



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **SYNOT TIP, a.s.**, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště, zastoupený Mgr. et Mgr. Alenou Vlachovou, advokátkou, se sídlem Husova 242/9, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí České republiky**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2015, č. j. 11 Af 34/2014 - 117,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2015, č. j. 11 Af 34/2014 – 117, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :****I. Vymezení věci**

V květnu roku 2013 zahájil žalovaný z moci úřední podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), tři správní řízení ve věci zrušení rozhodnutí, kterými byl žalobci povolen provoz loterií a jiných podobných her ve městech Říčany, Klatovy a Varnsdorf. Žalovaný předmětná rozhodnutí zrušil z důvodu jejich rozporu s obecně závaznými vyhláškami daných měst, čímž byl naplněn § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Proti rozhodnutím žalovaného podal žalobce rozklady, o kterých rozhodl ministr financí tak, že rozklad v jednotlivých věcech zamítl a napadená rozhodnutí jako věcně správná potvrdil.

Proti rozhodnutím ministra podal žalobce žaloby k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který je spojil ke společnému projednání a rozsudkem označeným v záhlaví žaloby zamítl.

Městský soud shledal žalobami napadená rozhodnutí v souladu se zákonem a věcně správná. V odůvodnění rozhodnutí se městský soud nejprve věnoval otázce oprávnění správního úřadu zrušit již udělená povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry

v návaznosti na regulaci umístění tzv. videoloterních terminálů v obecně závazných vyhláškách obcí. Odkázal přitom na judikaturu Ústavního soudu, podle které obce mají pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry. Na judikaturu Ústavního soudu odkázal městský soud i v souvislosti s námitkou žalobce, že zrušení vydaných povolení představuje porušení dobré víry a legitimního očekávání. Tuto námitku městský soud nehledal důvodnou. Uvedl, že o existenci legitimního očekávání nelze u žalobce hovořit s ohledem na zákonnou úpravu, podle které vždy (a tedy i v době vydání povolení) byla otázka možné změny či odnětí povolení v případě, kdy dojde k okolnostem, které by znamenaly, že povolení vydáno být nemělo, a nebo že je v rozporu s právními předpisy. Zrušením vydaných povolení k provozování loterií a podobných her nebyl porušen ani princip přiměřenosti, žalobce podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost předmětem restrikcí a je s ním spojené riziko odebrání vydaného povolení, kdy právo na samosprávu převáží nad právem žalobce podnikat v dané provozovně. Městský soud rovněž konstatoval, že v daném případě se neuplatní právo EU, dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva a žalobce žádnou spojitost s unijním právem ani neuvedl. Městský soud neshledal ani rozpor zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl změněn zákon o loteriích, s právem EU, který měl spočívat v absenci notifikačního procesu; podle městského soudu sporná obecně závazná vyhláška ob stojí i bez zmocnění v zákoně o loteriích. Městský soud neshledal důvody pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Projednávanou právní problematikou se opakovaně zabýval Ústavní soud a není důvodu se od jeho závěrů odchylovat.

## II. Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní namítal nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku.

Za nepřezkoumatelný považuje stěžovatel rozsudek městského soudu proto, že se soud vůbec nezabýval otázkou libovůle a diskriminace při vydávání obecně závazných vyhlášek dotčených obcí, na jejichž základě došlo ke zrušení vydaných povolení. Stěžovatel v průběhu správního řízení i před správním soudem namítal, že vyhlášky jsou diskriminační, narušují hospodářskou soutěž a odporují principům práva Evropské unie. Městský soud se těmito námitkami nezabýval, nehodnotil obsah ani účel vyhlášek a neposoudil individuální okolnosti jednotlivých případů, což je v rozporu s pokynem Ústavního soudu, který vyplývá z jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 14. 6. 2011. Městský soud se rovněž nezabýval otázkou souladu obecně závazných vyhlášek dotčených obcí se zákonem, ústavním pořádkem a unijním právem.

Městský soud rovněž ignoroval námitku stěžovatele ohledně nesprávného procesního postupu žalovaného, kterým bylo stěžovateli znemožněno seznámit se s podklady rozhodnutí. Stěžovatel dále namítal, že se městský soud v odůvodnění rozsudku zabýval argumenty, které stěžovatel, resp. žalovaný, vůbec neuvádějí, a aplikoval ustanovení zákona o loteriích týkající se chráněných budov (§ 17 odst. 11 a § 50 odst. 5), které se ale v projednávaných řízeních vůbec nevyskytují.

Nezákonnost spatřuje stěžovatel v tom, že městský soud posoudil nesprávně otázku bezprostřední aplikovatelnosti primárního práva Evropské unie. Stěžovatel pokládá za scestný názor městského soudu, že „*předmětné oblasti hazardu tedy nejsou regulovány unijním právem*“. Rovněž rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu v otázce aplikovatelnosti unijního práva na oblast loterií pokládá stěžovatel za naprosto nesprávné a v příkrém rozporu s konstantní judikaturou SDEU a ústavními principy. Stejně jako ve správním řízení a v řízení před správním soudem uvádí konkrétní rozhodnutí SDEU, ze kterých jednoznačně vyplývá

pokračování

bezprostřední aplikovatelnost a přímý účinek primárního práva na oblast hazardních her. V důsledku nesprávného posouzení aplikovatelnosti unijního práva pak městský soud posoudil nesprávně i otázky principu legitimního očekávání a právní jistoty, předvídatelnosti, transparentnosti a nediskriminace. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud požádal SDEU o poskytnutí odpovědí na předběžné otázky, o jejichž předložení stěžovatel žádal již městský soud.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti s napadeným rozsudkem ztotožnil, jeho odůvodnění označil za srozumitelné, přezkoumatelné a správné. Ke zrušení dotčených rozhodnutí přistoupil žalovaný na základě § 43 odst. 1 loterního zákona, oporu ke svému postupu shledává v rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o námitku stěžovatele, že mu bylo odepráno právo seznámit se s podklady rozhodnutí, žalovaný žádné pochybení nepřipouští. V oznámení o zahájení řízení byla jednoznačně uvedena výzva ve smyslu § 36 odst. 1 a 3 správního řádu. Od tohoto okamžiku nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. Konkrétní města měla v řízení postavení dotčeného orgánu dle § 136 správního řádu, přičemž v rámci jejich vyjádření tato města pouze informovala o vydání té které obecně závazné vyhlášky, pro kterou bylo správní řízení zahájeno. Taková informace však není nic, co by nebylo známo již při zahájení řízení a neměla tak vliv na probíhající správní řízení.

K námitce porušení principu dobré víry a legitimního očekávání žalovaný uvedl, že vždy postupoval a postupuje v souladu s loterním zákonem, a znovu odkázal na závěry vyplývající z nálezů Ústavního soudu. Pokud jde o očekávání stěžovatele, vzhledem ke znění § 43 odst. 1 loterního zákona umožňujícího změnu rozhodnutí o povolení loterie nebo jiné podobné hry, nešlo o očekávání legitimní, jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, a Pl. ÚS 6/13. Ministerstvo financí z judikatury Ústavního soudu ve své činnosti vždy vycházelo a vychází. V této souvislosti žalovaný odkazuje na rozsudky SDEU ve věci *Berlington Hungary, resp. Vékony v. Maďarsko nebo Plantanol, C-201/08*.

Ohledně principu proporcionality odkázal žalovaný na nálezy Ústavního soudu, ze kterých je jasné, že při posuzovaném střetu práva na podnikání a práva obcí na samosprávu musí převážet to druhé. Žalovaný doplnil, že čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod uvádí, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, přičemž loterní zákon takové omezení zakotvuje v § 50 odst. 4, který umožňuje obci omezit čas a místo provozování loterií a jiných podobných her, případně jejich provozování na svém území zcela zakázat.

K námitce nedodržení řádného notifikačního procesu ve vztahu k loternímu zákonu žalovaný uvedl, že zmíněný zákon, resp. jeho novela č. 300/2011 Sb., byly přijaty v souladu s požadavky evropského práva. Pravomoc obcí regulovat loterie existuje i bez výslovného odkazu § 50 odst. 4 loterního zákona. K námitce nepřezkoumatelnosti odkázal žalovaný na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 729/2000, podle něhož rozhodnutí nemusí podrobně reagovat na každý argument účastníků řízení. Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby byla zamítnuta.

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou ze dne 27. 1. 2016, ve které polemizuje s jednotlivými tvrzeními žalovaného a opakuje své kasační námitky, resp. žalobní tvrzení.

Podáním ze dne 15. 1. 2016, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno téhož dne, požádal stěžovatel, aby soud k projednání kasační stížnosti nařídil jednání, „při němž bude provedeno dokazování zejména rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 11 Af 15/2014 – 59,

ze dne 30. dubna 2015 s vyznačenými totožnými pasážemi“. Dále stěžovatel navrhl provedení zcela nového důkazu, „(který vznikl až po podání kasační stížnosti)“, kterým je „odpověď eurokomisařky Bieńkowské ze dne 8. 1. 2016 jménem Komise na interpelace europoslance Zabradilá“.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšší správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.); kasační stížnost je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); v řízení je stěžovatel zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je rovněž přípustná. Stěžovatel v ní uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích a rozsahu stěžovatelem uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu, že městský soud vůbec neposoudil námitku libovůle a diskriminace obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek a dále ignoroval námitku směřující proti procesním pochybením žalovaného. Stěžovatel rovněž namítal nesrozumitelnost rozsudku, který obsahoval pasáže, jejichž obsah neodpovídá projednávané věci. Tyto kasační námitky jsou zčásti důvodné.

Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné zejména tehdy, není-li zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

Je třeba přisvědčit stěžovateli, že rozsudek městského soudu obsahuje pasáže, ve kterých se městský soud zabýval otázkami, které se v projednávané věci nevyskytly. Jedná se zejména o dva odstavce na straně 5 a 6 rozsudku, z jejichž obsahu je zřejmé, že s projednávanou věcí nesouvisí. Zmíněné odstavce jsou součástí narační části odůvodnění napadeného rozsudku, ve které soud „pouze“ seznamuje s vyjádřeními stran řízení, nejde tedy o tu část odůvodnění, kde soud předestírá vlastní názor. Byť se jedná o zřejmé pochybení městského soudu, tento nedostatek sám o sobě nepřezkoumatelnost celého rozhodnutí nezpůsobuje. Pochybení se městský soud dopustil rovněž tím, že v rozsudku zmínil argument veřejného zájmu na ochraně mládeže a dětí, resp. existence chráněných budov ve smyslu § 17 odst. 11 loterního zákona, přitom tyto argumenty žádný z účastníků nevznesl. I v tomto případě se však jedná o dílčí nedostatek, pro který není napadený rozsudek z uvedených důvodů nepřezkoumatelný. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že došlo „ke zjevnému odepření spravedlnosti, když městský soud se ve skutečnosti ... případem vůbec nezabýval“, pro takový závěr neshledal kasační soud důvody.

Rozsudek je však nepřezkoumatelný z důvodu nevyřádkování některých žalobních námitek. Městský soud ve svém rozsudku sice správně použil argumentaci judikaturou Ústavního soudu, a to nálezem ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10; sám však ve svém rozhodnutí nedostál požadavkům, které Ústavní soud v tomto nálezu stanovil. Ústavní soud v uvedené věci

pokračování

zamítl návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, regulující výherní hrací přístroje tak, že byla stanovena adresa, na níž bylo možno tyto přístroje provozovat. V bodě 40. a násl. nálezů k námitce nemožnosti aplikace vyhlášky pro její diskriminační povahu upozornil na povinnost soudů posuzovat každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony; viz: „40. Ústavní soud již v řadě svých rozhodnutí uvedl, že definičním znakem pojmu zákon či právní předpis je jeho obecnost, přičemž důvody setrvání na požadavku všeobecnosti právního předpisu jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce [srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.) nebo náleží sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)]. V nálezů sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) pak Ústavní soud traktoval, že výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečný (konkrétní) případ, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. Regulace jedinečných případů a jejich vydání z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Současně však je nutno mít při zacházení s těmito kautelami na zřeteli, že byly Ústavním soudem vysloveny ve vztahu k normám zákonným, jež z povahy věci musí být nadány velkou mírou obecnosti. Vztahovat bez dalšího požadavek obecnosti ve stejné míře na obecně závazné vyhlášky, které regulují aktivity a důsledky lidské činnosti v obcích podle místních specifik, by bylo nepřipadné. Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (at' už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsí nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit. V řízení před Ústavním soudem se tyto úvahy uplatní při přezkumu obecně závazné vyhlášky v rámci 3., případně 4. kroku testu. [...] 42. Dalším relevantním důvodem požadavku obecnosti je pak dle judikatury Ústavního soudu i to, aby se individualizované subjekty mohly domoci přímé soudní ochrany; normativní právní úprava individualizované věci je totiž naopak zřehavuje soudní ochrany, které by se těmto subjektům dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních právních aktů (srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007; N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.). Tak tomu však v tomto případě není. V nálezů sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 (viz výše) Ústavní soud dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. innominátních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přiblížit. Tento model tak případně provozovatele přístrojů nezřehavuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojit proti rozhodnutí Ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat (srov. obdobně náleží sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008; N 80/49 SbNU 165; 287/2008 Sb.).“

Jak Nejvyšší správní soud shora konstatoval, městský soud uvedeným požadavkům přezkumu nedostál. Stěžovatel ve všech třech žalobách podaných proti rozhodnutím žalovaného namítal porušení hospodářské soutěže a diskriminační povahu obecně závazných vyhlášek vydaných městy Klatovy, Varnsdorf a Říčany. Tvrdil, že obecně závazná vyhláška byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, aniž by bylo prokázáno jeho porušování (město Klatovy), že vyhláška dovoluje provoz loterií a jiných podobných her pouze na jednom či několika vybraných adresách (město Varnsdorf), že vyhláška bez odůvodnění reguluje jen některé druhy loterií a jiných podobných her vyjmenované v § 50 odst. 4 zákona o loteriích, a tím bezdůvodně zvýhodňuje určitý segment trhu resp. určité provozovatele před jinými a tím narušuje hospodářskou soutěž (město Říčany).

Městský soud byl povinen se tvrzeními o diskriminačním charakteru obecně závazných vyhlášek zabývat a po zvážení všech individuálních okolností případu učinit závěr o tom, zda jsou dány důvody pro neaplikování příslušné vyhlášky ve věci stěžovatele. Městský soud ale na uvedená žalobní tvrzení vůbec nereagoval, a tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností a současně rozhodl v přímém rozporu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jakkoliv jej citoval.

Nejvyšší správní soud dále z podaných žalob ověřil, že stěžovatel vždy pod bodem IV. příslušné žaloby namítal, že byl zkrácen na svých procesních právech; uvedl, že nebyl informován o tom, že obec zaslala ve věci své vyjádření, a nebyl žalovaným vyzván ve smyslu § 36 správního řádu, aby se k doplněnému vyjádření obce vyjádřil. Dále namítal, že žalovaný nedal řádným procesním způsobem na vědomí, k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí a stěžovatel tak nemohl rozpoznat, kdy je namístě se ke kompletním podkladům rozhodnutí vyjádřit. Tato žalobní tvrzení městský soud pominul a nikterak se jimi nezabýval.

Lze tedy shrnout, že v uvedených směrech odůvodnění rozhodnutí krajského soudu postrádá rozhodné relevantní důvody pro výrok o zamítnutí žaloby, a proto je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je zčásti nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, nebrání tato skutečnost přezkumu rozsudku z pohledu dalších kasačních námitek napadajících právní závěry městského soudu, které jsou oddělitelné od nepřezkoumatelné části rozsudku (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74).

Stěžovatel jak v řízení před městským soudem, tak ve správním řízení namítal, že žalovaný nedodržel zásadu aplikační přednosti práva Evropské unie, když na daný případ aplikoval ustanovení zákona o loteriích, obecně závazné vyhlášky obcí a judikaturu vyšších soudů, které jsou v příkrém rozporu s právem Evropské unie.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že se totožnými námitkami již zabýval, a to v rozsudku č. j. 1 As 297/2015 – 77, ze dne 20. 1. 2016, obdobným námitkám se věnoval rovněž v rozsudcích č. j. 10 As 62/2015 – 170, ze dne 22. 7. 2015, a č. j. 6 As 285/2014 – 32, ze dne 24. 2. 2015. Byť stěžovatel namítal, že ve věci sp. zn. 6 As 285/2014 byly skutkové okolnosti odlišné v tom, že důvodem pro zrušení povolení k provozování loterií bylo sousedství chráněných budov, lze obecné závěry i z tohoto rozhodnutí vztáhnout na nyní projednávanou věc.

Stěžovateli je judikatura zdejšího soudu v otázce aplikovatelnosti unijního práva na oblast loterií známa, není proto nutné její obsah podrobně rekapitulovat; pokládá ji však za nesprávnou, scestnou a v příkrém rozporu s dlouhodobou a konstantní judikaturou SDEU. Kasační soud však neshledal důvod se od svých dříve přijatých závěrů odklonit a souhlasí s městským soudem, který v projednávané věci nedovodil aplikovatelnost práva EU.

Městský soud správně vycházel z právní úpravy loterního zákona, podle jehož § 43 odst. 1 *orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.* V nynějším případě bylo takovou okolností nabytí účinnosti obecně závazných vyhlášek, které zakázaly na území jednotlivých měst provozování sázkových her. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb., obec *může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených,*

pokračování

*nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce. Zároveň platí, že pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyplývá bez ohledu na zmocnění zákonem o loteriích z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (srovnej náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011).*

Pokud jde o závěr o neaplikovatelnosti unijního práva, vycházel městský soud správně z rozsudků zdejšího soudu, ve kterých soud v obdobných případech vyslovil, že stěžovatel není osobou využívající svobody pohybu osob, zboží a služeb. Na jeho postavení tak nedopadá právo EU. Působnost Listiny základních práv EU je ve vztahu k jednání členských států definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny EU určena členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie [...]. Podle čl. 51 odst. 2 navíc Listina EU nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách. Pouze použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou EU [...]. Podle Soudního dvora pojem „uplatňování práva Unie“ použitý v čl. 51 Listiny EU předpokládá „*existenci určitého stupně souvislosti mezi aktem práva Unie a dotčeným vnitrostátním opatřením, která jde nad rámec příbuznosti dotčených oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou.*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2014 ve věci C-198/13, *Julian Hernández a další*, bod 34). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb (čl. 1 odst. 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her [čl. 2 odst. 2 písm. h)]. Předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení zákona o loteriích nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva. (srov. rozsudky č. j. 6 As 285/2014 – 32, body 40, 41; č. j. 10 As 62/2015 – 170, body 12-21 a č. j. 10 As 62/2015 – 170 body 9 - 21).

Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem dospěl k závěru, že nyní projednávaná věc nespadá do působnosti unijního práva, tudíž nejsou splněny aplikační předpoklady Listiny EU.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s interpretací rozsudků SDEU, jak ji v kasační stížnosti uvádí stěžovatel. V této souvislosti je možné znovu odkázat na rozsudek zdejšího soudu 10 As 297/2015, ve kterém se stěžovatel dovolával stejných rozhodnutí SDEU a argumentoval obdobně. Zdejší soud k tomu v rozsudku 10 As 297/2015 uvedl: „*(p)rávo EU bude použitelné ve svých základních principech, jako je svoboda usazování (čl. 49 SFEU) a volný pohyb služeb v rámci EU (čl. 56 SFEU), i na věci, které ze své působnosti sbora citované směrnice 2006/123 vylučuje. V každém případě ale zásadně půjde o věci, kde příslušník jednoho členského státu realizuje své právo svobody usazování na území druhého členského státu.*“ Nejvyšší správní soud dovodil, že čistě vnitrostátní právní úprava může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených právem EU zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy (ohledně ukázek aplikace tohoto pravidla lze odkázat na judikaturu soudního dvora citovanou v rozhodnutí NSS č. j. 10 As 62/2015 – 172).

Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že nesprávně posoudil i otázky „*principu legitimního očekávání a právní jistoty, nepřijatelnosti retroaktivity právních norem, předvídatelnosti, transparentnosti a nediskriminace*“. Vzhledem k takto obecně formulované kasační námitce se Nejvyšší správní soud omezil pouze na zkoumání toho, zda městský soud své závěry ohledně uvedených otázek řádně odůvodnil, a zda tyto v obecné rovině obstojí. Námitce stěžovatele nelze přisvědčit. Uvedenými otázkami se městský soud zabýval a vypořádal je v souladu s dosavadní

judikaturou. Dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel si musel být vědom existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy toho, že může být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz herních zařízení, tohoto povolení zbaven. Nemohlo mu tedy vzniknout legitimní očekávání. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, i pokud jde o posouzení principu proporcionality. Nad stěžovatelovým právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v daném případě převažuje právo obcí na samosprávu. Postup žalovaného, kdy v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zruší vyhláše odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nálezný sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).

Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Sama skutečnost, že stěžovatel nesouhlasí s rozhodovací praxí žalovaného a soudů, takový důvod nepředstavuje. Správní soud v této věci neaplikuje vnitrostátní úpravu navázanou na právo EU. Stejně tak předmětem věci vůbec není zájem cizozemských provozovatelů vstoupit na český herní trh, ale zrušení dříve vydaného povolení k provozu loterií stěžovateli jako české obchodní společnosti, kterým došlo ke zkrácení původní doby platnosti povolení k provozování loterií. Na věc tedy právo EU nedopadá, a nejsou ani splněny jakékoliv další podmínky, pro které by soud považoval za nutné položit předběžné otázky formulované stěžovatelem. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na již několikrát citované rozsudky č. j. 10 As 62/2015 – 170 a č. j. 1 As 297/2015 – 77, v nichž se zdejší soud k nadbytečnosti předložení předběžné otázky rovněž opakovaně vyjadřoval.

K návrhu stěžovatele, aby k projednání kasační stížnosti bylo nařízeno jednání, u kterého by byl proveden důkaz rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 11 Af 15/2014 – 59, ze dne 30. 4. 2015 a důkaz odpovědi eurokomisařky Bienkové ze dne 8. 1. 2016 na interpelace europoslance Zahradila, Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 109 odst. 1 s. ř. s. o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání. Podle názoru zdejšího soudu předložený spis obsahoval dostatek informací pro to, aby bylo možno ve věci rozhodnout. Nařízení ústního jednání se proto jevilo jako nadbytečné.

#### **IV. Závěr a náklady řízení**

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem posoudí všechny žalobní námitky stěžovatele, současně rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poukazuje nad rámec uvedeného na to, že v napadeném rozsudku městského soudu je v záhlaví rozsudku v označení věci nesprávně uvedeno i rozhodnutí ministra financí č. j. MF-55544/2013/34-RK, ze dne 23. 5. 2014, ohledně něhož bylo řízení o žalobě zastaveno. Usnesením ze dne 11. 5. 2015, č. j. 11 Af 34/2014 – 58, městský soud spojil ke společnému projednání 4 žaloby, jimiž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2014, č. j. MF-83672/2013/34-RK,



pokračování

č. j. MF-78957/2013/34-RK, č. j. MF-111279/2013/34-RK a č. j. MF-55544/2013/34-RK. Podáním ze dne 5. 6. 2015 vzal žalobce zpět žalobu podanou proti rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2014, č. j. MF-55544/2013/34-RK; městský soud usnesením ze dne 10. 6. 2015, č. j. 11 Af 34/2014 – 78, vyloučil tuto žalobu k samostatnému rozhodnutí a řízení o této žalobě zastavil. Zbývající žaloby, které se týkaly rozhodnutí o zrušení povolení k provozu loterií a jiných obdobných her ve městech Říčany, Klatovy a Varnsdorf zamítl městský soud rozsudkem, který je nyní napadený kasační stížností.

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

V Brně dne 26. května 2016

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu