



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **NET and GAMES a. s.**, se sídlem Bednářova 621/29, Brno, zastoupena JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 8. 2015, č. j. MF-40583/2014/34/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 Af 31/2015 - 73,

**t a k t o :**

- I. V řízení **s e p o k r a č u j e .**
- II. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- III. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Ministr financí rozhodnutím ze dne 28. 8. 2015, č. j. MF-40583/2014/34/2901-RK, zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno 5 povolení žalobkyně k provozování loterií a jiných podobných her na adresách: Komenského 293, Vitorazská 265 a Čsl. Legií 383 v Českých Velenicích dle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“). Žalovaný zrušil uvedená povolení z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou města České Velenice ze dne 14. 12. 2011, č. 4/2011 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (dále jen „OZV“).

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu se žalobkyně bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 Af 31/2015 - 73 (dále

jen „napadený rozsudek“), zamítl. Neshledal důvodnou námitku, že žalovaný neměl k obecně závazné vyhlášce vůbec přihlídnout, neboť byla vydána na základě novely loterijního zákona, při jejímž přijímání nebyl dodržen notifikační proces předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (dále jen „notifikační směrnice“). Otázka notifikace novely loterijního zákona není dle městského soudu pro věc podstatná, neboť i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, mělo město České Velenice zákonný podklad k vydání vyhlášky v § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Na konkrétní zmocnění v loterijním zákoně není tato pravomoc obce vázána, a je proto nepodstatné, zda byl notifikační proces dodržen.

[3] Žalovaný nebyl dle městského soudu povinen posuzovat otázku zákonnosti či ústavnosti vyhlášky města České Velenice ani postupovat dle § 57 odst. 1 písm. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), tj. iniciovat u Ministerstva vnitra přezkum použité vyhlášky jako předběžnou otázku. O posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce se nezahajuje správní řízení a žalovaný si o této otázce učinil vlastní úsudek, který opřel o relevantní judikaturu Ústavního soudu.

[4] Městský soud dále konstatoval, že podaná žaloba postrádá konkrétní důvody, pro které by obecně závazná vyhláška města České Velenice měla být shledána nezákonnou.

[5] Ostatní námitky uplatněné žalobkyní v replice a triplice, v nichž je poukazováno na povinnost obce stanovit v OZV č. 4/2011 přechodné období a v nichž žalobkyně namítala porušení principu právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a práva na majetek, byly dle městského soudu uplatněny opožděně. Přesto se jimi okrajově zabýval v bodě 37 napadeného rozsudku.

[6] Městský soud nevyhověl návrhu žalobkyně obrátit se na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou, neboť dospěl k závěru, že souvislost s obchodem mezi členskými státy v posuzovaném případě není. Aplikované vnitrostátní pravidlo se žádné svobody zaručené právem EU nedotýká a otázka pohybu osob z jiných členských států předmětem řízení rovněž není. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uzavřel, že žalobkyně není osobou, která by realizovala svobodu usazování na území jiného členského státu nebo která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právníčkou osobou, která nabízí služby na území České republiky. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Ta 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*“ (viz rozsudky SDEU ve věcech *Anomar*, C-6/01, bod 39, a *Garkalns*, C-470/11, bod 21). V daném případě je předmětem řízení zrušení povolení k provozování loterií, které bylo dříve vydáno české právníčce osobě k tomu, aby mohla svou činnost provozovat na území České republiky. Jakákoli vazba na unijní právo tu tedy chybí.

## II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného, replika žalobkyně

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě a v jejím doplnění uplatnila důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka namítá, že novela loterijního zákona (jíž byl zákon doplněn o § 50 odst. 4, který tvoří údajný právní podklad pro možnost obcí regulovat provoz loterií na jejich území) je neaplikovatelná, neboť při jejím přijetí nebyl dodržen notifikační proces předpokládaný notifikační směrnicí. Pokud by měl zákonodárce za to, že obce mohou dle obecního zřízení

pokračování

regulovat hazardní hry (dříve loterie), nevkládá by toto oprávnění do dalšího zákona a neučinil by tak opětovně i u zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, který byl přijímán v době, kdy zde již existuje bohatá judikatura stran oprávnění obcí regulovat na svém území hazard. Je proto třeba zabývat se řádně otázkou dodržení notifikačního procesu. Stěžovatelka poté obsáhle argumentuje, proč novela loterijního zákona představuje technický předpis a jak zákonodárce při notifikaci pochybil.

