



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **multigate a.s.**, se sídlem Riegrova 373/6, Olomouc, zast. JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem se sídlem Wellnerova 1322/3, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 7. 10. 2015, čj. MF 16823/2015/34/2901-RK, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **statutární město Brno**, se sídlem Malinovského náměstí 624/3, Brno, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2017, čj. 3 Af 60/2015-74,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 3. 2015, čj. MF-58502/2013/34-7 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), s odkazem na § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2015 (dále jen „zákon o loteriích“; tento zákon byl s účinností od 1. 1. 2017 zrušen zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách; pozn. NSS), výroky I. – VII. zrušil sedm rozhodnutí žalovaného vydaných v letech 2008 a 2009, a to v částech týkajících se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím různých zařízení nebo systémů na adrese Žarošická 26, Brno, z důvodu rozporu obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014 (dále i jen „loterijní vyhláška“), jež zakazovala provozování sázkové hry, loterie a podobné hry na celém území statutárního města Brna.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) rozklad, který ministr žalovaného v záhlaví uvedeném rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti tomu se stěžovatelka bránila žalobou, kterou Městský soud v Praze v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl. Proti danému rozsudku nyní brojí kasační stížností.

[3] Městský soud se stěžovatelkou nesouhlasil, že by došlo k nesprávné aplikaci § 43 zákona o loteriích. Již v oznámení o zahájení řízení ze dne 13. 5. 2013 žalovaný jednoznačně ozřejmil důvod zjištěného rozporu loterijních povolení s loterijní vyhláškou.

[4] Žalobní námitku nepřípustné retroaktivity vypořádal městský soud odkazem na body 36 a 37 rozsudku NSS ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, *ve věci SYNOT TIP proti Krajskému úřadu Pardubického kraje*. Dodal, že obecně závazná vyhláška statutárního města Brna nemá účinky pravé retroaktivity, tj. neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti zpětně, avšak nepravá retroaktivita je v právu obecně přípustná.

[5] Námitku porušení ústavně zaručených práv městský soud posoudil s odkazem na náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, *ve věci města Klatovy*, ze kterého plyne, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), již dávno před tím, než byla přijata novela zákona o loteriích – zákon č. 300/2011 Sb. Zrušená loterijní povolení pro území statutárního města Brna byla vydána v letech 2008 a 2009, což bylo ještě před zmíněnou novelou zákona o loteriích a v době, kdy obce disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Stěžovatelka si proto nejen mohla, ale především měla být vědoma, že její podnikatelský záměr byl vždy limitován vůči Zastupitelstva statutárního města Brna, jež mohlo provozování určité loterie na území tohoto města kdykoli podřídit regulaci. Stěžovatelce tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčené statutární město regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., pak přechodné ustanovení v čl. II odst. 4 tohoto zákona nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, ale naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu. Městský soud dále opětovně odkázal na rozsudek kasačního soudu *ve věci SYNOT TIP proti Krajskému úřadu Pardubického kraje*. Ohledně námitky rozpornosti s unijním právem městský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2015, čj. 10 As 62/2015-170, *ve věci SYNOT TIP proti Ministerstvu financí*, který dospěl k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Městský soud uvedl, že právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz loterií a jiných hazardních her je právem ústavně garantovaným. Ústavní soud několikrát potvrdil, že toto právo v rámci testu proporcionality převáží i nad ústavně zaručeným právem podnikat.

[6] K žalobní námitce nesplnění notifikační povinnosti České republiky v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. a jejím případným důsledkům na aplikovatelnost uvedeného zákona a dotčených obecně závazných vyhlášek statutárního města Brna městský soud odkázal na rozsudek NSS *ve věci SYNOT TIP proti Ministerstvu financí*. Tato otázka není dle soudu relevantní, jelikož i za situace, že by nebyl daný zákon vynutitelný, by předmětná loterijní vyhláška statutárního města Brna obstála jako taková podle § 10 písm. a) zákona o obcích.

[7] K odkazu stěžovatelky na závěry vyslovené v rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále i „SDEU“) ze dne 11. 6. 2015, *ve věci C-98/14, Berlington Hungary a další*, městský soud uvedl, že se věc nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, neboť nebyl doložen tzv. unijní prvek. K otázce chybějícího unijního prvku odkázal městský soud na rozsudek NSS

pokračování

*ve věci SYNOT TIP proti Ministerstvu financí.* Regulace loterií a sázek není upravena v žádném přímo aplikovatelném unijním předpise, tudíž nemůže právě řešený případ spadat pod uvedenou situaci. V oblasti regulace loterií a sázek neexistuje pro Českou republiku ani žádný jiný unijní závazek, který by musela provádět. Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, která má za cíl usnadňovat výkon svobody usazování pro poskytovatele služeb, ve svém čl. 2 odst. 2 písm. h) výslovně ze své působnosti vylučuje hazardní hry. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována a ani zákon o loteriích není předpisem, který by prováděl právo Evropské unie.

[8] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku rovněž konstatoval, že ustanovení čl. 49 a 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) mohou být aktivována pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což ale pro stěžovatelku neplatí. Není totiž osobou, která by realizovala svobodu usazování na území jiného členského státu nebo která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právnickou osobou, která nabízí služby na území České republiky. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou, která sice může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních ekonomických svobod zaručených unijním právem, avšak zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy. Pokud se stěžovatelka snažila připodobnit svou situaci k té, jež byla posuzovaná SDEU v rozsudku *Berlington Hungary*, činila tak nedůvodně, neboť jí citované pasáže se netýkají aplikačního rámce unijního práva, nýbrž přípustnosti tehdejší předběžné otázky. Městský soud znovu připomněl, že se ve věci stěžovatelky jedná o spor týkající se zrušení povolení k provozování loterií, které bylo již dříve vydáno české právnické osobě k tomu, aby mohla svou činnost provozovat na území České republiky; jakákoli vazba na právo Evropské unie tak podle městského soudu chybí. K tomu soud připodotkl, že volný pohyb služeb podle práva Evropské unie se týká především svobody poskytovat služby v jiném členském státě (čl. 56 a 57 SFEU), přičemž z judikatury SDEU plyne, že jako přímý důsledek svobody poskytovat služby patří do volného pohybu služeb i právo osob přijímat službu v jiném členském státě (rozsudek ze dne 2. 2. 1989, ve věci C-186/87). Přeshraničním poskytnutím služeb ve smyslu čl. 56 SFEU je též situace, kdy poskytovatel se sídlem v jednom členském státě dodá, aniž se přemístil, službu příjemci v jiném členském státě (rozsudek ze dne 12. 6. 2003, ve věci C-234/01). Pro uplatnění unijního práva je tak nutný přeshraniční aspekt, který aktivuje práva osoby v závislosti na tom, zda je poskytovatelem, anebo příjemcem služby. Obecně tedy platí, že dovolávat se volného pohybu služeb může osoba, která poskytuje službu v jiném členském státě, a dále osoba, která službu v jiném členském státě přijímá. Poskytovatel z jednoho členského státu, který v tomto státě také službu poskytuje, se však nemůže dovolávat volného pohybu služeb za situace, kdy jeho zákazníci přichází z jiného členského státu. Taková situace se liší od případů posuzovaných SDEU v rozsudcích ze dne 10. 5. 1995, ve věci C-384/93, *Alpine Investments*, a ze dne 6. 11. 2003, ve věci C-243/01, *Gambelli*. V nich totiž poskytovatel usazený v jednom státě nabízel službu telefonicky zákazníkům usazeným v jiném členském státě. V nyní projednávaném případě však český poskytovatel na území České republiky nabízel služby, které pouze mohli poptávat i zahraniční zákazníci. Taková situace unijní prvek podle názoru městského soudu nezakládá. Stěžovatelka by se volného pohybu služeb mohla dovolávat v případě, že by chtěla své služby nabízet v jiném členském státě. Teoreticky by se volného pohybu služeb mohli na území České republiky dovolávat zákazníci z jiných členských států, avšak nikoli stěžovatelka, protože jí se v daném případě otázka přeshraničního pohybu vůbec netýká.

[9] Ve vztahu ke stěžovatelkou navrženému položení předběžných otázek SDEU týkající se notifikačního procesu městský soud odkázal na bod 23 rozsudku NSS *ve věci SYNOT TIP proti Ministerstvu financí* a rovněž uvedl, že není povinen využít jmenovaného institutu.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

### II. a) Kasační stížnost

[10] V první řadě stěžovatelka obecně vyjádřila přesvědčení, že žalovaný nesprávně aplikoval § 43 odst. 1 zákona o loteriích na posuzovanou věc, neboť jeho rozhodnutí je současně v rozporu s primárním právem Evropské unie a porušuje stěžovatelčino právo na volný pohyb služeb a svobodu usazování. Za nezákonné považuje i to, že městský soud nevyhověl jejímu návrhu na přerušování řízení a položení navržených předběžných otázek k posouzení SDEU. V kasační stížnosti rozsáhle argumentuje k povinnosti soudu položit předběžnou otázku.

[11] Stěžovatelka namítá, že se městský soud měl odchýlit od rozhodovací praxe Ústavního soudu, ze které vycházel, jelikož měla být shledána aplikační přednost unijního práva. Městský soud nesprávně vyložil význam rozsudku SDEU ve věci *Berlington Hungary*.

[12] Nesprávně pak měl městský soud posoudit taktéž námitku nedodržení notifikačního procesu. Nebylo zhodnoceno, zda měla být notifikaci podrobena také obecně závazná vyhláška statutárního města Brna, která je ve svém důsledku technickou normou. Stěžovatelka odkázala na bod 100 odůvodnění rozsudku SDEU ve věci *Berlington Hungary*, kde předpis zakazující provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina byl podřazen pod „*technické předpisy*“ 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*“).

[13] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že městský soud na danou věc neaplikoval procesní úpravu přezkumného řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle jejího názoru nelze § 43 odst. 1 zákona o loteriích aplikovat na případy, kdy se změnila právní předpisy. Z daného ustanovení naopak vyplývá, že se má jednat výlučně o okolnosti skutkové povahy. Ohýbání zmíněného ustanovení tak, aby sloužilo jako normativní základ pro rušení již udělených povolení, považuje stěžovatelka za rozporné nejen s dosavadní praxí, ale i s logikou zákona o loteriích.

[14] Další vadu řízení spatřuje stěžovatelka v nedostatečné opoře zjištěných skutečností ve správním spise. Ten neobsahuje rozhodnutí o povolení. V důsledku toho není možné ověřit, zda byla prvostupňovým rozhodnutím rušena platná a účinná povolení, přičemž taková úvaha není obsažena ani v odůvodnění dotčených správních rozhodnutí. Obdobně neobsahuje spis ani obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna.

[15] Stěžovatelka uzavírá, že v důsledku nesouladu zákona č. 300/2011 Sb. (a obecně závazné vyhlášky) s čl. 49 a 56 SFEU je postup žalovaného také v rozporu se zásadou právní jistoty, principem legitimního očekávání, principem ochrany práv nabytých v dobré víře, jakož i s principem proporcionality. Stěžovatelka vynaložila značné úsilí a náklady na to, aby jí byla vydána nyní rušená povolení, přičemž provozování loterií a jiných podobných her jí bylo povoleno na dobu určitou. Proto očekávala, že v povoleném období bude moci zařízení provozovat. Žalovaný přitom dlouhodobě zastával názor, že interaktivní videoloterní terminály nelze regulovat obecně závaznými vyhláškami, protože byly takové vyhlášky aplikovány toliko na výherní hrací přístroje. V souvislosti s přijetím zákona č. 300/2011 Sb. a na něj navazujících obecně závazných vyhlášek a nálezů Ústavního soudu je ve věci postupováno retroaktivně, přičemž jde o zásadně nepřipustnou nepravou retroaktivitu.

pokračování

## II. b) Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *ve věci města Chrástavy*, zopakoval, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 zákona o loteriích, a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Z toho rovněž plyne, že nemohla být porušena dobrá víra stěžovatelky a její legitimní očekávání. Žalovanému nepřísluší posuzovat nezákonnost či nepředvídatelnost obecně závazných vyhlášek obcí, ani mu nepřísluší zkoumat důvody, které vedly obec ke stanovení míst regulace. Již v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, *ve věci města Františkovy Lázně*, Ústavní soud judikoval, že v případě, že by žalovaný narušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu.

[17] V posuzované věci není splněn předpoklad pro přednostní aplikaci práva Evropské unie, jelikož národní právo není v rozporu se sekundárním právem. Stěžovatelka v tomto směru nepoukázala na jediné rozporné ustanovení. Žalovaný připomněl, že stěžovatelka není osobou využívající svobodu pohybu, proto na ni právo Evropské unie nedopadá.

[18] Ve věci *Berlington Hungary* byla situace odlišná od právě projednávané, jelikož nyní nebyla rušena povolení okamžitě ze zákona, ale až po provedeném správním řízení. Provozovatel mohl vykonávat svoji činnost po celou dobu správního řízení.

[19] Dle judikatury SDEU je věcí národního soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání. Dále žalovaný odkázal na řadu rozhodnutí SDEU stran zásady ochrany legitimního očekávání.

[20] Zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikační proceduře podle směrnice 98/34/ES. Návrh (vládou schválený dne 29. 9. 2010) byl v rámci notifikační procedury předložen, přičemž lhůta skončila dne 23. 12. 2010, aniž byly uplatněny jakékoli připomínky. Vládou schválený návrh ostatně novelizoval zákon o loteriích toliko v jediném bodě, a sice ohledně rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her, změnou § 50 odst. 4. K tomu neměla Evropská komise ani jiný členský stát připomínek, pročež byl notifikační proces uzavřen. Dodatečně sice ještě došlo ke změně předloženého návrhu, kdy v rámci pozměňovacích návrhů došlo k výraznému rozšíření novelizace (např. k upravení problematiky veřejně prospěšných účelů, novému rozdělení loterií a jiných podobných her – přidání nových kategorií apod.), to ale vedlo k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek. Ty se ale netýkaly § 50 odst. 4, nýbrž podmínky sídla provozovatele na území České republiky a ověřování totožnosti a věku v tzv. kamenných provozovnách. Notifikační povinnost se vztahuje pouze na právní předpisy s celostátní působností nebo na větší část území. Zákon o loteriích svěřuje regulaci loterií prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcím. Žalovaný poukázal na rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2016, čj. 3 Afs 66/2014-103, dle kterého nebyla obecně závazná vyhláška města Kroměříž technickým předpisem. Dle žalovaného je tento závěr aplikovatelný i na nyní posuzovanou věc. V rozsudku ze dne 13. 7. 2017, čj. 1 As 5/2017-76, kasační soud potvrdil, že obecně závazné vyhlášky nenaplňují definici technického předpisu, proto není nutné o jejich existenci informovat Evropskou komisi. Žalovaný nesporně, že zákon o loteriích je předpisem, který podléhá notifikačnímu řízení; na druhou stranu zdůrazňuje, že je třeba vykládat směrnici s ohledem na její smysl – ne každé jednotlivé ustanovení technického předpisu musí mít nutně „technickou povahu“ (což má platit například pro úpravu problematiky procesního postupu ve správním řízení - § 45 odst. 3 zákona o loteriích). Jednotlivá ustanovení zákona, jež nemají technickou povahu, pak nepodléhají notifikační proceduře (v tomto žalovaný odkazuje

na odst. 39 stanoviska generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci č. C-443/98, *Unilever*). I v případě nedodržení notifikační procedury tak budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice. Národní soudy jsou pak povinny interpretovat národní právo v souladu s evropským právem tak, aby zajistily jeho plnou účinnost. Žalovaný přistupuje k notifikační proceduře v rámci zákona o loteriích z opatrnosti, avšak právě ustanovení o regulační pravomoci obcí není technickým ustanovením v pravém slova smyslu.

[21] Žalovaný podotýká, že ke zrušení daných povolení by bylo došlo, i pokud by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat. Již před přijetím tohoto zákona byla dána pravomoc obcí regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Pojem „výherní hrací přístroj“ byl již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. interpretován ve smyslu nálezu *ve věci města Chrastavy* a na něj navazujících rozhodnutí nejvyšších soudů. Pod uvedený pojem se zařazovaly i interaktivní videoloterní terminály a případně i jiná technická herní zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) zákona o loteriích. Žalovaný se proto domnívá, že není na místě řízení o kasační stížnosti přerušit a obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie.

[22] Žalovaný také popírá důvodnost námítky poukazující na procesní pochybení, kdy správní orgány nepostupovaly v časových limitech pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení o zrušení povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *sui generis*, na které nelze aplikovat ustanovení hlavy IX. správního řádu o přezkumném řízení; prvně zmíněné zákonné ustanovení je totiž ve vztahu zvláštnosti k obecné úpravě správního řádu.

### III. Přerušení řízení o kasační stížnosti a řízení po rozhodnutí o pokračování v řízení

[23] Pátý senát Nejvyššího správního soudu postoupil věc vedenou pod sp. zn. 5 As 177/2016 rozšířenému senátu, bylo řízení o nynější kasační stížnosti i s ohledem na návrh stěžovatelky ze dne 13. 11. 2017 přerušeno usnesením ze dne 11. 9. 2018, čj. 9 As 236/2017-57.

[24] Rozšířený senát poté, co mu byla věc postoupena pátým senátem k rozhodnutí, předložil usnesením ze dne 21. 3. 2019, čj. 5 As 177/2016-61, Soudnímu dvoru Evropské unie 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);*
- 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?“*

pokračování

[25] O položených předběžných otázkách bylo rozhodnuto rozsudkem SDEU ze dne 3. 12. 2020, č. C-311/19, *Bonver Win*.

[26] V návaznosti na rozsudek SDEU *Bonver Win* vrátil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 10. 2. 2021, čj. 5 As 177/2016-139, věc pátému senátu, přičemž uvedl, že „[ú]činky práv EU, konkrétně článku 56 a násl. SFEU, mohou tedy dle okolností v dané věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případně takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU. [38] Je proto zjevné, že za předpokladu, že by se prokázal skutkový základ unijního prvku tvrzeného stěžovatelem (viz o tom bod 32 rozsudku Soudního dvora v nyní projednávané věci), je dopad práva EU na věc třeba zvažovat, a to v intencích judikatury Soudního dvora zmiňované pátým senátem, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*, zejména (co do důsledků evropského práva pro aplikovatelnost OZV) jeho bodů 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92. Jak pak vyslovil Soudní dvůr v odpovědi na předběžnou otázku v nyní projednávané věci, v takovýchto případech nelze uplatnit pro možnost omezení volného pohybu služeb pravidlo *de minimis*.“ Rozšířený senát k tomu v daném usnesení navíc dodal, že SDEU zodpověděl jeho předběžnou otázkou v úplnosti, tedy zcela vyčerpal právní otázku předloženou pátým senátem k posouzení rozšířenému senátu.

[27] S ohledem na výše uvedený vývoj Nejvyšší správní soud rozhodl usnesením ze dne 18. 2. 2021, čj. 9 As 236/2017-59, podle § 48 odst. 6 ve spojení s § 120 s. ř. s. o pokračování řízení a poskytl účastníkům řízení a osobě zúčastněné na řízení lhůtu k vyjádření k rozhodnutí rozšířeného senátu, resp. rozsudku SDEU ve věci *Bonver Win*.

[28] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že ačkoli je třeba přehodnotit dříve obecně zastávaný právní názor o neaplikovatelnosti čl. 56, jedná se v nyní posuzované věci o otázku spíše akademického významu. Provozovatel je dle SDEU povinen nejenom tvrdit poskytování služeb zahraničním klientům, ale toto poskytování je rovněž povinen náležitě prokázat. Stěžovatelka tvrdila existenci tzv. „unijního prvku“ nejdříve v doplnění žaloby ze dne 22. 6. 2017, tedy značně opožděně, přičemž své tvrzení žádným způsobem nedokládala. Nadto žalovaný uvedl, že zákaz provozování hazardních her je veden zájmem na ochraně veřejného pořádku, jehož porušování bývá s jejich provozováním spjato. Jde o stěžejní důvod zakládající jednu z podmínek pro přípustné omezení volného pohybu služeb dle čl. 52 SFEU (v návaznosti na čl. 62 SFEU). Jde současně o omezení souladné s požadavky vyslovenými SDEU v rozsudku *Berlington Hungary*.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Nikoli však každá z kasačních námitek byla uplatněna přípustně, o čemž bude v podrobnostech pojednáno níže.

[30] Kasační stížnost není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud se téměř totožnou věcí týchž účastníků zabýval již v rozsudku ze dne 10. 3. 2021, čj. 2 As 334/2017-61. Právě rozhodující senát s názory vyslovenými druhým senátem souhlasí, nemá důvod se od jeho závěrů odlišovat, a proto z nich vychází.

#### ***IV. a) Nesoulad s právem Evropské unie; volný pohyb služeb (čl. 56 SFEU)***

[32] Předně je třeba uvést, že stěžovatelka dovozovala nesoulad rozhodnutí žalovaného s právem Evropské unie hned z několika různých důvodů. Pro přehlednost proto Nejvyšší správní soud níže rekapituluje konkrétní podobu stěžovatelčiných tematicky relevantních námitek, včetně přiřazení k příslušné fázi právního sporu.

[33] Stěžovatelka ve svém vyjádření k zahájení správního řízení ze dne 1. 7. 2013 mj. uvedla, že nově nastolený režim povolování loterií a jiných podobných her považuje za neobjektivní, diskriminační a rozporný se zásadou rovného zacházení vyjádřenou v rozsudku SDEU ze dne 19. 7. 2012, ve věci C-470/11, *SLA Garkalns*, a ze dne 3. 6. 2010, ve věci C-203/08, *Sporting Exchange*. V této souvislosti uvedla, že režim povolování je rozporný především se „*zásadou svobody usazování stanovenou v čl. 43 ES.*“

[34] Ve vyjádření k podkladům ze dne 16. 8. 2013 neuvedla stěžovatelka nic ohledně souladnosti rušení povolení s právem Evropské unie. V následném rozkladu toliko odkázala na již dříve označenou judikaturu SDEU k zásadě rovného zacházení a opětovně namítla rozpor zrušení povolení se směrnicí 98/34/ES.

[35] Stěžovatelka pak v žalobě ze dne 17. 12. 2015 namítla, že zrušení povolení bylo rozporné s principem právní jistoty, a poukázala na rozsudek SDEU ze dne 8. 12. 2011 ve věci C-81/10 P, *France Télécom SA*, a ze dne 16. 2. 2012, ve spojených věcech C-72/10 a C-77/10, *Costa a Cifone*. Jinak ve vztahu k právu Evropské unie uplatnila toliko námitku nedodržení notifikační procedury při přijímání zákona č. 300/2011 Sb.

[36] V přípisu městskému soudu ze dne 22. 6. 2017 stěžovatelka navrhovala přerušení řízení a položení předběžné otázky SDEU týkající se notifikační povinnosti. Ve stejném přípisu stěžovatelka dále doplnila, že uváděla „*že daná legislativa, a tedy i žalobou napadené rozhodnutí, které zákon č. 300/2011 Sb. aplikuje, je v rozporu s volným pohybem služeb, jak je zakotveno v čl. 56 Smlouvy o fungování EU. V této souvislosti se žalobce opírá zejména o rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci Berlington Hungary (C-98/14), kdy v původním řízení žalobkyně - maďarské společnosti provozující hazardní hry, napadaly vnitrostátní právní předpisy regulující provozování hazardních her mimo jiné i z důvodu, že nebyla dodržena notifikační povinnost, a že jsou takové předpisy v rozporu s volným pohybem služeb.*“ Po citování vybraných částí rozsudku SDEU ve věci *Berlington Hungary* stěžovatelka uzavřela, že podle jejího názoru není třeba žádat SDEU o zodpovězení předběžné otázky, když je zjevné, že zákon č. 300/2011 Sb. je v rozporu s čl. 56 SFEU, avšak na otázce trvala, neboť tuzemské správní soudy zastávají názor opačný. Závěrem zformulovala další předběžné otázky.

[37] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatelka namítala rozpor s právem Evropské unie ve správním řízení pokud jde o nedodržení notifikační procedury při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., dále nedodržení zásady rovného zacházení, a to v kontextu se svobodou usazování dle čl. 49 SFEU. Těžiště její argumentace spočívalo v otázce notifikace; pokud jde o otázku svobody usazování, jednalo se o námitku zcela obecnou. Aplikovatelností čl. 56 SFEU neargumentovala vůbec.

[38] V žalobě stěžovatelka uplatnila a rozhojnila námitku nedodržení notifikační procedury, přičemž nově akcentovala rozpornost správních rozhodnutí s principem právní jistoty. Námitku porušení čl. 56 SFEU stěžovatelka konkretizovala až v podání ze dne 22. 6. 2017, přičemž v podstatě pouze citovala z rozhodnutí SDEU ve věci *Berlington Hungary*.



pokračování

[39] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud vážil, zda stěžovatelka uplatnila námitku rozporu s čl. 56 SFEU, zakotvujícím volný pohyb služeb, v zákonné lhůtě pro rozšíření žaloby o další žalobní body. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. totiž platí, že *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.*

[40] Stěžovatelce bylo žalobou napadené správní rozhodnutí doručeno 29. 10. 2015. Lhůta pro podání žaloby tak uplynula 29. 12. 2015. V této lhůtě stěžovatelka neuplatnila námitku rozpornosti správních rozhodnutí (resp. právní úpravy aplikované při jejich vydání) s čl. 56 SFEU, tj. s volným pohybem služeb. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že uvedenou námitku nelze podřadit pod žádný ze stěžovatelkou včasně uplatněných žalobních bodů, a jde tedy skutečně o rozšíření žaloby o nový žalobní bod.

[41] V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž vážil, zda v nyní posuzované věci není namísto uplatnění výjimky z popsané zásady koncentrace žalobních bodů, která spočívá v připuštění formálně opožděně uplatněného žalobního bodu, byl-li uplatněn v reakci na zásadní změnu judikatury, která nastala až po uplynutí koncentrační lhůty dle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92, shodně s usnesením rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Stěžovatelka uplatnila argumentaci opírající se o rozsudek SDEU ve věci *Berlington Hungary* (vydaný dne 11. 6. 2015) až dne 22. 6. 2017, tj. více než dva roky po jeho vydání a rovněž více než půl roku před podáním žaloby. Jde o nedůvodně dlouhou prodlevu v reakci na zmíněný rozsudek SDEU, která aplikaci výjimky ze zásady žalobní koncentrace neopodstatňuje. Není zřejmé, že by stěžovatelce něco bránilo v podstatně dřívějším uplatnění takové námitky. Je proto třeba setrvat na tom, že se jednalo o opožděně uplatněný žalobní bod.

[42] Vzhledem k tomu, že stěžovatelčina žalobní námitka týkající se nesouladu správních rozhodnutí čl. 56 SFEU byla uplatněna v řízení před městským soudem opožděně, neměl k ní městský soud přihlídnout. Z odůvodnění napadeného rozsudku nicméně plyne, že se jí městský soud přesto zabýval. Obecně přitom konstatoval, že základní zásady práva Evropské unie jsou použitelné i na oblast regulace hazardních her, což platí i pro zásady vyjádřené v čl. 49 a 56 SFEU (svoboda usazování a volný pohyb zboží); současně ale shledal, že stěžovatelka není osobou, která by zde vyjádřené ekonomické svobody skutečně realizovala či využívala. Konkrétně k volnému pohybu služeb městský soud zdůraznil nezbytnost existence přeshraničního aspektu, který aktivuje práva osoby v závislosti na tom, zda je příjemcem nebo poskytovatelem služby. Měl za to, že nyní posuzovaná věc se odlišuje od stěžovatelkou vzpomínaných rozsudků SDEU ve věcech *Alpine Investments* a *Gambelli*. Konstatoval, že poskytovatel z jednoho členského státu, který v tomto státě také službu poskytuje, se nemůže dovolávat volného pohybu služeb za situace, kdy jeho zákazníci přichází z jiného členského státu.

[43] Jakkoli Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že předestřený právní názor městského soudu neobstojí ve světle nedávného rozsudku SDEU ve věci *Bonver Win*, nemůže zároveň pominout skutečnost, že jde o názor vyslovený nad rámec přípustně (včasně) uplatněných žalobních bodů, který tak ve svém důsledku nepatří mezi nosné důvody zamítavého výroku napadeného rozsudku.

[44] Nad rámec nutného odůvodnění lze poznamenat, že i v případě, že by Nejvyšší správní soud pominul opožděnost uplatnění žalobního bodu poukazujícího na rozpornost národního právního rámce věci se zákazem omezování volného pohybu služeb dle čl. 56 SFEU, uplatnila stěžovatelka tento žalobní bod v kvalitě, která nedostačuje řádnému tvrzení (a prokázání) přeshraničního prvku ve smyslu rozsudku SDEU ve věci *Bonver Win*. Nejvyšší správní soud totiž ve svém recentním rozsudku ze dne 24. 2. 2021, čj. 10 As 46/2020-48, s odkazem na poslední

uvedený rozsudek SDEU konstatoval, že „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb, respektive, pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU (body 24 a 25).“ Stěžovatelka přitom v nyní posuzované věci ve svém opožděně uplatněném žalobním bodu pouze prezentovala názor, že je „nepochybně třeba, aby bylo aplikováno evropské právo a Soudní dvůr EU má pravomoc ve věci rozhodovat, když souvislost s obchodem s členskými státy je shledána, pokud jde o možnost, aby klienti žalobce byli i osoby pocházející z jiného členského státu“ (zvýraznění doplněno NSS). I na základě okolností nyní posuzované věci tedy lze přijmout závěr desátého senátu, že „[s]těžovatelčina argumentace ve prospěch aplikace čl. 56 SFEU zůstala tedy čistě hypotetická, proto nemůže vést v žádném případě k aplikaci práva EU“.

[45] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelčina kasační námitka poukazuje na rozpor správních rozhodnutí (resp. zákona č. 300/2011 Sb. a aplikovaných obecně závazných vyhlášek statutárního města Brna) s čl. 56 SFEU o volném pohybu služeb je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., protože stěžovatelka příslušný důvod tvrzené nezákonnosti neuplatnila (přípustně) v řízení před městským soudem, ačkoli tak učinit mohla.

#### **IV. b) Předběžné otázky v řízení před městským soudem**

[46] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že městský soud pochybil, jestliže se neobrátil s jí navrženými předběžnými otázkami na SDEU. Nejvyšší správní soud tuto námitku shledává nedůvodnou.

[47] Podle čl. 267 odst. 1 písm. a) SFEU platí, že *Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv*. „Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce“ (odst. 2 téhož článku). Naproti tomu *vystane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jebož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie* (čl. 267 odst. 3 SFEU). Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že krajské soudy nejsou s ohledem na čl. 267 odst. 2 SFEU povinny podat předběžnou otázku SDEU (srov. např. usnesení ze dne 22. 11. 2017, čj. Aprk 24/2017-36). Na to nemá zpětně vliv skutečnost, že se posléze právní názor městského soudu, v důsledku rozsudku SDEU ve věci *Bonver Win*, ukázal být nesprávným.

#### **IV. c) Nedodržení notifikační procedury**

[48] Stěžovatelka rovněž namítla, že městský soud nesprávně posoudil žalobní námitku nedodržení notifikační procedury v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb., přičemž podle stěžovatelky měly být notifikační procedury podrobeny taktéž obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna.

[49] Dle Nejvyššího správního soudu přidržel-li se městský soud ustálené judikatury kasačního soudu k otázce dodržení notifikační povinnosti v legislativní proceduře přijímání zákona č. 300/2011 Sb., nelze v tom obecně spatřovat jakékoli pochybení, jelikož jde v zásadě o žádoucí postup. I nadále tedy Nejvyšší správní soud setrvává na názorech vyjádřených např. v rozsudku *ve věci SYNOT TIP proti Ministerstvu financí*, nebo ze dne 17. 10. 2018, čj. 7 As 309/2017-39. Tyto závěry Nejvyšší správní soud potvrdil například i v aktuálním rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 2 As 325/2016-46, ve kterém uvedl, že „*pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyplývá již z § 10 písm. a) obecního zřízení, na základě čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Není tak vázáno na konkrétní*

pokračování

znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb.). Toto právo bylo obcím propůjčeno ještě před přijetím novely loterijního zákona č. 300/2011 Sb. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že bez ohledu na osud zákona č. 300/2011 Sb. by loterijní vyhláška obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení, přestože na něj výslovně neodkazuje (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., bod 29 až 33). Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je v této věci konzistentní a bezrozporná. Skutečnost, že loterijní zákon v určitých svých částech je technickým předpisem, nijak nečinil sporným ani žalovaný. To však neznamená, že musí být takto posuzován jako celek“. V usnesení ze dne 31. 7. 2017, čj. 5 Azs 177/2016-44, kasační soud uvedl, že „[p]okud jde o související otázku týkající se notifikace obecně závazných vyhlášek jako technických předpisů ve smyslu směrnice 98/34/ES, zde se předkládající senát ztotožňuje se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 1 As 5/2017, dle něhož příslušné obecně závazné vyhlášky nenaplňují definici technického předpisu a nepodléhají tak notifikační povinnosti, neboť jejich působnost je i při zohlednění kumulativních vlivů natolik omezená, že se nedotýká cílů, k jejichž ochraně směrnice působí. V dané otázce tedy pátý senát neshledává rozpor v judikatuře ani potřebu se od dosavadních závěrů odchýlit.“ Rozhodující senát s uvedenou judikaturou souhlasí a stěžovatelka v kasační stížnosti nepředestřela žádné argumenty, které by dané závěry vyvracely.

#### **IV. d) Vady řízení před správními orgány**

[50] Stěžovatelka v tomto směru nejprve namítá, že ve správním řízení měla být aplikována ustanovení správního řádu o přezkumném řízení. Nejvyšší správní soud vyhodnotil tuto námitku jako nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ačkoliv stěžovatelka vznesla tuto námitku ve správním řízení, do podané žaloby ji již nezahrnula.

[51] Dále stěžovatelka namítla, že správní orgány ve věci nesprávně aplikovaly § 43 odst. 1 zákona o loteriích; ten podle ní opravňuje ke zrušení povolení tehdy, dojde-li ke změně skutkových okolností, nikoli okolností právních, jako jsou dotčené obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna. Nejvyšší správní soud neshledává tuto kasační námitku důvodnou.

[52] Nejvyšší správní soud předesílá, že městský soud zcela správně vyšel z rozsudku kasačního soudu *ve věci SYNOT TIP proti Krajskému úřadu Pardubického kraje*, v němž se zdejší soud obdobnou námitkou podrobně zabýval. V uvedeném rozsudku konstatoval, že „širokému chápání pojmu ‚okolností‘ použitého v ustanovení § 43 odst. 1 loterijního zákona nasvědčuje i výše citovaná judikatura Ústavního soudu. Ve zmíněných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12 hovoří Ústavní soud o tom, že Ministerstvo financí je povinno zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterijního zákona v případě, že se povolení k provozu interaktivního videoloterijního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Existence obecně závazné vyhlášky, ať již dříve či následně vydané, však také představuje okolnost rázu spíše právního, než skutkového. I Ústavní soud tedy chápe pravomoc Ministerstva financí vyplývající z § 43 odst. 1 loterijního zákona tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními.“ Na tomto názoru Nejvyšší správní soud setrvává i nadále (v podrobnostech viz body 26 až 30 odůvodnění posledně citovaného rozsudku).

[53] Konečně stěžovatelka namítala také neúplnost správního spisu, v němž chybí jak jednotlivá rušená povolení, tak i dotčená obecně závazná vyhláška statutárního města Brna. K tomu dodala, že jde o vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., k níž byl městský soud povinen přihlídnout i bez návrhu. Nejvyšší správní soud shledal i tuto kasační námitku nepřipustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla uplatněna v řízení před městským soudem, ačkoli uplatněna zjevně být mohla (stěžovatelka ostatně tutéž vadu namítala již v řízení o rozkladu a žalovaný se s touto námitkou vypořádal na str. 6 a 7 odůvodnění žalobou

napadeného rozhodnutí). Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že se stěžovatelka mýlí, domnívá-li se, že předmětnou námitku nemusela uplatnit již v řízení před městským soudem. Z textu ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nevyplývá, že by se krajský soud obecně měl zabývat vadou řízení spočívající v neúplnosti podkladů spisového materiálu i bez návrhu. K tomu se patří dodat, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, dospěl k závěru, že krajský soud je v řízení o žalobě oprávněn překročit žalobní body pouze v případě shledané existence takové vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 s. ř. s., jež brání přezkumu správního rozhodnutí v rozsahu žalobou uplatněných žalobních bodů. Taková situace však v nyní posuzované věci nenastala. Stěžovatelce musely být podklady rozhodnutí bezesporu známy (ať jde o rušená povolení, jejichž byla sama nositelkou a adresátkou, nebo o dotčenou obecně závaznou vyhlášku, jejíž řádné zveřejnění a subjektivní znalost stěžovatelka ostatně ani nepopřela). Přesto neuvedla žádné žalobní námitky, které by mířily na to, že například některé původně vydané rozhodnutí nemělo být zrušeno z důvodu jeho neplatnosti či neúčinnosti, nebo nebylo například vůbec vydáno. Městský soud se tak původními rozhodnutími nemusel zabývat a tudíž alespoň nepřímou posuzovat, zda měly být součástí spisu. Stejně tak stěžovatelka nesporeovala to, že by napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Nebyl proto žádný důvod, aby se městský soud musel alespoň nepřímou zabývat tím, zda měla být tato vyhláška součástí správního spisu. Stěžovatelce ostatně nelze přisvědčit v tom, že není možné osvědčit, zda se správní orgány zabývaly otázkou účinnosti rušených povolení; ze správního spisu totiž jasně vyplývá, že správní řízení bylo zahájeno ve vztahu k devíti samostatným povolením, přičemž v rozsahu dvou z těchto devíti povolení bylo správní řízení zastaveno (usnesením žalovaného ze dne 13. 3. 2015, čj. MF-58502/2013/34-6) podle § 66 odst. 2 správního řádu, a to jednak z důvodu, že platnost dotčeného povolení č. j. 34/72767/2010 ze dne 23. 7. 2010 byla stanovena na dobu do 22. 7. 2013, a povolení čj. 34/101848/2009 ze dne 17. 2. 2010 bylo na žádost stěžovatelky zrušeno rozhodnutím ze dne 18. 2. 2011, čj. 34/19348/2011, a proto se řízení o jejich zrušení stala v té době již bezpředmětnými.

#### ***IV. e) Další námitky***

[54] Závěrem své kasační stížnosti stěžovatelka ve zcela obecné rovině namítla rozpor vydaných rozhodnutí, zákona č. 300/2011 Sb. a dotčené obecně závazné vyhlášky se zásadou právní jistoty, principem legitimního očekávání, principem ochrany práv nabytých v dobré víře, principem proporcionality a zákazem retroaktivity.

[55] Vzhledem k naprosté obecnosti stěžovatelkou uplatněných námitek považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné odkázat na své rozsudky *ve věci SYNOT TIP proti Krajskému úřadu Pardubického kraje* (zejm. odst. [36] a [37] co do otázky nepřipustné retroaktivity, dále odst. [35] k legitimnímu očekávání a ochraně dobré víry, odst. [38] ke konotačním principům proporcionality), a sp. zn. 1 As 297/2015 (zejm. odst. [42] až [45] k legitimnímu očekávání a principu proporcionality). V jejich světle shledává obecně uplatněné námitky, jež se ocitají na samé hranici projednatelnosti, nedůvodnými.

#### **V. Závěr a náklady řízení**

[56] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[57] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla procesně úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly náklady, jež by přesahovaly běžný rámec jeho

pokračování

úřední činnosti, a které by mu tedy měly být přiznány (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Osoba zúčastněná nemá právo na náhradu nákladů řízení s ohledem na § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jí nebyla soudem uložena jakákoli povinnost, natožpak povinnost spojená s vynaložením nákladů řízení.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 7. dubna 2021

Petr Mikeš  
předseda senátu