



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci žalobkyně: **PREMIUM INVESTMENTS, a.s.**, IČO: 26855623 se sídlem Žižkovská 186/15, Ostrava

proti

žalovaný: **Ministerstvo financí**
se sídlem Letenská 15, Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 13. 8. 2015, č. j. MF-53340/2014/34/2901-RK

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) se žalob domáhala přezkumu rozhodnutí ministra financí ze dne 13. 8. 2015, č. j. MF-53340/2014/34/2901-RK (dále jen „**Napadené rozhodnutí**“), kterým zamítl rozklad žalobkyně proti usnesení Ministerstva financí, odboru státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi (dále jen „**Správní orgán I. stupně**“) ze dne 2. 7. 2014, č. j. MF-50835/2014/34-2 (dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“) a toto usnesení potvrdil. Správní orgán I. stupně rozhodl Prvostupňovým rozhodnutím podle

ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „**Správní řád**“), že žalobkyně není účastníkem řízení o zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry na adrese Hálkova 5344, Chomutov, vydaného společností BONVER WIN, a.s., IČO: 25899651, se sídlem Cholevova 1530/1, Hrabůvka, Ostrava-Jih (dále jen „**společnost BONVER**“ a „**Řízení o zrušení povolení**“).

II. Napadené rozhodnutí

2. V odůvodnění Napadeného rozhodnutí ministr financí uvedl, že se Správní orgán I. stupně vypořádal v Prvostupňovém rozhodnutí s argumenty žalobkyně, včetně odůvodnění závěru, že žalobkyně není podle ustanovení § 27 Správního řádu účastníkem Řízení o zrušení povolení. Ministr financí měl za to, že vztah založený nájemní smlouvou je pouze soukromoprávní a nezasahuje do veřejnoprávního vztahu založeného udělením povolení k provozování loterie. Ministr financí se ztotožnil s tím, že hmotněprávní poměr žalobkyně k věci řešené v Řízení o zrušení povolení byl pouze soukromoprávní, přičemž nepovažoval za relevantní to, že zrušením povolení bude ovlivněn soukromoprávní vztah mezi žalobkyní a společností BONVER, neboť práva a oprávněné zájmy v rovině soukromoprávní nezakládají účastenství podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o loteriích**“) ve spojení se Správním řádem.

3. Podle názoru ministra financí nebylo možné na věc aplikovat rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2008, sp. zn. 30 Ca 147/2007 – 101, č. 2430/2011 Sb. NSS, neboť šlo o specifický případ řešený podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Ministr financí odmítl argument, že pokud by nájemce či jiný subjekt soukromoprávního vztahu neměl být účastníkem, musel by to výslovně vyloučit právní předpis, neboť podle ustanovení § 27 odst. 3 Správního řádu jsou účastníky rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon, kterým je ustanovení § 45 odst. 3 Zákona o loteriích, jež přiznává status účastníka řízení pouze obcím.

4. Podle ministra financí zrušení povolení nezasahuje do vlastnických či nájemních a podnájemních práv, neboť zrušení povolení nemá na vznik těchto vztahů vliv, což dokládá i ustanovení § 43 odst. 1 Zákona o loteriích. Vzhledem k tomu, že vztah mezi žalobkyní a společností BONVER je soukromoprávní, nelze od něj odvodit účastenství ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu, neboť žalobkyně není přímo dotčena ve svých právech a povinnostech. K argumentu, že Správní orgán I. stupně neprokázal, že žalobkyně nebyla účastníkem Řízení o zrušení povolení, že se nevypořádal s argumenty ohledně hmotněprávního poměru k věci a že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení, ministr financí poukázal na Prvostupňové rozhodnutí a uvedl, že žalobkyni nelze považovat za účastníka Řízení o zrušení povolení.

III. Žaloba

5. Žalobkyně uvedla v žalobě k otázce své aktivní legitimace, že jako smluvní partner společnosti BONVER ve vztahu k adrese Hálkova 5344, Chomutov, na které společnost BONVER provozovala loterii a jiné podobné hry, byla na svých právech zkrácena v důsledku nepřiznání postavení účastníka Řízení o zrušení povolení. Na podporu tohoto názoru odkázala žalobkyně na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

6. Žalobkyně namítla, že je Napadené rozhodnutí nezákonné, neboť ministr financí neprokázal v rozporu s ustanovení § 28 odst. 1 Správního řádu, že žalobkyně není účastníkem Řízení o zrušení povolení, ministr financí tuto skutečnost nevyvrátil a neprokázal opak, pouze se ztotožnil se Správním orgánem I. stupně. K výkladu ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu žalobkyně uvedla, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 – 91 se postavení určitého subjektu jako účastníka řízení odvozuje od jeho hmotněprávního poměru k věci. Nezákonnost Napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřovala v tom, že podle ministra financí nestačí k založení účastenství hmotněprávní poměr k věci v rovině soukromoprávní, ale je vyžadován hmotněprávní poměr k věci v rovině veřejnoprávní. Takový výklad podle žalobkyně nelze dovodit z ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu ani jiného právního předpisu, což potvrzuje i odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 – 28.

7. Žalobkyně poukázala na to, že ministr financí uznal v Napadeném rozhodnutí existenci hmotněprávního poměru žalobkyně k věci v soukromoprávní rovině a tuto skutečnost proto žalobkyně považovala za nespornou. Žalobkyně doplnila, že v soukromoprávní sféře bude rozhodnutím v Řízení o zrušení povolení přímo dotčena ve svých majetkových právech a legitimním očekávání, které vyplývají z jejího soukromoprávního vztahu ke společnosti BONVER, ve vlastnickém právu zaručeném čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a utrpí vážnou újmu v podobě ušlého zisku a škody, pokud nebude moci hájit svá práva v předmětném správním řízení.

8. Žalobkyně měla za to, že má navíc i hmotněprávní poměr k věci ve veřejnoprávní sféře, který vyplývá z toho, že rozhodnutím v Řízení o zrušení povolení bude přímo dotčeno její právo podnikat zaručené čl. 26 LZPS. Tuto skutečnost však ministr financí opomněl, čímž podle žalobkyně zatížil Napadené rozhodnutí vadou nezákonnosti.

9. Žalobkyně uvedla, že podle ministra financí může být na základě ustanovení § 45 odst. 3 Zákona o loteriích účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu pouze obec. Tento závěr byl podle žalobkyně chybný, neboť ustanovení § 45 odst. 1 Zákona o loteriích stanovuje subsidiární použití Správního řádu a ten v ustanovení § 27 odst. 3 nevylučuje účastenství dalších osob.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Ministr financí ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně nemá k podání žaloby aktivní legitimaci. Podle něj nelze vycházet z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, neboť v něm šlo o řízení o žádosti o udělení státního občanství a žadatel musel být z povahy věci účastníkem podle ustanovení § 27 odst. 1 Správního řádu. Rozhodnutí v Řízení o zrušení povolení nezasahuje podle ministra financí do práv plynoucích z nájemního vztahu, neboť udělení či zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry nemá vliv na vznik těchto práv. Ministr financí měl za to, že rozhodnutím o zrušení předmětného povolení nemůže dojít ke zkrácení práv žalobkyně podle ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, protože není naplněna podmínka přímého dotčení, když práva žalobkyně mohla být dotčena pouze nepřímo, a to prostřednictvím společnosti BONVER, které bylo v Řízení o zrušení povolení odnímáno povolení. Ministr financí měl za to, že nemohlo dojít ani k porušení procesních práv žalobkyně, neboť správní orgány rozhodly v souladu se Správním řádem.

11. Podle ministra financí byla argumentace žalobkyně vypořádána v Napadeném rozhodnutí i v Prvostupňovém rozhodnutí. Poukázal na to, že uvedl, z jakých důvodů nepovažoval žalobkyni za účastníka Řízení o zrušení povolení, včetně toho, proč k založení účastenství žalobkyně nepostačuje soukromoprávní nájemní vztah a neomezil se na prosté konstatování toho, že žalobkyně nebyla účastníkem podle ustanovení § 27 Správního řádu.

12. Ministr financí uvedl, že vztah vyplývající z udělení k provozování loterií a jiných podobných her je veřejnoprávní vztah mezi provozovatelem (společností BONVER) a povolujícím orgánem; v Řízení o zrušení povolení podle ustanovení § 43 odst. 1 Zákon o loteriích se pak posuzuje pouze otázka, zda nastaly nebo dodatečně vyšly najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Vzhledem k takto vymezenému předmětu řízení nemohla být práva žalobkyně z nájemního vztahu, který je soukromoprávním vztahem mezi žalobkyní a provozovatelem (společností BONVER), dotčena a žalobkyně tak nemohla být účastníkem Řízení o zrušení povolení.

13. Dále je ministr financí toho názoru, že žalobkyni nesvědčilo postavení účastníka podle ustanovení § 27 odst. 1 Správního řádu a ani podle ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu, neboť veřejnoprávní povolení k provozování loterií a jiných podobných her nezasahuje přímo do nájemního vztahu mezi žalobkyní a společností BONVER. Na posuzovanou věc bez dalšího aplikovat závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 – 28 a nelze je považovat za obecné pravidlo, neboť v jiné části uvedeného rozsudku Nejvyšší správní soud vyloučil možnost dovozovat z něj dalekosáhlé závěry. Žalobkyně dovozovala svoje postavení účastníka ze zásahu do svých práv a povinností, spočívající v ukončení smlouvy, snížení či ztrátě výnosů z provozování sázkového zařízení a odměny za poskytování smluvních služeb, což však nemůže založit účastenství v Řízení o zrušení povolení. Ministr financí poukázal na to, že v Řízení o zrušení povolení nemá diskreci a za splnění zákonem stanovených podmínek musí odejmout povolení, které je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Ministr financí byl toho názoru, že žalobkyni nesvědčilo postavení účastníka ani podle ustanovení § 27 odst. 3 Správního řádu, neboť podle ustanovení § 45 odst. 3 Zákon o loteriích je účastníkem obec a další účastníky Zákon o loteriích výslovně neuvádí. Ministra financí uvedl, že žalobkyně může k obraně svých práv využít soukromoprávní prostředky a že domáhání se práva podle čl. 26 LZPS je podle čl. 41 odst. 1 LZPS omezeno.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Městský soud přezkoumal Napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 ř. s.). O věci rozhodl bez jednání, neboť žalobce se přes výzvu soudu nevyjádřil, zda souhlasí s projednáním věci bez jednání, jeho souhlas s rozhodnutím bez jednání je tedy presumován podle ustanovení § 51 odst. 1 ř. s.; žalovaný k výzvě městského soudu sdělil, že souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání.

15. Městský soud úvodem zdůrazňuje, že obsahově totožnými žalobami se již ve své judikatuře zabýval (srov. např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2016, č. j. 11 A 20/2015 – 37, ze dne 24. 1. 2017, č. j. 10 A 101/2014 – 38, ze dne 25. 4. 2017, č. j. 5 A

109/2014 – 35 a ze dne 26. 5. 2017, č. j. 9 A 290/2014 – 44 nebo ze dne 24. 10. 2017, č. j. 5 A 13/2015 - 34), přičemž i v nyní posuzovaném případě neshledal žádný důvod pro odchýlení se od závěrů svých dřívějších rozhodnutí.

16. Městský soud se nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace žalobkyně. Ta svoji žalobní legitimaci opírá o ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS.

17. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. *[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

18. Městský soud souhlasí s ministrem financí v tom, že závěry uvedeného usnesení Nejvyššího správního soudu nelze přímo aplikovat na nyní posuzovaný případ. Nejvyšší správní soud v uvedeném usnesení řešil otázku udělení státního občanství, která se přímo dotýkala právní sféry žadatele o státní občanství, zatímco v nyní posuzovaném případě se řeší otázka účastenství v řízení o zrušení povolení k provozování loterie a jiných podobných her. Argumentace ministra financí ohledně toho, že žalobkyni nesvědčí aktivní legitimace, se však míjí s předmětem žaloby. Ministr financí uvedl, že rozhodnutí o zrušení povolení nezasáhne do práv žalobkyně plynoucích z nájemního vztahu, do její právní sféry, resp. nezasáhne přímo. Avšak žalobou napadeným rozhodnutím není rozhodnutí o zrušení povolení, ale Napadené rozhodnutí, ve kterém byla posuzována otázka, zda žalobkyně je či není účastníkem Řízení o zrušení povolení. Napadeným rozhodnutím tedy bylo rozhodováno o právu žalobkyně ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a městský soud proto uzavřel, že žalobkyně je aktivně legitimována k podání žaloby.

19. Mezi stranami je sporné, zda žalobkyně byla účastníkem Řízení o zrušení povolení či nikoliv.

20. Městský soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že ministr financí neprokázal, v rozporu s ustanovením § 28 odst. 1 Správního řádu, že žalobkyně není účastníkem řízení o zrušení povolení. Podle ustanovení § 28 odst. 1 Správního řádu *[z]a 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.*

21. Pojem „dokud se neprokáže opak“ nelze interpretovat tak, že by správní orgán byl povinen v rozhodnutí o rozkladu proti usnesení prostřednictvím důkazů prokazovat, že žalobkyně není účastníkem správního řízení, a dokud tak neprokáže, má se za to, že žalobkyně je účastníkem. Oním „prokázáním“ je míněno vlastní posouzení otázky, zda žalobkyni svědčí účastenství či nikoli, tedy zda splňuje zákonem stanovené podmínky pro přiznání účastenství. Rozhodnutí o tom, zda účastníkem je nebo není, pak přísluší právě správnímu orgánu, který ve věci vydá usnesení. Žalovaný se v Napadeném rozhodnutí podle názoru městského soudu řádně vypořádal s tvrzeními žalobkyně, která právně vyhodnotil, na základě nich dospěl k závěru, že žalobkyně účastníkem není a tyto závěry odůvodnil. Je tedy zřejmé, že k „prokázání opaku“ postupem ministra financí (i správního orgánu I. stupně) v projednávané věci skutečně došlo. Nelze se tedy ztotožnit s tvrzením

žalobkyně, že nebylo prokázáno, že není účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 28 odst. 1 Správního řádu.

22. Argumentuje-li žalobkyně, že její postavení účastníka řízení bylo dáno podle ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu a že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 – 91 postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jejích práv nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na právech, přičemž žalobkyně je přímo dotčena na svých majetkových právech vyplývajících z nájemního vztahu se společností BONVER, nejsou její námitky v tomto směru důvodné.

23. Účastenství podle ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu závisí na tom, zda subjekt může být správním rozhodnutím přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech. Žalobkyně má v daném případě za to, že je na svých právech dotčena na základě nájemní smlouvy uzavřené se společností BONVER, se kterou bylo vedeno Řízení o zrušení povolení, neboť by žalobkyni případným zrušením povolení vznikla vážná újma v podobě ušlého zisku a škody.

24. Nájemní vztah vzniklý uzavřením smlouvy mezi žalobkyní a společností BONVER je vztahem typicky soukromoprávním. Je třeba zdůraznit, že tento vztah nemůže být případným zrušením povolení k provozování loterie a jiných podobných her společnosti BONVER přímo dotčen. Nájemní vztah je vztahem smluvním, upravuje vzájemná práva a povinnosti smluvních stran a jejich vůli, včetně otázek možného ukončení nájemní smlouvy. Na úpravu nájemního vztahu v nájemní smlouvě nemůže mít rozhodnutí správního orgánu týkající se zrušení povolení k výkonu určité činnosti, jež není předmětem nájemního vztahu, přímý vliv. Argumentuje-li žalobkyně, že v případě zrušení povolení může dojít ke snížení jejích zisků, pak jde o skutečnosti, nikoliv přímo dopadající na žalobkyni ze zrušení povolení společnosti BONVER, ale odvíjející se od úpravy soukromoprávního vztahu mezi ní a společností BONVER. Spory z tohoto vztahu pak řeší obecné soudy v občanskoprávním řízení jako spory soukromého práva. Správní orgán svým rozhodnutím nemůže do soukromoprávního vztahu zasahovat, ani jej brát v úvahu, rozhodne-li se pro zrušení veřejnoprávního oprávnění – povolení k provozu loterie či jiné podobné hry jednoho z účastníků soukromoprávního vztahu. Případný zásah do práv žalobkyně, vyplývajících z nájemní smlouvy by nebyl přímým zásahem, ale až druhotným důsledkem. Jestliže totiž v důsledku případného zrušení povolení nebude mít některá ze stran zájem pokračovat v nájemním vztahu, jde výlučně o vztah mezi žalobkyní a společností BONVER a o to, jakým způsobem je nájemní vztah mezi nimi upraven. Žalobkyni kromě toho nic nebrání uzavřít novou nájemní smlouvu s jinou osobou. Zrušení povolení nemá taktéž přímý vliv na případné nižší zisky žalobkyně.

25. Námitku, že ministr financí dospěl k opačnému závěru, než jaký vyplývá dle žalobkyně z jazykového výkladu ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu, tj. že není dán hmotněprávní poměr k věci ve veřejnoprávní rovině, městský soud nepovažuje za důvodnou. Žalobkyně se při interpretaci ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu omezuje pouze na výklad jazykový. Je však třeba hodnotit i systematické zařazení ustanovení, jeho smysl a účel, a to nejen samostatně, ale též v kontextu právního předpisu, jehož je dané ustanovení součástí. Správní řád upravuje postup správních orgánů při výkonu veřejné správy, tedy veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek. Z uvedeného lze vyvodit, že správní orgány působí a rozhodují o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. S ohledem na uvedené lze souhlasit se závěry Napadeného rozhodnutí, že k

přímému dotčení práv žalobkyně ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu by mohlo dojít teprve tehdy, pokud by tato práva byla dotčena ve veřejnoprávní rovině.

26. Na tomto závěru nic nemění ani argumentace žalobkyně, že z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 - 91 vyplývá, že hmotněprávní poměr k věci může být dán i ze vztahu soukromoprávního. V daném případě se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou možného předpokladu dotčení práv, nikoli však tím, zda mají tato práva veřejnoprávní či soukromoprávní povahu. Též odkaz žalobkyně na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 - 28, v předmětném sporu neobstojí. Dle bodu 22 odůvodnění tohoto rozhodnutí, kterým žalobkyně argumentuje, neomezuje Správní řád svou působnost pouze na ochranu veřejných subjektivních práv a v určitých případech lze považovat i dotčení soukromého subjektivního práva za přímé dotčení práv ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu. Tato část odůvodnění však byla žalobkyní vytržena z kontextu. V témže rozhodnutí Nejvyšší správní soud následně zdůraznil, že cílem správního rozhodování je typicky závazně upravit veřejná, nikoliv soukromá subjektivní práva účastníků. Je-li pak důsledkem zásah do soukromých práv jiné osoby, má tato osoba zpravidla k dispozici soukromoprávní prostředky obrany. Nejvyšší správní soud dále výslovně uvedl, že nepovažuje za praktické dovozovat z posuzované věci dalekosáhlé obecné závěry, když jím učiněný závěr respektuje specifické skutkové okolnosti posuzované věci (žalobce měl vlastnické právo k zařízení, kterým byly provozovány rozvody energie). Vzhledem ke skutečnosti, že okolnosti nyní posuzovaného případu jsou zcela odlišné (žalobkyně nemá vlastnické právo k zařízení k provozování her společností BONVER, ale má se společností BONVER pouze uzavřenou nájemní smlouvu), není tato námitka důvodná.

27. Ačkoli městský soud v zásadě souhlasí se žalobkyní, že „*mezi soukromým a veřejným právem nelze vystavět neprostupnou zeď*“, nejde v daném případě o posouzení hranice mezi soukromým a veřejným právem, ale o posouzení, zda je žalobkyně přímo dotčena Napadeným rozhodnutím. Předpokladem účastenství dle ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu je možnost přímého dotčení práv a povinností v důsledku správního rozhodnutí. Jak již městský soud uvedl, nelze v posuzovaném případě dojít k závěru, že by byla práva žalobkyně zrušením povolení přímo dotčena.

28. Žalobkyně dále namítala, že se jedná o přímý zásah do jejích práv a svobod zaručených článkem 11 LZPS. Žalobkyně neuvádí, v čem konkrétně by měl tento zásah spočívat. Čl. 11 LZPS upravuje vlastnické právo, vyvlastnění a daně a poplatky. V řízení o zrušení povolení společnosti BONVER není řešeno vlastnické právo žalobkyně a ani v případě zrušení povolení nebude žádným způsobem zasaženo do práva žalobkyně vlastnit majetek, ani jinak její vlastnické právo dotčeno. Městský soud proto dospěl i ohledně této námitky k závěru, že správním rozhodnutím nebudou přímo dotčena majetková práva žalobkyně. Neobstojí ani tvrzení žalobkyně, že bude rozhodnutím přímo dotčena na svém legitimním očekávání vyplývajícím ze smluvního vztahu se společností BONVER, proti jejímž povolením k provozování loterie a jiné podobné hry je řízení vedeno. Žalobkyně tuto námitku více nerozvedla, ani nevymezila, v čem dotčení jejího legitimního očekávání spatřuje. Toto tvrzení nelze pro jeho vágnost posoudit. Nicméně ať už bylo očekávání žalobkyně plynoucí z nájemního vztahu jakékoli, bylo pouze na smluvních stranách, jakým způsobem si tento soukromoprávní vztah mezi sebou upravily. Jestliže pak žalobkyni vznikne, jak tvrdí, škoda nebo ušlý zisk, má možnost se svých práv domáhat prostřednictvím občanskoprávní žaloby.

29. Dle žalobkyně je v předmětné věci dán též hmotněprávní poměr k věci ve veřejnoprávní sféře a je určen právem podnikat, přičemž toto právo žalobkyně bude případným rozhodnutím přímo dotčeno. V souvislosti s tím žalobkyně odkázala na čl. 26 LZPS, opět však neuvedla, v čem spatřuje porušení tohoto článku upravujícího právo podnikat. Obdobně jako v případě předchozích námitek městský soud konstatuje, že zrušením povolení k provozování loterií a jiných her společnosti BONVER nemůže být nijak dotčeno právo žalobkyně podnikat. Žalobkyně může bez ohledu na výsledek správního řízení svůj majetek užívat a nakládat s ním.

30. Žalobkyně dále namítla, že se ministr financí ve svém rozhodnutí otázkou hmotněprávního poměru k věci ve veřejnoprávní sféře vůbec nezabýval, čímž porušil ustanovení § 89 odst. 2 Správního řádu, tedy povinnost přezkoumat rozhodnutí Správního orgánu I. stupně v celém rozsahu. Vzhledem ke skutečnosti, že ministr financí dospěl k závěru, že je v dané věci určen hmotněprávní poměr pouze v soukromoprávní sféře a toto své stanovisko řádně odůvodnil, nelze Napadené rozhodnutí považovat za nezákonné jen proto, že na rozdíl od žalobkyně neshledal v dané věci existenci hmotněprávního poměru ve veřejnoprávní sféře.

31. Na závěr se městský soud zabýval námitkou žalobkyně, že ministr financí nesprávně posoudil, že dle ustanovení § 45 odst. 3 Zákona o loteriích může být účastníkem řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 Správního řádu pouze obec. K tomu žalobkyně namítla, že ze znění § 45 odst. 3 Zákona o loteriích nelze vyloučit možné účastenství dalších osob dle ustanovení § 27 Správního řádu.

32. Uvedená úprava Zákona o loteriích je úpravou speciální ve vztahu ke Správnímu řádu právě pro povahu vztahů upravených Zákonem o loteriích, a proto z důvodu veřejného zájmu povolává za dalšího účastníka řízení i obec jako osobu, která může být provozováním loterie či jiné podobné hry přímo dotčena. Speciální úprava pouze rozšiřuje okruh účastníků vymezený ve Správním řádu a v tomto smyslu ministr financí v Napadeném rozhodnutí přdestřel svůj odkaz na Zákon o loteriích. Speciální úprava však neznamená, že účastníkem řízení může být vedle obce kdokoli jiný, i ten, kdo není přímo dotčen na svých právech. Ministr financí se postavením žalobkyně zabýval jak z hlediska Správního řádu, tak i z hlediska Zákona o loteriích a ve smyslu obou těchto předpisů správně a dostatečně odůvodnil, že žalobkyně není a nemůže být provozováním či neprovozováním loterie či jiné podobné hry přímo dotčena. Tato námitka žalobkyně je proto nedůvodná.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

33. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

34. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské

náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 29. srpna 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu