



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **MOREA INVEST s.r.o.**, IČO 291 96 299
sídlem U Mlýna 55, 664 51 Kobylnice

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o žalobách proti rozhodnutím ministra financí ze dne 19. 11. 2015 č. j. MF-10793/2015/34-6/2901-RK a č. j. MF-21552/2015/34-5/2901-RK

takto:

- I. Žaloby směřující proti rozhodnutím ministra financí ze dne 19. 11. 2015 č. j. MF-10793/2015/34-6/2901-RK a č. j. MF-21552/2015/34-5/2901-RK a vedené soudem pod spisovými značkami 3 A 4/2016 a 3 A 5/2016 se spojují ke společnému projednání a nadále budou vedeny pod sp. zn. 3 A 4/2016.
- II. Žaloby se zamítají.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět přezkumu

1. Žalobkyně se domáhá u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) dvěma samostatně podanými žalobami zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 19. 11. 2015 č. j. MF-10793/2015/34-6/2901-RK a zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 19. 11. 2015 č. j. MF-21552/2015/34-5/2901-RK (dále jen „*napadená rozhodnutí*“).
2. Rozhodnutím ministra financí ze dne 19. 11. 2015 č. j. MF-10793/2015/34-6/2901-RK byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno usnesení Ministerstva financí (dále jen „*žalovaný*“) ze dne 9. 3. 2015 č. j. MF-10793/2015/34-2 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí I*“).
3. Rozhodnutím ministra financí ze dne 19. 11. 2015 č. j. MF-21552/2015/34-5/2901-RK byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno usnesení žalovaného ze dne 9. 3. 2015 č. j. MF-21552/2015/34-2 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí II*“).
4. Prvostupňovým rozhodnutím I a prvostupňovým rozhodnutím II žalovaný rozhodl, že žalobkyně není ve správních řízeních vedených pod sp. zn. MF-1393/2015/34 a sp. zn. MF-15020/2015/34 v pozici účastníka. Důvodem účastenství v obou řízeních, tvrzeného žalobkyní, měla být skutečnost, že žalobkyně je podnájemcem (v prvním případě), resp. nájemcem (v případě druhém) nebytových prostor na adresách Břeclav, Dukelských Hrdinů 2688/4 (v prvním případě) a Jihlava, Okružní 5265/5 (v případě druhém), kde provozovala loterie společnost BONVER WIN, a. s. (dále „*BONVER WIN*“).
5. Pod zmíněnými sp. zn. MF-1393/2015/34 a MF-15020/2015/34 vedl žalovaný správní řízení ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry vydaných společností BONVER WIN; řízení bylo zahájeno z moci úřední podle ust. § 43 odst. 1 (dnes již zrušeného) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o loteriích*“). Žalovaný dospěl k závěru, že účastenství žalobkyně nelze dovodit z ust. § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), neboť žalobkyně není žadatelkou ani dotčenou osobou ve smyslu ust. § 27 odst. 1 správního řádu, na kterou se pro společenství práv nebo povinností musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, ani se ve správním řízení z moci úřední nejedná o další dotčenou osobu, jíž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, není ani ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu další dotčenou osobou, která by mohla být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech, a její účastenství nevyplývá ani z ust. § 27 odst. 3 správního řádu, neboť je nestanoví zvláštní zákon.
6. V napadených rozhodnutích ministr financí zdůraznil, že v důsledku nájemního vztahu, který je soukromoprávního charakteru, nepovažuje žalobkyni jako účastnici řízení, když v řízení jde o vztah mezi provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry a povolujícího správního orgánu. Za irrelevantní považoval ministr skutečnost, že při zrušení příslušného povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry tím bude ovlivněn vymezený nájemní vztah. Žalovaný přitom neodmítá závěr, že veřejnoprávní otázky mohou souviset se soukromoprávními, ale v daném případě není možné učinit závěr, že žalobkyně by mohla být přímo dotčena povolením loterie nebo jiné podobné hry či zrušením takového povolení ve vztahu k provozovateli loterie nebo jiné podobné hry. Napadená rozhodnutí proto závěrem konstatují, že s ohledem na skutečnost, že nájemní vztah mezi žalobkyní a provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry představuje soukromoprávní vztah, do něhož veřejnoprávní povolení provozování loterií nebo jiných podobných her přímo nezasahuje.

7. Vzhledem k tomu, že obě původně samostatně podané žaloby směřují proti napadeným rozhodnutím, která spolu skutkově i právně souvisejí, přičemž jde o žaloby téže žalobkyně proti témuž žalovanému, spojil je městský soud ke společnému projednání (§ 39 odst. 1 s. ř. s.).
8. Předmětem žalob v těchto spojených věcech nejsou samotná rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, nýbrž správní rozhodnutí, v nichž byla posuzována otázka, zda žalobkyně je či není účastnicí řízení o udělení či zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry. Žaloby tak směřují proti rozhodnutím, kterými žalobkyni nebylo přiznáno účastenství v jiném správním řízení.

II. Žalobní námitky a vyjádření žalovaného

9. V žalobách směřujících proti napadeným rozhodnutím vytýká žalobkyně těmto rozhodnutím jejich nezákonnost, kdy nebyla vzata v úvahu její veřejná hmotná práva, jakož i neprokázání toho, že není účastnicí řízení ve věci loterie nebo jiné podobné hry a že nemá hmotněprávní poměr k věci.
10. Žalobkyně uvádí, že jako smluvní partner společnosti BONVER WIN ve vztahu k adresám, na nichž byly provozovány loterie a jiné podobné hry, se cítí být zkrácena ve svých právech v důsledku nepřiznání postavení účastníka ve správních řízeních vedených žalovaným se společností BONVER WIN.
11. Nezákonnost spatřuje v rozhodnutí ministra financí (jako správního orgánu druhého stupně), že neexistuje hmotněprávní poměr žalobkyně k věci ve veřejnoprávní rovině, nýbrž jen v rovině soukromoprávní. Namítá, že ministr financí neprokázal, že žalobkyně není účastnicí řízení a že do doby, než se tak stane, je v souladu s ust. § 28 odst. 1 správního řádu účastnicí řízení. Dále žalobkyně uvádí, že ust. § 27 odst. 2 správního řádu neobsahuje nic, z čeho by bylo možné dovodit omezení uvedených práv a povinností pouze na ta veřejnoprávní. Žalobkyně připomíná, že rozhodnutími o zrušení povolení ve výše zmíněných řízeních (podle zákona o loteriích) je zasaženo do jejích majetkových práv a legitimního očekávání vyplývajících ze smluvního vztahu se společností BONVER WIN.
12. Žalobkyně má za to, že v probíhajícím řízení dochází k jednání o právech žalobkyně, která mohou být přímo a citelně dotčena zrušením oprávnění k provozu loterií a jiných podobných her žalovaným.
13. V podrobných vyjádřeních k oběma žalobám žalovaný setrval na stanovisku uvedeném v napadených rozhodnutích a navrhl žalobu zamítnout. Žalovaný má za to, že žalobkyně není oprávněna se domáhat zrušení rozhodnutí, jimiž nedochází k zásahu do její právní sféry. Jediným účastníkem předmětných správních řízení o zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry, které je zahajováno z moci úřední, je z podstaty věci provozovatel loterie nebo jiné podobné hry, který je držitelem konkrétního povolení. Rozhodnutím o zrušení takového povolení nemůže dojít přímo ke zkrácení práv podle ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V posuzovaných případech tak není podle žalovaného naplněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být dotčena přímo. Nepostačuje dotčení práv nepřímou, jak je tomu v posuzovaném případě, a to prostřednictvím jiné osoby, resp. provozovatele loterie nebo jiné podobné hry. Žalovaný setrává na stanovisku prezentovaném v odůvodněních napadených rozhodnutí, totiž že práva žalobkyně vyplývající ze soukromoprávního vztahu (ať už nájemního či podnájemního vztahu) nemohou být dotčena s ohledem na vymezený předmět řízení, v němž jde o udělení (resp. zde odnětí) povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, který představuje veřejnoprávní rovinu mezi provozovatelem a správním

orgánem. S ohledem na skutečnost, že smluvní vztah mezi žalobkyní a provozovatelem představuje vztah soukromoprávní, do něhož veřejnoprávní povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry přímo nezasahuje, nemůže být žalobkyně přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech. Žalovaný zároveň v doplňujícím vyjádření poukázal na několik obsahově zcela totožných či obdobných případů, které již městský soud projednával a v nichž žaloby zamítl; jde například o rozsudky č. j. 11 A 20/2015-37, č. j. 10 A 101/2014-38, 5 A 109/2014-35 nebo 9 A 290/2014-44.

III. Přezkum napadených rozhodnutí

14. Městský soud přezkoumal napadená rozhodnutí na základě podaných žalob, a to v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při přezkumu vyšel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Věc rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem oba účastníci vyslovili souhlas, žalobce konkludentně, zatímco žalovaný v doplňujícím vyjádření výslovně (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
15. Městský soud neshledal žaloby důvodnými, neboť předmětnou spornou otázku účastenství žalobkyně ve správních řízeních, v nichž jde o odnětí povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her, avšak odnětí povolení nikoli ve vztahu k žalobkyni, nýbrž vůči jiné osobě (provozovateli těchto loterií a her), posoudil žalovaný v obou napadených případech po právní stránce správně a v souladu se zákonem. Městský soud proto k tomuto právnímu posouzení ze strany žalovaného nemá výhrady. Zároveň městský soud neshledal důvodu, aby se odchýlil od své dřívější rozhodovací praxe, reprezentované i rozsudky, na něž žalovaný upozornil ve svém vyjádření a které jsou uvedeny pod čísly jednacími výše v bodě 13.
16. Dokazování nebylo nutno oproti řízením provedeným před správními orgány obou stupňů (před žalovaným a ministrem financí) doplňovat či opakovat, neboť rozhodující dokumenty byly městskému soudu k dispozici v rámci správních spisů předložených žalovaným.
17. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí postupoval s přihlédnutím k tomu, že povinnost řádného odůvodnění nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument uplatněný v návrhu a odpovídat na každou jednotlivou dílčí otázku, nýbrž na celkové právní problémy, které návrh nastíní a s kterými se městský soud musí vypořádat. Odpověď na základní námitky v sobě proto může konzumovat i odpověď na námitky dílčí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013 č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013 č. j. 7 As 182/2012-58 nebo ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66).
18. Podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu jsou účastníky správního řízení *a)* v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu a *b)* v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.
19. Podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky správního řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
20. Podle ust. § 27 odst. 3 správního řádu jsou účastníky správního řízení rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení

účastníků podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo, anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají, anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu.

21. Podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu bude za účastníka správního řízení v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak; o tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Legislativní obrat „dokud se neprokáže opak“ znamená vlastní posouzení otázky, zda žalobci svědčí účastenství či nikoli, a to příslušným správním orgánem (v tomto případě nejprve žalovaným a ve druhém stupni správního řízení ministrem financí), který o účastenství (kladně nebo záporně) rozhodne. Napadená rozhodnutí se pak dostatečně vypořádala s tvrzeními žalobkyně, která právně vyhodnotil. Městský soud se proto neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že nebylo prokázáno, že není účastníkem řízení.
22. § 43 odst. 1 někdejšího zákona o loteriích stanovil, že orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné. Podle ust. § 45 odst. 1 a 2 někdejšího zákona o loteriích platil pro řízení ve věcech loterií a jiných podobných her správní řád, pokud samotný zákon o loteriích nestanovil jinak; povolení nebylo možné převést na jinou osobu. Podle odstavce 3 cit. ustanovení byla obec, na jejímž území měla být loterie nebo jiná podobná hra v taxativně vyjmenovaných případech provozována, účastníkem řízení v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování této loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese.
23. Jak již bylo výše naznačeno, předmětem žaloby v této věci není domoci se přezkumu a zrušení samotného rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, když věcně legitimován k soudní obraně takového veřejného subjektivního práva je bez vší pochybnosti příjemce uvedeného rozhodnutí, tedy provozovatel loterie či jiné podobné hry. Předmětem tohoto řízení je přezkum otázky, zda i žalobkyně je či není účastníkem tohoto řízení, tedy řízení o zrušení zmíněného povolení. Žalovaný i ministr zhodnotili otázku účastenství žalobkyně v takovém řízení správně po stránce věcné i právní.
24. Jestliže je beze vší pochybnosti to, že žalobkyně není, resp. nemůže být účastníkem správního řízení týkajícího se zrušení oprávnění společnosti BONVER WIN k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu, pak pro účastenství podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu je charakteristické a právně určující, zda někdo (zde žalobkyně), kdo je osobou odlišnou od osoby provozovatele loterie nebo jiné podobné hry, může být správním rozhodnutím rušícím povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, přímo (slovo „přímo“ je tu třeba zdůraznit) dotčen na svých právech nebo povinnostech. Má-li být žalobkyně dotčena zrušením uvedených povolení na svých právech vyplývajících v obou projednávaných případech ze soukromoprávních vztahů (resp. poměrů nájemního či podnájemního), které se tvoří v právní rovině „horizontální“, pak městský soud nepopírá, že k takové situaci opravdu může, ale i nemusí dojít, ale zjevně tu nepůjde o přímé (bezprostřední) dotčení, nýbrž o případné dotčení až sekundární. Žalobkyně tak zcela nepochybně není, resp. nebyla v žádném nejen procesním, ale ani věcném vztahu ke správnímu orgánu, do jehož působnosti patřilo mj. rušení dříve udělených povolení podle ust. § 43 odst. 1 někdejšího zákona o loteriích, když vztah

nositele rušeného povolení (provozovatele zmíněných služeb) vůči státu, resp. jeho orgánu je jednoznačně vztahem veřejnoprávním, podle jeho zaměření a povahy „vertikálním“. Jinými slovy soukromoprávní nájemní či podnájemní vztah vzniklý uzavřením smlouvy mezi žalobkyní a společností BONVER WIN nemůže být případným zrušením povolení k provozování loterie nebo a jiných podobné her společnosti BONVER WIN *přímo* dotčen. Nájemní (podnájemní) vztah je vztahem smluvním a na jeho smluvní úpravu nemůže mít *přímý* vliv rozhodnutí správního orgánu rušící povolení k výkonu určité činnosti, která však není předmětem nájemního (podnájemního) vztahu.

25. Naznačuje-li žalobkyně, že zrušení uvedených povolení negativně dopadá na její soukromoprávní smluvní vztah k provozovateli, jemuž žalovaný odnímá povolení (k provozování loterie nebo jiné podobné hry), pak městský soud podotýká, že sice takovou, pro žalobkyni jistě nepříznivou situaci nevyklučuje, avšak musí konstatovat, že jde o skutečnost, která vychází z úpravy soukromoprávního vztahu mezi žalobkyní a společností BONVER WIN (dosavadním provozovatelem takových her), a že spory z tohoto vztahu sice rovněž mohou řešit soudy, avšak v občanském soudním řízení.
26. S přihlédnutím ke shora uvedeným úvahám a skutečnostem, městský soud má za to, že správní orgány (žalovaný i ministr financí) postupovaly v souladu se zákonem, když dospěly k závěru, že žalobkyně nesplňuje podmínky účastenství podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu.
27. Rovněž odkaz žalovaného na ust. § 45 odst. 3 zákona o loteriích má své důvody, protože žalovaný jej provedl zjevně s přihlédnutím k úvaze o možné aplikaci ust. § 27 odst. 3 správního řádu, podle kterého je případné speciální účastenství ve správních řízeních vázáno na znění zvláštního zákona, které výslovně připouští procesní legitimaci pro někoho, kdo by ji jinak neměl.
28. Zrušením povolení k provozování loterie nebo jiných podobných her může dojít nanejvýš k nepřímému ovlivnění žalobkyně (např. případným snížením jejích zisků), což podle shora citované judikatury i mínění městského soudu v těchto spojených věcech nestačí ke vzniku účastenství ve správních řízeních týkajících se veřejných práv a povinností provozovatele BONVER WIN.
29. Z výše uvedených důvodů městský soud neshledal žalobní námitky důvodnými, a proto obě podané žaloby zamítl jako nedůvodné podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s.

IV. Posouzení náhrady nákladů řízení

30. O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému v řízení nevznikly žádné procesní náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Městský soud proto rozhodl, že žádný z nich nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 8. června 2020

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu