



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: TENOT s.r.o.**, se sídlem Kaprova 42/14, Praha 1, IČ : 24150495, proti **žalovanému: Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 19. 5. 2014, č. j. MF-78848/2013/34-RK,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

I. **Předmět řízení a vymezení sporu**

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 19. 5. 2014, č. j. MF-78848/2013/34-RK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž byl zamítnut rozklad a potvrzeno usnesení Ministerstva financí ze dne 22. 7. 2013, č. j. MF-74505/2013/34, kterým žalobci nebylo přiznáno postavení účastníka řízení vedeného u Ministerstva financí pod č. j. MF-60004/2013/34 ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry na adrese náměstí Odboje 2911, 544 01 Dvůr Králové.

Správní orgán prvního stupně zahájil z moci úřední správní řízení ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiných podobných her vydané společností BONVER WIN a.s., se sídlem Cholevova 1530/1, 700 30 Ostrava, na výše uvedené adrese. K návrhu žalobce, kterým tento uplatňoval postavení účastníka řízení, rozhodl správní orgán prvního stupně, že žalobce není účastníkem uvedeného řízení, když se nejedná o žadatele nebo další dotčenou osobu, na níž se pro společenství práv nebo povinností musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, ani se v rámci správního řízení z moci úřední nejedná o další dotčenou osobu, již má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají (podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)), ani se nejedná o další dotčenou osobu, pokud

může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odst. 2 správní řád). Účastenství žalobce nevyplyvá ani z ustanovení § 27 odst. 3 správní řád, neboť tak zvláštní zákon nestanoví.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce rozklad, v němž namítal, že usnesení správního orgánu prvního stupně je v rozporu s právními předpisy a je nesprávné, neboť Ministerstvo financí neprokázalo, že žalobce není účastníkem správního řízení. Žalobce považoval výklad správního orgánu prvního 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 uzavřené mezi žalobcem a společností BONVER WIN. 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 jen „Listina“), dále právo vlastnické podle čl. 11 Listiny, právo podnikat podle čl. 26 Listiny.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

Ministr financí v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že se správní orgán prvního stupně vypořádal s důvody žalobcem uvedenými v žádosti o přistoupení účastníka do správního řízení č. j. MF-60004/2013/34, nepochybil při provedení skutkového a právního posouzení otázky účastenství a své závěry odůvodnil.

Ministr financí v odůvodnění uvedl, že udělení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry představuje veřejnoprávní vztah mezi žadatelem (provozovatelem) a povolujícím orgánem. Naopak nájemní smlouva představuje vztah daný pouze v soukromoprávní rovině mezi provozovatelem a žalobcem. Zásadní ovlivnění tohoto nájemního vztahu (ukončení nájemní smlouvy a snížení nebo ztráta výnosů z provozování sázkových zařízení a z provozování baru/restaurace) při zrušení povolení k provozování loterie je irelevantní, neboť jde o oblast soukromoprávní, která nezakládá účastenství podle loterijního zákona ve spojení se správním řádem.

Ministr financí uvedl, že podle loterijního zákona je v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování loterií a jiných podobných her v provozovně na určité adrese účastníkem řízení obec. Další účastníky loterijní zákon neuvádí.

Ministr financí se dále zabýval otázkou možného účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Ačkoli ministr financí souhlasil s tím, že veřejnoprávní otázky mohou souviset se soukromoprávními vztahy, nedospěl v daném případě k závěru, že by byl žalobce přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech. Udělení, resp. zrušení povolení k provozování loterií nezasahuje do vlastnických nebo jiných obdobných práv žalobce, neboť udělení či zrušení povolení nemá na vznik nájemních vztahů z hlediska ústavněprávního a zákonného zakotvení žádný vliv. S ohledem na skutečnost, že nájemní vztah mezi provozovatelem a žalobcem představuje soukromoprávní vztah, do kterého veřejnoprávní povolení k provozování loterií a jiných podobných her přímo nezasahuje, nelze ani odvodit účastenství na správním řízení, když žalobce není na svých právech nebo povinnostech přímo dotčen.

Ministr financí dospěl k závěru, že zrušení povolení nezakládá pro žalobce žádné právní účinky, nedochází k zásahu do vlastnického práva, ani k jeho narušení, kterým by byla například nemožnost pronajímat předmětné nebytové prostory.

III. Žaloba

Žalobce v žalobě namítl, že napadené rozhodnutí je nezákonné a žalobce jím byl zkrácen na svých právech.

Žalobce uvedl, že byl jako smluvní partner společnosti BONVER WIN a.s. zkrácen na svých právech tím, že mu nebylo přiznáno postavení účastníka správního řízení. Žalobce odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6A 25/2002, podle kterého musí být žalobní legitimace dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra jedince, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jeho právní sféry.

Žalobce namítal, že ministr financí rozhodl o tom, že žalobce není účastníkem řízení v rozporu se zákonem, neboť v souladu s ustanovením § 28 odst. 1 správního řádu neprokázal, že žalobce není účastníkem řízení, ale pouze se ztotožnil s názorem Ministerstva financí konstatovaným v předchozím usnesení. Podle § 28 odst. 1 správního řádu je žalobce účastníkem řízení, dokud se neprokáže opak.

Žalobce dále namítal, že ministr financí rozhodl v rozporu s ustanovením § 27 odst. 2 správního řádu, že práva a povinnosti, na něž uvedené ustanovení odkazuje, musí být nutně veřejnoprávními. Podle uvedeného ustanovení, musí k tomu, aby se osoba stala účastníkem řízení, existovat možnost, aby tato osoba byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech. Nezákonnost rozhodnutí spatřuje žalobce v tvrzení ministra financí, že neexistuje žalobcův hmotněprávní poměr k věci ve veřejnoprávní rovině, ale pouze v rovině soukromoprávní, s čímž ministr financí spojuje nenaplnění podmínek účastenství. Tento závěr nemá nicméně oporu ani v zákoně, ani v judikatuře. Z jazykového výkladu § 27 odst. 2 správního řádu nelze dle žalobce vyvodit možné omezení práv a povinností v něm uvedených pouze na ta veřejnoprávní. Toto tvrzení žalobce dokládá odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, sp. zn. 6 As 17/2013. Uvedený výklad ministra financí považuje žalobce za značně formalistický, nemající oporu v zákoně. Žalobce dále zdůraznil, že sám ministr financí v odůvodnění napadeného rozhodnutí uznal existenci hmotněprávního vztahu žalobce k věci v soukromoprávní sféře. Existenci hmotněprávního poměru proto považuje žalobce za nespornou a prokázanou. Žalobce tedy bude rozhodnutím ve správním řízení přímo dotčen na svých majetkových právech a legitimním očekávání vyplývajícím ze smluvního vztahu se společností BONVER WIN, proti jejímž povolením k provozování sázkových zařízení je řízení vedeno (tedy za předpokladu, že toto rozhodnutí bude vydáno). Jedná se tak též o zásah do žalobcových základních práv a svobod zaručených čl. 11 Listiny. Jestliže žalobce nebude mít možnost ve správním řízení hájit svá práva, vznikne mu rozhodnutím o zrušení povolení vážná újma (ušlý zisk a škoda). Kromě uvedeného poukazuje žalobce na to, že jeho hmotněprávní poměr k věci existuje i ve veřejnoprávní sféře, přičemž je dán právem žalobce podnikat. Žalobcův hmotněprávní poměr ve veřejnoprávní sféře nebyl vzat ministrem financí při rozhodování v úvahu, což zakládá nezákonnost jeho rozhodnutí.

Žalobce namítal, že ministr financí z ustanovení § 45 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) dovodil v rozporu s § 27

odst. 3 správního řádu, že ve správním řízení vedeném na základě zákona o loteriích může být účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu pouze obec. Podle § 27 odst. 3 správního řádu (který se užíje subsidiárně) jsou účastníky řízení, vedle těch označených v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu, osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Stanovuje-li § 45 odst. 3 zákona o loteriích, že za určitých okolností je účastníkem obec, je dle žalobce zřejmé, že se tím nevylučuje účastenství dalších osob podle správního řádu.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že nesouhlasí s argumentací žalobce, který svou žalobní legitimaci opírá o usnesení Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 25/2002, neboť tímto rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žalobce 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 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 nájemního vztahu, neboť nemá na vznik těchto vztahů vliv. Žalovaný má za to, že žalobce není oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí, jelikož jím nedošlo k zásahu do jeho právní sféry. Ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále je „soudní řád správní“) 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 povinnosti mohou být rozhodnutím dotčena přímo (bezprostředně). Nepostačuje dotčení práv nepřímou, prostřednictvím jiné osoby (provozovatele), když rozhodnutí odnímá právo provozovateli.

Žalovaný zdůraznil, že se jak orgán prvního stupně v usnesení, tak ministr financí v napadeném rozhodnutí vypořádal s důvody uvedenými v žádosti o přistoupení účastníka do správního řízení a současně odůvodnil, proč navrhopatel v souladu s § 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 § 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, již 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 má za to, že účastenství žalobce nevyplývá ani z ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu, neboť tak zvláštní zákon nestanoví. Tímto zvláštním zákonem je loterijní zákon, který v § 45 odst. 3 uvádí, že účastníkem řízení je obec. Loterijní zákon 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 mají charakter liberálních svobod a podle čl. 41 odst. 1 Listiny se veškerých práv uvedených v čl. 26 lze domáhat jen v mezích zákonů, které je provádějí.

Žalobce dále zaslal soudu podání, v němž 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 má za to, že tak nebude možné věcně posoudit otázku, zda je žalobce účastníkem řízení o zrušení povolení společnosti BONVER WIN. Nutnost zjištění skutkového stavu ze spisu v řízení, do něhož se žalobce hlásí jako účastník, dokládá žalobce odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 31/2001-91, č. j. 2 As 27/2008-57, č. j. 6 As 17/2013-28. Rovněž odkazuje na ustanovení § 74 odst. 1 soudního řádu správního, 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-60004/2013/34 a pod sp. zn. MF-74505/2013/34.

Žalovaný ve vyjádření k replice žalobce uvedl, že úplný spisový materiál byl již soudu předložen společně s vyjádřením žalovaného ze dne 8. 9. 2014. Požadavek žalobce na předložení originálů spisových materiálů pokládá žalovaný za nepřípustný restriktivní výklad § 74 odst. 1 soudního řádu správního. 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 opisu s originálem spisu, a jsou opatřeny kulatým úředním razítkem. Žalovaný odkazuje 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.

V. Jednání před Městským soudem v Praze

Jednání před soudem se zúčastnila jen zástupkyně žalovaného, která setrvala na odůvodnění a závěrech napadeného rozhodnutí.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Žaloba není důvodná.

Předmětem sporu mezi účastníky řízení je, zda je žalobce účastníkem správního řízení probíhajícího u Ministerstva financí pod sp. zn. MF-60004/2013/34, ve věci provozování loterie a jiných podobných her na adrese Odboje 2911, Dvůr Králové.

K uvedenému soud považuje za nutné stručně shrnout obsah podkladů, z nichž správní orgány ve svých rozhodnutích vycházely.

Podáním ze dne 3. 7. 2013, doručeným Ministerstvu financí dne 18. 7. 2013, se žalobce přihlásil jako účastník do probíhajícího správního řízení (zahájeného z moci úřední Ministerstvem financí podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích), vedeného pod sp. zn. MF-60004/2013/34, ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiných podobných her na adrese náměstí Odboje 2911, 544 01 Dvůr Králové, vydané společností BONVER WIN a.s. Postavení účastníka v tomto řízení žalobce odůvodnil tím, že je nájemcem nebytových prostor na dotčené adrese, v rámci níž je provoz předmětných loterií a jiných podobných her uskutečňován, a že zrušením platně vydaných oprávnění může být žalobci způsobena vážná újma, ušlý zisk a škoda. Usnesením ze dne 22. 7. 2013, č.j. MF-74505/2013/34 žalovaný rozhodl, že žalobce není v uvedeném správním řízení účastníkem, neboť není účastníkem podle ustanovení § 27 správního řádu, když není ani žadatelem ani další dotčenou osobou, jejíž práva a povinnosti by byly rozhodnutím přímo dotčeny a rozhodování ve veřejnoprávní rovině nemá vliv na postavení žalobce z hlediska jeho práv a povinností k soukromoprávnímu nájemnímu vztahu. Proti tomuto usnesení podal žalobce dne 8. 8. 2013 rozklad, který byl napadeným rozhodnutím ministra financí ze dne 19. 5. 2014, č. j. MF-78848/2013/34-RK zamítnut a usnesení Ministerstva financí bylo potvrzeno s odůvodněním, že se správní orgán prvního stupně vypořádal se všemi důvody žalobce uvedenými v žádosti o přistoupení účastníka a své rozhodnutí odůvodnil. Ministr financí se ztotožnil se závěrem orgánu prvního stupně a zejména zdůraznil, že žalobce není účastníkem správního řízení, neboť zrušení povolení k provozování loterií nemá žádný vliv na vlastnická nebo obdobná práva plynoucí z nájemního vztahu, a to konkrétně na vznik těchto vztahů z hlediska jejich ústavněprávního a zákonného zakotvení.

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 účastnictví žalobce na řízení o zrušení povolení společnosti BONVER WIN 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 soudního řádu správního

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 výzvou soudu ze dne 6. 8. 2014 uložena povinnost písemně se vyjádřit k zaslané 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. 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 3. 7. 2013, kterým se přihlásil jako účastník řízení, usnesení Ministerstva financí ze dne 22. 7. 2013, č. j. MF-74505/2013/34, rozklad proti tomuto usnesení ze dne 8. 8. 2013 a rozhodnutí ministra financí ze dne 19. 5. 2014, č. j. MF-78848/2013/34-RK a napadené rozhodnutí. 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 soudního řádu správního 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 žalobní legitimace žalobce. Ten svou žalobní legitimaci opírá o ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního a zároveň odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 25/2002. Soud souhlasí s žalovaným, 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 udělení/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, nemůže dojít přímo ke zkrácení práv. Podle § 65 odst. soudního správního řádu 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 udělení/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.

Ani námitku žalobce, že ministr financí neprokázal, v rozporu s ustanovením § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem řízení o zrušení povolení, neshledal soud důvodnou.

Podle § 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. 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. Oním „prokázáním“ je míněno právě vlastní posouzení otázky, zda žalobci svědčí účastenství či nikoli, tedy zda splňuje zákonem stanovené podmínky pro přiznání účastenství. Rozhodnutí o tom, zda účastníkem je nebo není, přísluší právě správnímu orgánu (Ministerstvu financí, ministroví financí), který ve věci vydá rozhodnutí. Ministr financí se v napadeném rozhodnutí vypořádal s tvrzeními žalobce, která právně vyhodnotil. Nelze se tedy ztotožnit s tvrzením žalobce, že nebylo prokázáno, že není účastníkem řízení.

Argumentuje-li žalobce, že jeho postavení účastníka správního řízení je dáno na základě ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu a že dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 31/2001 postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na právech, přičemž žalobce je přímo dotčen na svých majetkových právech vyplývajících z nájemního vztahu se společností BONVER WIN, nejsou jeho námitky ani v tomto směru důvodné.

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 smlouvy uzavřené se společností BONVER WIN, 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.

Nájemní vztah vzniklý uzavřením smlouvy mezi žalobce a společností BONVER WIN je vztahem soukromoprávním. Je třeba zdůraznit, že *tento* vztah nemůže být případným zrušením povolení k provozování loterie a jiných podobných her společností BONVER WIN *přímo* dotčen. Nájemní vztah je vztahem smluvním, upravuje vzájemná práva a povinnosti smluvních stran, jejich vůli, podmínky nájmu, včetně otázek možného ukončení nájmu. 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 žalobce, že v případě zrušení povolení může dojít k zániku nájmu či ke snížení jeho zisků, pak jde o skutečnosti, nikoliv přímo dopadající na žalobce ze zrušení povolení BONVER WIN, ale odvíjející se od úpravy soukromoprávního vztahu mezi žalobcem a BONVER WIN, 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 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 žalobcem a společností BONVER WIN a o to, jakým způsobem je nájemní vztah mezi nimi upraven. Žalobci kromě toho nic nebrání v tom, uzavřít novou nájemní smlouvu s jinou osobou. Zrušení povolení nemá taktéž přímý vliv na případné nižší zisky žalobce.

Námítka, 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 též nepovažuje za důvodnou. 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 § 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 vztah nájemní.

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 k 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, ale má pouze uzavřenou nájemní smlouvu), není tato námitka důvodná.

Ačkoli soud v zásadě souhlasí se žalobcem, 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 žalobce přímo dotčen* napadeným rozhodnutím. Předpokladem účastenství dle § 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.

Žalobce dále namítal, že se jedná o přímý zásah do jeho práv a svobod zaručených článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Žalobce neuvádí, v čem konkrétně by měl tento zásah spočívat. Čl. 11 Listiny upravuje vlastnické právo, vyvlastnění a daně a poplatky. V řízení o zrušení povolení společnosti BONVER WIN 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 i ohledně této námitky k závěru, že správním rozhodnutím 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, proti jejímž povolením k provozování sázkových zařízení je řízení vedeno. Žalobce tuto námitku více nerozvádí, ani nevymezuje, v čem dotčení jeho legitimního očekávání spatřuje. Toto tvrzení nelze pro jeho vágnost posoudit. Nicméně ať už bylo očekávání žalobce plynoucí z nájemního vztahu jakékoli, bylo pouze na smluvních stranách, jakým způsobem si tento soukromoprávní vztah mezi sebou upravily. Jestliže pak žalobci vznikne, jak tvrdí, škoda nebo ušlý zisk, má možnost se svých práv domáhat prostřednictvím občanskoprávní žaloby.

Dle žalobce je v předmětné věci dán též hmotněprávní poměr k věci ve veřejnoprávní sféře a je určen žalobcovým právem podnikat, přičemž toto právo žalobce bude případným rozhodnutím přímo dotčeno. V souvislosti s tím odkazuje žalobce na čl. 26 Listiny, 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, 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.

Žalobce dále namítal, že se ministr financí ve svém rozhodnutí otázkou hmotněprávního poměru k věci ve veřejnoprávní sféře vůbec nezabýval, čímž porušil § 89 odst. 2 správního řádu, tedy povinnost přezkoumat rozhodnutí Ministerstva financí 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 jeho rozhodnutí považovat za nezákonné jen proto, že na rozdíl od žalobce neshledal v dané věci existenci hmotněprávního poměru ve veřejnoprávní sféře.

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

Uvedená úprava dle 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 zabýval 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. Tato námitka žalobce je proto nedůvodná.

VII. Závěr

Z výše uvedených důvodů dospěl Městský soud v Praze k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

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

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku 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. 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.

V Praze dne 26. května 2017

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová