



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., 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: **obec Kuks**, se sídlem Kuks 12, o přezkoumání rozhodnutí ministra financí ze dne 16. 9. 2015, č. j. MF-40641/2014/34-21/2901-RK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2021, č. j. 6 Af 78/2015 - 90,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2021, č. j. 6 Af 78/2015 - 90, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra financí ze dne 16. 9. 2015, č. j. MF-40641/2014/34-21/2901-RK, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Stanislava Dvořáka Ph.D., LL.M.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

## I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 10. 2014, č. j. MF-40641/2014/34-8, byla žalobkyni zrušena povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 2 písm. l) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), specifikovaná ve výrocích I. až IV. tohoto rozhodnutí na adrese Kuks 45, a to na základě § 43 odst. 1 výše uvedeného zákona z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce Kuks č. 1/2014, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2013, o regulaci provozování loterií a jiných podobných her. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který ministr financí v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Ve svém rozhodnutí ministr financí upřesnil, že rušená povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 2 písm. l) zákona o loteriích jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce Kuks č. 1/2013, o regulaci provozování loterií a jiných podobných her, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 (dále jen „vyhláška obce Kuks“).

[2] Následně podanou žalobu proti rozhodnutí ministra financí Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud se v napadeném rozsudku mimo jiné zabýval souladem vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie. Nejprve v souladu se závěry Soudního dvora Evropské unie, které přdestřel v rozhodnutí ze dne 3. 12. 2020, C-311/19, ve věci *BONVER WIN*, ověřil existenci tzv. *unijního prvku*. Podle městského soudu žalobkyně na základě čestného prohlášení A. V. v nyní projednávané věci prokázala, že danou provozovnu navštěvovala zahraniční klientela, a byly tedy naplněny podmínky pro aplikaci unijního práva, resp. posouzení souladu vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie.

[3] V dalším kroku městský soud posoudil podmínky aplikace čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, které Soudní dvůr Evropské unie stanovil v rozsudku ze dne 11. 6. 2015, C-98/14, ve věci *Berlington Hungary*, a dospěl k závěru, že vyhláška obce Kuks sleduje legitimní cíl - ochranu před negativními následky hazardu. Podle městského soudu vyhláška obce Kuks představovala přiměřený způsob, jak dosáhnout sledovaného cíle. Pokud obec Kuks přistoupila k regulaci hazardu na celém svém území, které je postaveno na racionálních a opodstatněných důvodech, nelze takovouto regulaci podle městského soudu označit za diskriminační a ani za nesystematický a nekoherentní způsob regulace. Intenzita omezení byla dle městského soudu vzhledem k okolnostem případu přiměřená a vlastnické právo žalobkyně bylo dotčenou právní regulací omezeno v obecném zájmu. Městský soud dospěl k závěru, že obecný zájem a legitimní cíl na regulaci hazardu převážil nad žalobcovým ekonomickým zájmem a nutností nést náklady spojené s regulací. Prakticky okamžitý zákaz provozování loterií bez přechodného období v důsledku regulace provedené vyhláškou obce Kuks tak byl přiměřeným zásahem do vlastnického práva žalobkyně ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nebo čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Právní regulace stanovená loterijním zákonem ve spojení s vyhláškou obce Kuks nebyla podle městského soudu v rozporu s právem Evropské unie a ani s Úmluvou.

[4] Městský soud dále konstatoval, že žalovaný ani ministr financí nezkoumali soulad (či rozpor) vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie, i když tuto povinnost měli. Městský soud nicméně shledal, že jejich rozhodnutí obsahovala právní úvahy (s odkazem

pokračování

na relevantní judikaturu Ústavního soudu) stěžejní pro posouzení souladu vyhlášky obce Kuks s unijním právem, a to přesně v duchu jím provedeného výkladu. Nesprávný názor žalovaného na otázku aplikace unijního práva tedy neměl vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť právní otázky rozhodné pro výrok rozhodnutí posoudil správně.

[5] Městský soud taktéž uvedl, že dotčená vyhláška není diskriminační. Za pomoci tzv. testu čtyř kroků dospěl k závěru, že obec Kuks vydala vyhlášku na základě své pravomoci stanovené v čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, zároveň nejednala *ultra vires*, jakož i nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a obecně závazná vyhláška ani neporušovala kritérium „rozumnosti“. Obec Kuks totiž dostatečně jasně vyložila důvody, jež ji vedly k regulaci hazardních her na jejím území. Plošným zákazem provozování loterií a jiných podobných her na celém území obce nedošlo k diskriminaci. Diskriminační charakter se totiž může objevit pouze v případě, kdy jsou v obecně závazné vyhlášce označena pouze jednotlivá místa na úkor jiných a vymezení těchto míst není opřeno o racionální, neutrální a nediskriminační důvody.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně posoudil kritéria aplikace práva Evropské unie, která stanovil Soudní dvůr Evropské unie v rozhodnutí ve věci *Berlington Hungary*. Dle stěžovatelky vyhláška obce Kuks nesleduje cíle koherentním a systematickým postupem, protože stále umožňuje hraní některých loterijních her. Obec Kuks i nadále připouštěla účast v některých loterijních hrách, tudíž fakticky nechránila spotřebitele před hráčskou závislostí a ani nemohla bojovat s trestnými a podvodnými činnostmi. Z tohoto důvodu nelze mít podmínku sledování skutečného cíle za splněnou, protože možnost hrát jiné loterijní hry na území obce spotřebitele vůči závislosti nikterak nechrání.

[8] Stěžovatelka navíc zdůrazňuje, že plošný zákaz je ve vztahu k omezování provozování loterijních zařízení a svobody podnikání tzv. prostředkem *ultima ratio*. Obec Kuks tedy měla zkoumat, zda není možné dosáhnout stanovených cílů jinými prostředky, což neučinila; důvody pro přijetí své obecně závazné vyhlášky zdůvodnila (pozn. Nejvyššího správního soudu: ve svém vyjádření ze dne 4. 8. 2017) pouhými dvěma větami. V souvislosti s tím stěžovatelka namítá, že nebylo prokázáno ani posuzováno, zda z hlediska přiměřenosti a vyvážení (i) práva na svobodné podnikání stěžovatelky na straně jedné, (ii) práva zákazníků na přístup k dané službě, (iii) předcházení využívání nelegálních heren prohlubující případné negativní dopady patologického hráčství a mající negativní dopady na státní rozpočet, a (iv) modelu částečného omezení provozování hazardních her je skutečně plošný zákaz tím jediným správným a z pohledu práva Evropské unie přiměřeným způsobem regulace hazardních her.

[9] Stěžovatelka dále namítá nesoulad vyhlášky obce Kuks se základními principy práva Evropské unie, jelikož neobsahuje přechodné ustanovení. Právním Evropské unie je přitom vyžadováno, aby byl zásah do práv provozovatelů způsobený regulací loterií přiměřený. S touto otázkou se podle ní vypořádal městský soud v napadeném rozsudku nesprávně

s odkazem na naléhavý právní zájem. Ten ale zřejmě dán nebyl, neboť původní znění vyhlášky obce Kuks přechodné ustanovení obsahovalo a bylo zrušeno teprve na základě její novely. V obci Kuks se navíc výrazně nezhoršila situace ve vztahu k chráněným hodnotám, jako je např. ochrana spotřebitele. Stěžovatelka má však za to, že obec Kuks ve svém vyjádření naléhavý obecný zájem na okamžitém zákazu provozování loterií neprokázala. O jeho absenci svědčí i to, že obec Kuks nezakázala na svém území všechny loterie.

[10] Vzhledem k výše uvedenému stěžovatelka považuje vyhlášku obce Kuks za diskriminační, za výraz libovůle obce Kuks a za rozpornou s právem Evropské unie.

[11] Stěžovatelka dále namítá, že nesoulad vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie tvrdila již ve správním řízení vedeném žalovaným. V této souvislosti odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které 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 je podkladová obecně závazná vyhláška regulující hazard v souladu s právem Evropské unie. Městský soud uzavřel, že žalovaný společně s ministrem financí založili svá rozhodnutí na nesprávném předpokladu, že nemohou hodnotit soulad vnitrostátního předpisu s unijním právem a v případě jejich rozporu aplikovat právní předpis Evropské unie. Městský soud však následně soulad obecně závazné vyhlášky s právem Evropské unie sám zhodnotil. Tento postup podle názoru stěžovatelky nemůže obstát, neboť je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně s rozsudkem ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018 - 75, z něhož vyplývá, že městský soud neměl jinou možnost, než rozhodnutí ministra financí zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, v rámci něhož se měl námitkou existence *unijního prvku* sám zabývat. K tomuto názoru dospěl rovněž i městský soud v rozsudku ze dne 22. 6. 2021, č. j. 11 Af 86/2014 - 196, což osvědčil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021 - 37 (pozn. Nejvyššího správního soudu: tímto rozsudkem byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 15. 6. 2021, č. j. 11 Af 82/2014 - 198). Stěžovatelka zároveň navrhuje, aby byla věc předložena v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „rozšířený senát“), neboť se liší jednotlivé judikatorní závěry týkající se možnosti správního soudu v případě chybějících úvah správního orgánu zkoumat soulad obecně závazných vyhlášek s právem Evropské unie.

[12] Na závěr stěžovatelka namítá, že městský soud posoudil soulad vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie pouze formálně, neboť v napadeném rozsudku odkazuje na řadu rozhodnutí bez toho, aniž by závěry z nich vyplývající konkrétně vztáhl na nyní projednávanou věc. Městský soud se tak podle stěžovatelky nedostatečně vypořádal s požadavky vyplývajícími z rozhodnutí *Berlington*; soulad vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie je tak nedostatečně odůvodněný. Z tohoto důvodu stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvádí, že vyhláška obce Kuks je v souladu s právem Evropské unie a nemá diskriminační charakter, neboť zavádí plošný zákaz hazardu na území obce. K otázce aplikace práva Evropské unie uvádí, že podle jeho názoru měl v nyní projednávané věci posoudit soulad vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie soud, aniž by kvůli absenci úvah žalovaného jeho rozhodnutí z tohoto důvodu rušil. Na podporu svého tvrzení poukázal na rozsudky Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020 - 38, a ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 227/2021 - 30.

[14] Na druhou stranu je mu však znám rozsudek č. j. 10 As 301/2021 - 37, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postupoval správně, pokud rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť se ve správním řízení nezabýval existencí *unijního prvku*. Jelikož se v judikatuře Nejvyššího správního soudu nachází rozpor, žalovaný navrhuje, aby byla věc předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť jakékoliv rozhodnutí kasačního soudu bude za dané situace v rozporu s jedním z dříve vydaných rozhodnutí. Žalovaný má přitom za to, že v nyní posuzované věci by měla převážet hospodárnost řízení a jeho rozhodnutí by se nemělo rušit. Předmětná povolení k provozování loterie a jiných obdobných her totiž již během doby zanikla a správní řízení by tak musela být zastavena. Existence *unijního prvku* by tak nebyla žalovaným vůbec řešena.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. 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.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, která měla podle stěžovatelky spočívat v tom, že se městský soud zabýval souladem vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie pouze formálně.

[18] Městský soud se ve svém rozsudku se souladem obecně závazných vyhlášek s unijními kritérii přiměřenosti omezení volného pohybu služeb výslovně zabýval a zopakoval jednotlivá kritéria přípustnosti omezení provozování loterií definovaná v judikatuře Soudního dvora Evropské unie a ty následně podrobně rozvedl. Tyto obecné závěry vztáhnul i konkrétně na vyhlášku obce Kuks. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, jakým způsobem městský soud vyhodnotil soulad vyhlášky obce Kuks s požadavky unijního práva definovanými mimo jiné v rozhodnutí *Berlington Hungary* a z jakých skutečností při posuzování uvedené právní otázky vycházel. Nejvyšší správní soud proto se stěžovatelkou nesouhlasí, že by posouzení stanovených požadavků městský soud provedl pouze formálně.

[19] O přezkoumatelnosti napadeného rozsudku svědčí i ta skutečnost, že stěžovatelka s nimi ve své kasační stížnosti věcně polemizuje. Na tomto místě musí Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznit, že kvalita a preciznost ve formulaci žalobních bodů předurčuje také kvalitu rozhodnutí krajského (zde městského) soudu (srov. např. rozsudky ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, nebo ze dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 - 26). Kasačnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že stěžovatelka napadala omezování loterií na území jednotlivých měst a obcí v několika desítkách případů, přičemž její argumentace se postupem času sice vyvíjela, nicméně do jisté míry se neustále

opakovala (především ohledně rozporu obecně závazných vyhlášek s právem Evropské unie). Městský soud proto nepochybil, pokud na opakující se námitky odpovídal ve svých rozhodnutích obdobně berouc přitom v potaz individuální okolnosti posuzovaného případu. V tomto ohledu proto nelze považovat napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[20] Nejvyšší správní soud se dále vyjádří k námitce porušení kasačního principu, tedy k otázce, či úlohou bylo posoudit existenci *unijního prvku* a soulad obecně závazné vyhlášky s právem Evropské unie, konkrétně zda posouzení měl provést žalovaný či městský soud. Stěžovatelka i žalovaný se přitom domnívají, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje na toto téma rozpor.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že výklad žalovaného, resp. ministra financí, podle něhož nebyl oprávněn posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s unijním právem, není správný. 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. Soudní dvůr Evropské unie však opakovaně dospěl k závěru, že se tato povinnost vztahuje na všechny orgány (nejen na soudy) členského státu Evropské unie, včetně správních orgánů (srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 5. 2020 ve spojených věcech C-924/19 a C-925/19, ve věci *FMS a další*). Opačný závěr by vedl k nelogickému důsledku, kdy by nebylo možné se o práva Evropské unie opírat ve správním řízení, ale v řízení před soudy, které by následně rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly, již ano (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 1989, 103/88, ve věci *Fratelli Costanzo*).

[22] Jádrem sporu ovšem je, zda městský soud pochybil, pokud posoudil namísto žalovaného soulad vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie. Účastníci řízení při řešení této otázky přitom poukazují na rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[23] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 423/2021 - 64, konstatoval, že žádný rozpor v jeho judikatuře u této otázky nepanuje. Zdůraznil, že každou jednotlivou věc je třeba posuzovat v celkovém kontextu a přihlédnout k individuálním okolnostem případu. Z vlastní rozhodovací činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu navíc známo, že jednotlivá rozhodnutí žalovaného týkající se stěžovatelky a jejího povolení provozovat loterie a jiné obdobné hry nejsou vždy odůvodněna shodně, liší se žalobní argumentace i argumentace stěžovatelky ve správním řízení (stěžovatelka svou argumentaci v průběhu doby rozvíjela v reakci na proměňující se judikaturu), věci se týkají různých měst (včetně z toho vyplývajícího posouzení *unijního prvku*), proto se logicky liší i rozhodování Nejvyššího správního soudu (srov. též obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2023, č. j. 2 As 337/2021 - 28). Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 423/2021 - 64 dále uvedl, že je nutné zohlednit, kdy rozhodoval správní orgán o rozkladu a zda mohla osoba, která provozuje hazardní hry, uplatnit konkrétní argumentaci o rozporu obecně závazné vyhlášky s unijním právem již v řízení před správním orgánem.

pokračování

[24] V této souvislosti samozřejmě není bez významu ani judikaturní vývoj, zejména pak judikatury Soudního dvora Evropské unie. Podle Nejvyššího správního soudu bude záležet především na konkrétní argumentaci o rozporu vyhlášky s právem Evropské unie, jakož i na tvrzení a prokázání existence *unijního prvku*. Podle toho se následně odvíjí následný postup správních soudů. Pokud se konkrétní (a relevantní) námitky včetně existence *unijního prvku* objevily již ve správním řízení, bylo podle závěru uvedených v rozsudku č. j. 10 As 423/2021 - 64 třeba, aby tuto argumentaci vypořádaly správní orgány. Pokud se touto argumentací správní orgány odmítly zabývat, nemohou v obecné rovině správní soudy s ohledem na principy správního soudnictví nahrazovat odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Pokud byla však před správními orgány uplatněna pouze obecná námitka, která byla až následně konkretizována v řízení o žalobě, nenastává situace, že by správní soud nahrazoval části chybějícího odůvodnění správního orgánu. V takovém rozhodnutí totiž nic nechybělo, protože konkrétní argumentaci žalobce uplatnil až v řízení před správními soudy. Za pomyslnou dělící čáru mezi obecnou a konkrétní (a relevantní) námitkou Nejvyšší správní soud označil v případě porušení práva Evropské unie reakci na vývoj judikatury Soudního dvora Evropské unie, konkrétně na vydání rozhodnutí *Berlington Hungary* (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, 10 As 411/2021 - 59).

[25] Na jedné straně je pravdou, že v nyní projednávané věci stěžovatelka uplatnila konkrétní a relevantní námitku již v doplnění rozkladu ze dne 17. 7. 2015, v němž upozornila na závěry uvedené v rozhodnutí *Berlington Hungary* a zároveň předložila čestné prohlášení Andrey Vodrážkové prokazující existenci *unijního prvku*. Nutno ovšem podotknout, že podrobná argumentace vztahující se k aplikaci práva Evropské unie, resp. souladu regulace s unijním právem, se objevila již v doplněních rozkladu ze dne 5. 1. 2015 a ze dne 2. 2. 2015, tedy ještě v době před vydáním rozhodnutí *Berlington Hungary*. Ministr financí v napadeném rozhodnutí na tyto námitky stěžovatelky odpověděl tak, že mu nepřísluší hodnotit, zda příslušná právní úprava je v souladu s právem Evropské unie, neboť toto posouzení může provést pouze soud. V případě odkazu stěžovatelky na rozhodnutí *Berlington Hungary* uvedl, že žalovanému nepřísluší posuzovat nezákonnost či nepředvídatelnost obecně závazných vyhlášek obcí, neboť dozor nad nimi spadá do věcné příslušnosti Ministerstva vnitra. Dokud tedy Ústavní soud neshledá obecně závaznou vyhlášku za protiústavní či nezákonnou, musí ji žalovaný bez výhrady aplikovat. Na druhou stranu ovšem nelze říct, že by se ministr financí souladem s Evropským právem vůbec nezabýval, neboť se ve svém rozhodnutí zabíral relevantní judikaturou Soudního dvora Evropské unie (např. rozhodnutím ze dne 10. 9. 2009, C-201/08, ve věci *Plantanol*), a zásadou ochrany legitimního očekávání. Soulad vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie však fakticky neposuzoval.

[26] Soulad vyhlášky obce Kuks s právem Evropské unie tak poprvé skutečně posoudil až městský soud. Námitku stěžovatelky je tak nutné považovat za důvodnou.

[27] Městský soud sice v napadeném rozsudku argumentoval tím, že rozhodnutí žalovaného i ministra financí obsahovala právní úvahy (s odkazem na relevantní judikaturu Ústavního soudu) stěžejní pro posouzení souladu vyhlášky obce Kuks s unijním právem, a to přesně v duchu jím provedeného výkladu. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že jiné části argumentace žalovaného nemohou nahrazovat nedostatečné posouzení souladu vyhlášky obce Kuks s unijním právem. Ačkoliv jednotlivé závěry plynoucí z judikatury

Ústavního soudu mohou skutečně být vodítkem pro to, zda byly splněny podmínky pro omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, ne ve všem se tato (různá) materie zcela překrývá. Nebylo proto možné, aby žalovaný posouzení této otázky zcela pominul a pouze poukázal na judikaturu Ústavního soudu, která se zaměřovala především na právo obcí na samosprávu ve smyslu čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky. Žalovaným poukazovaná judikatura Ústavního soudu navíc svým datem vydání předcházela rozhodnutí ve věci *Berlington Hungary* a logicky tedy nemohla toto rozhodnutí nijak reflektovat.

[28] Ve světle výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 423/2021 - 64 lze tak uzavřít, že městský soud v nyní projednávané věci v otázce souladu dotčené právní regulace s právem Evropské unie nahradil úvahy žalovaného. Ačkoliv pro správní soudnictví platí princip plné jurisdikce, podle které správní soudy mohou zjistit skutkový stav nezávisle na zjištěních provedených správními orgány, správní soudnictví nemůže ani mimo zákonem stanovená pravidla volně nahrazovat činnost správních orgánů. Není totiž úkolem vnitrostátních soudů, aby doplňovaly argumentaci, jež měla být a nebyla obsažena v napadeném rozhodnutí, nýbrž jsou to právě správní orgány, na kterých tato povinnost leží.

[29] Nahrazení chybějících úvah žalovaného městským soudem je jinou vadou řízení před soudem, která měla za výsledek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kvůli této vadě napadený rozsudek městského soudu v rámci kasačního přezkumu neobstojí a je namístě jej zrušit.

[30] Nejvyšší správní soud sice chápe, že se městský soud snažil postupovat obdobně, jako v jiných případech týkajících se stejných účastníků řízení a stejné problematiky, kdy byl městský soud v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu zavázán tím, aby sám posoudil soulad obecně závazné vyhlášky s právem Evropské unie (srov. např. nedávno vydaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 364/2021 - 42, a jemu předcházející zrušující rozsudek ze dne 22. 3. 2021, č. j. 3 As 240/2017 - 51). V projednávané věci však nebyl městský soud vázán názorem obsaženým v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu a vzhledem k následnému vývoji judikatury bylo nutné postupovat tak, jak bylo nastíněno v předchozích odstavcích.

[31] Za této situace již postrádá smysl, aby se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda je vyhláška obce Kuks souladná s právem Evropské unie, neboť jak bylo uvedeno výše, měl tento soulad posoudit již žalovaný a nikoliv správní soudy. V dalším řízení proto bude třeba, aby se ministr financí, pokud z důvodu odpadnutí předmětu řízení nezvolí postup podle § 66 odst. 2 správního řádu, zabýval námitkami stěžovatelky s ohledem na platnou obecně závaznou vyhlášku obce Kuks a posoudil mimo jiné také její soulad s právem Evropské unie. Vodítkem pro vypořádání námitek by měl být „katalog“ požadavků popsany v rozsudku *Berlington Hungary* v bodech 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92. V souladu se závěry vyslovenými Nejvyšším správním soudem v bodech 28 - 35 rozsudku ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011 - 75, by měla obec Kuks rovněž mít v tomto správním řízení postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

pokračování

#### IV. Závěr a náklady řízení

[32] Jak již Nejvyšší správní soud výše uvedl, shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před městským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), který je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v předchozím odstavci.

[33] Za této situace je Nejvyšší správní soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí kasační soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému.

[34] Náklady řízení stěžovatelky se skládají ze zaplacených soudních poplatků za podání žaloby (3 000 Kč) a kasační stížnosti (5 000 Kč) a dále z odměny právního zastoupení. Zástupce stěžovatelky učinil v řízení o žalobě a kasační stížnosti celkem čtyři úkony právní služby podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to sepis a podání žaloby a kasační stížnosti [všechny podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a dále účast na jednáních před soudem dne 5. 9. 2017 a dne 14. 10. 2021 [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Doplnění žaloby ze dne 3. 5. 2017 a podnět k přerušení řízení ze dne 5. 9. 2017 podané zástupcem stěžovatelky v řízení u městského soudu nevzal Nejvyšší správní soud v potaz, neboť náklady na ně nepovažoval za důvodně vynaložené. Úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení kasační soud zástupci stěžovatelky taktéž nepřiznal jako úkon právní služby, neboť JUDr. Stanislav Dvořák, Ph.D., LL.M., zastupoval stěžovatelku již během probíhajícího správního řízení a s případem stěžovatelky tak byl dostatečně obeznámen již před podáním žaloby. Náklady zastoupení za každý z úkonů právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) a g) advokátního tarifu činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]; tato částka se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů advokáta (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy činí 13 600 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. celková náhrada nákladů na právní zastoupení o DPH v sazbě 21 % na částku 16 456 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení, kterou je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jejího zástupce do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku, tak činí 24 456 Kč.

[35] Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, na jejímž základě by jí mohly vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (odpověď na výzvu osoby zúčastněné na řízení ze dne 4. 8. 2017 zřejmě takovým druhem povinnosti není) a rovněž vzhledem k tomu, že soud neshledal ani důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení odůvodňovaly, rozhodl Nejvyšší správní soud za použití § 120 s. ř. s., že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 20. října 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu