



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **BONWER WIN, a. s.**, sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupené JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., advokátem, sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 15, Praha 1, **za účasti:** statutární město Brno, sídlem Malinovského náměstí 3, Brno 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 20. 8. 2015, č. j. MF-702/2014/34-2901-RK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2023 č. j. 11 Af 69/2015-240,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Ministerstvo financí podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, (dále jen „zákon o loteriích“) rozhodlo dne 9. 12. 2014 o zrušení povolení žalobkyně k provozu loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na území statutárního města Brna, a to pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna. Konkrétně šlo o obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 1/2014,

která vymezuje místa a časy, v nichž lze provozovat výherní hrací přístroje, přičemž v ostatních místech a časech je provoz zakázán.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí Ministerstva financí rozklad. Ministr financí rozklad rozhodnutím ze dne 20. 8. 2015 zamítl a rozhodnutí o zrušení povolení potvrdil.

[3] Rozhodnutí o rozkladu žalobkyně napadla žalobou. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 6. 2017, č. j. 11 Af 53/2015-77, žalobu zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozsudku žalobkyně brojila kasační stížností, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87, tak, že rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Tím, že městský soud v napadeném rozsudku řádně neposoudil žalobní námitku o existenci unijního prvku ve vztahu k závěrům formulovaným v relevantní judikatuře Soudního dvora EU a za účelem jejich řádného posouzení neprovedl potřebné dokazování, zatížil žalobní řízení vadami, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. V tomto směru byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že ve věci stěžovatelky nemá žádný vliv tvrzený unijní prvek, přičemž se stěžovatelka nemůže dovolávat svých práv na základě příslušných ustanovení primárního práva EU o volném pohybu služeb. Městský soud měl ověřit stěžovatelčina tvrzení o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud by se ukázala být pravdivými, měl se věcně vypořádat s příslušnými žalobními body a zohlednit kritéria při posuzování opatření přijatých v členských státech EU v souvislosti s omezením provozování loterií, která vyplývají z rozsudku C-98/14, *Berlington Hungary* a nově formulovaných závěrů v rozsudku C-311/19, *BONVER WIN*. [...]*“ Městskému soudu Nejvyšší správní soud dále uložil, aby v dalším řízení napravil též vadu řízení spočívající v tom, že statutární město Brno nevyzval k vyjádření, zda hodlá uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení (§ 34 s. ř. s.).

[5] V dalším řízení městský soud rozhodl rozsudkem ze dne 9. 11. 2021, č. j. 11 Af 69/2015-182, tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem pro zrušení bylo, že správní orgány neposoudily soulad obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 s právem Evropské unie. Městský soud shrnul, že žalobkyně ve správním řízení dokládala, že herny žalobkyně navštěvovala též zahraniční klientela z jiných států EU. Stanovisko žalovaného, že není oprávněn posoudit rozpor obecně závazné vyhlášky s právem EU, je chybný. Městský soud konstatoval, že povinností žalovaného bylo zvažovat dopad práva EU na věc, a to i v intencích judikatury Soudního dvora EU, zvláště pak rozsudku C-98/14, *Berlington Hungary*.

[6] O kasační stížnosti žalovaného rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 3. 2023, č. j. 4 As 423/2021-32. Shledal, že městský soud postupoval v rozporu se závazným právním názorem vysloveným v rozsudku ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87, když bez věcného posouzení žalobní námitky souladu podkladové obecně závazné vyhlášky s právem EU zrušil rozhodnutí ministra a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud tedy rozsudek městského soudu znovu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž městský soud zavázal k ověření žalobního tvrzení o existenci tzv. unijního prvku v této věci a za předpokladu pravdivosti tohoto tvrzení též k věcnému vypořádání žalobního bodu rozporu s právem EU.

[7] Městský soud v dalším řízení uvedl, že obecný rámec pro regulaci hazardu v obcích prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je odůvodněn zájmem na eliminaci rizik

pokračování

a nežádoucích průvodních jevů hazardu, jež jako vážné důvody vedoucí k omezení služeb uznává i judikatura Soudního dvora EU. Převažujícím faktorem pro přijetí zákonného rámce regulace byla snaha dát obcím nástroj umožňující eliminaci provozu hazardu na jejich území.

[8] Při posouzení otázky, zda obecně závazná vyhláška sleduje legitimní cíle, městský soud vycházel z deklarovaného účelu obecně závazné vyhlášky a z vyjádření statutárního města Brna. Dospěl přitom k závěru, že omezení volného pohybu služeb spočívající ve snížení počtu míst k provozování vybraných loterií a sázkových her sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, ochranou nezletilých a prevencí před gamblingem. Uplatněná omezení na území městské části Brno - Medlánky jsou přiměřená a legitimní.

[9] Městský soud rovněž dospěl k závěru, že obecně závazná vyhláška vymezené legitimní cíle sleduje koherentním a systematickým způsobem. V průběhu času byla regulace loterií zpříšňována, novelizace zákona o loteriích dávaly obcím stále více prostoru pro regulaci těchto her. Žalobkyni muselo být zřejmé, že nemůže racionálně očekávat, že ke změně vývoje na místní úrovni nemůže dojít. Z vyjádření města Brna vyplynulo, že docházelo k postupnému snižování počtu povolených adres. Některé městské části zakázaly provoz loterií a jiných podobných her bez výjimky, jiné jej omezily na určité budovy, ulice, popř. jen na již historicky využívaná kasina. Následně došlo k zákazu na celém území města Brna. Žalobkyně ani nikdo jiný nemohl podle obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění jejích novelizací na území městské části Brno - Medlánky provozovat loterie a jiné podobné hry uvedené v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

[10] K otázce, zda je regulace omezení volného pohybu služeb v souladu s unijními principy, jmenovitě zásadou právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a zásadu ochrany vlastnictví, městský soud konstatoval, že vzhledem ke kontroverznosti provozování loteriijních her podle zákona o loteriích a úpravě v § 43 odst. 1 zákona o loteriích si žalobkyně musela být vědoma, že povolení může být při změně okolností zrušeno. Byť v obecně závazné vyhlášce není stanoveno žádné přechodné období, toto období fakticky existovalo. Žalobkyně i po nabytí účinnosti disponovala platným povolením k provozování loterií a do pravomocného rozhodnutí o zrušení povolení měla možnost své podnikání přizpůsobit obecně závazné vyhlášce.

[11] Z uvedených důvodů městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[12] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatelka namítala, že městský soud soulad podkladové obecně závazné vyhlášky s právem EU posoudil nesprávně.

[14] Stěžovatelka zdůraznila, že existuje řada okolností, které založily a utvrzovaly její legitimní očekávání, že povolení před koncem doby platnosti nebudou zrušena. V této souvislosti uvedla, že povolení byla vydána na dobu určitou a jejich platnost nebyla vázána na žádnou obecně závaznou vyhlášku. Dále zdůraznila, že až v nálezu Pl. ÚS 29/10 Ústavní soud překvapivě konstatoval, že obce mohou regulovat i interaktivní videoloterní terminály.

Ministerstvo zahájilo první správní řízení podle § 43 zákona o loteriích až více než po roce od vyhlášení tohoto nálezu. Stěžovatelka rovněž uvedla, že zákon č. 300/2011 Sb., který byl přijat v důsledku judikatury Ústavního soudu, původně obsahoval dlouhé přechodné období, a ministr financí Andrej Babiš učinil veřejné prohlášení, v němž ujistil, že povolení rušena nebudou.

[15] Stěžovatelka namítala, že podle rozsudku Soudního dvora ve věci *Berlington Hungary* musí regulace poskytnout provozovatelům dostatečně dlouhé přechodné období nebo musí stanovit systém přiměřené náhrady. Obecně závazná vyhláška však nestanovila přechodné období ani systém přiměřené náhrady. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že přechodné období existovalo fakticky. Přechodné období dle stěžovatelky musí stanovovat regulace, která zakládá překážku volného pohybu služeb, tedy obecně závazná vyhláška. U rozhodnutí nelze hovořit o přechodném období, není proto dle stěžovatelky rozhodné, jak dlouhá doba uplynula od účinnosti obecně závazné vyhlášky do právní moci rozhodnutí. Stěžovatelka neměla záruku, jak dlouho bude tato doba trvat. Takový přístup nemůže být v souladu se zásadou legitimního očekávání. Závěr městského soudu je nadto v rozporu se zásadou rovnosti před zákonem, právní předpisy musí platit pro všechny adresáty stejně, zatímco rozhodná právní úprava měla pro různé adresáty různé právní následky.

[16] Stěžovatelka nesouhlasila s argumentací městského soudu, že po nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky do pravomocného zrušení povolení mohla hazardní hry po právu provozovat. Jednání v rozporu s obecně závaznou vyhláškou je protiprávní, výklad Ústavního soudu, že provozovatel nemohl být do pravomocného zrušení povolení postihován, na tom nic nemění. Nebylo na místě v intencích této podmínky posuzovat, zda obecný zájem a legitimní cíl na regulaci hazardu převáží nad ekonomickým zájmem stěžovatelky, splnění této podmínky nespočívá v poměřování práva obce na samosprávu a majetkových práv stěžovatelky.

[17] Stěžovatelka doplnila, že v ostatních řízeních, v nichž městský soud posuzoval soulad obecně závazných vyhlášek obcí s právem EU a jichž se účastnila, obecně závazné vyhlášky přechodné období skutečně stanovily.

[18] Stěžovatelka rovněž brojila proti závěru městského soudu, že regulace loterií sledovala legitimní cíle. Pokud by zákonodárce sledoval skutečně legitimní cíle, musel by přistoupit k celorepublikovému řešení.

[19] Stěžovatelka též namítla, že regulace loterií v České republice nesleduje své cíle systematicky a koherentně. Zákon umožnil obcím regulovat provozování loterií od úplného povolení do úplného zákazu, a to bez nutnosti odůvodnění, poskytl tak obcím možnost arbitrárních zásahů narušujících podnikatelské prostředí a hospodářskou soutěž. Naplnění podmínky systematického a koherentního sledování cílů zákona o loteriích není možné naplnit individuálním dohledem nad obecně závaznými vyhláškami ze strany Ministerstva vnitra.

[20] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil, zrušil též rozhodnutí ministra financí a Ministerstva financí a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení.

[21] **Žalovaný** ve svém vyjádření uvedl, že se s rozsudkem městského soudu ztotožňuje. Nesouhlasil s námitkou stěžovatelky, že obecně závaznou vyhláškou došlo k nepřipustnému

pokračování

omezení volného pohybu služeb. Zákaz provozování hazardních her sleduje ochranu před hráčskou závislostí; již tím jsou dle názoru žalovaného splněny podmínky pro možnost omezení pohybu služeb uvnitř EU dle čl. 52 SFEU. Dle žalovaného obecně závazná vyhláška požadavky stanovené rozhodnutím ve věci *Berlington Hungary* naplňuje.

[22] Námitka porušení legitimního očekávání je dle žalovaného nepřipustná. Stěžovatelka tuto námitku již uplatnila a Nejvyšší správní soud této námitce v rozsudku ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87, nepřisvědčil.

[23] Dále žalovaný souhlasil se závěrem městského soudu o faktické existenci přechodného období. Žalovaný upozornil, že nesouhlas stěžovatelky s výkladem, že i po nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky mohla i nadále hazardní hry po právu provozovat, je v rozporu se skutečností, že do pravomocného rozhodnutí o zrušení povolení hazardní hry provozovala. Žalovaný rovněž uvedl, že regulace loterií je nastavena tak, aby respektovala právo obcí na samosprávu, obce mají nejlepší povědomí o místních poměrech a nutnosti stanovení regulace na svém území.

[24] **Osoba zúčastněná na řízení** se ke kasační stížnosti žalobkyně nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] V nyní řešené věci se jedná o opakovanou kasační stížnost. Bylo proto třeba nejprve posoudit přípustnost kasační stížnosti 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.* Rozšířený senát tohoto soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, dovodil, že ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky též pro případy, v nichž Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského (městského) soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Ve zrušujícím rozsudku v nyní řešené věci Nejvyšší správní soud zavázal městský soud, aby ověřil tvrzení stěžovatelky o existenci tzv. *unijního prvku* v této věci, a pokud se ukážou pravdivými, vypořádal žalobní body týkající se rozporu přijaté regulace s právem EU. Kasační stížnost je tedy v nyní projednávané věci přípustná, neboť stěžovatelka v ní rozporuje právní hodnocení otázky, ke které se Nejvyšší správní soud v předcházejícím zrušujícím rozsudku dosud věcně nevyjádřil.

[26] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[27] Podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie platí, že jsou *zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem rozšířit použitelnost této kapitoly též na poskytovatele služeb, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a kteří jsou usazeni v Unii.*

[28] Nejvyšší správní soud zavázal městský soud, aby ověřil *stěžovatelčina tvrzení o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud by se ukázala být pravdivými, měl se věcně*

*vypořádat s příslušnými žalobními body a zohlednit kritéria při posuzování opatření přijatých v členských státech EU v souvislosti s omezením provozování loterií, která vyplývají z rozsudku C-98/14, *Berlington Hungary* a nově formulovaných závěrů v rozsudku C-311/19, *BONVER WIN*.*

[29] Dle rozsudku Soudního dvora ve věci *Berlington Hungary* lze omezení volného pohybu služeb v některých případech ospravedlnit naléhavými důvody obecného zájmu, dospěje-li vnitrostátní soud po celkovém posouzení okolností, za nichž byly právní předpisy obsahující omezující opatření přijaty a uplatňovány, k závěru, že skutečně sledují cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami (podmínka I), přičemž tak činí koherentním a systematickým způsobem (podmínka II) a splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví (podmínka III).

[30] Městský soud dospěl v návaznosti na závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 3. 12. 2020, C-311/19, *BONVER WIN*, k závěru, že stěžovatelka v projednávané věci unesla důkazní břemeno ohledně tvrzení, že dotčenou provozovnu navštěvovali občané jiného členského státu, které je třeba pokládat za příjemce služeb, a unijní prvek v této věci tedy je dán. Městský soud se proto zabýval souladem regulace s právem EU.

[31] Stěžovatelka ve stížní argumentaci akcentovala především své legitimní očekávání, že povolení před koncem doby platnosti zrušeno nebude.

[32] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil vyjádření žalovaného, podle níž je námitka porušení legitimního očekávání nepřipustná, neboť byla přezkoumána Nejvyšším správním soudem již v předchozím rozsudku v této věci. V rozsudku ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87, se Nejvyšší správní soud zabýval přezkumem závěrů městského soudu týkající legitimního očekávání, jak je zaručeno vnitrostátním právem, zatímco nyní je předmětem přezkumu závěr městského soudu o nedůvodnosti námitky porušení legitimního očekávání stěžovatelky ve smyslu zásad práva EU. Kvalitativně jde tedy o jinou námitku.

[33] Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že možnost dovolávat se ochrany legitimního očekávání má hospodářský subjekt, u kterého vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 9. 2009, C-201/08, *Plantanol*). Zásada právní jistoty však nevylučuje možnost legislativních změn (rozsudek C-311/19, *Berlington Hungary*). Soudní dvůr rovněž judikoval, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her, provozovatel her tedy nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, zpochybnit může pouze způsob provedení změny právní úpravy (srov. rozsudek ze dne 29. 4. 2004, ve spojených věcech C-487/01 a C-7/02, *Gemeente Leusden a Holin Groep*; nebo též C-311/19, *Berlington Hungary*).

[34] Argumentace městského soudu, podpořená judikaturou Ústavního soudu, že provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů si 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), je tedy v souladu s výkladem zásady legitimního očekávání Soudním dvorem.

pokračování

[35] Hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany legitimního očekávání, pokud je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích přitom od počátku účinnosti zákona zakládalo pravomoc zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře potvrdil, že takovou dodatečně nastalou okolností může být i vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz herního zařízení, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje (srov. např. rozsudky ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017-49, nebo ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87). Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s argumentací založenou na judikatuře Ústavního soudu, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů her zakázaných obecně závaznými vyhláškami, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu a spočívající v nezahajování správních řízení vedoucích ke zrušení povolení a bude pokračovat. Nejvyšší správní soud již v této věci konstatoval, že chráněno může být pouze očekávání skutečně legitimní; předpoklad, že příslušné orgány nebudou uplatňovat zákonné pravomoci, není očekáváním legitimním (srov. rozsudek ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87).

[36] Stěžovatelka v souvislosti s námitkou zásahu do legitimního očekávání především namítala, že podkladová obecně závazná vyhláška města Brna nestanovila přechodné období ani systém přiměřené náhrady, a nesouhlasila se závěrem městského soudu, že přechodné období fakticky existovalo.

[37] Účelem přechodného období je poskytnout adresátům nové právní úpravy čas na novou situaci reagovat. Ústavní soud přitom již v obdobné věci stěžovatelky aproboval výklad, že není podstatné, zda k prodlení mezi zrušením povolení k provozování loterií a jiných podobných her a změnou právní úpravy, která ke zrušení vedla, došlo na základě přechodných ustanovení právního předpisu nebo v důsledku odložení zahájení správního řízení o zrušení povolení, resp. délky správního řízení (usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2024, sp. zn. III. ÚS 125/24). Ve správním řízení přitom účastník má zaručená práva, včetně práva uplatnit opravný prostředek. Ústavní soud v této souvislosti rovněž vyhodnotil, že není podstatné, že délka takového správního řízení není předem určena. Podstatné je, zda hospodářský subjekt v daném případě fakticky měl dostatečný časový prostor, aby se přizpůsobil nové právní úpravě. Uvedený výklad je plně aplikovatelný i na nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud neshledal, že by tento výklad narušoval princip rovnosti před zákonem (či jinou obecnou právní úpravou).

[38] Ústavní soud již rovněž konstatoval, že stěžovatelka si měla být vědoma existující zákonné právní úpravy, která opravňovala obce na svých územích provozování hazardních her zakázat, a s takovou alternativou tedy musela stěžovatelka do jisté míry počítat, zároveň táž zákonná úprava předpokládala formální zrušení vydaných povolení, a to ve správním řízení zaručujícím možnost uplatnění všech práv účastníků řízení včetně využití opravných prostředků (usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2024, sp. zn. III. ÚS 125/24).

[39] Nešlo tedy o situaci, v níž by byla stěžovatelka náhle zaskočena nepředvídatelnou změnou podmínek a musela se jí okamžitě přizpůsobit. Reálný dopad a účinky obecně závazné vyhlášky se na činnosti stěžovatelky neprojevíly okamžitě s účinností obecně závazné vyhlášky, nýbrž až po uplynutí určitého období, v jehož průběhu mohla stěžovatelka na novou situaci reagovat. Účinnost obecně závazné vyhlášky města Brna

č. 1/2014, která zakázala provoz vymezených loterií a jiných podobných her v městské části Brno - Medlánky, k jejímuž území se vztahuje napadené správní rozhodnutí, nastala 12. 2. 2014. Rozhodnutí ministra financí o rozkladu ze dne 20. 8. 2015 nabylo právní moci dne 11. 9. 2015. Od účinnosti obecně závazné vyhlášky zakazující provoz loterií a jiných her na dotčené adrese do pravomocného rozhodnutí správních orgánů o zrušení povolení k provozování hazardních her tedy uběhl v projednávaném případě stěžovatelky cca rok a půl.

[40] Soudní dvůr v rozsudku *Berlington Hungary* požaduje celkové posouzení okolností, za nichž byly příslušné předpisy přijaty a uplatňovány, toto posouzení náleží vnitrostátnímu soudu. V této souvislosti je dle Nejvyššího správního soudu třeba odlišit okolnosti, za nichž byly vysloveny závěry Soudním dvorem ve věci *Berlington Hungary*, a okolnosti nyní projednávaného případu stěžovatelky. V případě *Berlington Hungary* totiž byla povolení zrušena přímo novelizačním zákonem, *ex lege*, zatímco v případě stěžovatelky účinky zrušení povolení nastaly až právní mocí rozhodnutí ministra financí vydaného na základě obecně závazné vyhlášky.

[41] Námitka stěžovatelky, že od účinnosti obecně závazné vyhlášky nemohla provozovat hazardní hry po právu, není pravdivá. Obecně závazná vyhláška je sice právním předpisem závazným pro každého, do okamžiku právní moci rozhodnutí ministra financí o rozkladu však stěžovatelka stále disponovala platným povolením. Situaci rozporu dříve vydaných povolení s později přijatou právní úpravou řeší právě § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který dává Ministerstvu financí pravomoc zrušit dříve vydané povolení mj. tehdy, jestliže později nastanou okolnosti odůvodňující zrušení vydaného povolení (podrobněji srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, či ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Právě takovou okolností byla účinnost obecně závazné vyhlášky města Brna č. 1/2014. Do okamžiku nabytí účinků rozhodnutí zrušujícího vydané povolení však bylo povolení platné a stěžovatelka mohla povolením přiznané právo vykonávat.

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v projednávané věci shledal časový úsek mezi okamžikem, kdy se stěžovatelka dozvěděla, že předmětná povolení jsou rozporná s úpravou územní samosprávy, a okamžikem jejich zrušení dostatečně dlouhým pro přizpůsobení stěžovatelčina podnikání.

[43] Závěr ohledně převážení obecného zájmu a legitimních cílů regulace nad ekonomickým zájmem stěžovatelky městský soud vyslovil zjevně v souvislosti s posouzením zásady ochrany vlastnictví, kterou rozsudek *Berlington Hungary* rovněž uvádí. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že toto posouzení nebylo na místě.

[44] Stěžovatelka rovněž namítala nesplnění kritéria legitimního cíle regulace a kritéria soudržnosti a systematickosti regulace. Dle stěžovatelky zákon obcím umožňuje svévolné zásahy do podnikání v oblasti hazardních her.

[45] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v souvislosti s posouzením námitky porušení stěžovatelčina legitimního očekávání, judikatura Soudního dvora v obecné rovině akceptuje omezení hazardních herních činností za účelem prevence negativních jevů s hazardem spojených (srov. např. rozsudky ze dne 8. 9. 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* a *Bwin International Ltd v Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*; ze dne 8. 9. 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*; nebo ze dne 12. 7. 2012, C-176/11, *HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica* a *HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd*).

pokračování

[46] Rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu ve vnitrostátním kontextu výslovně uznává, že regulace provozování loterií a podobných her, a to i regulace prostřednictvím obecní normotvorby, slouží k naplňování legitimních cílů související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18).

[47] Konkrétně k obecně závazné vyhlášce města Brna č. 1/2014 městský soud uvedl, že tato obecně závazná vyhláška výslovně deklarovala, že *cílem vyhlášky je ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku*. Tento cíl byl potvrzen i vyjádřením osoby zúčastněné na řízení – statutárního města Brno.

[48] Městský soud shledal i naplnění podmínky systematickosti a koherentnosti regulace. Uvedl mj., že regulace byla postupně zpříšňována, zákon o loteriích dával postupně obcím více prostoru pro regulaci loterií a podobných her na území obcí, rovněž na území města Brna byla regulace postupně zpříšňována.

[49] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry městského soudu k námitkám absence legitimního cíle regulace a koherentního způsobu regulace. Pouze doplňuje, že v posuzovaném případě statutární město Brno plošně, mj. na území celé městské části Brno - Medlánky, zakázalo obecně závaznou vyhláškou provozování loterií a jiných podobných her. Již v dřívější judikatuře přitom Nejvyšší správní soud vyslovil, že plošný zákaz provozování loterií není svévolný (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016-71, či ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46); to platí i v případech, kdy je plošný zákaz zaveden na území celých, byť jen některých městských částí územně členěného statutárního města (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017-49, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-48, ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017-76, nebo ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 119/2018-69). V plošném zákazu na určitém uceleném území tedy nelze spatřovat nekoherentnost a nesystémovost zákazu provozu loterií (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, č. j. 10 As 422/2021-58).

[50] Poukazuje-li stěžovatelka na skutečnost, že regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nepředstavuje celorepublikové řešení, tato skutečnost závěr o systematické a koherentní regulaci nijak nepopírá. Regulaci provozu loterií a jiných podobných her na území obcí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek naplňuje princip územní samosprávy a umožňuje řešit negativní jevy spojené s provozem hazardu v rozsahu a v místech, kde je regulace za účelem zabezpečení veřejného pořádku potřebná, tedy tam, kde se negativní jevy s hazardem spojené skutečně projevují. Takový přístup též zohledňuje požadavky nezbytnosti a přiměřenosti regulace, které judikatura Soudního dvora rovněž zdůrazňuje (srov. např. rozsudky ze dne 6. 3. 2007, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, *Placanica a další*; ze dne 8. 9. 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Bwin International Ltd*; ze dne 12. 7. 2012, C-176/11, *HIT a HIT LARIX*).

[51] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že v případě stěžovatelky byly naplněny výše uvedené požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[53] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádnou takovou povinnost neuložil, ta proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. dubna 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu