



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **BONVER WIN**, se sídlem Cholevova 1530/1, Hrabůvka, Ostrava-Jih, zastoupen 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, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2015, č. j. MF-16660/2015/34-18/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 Af 9/2016 - 133,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 6. 2015 č. j. MF-16660/2015/34-7 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), podle § 43 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), zrušil rozhodnutí o povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 téhož zákona na území města Litvínov, a to pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Litvínov č. 5/2011 (dále jen „OZV 5/2011“).

[2] Proti tomuto rozhodnutí ministerstva podal žalobce rozklad, který následně ministr financí zamítl rozhodnutím ze dne 17. 12. 2015, č. j. MF-16660/2015/34-18/2901-RK.

[3] Rozhodnutí ministra financí poté žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Žalovaný se totiž nesprávně odmítl zabývat tím, zda obecně závazná vyhláška města Litvínova nebyla v rozporu s právem EU, a nevypořádal se tak s námitkami žalobce ohledně tohoto nesouladu.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)

[5] V první řadě tvrdil, že jako správní orgán nemá pravomoc přezkoumávat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU. Tím by v podstatě přezkoumával zákonnost takové vyhlášky. To však i v otázkách souladu vyhlášky a unijního (nejen „tuzemského“) práva přísluší soudům nebo Ministerstvu vnitra. Stěžovatel uvedl, že je jako správní orgán vázán zásadou legality v § 2 odst. 1 správního řádu, podle které postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Pokud by se jí neřídil, zasahoval by do principu dělby moci, případně do práva na samosprávu. Poukazoval také na to, že soulad právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí českého právního řádu, může posoudit podle čl. 95 odst. 1 Ústavy jenom soud. Správní orgán nemůže posuzovat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU; nanejvýš se může zabývat existencí tzv. unijního prvku. Vedle toho stěžovatel také namítl, že je vhodnější, aby případné dokazování ohledně existence unijního prvku vedl městský soud. Stěžovatel navrhl, aby soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout. Upozornil, že Nejvyšší správní soud již v obdobných věcech opakovaně dospěl k tomu, že stěžovatel měl povinnost zabývat se souladem obecně závazné vyhlášky obcí, na základě kterých došlo ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných her, s právem EU.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžejní otázkou v nyní souzeném případě tedy je, zda mají správní orgány povinnost posuzovat soulad vnitrostátního práva (v projednávané věci obecně závazné vyhlášky) s právem EU a v případě jejich nesouladu vnitrostátní právo neaplikovat.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že se shodnou otázkou ve věcech téhož stěžovatele zabýval již v rozsudcích ze dne 25. 11. 2021, č. j. 10 As 300/2021 - 37, ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021 - 37, ze dne 18. 1. 2022, č. j. 10 As 434/2021 - 36, ze dne 5. 1. 2022, č. j. 10 As 463/2021 - 40, ze dne 24. 1. 2022 č. j. 10 As 473/2021 - 37 a ze dne 5. 1. 2022 č. j. 10 As 474/2021. Na tyto rozsudky proto soud v podrobnostech odkazuje.

[11] 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

pokračování

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 Soudní dvůr EU mnohokrát rozhodl, vztahuje se na všechny orgány členského státu EU, včetně správních orgánů (viz např. rozsudek SDEU ve spojených věcech C-924/19 a C-925/19, *FMS a další*, bod 183). Opačný závěr by vedl k nelogickému důsledku, kdy by nebylo možné se o právo EU opírat ve správním řízení, ale v řízení před soudy, které by následně rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly, již ano.

[12] 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 ze dne 19. 11. 2020, čj. 1 Afs 101/2019 – 75)

[13] Článek 56 SFEU, se kterým je podle žalobce OZV 5/2011 v rozporu, má navíc přímý účinek. Je tedy přímo aplikovatelný bez prováděcího předpisu v českém právu.

[14] Přímou ve vztahu k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování loterií a jiných podobných her se vyjádřil Nejvyšší správní soud v nedávných rozsudcích ve věcech téhož žalobce takto: „*v případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanoví přípustnost, rozsah a jiné modalitty 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*“ (rozsudky NSS v jiných, avšak obdobných věcech téhož žalobce: ze dne 26. 2. 2021, čj. 2 As 325/2016 - 46, bod 38, ze dne 19. 3. 2021, čj. 5 As 177/2016 - 161, bod 67, ze dne 21. 5. 2021, čj. 5 As 159/2019-49, bod 33).

[15] Namítá-li stěžovatel, že nemá pravomoc k přezkumu obecně závazných vyhlášek, musí jej Nejvyšší správní soud upozornit, že jednorázové 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.

[16] Na druhou stranu pravomoc v konkrétní věci neaplikovat pravidlo domácího práva, které je v rozporu s unijním právem, vyplývá přímo z unijního práva. To fakticky určuje nejenom k jakému výsledku má jeho posouzení vést, ale i jakým způsobem má být takový výsledek dosažen (srov. rozsudek 106/77, *Simmenthal*, EU:C:1978:49, bod 17, a navazující judikatura).

[17] Ze zásady přednosti unijního práva plyne, že správní orgány mají zajistit plný účinek unijního práva, aniž musí nejprve žádat o odstranění tohoto vnitrostátního pravidla legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat. Jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, která by tomuto postupu při aplikaci práva EU bránila, by byla v rozporu se samotnou povahou unijního práva (C-378/17, *Minister for Justice and Equality a Commissioner of the Garda Síochána*, body 35-36 a judikatura tam citovaná).

[18] Žalobce již ve správním řízení poukazoval na to, že OZV 5/2011 byla v rozporu s právem EU. Podstatou pochybení stěžovatele bylo, že v napadeném rozhodnutí uvedl, že nemá

pravomoc se zabývat souladem vyhlášky a unijního práva, a nesprávně se odmítl s argumentací žalobce vůbec zabývat. Městský soud proto správně napadené rozhodnutí zrušil s tím, že bude na stěžovateli, aby v dalším řízení posoudil námitky žalobce.

[19] Dále stěžovatel namítal, že by bylo vhodnější a praktičtější, aby soulad obecně závazné vyhlášky s unijním právem posoudil městský soud. Podpůrně přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, čj. 6 As 227/2021 - 30. V nyní souzené věci je však situace odlišná. Ve všech případech citovaných stěžovatelem městský soud s argumentací žalobce nesouhlasil a žalobu zamítl (mj. s názorem na prokazování unijního prvku, který později upravil SDEU ve věci, *BONVER WIN*) a rozsudky městského soudu pak rušil Nejvyšší správní soud. V nynější věci ale městský soud, podobně jako v řadě dalších případů, rozhodoval již po zodpovězení předběžné otázky ve věci *BONVER WIN* a rozhodnutí žalovaného zrušil sám. Městský soud v dané věci také neměl pochybnost o přítomnosti unijního prvku, který zakládal povinnost posoudit soulad OZV 5/2011 s právem EU.

[20] Obdobně jako městský soud učinil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018 - 75, kdy zrušil také rozhodnutí ministra financí právě z důvodu, že již v rozkladovém řízení nedošlo k posouzení otázky souladu obecně závazné vyhlášky obce s právem EU. V citovaném rozsudku soud uvedl, že by městský soud neměl jinou možnost, než rozhodnutí ministra financí zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[21] Městský soud tedy správně posoudil otázku povinnosti žalovaného posuzovat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU a v případě jejich nesouladu vnitrostátní právo neaplikovat. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že některé senáty městského soudu, ve věcech téhož žalobce, posouzení souladu obecně závazných vyhlášek obcí s právem EU provedly, to však nezakládá nezákonnost postupu městského soudu v nyní souzené věci. Ostatně sám stěžovatel v tomto odkazuje pouze na vhodnost provedení takového posouzení městským soudem s ohledem na hospodárnost řízení.

[22] Soud nepopírá, že stěžovatel nemá možnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, jelikož činit tak mohou jen soudy. Bude tak na stěžovateli, aby si sám (či případně s využitím judikatury správních soudů) učinil co nejlepší úsudek o souladu vyhlášky s unijním právem. Jeho pozice není v ničem odlišná od situace, kdy se musí správní orgány vypořádat např. s novou či nejasnou, ale čistě českou právní úpravou – v takovém případě také nemohou správní orgány přesouvat řešení více či méně složitých právních otázek na soudy.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto jí podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Právo na náhradu nákladů řízení má naopak v nynější věci úspěšný žalobce. V řízení před Nejvyšším správním soudem byl žalobce zastoupen advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D. Zástupce žalobce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3.100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Jelikož je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba zvýšit přiznanou odměnu

pokračování

o částku 714 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Částku ve výši 4.114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. února 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu