



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, IČ 25899651, se sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava, zast. JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem, se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Statutární město Brno, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 1. 2016, č. j. MF-2857/2016/2902-1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, č. j. 8 Af 24/2016 - 168,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Ministr financí rozhodnutím ze dne 22. 1. 2016, č. j. MF-2857/2016/2902-1, podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2015, č. j. MF-59349/2013/34-3, kterým podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2016 (dále jen „zákon o loteriích“), zrušil zde uvedená rozhodnutí žalovaného, a to v části týkající se povolení stěžovatelce k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím systému IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT na adrese Šumavská 29a, Brno-Královo Pole, systému IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY na adrese Skácelova 1760/28, Brno-Královo Pole, a systémů KAJOT VLT, MULTI LOTTO, IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY a APEX MULTI MAGIC VLT na adrese Štefánikova 131/61, Brno-Královo Pole.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) prvním rozsudkem ze dne 30. 3. 2020, č. j. 8 Af 24/2016-90, žalobu proti rozhodnutí ministra financí o rozkladu zamítl.

[3] Proti citovanému rozsudku městského soudu podala žalobkyně kasační stížnost. Nejvyšší správní soud následně rozsudkem ze dne 30. 3. 2021, č. j. 4 As 151/2020-39 (dále jen „zrušující rozsudek“), první rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto zrušujícího rozsudku uvedl, že městský soud řádně neposoudil žalobní námitku o existenci tzv. unijního prvku ve vztahu k závěrům formulovaným v relevantní judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SD EU“) a v dostatečném rozsahu ani námitku stěžovatelky o diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále jen „OZV č. 1/2014“), a za účelem jejich řádného posouzení neprovedl potřebné dokazování. Zavázal jej proto k odstranění popsanych vad v dalším žalobním řízení.

[4] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) následně rozsudkem ze dne 8. 9. 2021, č. j. 8 Af 24/2016 - 168, žalobu proti rozhodnutí ministra financí opětovně zamítl.

[5] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve zrekapituloval podstatná zjištění ze správních spisů a shrnul doplnění dokazování vyjádřením osoby zúčastněné na řízení k okolnostem přijetí OZV č. 1/2014 a dále výslechy svědkyň L. S. a D. U. K první žalobní námitce o nesprávné aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích citoval dotčenou právní úpravu, přičemž v této souvislosti odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, a závěry zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Městský soud uzavřel, že osoba zúčastněná na řízení byla oprávněna vydat předmětnou vyhlášku regulující provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), l) a n) zákona o loteriích na základě zmocnění vyplývajícího z čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky. Ve vztahu k žalobkyní odkazovanému legitimnímu očekávání městský soud poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu formulované ve zrušujícím rozsudku, přičemž doplnil, že žalovaný neporušil žádné ústavně zaručené principy.

[6] K námitce žalobkyně ohledně nesprávné notifikace OZV č. 1/2014 městský soud odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež se posuzované otázky věnovala a podle níž obecně závazné vyhlášky nenaplníují definici technického předpisu, a nepodléhají tak notifikační povinnosti. Městský soud se dále zabýval souladem regulace loterií na území statutárního města Brna s právem Evropské unie (dále jen „EU“). Vyložil podmínky aplikace čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) včetně příslušné judikatury SD EU. V této souvislosti městský soud konstatoval, že žalobkyně unesla důkazní břemeno ohledně tvrzení, že provozovny, které se nacházely na území městské části Brno-Královo Pole, navštěvovali občané z jiných členských států EU, konkrétně Slovenka, Polska a Velké Británie. V posuzovaném případě tak byl dán tzv. unijní prvek.

[7] Městský soud dále citoval rozsudky SD EU k otázce přípustnosti omezení volného pohybu služeb, konkrétně pak rozsudky ze dne 11. 9. 2003, ve věci C-6/01, *Anomar*, ze dne 8. 9. 2010, ve věci C-46/08, *Carmen Media Group*, ze dne 30. 11. 1995, ve věci C-55/94, *Gebhard*, ze dne 6. 11. 2003, ve věci C-243/01, *Gambelli*, ze dne 6. 3. 2007, ve spojených věcech C-338/04, C-359/04 a C-360/04, *Placanica a další*, ze dne 19. 12. 2018, ve věci C-375/15, *Stanley International Betting a Stanleybet Malta*, či ze dne 12. 6. 2014, ve věci C-156/13, *Digibet a Albers*. Ve vztahu k posuzování (ne)diskriminační povahy právní úpravy hazardu konstatoval, že pravidla rovného zacházení zakazují nejen zjevnou diskriminaci založenou na sídle společností, ale také všechny formy skryté diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku. Rovněž v této souvislosti citoval závěry SD EU a Ústavního soudu formulované v nálezu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15. Nediskriminační povahu předmětné vnitrostátní právní úpravy přitom vyhodnotil již Ústavní soud, přičemž městský soud uvedl, že v případě kolize povolení orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, s obsahem obecně závazných vyhlášek obcí, je žalovaný povinen zahájit přezkum vydaných

pokračování

povolení a respektovat obecní regulaci hazardu. Městský soud zopakoval závěry Ústavního soudu o neústavnosti přechodného ustanovení čl. II bodu 4 zákona o loteriích včetně návazně ukládané povinnosti zahájit přezkumná řízení podle § 43 odst. 1 téhož zákona ve vztahu k povolením vydaným podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Uzavřel, že právní úprava regulace loterií nebyla diskriminační, neboť se uplatnila bez rozdílu na všechny subjekty provozující tento druh loterií a přijaté omezení sloužilo k ochraně důležitého společenského zájmu.

[8] Městský soud dále ve vztahu k naléhavým požadavkům obecného zájmu, tj. ochraně spotřebitele a společenského pořádku, uvedl, že podle judikatury SD EU, na niž konkrétně odkázal, mají vnitrostátní orgány širokou posuzovací pravomoc k tomu, aby stanovily požadavky předmětné regulace. Podle citované judikatury může být omezení hazardních her odůvodněno takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru. Městský soud dále zopakoval stěžejní závěry SD EU formulované v rozsudku ze dne 11. 6. 2015, ve věci C-98/14, *Berlington Hungary* (dále jen „rozhodnutí *Berlington Hungary*“), i závěry Ústavního soudu uvedené v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ohledně povahy loterií a jejich negativních dopadů na životy občanů. V tomto smyslu Ústavní soud v již citovaném nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/15 vyjmenoval možná opatření regulující dostupnost hazardu. Městský soud uzavřel, že právní úprava regulace loterií představovala zásah do práva na volný pohyb služeb podle čl. 56 SFEU, kterým bylo umožněno provozování loterií regulovat právě způsobem zamezujícím nejen hráčské závislosti, ale i ostatním patologickým jevům. Prevence negativních externalit spojených s provozováním loterií byla přítom v posuzovaném případě naléhavým důvodem obecného zájmu, který odůvodnil regulaci heren včetně jejich úplného zákazu.

[9] Jde-li o způsobilost předmětné právní úpravy loterií zaručit uskutečnění popsaného legitimního cíle, městský soud citoval příslušnou judikaturu SD EU a Nejvyššího správního soudu. Rekapituloval dále vývoj povolování výherních hracích přístrojů na území České republiky podle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Žalovaný přitom neaplikoval druhou část zákona o loteriích, jež upravovala podmínky pro provozování výherních hracích automatů na konkrétních místech, rovněž na provozování interaktivních videoloterijních terminálů, které lze podle § 2 písm. e) zákona o loteriích považovat za výherní hrací přístroj v širším smyslu. V důsledku uvedeného postupu neaplikoval žalovaný ani obecně závazné vyhlášky obcí vydávané podle § 50 odst. 4 téhož zákona vztahující se na výherní hrací přístroje a místo toho provoz interaktivních videoloterijních terminálů povoloval. Ústavní soud se následně ve své judikatuře proti popsanému postupu žalovaného vymezil a zavázal jej k zahájení přezkumných řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Přechodné ustanovení čl. II bodu 4 zákona o loteriích, které odkládalo účinnost ustanovení o oprávnění obcí regulovat hazard na jejich území obecně závaznými vyhláškami, pak Ústavní soud již citovaným nálezem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zrušil. Zmíněnou judikaturou Ústavní soud sjednotil úpravu hazardu na základě obecně závazných vyhlášek obcí. Městský soud dále v posuzovaném případě zjistil, že před zahájením regulace hazardu na území statutárního města Brna bylo k 1. 1. 2012 více než 400 provozoven s téměř 5.600 kusy různých technických herních zařízení. Řada provozoven měla agresivní vzhled naprosto nevhodný do dotčených lokalit. Přijatá právní úprava zaručila uskutečnění vytčeného cíle, tj. prevenci negativních externalit spojených s provozováním hazardních her.

[10] Městský soud se dále zabýval proporcionalitou předmětné právní úpravy loterií. V této souvislosti opětovně citoval příslušnou judikaturu SD EU. Dospěl přitom k závěru, že původní právní úprava hazardu umožňovala provozovatelům umisťovat do jejich provozoven videoloterijní terminály místo výherních hracích přístrojů, čímž obcházela omezení týkající se právě výherních hracích přístrojů. Bez zásahu Ústavního soudu by tak nebylo zamezeno dalšímu porušování práva obcí na samosprávu. Zároveň nebylo zasaženo do legitimního očekávání žalobkyně, jelikož musela být již s ohledem na znění § 43 odst. 1 zákona o loteriích

srozuměna se skutečností, že nastanou-li okolnosti, pro něž by nebylo možné hazardní hry povolit, žalovaný vydané povolení zruší.

[11] Pokud žalobkyně brojila proti OZV č. 1/2014, městský soud nejprve konstatoval, že byla vydána v souladu s § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Ve vztahu k posuzování její případné diskriminační povahy citoval judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Zdůraznil, že v případě regulace hazardu, kdy obec zakáže provozování loterií jen v některých městských částech, případně kdy určí konkrétní adresy, kde je provozování loterií povoleno, musí dostatečně odůvodnit, že při volbě takové regulace dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu k dotčeným provozovatelům. Konkrétně k předmětné OZV č. 1/2014 Nejvyšší správní soud již v rozsudcích ze dne 22. 3. 2021, č. j. 3 As 240/2017-51, či ze dne 9. 4. 2021, č. j. 3 As 223/2019-51, uvedl, že z pohledu vnitrostátního práva nezakládá neodůvodněnou diskriminaci. V posuzovaném případě městský soud zjistil, že si předmětná vyhláška vytkla za cíl ochranu sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her, což může vést k narušování veřejného pořádku. V příloze 1 vyhlášky byly stanoveny adresy, kde bylo provozování loterií na území statutárního města Brna povoleno. Městská část Brno-Královo Pole navrhla na svém území plošný zákaz s tím, že návrh vycházel z dosavadní regulace, přičemž zohlednila umístění tzv. chráněných budov. Takové důvody lze považovat za seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné. Judikatura Nejvyššího správního soudu ostatně plošný zákaz provozování loterií, a to ani v případě jednotlivých městských částí, za diskriminační setrvale nepovažuje. Podle stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže OZV č. 1/2014 současně není v rozporu se soutěžním právem.