[9] Městský soud dle stěžovatelky neposoudil správně ani námitku, že žalovaný měl dát podnět Ministerstvu vnitra k zahájení řízení, ve kterém by byla posouzena (předběžná) otázka zákonnosti a neústavnosti vyhlášky města České Velenice. Není možné, aby si správní orgán sám činil závěry o tom, zda je vyhláška v souladu s ústavním pořádkem, když k posouzení této otázky s konečnou platností není oprávněn ani soud. S námitkami nezákonnosti a protiústavnosti vyhlášky se správní orgány vypořádaly zcela nedostatečně, přičemž žalovaný se ani necítí být orgánem oprávněným k posuzování této otázky, třebaže dle existující judikatury je třeba (vždy a bezvýjimečně) zkoumat zákonnost obecně závazných vyhlášek, a to zejména s ohledem na jejich (ne)diskriminační charakter. O tom svědčí i historicky první sankce, kterou Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil městu Bílina za protisoutěžní jednání v souvislosti výběrem konkrétních (adresných) míst provozování loterií v obecně závazné vyhlášce. Dle stěžovatelky tak nelze, jak opakovaně činí žalovaný, pouze tvrdit, že je vázán vyhláškou a nemůže zkoumat její zákonnost, když může postupovat tak, jak naznačila stěžovatelka ve svých podáních.

[10] Stěžovatelka je přesvědčena, že diskriminační povahu vyhlášky namítala implicitně již v žalobě a explicitně při jednání před městským soudem. Se závěrem městského soudu, že vyhláška města České Velenice nemá diskriminační charakter, stěžovatelka nesouhlasí.

[11] Dle stěžovatelky je v tomto případě nutné zohlednit také předpisy Evropské unie. Jakákoliv omezení obchodu na vnitřním trhu Evropské unie je možné připustit pouze výjimečně, a to výhradně za situace, kdy není možné v naléhavém zájmu ochrany lidského života, zdraví a podobných nejvyšších hodnot postupovat jinak. Veškerá omezení je pak nutné činit po jejich pečlivém uvážení a s důrazem na minimalizaci zásahu zejména do základních pilířů vnitřního trhu, kterým je bezpochyby volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. Vyhláška města České Velenice a napadené rozhodnutí tyto principy zcela popírají. Omezení loterií může v jistých případech představovat omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Podmínkou přípustnosti takového omezení je existence přechodného období, které by dalo možnost provozovatelům reagovat na změnu právního prostředí. V nynějším případě však žádné přechodné období stanoveno nebylo. Obdobný požadavek je na případy rušení povolení umožňujícího výkon podnikatelské činnosti kladen i z hlediska Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Soud by z těchto důvodů vůbec neměl k právní úpravě, na jejímž základě bylo povolení zrušeno, přihlížet.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že notifikační proces předmětné novely loterijního zákona řádně proběhl. Následně došlo ke změně návrhu novely v rámci pozměňovacích návrhů, avšak regulačního oprávnění obcí se tato změna již nedotkla. I před přijetím této novely však byla dána pravomoc obcí regulovat hrací přístroje prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Žalovaný nevykonává dohled nad obecně závaznými vyhláškami obcí a je povinen je jako platné a účinné právní předpisy aplikovat. Vyhláška města České Velenice není dle žalovaného diskriminační, dopadá stejně na všechny subjekty. Dle žalovaného byla nadto námitka diskriminace vznesena opožděně, na což upozorňoval již při jednání před městským soudem. Stěžovatelka pouze poukázala na nerespektování

hierarchie norem s tím, že dle vlastního názoru přednesla relevantní důvody nezákonnosti a neústavnosti předmětné vyhlášky. Toto obecné konstatování neobsahuje žádný konkrétní důvod, proč by měla vyhláška města České Velenice zakládat nerovné či diskriminační postavení jednotlivých adresátů. Zároveň není důvod pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku, neboť v nynější věci není dána existence unijního prvku. Stěžovatelce rovněž nesvědčí legitimní očekávání, že její činnost nebude přinejmenším po určitou dobu předmětem regulace. Žalovaný proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[13] K vyjádření žalovaného podala stěžovatelka repliku, v níž konkretizuje diskriminační charakter vyhlášky města České Velenice.

### III. Pokračování v řízení

[14] Předseda senátu řízení o kasační stížnosti přerušil, a to s odkazem na řízení před Soudním dvorem EU pod sp. zn. C-311/19, ve věci *BONVER WIN, a. s. v. Ministerstvo financí ČR* (dále jen „věc BONVER WIN“). Závěry, které vysloví Soudní dvůr, mohou být totiž eventuálně významné také pro posouzení nynější kauzy.

[15] Jelikož Soudní dvůr EU vydal dne 3. 12. 2020 rozsudek ve věci *BONVER WIN* bylo výrokem I. tohoto rozsudku rozhodnuto tak, že se v řízení pokračuje.

### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[17] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

#### *Tzv. unijní prvek*

[18] Stěžovatelka v řízení před městským soudem v návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 11. 6. 2015, C-98/14, *Berlington Hungary*, dovozovala, že Česká republika nestanovila přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům hazardních her ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí, čímž omezila volný pohyb zboží (VLT) dle čl. 34 SFEU a volný pohyb služeb ve smyslu čl. 56 SFEU. Městský soud námitce nepřisvědčil, neboť neshledal existenci unijního prvku. Stěžovatelka svá tvrzení nikterak nekonkretizovala ani nenavrhovala důkazy prokazující účast zahraniční klientely při poskytování služeb spočívající v provozování loterií a hazardních her.

[19] Vzhledem k recentnímu rozsudku Soudního dvora ze dne 3. 12. 2020 ve věci *Bonver Win*, C-311/19, (dále „BONVER WIN“) by se mohlo jevit, že závěr městského soudu neobstojí. Je však třeba zohlednit konkrétní skutečnosti posuzovaného případu.

[20] Stěžovatelka uplatnila žalobní bod spočívající v rozpornosti národního právního rámce s čl. 34 a čl. 56 SFEU v kvalitě, která nedosahuje úrovně řádného tvrzení (a navržení důkazů k prokázání) přeshraničního prvku ve smyslu rozsudku SDEU ve věci *BONVER WIN*. Nejvyšší správní soud totiž ve svém nedávném rozsudku ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020 – 48, s odkazem na uvedený rozsudek Soudního dvora konstatoval, že „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností

pokračování

*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 v žalobě argumentovala chybějícím přechodným obdobím a nepředvídatelností délky mezi vydáním OZV a finálním zrušením jejich povolení, k čemuž uvedla, že „tím, že nebylo stanoveno jasně určité přechodné období před zrušením jejího povolení, došlo k porušení čl. 56 SFEU“, tedy konkrétně netvrdila, jak byla ona dotčena na svých právech, existenci unijního prvku (např. zahraniční klientela), a ani nenavrhla konkrétní důkazy k prokázání existence unijního prvku.

[21] Svoji obecnou argumentaci stěžovatelka nijak blíže nekonkretizovala ani v kasační stížnosti. Její argumentace ve prospěch aplikace čl. 56 SFEU zůstala tedy hypotetická, proto nemůže vést v žádném případě k aplikaci práva EU.

### **Notifikace**

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nedodržení řádného notifikačního procesu při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. jako technického předpisu ve smyslu směrnice 98/34/ES.

[23] Touto otázkou se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již několikrát zabýval (srov. rozsudek ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170 nebo rozsudek ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017 - 39). Dospěl k závěru, 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 vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním 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 spornou ani žalovaný. To však neznamená, že musí být takto posuzován jako celek.

[24] Právní úprava toho, zda a kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně interaktivních videoloterních terminálů), je otázkou místního veřejného pořádku, jež jako taková spadá do samostatné působnosti obcí (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Obec může tyto činnosti z pohledu čistě vnitrostátního práva na svém území regulovat na zákonném podkladě § 10 písm. a) a d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterijního zákona (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ze dne ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, nebo ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).

[25] Otázka, zda se oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) obecního zřízení (např. právě § 50 odst. 4 loterijního zákona), či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) obecního zřízení za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatná. Jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterijního zákona z důvodu nedodržení notifikačního procesu, včetně úvah o předložení předběžné otázky, jsou proto nadbytečné a navýsost akademické (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170,

nebo ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77). Námitka stěžovatelky, že městský soud v této otázce pochybil, je proto nedůvodná.

### *Otázka diskriminačního charakteru obecně závazné vyhlášky*

[26] Obce jsou v souladu se zákonem o loteriích oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a jiné modalitý provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Toto jejich oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. Volba konkrétní regulace je věcí politického uvážení obce v rámci výkonu práva na samosprávu. Obec zde disponuje velmi širokým uvážením limitovaným toliko ústavními kautelami v případech, kdy unijní prvek není přítomen, a spolu s nimi i právem EU v případech, kdy unijní prvek přítomen je (to však není s ohledem na pozdní nekonkrétní uplatnění žalobního bodu týkajícího se tzv. unijního prvku otázka, kterou by bylo možno zabývat se v nynější věci stěžovatelky). K testu ústavními kautelami se s odkazem na judikaturu Ústavního soudu přihlásil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 – 77, v bodech 20-21. Správnímu soudu první instance vytkl, že řádně neověřil, zda konkrétní ve věci aplikovaná obecně závazná vyhláška obce omezující možnost provozovat loterie a jiné sázkové hry na území obce je prosta diskriminačních účinků.

[27] Kontrola, zda obec nevybočila z mezí svého politického uvážení daných ústavními kautelami a případně právem EU, přísluší v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí primárně Ministerstvu vnitra (§ 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů). Tomu může být dán podnět k příslušným nápravným krokům i správním orgánem, jenž má obecně závaznou vyhlášku obce, o jejímž souladu se zákonem pochybuje, aplikovat. I žalovaný tedy může a má zvažovat, zda obecně závazná vyhláška obce vydaná podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích, kterou by měl v řízení podle § 43 odst. 1 téhož zákona aplikovat, je v souladu se zákonem, ústavním pořádkem v užším smyslu a mezinárodními smlouvami o lidských právech, jimž je Česká republika vázána. Pokud dospěje k závěru, že tomu tak není, má učinit podnět orgánu dozoru, vyčkat jeho vyřízení a dále postupovat s ohledem na závěry tohoto orgánu. Pokud však takový závěr neučiní, je povinen podle vyhlášky postupovat.

[28] V nynějším případě stěžovatelka v žalobě námitku diskriminačního charakteru vyhlášky města České Velenice nevznesla, a nelze ji ani implicitně dovodit z čl. IV. žaloby. V tomto článku žaloby stěžovatelka namítala nezákonnost procesního postupu žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nepodal na základě námitek neústavnosti a nezákonnosti obecně závazné vyhlášky podnět Ministerstvu vnitra dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu, ani si o této otázce neučinil dostatečně kvalifikovaný a odůvodněný úsudek dle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Tato námitka není důvodná, jak již soud uvedl výše.

[29] Stěžovatelka v žalobě nenamítala, že by vyhláška byla vůči ní diskriminační, ani nepředestřela konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možné takový závěr dovodit. Z tvrzení uplatněných v průběhu jednání před městským soudem či v kasační stížnosti nelze vysledovat konkrétní skutkové úvahy, z nichž by bylo možné dovodit, že se daná vyhláška vůči stěžovatelce uplatňuje neodůvodněně jiným způsobem než vůči subjektům ve srovnatelném postavení. Předkládá pouze obecnou námitku, že město České Velenice vydalo obecně závaznou vyhlášku, aniž by bylo předem známo, jaká objektivní kritéria vedla k výběru adres, na nichž je provozování loterií zakázáno. Městský soud proto nepochybil, pokud tuto námitku (vznesenou až v průběhu ústního jednání po uplynutí lhůty k podání žaloby) vyhodnotil jako opožděnou.

pokračování

[30] Co se týče odkazu stěžovatelky na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, oprávnění hodnotit obsah obecně závazné vyhlášky z hlediska jejího protisoutěžního charakteru dovodil tento úřad z § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Krajský soud v Brně dal v tomto ohledu úřadu za pravdu; jeho rozsudek v dané věci byl napaden kasační stížností (vedeno pod sp. zn. 2 As 200/2020), o níž ještě nebylo rozhodnuto. V obecné rovině tedy za předpokladu, že postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže bude správními soudy shledán zákonným (závěry v této věci zatím není možno žádným způsobem předjímat, bylo by myslitelné v konkrétní podobě určité obecně závazné vyhlášky obce spatřovat protisoutěžní jednání. Ve věci stěžovatelky však nic takového nebylo příslušným odborným správním orgánem shledáno; posuzovat tuto otázku v každém jednotlivém řízení tohoto typu před žalovaným jako otázku předběžnou není s ohledem na princip odbornosti a vymezení pravomocí správních orgánů reálně představitelné. Jsou-li indicie, že konkrétní vyhláška má protisoutěžní charakter, má žalovaný dát podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k provedení příslušného šetření a vyčkat na reakci Úřadu. Není však možno po žalovaném požadovat, aby se touto otázkou zevrubně zabýval v rámci svého běžného rozhodování.

### *Ochrana legitimního očekávání*

[31] Stěžovatelka dále městskému soudu vytýká, že nesprávně posoudil i otázky „principu legitimního očekávání a právní jistoty, nepřipustnosti 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.

[32] Městský soud se tímto žalobním bodem věcně nezabýval, neboť byl uplatněn až v triplice, tedy opožděně. Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že lhůta k podání žaloby skončila 10. 6. 2015, do té doby stěžovatelka výše uvedené netvrdila. Zásah do práva na ochranu investic a práva na podnikání vznesla poprvé v podání ze dne 22. 12. 2015 nazvaném triplika k duplice žalovaného. Postup městského soudu spočívající ve věcném neprojednání námitky je tedy zákonný.

[33] Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka si musela být vědoma 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 zbavena. Nemohlo jí tedy vzniknout legitimní očekávání, že její podnikání v daném velmi specifickém oboru, jenž je tradičně předmětem častých politických zásahů místních i celostátních, bude „nerušeně“ pokračovat. Nad stěžovatelčím právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v daném případě v rovině vnitrostátního práva převažuje právo obcí na samosprávu (otázka dopadu práva EU nemohla být, jak výše vyloženo, v tomto kasačním řízení řešena). Postup žalovaného, jenž po přijetí obecně závazné vyhlášky příslušné obce zruší vyhláše odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Obecně vzato proto nejde o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatelky (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).

### **V. Závěr a náklady řízení**

[34] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl

v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[35] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 26. února 2021

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu