



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

Melloun s.r.o. „v likvidaci“

IČO: 27523233

se sídlem Hulvácká 2081/2, Zábřeh, 700 30 Ostrava

proti

žalovanému

Ministerstvo financí

se sídlem Praha 1, Letenská 15, PSČ 118 10

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 7. 10. 2015,
č. j. MF-10192/2015/34-5/2901-RK

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 7. 10. 2015, č. j. MF-10192/2015/34-5/2901-RK, jímž žalovaný zamítl rozklad žalobce a potvrdil usnesení Ministerstva financí ze dne 25. 2. 2015, č. j. MF-10192/2015/34-2, kterým bylo rozhodnuto, že žalobce není účastníkem správního řízení vedeného Ministerstvem financí pod sp. zn. MF-2347/2015/34.
2. Toto řízení bylo vedeno ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v tehdy účinném znění, na adrese Janáčkova 734/13, Hranice, a to se společností BONVER WIN, a.s., IČO: 25899651, se sídlem Cholevova 1530/1, Hrabůvka, 700 30 Ostrava-Jih.
3. Žalobce se v řízení před správními orgány domáhal svého účastenství v dotčeném řízení, s tím, že účastenství náleží z jeho pozice nájemce nebytových prostor na dotčené adrese, kde provozuje svou podnikatelskou činnost (provoz pohostinské činnosti) a kde zároveň dochází k provozu loterií, jejichž provozování (resp. povolení k jejich provozování) je předmětem dotčeného řízení. Mezi žalobcem a provozovatelem pak panuje podnájemní vztah, ve kterém žalobce vystupuje jako podnájematel a provozovatel jako podnájemce.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce v žalobě namítá, že napadené rozhodnutí (a *de facto* také rozhodnutí prvostupňového orgánu) nebylo vydáno po právu, protože na základě § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, žalobci přísluší právo být účastníkem dotčeného (správního) řízení.
5. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá v následujících skutečnostech:
 - žalovaný v rozporu s dikcí § 27 odst. 2 správního řádu rozhodl o nepřipustnosti účastenství v dotčeném řízení na základě tvrzení, že práva a povinnosti, na něž správní řád v daném ustanovení odkazuje, musí mít veřejnoprávní povahu. Žalovaný pak v této souvislosti sám připustil, že hmotněprávní vztah v soukromoprávní sféře žalobce v dané věci je dán (bod B a C žaloby);
 - žalovaný nevzal v úvahu veřejná hmotná práva žalobce, která mohou být rozhodnutím v řízení dotčena, zejm. vlastnické právo dle čl. 11 Listiny a právo svobodně podnikat dle čl. 26 Listiny (bod C žaloby);
 - žalovaný v rozporu s § 28 odst. 1 správního řádu rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení, aniž by danou skutečnost prokázal (bod A žaloby);
 - žalovaný v rozporu s § 27 odst. 3 správního řádu dovozuje, že dle § 45 odst. 3 loterního zákona může být účastníkem řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu pouze obec (bod D žaloby).
6. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 21. 12. 2015 uvedl následující:

- žalobce není oprávněn domáhat se zrušení napadeného rozhodnutí, neboť jeho vydáním nedošlo k zásahu do sféry jeho veřejných práv. Dle žalovaného je tomu tak proto, že žalobce nemůže být účastníkem dotčeného řízení, a tím pádem ani nedisponuje aktivní procesní legitimací k podání žaloby;
- podnájemní vztah mezi žalobcem a provozovatelem představuje soukromoprávní vztah, do něhož veřejnoprávní povolení k provozování loterií a jiných podobných her přímo nezasahuje, resp. na jeho vznik a zánik z ústavněprávní a zákonné roviny nemá vliv. S ohledem na to, nemůže být dovozeno účastenství žalobce v dotčeném řízení, neboť není přímo dotčen na svých právech a povinnostech;
- účastenství žalobce nezakládá ani § 27 odst. 3 správního řádu, neboť tak zvláštní zákon (loterní zákon) nestanoví. Jediným výslovně zmíněným účastníkem v § 45 odst. 3 loterního zákona je obec v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování loterií a jiných podobných her v provozovně na území dané obce
- žalobcem namítané porušení základních práv obsažených v čl. 26 odst. 1 Listiny není případné, protože dle čl. 41 odst. 1 Listiny se veškerých práv uvedených v čl. 26 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Proto toto ustanovení vylučuje možnost namítat protiústavnost zákonem předvídaného zásahu veřejné moci do takového práva či práv;
- žalovaný i prvostupňový orgán dostatečně odůvodnili, proč žalobce nemůže být účastníkem dotčeného řízení, a proto se nemohli dopustit porušení § 28 odst. 1 správního řádu.

III.

Posouzení žaloby

7. Žaloba byla Městskému soudu v Praze doručena 18. 11. 2015, a byla tedy podána v zákonem stanovené lhůtě 2 měsíců od doručení napadeného rozhodnutí žalobci. Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.
8. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce dle jeho názoru nemá aktivní procesní legitimaci k podání žaloby a z toho důvodu navrhnul její odmítnutí. K tomu zdejší soud uvádí, že předmětem tohoto řízení je přezkum zákonnosti rozhodnutí o tom, zda žalobce je či není účastníkem dotčeného řízení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu. Takové rozhodnutí správních orgánů nepochybně podléhá soudnímu přezkumu – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147, publ. pod č. 3288/2015 Sb. NSS (*„Rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 spr. ř. proto nelze považovat za úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, protože se jím s konečnými účinky určuje, zda určitá osoba účastníkem řízení je nebo nikoliv. V případě negativního rozhodnutí pro danou osobu řízení končí, což může mít nepochybně významný dopad do jejích práv. Jak plyne z citovaného rozsudku, nemůže se ani domoci přezkoumání takového rozhodnutí v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci, které jí navíc ani není doručováno. Takové rozhodnutí proto podléhá soudnímu přezkumu a není z něj vyloučeno ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s.“*).

9. Pokud žalovaný v daném případě dovozoval, že žalobce není aktivně legitimován k podání žaloby, neboť Ministerstvo financí o tom, že není účastníkem dotčeného řízení, rozhodlo dle § 28 odst. 1 správního řádu, pak je to závěr nepřijatelný. Předmětem meritorního rozhodování soudu je právě zákonnost postupu správních orgánů při určování okruhu účastníků správního řízení. Žalovaný tedy ve svém vyjádření k žalobě směřuje otázku přípustnosti a důvodnosti žaloby. Pokud je předmětem soudního přezkumu rozhodnutí, v jehož důsledku byl žalobce zbaven možnosti uplatňovat ve správním řízení svá procesní práva, pak právě otázka, zda tím došlo k zásahu do jeho právní sféry, bude klíčová pro zodpovězení otázek týkajících se důvodnosti žaloby, nikoli její přípustnosti. Žaloba je tedy přípustná a nejsou dány důvody pro její odmítnutí.
10. Městský soud v Praze se dále zabýval jednotlivými žalobními body uvedenými v žalobě.
11. Co se týče hlavního právního problému tohoto řízení, tedy otázky přípustnosti účastenství žalobce v dotčeném řízení, Městský soud v Praze konstatuje, že se skutkově i právně velmi podobnými případy v minulosti zabýval a vždy došel k závěru, že podané žaloby nebyly důvodné (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2017, č. j. 9 A 27/2015-41, rozsudek ze dne 24. 1. 2017, č. j. 10 A 101/2014 – 38 nebo rozsudek ze dne 1. 11. 2016, č. j. 11 A 20/2015-37).
12. Podle § 27 odst. 2 správního řádu platí, že: *„Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“*
13. Podle § 28 odst. 1 správního řádu platí, že: *„Za účastníka bude 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. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“*
14. Podle § 43 odst. 1 loterního zákona platí, 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.“*
15. Podle § 45 odst. 1 loterního zákona platí, že: *„Obec, na jejímž území má být loterie nebo jiná podobná hra podle § 2 písm. g), i), j), l) a n) provozována, je účastníkem řízení v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování této loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese. V řízení o povolení sázkové hry podle § 2 písm. l) a n) jde o umístění jednotlivých koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo lokálních loterních systémů na území obce. Využije-li obec svého práva vyjádřit se v tomto řízení, je povinna své vyjádření odůvodnit z hlediska ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.“*
16. Žalobce má za to, že je účastníkem řízení dle § 43 odst. 1 loterního zákona o zrušení povolení k provozování loterie vydaných společností BONVER WIN (provozovateli), neboť je podnajímatelem prostor provozovateli (podnájemce), který v těchto prostorech provozuje loterii, jež je předmětem projednávaného povolení. Žalobce tvrdí, že v případě zrušení daného povolení dojde k negativnímu dopadu do jeho majetkové sféry, a to zejména v podobě ušlého zisku a škody. Z takového dotčení svých práv dovozuje účastenství ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.
17. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že dotčením ve smyslu tohoto ustanovení se rozumí dotčení přímé a bezprostřední. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze

dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 281/2015-32, k založení postavení účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu „nepostačuje (...) ani to, že výsledek správního řízení se určitým způsobem zprostředkovaně může projevit v soukromoprávních vztazích určité osoby, resp. v jejích majetkových poměrech“. Zdejší soud má za to, že v posuzovaném případě je nepochybné, že k dotčení práv žalobce může dojít pouze nepřímou, a navíc pouze eventuálně. V tomto ohledu lze přisvědčit žalovanému, když poukazuje na fakt, že předmětem dotčeného řízení je povolení (resp. jeho zánik) k provozování loterie a jiné obdobné hry, což se žádným přímým způsobem nemůže projevit v právní sféře žalobce.

18. Druhým podstatným aspektem je skutečnost, že údajně dotčená práva žalobce jsou ryze soukromoprávního charakteru, neboť jsou založena na základě právního jednání mezi žalobcem a provozovatelem (podnájemní smlouvy). Předmětem správního rozhodování (i následného soudního přezkumu správními soudy) jsou ovšem zpravidla veřejná práva subjektů. Lze přisvědčit žalobci, že se tak neděje výlučně a ve výjimečných případech může i zásah primárně do soukromých individuálních práv subjektu založit účastenství ve správním řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu – viz žalobcem uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 – 28. V daném případě Nejvyšší správní soud řešil právo na účastenství vlastníka rozvodné sítě tepelné energie (obec Chodov) v řízení před Energetickým regulačním úřadem o zrušení licence pro rozvod tepelné energie držené soukromou společností. Nejvyšší správní soud dovodil účastenství vlastníka rozvodné sítě v daném řízení na základě § 27 odst. 2 správního řádu, když uvedl: *„Stěžovatel dotčení na hmotných právech dovozuje především ze svého vlastnického práva k energetickému zařízení, jehož součástí je též právo toto zařízení užívat (tj. provozovat) či přenechat k provozování jinému. Provozování je možné jen na základě úřední licence, přičemž je nutno vyjít z faktu, že energetické zařízení může sloužit k výkonu licencované činnosti v jedné chvíli pouze jednomu provozovateli. Platná licence je tudíž efektivní překážkou pro vydání licence další. Je proto zřejmé, že vlastník energetického zařízení je ve své dispozici s tímto energetickým zařízením existencí vydané licence omezen a její zrušení se tudíž může na jeho právech a povinnostech významně projevit.“* (zvýraznění provedeno zdejším soudem). Skutkové okolnosti citovaného rozsudku byly, jak vidno, natolik specifické, že sám Nejvyšší správní soud upozornil, že není vhodné činit z daného rozhodnutí dalekosáhlé závěry (viz bod 26 uvedeného rozsudku).
19. Zdejší soud je proto názoru, že závěry citovaného rozsudku nejde automaticky aplikovat na nyní řešený případ. Ba naopak se domnívá, že analogické použití není přiléhavé, neboť žalobce jako nájemce nebytových prostor sloužících k provozování pohostinské činnosti disponuje podstatně větší flexibilitou při rozhodování o jiném ekonomickém využití podnájemných prostor. Navíc právní vztah založený podnájemní smlouvou mezi žalobcem a provozovatelem (společností BONWER WIN) je nepochybně podnikatelským vztahem zatíženým související mírou podnikatelského rizika. S takovým rizikem musel být (či měl být) žalobce při uzavírání podnájemní smlouvy srozuměn, a to zejména s ohledem na skutečnost, že dotčené loterie a jiné podobné hry jsou vázány na povolení, o jehož zrušení bylo vedeno dotčené řízení.
20. Naopak, jako přiléhavější případ z judikatury Nejvyššího správního soudu lze uvést rozsudek rozšířeného senátu ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 As 12/2007-140. Jednalo se o případ jednoho z několika autobusových dopravců, jenž dosud provozoval mezinárodní linkovou dopravu na určité trase, kam byl rozhodnutím krajského úřadu „vpuštěn“ nový konkurent. Nejvyšší správní soud neshledal za daných skutkových okolností ani potenciální možnost

přímého dotčení stěžovatelových práv, a tedy možnost jeho účastenství v daném správním řízení. Analogie tohoto případu se jeví jako mnohem bližší než v případě uvedeném žalobcem a lze tedy shrnout, že dopad výsledku dotčeného řízení do žalobcovy sféry souvisí pouze s jeho soukromými právy a povinnostmi, přičemž takový dopad není natolik přímý a bezprostřední, aby založil žalobcovo účastenství ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu v dotčeném řízení.

21. Co se týče žalobcovy námitky, že rozhodnutí vydané v dotčeném řízení může mít dopad také do jeho veřejných subjektivních práv – konkrétně práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny a práva svobodně podnikat dle čl. 26 Listiny –, Městský soud v Praze ji neshledává jako důvodnou.
22. Právo vlastnit majetek dle čl. 11 listiny nelze vykládat natolik extenzivním způsobem, jako to činí žalobce. Žalobce se dovolává ochrany jeho legitimního očekávání ve vztahu k budoucímu příjmu z jeho obchodněprávního vztahu s provozovatelem (společností BONVER WIN). Žalobcův obchodněprávní vztah nemůže založit legitimní očekávání, který by požívalo právní ochrany, neboť „[z]aložit legitimní očekávání může vnitrostátní právní úprava nebo ustálená judikatura vnitrostátních soudů“. (WAGNEROVÁ, E. (2011). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer. Dostupné v systému ASPI). Žádná vnitrostátní právní úprava nebo ustálená judikatura vnitrostátních soudů, která by zakládala žalobcem tvrzené legitimní očekávání, neexistuje, a proto ani nemůže dojít k zásahu do práva na jeho ochranu. Vazba mezi čl. 11 Listiny a možným dopadem zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry do majetku žalobce v dotčeném řízení je natolik nepřímá, že by akceptace takového výkladu znamenala nepřiměřené (a někdy až absurdní) důsledky v jiných obdobných případech.
23. Ohledně možného dotčení žalobcova práva svobodně podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny se Městský soud ztotožňuje s vyjádřením žalovaného, který správně uvádí, že tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Žádný právní předpis pak negarantuje žalobci výkon podnikání v nezměněné podobě. Naopak, jak již bylo uvedeno shora, při vstupu do právního vztahu s provozovatelem (společností BONVER WIN) musel být žalobce srozuměn s vázaností provozu loterie a jiné podobné hry na povolení veřejné moci, a tedy i možností odejmutí takového povolení.
24. Žalobce dále shledává nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že dle jeho názoru řádně neprokázal ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem dotčeného řízení. Dle § 28 odst. 1 správního řádu platí, že za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.
25. Pokud žalobce namítá, že žalovaný neprokázal, že žalobce nebyl účastníkem řízení, pak lze konstatovat, že prokázáním ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu je třeba v daném případě rozumět nikoli procesní postup spočívající ve zjišťování skutkových okolností pomocí důkazů, ale spíše povinnost správního orgánu objasnit, proč žalobce není účastníkem správního řízení. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu judikoval závěr, že dokazování v řízení podle § 14 správního řádu z roku 1967 (§ 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004), směřující k posouzení, zda osobě svědčí postavení účastníka řízení, má své limity a nemůže být natolik obsáhlé a blízce související s předmětem meritorního řízení, aby de facto předjímalo konečné rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63).

26. Napadené rozhodnutí je pak (nejen) v tomto ohledu srozumitelné, dostatečně odůvodněné a žalovaný v něm přesvědčivě vysvětlil (a tedy ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu „prokázal“), proč žalobce není účastníkem správního řízení o zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry. Tuto námitku tedy Městský soud v Praze neshledal jako důvodnou.
27. Městský soud se pak konečně zabýval také tvrzením žalobce, že žalovaný v rozporu s § 27 odst. 3 správního řádu dovozuje, že dle § 45 odst. 3 loterního zákona může být účastníkem řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu pouze obec.
28. Z vyjádření žalovaného se dle názoru zdejšího soudu takové sdělení vyčíst nedá a jde tedy pouze o dezinterpretaci žalobce. Žalovaný zjevně vykládá § 27 odst. 3 správního řádu tak, že zvláštní předpisy mohou přiznat účastenství také určitým skupinám subjektů, přičemž loterní zákon v dotčeném řízení přiznává účastenství pouze dotčené obci ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona. Z napadeného rozhodnutí nelze nijak vyrozumět, že by žalovaný limitoval okruh účastníků dotčeného řízení pouze na ty, s nimiž počítá § 27 odst. 3 správního řádu. Ani tuto námitku Městský soud v Praze neshledal jako důvodnou.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl Městský soud v Praze k závěru, že žaloba není důvodná a ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.
30. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce neměl v řízení úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-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 27. května 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje XX