[12] Pokud žalobkyně namítala, že neměla možnost se v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se všemi podklady pro vydání napadeného rozhodnutí, městský soud konstatoval, že žalobkyně zmíněného práva využít mohla, přičemž v řízení o rozkladu již podklady nebyly dále doplňovány, což ostatně potvrdil i Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku. Žalobou napadené rozhodnutí pak není nepřezkoumatelné, jelikož v něm ministr financí přesvědčivě vysvětlil své závěry. Městský soud dále objasnil podstatu správního řízení včetně zásady procesní ekonomie, přičemž v posuzovaném případě nebylo nezbytné ani účelné k provedení žalobkyní navržených důkazů nařizovat ústní jednání. Ve vztahu k namítané změně předmětu řízení městský soud citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, a uvedl, že v projednávané věci došlo ke změně regulace provozu loterií v průběhu řízení, kdy původní obecně závazná vyhláška č. 18/2011 (dále jen „OZV č. 18/2011“) byla s účinností ode dne 12. 2. 2014 nahrazena OZV č. 1/2014. Správní orgány pak nepochybily, pokud rozhodovaly na základě účinné právní úpravy. Do práva žalobkyně nebylo zasazeno ani postupem žalovaného, který rozhodoval o námitce podjatosti, byť by bylo vhodnější vyřešit tuto otázku dříve než bylo přistoupeno k věcnému posouzení případu. Uvedená skutečnost však není vadou, která by způsobila nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[13] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž označila důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[14] V kasační stížnosti stěžovatelka nejprve uvedla, že je přípustná, jelikož Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku městský soud zavázal, aby teprve posoudil existenci unijního prvku, samotná aplikace unijního práva však ještě předmětem přezkumu nebyla. Dále stěžovatelka namítla, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu panují odlišné závěry ohledně posuzování

pokračování

zákonnosti plošného zákazu provozování loterií na území jednotlivých městských částí. Konkrétně není zřejmé, zdali postačí návrh příslušné městské části, či zdali musí být zkoumána důvodnost plošného zákazu. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, č. j. 4 As 260/2019-38, který se týká konkrétně městské části Brno-Královo Pole. Nejvyšší správní soud přitom ve své judikatuře akcentoval nutnost zkoumat rozdílnost úprav v jednotlivých městských částech. V rozsudku ze dne 23. 7. 2021, č. j. 4 As 15/2021-43, se ztotožnil s plošným zákazem hazardu v městské části Brno-střed, avšak až po dostatečném zdůvodnění rozdílnosti úpravy. Městský soud tak měl posoudit, zdali je předmětná vyhláška prosta diskriminačních účinků ohledně celého území statutárního města Brna, tj. zdali nejsou rozdílnou úpravou v jednotlivých městských částech stanoveny nepřiměřené rozdíly mezi provozovateli. Závěr, že plošný zákaz provozování loterií v určité městské části není diskriminační, a to bez odpovídajícího odůvodnění, však z dotčené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nevyplývá, přičemž městský soud odkázal pouze na judikaturu potvrzující jeho závěry. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud předložil rozšířenému senátu podle § 18 s. ř. s. k posouzení otázku, zdali ve výše popsané situaci postačí odpovídající návrh městské části na plošný zákaz provozování loterií na jejím území, či zdali musí být zkoumána důvodnost takového plošného zákazu.

[15] Co se týče posuzování souladu loterijního zákona a OZV č. 1/2014, byl městský soud povinen zkoumat splnění jednotlivých kritérií formulovaných v rozhodnutí *Berlington Hungary*. Konkrétně se jedná o kritérium sledování skutečných cílů souvisejících s ochranou spotřebitelů, dále naplňování takových cílů koherentním a systematickým způsobem a splnění požadavků vyplývajících z práva EU, tj. zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví. Městský soud však pouze konstatoval, že odkazovaná právní úprava zmíněné podmínky splňuje, přičemž v odst. 67 a násl. a odst. 94 a násl. rozsudku se zabýval především obecným zájmem spočívajícím v regulaci loterií stanoveným v obecně závazné vyhlášce obce vnitrostátní úpravou, aniž by použití evropského práva posoudil individuálně. Nevyhodnotil tak zejména kritéria přiměřenosti a nezbytnosti předmětné právní úpravy. Plošný zákaz pak je nutné považovat za prostředek *ultima ratio*. Městský soud ani nevysvětlil, jak předmětná právní úprava v jedné městské části zabrání přesunu zákazníků do jiných městských částí za odlišnými provozovateli loterií. Stejně tak osoba zúčastněná na řízení nevysvětlila, jak zabrání přesunu zákazníků do nelegálních heren, které po přijetí plošných zákazů vznikají. V důsledku této skutečnosti předmětná právní úprava prohlubuje negativní dopady provozování loterií. Městský soud proto dostatečně neposoudil, zdali je plošný zákaz provozování loterií z pohledu práva EU účelným a přiměřeným opatřením. Pouze v odst. 95 a 96 rozsudku na základě domněnek dovodil soulad předmětné obecně závazné vyhlášky s právem EU, aniž by komplexně zhodnotil v judikatuře SD EU formulovaná kritéria, čímž je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[16] Stěžovatelka dále namítla, že OZV č. 1/2014 je diskriminační, jelikož v důsledku plošného zákazu provozovat loterie v městské části Brno-Královo Pole není vyloučeno, aby již v přílehlající ulici sousední městské části loterie provozovány byly. Taková právní úprava svědčí o libovůli osoby zúčastněné na řízení. Jako taková je rovněž neefektivní a neproporcionální, jelikož zapříčiní pouze přesun zákazníků loterijních provozoven do jiných městských částí a vznik nelegálních heren (od roku 2018 vzniklo 68 nelegálních heren). Právní regulace předmětnou vyhláškou tak nemohla dosáhnout deklarovaného cíle. V této souvislosti proto stěžovatelka navrhla podle čl. 267 SFEU předložení předběžné otázky k posouzení SD EU. K otázce právní úpravy loterií se sice SD EU vyjádřil již v rozsudku ze dne 3. 12. 2020, věci sp. zn. C-311/2019, *Bonver Win*, kdy posuzoval, za jaké situace bude na obecně závazné vyhlášky obcí aplikovatelný čl. 56 SFEU. Nezabýval se však souladem konkrétních vyhlášek se zmíněným ustanovením. Ačkoli se k právní úpravě loterií SD EU vyjádřil rovněž v rozhodnutí *Berlington Hungary*, měl by vzhledem k velkému množství obecně závazných vyhlášek vydávaných českými orgány územní samosprávy jejich soulad s unijním právem podle stěžovatelky posoudit právě SD EU. Vzhledem

k vysokému počtu řízení vedených v této souvislosti se stěžovatelkou by Nejvyšší správní soud získal ucelené a právně závazné řešení těchto věcí. Nejvyššímu správnímu soudu proto stěžovatelka navrhla, aby SD EU předložil k rozhodnutí předběžnou otázku, zdali je obecně závazná vyhláška zakazující plošně provozování loterií v městské části statutárního města odůvodněná pouze nepodloženými důvody jako např. obecná proklamace potírání kriminality či sociopatologických jevů v souladu s čl. 56 SFEU.

[17] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu, rozhodnutí ministra financí i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve plně ztotožnil s napadeným rozsudkem, který považuje za správný a dostatečně odůvodněný. Dále uvedl, že městský soud správně posoudil rovněž otázku zákonnosti OZV č. 1/2014, přičemž vyjádření osoby zúčastněné na řízení dostačuje k vyhodnocení důvodů přijetí předmětné právní úpravy. Jejím cílem je v posuzovaném případě ochránit veřejný pořádek i zdraví obyvatel, a to zejména proti hráčské závislosti. Předmětná právní úprava pak splnila rovněž všechny podmínky regulace hazardu stanovené v rozhodnutí *Berlington Hungary*. Městský soud se v odůvodnění rozsudku ostatně odkazovanými podmínkami řádně zabýval zejména v odst. 80 a násl. Konkrétně posuzoval nediskriminační povahu předmětné vyhlášky, existenci naléhavých požadavků obecného zájmu, účelnost, proporcionalitu a konečně její přiměřenost. Přijatou regulací tak nedošlo k porušení soutěžního práva ani legitimního očekávání stěžovatelky. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[19] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, a na důvod uvedený v písm. d) téhož ustanovení, podle něhož kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[21] Stěžovatelka opakovanou kasační stížností napadá rozsudek městského soudu, kterým rozhodl znovu poté, co jeho první rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud v předchozím řízení o kasační stížnosti. Jelikož se však nový rozsudek městského soudu zabývá otázkou aplikace unijního práva na posuzovanou věc, která nebyla v předchozím řízení před Nejvyšším správním soudem řešena, je opakovaná kasační stížnost ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustná.

[22] Stěžovatelka nejprve namítla, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor ohledně procesu posuzování zákonnosti plošných zákazů loterií na území jednotlivých městských částí. Není tak zřejmé, zdali k zavedení plošného zákazu provozování loterií postačí návrh příslušné městské části, případně zdali musí být zkoumána rovněž důvodnost takového plošného zákazu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že (ne)diskriminační povahu obecně závazné vyhlášky je potřeba zkoumat s ohledem na území celého města, respektive že obec je povinna odlišnou úpravu hazardu v jednotlivých městských částech odůvodnit.

pokračování

Nejvyšší správní soud však v některých rozhodnutích označil plošné zákazy provozování loterií v jednotlivých městských částech automaticky za nediskriminační.

[23] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, konstatoval, že „*obce jsou v souladu se zákonem o loteriích oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a jiné modalities 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.*“ Obec vydáním výše uvedené obecně závazné vyhlášky uplatňuje své ústavně zaručené právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy). Obsahem tohoto práva je možnost v mezích objektivního práva autonomně spravovat záležitosti obce (zákon o obcích hovoří v souvislosti se samostatnou působností obce v § 35 odst. 1 o záležitostech, *kteří jsou v zájmu obce a občanů obce*). Je totiž věcí politického uvážení obce, v jaké míře mají být na jejím území provozovány sázkové hry nebo jiné obdobné hry, a toto její politické uvážení může být limitováno jen v rozsahu právem připuštěném.

[24] Nejvyšší správní soud však dále upozornil na nutnost řádně vyhodnotit, zdali je místní právní úprava regulace loterií prosta diskriminačních účinků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77). Současně již v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, konstatoval, že rozhodující „*úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného.*“ Nejvyšší správní soud dále v předmětném rozsudku uvedl, že „*převzetí návrhů městských částí nezaručuje, samo o sobě, legitimitu rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu.*“

[25] V rozsudku ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*je-li obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní městské části, v nichž nesmějí být do budoucna hrací přístroje provozovány, resp. uvádí konkrétní adresy v jednotlivých městských částech, kde toto provozování je přípustné (a v důsledku toho jinde nikoliv), požaduje judikatura Ústavního soudu i správních soudů, aby obec při výběru těchto míst dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nejsou-li takové důvody patrné ze samotné obecně závazné vyhlášky, je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (srov. odst. 40 nálezu ve věci Františkovy Lázně, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, a ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76).*“

[26] Z výše citovaných judikатурních závěrů Nejvyššího správního soudu tak vyplývá, že ačkoli je přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí legitimním politickým rozhodnutím obce, je zároveň její povinností při procesu přijímání takové právní úpravy dbát zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Jinak řečeno, je povinna odůvodnit přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí, a to ve vztahu k jejímu celému území. Obecně však podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 2 As 18/2021-51, ve vztahu k plošnému zakazu provozování loterií na území konkrétní městské části platí, že „*skutečnost, že aktivní provozovatelé budou muset v důsledku úpravy provoz ukončit, je důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na svém území zcela zakázat. Obec přitom při výkonu tohoto práva nepoužívá žádné rozlišovací kritérium; všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky.*“ V takovém případě princip rovnosti v zásadě porušen není.

[27] Tomu ostatně odpovídají rovněž stěžovatelkou odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 4 As 28/2020-34, totiž tento soud sice konstatoval, že uplatněním plošného zákazu se nulová tolerance hazardu vztahovala (na rozdíl od konkrétních vymezených adres, kde lze hazard provozovat) na všechny subjekty bez rozdílu. V odst. 43 odůvodnění rozsudku však akcentoval rovněž důvody takové regulace spočívající v ochraně legitimních cílů, které tehdy posuzovaná právní úprava provozování loterií sledovala. Zdůraznil, že v případě existence určitých negativních jevů spojených s hazardem vyskytujících se na území celé městské části, pro něž obec zvolila právě přijetí plošného zákazu, by nebylo účelné tyto legitimní důvody zkoumat ve vztahu ke každé jednotlivé provozovně. Z uvedeného tak vyplývá, že v případě, kdy by v rozhodnutí popsané negativní jevy území městské části alespoň v převažující podstatné části neovlivňovaly, nebylo možné plošný zákaz provozování loterií legitimně odůvodnit. V rozsudku ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, Nejvyšší správní soud akcentoval regulaci loterií v jednotlivých městských částech statutárního města Brna ve vztahu k ostatním městským částem, respektive celému území města.

[28] Stěžovatelce tak lze sice přisvědčit, že zákonnost a (ne)diskriminační povahu OZV č. 1/2014 je nutno posoudit ve vztahu k celému území statutárního města Brna. Nejvyšší správní soud však nepřisvědčil námitce, že v jeho judikatuře existuje rozpor, jenž je nutno vyřešit předložením předmětné otázky k vyřešení rozšířenému senátu, a proto tomuto návrhu stěžovatelky nevyhověl.

[29] Stěžovatelka dále namítla, že při posuzování zákonnosti loterijního zákona a OZV č. 1/2014 měl městský soud vyhodnotit zejména kritéria stanovená v rozhodnutí SD EU *Berlington Hungary*. Městský soud však pouze vyhodnotil soulad vnitrostátní právní úpravy s unijní úpravou a judikaturou SD EU, přičemž se zabýval pouze obecným cílem regulace hazardu a OZV č. 1/2014 neposoudil individuálně.

[30] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku v odst. 66 až 120 obsáhle citoval relevantní závěry formulované v judikatuře SD EU. V příslušné části odůvodnění rozsudku pak rovněž vyhodnotil, zdali vnitrostátní právní úprava hazardu není diskriminační, zdali existují naléhavé požadavky obecného zájmu, zdali je právní úprava způsobilá zaručit uskutečnění uvedeného cíle a zdali odpovídá principu proporcionality. Dospěl přitom k závěru, že vnitrostátní právní úprava vymezené podmínky splňuje. Ve vztahu k nediskriminační povaze právní úpravy v odst. 82 až 85 odkázal na judikaturu Ústavního soudu a konstatoval, že právo obcí regulovat provozování loterií vyplývá z jejich ústavního práva na samosprávu, přičemž omezení hazardu se uplatní na všechny subjekty bez rozdílu. Obdobné závěry uvedl rovněž ve vztahu k OZV č. 1/2014 v odst. 115 až 116, kdy se zabýval konkrétními okolnostmi vztahu předmětné obecní regulace a principu rovnosti a nediskriminace. K naléhavým požadavkům obecného zájmu poukázal zejména na ochranu osob před hráčskou závislostí a dále na ostatní patologické jevy spojené s hazardem. Dále zmínil prevenci negativních externalit spojených s provozováním hracích automatů. Zmíněné legitimní zájmy pak akcentoval rovněž ve vztahu k OZV č. 1/2014 a důvodům přijetí plošného zákazu provozování loterií konkrétně v městské části Brno-Královo Pole (k tomu podrobněji viz níže). K otázce způsobilosti právní úpravy dosáhnout sledovaného cíle městský soud nejprve shrnul proces přijímání vnitrostátní regulace hazardu, přičemž dospěl k závěru, že k dosažení definovaných legitimních cílů mohlo sloužit právě omezení či úplný zákaz hazardu, což potvrdil rovněž Ústavní soud, přičemž tato opatření nevyklučuje ani judikatura SD EU. V rámci vyhodnocení proporcionality právní úpravy vyhodnotil okolnosti, za nichž byla předmětná právní úprava přijímána, a to včetně případného legitimního očekávání provozovatelů loterií. Dospěl přitom k závěru o její předvídatelnosti, přičemž odkázal i na judikaturou Ústavního soudu nastolený proporcionalní způsob regulace loterií (viz výše odkazované nálezy). Od uvedeného se přímo odvíjí regulace provozování loterií na místní úrovni, jež nepředstavovala porušení principu právní jistoty či legitimního zájmu stěžovatelky. Městský soud současně shrnul

pokračování

proces přijímání obecní regulace hazardu včetně předchozí právní úpravy, která provozování hazardu v městské části Brno-Královo Pole taktéž zakazovala.

[31] Ačkoli tak městský soud v příslušné části odůvodnění rozsudku týkající se konkrétně souladu OZV č. 1/2014 s unijními kritérii přiměřenosti omezení volného pohybu služeb výslovně nezopakoval jednotlivá kritéria přípustnosti omezení provozování loterií definovaná v judikatuře SD EU, je zřejmé, že obdobné závěry týkající se posouzení souladu unijní úpravy s vnitrostátní právní úpravou obsaženou v loterijním zákoně uvedl rovněž ve vztahu k předmětné obecně závazné vyhlášce. Jinak řečeno, z odůvodnění rozsudku, byť implicitně, vyplývá, jakým způsobem městský soud vyhodnotil soulad OZV č. 1/2014 s požadavky unijního práva definovanými mimo jiné v rozhodnutí *Berlington Hungary* a z jakých skutečností při posuzování uvedené právní otázky vycházel.

[32] Podle stěžovatelky se městský soud dále nezabýval kritérii účelnosti, přiměřenosti a nezbytnosti předmětné právní úpravy. Zejména přešel skutečnost, že OZV č. 1/2014 nijak nezabránila přesunům zákazníků za hazardem do jiných městských částí statutárního města Brna, případně vzniku nelegálních heren. Rovněž stěžovatelka poukázala na plošný zákaz hazardu jako na prostředek *ultima ratio*. OZV č. 1/2014 tak je neproporcionální a neefektivní, čímž prohlubuje negativní dopady provozování loterií. S uvedeným souvisí další námitka stěžovatelky, že OZV č. 1/2014 je diskriminační. V jejím důsledku totiž na území městské části Brno-Královo Pole loterie provozovat nelze, avšak již v přílehlající ulici sousední městské části je provozovat lze, což je nutné považovat za libovůli osoby zúčastněné na řízení. Městský soud tak řádně nevyhodnotil (ne)diskriminační povahu OZV č. 1/2014 ve vztahu k celému území statutárního města Brna.

[33] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, z jeho rozsudku ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47, vyplývá, že „*obce jsou tedy v souladu se zákonem o loteriích oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a další podrobnosti provozování loterií a jiných podobných her. 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.*“ Podle rozsudku ze dne 3. 3. 2022, č. j. 2 As 18/2021-51, zároveň platí, že „*obec nemá povinnost podrobně uvádět důvody, které ji vedly k vydání vyhlášky omezující na jejím území hazard jako takové; její pravomoc toto učinit není sporná a legitimní zájem na omezení škodlivých důsledků hazardu je zřejmý. Nelze však odhlédnout od toho, že obec má v takovém případě povinnost odůvodnit konkrétní jí zvolené řešení, resp. v případě povolení či zakázání hazardu toliko na vybraných adresách uspokojivě vysvětlit, proč (z jakých racionálních, neutrálních a nediskriminačních důvodů) zvolila právě je.*“

[34] V posuzovaném případě osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 29. 6. 2021, kterým městský soud po vydání zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu doplnil dokazování ohledně důvodů přijetí posuzované regulace, uvedla, že OZV č. 1/2014 byla vydána za stejným účelem a na základě stejných kritérií jako OZV č. 18/2011. Popsala dále proces přijímání loterijní právní úpravy, kdy jednotlivé městské části vzhledem k jejich obeznámení s místními podmínkami navrhly omezení provozování loterií na jejich území, což bylo následně zapracováno v návrhu obecně závazné vyhlášky a předloženo ke schválení zastupitelstvu obce. Regulace hazardu přijatá původně v OZV č. 18/2011 přitom nevedla k předpokládanému snížení počtu herních zařízení na území statutárního města Brna. Na osobu zúčastněnou na řízení pak byl ze strany občanských aktivit vyvíjen tlak za účelem zpřísnění předmětné regulace, což následně vyústilo ve vypracování návrhu nové obecně závazné vyhlášky. Původní regulace byla upravena s ohledem na zvláštní povahu tzv. chráněných budov (tj. školy, zdravotnická a sociální zařízení, úřady, církevní budovy aj.) a lokalit (tj. historické centrum, sociálně vyloučené lokality). V případě, kdy se vzhledem k hustotě zmíněných chráněných budov a lokalit jevila vhodnější spíše plošná regulace, byl zvolen právě zmíněný způsob omezení provozování loterií, tj. i v městské části

Brno-Královo Pole. Obdobnou plošnou regulaci (tj. plošný zákaz) předmětná městská část odůvodnila již ve vyjádření ze dne 24. 10. 2011 k původní OZV č. 18/2011. Konkrétně uvedla, že vzhledem k hustotě chráněných budov na jejím území by po zaměření okruhu 100 metrů od posuzovaných chráněných budov kritériu omezení hazardu vyhovovalo pouze pět provozoven. Rovněž vzhledem k negativním důsledkům spojeným s provozováním loterií tak městská část přistoupila k plošnému zakazu. S ohledem na popsání kritéria byla následně obdobná regulace přijata rovněž na celém území statutárního města Brna vyhláškami č. 9/2014 a č. 15/2014. Následně byla ve spolupráci s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže zpracována „Pravidla statutárního města Brna pro vymezení lokalit, které je možné zařadit mezi místa, na nichž může být povoleno provozování hazardních her“, podle nichž byla zpracována aktuálně platná obecně závazná vyhláška č. 12/2017 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 13/2018.

[35] K uvedenému Nejvyšší správní soud konstatuje, že omezení provozování loterií v blízkosti budov, jež pravidelně navštěvují děti a mladiství, kteří z hlediska důsledků provozování hazardních her spadají do zranitelné skupiny, bezesporu legitimní cíl sleduje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, č. j. 6 As 9/2022-17). Kritérium vzdálenosti provozovny od školského zařízení označil za relevantní i Ústavní soud v nález ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, jehož závěry lze považovat za obecně platné přesto, že se opíraly i o nyní již zrušený § 17 odst. 11 zákona o loteriích; ostatně zvláštní ochranu školám a školským zařízením zákonodárce zachoval v § 50 odst. 5 tohoto zákona. Nejvyšší správní soud doplňuje, že pokud obce přijmou takovou regulaci, jaká je obsažena v loterní vyhlášce, tedy pokud zakáží provozování loterií v určitém okruhu od chráněných budov (například právě škol), bude určení konkrétní vzdálenosti vždy záležitostí (samozřejmě přezkoumatelné) úvahy obecního normotvůrce, tedy zastupitelstva (srov. přiměřeně například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 - 46), do níž mohou soudy zasahovat jen s respektem k právu obce na samosprávu (čl. 101 odst. 4 Ústavy), tedy zdrženlivě.

[36] Za obdobně legitimní cíl lze považovat i snahu ochránit osoby ohrožené nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her, zejména provozovaných prostřednictvím různých technických herních zařízení (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 9/2022).

[37] Namítla-li stěžovatelka že OZV č. 1/2014 je diskriminační, neboť zavádí nerovnost mezi provozovateli v jednotlivých městských částech, z nichž někteří i nadále mohli na území Brna loterie a jiné podobné hry provozovat a jiní provozovatelé byli tohoto práva zbaveni, Nejvyšší správní soud konstatuje, že plošným zákazem na území městské části osoby zúčastněné na řízení z hlediska diskriminace se již zdejší soud zabýval např. v rozsudku ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76, ve kterém posuzoval předmětnou obecně závaznou vyhláškou ve vztahu k jiné městské části (Brno-Bystřec), v níž stejně jako v posuzované věci byl stanoven plošný zákaz herních zařízení. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení znevýhodňovala určité subjekty, aniž by tím mířila k legitimnímu cíli, a prostředky k dosažení tohoto cíle by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Ze znění OZV č. 1/2014 plyne, že osoba zúčastněná na řízení jejím přijetím využila svou zákonnou pravomoc a rozhodla o zakazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné rozlohou i počtem obyvatel s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a neznevýhodňuje žádný subjekt oproti subjektům jiným. Osoba zúčastněná na řízení přistoupila k plošnému zakazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele;

pokračování

při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území tak dostala povinnosti chránit zásadu rovného zacházení. Tyto závěry považuje Nejvyšší správní soud pro posuzovanou věc za příléhavé a relevantní.

[38] Argumentuje-li stěžovatelka vznikem nelegálních heren, Nejvyšší správní soud konstatuje, že obdobně by bylo možné napadat jakoukoli regulaci. Jinak řečeno, je-li stanoveno určité pravidlo, lze důvodně předpokládat její budoucí porušování. To však samo o sobě není důvodem pro nepřijetí takové regulace, sleduje-li přesvědčivě popsany legitimní cíl. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 2 As 18/2021-51, dále platí, že *„skutečnost, že aktivní provozovatelé budou muset v důsledku úpravy provoz ukončit, je důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na svém území zcela zakázat. Obec přitom při výkonu tohoto práva nepoužívá žádné rozlišovací kritérium; všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky.“*

[39] Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že regulaci provozování loterií přijatou OZV č. 1/2014 nelze považovat za neefektivní a neproporcionální. Doplnuje, že za legitimní lze označit rovněž postup osoby zúčastněné na řízení, která při přijímání předmětné regulace vycházela z návrhu městské části s odůvodněním, že městské části nejlépe znají místní podmínky, jsou nejbližší svým obyvatelům, nejlépe tak znají jejich stanoviska a jsou to právě ony, které se v první řadě potýkají s negativními jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu (srov. již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 4 As 15/2021).

[40] Z uvedeného tak vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení k zákazu herních zařízení na území dotčené městské části Brno-Královo Pole, v níž se nacházela i provozovaná herní zařízení stěžovatelky, vysvětlila, že s ohledem na hustotu chráněných lokalit a objektů zde přijala uvedený plošný zákaz provozování technických herních zařízení. Popsala rovněž proces přijímání předmětné regulace i důvody plošného zákazu oproti možnosti povolit na území městské části pět provozoven. Zmíněné důvody lze v posuzované věci považovat za dostačující, a to rovněž zejména s ohledem na předchozí judikaturní závěry týkající se téže loterijní vyhlášky (na něž upozornil městský soud v napadeném rozsudku) a její nediskriminační povahy. Tyto předchozí závěry se vztahovaly právě k situacím, v nichž byla příslušná herní zařízení zakázána plošně na celém území městské části (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2021, č. j. 3 As 223/2019 - 52, či ze dne 23. 7. 2021, č. j. 4 As 15/2021-43).

[41] S ohledem na uvedené i nyní považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění regulace provozu herních zařízení v podobě úplného zákazu na území celé městské části Brno-Královo Pole, který dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele v dané městské části, za dostatečný. Sleduje legitimní cíl spočívající zejména v ochraně před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her a ochraně chráněných budov a lokalit a je vhodným prostředkem k zabránění či eliminaci patologických následků provozování herních zařízení, jež jsou v loterijní vyhlášce v čl. 1 odst. 1 vymezena. V neposlední řadě je možno považovat takto přijatou regulaci za nemající charakter ani nepřímé diskriminace a za vyhovující shora vymezeným požadavkům vyplývajícím z judikatury Ústavního soudu i proto, že provozování hazardu s sebou obecně nese patologické vlivy a jevy, což lze v současné době považovat za notorietu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12).

[42] Pokud stěžovatelka namítla, že předmětná právní úprava je nepřiměřená, jelikož plošný zákaz je nutno považovat za prostředek *ultima ratio*, Nejvyšší správní soud odkazuje na své závěry formulované v rozsudku ze dne 4. 6. 2021, č. j. 5 As 217/2020-32, podle nichž *„možnou nerovnost způsobuje právě tento dopad - některé subjekty náklady na stěhování a ztrátu klientely budou muset v důsledku obecně závazné vyhlášky nést, jiné ne. Tato nerovnost je přitom nutným a přijatelným důsledkem obecní úpravy míst provozování loterií, nesmí ale být svévolná, tj. založená na subjektivních důvodech tvůrce právního předpisu.“*

Musí být racionální a objektivně odůvodněná.“ Je např. nepřijatelné, aby byly na území obce povoleny pouze hry spřátelených provozovatelů, resp. aby pod pláštěm spravedlivého boje proti hazardu z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku nebyly sledovány jiné cíle (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016-71). Vzhledem k výše uvedenému však je zřejmé, že o popsany případ libovůle obce při přijímání regulace hazardu na jejím území se z logiky věci nejedná, zakázala-li osoba zúčastněná na řízení provozování loterií na území celé městské části Brno-Královo Pole.

[43] Z výše citovaného vyjádření osoby zúčastněné na řízení dále vyplývá, že plošný zákaz provozování hazardu na území městské části Brno-Královo Pole platil již v době účinnosti původní OZV č. 18/2011, kdy byla s ohledem na již zmíněnou hustotu chráněných budov a lokalit zvolena plošná regulace. Nejedná se tak o právní úpravu svévolnou či nekoherentní, jak namítala stěžovatelka (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 9/2022).

[44] Nejvyšší správní soud závěrem připomíná, že omezení obecné dostupnosti hazardu (tedy například omezení počtu provozoven, omezení hazardu na vybrané provozovny či omezení provozování hazardu na určené lokality) je odbornou veřejností uznávaná forma regulace hazardu (srov. výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/15). Přípustnost takové regulace vyplývá i z judikatury Soudního dvora EU (rozsudky ze dne 11. 9. 2003, ve věci C-6/01, *Anomar*, ze dne 21. 9. 1999, ve věci C-124/97, *Läärä*, či ze dne 24. 3. 1994, ve věci C-275/92, *Schindler*).

[45] Ke zbývajícím podmínkám omezení provozování loterií formulovaným v rozhodnutí *Berlington Hungary* (tj. dodržení zásady legitimního očekávání, právní jistoty a ochrany vlastnictví) stěžovatelka neuplatnila žádné konkrétní argumenty. Soud proto pouze stručně odkazuje na posouzení této otázky v rozsudku ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 132/2019 - 55. V něm Nejvyšší správní soud vyšel z rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, č. 3194/2015 Sb. NSS, a zejména z náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, N 49/69 SbNU 31, podle něhož u provozovatelů videoloterních terminálů nelze „*hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákoných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek).*“ Obdobné závěry přitom uvedl již městský soud v odůvodnění svého rozsudku.

[46] Vzhledem k výše uvedenému proto Nejvyšší správní soud nevyhověl návrhu stěžovatelky, aby SD EU předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně souladu OZV č. 1/2014 s čl. 56 SFEU, jelikož předmětná kritéria posoudil městský soud a následně Nejvyšší správní soud. V posuzovaném případě přitom dospěly k závěru o nediskriminační povaze předmětné vyhlášky i jejího souladu s kritérii stanovenými v rozhodnutí *Berlington Hungary*.

[47] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud v souladu se závazným právním názorem formulovaným ve zrušujícím rozsudku dostatečně a přezkoumatelně posoudil otázku existence tzv. unijního prvku včetně souvisejícího posouzení souladu vnitrostátní právní úpravy provozování loterií s kritérii stanovenými unijním právem. Zároveň správně posoudil spornou právní otázku nediskriminační povahy OZV č. 1/2014. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[48] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení má v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v dané věci nenastala. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že ani osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. září 2022

JUDr. Jirí Palla
předseda senátu