

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **SYNOT TIP, a.s.**, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště - Mařatice, zast. Mgr. Pavlínou Řehovou, advokátkou se sídlem Zarámí 4077, Zlín, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 6. 2014, č. j. MF-97777/2013/34-RK, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **město Bohumín**, se sídlem Masarykova 158, Bohumín, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2016, č. j. 3 Af 34/2014 – 132,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra financí specifikovanému tamtéž. Ministr jím zamítl rozklad stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2013, č. j. MF-60247/2013/34, kterým byla zrušena dříve vydaná povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). Konkrétně se jednalo o zrušení šesti povolení k provozování interaktivních videoloterních terminálů na adresách Alešova 793 a Čáslavská 1066, Bohumín.

[2] Správní řízení bylo zahájeno podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Důvodem byla skutečnost, že vydaná povolení byla v rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Bohumín č. 8/2011, o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování loterií a jiných podobných her zakázáno. Vyhláška zakazovala provozování těchto her mj.

na ulicích Alešova a Čáslavská. Řízení bylo zahájeno v návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

[3] Městský soud se ztotožnil s důvody, na jejichž základě žalovaný uvedená povolení zrušil. Odkázal na judikaturu Ústavního soudu, dle které mají obce pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry a žalovaný je povinen k takovým obecně závazným vyhláškám přihlížet a přistupovat ke zrušení vydaných povolení podle § 43 zákona o loteriích. Odmítl, že by stěžovatelka v nynější věci měla jakékoli legitimní očekávání. Nepřisvědčil ani námitkám spojeným s tvrzeným rozporem s unijním právem, neboť to se na projednávanou věc vůbec neaplikuje; jedná se o čistě vnitrostátní situaci. Posoudil vyhlášku města Bohumín a dospěl k závěru, že není libovolná ani diskriminační. Pochybení žalovaného, který stěžovatelce před vydáním rozhodnutí nezaslal vyjádření města Bohumín, nemělo dle městského soudu vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť vyjádření do věci nic nového nepřineslo. Podobně tomu bylo se skutečností, že výzvu se lhůtou, dokdy mohou účastníci uplatňovat svá práva podle § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění v době rozhodné (dále jen „správní řád“), žalovaný nevydal ve formě usnesení; jednalo se o ryze formální pochybení bez vlivu na zákonnost rozhodnutí. Nedošlo k porušení ustanovení o lhůtách pro zahájení přezkumného řízení podle správního řádu, neboť § 43 zákona o loteriích je vůči nim speciální a otevírá možnost časově neomezené revize rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Domnívá se, že městský soud nesprávně posoudil otázku aplikovatelnosti unijního práva, včetně jemu vlastních principů legitimního očekávání a právní jistoty, předvídatelnosti, transparentnosti, nediskriminace a nepřípustnosti retroaktivity. Má za to, že v žalobě s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie zdůvodnila, že se na projednávanou věc vztahují zejména články 49 a 56 Smlouvy o fungování Evropské unie. Judikatura Ústavního a Nejvyššího správního soudu, ze které městský soud vycházel, je s judikaturou Soudního dvora v rozporu a odporuje ústavním principům České republiky. Argument, že se unijní právo nevztahuje na čistě vnitrostátní situace podnikání, považuje za zcestný. Dle jejího názoru by tuto otázku měl posoudit Soudní dvůr, proto navrhuje, aby mu Nejvyšší správní soud předložil předběžnou otázku.

[6] Dále namítá, že městský soud se dostatečně nevypořádal s jejími procesními námitkami. Byť přisvědčil názoru, že došlo k porušení § 36 odst. 1 a 3 správního řádu, tato pochybení nepřípustně zlehčoval a uzavřel, že neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Napadený rozsudek proto považuje za nepřezkoumatelný.

[7] Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření zopakoval, proč přistoupil ke zrušení dříve vydaných povolení a odkázal na judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu, dle které byl povinen tímto způsobem postupovat.

[9] K procením námitkám uvedl, že stěžovatelka byla řádně vyzvána podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu, a to již v oznámení o zahájení správního řízení. K zaslání další výzvy nebyl důvod, neboť nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. Město Bohumín ve svém vyjádření pouze informovalo o vydání obecně závazné vyhlášky č. 8/2011 a požádalo o okamžité zrušení vydaných povolení, což bylo stěžovatelce známo od zahájení správního řízení. Odůvodnění městského soudu považuje za dostatečné a rozsudek za přezkoumatelný.

[10] Z judikatury Soudního dvora dle jeho názoru plyne, že je výhradně věcí národního soudu, aby zhodnotil, zda vnitrostátní úprava je v souladu se základními zásadami unijního práva. Má posoudit, zda mohl opatrný hospodářský subjekt předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů. Hospodářský subjekt však nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám. Novou právní úpravou může být dotčen pouze tehdy, pokud byla přijata náhlým a nepředvídatelným způsobem. Žalovaný se však nedomnívá, že by taková situace nastala v projednávané věci. V těchto souvislostech dále odkázal na judikaturu správních soudů.

[11] Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III. a) Procesní pochybení žalovaného a přezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[13] V prvé řadě se zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že je k ní soud povinen přihlédnout i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Veškerá uvedená kritéria rozsudek městského soudu splňuje, neboť se jedná o velice pečlivě odůvodněné rozhodnutí, které srozumitelným způsobem prezentuje názor městského soudu na projednávanou věc. Stěžovatelka se mýlí, pokud se domnívá, že městský soud se dostatečně nezabýval jejími procesními námitkami. Učinil tak na stranách 11 a 12 napadeného rozsudku, kde zdůvodnil, proč jejímu názoru nepřisvědčil. Vysvětlil, že je běžné, pokud správní orgán spojí s oznámením o zahájení správního řízení kombinovanou výzvu podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu. Shledal pochybení žalovaného v tom, že stěžovatelku znovu nevyzval k seznámení se a vyjádření k podkladům rozhodnutí po té, co obdržel vyjádření města Bohumína, a že výzvu podle § 36 odst. 1 správního řádu nevydal ve formě usnesení. Ani jedno z těchto pochybení však nemohlo

mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí; vyjádření města Bohumína neobsahovalo žádné nové skutečnosti a druhé pochybení mělo ryze formální charakter.

[15] Proti tomuto posouzení stěžovatelka v kasační stížnosti věcně namítá pouze to, že městský soud nepřípustně zlehčuje pochybení žalovaného, jelikož k porušení zákona jednoznačně došlo. Tento způsob argumentace však naznačuje, že nesprávně pochopila důvody napadeného rozsudku. Jeho nosnou úvahou bylo, že ne každé procesní pochybení (byť je porušením zákona) má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí jako celku. Pochybení žalovaného v projednávané věci přitom nebyla natolik intenzivní, aby představovala důvod ke zrušení rozhodnutí. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil.

[16] Z konstantní judikatury plyne, že dílčí pochybení procesního charakteru musí dosáhnout určité intenzity, aby ohrozilo zákonnost napadeného rozhodnutí. Vždy je totiž nutné poměřovat míru procesního pochybení a jeho vliv na zákonnost správního rozhodnutí (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013 – 31, nebo ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 60/2009 – 163). Nelze tedy dospět k obecnému závěru, že jakékoli porušení procesních norem automaticky má vést ke zrušení správního rozhodnutí.

[17] Městský soud správně konstatoval, že v projednávané věci došlo ke dvěma porušením procesních pravidel. Zaprvé výzva podle § 36 odst. 1, věty za středníkem, správního řádu nebyla v rozporu s tímto ustanovením vydána ve formě usnesení (správní orgán dle něj *může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy*). Zadruhé po vydání výzvy k seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření se k nim bylo do spisu doplněno vyjádření města Bohumín, o čemž stěžovatelka nebyla informována a nenásledovala nová výzva ve smyslu § 36 odst. 3, věty první před středníkem, správního řádu, dle kterého [n]*estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*. S tímto vyjádřením tedy stěžovatelka nebyla seznámena.

[18] Jak však vyplývá z výše uvedeného, městský soud zdůvodnil, proč toto pochybení nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, což stěžovatelka v kasační stížnosti nijak relevantně nerozporovala. Lze tedy pouze zopakovat, že formální vada výzvy podle § 36 odst. 1 správního řádu nemohla mít z podstaty věci žádný vliv na stěžovatelčinu možnost činit ve věci návrhy. Lhůta byla v této výzvě stanovena srozumitelně a stěžovatelce proto muselo být zřejmé, dokdy bude moci své návrhy uplatňovat. Ani skutečnost, že nebyla zvlášť vyzvána k seznámení se s obsahem vyjádření města Bohumín a případnému vyjádření k němu, nemohla mít žádný reálný dopad do jejích práv. Vyjádření do věci nepřineslo nic nového, protože město v něm pouze zopakovalo důvody, pro které bylo řízení zahájeno, a předneslo svůj návrh, aby byla povolení stěžovatelce zrušena. Toto vyjádření tedy nemohlo mít žádný vliv na výsledek správního řízení. Ani jedno z pochybení žalovaného proto nevedlo k nezákonnosti napadeného rozhodnutí a nebylo důvodem, pro který by je bylo třeba zrušit.

III. b) Aplikovatelnost unijního práva

[19] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud chybně posoudil otázku aplikovatelnosti unijního práva. Jeho argumentaci, vycházející z absence unijního prvku, považuje za

zcestnou a judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, na kterou odkazoval, za odporující ústavnímu pořádku a judikatuře Soudního dvora.

[20] Nejvyšší správní soud k tomu předně zdůrazňuje, že městský soud k této otázce uvedl dostatečné odůvodnění, neboť odkázal a shrnul závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, který se této otázce velmi podrobně věnoval již ve svých předchozích rozhodnutích týkajících se zrušení povolení vydaných podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích stěžovatelce (srovnej rozsudky ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32, publ. pod č. 3194/2015 Sb. NSS, ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, nebo ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016 – 71). Proti tomuto odůvodnění se stěžovatelka v kasační stížnosti bránila pouze obecně, aniž by přednesla jakoukoli propracovanější argumentaci. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud námitku stěžovatelky v minulosti již několikrát vypořádával a několikrát jí sdělil, že její věci nevykazují unijní prvek, proto u nich aplikace unijního práva nepřipadá v úvahu, nemá v nyní projednávané věci důvod na její kasační námitku obsáhleji reagovat.

[21] Pouze stručně proto opakuje, že existence unijního prvku je pro otázku aplikovatelnosti unijního práva rozhodující a stěžovatelka se mýlí, pokud se domnívá, že z judikatury Soudního dvora vyplývá něco jiného (srovnej např. rozsudky ze dne 19. 7. 2012, *SIA Garkalns*, C-470/11, ECLI:EU:C:2012:505, nebo ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary a další* C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386, kde Soudní dvůr konstatoval, že vnitrostátní právní úprava může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených unijním právem zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy, srovnej také citovaný rozsudek č. j. 10 As 62/2015 – 170).

[22] Otázku aplikovatelnosti unijního práva stěžovatelka směšuje s přípustností předběžné otázky. K té Soudní dvůr ustáleně judikuje, že pouze vnitrostátnímu soudu náleží, aby rozhodoval o nezbytnosti rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku. Soudní dvůr takové rozhodnutí vydá, ledaže by bylo zřejmé, že položená otázka nemá žádný vztah ke sporu v původním řízení. Vnitrostátní soud přitom může potřebovat požadovaný výklad unijního práva, i když jsou dotčené skutkové okolnosti čistě vnitrostátní, neboť taková odpověď by mu mohla být užitečná v případě, že by jeho vnitrostátní právo ukládalo, aby byla tuzemskému subjektu poskytnuta stejná práva jako práva, která subjekt z jiného členského státu vyvozuje z unijního práva v téže situaci.

[23] Stěžovatelka tedy nemá pravdu, pokud dovozuje aplikovatelnost unijního práva na čistě vnitrostátní situace. Správní soudy v projednávané věci neřešily ani žádné otázky méně příznivého zacházení s vlastními státními příslušníky oproti regulaci cizozemských příslušníků, proto nejsou splněny podmínky, pro které by bylo potřebné položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nevznikly, právo na náhradu nákladů řízení proto také nemá.

[26] Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí v řízení žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. července 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu