



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Dany Černé v právní věci žalobce: **MIMOZA PLAY s.r.o.**, se sídlem Husinecká 903/10, Praha 3 – Žižkov, IČ: 241 92 295, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministra financí ze dne 19. 5. 2014, č.j. MF-81162/2013/34-RK a č.j. MF-99324/2013/34-RK,

t a k t o :

- I. Žaloby se zamítají.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobami podanými u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí ministra financí označených v záhlaví tohoto rozsudku, jakož i rozhodnutí žalovaného, který v této věci rozhodoval jako správní orgán I. stupně. Žalobou napadenými rozhodnutími ministr financí zamítl rozklady žalobce a potvrdil usnesení Ministerstva financí ze dne 24. 7. 2013, č.j. MF-74984/2013/34, a ze dne 3. 9. 2013, č.j. MF-74982/2/2013/34, kterými žalobci nebylo přiznáno postavení účastníka řízení ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry, vydané společností BONVER WIN a.s. na adrese M. 880/5, O. Vzhledem k tomu, že šlo o obsahově shodně žaloby, byly věci vedené pod sp.zn. 6A 121/2014 a 6A 122/2014 usnesením ze dne 6. 1. 2017, č.j. 6A 121/2014-35 spojeny ke společnému projednání s tím, že nadále budou vedeny pod sp.zn. 6A 121/2014. Uvedené usnesení nabylo právní moci dne 12. 1. 2017.

Žalobce v podaných žalobách namítal, že napadená rozhodnutí jsou nezákonná a žalobce jimi byl zkrácen na svých právech. Žalobce se dále zabýval aktivní žalobní legitimací, když odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp.zn. 6A 25/2002), dle níž je tato legitimace dána vždy, je-li dotčena právní sféra žalobce. Uvedl, že byl jako smluvní partner společnosti BONVER WIN a.s. zkrácen na svých právech tím, že mu nebylo přiznáno postavení účastníka řízení.

V první žalobní námitce žalobce namítl, že ministr financí porušil ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť neprokázal, že žalobce není účastníkem předmětných správních řízení, a pouze se ztotožnil s názorem správního orgánu I. stupně. Podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu je žalobce účastníkem řízení, dokud není prokázán opak, proto jsou dle jeho názoru rozhodnutí v rozporu s právními předpisy.

Ve druhé žalobní námitce žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 6A 31/2001-91, z něž plyne, že aby měl subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní poměr k věci. Namítl, že v rozporu s ustanovením § 27 odst. 2 správního řádu žalovaný uvedl, že neexistuje žalobcův hmotněprávní poměr k věci ve veřejnoprávní rovině, ale pouze v rovině soukromoprávní. Závěr ministra financí, že poměr k věci musí být veřejnoprávní povahy, označil žalobce za nezákonný, neboť takový závěr nemá oporu v judikatuře ani v zákonu. Žádný právní předpis ale nestanoví, že práva, která mohou být rozhodnutím dotčena, musejí být založena hmotněprávním poměrem pouze ve veřejnoprávní rovině a jazykovým výkladem ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu lze dojít pouze ke zcela opačnému závěru. Tuto interpretaci potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2013, č.j. 6As 17/2013-28, kde uvedl, že dotčená práva vedlejšího účastníka řízení mohou být i soukromoprávní povahy. Uvedený výklad ministra financí tak žalobce považoval za formalistický a nemající oporu v zákoně.

Ve třetí žalobní námitce žalobce poukázal na to, že ministr financí sám v napadených rozhodnutích uznal existenci hmotněprávního poměru žalobce k věci v soukromoprávní rovině. Existenci hmotněprávního poměru proto žalobce považoval za nespornou a prokázanou. Uvedl, že bude přímo dotčen na svých majetkových právech a legitimním očekávání, které vyplývá z jeho smluvního vztahu se společností BONVER WIN a.s., proti jejímž povolením k provozování sázkových zařízení je řízení, za předpokladu, že toto rozhodnutí bude vydáno. Jedná se tedy o zásah do žalobcových základních práv a svobod zaručených čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Jestliže žalobce nebude mít možnost ve správním řízení hájit svá práva, rozhodnutím o zrušení povolení v řízení mu vznikne vážná újma (ušlý zisk a škoda). Dále žalobce uvedl, že jeho hmotněprávní poměr k věci existuje i ve veřejnoprávní rovině, který je dán zejména právem žalobce podnikat. V napadených rozhodnutích tuto skutečnost ministr financí nevzal v úvahu, což zakládá nezákonnost těchto rozhodnutí.

Ve čtvrté žalobní námitce žalobce označil za nesprávný názor ministra financí, že na základě ustanovení § 45 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), může být vedlejším účastníkem řízení pouze obec. Tento názor je dle žalobce v rozporu s ustanovením § 27 odst. 3 správního řádu, které stanoví, že účastníky vedle těch označených v ustanovení § 27 odst. 1 a 2 správního řádu jsou osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Stanoví-li tedy ustanovení

§ 45 odst. 3 zákona o loteriích, že za určitých okolností je účastníkem řízení obec, je dle žalobce zřejmé, že se tím nevylučuje účastenství dalších osob podle správního řádu.

Závěrem žalob žalobce shrnul žalobní námitky a navrhl, aby soud zrušil jednak žalobami napadená rozhodnutí, jednak rozhodnutí prvostupňová.

Žalovaný v písemných vyjádřeních k podaným žalobám navrhl jejich zamítnutí. Dále uvedl, že nesouhlasí s tvrzením žalobce, který opírá svou žalobní legitimaci o usnesení Nejvyššího správního soudu sp.zn. 6A 25/2002, neboť předmětem tohoto řízení bylo rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno žádosti o udělení státního občanství. V uvedené věci Nejvyšší správní soud konstatoval, že se rozhodnutí dotýká právní sféry žadatele o udělení státního občanství a dovodil, že žadatel o udělení státního občanství je účastníkem daného řízení. Ke stejnému závěru však nelze dojít v posuzované věci, a to proto, že rozhodnutí o zrušení povolení ve své podstatě nezasahuje do práv plynoucích z podnájemního vztahu, neboť nemá na vznik těchto vztahů vliv. Uvedl, že má za to, že žalobce není oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí, jelikož předmětným rozhodnutím nedošlo k zásahu do jeho právní sféry. Ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale dle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká jejich právní sféry. V posuzovaném případě není naplněna podmínka, že práva nebo povinnost mohou být rozhodnutím dotčena přímo (bezprostředně). Nepostačuje dotčení práv nepřímo, prostřednictvím jiné osoby (provozovatele), když rozhodnutí odnímá právo provozovateli.

Žalovaný dále zdůraznil, že jak správní orgán I. stupně v usnesení, tak ministr financí v napadených rozhodnutích se vypořádal s důvody uvedenými v žádosti o přistoupení účastníka do správního řízení a současně odůvodnil, proč navrhopatel v souladu s ustanovením § 27 správního řádu do řízení přibrán nebyl, a dále vysvětlil, proč v důsledku nájemního vztahu, který je soukromoprávního charakteru, nespátřuje postavení účastníka řízení. Udělení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry představuje veřejnoprávní rovinu mezi provozovatelem a povolujícím orgánem, jehož meritem je udělení práva provozovat určitý druh loterie nebo jiné podobné hry, nikoliv však samotné technické zařízení, které danou loterii zprostředkovává. Žalovaný nepovažuje žalobce za účastníka dle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, neboť se nejedná o žadatele nebo další dotčenou osobu, na níž se pro společenství práv nebo povinností musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, ani se nejedná o osobu, jíž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost nemá. Nejedná se o bezprostředního adresáta rozhodnutí.

Žalovaný dále potvrdil, že neodmítá závěr, že veřejnoprávní otázky mohou souviset se soukromoprávními vztahy, ale v daném případě nelze učinit závěr, že žalobce je přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, když zrušení povolení ve své podstatě nezasahuje do práv plynoucích z nájemního vztahu, neboť nemá na vznik těchto vztahů vliv z hlediska jejich ústavněprávního a zákonného zakotvení. Nájemní vztah mezi žalobcem a provozovatelem představuje soukromoprávní vztah, do něhož veřejnoprávní povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her přímo nezasahuje. Žalobce tak není přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech.

Žalovaný dále uvedl, že má za to, že účastenství žalobce nevyplývá ani z ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu, neboť tak zvláštní zákon nestanoví. Tímto zvláštním zákonem je

zákon o loteriích, který v ustanovení § 45 odst. 3 uvádí, že účastníkem řízení je obec. Zákon o loteriích další účastníky výslovně neuvádí.

Žalovaný dále dodal, že zrušením předmětných povolení, které byly shledány v rozporu se zákonem, není ovlivněn předmět smlouvy o nájmu nebytových prostor, případně možnost pronajmout nebytové prostory novému zájemci. Jestliže je pak důsledkem rozhodnutí zásah do soukromých subjektivních práv jiné osoby, má tato osoba k dispozici soukromoprávní prostředky obrany. Žalobce tak může uplatnit nároky vyplývající z porušení práv a povinností z nájemní smlouvy a v případě neplnění povinností provozovatelem může odstoupit od smlouvy.

K argumentaci žalobce ohledně zásahu do jeho práv podnikat žalovaný uvedl, že základní práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mají charakter liberálních svobod a podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se veškerých práv uvedených v čl. 26 lze domáhat jen v mezích zákonů, které je provádějí.

K písemným vyjádřením žalovaného podal žalobce repliky, v nichž namítal, že žalovaný nepostupuje v soudních řízeních s obdobným předmětem v souladu se zákonem a výzvou soudu k předložení úplného spisového materiálu v originále, ale zasílá pouze spis týkající se účastenství ve správním řízení, tedy nikoli spis týkající se samotného správního řízení, do něhož se žalobce přihlásil jako účastník. Uvedené pak žalovaný nezasílá v originále, ale ve formě kopií. Tento postup žalovaného považuje žalobce za snahu ztížit prokázání hmotněprávního vztahu k věci, resp. prodloužit dobu pro vydání rozhodnutí soudu. Žalobce uvedl, že má za to, že tak nebude možné věcně posoudit otázku, zda je žalobce účastníkem řízení o zrušení povolení společnosti BONVER WIN a.s. Nutnost zjištění skutkového stavu ze spisu v řízení, do něhož se žalobce hlásí jako účastník, doložil žalobce odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 31/2001-91, č.j. 2 As 27/2008-57 a č.j. 6 As 17/2013-28. Rovněž odkázal na ustanovení § 74 odst. 1 s.ř.s., dle něhož má žalovaný povinnost předložit veškeré správní spisy týkající se soudního řízení. Žalobce proto navrhl, aby soud nařídil žalovanému, aby ve lhůtě 5 pracovních dnů v originále předložil úplný spisový materiál správního řízení vedeného pod sp.zn. MF-60768/2013/34 a pod sp.zn. MF-74984/2013/34.

Žalovaný ve vyjádřeních k replikám žalobce uvedl, že úplné spisové materiály byly již soudu předloženy společně s vyjádřeními žalovaného. Požadavek žalobce na předložení originálů spisových materiálů pokládal žalovaný za nepřipustný restriktivní výklad ustanovení § 74 odst. 1 s.ř.s. K posouzení splnění podmínek řízení je třeba mít kompletní spisový materiál vztahující se k předmětnému řízení. Žalovaný pak soudu předložil úplný spisový materiál způsobilý být podkladem pro rozhodnutí. Poskytnuté dokumenty jsou odvozené od prvopisu, se kterým jsou obsahově shodné. Jejich pravost je autentizována vyznačením doložky o shodě popisu s originálem spisu, a jsou opatřeny kulatým úředním razítkem. Žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 19/2005-51, podle něhož jsou xerokopie rozhodných dokumentů ze správního spisu a vyjádření žalovaného dostačujícími podklady.

Žalovaný dále soudu dne 2. 8. 2017 zaslal podání, ve kterém odkázal na judikaturu Městského soudu v Praze v obdobných věcech. Konkrétně se jednalo o rozsudky ze dne 24. 4. 2017, č.j. 5A 109/2014-35, ze dne 26. 5. 2017, č.j. 9A 290/2014-44 a ze dne 1. 11. 2016, č.j. 11A 20/2015-37.

Při ústním jednání před soudem konaném dne 5. 9. 2017 žalovaný setrval na své argumentaci, kterou podporuje aktuální judikatura Městského soudu v Praze. Žalobce se k ústnímu jednání bez omluvy nedostavil.

Z obsahu spisových materiálů předložených žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:

Podáními ze dne 16. 7. 2013 a 17. 7. 2013 se žalobce přihlásil jako účastník k probíhajícímu řízení, vedenému pod sp.zn. MF-60768/2013/34, ve věci zrušení povolení k provozování loterií společnosti BONVER WIN a.s. na adrese M. 880/5, O., neboť měl za to, že může být v probíhajícím správním řízení dotčen na svých právech, která mu plynou z podnájemní smlouvy k nebytovým prostorům na předmětné adrese s provozovatelem, resp. ze zprostředkovatelské smlouvy uzavřené s provozovatelem. V podání žalobce uvedl, že zrušením povolení totiž dojde mimo jiné ke snížení návštěvnosti uvedených prostor, a tedy ke snížení či ztrátě výnosů z provozování hostinské činnosti, k ohrožení či zrušení pracovních míst, ke snížení či ztrátě výnosů z podnájmu těchto prostor, který za účelem provozování loterií přenechal výše jmenované společnosti, a k ukončení smlouvy, neboť bude zmařen účel, pro který byl tento podnájem/zprostředkování služeb sjednán.

Usneseními Ministerstva financí ze dne 24. 7. 2013, č.j. MF-74984/2013/34 a ze dne 3. 9. 2013, MF-74982/2/2013/34, bylo rozhodnuto o tom, že žalobce není účastníkem správního řízení vedeného pod č.j. MF-60768/2013/34.

V odůvodnění těchto rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že žalobce není účastníkem řízení účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, neboť není bezprostředním adresátem rozhodnutí, o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo o povinnostech má být ve správním řízení jednáno.

Dále je v odůvodnění uvedeno, že žalobce není účastníkem řízení ani podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, neboť u něj není dán hmotněprávní poměr k věci. V rámci své činnosti se správní orgán přímo nedotýká práv a povinností žalobce, neboť rozhoduje o provozování loterie ve veřejnoprávní rovině, tj. rozhoduje o veřejnoprávní otázce, která nemá vliv na postavení žalobce z hlediska jeho práv a povinností k nájemnímu vztahu, resp. ke zprostředkovatelské smlouvě.

Správní orgán I. stupně dále v odůvodnění uvedl, že účastenství žalobce na řízení nevyplyvá ani z ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu, neboť tak zvláštní zákon nestanoví.

Proti těmto rozhodnutím podal žalobce dne 16. 8. a 25. 9. 2013 rozklady. V rozkladech žalobce namítal, že usnesení správního orgánu I. stupně jsou v rozporu s právními předpisy a jsou nesprávná, neboť Ministerstvo financí neprokázalo, že žalobce není účastníkem správního řízení. Žalobce považoval výklad správního orgánu I. stupně za značně formalistický, neboť dle něj práva, která mohou být rozhodnutím přímo dotčena ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, musejí být založena hmotněprávním vztahem pouze ve veřejnoprávní rovině. Žalobce měl naopak za to, že účastníkem správního řízení může být též jako strana soukromoprávního vztahu vyplývajícího ze smlouvy o nájmu nebytových prostor/zprostředkovatelské smlouvy uzavřené mezi žalobcem a společností BONVER WIN a.s. Dle žalobce bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces zaručené čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále právo vlastnické podle čl. 11 Listiny a právo podnikat podle čl. 26 Listiny.

Žalobami napadenými rozhodnutími ministra financí ze dne 19. 5. 2014, č.j. MF-81162/2013/34-RK a č.j. MF-99324/2013/34-RK, byly rozklady žalobce zamítnuty a usnesení Ministerstva financí potvrzena s tím, že se správní orgán I. stupně s důvody uvedenými v žádosti o přistoupení žalobce do správního řízení vypořádal a odůvodnil, proč žalobce za účastníka řízení nepřibral.

V odůvodnění ministr financí uvedl, že udělení povolení k provozování loterie představuje veřejnoprávní vztah mezi žadatelem (provozovatelem) a povolujícím orgánem v postavení správního orgánu, zatímco nájemní/podnájemní/zprostředkovatelská smlouva mezi provozovatelem a třetím subjektem zakládá toliko soukromoprávní vztah; hmotněprávní poměr k věci je tedy dán pouze v soukromoprávní rovině. V rámci tohoto soukromoprávního vztahu by sice mohla žalobci vzniknout škoda, avšak tato možnost nezakládá povahu účastenství podle zákona o loteriích ve spojitosti se správním řádem. Navíc ustanovení § 45 odst. 3 zákona o loteriích jako další účastníky řízení uvádí výslovně toliko obec. Přestože veřejnoprávní otázky mohou souviset se soukromoprávními vztahy, nelze v daném případě dospět k závěru, že je žalobce přímo dotčen na svých právech, neboť zrušení povolení přímo nezasahuje do vlastnických a obdobných práv, tj. práv plynoucích z nájemního, podnájemního či zprostředkovatelského vztahu. Žalobcem citovaná judikatura dle ministra financí nasvědčuje tomu, že třetí osoby v postavení nájemců nejsou účastníky řízení, neboť zrušení povolení k provozování loterie pro ně nezakládá žádné právní účinky (nedochází k odebrání vlastnického či obdobného práva ani k jejich narušení – např. že by nebylo možno pronajímat nebytové prostory).

Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadená rozhodnutí, včetně řízení, která jejich vydání předcházela. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloby nebyly podány důvodně.

Městský soud shledal, že o žalobě v obdobných věcech rozhodl zdejší soud rozsudky ze dne 1. 11. 2016, č.j. 11A 20/2015-37, ze dne 24. 4. 2017, č.j. 5A 109/2014-35 a ze dne 26. 5. 2017, č.j. 9A 290/2014-44. Ve všech případech byly žaloby zamítnuty. Po posouzení věci dospěl městský soud k závěru, že není důvod k tomu, aby se od závěrů koncipovaných v označených rozsudcích odchýlil, a proto tyto závěry v plné míře převzal a aplikoval je i na věc nyní rozhodovanou.

Nejprve se soud zabýval procesní námitkou žalobce vznesenou v průběhu tohoto řízení, že žalovaný je povinen zaslat soudu originál úplného spisového materiálu ve správním řízení, ve kterém byla řešena otázka účastenství žalobce na řízení o zrušení povolení společnosti BONVER WIN a.s. a též spisový materiál správního řízení o zrušení povolení, neboť bez těchto spisů nelze posoudit, zda žalobce je či není účastníkem správního řízení. Tuto námitku neshledal soud důvodnou.

Podle ustanovení § 74 odst. 1 s.ř.s. doručí předseda senátu žalobu žalovanému a současně mu uloží povinnost, aby nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě. Žalovanému byla výzvami soudu ze dne 16. 7. 2014 uložena povinnost písemně se vyjádřit k zaslání žalobě a do jednoho měsíce předložit soudu v originále úplný spisový materiál, který se týká napadeného správního rozhodnutí. Soud nesouhlasí s žalobcem v tom, že je pro posouzení otázky jeho účastenství podstatný správní spis ve věci zrušení povolení společnosti BONVER WIN a.s. V tomto správním řízení je řešena otázka, zda nastaly okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou

hru povolit, není zde řešeno účastenství v tomto řízení. Kromě toho otázka, zda žalobce je či není účastníkem řízení o zrušení povolení, je především otázkou právní. Pro posouzení napadeného rozhodnutí je předložený spisový materiál zcela dostačující. Tvrdí-li žalobce, že potřeba zjištění skutkového stavu ze spisu v řízení, do kterého se jako účastník hlásí, vyplývá z jím uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nelze s ním souhlasit. V případě rozhodnutí č.j. 6 A 31/2001-91 Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Ve věci č.j. 2 As 27/2008-57 byla Nejvyšším správním soudem vedle otázky účastenství řešena též otázka rozšíření žádosti ve správním návrhovém řízení a nelze tak toto rozhodnutí vztahovat na souzený případ. Problematikou spisového materiálu se nezabývá ani žalobcem poslední zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci č.j. 6 As 17/2013-28. Žalovaný zaslal soudu spolu s vyjádřením k žalobě též xerokopie dokumentů ze správního spisu - podání žalobce ze dne 16. 7. a 17. 7. 2013, kterými se přihlásil jako účastník řízení, usnesení Ministerstva financí ze dne 24. 7. 2013, č.j. MF-74984/2013/34 a ze dne 3. 9. 2013, č.j. MF-74982/2/2013/34, rozklady proti těmto usnesením ze dne 16. 8. a 25. 9. 2013 a rozhodnutí ministra financí ze dne 19. 5. 2014, č.j. MF-81162/2013/34-RK a č.j. MF-99324/2013/34-RK. Tyto kopie jsou opatřeny kulatým razítkem Ministerstva financí a je na nich vyznačena doložka o shodě kopie (opisu) s prvopisem. Z ustanovení § 74 odst. 1 s.ř.s. nevyplývá povinnost předložit spisový materiál v originále. Forma, v jaké mají být správní spisy předloženy, není v uvedeném ustanovení stanovena. Také dle judikatury Nejvyššího správního soudu (č.j. 2 As 19/2005-51) jsou xerokopie rozhodných dokumentů ze správního spisu a vyjádření žalovaného zcela dostačujícími podklady pro rozhodnutí.

Soud se dále zabýval otázkou aktivní žalobní legitimace žalobce. Ten svou žalobní legitimaci opírá o ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. a zároveň odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp.zn. 6 A 25/2002. Soud souhlasí s žalovaným v tom, že odkaz na uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nelze vztahovat k předmětné věci, neboť v této věci byla Nejvyšším správním soudem řešena otázka udělení či neudělení státního občanství, tedy otázka, která se přímo dotýkala právní sféry žadatele o státní občanství. Závěry uvedeného usnesení tudíž nelze automaticky vztahovat k předmětnému sporu, v němž je řešena otázka účastenství ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiných podobných her. Nicméně se ani nelze zcela ztotožnit s argumentací žalovaného, že žalobce není oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí, jelikož předmětným rozhodnutím nedošlo k zásahu do jeho právní sféry ani nemůže dojít přímo ke zkrácení práv žalobce. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. ten, kdo 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, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Předmětem žaloby v této věci není samotné rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, ale žaloba směřuje proti správnímu rozhodnutí, ve kterém byla posuzována otázka, zda žalobce je či není účastníkem řízení o zrušení povolení. Žaloba tak směřuje proti rozhodnutí, kterým žalobci nebylo přiznáno účastenství v jiném správním řízení. Bylo tedy rozhodováno o právu žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Soud proto dospěl k závěru, že žalobce je aktivně legitimován k podání žaloby.

Soud se dále zabýval důvodností námitek, které žalobce uplatnil v podaných žalobách.

V prvé žalobní námitce žalobce namítal, že ministr financí v rozporu s ustanovením § 28 odst. 1 správního řádu, neprokázal, že žalobce není účastníkem řízení o zrušení povolení.

Podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu bude v pochybnostech za účastníka 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.

Soud k této žalobní námitce uvádí, že pojem „dokud se neprokáže opak“ nelze interpretovat tak, že by byl ministr financí povinen v rozhodnutí o rozkladu proti usnesení prostřednictvím důkazů prokazovat, že žalobce není účastníkem správního řízení, a dokud tak neprokáže, má se za to, že žalobce je účastníkem. Toto slovní spojení je třeba vykládat tak, že v průběhu řízení je posuzováno, zda ten, kdo tvrdí své účastenství, je skutečně účastníkem řízení či nikoli, nejedná se tedy o prokazování ve smyslu provádění důkazů a hodnocení skutkových okolností. „Prokázáním“ je dle názoru soudu míněno vlastní posouzení právní otázky, zda žalobci svědčí účastenství či nikoli, tedy zda splňuje zákonem stanovené podmínky pro přiznání účastenství zakotvené v ustanovení § 27 správního řádu. Rozhodnutí o tom, zda účastníkem je nebo není, přísluší právě správnímu orgánu (Ministerstvu financí, ministru financí), který ve věci vydá rozhodnutí. Ministr financí se v napadených rozhodnutích vypořádal s tvrzeními žalobce, která právně vyhodnotil. Nelze se tak ztotožnit s tvrzením žalobce, že nebylo prokázáno, že účastníkem řízení není.

Soud proto z uvedených důvodů neshledal tuto žalobní námitku důvodnou.

Ve druhé žalobní námitce žalobce namítal, že aby měl subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní poměr k věci. Dále namítl, že žalovaný porušil ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu tím, že neshledal existenci žalobcova hmotněprávního poměru k věci ve veřejnoprávní rovině, ale pouze v rovině soukromoprávní.

Podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu mohou být účastníky správního řízení další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

Soud k této námitce uvádí, že účastenství podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu je vázáno na tom, zda někdo může být správním rozhodnutím přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech. Žalobce má v daném případě za to, že je na svých právech dotčen na základě nájemní/zprostředkovatelské smlouvy uzavřené se společností BONVER WIN a.s., proti jejímž povolením k provozování sázkových zařízení je správní řízení vedeno, neboť by žalobci případným zrušením povolení vznikla vážná újma v podobě ušlého zisku a škody.

Nejprve je nutno konstatovat, že předmětem řízení o zrušení povolení k provozování loterií a jiných her společnosti BONVER WIN a.s. je otázka, zda jsou splněny podmínky pro to, aby toto povolení bylo ponecháno v platnosti, resp. zda jsou splněny podmínky pro to, aby mohlo dojít ke zrušení tohoto povolení. Předmětem řízení, ve vztahu k němuž žalobce účastenství dovozuje, není otázka nájmu či pronájmu prostor či zprostředkování služeb spojených s provozováním loterie.

Nájemní/zprostředkovatelský vztah vzniklý uzavřením smlouvy mezi žalobce a společností BONVER WIN a.s. je vztahem soukromoprávním. Je třeba zdůraznit, že tento vztah nemůže být případným zrušením povolení k provozování loterie a jiných podobných her

společnosti BONVER WIN a.s. přímo dotčen. Tento vztah je vztahem smluvním, upravuje vzájemná práva a povinnosti smluvních stran, jejich vůli, podmínky nájmu/zprostředkování služeb, včetně otázek možného ukončení smlouvy. Na úpravu zprostředkovatelského či nájemního vztahu ve smlouvě nemůže mít rozhodnutí správního orgánu týkající se zrušení povolení k výkonu určité činnosti, jež není předmětem tohoto vztahu, přímý vliv. Argumentuje-li žalobce, že v případě zrušení povolení může dojít k zániku smlouvy či ke snížení jeho zisků, pak jde o skutečnosti, nikoliv přímo dopadající na žalobce ze zrušení povolení BONVER WIN a.s., ale odvíjející se od úpravy soukromoprávního vztahu mezi žalobcem a BONVER WIN a.s., spory z tohoto vztahu pak řeší soud 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 žalobce, vyplývajících z nájemní či zprostředkovatelské smlouvy by nebyl přímým zásahem, ale až druhotným důsledkem. Jestliže totiž v důsledku případného zrušení povolení nebude mít některá ze stran zájem pokračovat v soukromoprávním vztahu, jde výlučně o vztah mezi žalobcem a společností BONVER WIN a.s., a o to, jakým způsobem je tento vztah mezi nimi upraven. Žalobci kromě toho nic nebrání v tom, uzavřít nové smlouvy s jinou osobou. Zrušení povolení nemá taktéž přímý vliv na případné nižší zisky žalobce.

K námitce, že ministr financí dospěl k opačnému závěru, než jaký vyplývá dle žalobce z jazykového výkladu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, tj. že není dán hmotněprávní poměr k věci ve veřejnoprávní rovině, soud uvádí, že žalobce se při interpretaci § 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 žalobce ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, by muselo jít o dotčení těchto práv ve veřejnoprávní rovině. Nemá-li k tomu správní orgán oprávnění, nepřísluší mu, jak již bylo uvedeno výše, řešit vztahy soukromoprávní, tedy i vztahy nájemní či zprostředkovatelské. Lze však pro úplnost poznamenat, že nelze vyloučit, aby správní orgán rozhodoval i ve věcech soukromoprávních. Aby tomuto však mohlo být, musí být správní orgán k takovému rozhodování výslovně zmocněn zvláštním zákonem (viz např. restituce podle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě). O takový případ však v dané věci nejde. Je tedy nutno setrvat na závěru o tom, že k tomu, aby mohl být žalobce dotčen ve svých právech, musí jít o dotčení v právech ve veřejnoprávní rovině. Vztahy soukromoprávní, jak již bylo výše uvedeno, správnímu orgánu řešit nepřísluší (není-li k tomu výslovně zmocněn).

Na tomto závěru nic nemění ani argumentace žalobce, že z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, 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 žalobce na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp.zn. 6 As 17/2013, v předmětném sporu neobstojí. Dle bodu 22 odůvodnění tohoto rozhodnutí, kterým žalobce 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 § 27 odst. 2 správního řádu. Tato část odůvodnění byla však žalobcem 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 (žalobce nemá vlastnické právo k zařízení k provozování her společností BONVER WIN a.s., ale má pouze uzavřenou nájemní a zprostředkovatelskou smlouvu), není tato námitka důvodná.

Lze souhlasit se žalobcem, že mezi soukromým a veřejným právem nejsou výrazné rozdíly, v daném případě však nejde o posouzení hranice mezi soukromým a veřejným právem, ale o posouzení, zda je žalobce přímo dotčen napadeným rozhodnutím. Předpokladem účastenství dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu je možnost přímého dotčení práv a povinností v důsledku správního rozhodnutí. Jak již soud uvedl, nelze v posuzovaném případě dojít k závěru, že by byla práva žalobce zrušením povolení přímo dotčena.

Z uvedených důvodů proto soud neshledal tuto žalobní námitku důvodnou.

Ve třetí žalobní námitce žalobce namítl, že bude přímo dotčen na svých majetkových právech a legitimním očekávání. Bude tak zasaženo do jeho základních práv a svobod zaručených čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Dále namítl, že jeho hmotněprávní poměr k věci existuje i ve veřejnoprávní rovině, který je dán jeho právem podnikat.

Soud k této námitce uvádí, že žalobce v žalobě konkrétně neuvedl, v čem by měl tento zásah spočívat. Čl. 11 Listiny základních práv a svobod upravuje vlastnické právo, vyvlastnění a daně a poplatky. V řízení o zrušení povolení společnosti BONVER WIN a.s. není řešeno vlastnické právo žalobce, a ani v případě zrušení povolení nebude žádným způsobem zasaženo do práva žalobce vlastnit majetek, ani jinak jeho vlastnické právo dotčeno. Soud proto dospěl k závěru, že napadenými rozhodnutími nebudou přímo dotčena majetková práva žalobce. Neobstojí ani tvrzení žalobce, že bude rozhodnutím přímo dotčen na svém legitimním očekávání vyplývajícím ze smluvního vztahu se společností BONVER WIN a.s., proti jejímž povolením k provozování sázkových zařízení je řízení vedeno. Žalobce tuto námitku v žalobě více nerozvedl, ani nevymezil, v čem dotčení jeho legitimního očekávání spatřuje. Toto tvrzení nelze pro jeho vágnost posoudit. Nicméně ať už bylo očekávání žalobce plynoucí z nájemního a zprostředkovatelského vztahu jakékoli, bylo pouze na smluvních stranách, jakým způsobem si tento soukromoprávní vztah mezi sebou upravily. Pokud tedy žalobce v podaných žalobách uvedl, že v případě zrušení povolení mu vznikne vážná újma, tedy ušlý zisk a škoda, pokud nebude mít možnost v tomto řízení hájit svá práva, je nutno opakovaně uvést, že správní orgán v rámci správního řízení posuzuje pouze otázky, které jsou předmětem tohoto řízení, v daném případě otázku, zda jsou splněny podmínky pro zrušení povolení. Jiná otázka předmětem správního řízení není, jiné otázky posuzovány nebudou ani posuzovány být nemohou. To znamená, že předmětem řízení o zrušení povolení není ochrana vlastnických ani jiných práv žalobce, proto je pojmově vyloučeno, aby se žalobce domáhal v rámci takového řízení ochrany svých vlastnických či jiných práv. Pro případ vzniku škody či ušlého zisku je na žalobci, aby se v rámci civilního řízení domáhal svých práv v případě, že tyto skutečnosti nastanou. Ani samotné zrušení povolení společnosti

BONVER WIN a.s., dojde-li k němu, nemá přímý vliv na existenci či platnost uzavřených smluv, protože tato otázka není předmětem tohoto správního řízení.

K námitce týkající se veřejnoprávního prvku v podobě práva žalobce podnikat soud uvádí, že žalobce v žalobách pouze odkazuje na čl. 26 Listiny základních práv a svobod, opět však neuvádí, v čem spatřuje porušení tohoto článku upravujícího právo podnikat. Obdobně jako v případě předchozích námitek soud konstatuje, že zrušením povolení k provozování loterií a jiných her společnosti BONVER WIN a.s., nemůže být nijak dotčeno právo žalobce podnikat. Žalobce může bez ohledu na výsledek správního řízení svůj majetek užívat a nakládat s ním. Tvrzené porušení žalobcova práva podnikat pokládá soud za účelové, když v něm spatřuje spíše snahu žalobce založit hmotněprávní poměr k věci též ve veřejnoprávní sféře.

K námitce, 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 Ministerstva financí v celém rozsahu, soud uvádí, že 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 jeho rozhodnutí považovat za nezákonné jen proto, že na rozdíl od žalobce neshledal v dané věci existenci hmotněprávního poměru ve veřejnoprávní sféře.

Ani tuto žalobní námitku tak neshledal soud důvodnou.

Ve čtvrté žalobní námitce žalobce namítl, že názor ministra financí, že na základě ustanovení § 45 odst. 3 zákona o loteriích může být vedlejším účastníkem řízení pouze obec, je v rozporu s ustanovením § 27 odst. 3 správního řádu.

Soud k této žalobní námitce uvádí, že je sice pravdou, že žalobou napadené rozhodnutí obsahuje odkaz na ustanovení § 45 odst. 3 zákona o loteriích, dle kterého je účastníkem řízení o zrušení povolení k provozování loterie obec. To však neznamená, že by ministr financí v rozhodnutí tvrdil, že účastenství dle § 27 správního řádu je vyloučeno. Ze samotného textu napadeného rozhodnutí je patrné, že žalovaný i ministr financí se otázkou účastenství podle § 27 odst. 1 a 2 správního řádu náležitě zabývali, přičemž dospěli k závěru, že žalobce nesplňuje podmínky v nich uvedené. Odkaz na ustanovení § 45 odst. 3 zákona o loteriích má své opodstatnění, neboť správní orgány jej provedly výhradně s přihlédnutím k úvaze o aplikaci ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu, dle něhož je účastenství vázáno na znění zvláštního zákona, jímž je právě zákon o loteriích.

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 žalovaný 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 žalobce jak z hlediska správního řádu, tak i z hlediska zákona o loteriích zabýval a ve smyslu obou těchto právních předpisů správně a dostatečně odůvodnil, že žalobce není a nemůže být provozováním loterie či jiné podobné hry přímo dotčen.

Tuto žalobní námitku proto neshledal soud důvodnou.

Soud tedy ze všech výše uvedených důvodů neshledal žaloby důvodnými, a proto je podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

P o u č e n í :

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 nejblíže 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.

V Praze dne 5. září 2017

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Z. L.