



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Gabriely Bašné a JUDr. Dany Černé v právní věci žalobkyně: **RIO RENT s.r.o.**, IČ 27622606, se sídlem Dlouhá 705/16, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministra financí ze dne 19. 5. 2014, čj. MF-82884/2013/34-RK, PID: MFCR4XASHF, čj. MF-82583/2013/34-RK, PID: MFCR4XASPL, čj. MF-82891/2013/34-RK, PID: MFCR4XARFT, a čj. MF-82582/2013/34-RK, PID: MFCR4XASPJ,

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 :

Žalobkyně se podanými žalobami domáhala zrušení rozhodnutí ministra financí označených v záhlaví tohoto rozsudku, jakož i rozhodnutí žalovaného, jenž v této věci rozhodoval jako správní orgán prvního stupně. Žalobou napadenými rozhodnutími ministr financí zamítl rozklady žalobkyně a potvrdil usnesení Ministerstva financí ze dne 5. 8. 2013 čj. MF-75235/2013/34, ze dne 30. 7. 2013 čj. MF-75232/1/2013/34, ze dne 5. 8. 2013 čj. MF-75234/2013/34, a ze dne 30. 7. 2013 čj. MF-75231/1/2013/34, jimiž bylo rozhodnuto, že žalobkyně není účastníkem řízení vedených ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterie“) vydané společnosti BONVER WIN a.s. na adresách Libuňská 392/217, Praha 4, Kamenická 657/155, Děčín, Husitská 791/46, Praha 3 a náměstí Míru 9, Benešov nad Ploučnicí.

Žalobkyně se nejprve zabývala aktivní žalobní legitimací, když odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle níž je tato legitimace dána vždy, je-li dotčena právní sféra žalobce. Napadenými rozhodnutími jí měla být upřena možnost hájit svá práva v řízení.

Dle první žalobní námitky ministr financí porušil ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť neprokázal, že žalobkyně není účastníkem předmětného správního řízení, a pouze se ztotožnil s názorem žalovaného.

Ve druhé žalobní námitce žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91, z nějž plyne, že aby měl subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní poměr k věci. Žalobkyně má za nezákonný závěr ministra financí, že poměr k věci musí být veřejnoprávní povahy, neboť takový závěr nemá oporu v judikatuře ani v zákoně. Nejvyšší správní soud naopak v rozsudku ze dne 8. 10. 2013, čj. 6 As 17/2013-28, potvrdil, že dotčená práva vedlejšího účastníka řízení mohou být i soukromoprávní povahy.

Dle třetí žalobní námitky je žalobkyně v soukromoprávní sféře dotčena na svých majetkových právech a na legitimním očekávání plynoucím ze smluvního vztahu se společností BONVER WIN a.s. Jedná se tedy o zásah do práv žalobkyně podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Zdůraznila však, že existuje i její hmotněprávní poměr k věci ve veřejnoprávní sféře, jenž je určen právem podnikat ve smyslu § 26 Listiny základních práv a svobod. Tuto skutečnost nevzal ministr financí v napadeném rozhodnutí v úvahu.

Ve čtvrté žalobní námitce žalobkyně konstatovala, že nezákonný je názor ministra financí, že na základě ustanovení § 45 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, (dále jen „zákon o loteriích“), může být vedlejším účastníkem řízení pouze obec. Na místě je totiž subsidiární aplikace § 27 odst. 2 správního řádu, který nevylučuje účastnictví dalších osob.

Žalovaný ve svých vyjádřeních k podaným žalobám primárně navrhl odmítnutí žaloby, neboť dospěl k závěru, že vydáním rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie společnosti BONVER WIN a.s. nemůže dojít k přímému zkrácení práv žalobkyně. Za zásah do právní sféry ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, lze považovat pouze dotčení přímé, nikoliv pouze zprostředkované skrze závazkový vztah s jiným subjektem. Pro případ, že by soud takovým závěrem nesouhlasil, žalovaný odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného i žalobou napadených rozhodnutí a zopakoval argumentaci v nich obsaženou.

Ve vyjádření ze dne 19. 9. 2014 žalobkyně uvedla, že dle jejího názoru nelze věcně posoudit otázku, zda je účastníkem řízení o zrušení povolení k provozování loterie, aniž by soud měl k dispozici i úplný spisový materiál předmětného správního řízení. Žalobkyně dále nesouhlasila s tím, že žalovaný poskytl zdejšímu soudu spis nikoli ve formě originálu, ale prostých kopií.

Podle § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Žaloba není důvodná.

Ze správních spisů soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

Podáními ze dne 17. 7. 2013 se žalobkyně přihlásila jako účastník k probíhajícím řízením ve věci zrušení povolení k provozování loterií společnosti BONVER WIN a.s. na adresách Libušská 392/217, Praha 4, Kamenická 657/155, Děčín, Husitská 791/46, Praha 3 a náměstí Míru 9, Benešov nad Ploučnicí, neboť měla za to, že může být v probíhajících

správních řízení dotčena na svých právech, která jí plynou z nájemní smlouvy k nebytovým prostorům uzavřené se společností BONVER WIN a.s. Zrušením povolení totiž dojde mimo jiné ke snížení návštěvnosti uvedených prostor, a tedy ke snížení či ztrátě výnosů z provozování baru/restaurace, k ohrožení či zrušení pracovních míst, ke snížení či ztrátě výnosů z podnájmu těchto prostor, který za účelem provozování loterií přenechala výše jmenované společnosti, a k ukončení smlouvy, neboť bude zmařen účel, pro který byl tento podnájem sjednán.

Napadenými usneseními žalovaného bylo rozhodnuto, že žalobkyně není účastníkem správních řízení vedených ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry společnosti BONVER WIN a.s. na výše uvedených adresách. V odůvodnění je uvedeno, že žalobkyně není účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, neboť není bezprostředním adresátem rozhodnutí, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo o povinnostech má být ve správním řízení jednáno. Není však ani účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť u žalobkyně není dán hmotněprávní poměr k věci. V rámci své činnosti se správní orgán přímo nedotýká práv a povinností žalobkyně, neboť rozhoduje o provozování loterie ve veřejnoprávní rovině, tj. rozhoduje o veřejnoprávní otázce, která nemá vliv na postavení žalobkyně z hlediska jejích práv a povinností k nájemnímu vztahu. Účastenství žalobkyně na řízení nevyplyvá ani z ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu, neboť tak zvláštní zákon nestanoví.

Žalobou napadenými rozhodnutími ministra financí byly rozklady žalobkyně zamítnuty a usnesení žalovaného byla potvrzena s tím, že žalovaný se s důvody uvedenými v žádosti o přistoupení žalobkyně do správního řízení vypořádal a odůvodnil, proč žalobkyni 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 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 žalobkyni 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 žalobkyně přímo dotčena na svých právech, neboť zrušení povolení přímo nezasahuje do vlastnických a obdobných práv, tj. práv plynoucích z nájemního či podnájemního vztahu. Žalobkyni 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).

V prvé řadě bylo na soudu, aby posoudil námitku žalovaného o nedostatku aktivní legitimace žalobkyně k podání žaloby. Soud dospěl k závěru, že žalobkyně splňuje podmínky dle § 65 odst. 1 s. ř. s. k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, neboť tvrdí, že byla úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva a povinnosti, zkrácena na svých právech; žalovanému proto v tomto ohledu nepřisvědčil. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, bude totiž aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. V dané věci napadenými rozhodnutími ministra financí, resp. usneseními žalovaného

rozhodnuto o nepřiznání účastenství žalobkyně ve správních řízeních (o zrušení povolení k provozování loterie společnosti BONVER WIN a.s. na dotčených adresách). Nelze pominout, že adresátem těchto rozhodnutí byla žalobkyně a že jimi bylo do její právní sféry nepochybně zasaženo. Pokud by byla předmětná rozhodnutí nezákonná, jak žalobkyně tvrdí, došlo by ke zkrácení na jejích právech. Otázka, zda může být právní sféra žalobkyně dotčena v řízení, v němž se domáhá účastenství, je pro posouzení její aktivní legitimace k podání žaloby proti procesnímu rozhodnutí o tom, že účastníkem není, nerozhodná; tato otázka je předmětem posouzení věci samé v nyní projednávaném případě.

Prvá žalobní námitka, dle níž ministr financí neprokázal, že žalobkyně není účastníkem řízení, je neopodstatněná. Podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu bude za účastníka 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. Dle názoru soudu je slovní spojení „dokud se neprokáže opak“ 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, tj. o klasické vyvracení tvrzení toho, kdo účastenství tvrdí, formou dokazování. Oním prokazováním se rozumí právní posouzení otázky, zda ten, kdo se v řízení účastenství dožaduje, splňuje podmínky zakotvené v § 27 správního řádu, aby mu bylo takové postavení přiznáno. Vydáním rozhodnutí o nepřiznání žalobkyni postavení účastníka řízení správní orgány popsany postup dodržely, a tedy nepochybily.

Ke druhé žalobní námitce, dle níž subjektu k získání postavení účastníka řízení postačí pouhý hmotněprávní poměr k věci, uvádí soud následující.

Podle § 27 odst. 2 správního řádu mohou být účastníky správního řízení další dotčené osoby, mohou-li být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Nejvyšší správní soud v této souvislosti v rozsudku ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 281/2015-32, konstatoval, že „*nepostačuje k založení postavení účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu ani to, že výsledek správního řízení se určitým způsobem zprostředkovaně může projevit v soukromoprávních vztazích určité osoby, resp. v jejích majetkových poměrech*“. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 30. 1. 2009, čj. 8 As 21/2008-189, v němž konstatoval, že konkurenční dopravci nejsou vedlejšími účastníky řízení o udělení licence jinému dopravci na téže trase. Z toho plyne, že právo vlastnit majetek nelze vnímat natolik extenzivně, aby zakládalo účastenství jakéhokoliv subjektu, jehož majetková sféra může být nepřímo a pouze zprostředkovaně dotčena správním rozhodnutím, jež mu není adresováno. Lze tedy shrnout, že dotčením ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu se rozumí výhradně dotčení přímé a bezprostřední.

V daném případě žalobkyně dotčení svých práv odvozuje od skutečnosti, že je nájemcem nebytových prostor, v nichž společnost BONVER WIN a.s. provozuje loterie na základě povolení, ve vztahu k němuž bylo zahájeno správní řízení o jeho zrušení.

Soud zdůrazňuje, že předmětem řízení o zrušení uvedeného povolení je otázka, zda jsou dány podmínky pro to, aby bylo povolení ponecháno v platnosti, či aby došlo k jeho zrušení. Je nepochybné, že vztah nájemce a pronajímatele (příp. podnájemce a nájemce) je ryze soukromoprávním vztahem, který vznikl na základě smlouvy mezi společností BONVER WIN a.s. a žalobkyní, a který tak nemůže být případným rozhodnutím o zrušení povolení k provozování loterie přímo dotčen. Otázka vzniku nájmu je otázkou smluvní. Bylo proto na vůli smluvních stran, aby si řádně ošetřily existenci nájemního (podnájemního) vztahu, podmínky jeho ukončení a dobu trvání. Jedná se o soukromoprávní vztah, k jehož řešení v případě sporu je příslušný civilní soud a nikoliv správní orgán; správní orgán není oprávněn do tohoto vztahu jakkoli zasahovat.

Pro úplnost soud poznamenává, že nelze vyloučit, aby správní orgán rozhodoval i ve věcech soukromoprávních. K takovému rozhodování by však musel být výslovně zmocněn zvláštním zákonem. Vzhledem k tomu, že o takový případ v projednávané věci nejde, je nutno setrvat na závěru o tom, že k tomu, aby mohla být žalobkyně dotčena ve svých právech, musí jít o dotčení v právech ve veřejnoprávní rovině.

Argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, čj. 6 As 17/2013-28, shledal soud nedůvodnou. Žalobkyně totiž z odůvodnění vytrhla část, která koresponduje jejímu tvrzení, a ponechala stranou vyjádření soudu o tom, že cílem správního rozhodování je upravit závazně veřejná nikoliv soukromá subjektivní práva účastníků s tím, že v případě zásahu do subjektivních práv jiné osoby, má tato osoba zpravidla k dispozici soukromoprávní prostředky obrany. Nejvyšší správní soud navíc dále konstatoval, že nepovažuje za praktické dovozovat z posuzované věci dalekosáhlé obecné závěry. Též postavení žalobce ve věci řešené Nejvyšším správním soudem bylo odlišné od postavení žalobkyně v této věci; žalobkyně nemá (resp. netvrdí) žádné vlastnické vztahy ve vztahu k zařízením, jejichž prostřednictvím jsou provozovány loterie společností BONVER WIN a.s.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-99, na nějž odkazovala žalobkyně, nevyplývá, že by tvrzený hmotněprávní poměr k věci mohl být i ve vztahu ke vztahům soukromoprávním (jak tvrdila žalobkyně); Nejvyšší správní soud se v něm zabýval otázkou možného předpokladu dotčení práv, nikoli tím, zda tato práva mají soukromoprávní či veřejnoprávní charakter.

V rámci vypořádání třetí žalobní námitky považuje soud za vhodné připomenout, že veškeré žalobní body je nutno vymezit srozumitelným způsobem a dostatečně je konkretizovat. Úkolem soudu totiž není obecně uplatněné námitky za žalobkyni domýšlet a odhadovat, co měla žalobkyně tím kterým tvrzením na mysli. Jelikož žalobkyně své námitky blíže neupřesnila, mohl se jimi soud zabývat jen v obecné rovině (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78).

Z podané žaloby není zřejmé, jaké měla mít žalobkyně legitimní očekávání vyplývající ze smluvního vztahu se společností BONVER WIN a.s. Soud proto pouze obecně konstatuje, že podmínky smluvního vztahu mezi žalobkyní a jmenovanou společností mají ryze soukromoprávní charakter, jsou založeny na základě vůle obou stran, přičemž správní orgán do těchto vztahů nemůže zasahovat.

Tvrzení žalobkyně o zásahu do jejího práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod soud nepřisvědčil. Zrušením předmětného povolení k provozování loterie nemůže být dotčeno ústavně garantované právo žalobkyně na ochranu majetku, neboť takové řízení není způsobilé zasáhnout do smluvního vztahu mezi žalobkyní a společností BONVER WIN a.s., konkrétně do práva nájmu (podnájmu) žalobkyně k nebytovým prostorám.

Jak již soud opakovaně uvedl, v řízení o zrušení povolení k provozování loterie je řešena toliko otázka, zda jsou splněny podmínky pro zrušení vydaného povolení. Takové rozhodnutí se tedy nijak nedotýká práva žalobkyně svobodně podnikat. Ve shodě s žalovaným soud dodává, že práva svobodně podnikat se nelze domáhat nad rámec zákonné úpravy, což plyne z čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jelikož žádný právní předpis negarantuje právo na podnikání za nezměněných objektivních podmínek, musí žalobkyně s určitými změnami (v daném případě se zrušením povolení k provozování loterie společnosti BONVER WIN a.s.) počítat a sama postupovat tak, aby je ekonomicky unesla.

Čtvrtá žalobní námitka je nedůvodná. 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 nicméně neznamená, že by ministr financí v rozhodnutí tvrdil, že účastenství dle § 27 správního řádu se na danou věc neaplikuje. 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 žalobkyně 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.

Nad rámec shora uvedeného soud konstatuje, že po žalovaném nepožadoval doplnění správních spisů, jak to navrhovala žalobkyně, neboť spisy obsahují všechny dokumenty nezbytné k projednání a rozhodnutí této věci. Skutečnost, že soudu byly poskytnuty kopie dokumentů namísto originálů, je nerozhodná, neboť všechny jsou opatřeny doložkou, dle níž kopie souhlasí s prvopisem, a dále otiskem kulatého razítka žalovaného. Žalobkyně navíc ani nenamítala, že by se originály od kopií založených ve spise jakkoli lišily. Smluvní vztah mezi žalobkyní a společností BONVER WIN a.s. je pak zřejmý z podání žalobkyně ze dne 17. 7. 2013, jímž žádala žalovaného o přiznání účastenství.

S přihlédnutím ke všemu shora uvedenému soud uzavírá, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když dospěly k závěru, že žalobkyně nesplňuje podmínky dle § 27 odst. 2 správního řádu, a proto ji nepřiznaly postavení účastníka ve správních řízeních vedených se společností BONVER WIN a.s. o zrušení povolení k provozování loterie na adresách Libušská 392/217, Praha 4, Kamenická 657/155, Děčín, Husitská 791/46, Praha 3 a náměstí Míru 9, Benešov nad Ploučnicí. Zrušením povolení může dojít nanejvýš k nepřímému ovlivnění žalobkyně (zejména případným snížením jejích zisků), což dle shora citované judikatury ke vzniku účastenství nepostačuje.

Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla. Jelikož v řízení nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, soud podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud tedy rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). Případně-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 24. dubna 2017

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková