



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, IČ 25899651, se sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava, zast. JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem, se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 4. 3. 2016, č. j. MF-6224/2016/34-2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 44/2016-119,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 44/2016-119, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Ministr financí rozhodnutím ze dne 4. 3. 2016, č. j. MF-6224/2016/34-2, podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2015, č. j. MF-48877/2012/34-7, kterým podle bodu 1. věty třetí čl. II Přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, bylo změněno rozhodnutí ze dne 18. 4. 2007, č. j. 901/102973/2006, o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterijní zákon“), žalobkyni prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Centrálního loterijního systému s obchodním názvem „KAJOT VLT“ tak, že se (I.) ruší schválené návštěvní a reklamační řády vztahující se k jednotlivým koncovým interaktivním

videoloterijním terminálům, (II.) doplňují nová vedlejší ustanovení o povinnostech provozovatele a (III.) rozhodnutí ze dne 18. 4. 2007, č. j. 901/102973/2006, podřazuje podle současně platného a účinného loterijního zákona pod ustanovení § 2 písm. l), přičemž ostatní podmínky uvedené v tomto rozhodnutí zůstávají nadále v platnosti.

[2]Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 44/2016-119, bez nařízení jednání uvedené rozhodnutí ministra financí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3]V odůvodnění rozsudku se městský soud mimo jiné zabýval žalobní námitkou, podle níž žalovaný spolu s návštěvními řády zrušil i reklamační řády, které se ze své podstaty vůbec netýkají provozní doby loterií a jiných podobných her. K této námitce žalobkyně uvedl, že žalovaný přistoupil ke zrušení návštěvních a reklamačních řádů jako součásti uděleného povolení k provozování loterií a jiných podobných her shodně z toho důvodu, že byly schvalovány před rokem 2012 a provozovatelům v nich nebyla uložena povinnost respektovat dobu provozu loterií a jiných podobných her stanovenou v obecně závazných vyhláškách obcí. Skutečnost, že návštěvní řády, které byly žalovaným zrušeny spolu s řády reklamačními, s provozní dobou souvisí a že se z tohoto důvodu mohou dostat do rozporu s obecně závaznými vyhláškami, žalobkyně nerozporovala. Součástí správního spisu předloženého žalovaným nebyly žádné reklamační řády, které byly výrokem I. prvostupňového rozhodnutí zrušeny. Z obsahu správního spisu rovněž nevyplývá, že by byl obsah reklamačních řádů žalovaným nebo ministrem financí v řízení jakkoliv prokazován. Není tedy zřejmé, na základě čeho dospěl žalovaný k závěru, že rovněž v reklamačních řádech, které zrušil výrokem I. prvostupňového rozhodnutí, absentovala povinnost žalobkyně respektovat obecně závazné vyhlášky obcí upravující dobu provozování loterií a jiných podobných her a že také reklamační řády stejně jako řády provozní jsou právě z tohoto důvodu v rozporu s právními předpisy, a bylo proto nezbytné je rovněž postupem podle § 43 odst. 5 písm. b) loterijního zákona zrušit. Ze správního spisu tak není vůbec zřejmé, jaké podklady pro vydání rozhodnutí žalovaný v tomto případě shromáždil a na základě jakých podkladů o zrušení reklamačních řádů rozhodl. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ prvostupňového rozhodnutí, tedy nemá oporu ve spise. Není tudíž vůbec zřejmé, zda prvostupňové rozhodnutí v části týkající se zrušení reklamačních řádů vychází ze zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a zda si žalovaný vůbec opatřil takové podklady pro vydání rozhodnutí, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jelikož ministr financí tuto vadu neodstranil a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, je z tohoto důvodu vadné rovněž rozhodnutí o rozkladu.

[4]Podle dalšího závěru městského soudu nebylo možné z obsahu správního spisu zjistit ani to, na základě čeho dospěl ministr financí k závěru, že prvostupňovým rozhodnutím nebyla do základního povolení doplněna povinnost žalobkyně zasílat orgánům státního dozoru návštěvní řády s uvedením provozní doby provozoven a povinnost oznamovat změnu provozní doby v jiných lhůtách, než stejné povinnosti uložené žalobkyni již dříve v doplňkových povoleních, a proto tento závěr ministra financí uvedený v rozhodnutí o rozkladu není přezkoumatelný. Součástí správního spisu předloženého žalovaným totiž nebylo základní povolení ani žádné doplňkové povolení, přičemž z něho nevyplývá, že by ministr financí jakkoliv porovnával obsah základního povolení a doplňkových povolení.

pokračování

[5]S dalšími žalobními námitkami se již městský soud neztotožnil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[6]Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7]V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu stěžovatel namítl, že městský soud pochybil, když přistoupil k vydání rozsudku bez nařízení jednání kvůli nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu, neboť součástí spisového materiálu nebylo základní povolení. To se totiž standardně nestává součástí správního spisu, který je veden v řízení o jeho změně, neboť je účastníku známo. Zároveň základní povolení spolu s jeho dodatky, jichž bývá velké množství, bývají příliš obsáhlé. V žalobním řízení byl městskému soudu předložen správní spis vedený ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu a prvostupňovému rozhodnutí. Proto za situace, kdy městský soud považoval za potřebné se seznámit i se spisovým materiálem vedeným k základnímu povolení, měl stěžovatel vyzvat k jeho zaslání, jak učinil i v několika obdobných soudních řízeních. Takto však městský soud v nyní projednávané věci nepostupoval a bez výzvy k doplnění spisového materiálu dovedl nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 5. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105.

[8]S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9]Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, městský soud nepovažoval rozhodnutí o rozkladu za nepřezkoumatelné jen z důvodu absence reklamačních řádů či základního povolení ve správním spise, nýbrž i kvůli tomu, že neobsahovalo úvahy stěžovatele, které jej vedly k v něm učiněným závěrům. Proto žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10]Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu nezákonnosti napadeného rozsudku uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nicméně v ní toliko namítl vadu žalobního řízení, jež podle něho spočívá ve zrušení rozhodnutí o rozkladu pro jeho nepřezkoumatelnost bez nařízení jednání kvůli absenci některých písemností v předloženém správním spise, aniž by si městský soud vyžádal jeho doplnění. Je tedy zřejmé, že kasační stížnost byla ve skutečnosti podána z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy *tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. K takové vadě přitom musí Nejvyšší správní soud přihlídnout i z úřední povinnosti, jak vyplývá z § 109 odst. 4 s. ř. s.

[11]Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, publikovaném pod č. 617/2005 Sb. NSS, shledal vadu uvedenou v § 103 odst. 1 písm. d)

s. ř. s. za situace, kdy krajský soud dostatečně nepoučil žalovaný správní orgán o jeho procesních právech a nevyzval ho k doplnění správního spisu o listiny, z nichž vycházelo žalobou napadené rozhodnutí. Konkrétně se v tomto judikátu uvádí, že „[p]ostup městského soudu je v příkrém rozporu s požadavkem předvídatelnosti soudních rozhodnutí. Česká republika je v souladu s článkem 1 odst. 1 Ústavy demokratickým právním státem. Součástí právního řádu každého materiálně pojímaného právního státu jsou rovněž právní principy, byť by třeba nebyly zákonodárcem v jednoduchém právu výslovně formulovány. Z imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů potom vyplývá požadavek vykládat a používat jednoduché právo v souladu s právem ústavním, a tedy i v souladu s již zmíněnými principy materiálního právního státu. Mezi uvedenými principy sebrává významnou úlohu princip právní jistoty, z něž pro oblast soudního rozhodování mj. vyplývá požadavek předvídatelnosti soudních rozhodnutí vzhledem k procesní situaci, zejména vzhledem k uplatněným námitkám a tvrzením účastníků a unesení či neunesení jejich břemen a splnění či nesplnění jejich procesních povinností. Tento požadavek předvídatelnosti soudního rozhodnutí lze z opačného úhlu pohledu vyjádřit též jako zákaz překvapivých rozhodnutí. Předvídatelné může být jen takové rozhodnutí, kterému předchází předvídatelný postup soudu. Zákon jasně sděluje, že je soud povinen poskytnout účastníkům poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Soud je rovněž povinen při přezkoumání rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Jde o kasační kontrolu správního rozhodnutí soudem, a proto je pro soud rozhodující objektivně existující skutkový stav v době vydání napadeného rozhodnutí. Soud zkoumá, zda zjištěný skutkový stav skýtá oporu výroku z hlediska požadavků zákona a zda může takto zjištěný stav obstát či zda vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Může provádět i dokazování (§ 77 s. ř. s.), aby mohl věc řádně po skutkové i právní stránce posoudit. Pokud soud dospěl k závěru, že ve správním spise chybí některé listiny, které s největší pravděpodobností existují, neboť jsou zmíněny v napadeném rozhodnutí, žalovaný na ně odkazuje a z jejich obsahu vychází, bylo na něm, aby žalovaného vyzval k jejich předložení a současně ho poučil o následcích, které ho mohou postihnout, pokud výzvě nevyhoví. Kdyby i přes takovou výzvu soudu a přes poučení o důsledcích spojených s jejím neuposlechnutím, žalovaný chybějící podkladové listiny soudu nedoložil, přivodil by si újmu v řízení sám a musel by nést i důsledky svého konání, resp. nekonání. V daném případě však soud postihl účastníka řízení (žalovaného) za nesplnění jeho procesní povinnosti předložit úplný správní spis tím, že ho vyřadil z pře a jeho rozhodnutí, bez přezkoumání v rozsahu § 75 odst. 1 s. ř. s., zrušil. Takový postup však není v souladu se zásadami vedení soudního řízení, neboť soud nenaplnil svoji poučovací povinnost ve vztahu k žalovanému“.

[12] Uvedená situace nastala i v nyní posuzované věci. V ní městský soud zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. bez nařízení jednání rozhodnutí o rozkladu pro jeho nepřezkoumatelnost a kvůli tomu, že skutkový stav, kterým byl základem žalobou napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Na základě jeho obsahu totiž nemohl posoudit, zda reklamační řády, které byly zrušeny výrokem I. prvostupňového rozhodnutí, byly v rozporu s právními předpisy, a proto je bylo nutné postupem podle § 43 odst. 5 písm. b) loterijního zákona zrušit, neboť předložený spisový materiál neobsahoval žádné reklamační řády. Rovněž ve správním spise nebylo založeno základní povolení ani žádné doplňkové povolení, a proto nebylo podle městského soudu možné zjistit ani to, na základě čeho dospěl ministr financí k závěru, že prvostupňovým rozhodnutím nebyla do základního povolení doplněna povinnost žalobkyně zasílat

pokračování

orgánům státního dozoru návštěvní řády s uvedením provozní doby provozoven a povinnost oznamovat změnu provozní doby v jiných lhůtách, než stejné povinnosti uložené žalobkyni již dříve v doplňkových povoleních.

[13] Reklamační řády, základní povolení a doplňková povolení však zcela jistě existovaly, neboť musely být opatřeny v předchozích řízeních o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry a žalobou napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí z jejich obsahu vycházela. Proto bylo povinností městského soudu vyzvat stěžovatele k jejich předložení a poučit jej o následcích nesplnění této povinnosti. Takto však městský soud nepostupoval a bez přezkoumání příslušných žalobních námitek v rozsahu § 75 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí o rozkladu zrušil, čímž nesplnil svou poučovací povinnost ve vztahu k stěžovateli zakotvenou v § 36 odst. 1 téhož zákona.

[14] Stěžovatel sice v doplnění kasační stížnosti pouze namítl, že jej městský soud nevyzval k doplnění správního spisu o základní povolení, a nikoli také o reklamační řády či doplňková povolení. K vadě žalobního řízení spočívající v nevydání výzvy stěžovateli k dodatečnému předložení všech relevantních listin, z nichž vycházelo žalobou napadené rozhodnutí, však musí Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti, jak vyplývá z již zmíněného ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. Z odůvodnění napadeného rozsudku je dále zřejmé, že městský soud považoval rozhodnutí o rozkladu za nepřezkoumatelné jen z důvodu absence reklamačních řádů, základního povolení a doplňkových povolení ve správním spise, a nikoli též kvůli tomu, že neobsahovalo úvahy stěžovatele, které jej vedly k učiněným závěrům, jak nesprávně uvedla žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[15] Lze tedy shrnout, že v důsledku nesplnění uvedené poučovací povinnosti městským soudem bylo žalobní řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Tím byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr

[16] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku. V dalším řízení si tedy městský soud vyžádá od stěžovatele shora uvedené listiny za účelem náležitého posouzení příslušných žalobních námitek. Městský soud v dalším řízení podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. ledna 2023

JUDr. Jiří Palla

předseda senátu