



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **INCRA a.s.**, se sídlem Mukařovského 1985/5, Praha 5, zastoupena JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., 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: hlavní město Praha, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 10. 3. 2017, č. j. MF-57/2016/34-29, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 24/2017 - 89,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 4. 2016, č. j. MF-57/2016/34-12 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), podle § 43 odst. 1 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, a to pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou hl. města Prahy č. 10/2013, ve znění pozdějších obecně závazných vyhlášek, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou

se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „OZV“ nebo „vyhláška“). Zrušeným rozhodnutím ze dne 20. 11. 2014 bylo žalobkyni povoleno provozovat sázkové hry v CASINO BONVER na adrese Kotorská 24, Praha 4, která však nebyla v příloze OZV uvedena mezi adresami, na nichž je provozování loterií a jiných podobných her povoleno. Žalovaný rozhodnutí odůvodnil tak, že zrušením povolení se uskutečňuje právo obcí na samosprávu, přičemž provozovatelé si musejí být vědomi skutečnosti, že podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích mohou být povolení zbaveni v podstatě kdykoliv, nastanou-li okolnosti vylučující jejich provoz. K námitce přednostní aplikace práva EU žalovaný uvedl, že o rozporu vyhlášky s unijním právem nerozhoduje správní orgán, ale vnitrostátní soudce.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který ministr financí napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Shodně s žalovaným uvedl, že není oprávněn hodnotit kvalitu obecně závazných vyhlášek obcí. Připustil, že v dané věci je přítomen tzv. unijní prvek, avšak o přednostní aplikaci práva EU nerozhoduje žalovaný ani ministr financí, ale pouze vnitrostátní soudce. Ministerstvo financí jako orgán moci výkonné postupuje v souladu s platnými a účinnými právními předpisy a není žádným zákonem zmocněno přezkoumávat jejich případný nesoulad s jinými právními předpisy či právem EU.

[3] Rozhodnutí ministra financí poté žalobkyně napadla žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Důvodem zrušení byla skutečnost, že žalovaný a ministr financí se nesprávně odmítli zabývat tím, zda OZV nebyla v rozporu s právem EU, a nevypořádali se tak s námitkami žalobkyně ohledně tohoto nesouladu. Městský soud konstatoval, že žalobkyně namítala tento rozpor již v průběhu správního řízení, a bylo povinností správních orgánů na tuto námitku reagovat. Přitom z žádného ustanovení ústavního pořádku nevyplývá, že by právem EU byl vázán pouze soud, naopak z judikatury plyne, že povinnost přednostní aplikace unijního práva dopadá na všechny orgány aplikující právo (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019 - 33). V daném případě proto bylo povinností správních orgánů vypořádat se s tvrzeným rozporu vyhlášky s právem EU a v intencích rozsudku SD EU ze dne 11. 6. 2015, C-98/14, *Berlington Hungary*, zvažovat dopad unijního práva na posuzovanou věc.

[4] Městský soud přitom zdůraznil, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Správní soud 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. Pokud byl žalovaný správní orgán oprávněn sám posoudit, zda zrušením povolení nedojde k porušení práva EU, nebylo namístě, aby tak činil prvně soud. Správní soud by neměl suplovat argumentaci správních orgánů a nahrazovat absenci jejich důvodů argumentací vlastní. Odkázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 158/2019 - 44, a ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021 - 37, v nichž dospěl ke stejnému závěru i kasační soud. Městský soud naopak odmítl námitku žalovaného, že by to měl být soud, který provede dokazování a posouzení rozporu s unijním právem.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[5] 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.“).

[6] Uvedl, že si je vědom povinnosti správních orgánů přednostně aplikovat právo EU, ale má za to, že v projednávané věci by posouzení existence unijního prvku a souladu obecně závazné vyhlášky s právem EU měl provést soud, nikoliv správní orgán. Odkázal na rozsudky

pokračování

Nejvyššího 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, ze kterých dovozuje povinnost městského soudu provést úsudek o existenci unijního prvku a následně se věcně zabývat žalobní argumentací ohledně souladu obecně závazné vyhlášky s právem EU. Stěžovatel na první z těchto rozsudků odkazoval již v řízení před městským soudem, který však nesprávně uvedl, že v těchto případech vznesl žalobce námitku existence unijního prvku až v řízení před soudem. Tento závěr městského soudu je však chybný, neboť v případě řešeném v rozsudku č. j. 6 As 227/2021 - 30 byla tato námitka vznesena již ve správním řízení.

[7] Stěžovatel současně poukázal na rozsudek ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021 - 37, ve kterém Nejvyšší správní soud uzavřel, že městský soud postupoval správně, pokud zrušil rozhodnutí ministra financí z důvodu, že se nezabýval existencí unijního prvku a souladem obecně závazné vyhlášky s právem EU.

[8] S ohledem na to spatřoval stěžovatel rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu, který údajně nevyřešily ani pozdější rozsudky ze dne 5. 1. 2022, č. j. 10 As 474/2021 - 38 a č. j. 10 As 463/2021 - 40, podle nichž byl rozdílný přístup odůvodněn různým procesním průběhem, tj. okamžikem, zda městský soud rozhodoval před nebo po vydání rozsudku SD EU ze dne 3. 12. 2020, C-311/19, *BONVER WIN*). Rozpor spočívá v rozdílném hodnocení procesního postupu; tedy zda se měl otázkou souladu obecně závazné vyhlášky obce s právem EU, poté co tak neučinil správní orgán, zabývat městský soud, nebo žalovaný. Tuto otázku navrhl stěžovatel předložit rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s. Stěžovatel je názoru, že by to měl být městský soud, kdo se má v tomto případě vypořádat s otázkou souladu s právem EU, a to zejména z důvodu hospodárnosti řízení. Konečně stěžovatel namítl, že s ohledem na dobu, pro kterou bylo vydáno zrušené povolení, již došlo k zániku předmětu řízení. Stěžovatel tak bude muset správní řízení zastavit, aniž by vyřešil otázku, zda je vyhláška v rozporu s právem EU.

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhla kasační stížnost zamítnout. Upozornila na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které plyne povinnost správního orgánu zabývat se souladem obecně závazné vyhlášky s právem EU a případně ji neaplikovat (rozsudky č. j. 10 As 300/2021 - 37, č. j. 10 As 301/2021 - 37 a č. j. 1 As 253/2021 - 42). Městský soud proto nepochybil, jestliže napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení. V případě, že by soud jako první posuzoval soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU, došlo by k porušení kasačního principu, na němž je založeno správní soudnictví. Žalobkyně má za to, že nyní projednávaná věc je oproti situaci řešené v rozsudku kasačního soudu č. j. 6 As 227/2021 - 30 odlišná, neboť nyní rozhodoval městský soud poprvé, zatímco v odkazované věci byl městský soud zavázán předchozím rozsudkem Nejvyššího správního soudu, aby nejdříve posoudil existenci unijního prvku. Nesprávná je pak argumentace stěžovatele, že s ohledem na uplynutí doby, na kterou bylo původní povolení vydáno, nezbude stěžovateli jiná možnost než řízení zastavit. Posouzení unijního prvku a meritorní rozhodnutí má totiž zásadní vliv pro náhradu škody, která žalobkyni vznikla tím, že nemohl provozovat podnikatelskou činnost po celou dobu platnosti povolení.

[10] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření namítla, že napadený rozsudek je stížen nepřezkoumatelností pro vnitřní rozpornost. Zatímco v bodech 38–45 odůvodnění shledal, že rozhodnutí ministra financí je srozumitelné a obsahuje právní úvahy, na jejichž základě ministr posoudil otázky stěžejní pro správní řízení, v další části odůvodnění (body 97 – 107) shledal soud vadu v tom, že se napadené rozhodnutí nezabývalo rozporem s právem EU. Městský soud v napadeném rozsudku důkladně posoudil námitky nezákonnosti a neústavnosti OZV a podle názoru osoby zúčastněné na řízení by proto vyhláška obstála i z hlediska požadavků práva

EU, jak je formulovala judikatura SD EU, například v rozsudku *Berlington Hungary*. Zrušení správních rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k doplnění dokazování je proto nedůvodné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] 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.).

[12] Kasační stížnost **není důvodná**.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že obdobnou věcí, týkající se zrušení povolení jiného provozovatele, se zabýval v nedávném rozsudku ze dne 3. 3. 2022, č. j. 1 As 12/2022 - 39. V něm neshledal rozpor v předchozí judikatuře, jak namítal stěžovatel i v této věci, a napadený rozsudek městského soudu, který rovněž zrušil rozhodnutí ministra financí a vrátil mu věc k posouzení rozporu obecně závazné vyhlášky s právem EU, posoudil jako zákonný. Kasační soud neshledal důvodu se od těchto závěrů odchýlit a na svůj předchozí rozsudek odkazuje.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. V obecné rovině je třeba dát za pravdu osobě zúčastněné na řízení, že nepřezkoumatelným je rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). V daném případě městský soud skutečně dospěl k závěru, že rozhodnutí ministra financí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, aby v závěru odůvodnění jeho rozhodnutí zrušil pro vadu spočívající v tom, že se ministr nelyžoval s námitkou nesouladu OZV s právem EU. Tento na první pohled argumentační rozpor však podle kasačního soudu nečiní napadený rozsudek nesrozumitelným, neboť je zřejmé, jaké důvody soud vedly ke zrušení napadeného správního rozhodnutí. V daném případě však ani nejde o situaci, kdy by se ministr financí opomněl s námitkou rozporu OZV s právem EU vypořádat, ale své rozhodnutí založil na právním názoru, že se touto námitkou zabývat nemůže či dokonce nesmí. Jeho úvahy byly v tomto směru přezkoumatelné, avšak nesprávné a nezákonné, což byl pro městský soud důvod pro zrušení správního rozhodnutí (viz níže). Napadený rozsudek proto netrpí vytykanou vadou vnitřní rozpornosti, je argumentačně konsistentní, srozumitelný a přezkoumatelný.

[15] Stěžejní otázkou v nyní souzeném případě je pak to, zda měl sám městský soud posoudit soulad OZV s právem EU, či zda postupoval správně, jestliže napadené rozhodnutí zrušil a vrátil jej k dalšímu řízení ministru financí s tím, že se má zabývat souladem obecně závazné vyhlášky s právem EU.

[16] Jak již soud uvedl shora, v rozsudku č. j. 1 As 12/2022 - 39 neshledal stěžovatelem namítaný rozpor ve své předchozí judikatuře. Považoval přitom za podstatné zdůraznit, že v průběhu posledních let docházelo k judikaturnímu vývoji v otázce povinnosti přihlížet k souladu obecně závazných vyhlášek omezujících nebo zcela zakazujících provozování loterií a podobných her na území obcí, s právem EU, konkrétně s čl. 56 Smlouvy o fungování EU. Tato judikatura byla sjednocena až rozsudkem SD EU ve věci C-311/19, *BONVER WIN*, a navazujícím usnesením rozšířeného senátu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 139. V posledně citovaném rozhodnutí vyjádřil Nejvyšší správní soud jednoznačný právní názor ohledně nutnosti posuzovat soulad obecně závazných vyhlášek s právem EU v situaci,

pokračování

kdy byl přítomen unijní prvek. Jak uvedl rozšířený senát „[ú]činky práva EU, konkrétně článku 56 a násl. SFEU, mohou tedy dle okolností v dané věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalitty provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případně takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění brát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU. Je proto zřejmé, že za předpokladu, že by se prokázal skutkový základ unijního prvku tvrzeného stěžovatelem (viz o tom bod 32 rozsudku Soudního dvora v nyní projednávané věci), je dopad práva EU na věc třeba zvažovat, a to v intencích judikatury Soudního dvora zmiňované pátým senátem, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*.

[17] Je nutné podotknout, že valná většina řízení souvisejících s touto otázkou byla v průběhu řízení před SD EU a rozšířeným senátem přerušena, a to jak před městským soudem, tak také před Nejvyšším správním soudem. To vedlo ke značné roztříštěnosti postupů jak městského, tak Nejvyššího správního soudu. Samotní žalobci tvrdili a namítali nutnost provádět posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s právem EU v různých fázích řízení; a to jak v řízení před správními orgány, tak před městským soudem. Nelze tak postupy soudů v jednotlivých věcech paušalizovat, jelikož vždy odpovídají konkrétnímu případu.

[18] Je třeba rozlišovat zejména řízení ve věcech, o kterých nejdříve rozhodl krajský soud na základě předchozího právního stavu (a tato rozhodnutí byla následně napadena kasačními stížnostmi, o kterých rozhodl Nejvyšší správní soud již v souladu s výše uvedenou sjednocující judikaturou), a o věcech, ve kterých rozhodl krajský soud poprvé až poté, kdy o sporné právní otázce rozhodl SD EU a rozšířený senát.

[19] Výše uvedené je třeba mít na paměti při hodnocení stěžovatelem namítaného rozporu v judikatuře. V odkazovaných rozsudcích č. j. 6 As 120/2020 - 38 a č. j. 6 As 227/2021 - 30 rozhodoval Nejvyšší správní soud o kasačních stížnostech žalobce, který brojil proti zamítavým rozsudkům městského soudu. V případě rozsudku č. j. 6 As 120/2020 - 38 městský soud rozhodoval před vydáním sjednocující judikatury. Naopak ve věci č. j. 6 As 227/2021 - 30 tuto judikaturu městský soud nerespektoval, neboť neposoudil otázku přítomnosti unijního prvku. Nadto Nejvyšší správní soud shledal vnitřní rozpornost napadeného rozsudku městského soudu, a to právě v otázce přítomnosti unijního prvku; soud pak zavázal k provedení souvisejícího dokazování, jehož cílem bylo posoudit otázku přítomnosti unijního prvku. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, „[b]ylo tudíž hospodárnější, že dokazování ohledně unijního prvku provedl městský soud, který by se v případě jeho prokázání **mohl** dál zabývat souladem českého práva s tím unijním.“ (zvýraznění doplnil soud). Nejvyšší správní soud proto v tomto rozsudku zavázal městský soud pouze k odstranění rozporu v jeho rozsudku v otázce přítomnosti unijního prvku. Následný postup soudu nechal v jeho dispozici.

[20] V obou případech tedy Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozsudky právě z důvodu, že se městský soud nevypořádal s otázkou, zda byl v daných věcech přítomen unijní prvek, který by zakládal nutnost provést posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s právem EU. Městský soud tedy nepostavil najisto rozhodnou otázku pro vypořádání dotčených žalobních bodů.

[21] Ve stěžovatelem odkazovaných rozsudcích ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021 - 37, ze dne 5. 1. 2022, č. j. 10 As 463/2021 - 40 a ze dne 5. 1. 2022 č. j. 10 As 474/2021 - 38, se však jedná o rozdílnou procesní situaci. V těchto případech městský soud dospěl k závěru (v souladu s rozhodnutími SD EU ve věci *BONVER WIN* a rozšířeného senátu ve věci č. j. 5 As 177/2016 - 139), že k posouzení souladu obecně závazné vyhlášky s právem EU byl

příslušný již správní orgán. Jelikož měl zároveň městský soud také za prokázané, že unijní prvek byl v daných věcech dán, zrušil napadená rozhodnutí stěžovatele a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Přitom jej zavázal zabývat se souladem obecně závazných vyhlášek s právem EU.

[22] Z výše uvedeného plyne zcela zřejmý rozdílný procesní stav v řešených věcech. V případě stěžovatelem odkazovaných rozsudků 6. senátu Nejvyššího správního soudu totiž městský soud žalobu zamítl, aniž by měl najisto postaveno, zda byl v daných věcech dán unijní prvek, který je rozhodný pro následné posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s právem EU. Naopak v ostatních případech řešených 10. senátem Nejvyššího správního soudu měl městský soud za prokázanou existenci unijního prvku. Z tohoto důvodu dospěl k závěru, že v daných případech bylo nutné posoudit soulad obecně závazných vyhlášek s právem EU a právě z tohoto důvodu napadená rozhodnutí zrušil a vrátil k dalšímu řízení stěžovateli.

[23] Ve shodě s předchozím rozsudkem č. j. 1 As 12/2022 - 39 lze proto zopakovat, že v uvedené judikatuře Nejvyššího správního soudu nelze spatřovat rozpor. Zprvce se jedná o procesně rozdílné situace, ve kterých soud vycházel z rozdílně zjištěného skutkového stavu pro rozhodnou otázku existence unijního prvku. Zadruhé je nutné podotknout, že stěžejní otázka ve věcech případů zákazu či omezení provozování loterií a jiných podobných her stanovených obecně závaznou vyhláškou obce je právě ta, zda je nutné posuzovat soulad vyhlášek s právem EU v případě přítomnosti unijního prvku. V obou případech zastává soud shodný právní názor, tedy že pro posouzení žalobní námitky týkající se souladu s právem EU je nejdříve nutné prověřit existenci unijního prvku. Tato povinnost náleží městskému soudu, který na základě existence či neexistence unijního prvku zvolí další postup při vypořádání souvisejících žalobních námitek.

[24] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal rozpor v odkazované judikatuře, nepředložil otázku rozšířenému senátu.

[25] Dále se soud zabýval otázkou, zda měl posouzení souladu OZV s právem EU provést městský soud.

[26] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že přítomnost unijního prvku v dané věci není sporná, resp. že její existenci správní orgány nikterak nezpochybňovaly (viz bod 97 odůvodnění napadeného rozsudku a str. 30 rozhodnutí ministra financí). Žalobní námitku týkající se povinnosti stěžovatele posuzovat, zda není OZV v rozporu s právem EU, pak shledal soud důvodnou. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu shledal (např. rozsudek ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 158/2019 - 44), že i správní orgán má povinnost posuzovat souladnost obecně závazných vyhlášek s právem EU. Proto napadené rozhodnutí zrušil. Nepřisvědčil ani argumentaci stěžovatele, že by měl posoudit soulad s právem EU.

[27] Stěžovatel však namítá, že posouzení souladu OZV s právem EU měl provést městský soud v napadeném rozsudku a nikoliv napadené rozhodnutí ministra financí zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Jak plyne např. z rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018 - 75, v případech, kdy žalobce namítal rozpor obecně závazné vyhlášky s právem EU již v průběhu správního řízení, byl to nejpozději ministr financí v rozhodnutí o rozkladu, kdo se měl touto argumentací řádně zabývat.

[28] Tak tomu bylo také v nyní souzeném případě. Žalobkyně již ve správním řízení tvrdila přítomnost unijního prvku, kterou ministr financí v napadeném rozhodnutí nijak nerozporoval. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 - 46, „[v] případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovíci přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích podkladem pro správní rozhodnutí ve věci povolení

pokračování

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.“ Městský soud tedy správně vyhodnotil, že se touto otázkou měl zabývat již žalovaný, a proto jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[29] Obdobný postup zvolil městský soud také v jiných rozsudcích, přičemž kasační stížnosti proti nim Nejvyšší správní soud již dříve zamítl jako nedůvodné rozsudky 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 - 38.

[30] 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 posouzení souladu obecně závazných vyhlášek obcí s právem EU samy provedly, to však nezakládá nezákonnost postupu městského soudu v nyní souzené věci.

[31] Námitka stěžovatele, že by zrušení napadeného rozhodnutí soudem mohlo potenciálně vést k zastavení řízení správním orgánem, není pro soudní přezkum napadeného rozhodnutí žalovaného a posouzení jeho zákonnosti relevantní.

[32] Soud nepopírá, že stěžovatel nemá možnost položit předběžnou otázku SD EU, jelikož tak mohou činit pouze soudy. Bude tak na stěžovateli, aby si sám (či případně s využitím judikatury správních soudů) učinil přesvědčivý 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

[33] 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.

[34] 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 úspěšná žalobkyně. V řízení před Nejvyšším správním soudem byla žalobkyně zastoupena advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D. Zástupce 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 žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 714 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Částku ve výši 4.114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D.

[35] Osobě zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádnou povinnost, s jejímž splněním by jí vznikly náklady řízení. Nejvyšší správní soud tedy dle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 10. března 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu