předcházení vzniku nelegálních heren. Obecně závazná vyhláška z r. 2013 navíc dle stěžovatele nebyla v souladu se základními principy práva EU, neboť neobsahovala přechodné ustanovení. Způsob, jakým se s touto skutečností vypořádal městský soud, považuje stěžovatel za neobhajitelný. Skutečnost, že k pravomocnému zrušení povolení došlo po více než roce od vydání dané vyhlášky, nesouvisela s ní samotnou, ale s délkou správního řízení vedeného žalovaným. Délka tohoto období tedy nebyla závislá na vůli města, které vydalo danou vyhlášku, ale žalovaného a stěžovatele. Nejde o přechodné období, ale o pouhou shodu náhod. Toto období tedy nelze považovat za legisvakanci lhůtu.

[34] Stěžovatel má navíc za to, že městský soud byl v posuzovaném případě povinen žalobou napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc k dalšímu řízení žalovanému, na němž bylo, aby posoudil, zda je podkladová obecně závazná vyhláška v souladu s právem EU. Postup městského soudu, který tuto otázku posoudil sám, dle stěžovatele odporuje názoru, který Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018-75. Obdobný závěr vyjádřil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 6. 2021, č. j. 11 Af 86/2014-196. Vzhledem k uvedenému navrhl stěžovatel předložení této věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[35] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným rozsudkem. K námitkám týkajícím se nesprávného posouzení souladu obecně závazné vyhlášky z r. 2013 s právem EU žalovaný uvedl, že vyjádření „osoby zúčastněné na řízení“ (zjevně má na mysli město Děčín, které však v daném řízení neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení) je pro posouzení důvodů přijetí vyhlášky dostatečné. K námitce, podle níž měl soulad vyhlášky s právem EU posoudit sám, žalovaný uvedl, že si je vědom své povinnosti přednostně aplikovat právo EU, v současné situaci by však dle jeho názoru měl danou otázku posoudit soud. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020-38, a ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 227/2021-30, s jejichž závěry souhlasí.

[36] Současně však žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021-37, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že Městský soud v Praze postupoval správně, pokud rozhodnutí žalovaného zrušil, jelikož se nezabýval ve správním řízení existencí unijního prvku. Tento rozsudek je tedy dle stěžovatele v rozporu s výše uvedenými rozsudky. Rovněž žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud předložil posuzovanou věc rozšířenému senátu za účelem odstranění tohoto rozporu v judikatuře.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[37] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[38] Stěžovatel podal kasační stížnost opakovaně poté, kdy Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta. Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského (městského) soudu je omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno kasačním soudem; to neplatí, je-li jako kasační důvod uplatněna námitka, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ze zákazu opakované kasační stížnosti dovodila judikatura nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud se problematikou nepřipustnosti kasační stížnosti dle uvedeného ustanovení zabýval např. v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, v němž konstatoval, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. sám o sobě *prima facie* nevykazuje žádné rysy protiústavnosti, je však

pokračování

třeba ho interpretovat ústavně konformním způsobem. Ústavní soud dále poukázal na smysl a účel uvedeného ustanovení: „*Tím je nepochybně skutečně to, aby Nejvyšší správní soud se znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by bylo zcela nesmyslné, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by totiž kasační soud setrval na svém původním právním názoru (takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele naprosto žádný význam), nebo by vyslovil právní názor jiný (takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí).*“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS, dovodil, že ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky též v případech, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

[39] Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud zavázal městský soud mj. k tomu, aby doplnil dokazování a poté věc posoudil v souladu s požadavky, které vyplývají z rozsudku *Berlington Hungary* (viz zejm. bod 75 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016-161). Kasační stížností stěžovatel zpochybňuje správnost postupu městského soudu při vydání nového rozhodnutí ve věci a závěru, k nimž městský soud dospěl při posouzení souladu obecně závazné vyhlášky z r. 2013 s právem EU, kasační stížnost je tedy přípustná.

[40] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[41] V této souvislosti je třeba zdůraznit, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční a Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti. Stěžovatel vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku a musí v kasační stížnosti předejít polemiku se závěry krajského (městského) soudu. Nejvyšší správní soud při přezkumu nemůže tuto roli převzít, jeho úkolem není nahrazovat činnost krajského (městského) soudu a opětovně přezkoumávat napadené rozhodnutí správního orgánu, jako kdyby rozhodnutí krajského (městského) soudu neexistovalo. Z tohoto důvodu platí, že obsah a kvalita kasační stížnosti předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[42] Nejvyšší správní soud dospěl, veden shora uvedenými východisky, k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[43] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž městský soud porušil kasační princip, když poté, co na základě doplněného dokazování zjistil ve věci přítomnost unijního prvku (tento závěr nebyl v řízení před Nejvyšším správním soudem zpochybněn), sám přezkoumal soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU. Stěžovatel i žalovaný mají za to, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje v odpovědi na tuto otázku rozpor.

[44] Obdobnou námitkou uplatněnou za totožné procesní situace se Nejvyšší správní soud již podrobně zabýval např. v rozsudku ze dne 14. 9. 2022, č. j. 4 As 351/2021-32, v němž v této souvislosti uvedl následující:

„Se stěžovatelkou lze souhlasit, že podstatou řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. je přezkum napadeného správního rozhodnutí správním soudem, kdy správní orgán není oprávněn důvody svého rozhodnutí doplňovat či dále rozvádět až v průběhu žalobního řízení (viz rozsudek ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, a na něj navazující judikatura). Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018-75, přičemž shrnutí postupů správních soudů při posuzování obdobných loterijních věcí nejen stěžovatelky poskytl Nejvyšší správní soud následně v rozsudku ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 423/2021-64. Posuzovaný případ se však od citovaných rozsudků zásadně liší ve skutečnosti, že Nejvyšší správní soud již o věci stěžovatelky jednou rozhodoval, a to rozsudkem, kterým zrušil první rozhodnutí městského soudu. Podstatné přitom je, že v průběhu řízení o žalobě stěžovatelky došlo ke změně dosud ustálené judikatury, a to zejména usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016-139, č. 4156/2021 Sb. NSS, jež bylo vydáno na základě odpovědi na předběžnou otázku poskytnutých SD EU v rozhodnutí ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/2019 BONVER WIN, a.s. v. Ministerstvo financí ČR.

Právě s ohledem na popsanou změnu judikatury Nejvyšší správní soud první rozsudek městského soudu ve věci zrušil a zavázal jej v odst. 54 „ověřit stěžovatelčina tvrzení o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud by se ukázala být pravdivými, byl povinen vypořádat příslušné žalobní body a přitom zohlednit kritéria při posuzování opatření přijatých v členských státech EU v souvislosti s omezením provozování loterií, která vyplývají z rozsudku Berlington Hungary“. V odst. 56 dále konstatoval, že pokud se městský soud v napadeném rozsudku nezabýval žalobní námitkou o existenci unijního prvku a v dostatečném rozsahu ani námitkou stěžovatelky o diskriminační povaze OZV č. 1/2014 a za účelem jejich řádného posouzení neprovedl potřebné dokazování, zatížil žalobní řízení vadami, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku“. Z uvedeného tak vyplývá, že Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku formuloval závazný právní názor, podle něhož byl městský soud povinen v případě, kdy by se prokázala existence unijního prvku, posoudit soulad předmětné obecně závazné vyhlášky s kritérii přípustnosti omezení provozování loterií vyplývajících z práva EU, resp. rozsudku Berlington Hungary. Z odůvodnění napadeného rozsudku přitom vyplývá, že městský soud v souladu s citovaným závazným právním názorem soulad české loterijní právní úpravy a OZV č. 1/2014 s požadavky unijního práva posoudil. Pokud by tak Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil, popřel by tím svůj dříve formulovaný závazný právní názor.“

[45] Také v nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016-161, zrušil předchozí rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V bodě 75 odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud zavázal městský soud k tomu, aby řádně ověřil tvrzení stěžovatele o přítomnosti unijního prvku v posuzované věci a v případě, že se ukážou být pravdivými, pak také vypořádal žalobní body týkající se unijního prvku. Za tímto účelem měl městský soud rovněž doplnit odpovídajícím způsobem dokazování. Městský soud tedy postupoval zcela v souladu se závazným právním názorem, který Nejvyšší správní soud vyslovil v nyní posuzované věci, pokud poté, co ověřil, že ve věci je přítomen unijní prvek, posoudil důvodnost žalobní

pokračování

argumentace týkající se rozporu žalovaným uplatněné právní úpravy s právem EU. Nejvyšší správní soud není oprávněn svůj dříve vyřčený závazný právní názor v tomto rozsudku přehodnocovat, a to ani předložením této věci rozšířenému senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, publ. pod č. 4321/2022 Sb. NSS).

[46] Současně lze dodat, že obdobnou argumentací účastníků řízení se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě dalších řízení, přičemž danou judikaturu rozpornou neshledal. V tomto ohledu lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 364/2021-42, který danou judikaturu přehledně shrnul:

„Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 423/2021-64, konstatoval, že žádný rozpor v jeho judikatuře u této otázky nepanuje. Zdůraznil, že každou jednotlivou věc je třeba posuzovat v celkovém kontextu a přihlédnout k individuálním okolnostem případu. Z vlastní rozhodovací činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu navíc známo, že jednotlivá rozhodnutí žalovaného týkající se stěžovatelky a jejího povolení provozovat loterie a jiné obdobné hry nejsou vždy odůvodněna shodně, liší se žalobní argumentace i argumentace stěžovatelky ve správním řízení (stěžovatelka svou argumentaci v průběhu doby rozvíjela v reakci na proměňující se judikaturu), věci se týkají různých měst (včetně z toho vyplývajících posouzení unijního prvku), proto se logicky liší i rozhodování Nejvyššího správního soudu. (srov. též obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2023, č. j. 2 As 337/2021-28). Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 423/2021-64 dále uvedl, že je nutné zoblednit, kdy rozhodoval správní orgán o rozkladu a zda mohla osoba, která provozuje hazardní hry, uplatnit konkrétní argumentaci o rozporu obecně závazné vyhlášky s unijním právem již v řízení před správním orgánem.

V této souvislosti samozřejmě není bez významu ani judikатурní vývoj, zejména judikatury Soudního dvora Evropské unie. Podle Nejvyššího správního soudu bude záležet především na konkrétní argumentaci o rozporu vyhlášky s právem Evropské unie, jakož i na tvrzení a prokázání existence unijního prvku. Podle toho se následně odvíjí následný postup správních soudů. Pokud se konkrétní (a relevantní) námitky včetně existence unijního prvku objevily již ve správním řízení, bylo podle závěrů uvedených v rozsudku č. j. 10 As 423/2021-64 třeba, aby tuto argumentaci vypořádaly správní orgány. Pokud se touto argumentací správní orgány odmítly zabývat, nemohou v obecné rovině správní soudy s ohledem na principy správního soudnictví nahrazovat odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Pokud byla však před správními orgány uplatněna pouze obecná námitka, která byla až následně konkretizována v řízení o žalobě, nenastává situace, že by správní soud nahrazoval části chybějícího odůvodnění správního orgánu. V takovém rozhodnutí totiž nic nechybělo, protože konkrétní argumentaci žalobce uplatnil až v řízení před správními soudy. Za pomyslnou dělicí čáru mezi obecnou a konkrétní (a relevantní) námitkou Nejvyšší správní soud označil v případě porušení práva Evropské unie reakci na vývoj judikatury Soudního dvora Evropské unie, konkrétně na vydání rozhodnutí Berlington Hungary (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 10 As 411/2021-59).“

[47] I v tomto případě uplatnil stěžovatel ve správním řízení pouze obecnou argumentaci o rozporu posuzované právní úpravy nikoliv konkrétně s čl. 56 SFEU, ale toliko s obecnými zásadami unijního práva a dále namítal nesplnění notificační povinnosti dle směrnice 98/34/ES. Co je však rozhodující, stěžovatel ve správním řízení netvrdil existenci unijního

prvku a tudíž ani nenavrhoval důkazy k prokázání takového tvrzení. S tím stěžovatel přišel až v řízení před městským soudem, z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě postupoval jinak než např. ve zmiňované věci sp. zn. 5 As 116/2018, kde stěžovatel tvrdil a prokazoval existenci unijního prvku spočívajícího ve skutečnosti, že část jeho klientely v daných provozovnách na území města Jihlavy pochází z jiných členských států EU, již ve správním řízení (srov. bod 45 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018-75).

[48] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval kasačními námitkami týkajícími se nesprávnosti posouzení souladu obecně závazné vyhlášky z r. 2013 se zákazem omezení volného pohybu služeb dle čl. 56 SFEU, ani ty však neshledal důvodnými.

[49] Čl. 1 odst. 1 obecně závazné vyhlášky z r. 2013 stanovil, že na celém území města Děčín, vyjma kasin nacházejících se na místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky, se zakazuje provozování: a) sázkových her podle § 2 písm. i), l), m) a n) zákona o loteriích, b) loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích a c) loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

[50] Odstavec 2 téhož ustanovení obecně závazné vyhlášky z r. 2013 stanovil: „*Sázkové hry podle § 2 písm. e) zákona o loteriích (dále jen „výherní hrací přístroje“) je povoleno provozovat pouze na místech uvedených v přílohách č. 1 a č. 2 této vyhlášky. V každé provozovně nacházející se na místech uvedených v příloze č. 2 této vyhlášky lze provozovat maximálně 4 výherní hrací přístroje.*“

[51] Dle odstavce 3 téhož ustanovení bylo výherní hrací přístroje možné na místech uvedených v příloze č. 2 této vyhlášky provozovat každý den pouze v době od 12.00 hodin do 22.00 hodin.

[52] Jak již Nejvyšší správní soud předeslal v bodě 75 rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016-161, při posouzení odůvodněnosti výjimky ze zákazu omezení volného pohybu služeb je zapotřebí vyjít z kritérií formulovaných mj. v rozsudku *Berlington Hungary*. V něm Soudní dvůr uzavřel: „*Takový vnitrostátní právní předpis, který je dotčen v původním řízení a který bez stanovení přechodného období nebo náhrady provozovatelům heren zakazuje provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU.*“ Soudní dvůr EU dále formuloval podmínky, za nichž je takové omezení volného pohybu služeb přípustné: „*Omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:*

- *že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;*
- *že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a*
- *že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.*“

pokračování

[53] Naplněním první z uvedených podmínek se městský soud zabýval především v bodech 66 a 67 napadeného rozsudku. Nesplnění této podmínky stěžovatel tvrdí ve zcela obecné rovině v části kasační stížnosti, která však argumentačně směřuje k popření naplnění druhého kritéria. V tomto směru lze tedy pouze stručně uvést, že snaha omezit rozvoj hazardu na území obce a s ním souvisejících negativních průvodních jevů, včetně narušování veřejného pořádku a sociálně patologických dopadů do životů hráčů a jejich rodin je nepochybně legitimním cílem ve smyslu citovaného rozsudku Soudního dvora *Berlington Hungary*, který může vést k přijetí regulace omezující provozování loterií a jiných podobných her na území obce.

[54] Pokud se jedná o druhou z uvedených podmínek, stěžovatel má za to, že obecně závazná vyhláška z r. 2013 nesledovala vymezené cíle koherentním a systematickým způsobem, neboť stále umožňovala provozování některých loterií a jiných podobných her a nechránila tedy spotřebitele před riziky spojenými s hráčskou závislostí. Rovněž stanovené výjimky z obecného zákazu vztahující se k různým hrám svědčily dle stěžovatele o nesystematičnosti dané úpravy.

[55] Této námitce ovšem nelze přisvědčit. Touto logikou by totiž jediným přípustným (v terminologii testu proporcionality vhodným) opatřením byl úplný zákaz hazardu na celém území dané obce, což by rozhodně nebylo v zájmu stěžovatele a zcela by to vyloučilo právo obce na základě znalosti místních poměrů a potřeb rozhodnout, že v některých lokalitách, kde je to žádoucí, provoz loterií a jiných podobných her zcela zakáže, zatímco na jiných místech provoz všech či některých her za určitých podmínek nadále umožní. Obce by v takovém případě byly při regulaci provozování loterií a jiných podobných her na svém území omezeny pouze na volbu mezi bezvýjimečným a plošným zákazem všech těchto her a úplnou deregulací tohoto podnikání. Nemohly by tedy v každém konkrétním případě hledat řešení, které co nejlépe vyhoví všem konkurujícím zájmům. Takový výklad z judikatury Soudního dvora rozhodně nevyplývá, naopak v podstatě popírá její smysl a Nejvyšší správní soud jej považuje za absurdní. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 5. 4. 2022, č. j. 6 As 9/2022-31, v němž rovněž připomněl, 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. výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/15). Přípustnost takové regulace vyplývá i z judikatury Soudního dvora EU (rozsudky ze dne 11. září 2003 ve věci C-6/01 *Anomar*, ze dne 21. září 1999 ve věci C-124/97 *Läärä* či ze dne 24. března 1994 ve věci C-275/92 *Schindler*)“.

[56] Ani zakotvení výjimek z obecného zákazu provozování loterií a jiných podobných her nelze bez dalšího považovat za projev nesystematičnosti posuzované vyhlášky. S různými typy loterií a jiných podobných her jsou nepochybně spojena rozdílně závažná rizika a negativní dopady. Míra rizikovosti provozování těchto her také do značné míry závisí na okolnostech tohoto provozování (místě, čase nebo například výši povolených sázek). Za nesystematickou by právní úpravu bylo možné považovat v případě, pokud by rozsah v ní upravených výjimek byl stanoven nahodile či arbitrárně. Město Děčín však sdělilo (především ve vyjádření ze dne 18. 5. 2016) konkrétní důvody, které vedly k přijetí jednotlivých výjimek. Pokud se jedná o povolení provozování loterií či jiných podobných her ve třech kasinech vymezených v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky z r. 2013, uvedlo město Děčín, že se jednalo na úrovni komunální politiky o kompromisní řešení (původním

záměrem byl absolutní zákaz), přičemž město odůvodnilo také volbu jednotlivých míst. Obecně lze v souladu již s prvním rozsudkem zdejšího soudu v této věci dodat, že omezení provozování hazardu na prostory kasin lze považovat za legitimní opatření, neboť provozování kasina a hraní v něm probíhalo dle zákona o loteriích za přísnějších podmínek, než tomu bylo v případě jiných provozoven. Již z toho vyplývala nižší míra rizikovosti takto provozovaných her. Rovněž úpravu týkající se provozování výherních hracích přístrojů město Děčín smysluplně odůvodnilo tím, že příloha č. 2 obsahovala všechna místa, na nichž byly před vydáním vyhlášky výherní hrací přístroje provozovány. Nedošlo tedy k omezení počtu stávajících provozoven, nýbrž pouze k omezení počtu v nich provozovaných přístrojů na čtyři a rovněž k omezení provozní doby. Cílem tohoto opatření bylo omezit provoz herních zařízení do takové míry, aby nadále nenarušoval veřejný pořádek a současně napomohl ekonomické situaci drobných podnikatelů, pro něž byl příjem z umístění daných zařízení zásadní. Popsané důvody přijetí odchylné úpravy ve vztahu k různým druhům her jsou *prima facie* logické, rozumné a založené na objektivních kritériích. V zakotvení uvedených výjimek tedy nelze spatřovat nesystematičnost posuzované právní úpravy.

[57] Nesystematičnost nelze bez dalšího dovozovat ani ze skutečnosti, že město Děčín postupně regulovalo provozování loterií a jiných podobných her několika obecně závaznými vyhláškami (po vyhlášce z r. 2013 následovaly ještě další dvě výše uvedené vyhlášky). Požadavek na koherentnost a systematičnost právní úpravy jistě neznamená, že by obec nemohla jednou přijatou právní úpravu v budoucnu změnit, nastanou-li pro takový postup důvody. Relevantní důvody v tomto ohledu jistě mohou představovat nejen nové poznatky týkající se vlivu hazardu či některých jeho druhů na závislé hráče a jejich rodiny nebo zjištění nových skutečností ohledně doprovodných patologických jevů spojených s hazardem, ale například rovněž změny zákonné úpravy či politické reprezentace obce. Regulace provozování hazardu na území obce je totiž v nezanedbatelné míře také otázkou politickou. Jistě by nebylo možné akceptovat, pokud by byl vývoj právní úpravy natolik nepředvídatelný, že by nepřiměřeně narušoval stabilitu podnikatelského prostředí v obci. Nic takového ovšem stěžovatel netvrdí a ani z výše uvedených vyhlášek, které byly přijaty po vyhlášce z r. 2013, taková skutečnost *prima facie* nevyplývá.

[58] Nesplnění třetího požadavku formulovaného v rozsudku *Berlington Hungary* stěžovatel spatřuje v tom, že obecně závazná vyhláška neupravovala přechodné období ani systém přiměřených náhrad a odporovala tedy požadavkům na ochranu stěžovatelovy právní jistoty a legitimního očekávání. Ani této námitce však nelze přisvědčit.

[59] Nejvyšší správní soud již ve svém prvním rozsudku vydaném v této věci zdůraznil, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že možnost dovolávat se ochrany legitimního očekávání má každý hospodářský subjekt, u kterého vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje. Pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů, nemůže se dovolávat takovéto zásady, pokud je toto opatření přijato. Navíc hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů (viz bod 53 rozsudku Soudního dvora ze dne 10. 9. 2009, *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, a tam citovaná judikatura). Zásada právní jistoty tedy nevylučuje, aby došlo k legislativním změnám (viz rozsudek *Berlington Hungary*, bod 78). Jak již bylo konstatováno, Soudní dvůr judikoval, že ochrana spotřebitelů proti

pokračování

hráček závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Provozovatel her (tedy i stěžovatel) tudíž nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, může toliko zpochybnit způsob provedení této změny. Z uvedené judikatury vyšel při posouzení dané otázky rovněž městský soud, s jehož závěry se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

[60] Při posouzení legitimnosti očekávání stěžovatele je tedy skutečně zapotřebí zohlednit celkový vývoj právní úpravy loterií a jiných podobných her na území České republiky. V daném období docházelo k obecnému zpřísnování restrikcí týkajících se tohoto druhu podnikání a k přesunu normotvorných pravomocí ze státu na obce. Také Ústavní soud judikoval, že u provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).

[61] Poukazuje-li stěžovatel na tvrzenou absenci přechodného období (resp. systému přiměřených náhrad), je rovněž zapotřebí zdůraznit, že v projednávaném případě soudy neprovádějí jakýsi abstraktní přezkum aplikované obecně závazné vyhlášky, ale posuzují, zda ke zrušení stěžovateli svědčících povolení došlo v souladu s právem EU. Rozhodující je tedy posoudit dopady aplikované právní úpravy v tomto konkrétním případě. Není přitom podstatné, zda k prodlení mezi zrušením stěžovateli svědčících povolení a změnou právní úpravy, která k tomu vedla, došlo přímo na základě přechodného ustanovení této právní úpravy, nebo pouze v důsledku délky správního řízení o zrušení povolení, která samozřejmě není předem určena. Podstatné je, zda stěžovatel v daném případě fakticky měl, či neměl dostatečný časový prostor, aby se přizpůsobil nové právní úpravě. Také Soudní dvůr ve výše citované pasáži rozsudku *Berlington Hungary* požaduje celkové posouzení okolností, za nichž byly příslušné předpisy přijaty a uplatňovány.

[62] Z tohoto důvodu je na místě zohlednit rovněž to, že ke zrušení povolení nedošlo již samotnou účinností obecně závazné vyhlášky z r. 2013 (tj. dne 8. 6. 2013), nýbrž až právní mocí rozhodnutí žalovaného (tj. dne 8. 8. 2014). Nadto je zapotřebí upozornit, že řízení o zrušení daných rozhodnutí nebylo zahájeno na základě obecně závazné vyhlášky z r. 2013, ale již na základě předchozí obecně závazné vyhlášky z r. 2011. Již tato vyhláška, která byla schválena dne 15. 12. 2011 a nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012, zakazovala na celém území města Děčín mj. provoz zařízení provozovaných na základě povolení dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích [viz čl. 1 písm. c) obecně závazné vyhlášky z r. 2011]. Stěžovatel si tedy musel být přinejmenším od této doby vědom skutečnosti, že se daná povolení dostala do rozporu s právní regulací vydanou obcí. Období mezi okamžikem, kdy se stěžovatel dozvěděl (či přinejmenším mohl a měl dozvědět), že předmětná povolení jsou rozporná s lokální právní úpravou, a okamžikem jejich zrušení tedy činilo více než dva a půl roku. Bylo tedy ještě delší, než jak ho posoudil městský soud. Takto dlouhý časový úsek je pro přizpůsobení podnikání stěžovatele jistě dostačující.

[63] Namítá-li stěžovatel, že nebylo posouzeno, zda byla úprava obsažená v obecně závazné vyhlášce z r. 2013 „*tím jediným správným a z pohledu práva EU přiměřeným způsobem regulace hazardních her*“, je třeba především uvést, že judikatura Soudního dvora nepožaduje nalézt jediný správný způsob regulace. Takový požadavek by byl koneckonců v praxi jen

stěží realizovatelný, neboť jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, při přijímání regulace na úrovni obce je zde nepochybně také prostor pro politické uvážení zvolených zástupců obce. Soudní dvůr tedy nepožaduje nalezení jediného správného řešení nebo řešení jaksi objektivně „nejlepšího“, pouze omezuje politické uvážení obce výše citovanými požadavky formulovanými mj. v rozsudku *Berlington Hungary*. Městský soud se splněním daných podmínek zabýval a požadavkům judikatury Soudního dvora vyhověl.

IV. Závěr a náklady řízení

[64] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[65] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 1. listopadu 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu