



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **SLOT Group, a. s., v úpadku**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, jednající insolvenčním správcem Ing. Davidem Jánošíkem, zast. JUDr. Pavlem Hráškem, advokátem se sídlem Týnská 1053/21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2021, č. j. MF-467/2018/3403-96, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2022, č. j. 11 Af 46/2021-37,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2022, č. j. 11 Af 46/2021-37, **se zrušuje.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 30. 6. 2021, č. j. MF-467/2018/3403-96, **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 6. 2021, č. j. MF-4687/2018/3403-96 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), byl podle § 100a odst. 4 a § 90 odst. 3 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o hazardních hrách*“), ve spojení s § 101 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v rozhodném znění (dále jen „*daňový řád*“), vyzván výstavce bankovní záruky k úhradě nedoplatků žalobkyně jakožto provozovatele herních prostorů. Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil tím, že při své činnosti zjistil, že u žalobkyně eviduje pravomocně zrušená nebo zaniklá povolení k umístění všech herních prostorů typu herna, proto přistoupil ke zjišťování všech případných nedoplatků

žalobkyně, které je možno uhradit z kauce složené v souladu s § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 4 písm. a) zákona o hazardních hrách ve formě bankovní záruky ve výši 50 miliónů Kč.

[2] Žalobkyně se žalobou domáhala vyslovení nicotnosti tohoto rozhodnutí. V žalobě uvedla, že jí napadené rozhodnutí předal výstavce bankovní záruky, protože se jí týká. Je podle ní nedostatečně a nesrozumitelně odůvodněno, neboť není zřejmé, z čeho žalovaný dovodil údajné nedoplatky. Navíc se bankovní záruka vázala k povolením, která byla dotčenými obcemi zrušena na žádost žalobkyně, a tato rozhodnutí o zrušení povolení prokazatelně nabyla právní moci nejpozději ke dni 1. 4. 2021, tedy více než rok před výzvou žalovaného ve smyslu § 100a odst. 3 a 4 zákona o hazardních hrách. K žalobě přiložila také podnět ministryni financí ve smyslu § 105 odst. 1 daňového řádu a následný přípis, kterým ministryně podnět jako neoprávněný odložila. K tomu žalobkyně uvedla, že ministryně připustila vady napadeného rozhodnutí, spočívají v nemožnosti zjistit, z čeho žalovaný dovodil údajné nedoplatky a pravomocné zrušení či zánik předmětných povolení ke dni 30. 1. 2021. Na základě toho žalobkyně dovodila nicotnost napadeného rozhodnutí pro neexistenci právního podkladu pro jeho vydání. Dále se žalobkyně zabývala vyjádřením ministryně k rozhodnutím týkajícím se povolení k hernám v Plzni a Hronově.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) usnesením ze dne 3. 2. 2022, č. j. 11 Af 46/2021-37, žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení. S odkazem na § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*s. ř.*“) uvedl, že žalobu lze podat pouze proti rozhodnutí odvolacího orgánu. Napadené rozhodnutí přitom bylo vydáno podle daňového řádu, a proti takovému lze podle § 108 odst. 2 daňového řádu podat ve třicetidenní lhůtě rozklad, o kterém rozhoduje ministr na základě návrhu rozkladové komise.

[4] Z uvedeného městský soud dovodil, že žalobkyně měla možnost proti napadenému rozhodnutí podat rozklad jakožto řádný opravný prostředek. Teprve poté se měla domáhat přezkumu; nikoliv však rozhodnutí, které napadla, ale rozhodnutí o rozkladu. Tento předpoklad však nebyl splněn, jednalo se proto o nepřípustnou žalobu ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. městský soud odmítl.

[5] Doplnil, že z žaloby samotné i z vyjádření žalovaného je zřejmé, že žalobkyně sice dne 30. 6. 2021 rozklad podala, ale nebrojila proti jeho vyřízení ministryní spravedlnosti (*sic*) ze dne 27. 8. 2021. Neučinila jej tak předmětem soudního přezkumu; z jednoznačného obsahu žaloby je zřejmé, že je napadeno prvostupňové rozhodnutí, a proto městský soud nemohl skutečnost, že rozklad byl podán, zohlednit. Svůj závěr podložil rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 58/2003-32.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Proti napadenému usnesení podala žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, ve které navrhla zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] V napadeném rozhodnutí stěžovatelka spatřuje porušení svých ústavně zakotvených práv. Namítá, že městský soud rozhodl nezákonně, neboť nebyla oprávněna proti

pokračování

rozhodnutí podat řádný opravný prostředek v podobě rozkladu. Poukazuje na § 101 odst. 3, 5 a 6 daňového řádu, dle kterého je příjemcem rozhodnutí ten, komu jím je ukládána povinnost; jediným příjemcem rozhodnutí v tomto případě tedy byla banka jakožto výstavce bankovní záruky. Z tohoto závěru ve spojení s § 108 odst. 2 a § 109 odst. 1 daňového řádu stěžovatelka dovozuje, že banka byla jedinou osobou oprávněnou podat rozklad (jak i učinila). Uvádí, že dle § 113 odst. 1 písm. c) daňového řádu by řízení o jejím případném rozkladu muselo skončit zamítnutím pro nepřipustnost, neboť nebyla a není příjemcem rozhodnutí, resp. účastníkem řízení. Má za to, že ve věci nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Je dle ní nesrozumitelný, neboť z něj není zřejmé, co městský soud vedlo k jeho závěru. Navíc závěry soudu si vzájemně odporují, neboť na jednom místě městský soud uvádí, že stěžovatelka proti napadenému rozhodnutí nepodala rozklad, a na jiném zas, že ano. Stěžovatelka v žalobě netvrdila, že by rozklad podala. V bodech [5] a [6] napadeného usnesení není zřejmé, o kterém usnesení správního orgánu se hovoří, a není ani jasné, proč městský soud hovoří o vyřízení rozkladu ministryní spravedlnosti. Napadené rozhodnutí je dle stěžovatelky nepřezkoumatelné rovněž pro nedostatek důvodů, neboť konstatování, že stěžovatelka podala rozklad, nemá oporu v soudním ani správním spise.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že s ohledem na to, že se kasační stížnost týká procesní otázky, ponechá ji bez vyjádření.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena.

[11] Stěžovatelka tvrdí, že napadá usnesení městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., avšak jedná se o důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jestliže je napadeno usnesení městského soudu o odmítnutí jí podané žaloby, pak přichází v úvahu pouze tvrzení nezákonnosti tohoto rozhodnutí; z povahy věci totiž nelze namítat žádné jiné důvody (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS93/06, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Jakékoliv kasační námitky směřující do merita nejsou přípustné, neboť se městský soud předmětem podané žaloby věcně vůbec nezabýval. Naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. však může založit i skutečnost, že městský soud nesprávně posoudil rozhodnou právní otázku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128), stejně jako vada řízení před soudem, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby, či vada řízení spočívající ve zmatečnosti řízení před soudem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004-49, č. 427/2005 Sb. NSS).

[12] K přezkumu splnění podmínek řízení před městským soudem je Nejvyšší správní soud povinen z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) s.

ř. s.].

[13] Úvodem Nejvyšší správní soud podotýká, že neshledal napadené usnesení nepřezkoumatelným; byť městský soud neposoudil podmínky řízení správně, jak bude rozvedeno níže, kasační soud tvrzenou vadu neshledal. Připomíná, že případné dílčí nedostatky či nízká kvalita rozhodnutí nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že z napadeného usnesení je zřejmé, že jako podaný rozklad posoudil městský soud její podnět k prohlášení nicotnosti, a že hovoří-li městský soud o jeho vyřízení ministryní spravedlnosti, jedná se o zjevnou písařskou nesprávnost, a je myšleno odložení podnětu ministryní financí.

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že městský soud neargumentoval v napadeném usnesení správně, a mělo by tedy být zrušeno. Není to však proto, že městský soud měl žalobu věcně projednat, jak se domnívá stěžovatelka. Jeho výrok o odmítnutí žaloby by sám o sobě obstál; městský soud jej však podložil nepřiléhavými argumenty, a opřel o nesprávná ustanovení s. ř. s.

[15] Podle § 2 s. ř. s. „[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“

[16] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. „[n]estanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.“

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

[18] Podle § 154 odst. 1 daňového řádu „[p]řeplatek je částka, o kterou úhrn plateb a vratek na kreditní straně osobního daňového účtu převyšuje úhrn předpisů a odpisů na debetní straně osobního daňového účtu.“ Podle odst. 5 téhož ustanovení „[o] převedení přeplatku podle odstavců 2 a 4, jehož výše přesahuje částku 1 000 Kč, se daňový subjekt vyrozumí. Za den úhrady nedoplatku převodem přeplatku se považuje den, který následuje po dni vzniku přeplatku, pokud tento nastal po dni vzniku nedoplatku; jinak den vzniku nedoplatku.“

[19] Podle § 100a odst. zákona o hazardních hrách „[d]ojde-li k pravomocnému zrušení nebo k zániku povolení k umístění herního prostoru, vyzve ministerstvo v příslušném rozsahu výstavce bankovní záruky k uhrazení nedoplatku evidovaného k devadesátému dni ode dne tohoto pravomocného zrušení nebo zániku u celního úřadu, správce daně z hazardních her, ministerstva.“

[20] Návrh na zahájení řízení lze odmítnout, pokud žalobce nesplňuje podmínky aktivní

pokračování

procesní legitimace nebo mu zjevně schází věcná legitimace.

[21] V posuzovaném případě napadené rozhodnutí ukládá výstavci bankovní záruky povinnost uhradit nedoplatky provozovatele ze složené částky. Městský soud vycházel z mylného předpokladu, že stěžovatelka byla účastníkem tohoto řízení a byla tedy oprávněna proti napadenému rozhodnutí podat řádný opravný prostředek. Z § 100 ve spojení s § 89 odst. 7 zákona o hazardních hrách plyne, že na správu kaucí se přiměřeně použijí ustanovení daňového řádu. Z § 101 odst. 3 daňového řádu je zřejmé, že „[p]říjemcem rozhodnutí je ten, komu je rozhodnutím ukládána povinnost nebo přiznáváno právo anebo prohlášeno právo nebo povinnost stanovená zákonem.“ Stěžovatelka nebyla účastnicí řízení, ani opomenutou účastnicí řízení; toho si byla vědoma a dokonce to sama v kasační stížnosti uvádí. Napadené rozhodnutí ukládá povinnost pouze výstavci bankovní záruky tak, jak žalovanému umožňuje zákon. Nedotýká se přitom stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv, k jeho napadení žalobou dle § 65 s. ř. s. tedy stěžovatelka nebyla aktivně legitimována.

[22] Z toho je zřejmé, že závěr městského soudu o existenci důvodu pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. (tedy pro nevyčerpání řádných opravných prostředků) je nesprávný. Současně je však zřejmé, že žaloba byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, neboť nebyla účastníkem řízení, jehož rozhodnutí napadala pro nicotnost, a nesplňuje podmínky § 65 odst. 1 s. ř. s.

[23] To samozřejmě neznámá, že by stěžovatelka neměla možnost se jakkoli bránit proti tomu, jak bylo s kaucí naloženo. V momentě, kdy dojde k pravomocnému zrušení nebo zániku povolení k umístění herního prostoru, stávají se složené peněžní prostředky v příslušném rozsahu přeplatkem provozovatele. Pokud správce kaucí nezjistí žádný nedoplatek, na jehož úhradu je možné kauci použít, stává se přeplatek vratitelným. Přeplatek je nutné chápat jako přeplatek ve smyslu § 154 daňového řádu, a tedy i postup správce kaucí musí odpovídat postupu správce daně vůči daňovému subjektu.

[24] Vůči stěžovateli tedy mělo být postupováno v souladu s daňovým řádem, který jí zároveň stanoví možnosti obrany. O provedeném převodu měla být správcem kaucí vyrozuměna dle § 154 odst. 5 daňového řádu; z obsahu spisu přitom nevyplývá, zda se tak stalo. Proti úkonu správce daně je pak možno podat námitku dle § 159 daňového řádu. Rozhodnutí o námitce podléhá soudnímu přezkumu. Dalším z možných kroků je podání žádosti o vrácení přeplatku ve smyslu § 155 daňového řádu. Rovněž rozhodnutí o této žádosti podléhá soudnímu přezkumu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2019, č. j. 2 Afs 77/2019-46).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení městského soudu a vzhledem k tomu, že shledal důvod pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., existující již v řízení před městským soudem, současně o tom rozhodl.

[26] Nejvyšší správní soud nepovažoval za potřebné po zrušení napadeného usnesení věc

vrátit městského soudu, aby posoudil přípustnost žaloby z pohledu § 65 s. ř. s. sám, neboť takový postup by vedl pouze k tomu, že by městský soud žalobu odmítl znovu, pouze z jiného důvodu. Vzhledem ke skutečnosti, že by při svém rozhodování byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, nebyla by proti takovému jeho rozhodnutí kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Tímto postupem kasačního soudu nedochází k porušení práva na spravedlivý proces (srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, bod 13).

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením usnesení městského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). V daném případě nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před městským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem, protože náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v takovém případě jeden celek.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. prosince 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu