



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN a. s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 Af 8/2016 – 223,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Stanislava Dvořáka.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Ministr financí rozhodnutím ze dne 6. 11. 2015, č. j. MF-757/2015/3401-19/2901-RK (dále jen „rozhodnutí o rozkladu“), zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2015, č. j. MF-757/2015/3401-9. Posledně uvedeným rozhodnutím žalovaný žalobkyni 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

povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry blíže specifikovaná ve výrocích I. až III. rozhodnutí žalovaného, a to na adrese Dorných 10a, Brno. Žalovaný takto rozhodl, neboť dospěl k závěru, že provozování loterijních terminálů je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále jen „*vyhláška města Brna*“ či „*OZV*“).

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který jí vyhověl, rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 Af 8/2016 – 223, zrušil rozhodnutí o rozkladu a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud shledal důvodnou žalobní námitku týkající se rozporu OZV s právem EU. Uvedl, že vnitrostátní soudy, ale i správní orgány, mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu EU. Z žádného ustanovení ústavního pořádku totiž nevyplývá, že by právem EU byly vázány pouze soudy; čl. 95 odst. 1 Ústavy se týká pouze mezinárodních smluv a rozporu s ústavním pořádkem, a nevztahuje se tedy na předpisy práva EU. S těmi je nutno zacházet jako s právem vnitrostátním s tím, že při rozporu se zákony a podzákonnými právními předpisy má přednost předpis práva EU. Městský soud dále s odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „*SDEU*“) ze dne 3. 12. 2020, C-311/19, ve věci *BONVER WIN*, konstatoval, že správní orgány žalobkyní tvrzenou existenci unijního prvku ve svých rozhodnutích nezpochybňovaly, a žalovaný tak neučinil ani v řízení před soudem. Povinností žalovaného tak bylo ve správním řízení zvažovat dopad práva EU na věc, a to v intencích judikatury SDEU.

[4] Dále městský soud zdůraznil, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu, a správní soud tudíž není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu soudem nalézacím, nýbrž přezkumným. Aby mohl svou úlohu splnit, musí napadené rozhodnutí obsahovat úvahu správního orgánu. V projednávané věci se žalovaný s námitkami týkajícími se porušení práva EU nevypořádal, neboť se chybně domníval, že není oprávněn posoudit soulad OZV s právem EU. Jelikož však žalovaný byl oprávněn posoudit, zda zrušením povolení nedojde k porušení práva EU, není namístě, aby tak činil prvně až městský soud. Na podporu svých závěrů citoval městský soud rozsudky Nejvyššího správního soudu, které byly vydány v jiných řízeních vedených se žalobkyní.

[5] Proti rozsudku městského soudu podává žalovaný (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[6] Dle stěžovatele městský soud nesprávně posoudil otázku, zda byl stěžovatel oprávněn přezkoumávat soulad OZV s právem EU. Stěžovatel tvrdí, že je oprávněn posoudit jen existenci unijního prvku, ale nikoli, zda je (v případě existence unijního prvku) OZV v souladu s právem EU. V takovém případě by totiž posuzoval *de facto* zákonost OZV, což přísluší výhradně soudům, popřípadě Ministerstvu vnitra. Stěžovatel je vázán zásadou legality vyplývající z § 2 odst. 1 správního řádu. Pokud by se jí neřídil, zasahoval by do principu dělby moci, a případně také do práva na samosprávu. Stěžovatel dále uvádí, že dle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo

pokračování

mezinárodní smlouvou oprávněn posoudit jen soud. Kasační argumentace je dle stěžovatele v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, kterou v kasační stížnosti cituje.

[7] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce podkladem pro správní rozhodnutí, je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda je podkladová obecně závazná vyhláška v souladu s právem EU. Posouzení souladu OZV s právem EU tak neměl provést městský soud, ale stěžovatel, resp. ministr financí v řízení o rozkladu. Žalobkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

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

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud v první řadě zdůrazňuje, že obdobnou věcí se již v případě týchž účastníků řízení zabýval v řadě svých rozhodnutí, mimo jiné např. v rozsudcích ze dne 18. 2. 2022, č. j. 1 As 333/2021 – 35, ze dne 20. 4. 2022, č. j. 4 As 370/2021 – 28, ze dne 24. 10. 2022, č. j. 4 As 369/2021 – 26, ze dne 23. 9. 2022, č. j. 5 As 337/2021 – 23, nebo ze dne 16. 2. 2023, č. j. 6 As 335/2021 – 25 (všechna zde citovaná judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Vzhledem k tomu, že podstata věci i argumentace účastníků je v nyní posuzované věci téměř totožná, neshledal Nejvyšší správní soud důvod se od své dosavadní judikatury odchýlit. Níže proto v zásadě jen rekapituluje závěry vyslovené v uvedených rozsudcích, které lze bez dalšího užít i na nyní posuzovanou věc.

[12] Stěžejní otázkou v nyní projednávané věci je, zda mohou a mají správní orgány posuzovat soulad vnitrostátního práva (zde vyhlášky města Brna) s právem EU, a zda mohou v případě jejich nesouladu vnitrostátní právo neaplikovat.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), se kterým je podle žalobkyně OZV v rozporu, má přímý účinek, a je tedy přímo, bez prováděcího předpisu, aplikovatelný v českém právu (srovnej rozsudek SDEU ze dne 3. 12. 1974, C-33/74, věc *Johannes Henricus Maria van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid* body 24 a 27).

[14] Zásada přednosti unijního práva ukládá soudu členského státu povinnost, aby v co možná největším rozsahu vykládal vnitrostátní právo v souladu s unijním právem. Není-li takový výklad možný a je-li vnitrostátní norma v rozporu s ustanovením unijního práva, které má přímý účinek, má soud povinnost v rámci sporu, který mu byl předložen, takovou normu vnitrostátního práva neaplikovat. Tato povinnost však není omezena jen

na soudy. Jak již SDEU mnohokrát rozhodl, vztahuje se na všechny orgány členského státu EU, včetně správních orgánů (srovnej např. rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 2020 ve spojených věcech C-924/19 a C-925/19, věc *FMS a další*, bod 183). Bylo by nelogické, pokud by se o právo EU nebylo možné opírat již ve správním řízení, ale až v řízení před soudy, které by následně rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly.

[15] K tomu, že povinnost neaplikovat české právo pro rozpor s právem EU se vztahuje i na správní orgány, se po přistoupení ČR do EU přihlásily i správní soudy (z novějších rozhodnutí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 Afs 101/2019-75).

[16] Přímo ve vztahu k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování loterií a jiných podobných her se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 – 46, tak, že „[v] případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích podkladem pro správní rozhodnutí ve věci povolení takové hry, je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si, pokud zjistí, že se v dané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda podkladová vyhláška je v souladu s právem EU. Pokud dospěje k závěru, že v souladu s právem EU není, v rozsahu, v němž je s ním v rozporu, vyhlášku neaplikuje a přednostně aplikuje právo EU. Každý orgán členského státu je totiž oprávněn a povinen učinit si úsudek o tom, zda pravidlo vnitrostátního práva, jež má být na konkrétní věc použito, je v souladu s relevantním přímo vnitrostátně použitelným právem EU (v daném případě, jak plyne z nyní již jasné judikatury Soudního dvora, z článku 56 SFEU), a pokud ne, vnitrostátní právo incidentně neaplikovat. V tomto ohledu je postavení žalovaného jako správního orgánu ve vztahu k posuzování souladu vnitrostátního práva s právem EU 'silnější' než ve vztahu k posuzování ústavní konformity vnitrostátních 'jednoduchých' zákonů či zákonnosti podzákonných právních předpisů.“ K těmto závěrům se Nejvyšší správní soud opětovně přihlásil také např. v rozsudcích ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 161, a ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 159/2019 – 49.

[17] Namítá-li stěžovatel, že nemá pravomoc k přezkumu obecně závazných vyhlášek, musí jej Nejvyšší správní soud upozornit, že „[j]ednorázové posouzení souladu vyhlášky s právem EU (a její případné nepoužití v řízení podle § 43 zákona o loteriích) v konkrétní věci není totéž co přezkum obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem s možností tyto vyhlášky zrušit podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Ani postavení Ministerstva financí v nynější věci není shodné s postavením Ministerstva vnitra při dozoru nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. V situacích bez přítomnosti unijního prvku však bude platit přesně to, co stěžovatel uvádí v kasační stížnosti, tedy že mu posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky nebude příslušet“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2022, č. j. 1 As 333/2021 – 35). S ohledem na uvedené na nyní projednávanou věc nedopadají závěry stěžovatelem citovaných rozsudků devátého senátu Nejvyššího správního soudu, neboť v tehdejších řízeních, oproti nyní projednávané věci, nebyla shledána existence unijního prvku, a nebylo v nich tudíž ani aplikováno právo EU.

[18] Ze zásady přednosti unijního práva plyne, že správní orgány mají zajistit plný účinek unijního práva, aniž musí nejprve žádat o odstranění vnitrostátního pravidla, které je v rozporu s právem EU, legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem

pokračování

či na toto odstranění čekat. Jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, která by tomuto postupu při aplikaci unijního práva bránila, by byla v rozporu se samotnou povahou unijního práva (srovnej rozsudek SDEU ze dne 4. 12. 2018, C-378/17, věc *Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána*).

[19] Nejvyšší správní soud tak souhlasí se závěrem městského soudu, že správní orgány měly ve správním řízení posoudit soulad vyhlášky města Brna s právem EU, a pokud by mezi OZV a právem EU shledaly rozpor, neměly OZV aplikovat.

[20] Odkaz stěžovatele na rozsudky šestého senátu Nejvyššího správního soudu (ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 227/2021 – 30, a ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020 – 38), z nichž stěžovatel dovozuje, že by bylo vhodnější, aby soulad OZV s právem EU posoudil sám městský soud, není přiléhavý. Nejvyšší správní soud se zabýval obdobnými otázkami v mnoha řízeních týkajících se týchž účastníků jako v nyní projednávané věci. V průběhu let docházelo k postupnému judikатурnímu vývoji, což vedlo ke značné roztržitosti postupů jak městského, tak kasačního soudu (blíže k tomuto judikaturnímu vývoji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2022, č. j. 5 As 337/2021 – 23). Žalobkyně přitom v jednotlivých řízeních tvrdila a namítala nutnost posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s právem EU v různých fázích řízení – jak již v řízení před správními orgány, tak v řízení před krajským (resp. městským) soudem. Postupy soudů ve stěžovatelem zmiňovaných rozsudcích tak nelze paušalizovat; v kasační stížnosti citované pasáže vždy odpovídají konkrétním okolnostem a konkrétní procesní situaci v dané věci. Předmětná otázka byla nicméně definitivně vyřešena dnes již ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž, namítá-li účastník řízení rozpor obecně závazné vyhlášky s unijním právem již ve správním řízení, jsou samy správní orgány povinny posoudit soulad takové obecně závazné vyhlášky s právem EU (srovnej např. rozsudky ze dne 25. 11. 2021, č. j. 10 As 300/2021 – 37, ze dne 18. 1. 2022, č. j. 10 As 434/2021 – 36, či již výše zmíněný rozsudek č. j. 1 As 333/2021 – 35).

[21] Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* zamítl.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů mu nenáleží.

[23] Právo na náhradu nákladů řízení náleží procesně úspěšné žalobkyni, a to za jeden úkon právní služby učiněný jejím zástupcem, konkrétně za vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 25. 11. 2021 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „advokátní tarif“]. Žalobkyni tedy náleží odměna ve výši 3 100 Kč za daný úkon právní služby [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu], společně s náhradou hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč, celkem tedy 3 400 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), proto se odměna zvyšuje o částku odpovídající sazbě této daně (21 %), konkrétně o 714 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti činí v daném případě částku 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit

žalobkyni k rukám jejího zástupce JUDr. Stanislava Dvořáka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[24] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Nejvyšší správní soud této osobě žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jí právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. března 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu