



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 4. 3. 2016, č. j. MF-8611/2016/34, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 42/2016-120,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 42/2016-120, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 7. 7. 2015 rozhodnutí č. j. MF-48875/2012/34-7, kterým žalobkyni změnil a doplnil povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odpor, který však ministr financí v záhlaví uvedeném rozhodnutí zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministra financí žalobu k městskému soudu, který žalobě vyhověl, rozhodnutí ministra financí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem byla absence podkladů ve správním spisu, ze kterých ministr financí vycházel ve svém rozhodnutí. Městský soud konkrétně uvedl, že žalovaný zrušil návštěvní a reklamační řády jako součásti uděleného povolení k provozování loterií nebo jiných

podobných her. Ve správním spisu však nebyly žádné reklamační řády, které byly výrokem I. prvostupňového rozhodnutí zrušeny. Ze správního spisu tedy nebylo zřejmé, jaké podklady pro vydání rozhodnutí žalovaný shromáždil a na základě jakých podkladů o zrušení reklamačních řádů rozhodl. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ rozhodnutí, proto nemá ve spise oporu (odst. 101-103 napadeného rozsudku).

[3] Dalším podkladem, který městský soud ve správním spise postrádal, bylo základní povolení a doplňková povolení vydaná žalovaným k základnímu povolení. Ministr financí v reakci na jednu z námitek v rozhodnutí uvedl, že jednotlivá doplňková povolení vydaná po roce 2012 nestanoví povinnosti, které jsou v rozporu s povinnostmi stanovenými v prvostupňovém rozhodnutí, a uzavřel, že prvostupňovým rozhodnutím nebyla do základního povolení vznesena úprava kolidující s úpravou obsaženou v doplňkových povoleních. Součástí správního spisu nicméně nebylo základní ani žádná doplňková povolení vydaná k základnímu povolení. Ze správního spisu rovněž nevyplývá, že by ministr financí obsah základního povolení, prvostupňového rozhodnutí a doplňkových povolení jakkoli porovnával. Ze správního spisu tedy není zřejmé, na základě jakých podkladů dospěl ministr financí k závěru, že žalobkyni nebyly stanoveny prvostupňovým rozhodnutím, jímž bylo doplněno základní povolení, ke splnění fakticky stejných povinností různé lhůty. Tento závěr ministra nemá ve spise žádnou oporu, nelze ho na základě správního spisu ověřit, tudíž je jeho rozhodnutí v tomto rozsahu nepřezkoumatelné (odst. 130-131 napadeného rozsudku).

II. Argumentace účastníků řízení

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že městský soud pochybil, když namísto výzvy k doplnění spisového materiálu o listiny, jejichž existence musela být městskému soudu zřejmá, přistoupil přímo k rozhodnutí bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a), b) ve spojení s § 51 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) a rozhodnutí ministra financí vyhodnotil jako nepřezkoumatelné. Ve vztahu k absenci „měněného“ základního povolení ve správním spisu stěžovatel uvádí, že základní povolení se standardně nestává součástí správního spisu, který je veden k řízení o jeho změně. Toto povolení je účastníkovi jednak známo, zároveň bývají základní povolení spolu s větším množstvím dodatků příliš obsáhlá, aby byla vedena ve více spisech k řízením, která se k základnímu povolení vztahují. Nyní navíc bylo předmětem řízení vydání změnového povolení, nikoli povolení základní.

[5] Stěžovatel upozorňuje na to, že městský soud si již v minulosti v obdobných případech dodatečný spisový materiál vyžádal. Postupem v nynějším řízení městský soud porušil princip právní jistoty stěžovatele. Stěžovatel také odkazuje na rozsudek NSS ze dne 8. 5. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS, podle něhož je nutné žalovaného k předložení listin vyzvat.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že městský soud nebyl povinen jednání nařizovat, protože rozhodl podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. ve spojení s § 51 odst. 2 s. ř. s. K tomu se ostatně městský soud vyjádřil v odst. 227 napadeného rozsudku. Městský soud navíc rozhodnutí ministra financí nezrušil pro nepřezkoumatelnost pouze z důvodu chybějícího spisového materiálu, ale také pro

pokračování

nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, neboť schází nejen reklamační řády či základní rozhodnutí ve spise, ale i úvahy žalovaného v rozhodnutí. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Jak vyplývá ze stěžovatelem zmíněného rozsudku NSS č. j. 3 As 6/2004-105, pokud soud dospěje k závěru, že ve správním spisu chybí některé listiny, které s největší pravděpodobností existují, protože je o nich zmínka ve správním rozhodnutí, správní orgán na ně odkazuje a z jejich obsahu vychází, je na soudu, aby správní orgán 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 správní orgán nedoložil chybějící podkladové listiny, přivodil by si újmu v řízení sám a musel by nést i důsledky svého konání, resp. nekonání. Když však soud postihl správní orgán za nesplnění 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, postupoval v rozporu se zásadami vedení soudního řízení, neboť nesplnil svoji poučovací povinnost ve vztahu k žalovanému.

[10] V rozsudku ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Afs 7/2008-91, NSS doplnil, že správní spisy jsou v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu esenciálním důkazním prostředkem, z něhož krajský soud vychází, protože při své činnosti také zjišťuje, jestli je jejich obsah dostatečnou oporou pro žalobou napadené rozhodnutí. Předložení správních spisů proto nelze vnímat jinak, než že budou předloženy úplné a kompletní. Předložení správních spisů je (spolu s vyjádřením k žalobě) základní obranou žalovaného proti podané žalobě. Pokud správní orgán nepředloží kompletní spis, vystavuje se nebezpečí, že krajský soud rozhodně v jeho neprospěch, a to jen z důvodu, že určitý dokument, který mohl rozhodnutí soudu zcela zvrátit, není ve spisu založen. Soud vychází z předpokladu, že správní spis je předložen ve své úplné podobě. Pokud je však opak zcela zřejmý, je povinností soudu vyzvat správní orgán k doplnění spisového materiálu. NSS v tomto případě souhlasil s postupem krajského soudu, který ve správním spise nenalezl rozhodnutí o vyloučení úředníka v reakci na námitku podjatosti, a rozhodnutí žalovaného zrušil, aniž by jej vyzval k doplnění tohoto dokumentu. Nic totiž ve správním spise totiž nenásvědčovalo tomu, že by tento dokument existoval.

[11] S odkazem na tento rozsudek NSS v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 2 Ads 227/2018-22, odst. 22-23, souhlasil s postupem krajského soudu, který po obdržení a prostudování správního spisu zjistil, že tento spis není kompletní, a proto správní orgán vyzval k předložení úplného spisu. Ve spisu byla sice informace, že Generální ředitelství Úřadu práce ČR rozhodlo o žádosti o přenesení místní příslušnosti, nicméně chybělo rozhodnutí samotné. Správní orgán nedokázal tuto vadu napravit na základě této výzvy a ani další urgencye u prvostupňového orgánu nevedla k uspokojivému

výsledku. Krajský soud až po těchto krocích rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil zpět k dalšímu řízení, protože skutkový stav, který vzal správní orgán za základ pro své rozhodnutí, neměl oporu ve správním spisu (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 6. 2018, č. j. 20 Ad 43/2017-49, odst. 5 a 9).

[12] Městský soud postupoval v rozporu s výše uvedenou judikaturou NSS. Jestliže ze správního spisu bylo zřejmé, že chybějící dokumenty skutečně existují, protože ministr financí s nimi pracoval a odkazoval na ně ve svém rozhodnutí, měl městský soud povinnost stěžovatele vyzvat k předložení úplného správního spisu. Protože městský soud dostatečně nepoučil stěžovatele o jeho procesních povinnostech, čímž mu přivodil újmu, řízení před městským soudem trpí vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Výrok rozhodnutí by totiž byl odlišný za situace, kdyby k vadě řízení nedošlo (rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59).

[13] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se žalobcem, podle kterého městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele nejen pro chybějící spisový materiál, ale také pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Žalobce odkázal na odst. 102 a 103 napadeného rozsudku a poté citoval i jeho odst. 130. V těchto odstavcích nicméně městský soud jasně sděluje, že důvodem jeho kasačního zásahu jsou právě chybějící dokumenty, neboť skutkový stav, z něhož správní rozhodnutí vychází, nemá ve spise oporu. Absence listin ve správním spisu brání posouzení zákonnosti závěrů vyslovených v napadeném rozhodnutí z pohledu žalobních námitek.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[14] S ohledem na shora uvedené NSS podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[15] V dalším řízení městský soud vyzve žalovaného k předložení kompletního správního spisu a zároveň jej poučí o následcích, které ho postihnou, pokud výzvě nevyhoví. Poté ve věci znovu rozhodne.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci městský soud.

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

V Brně dne 30. května 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu

