



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a. s.**, se sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava, zastoupena JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 Af 20/2016 - 129,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :****I.**

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2015, č. j. MF-838/2015/34-7, žalovaný podle § 43 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o loteriích“) zrušil rozhodnutí č. j. 34/25614/2011 ze dne 11. 3. 2011, a to v části, kterou bylo žalobkyni povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterijního systému prostřednictvím systému: IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, modelu: VLT TERMINAL EA, výrobní číslo: 1B0243, na adrese Veleslavínova 300, 334 01 Přeštice. Důvodem zrušení daného povolení byl jeho rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Přeštice č. 9/2013 (ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2014), již se zakazuje provozovat výherní hrací přístroje, interaktivní videoloterní terminály a technická hrací zařízení na území města Přeštice a jeho místních částí Skočice, Zastávka a Žerovice (dále též „OZV“).

[2] Proti tomuto rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně rozklad, který následně ministr financí zamítl rozhodnutím ze dne 28. 12. 2015, č. j. MF-838/2015/34-15/2901-RK.

[3] Rozhodnutí ministra financí poté žalobkyně napadla žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí ministra financí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný se totiž nesprávně odmítl zabývat tím, zda OZV nebyla v rozporu s právem Evropské unie, a nevypořádal se tak s námitkami žalobce ohledně tohoto nesouladu.

## II.

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „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 obsaženou v § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., 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 Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

## III.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že městský soud posoudil věc správně. Stěžovatel měl povinnost posoudit soulad OZV s unijním právem. Městský soud proto nepochybil, pokud rozhodnutí ministra financí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalobkyně pak poukázala i na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se dané problematiky, dle které bylo povinností stěžovatele zabývat se tím, zda OZV byla v souladu s právem EU. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## IV.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 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, ze dne 5. 1. 2022 č. j. 10 As 474/2021 - 38, či ze dne 18. 2. 2022, č. j. 1 As 333/2021 - 35.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud neshledal důvod k odklonění se od dříve vyslovených závěrů, proto se jich v tomto řízení přidržel.

[12] 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 Soudní dvůr Evropské unie (dále též „SDEU“) 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.

[13] 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, č. j. 1 Afs 101/2019 - 75)

[14] Článek 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (zákaz omezení volného pohybu služeb), se kterým je podle žalobkyně OZV v rozporu, má navíc přímý účinek (srov. již rozsudek SDEU ze dne 3. 12. 1974, 33/74, *Van Binsbergen*, EU:C:1974:131, body 24 a 27). Je tedy přímo aplikovatelný bez prováděcího předpisu v českém právu a v případě potřeby může „sloužit“ k nepoužití obecně závazné vyhlášky (např. rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 24. 6. 2019, C-573/17, *Popławski*, EU:C:2019:530, bod 68).

[15] Přímou ve vztahu k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování loterií a jiných podobných her se vyjádřil Nejvyšší správní soud v nedávných rozsudcích ve věcech též žalobkyně takto: „*v případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanoví přípustnost, rozsah a jiné modalitý 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 Nejvyššího správního soudu v jiných, avšak obdobných věcech též žalobkyně: ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 - 46, bod 38, ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 161, bod 67, ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 159/2019 - 49, bod 33).

[16] 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 kasáční stížnosti, tedy že mu posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky nebude příslušet (srov. bod 15 rozsudku ze dne 18. 2. 2022, č. j. 1 As 333/2021 - 35).

[17] 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 SDEU ze dne 9. 3. 1978, 106/77, *Simmenthal*, EU:C:1978:49, bod 17, a navazující judikatura).

[18] 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 (rozsudek SDEU ze dne 4. 12. 2018, C-378/17, *Minister for Justice and Equality a Commissioner of the Garda Síochána*, body 35-36 a judikatura tam citovaná).

[19] Žalobkyně již ve správním řízení poukazovala na to, že OZV 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 žalobkyně vůbec zabývat. Městský soud proto správně napadené rozhodnutí zrušil s tím, že bude na stěžovateli, aby v dalším řízení tyto námitky žalobkyně posoudil.

[20] Dále stěžovatel namítal, že by bylo vhodnější a praktičtější, aby soulad OZV s unijním právem posoudil městský soud. Podpůrně přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 227/2021 - 30. V nyní souzené věci je však situace odlišná. V 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* (rozsudek SDEU ze dne 3. 12. 2020, C-311/19, *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 stěžovatele zrušil sám. Městský soud v dané věci také neměl pochybnost o přítomnosti unijního prvku, který zakládal povinnost posoudit soulad OZV s právem EU.

[21] Obdobně jako městský soud postupoval 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.

[22] Městský soud tedy správně posoudil otázku povinnosti stěžovatele 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 téže žalobkyně 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.

[23] 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 (srov. bod 22 rozsudku ze dne 18. 2. 2022, č. j. 1 As 333/2021 - 35)

pokračování

[24] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. Ve věci přitom rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud 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 úspěšná žalobkyně. V řízení před Nejvyšším správním soudem byla žalobkyně zastoupena advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M. Zástupce žalobkyně 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. Protože zástupce žalobkyně je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem DPH (Eversheds Sutherland, advokátní kancelář, s. r. o.), zvyšuje se takto vypočtená odměna a náhrada výdajů o částku odpovídající této dani (sazba daně 21%) a celkově tak činí 4 114 Kč (viz § 57 odst. 2 in fine s. ř. s. či rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 5. 2019, č. j. 8 As 276/2017 - 70). Stěžovatel je povinen uhradit žalobkyni uvedenou částku ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 8. června 2022

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu