



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobkyně: **MASOX, a. s.**, IČO 28373154
sídlem Václavské náměstí 794/38, 110 00 Praha 1
zastoupena advokátem Mgr. Miloslavem Petřem, LL.M.
sídlem Jungmannova 754/24, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně financí z 11. 5. 2021, čj. MF-2287/2020/7303-15

takto:

- I. Ruší se rozhodnutí ministryně financí z 11. 5. 2021, čj. MF-2287/2020/7303-15, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobkynina zástupce, advokáta Mgr. Miloslava Petřem, LL.M.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobkyně se na soud obrátila proto, že jí žalovaný zrušil části rozhodnutí o povolení k provozování loterií a jiných podobných her. Šlo o povolovací rozhodnutí čj. MF-84415/A/2013/34, čj. MF-96553/A/2013/34, čj. MF-105176/A/2013/34 a čj. MF-107736/A/2013/34 (dále též „sporná povolovací rozhodnutí“). Dle žalovaného přestala žalobkyně splňovat některé z podmínek, jež musí splňovat po celou dobu provozování her.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Žalobkynin rozklad zamítla ministryně financí rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku.

2. Pro rozhodnutí je zejména podstatné, zda došlo k přechodu sporných povolovacích rozhodnutí na společnost SLOT Group, a.s., IČO 62741560, v úpadku (dále jen „SLOT Group“), na kterou žalobkyně převedla svůj závod.
3. Žalobkyně i správní orgány vycházejí při posouzení této otázky mj. z rozhodnutí žalovaného z 25. 9. 2015, čj. MF-38884/2015/34-5 (dále též „rozhodnutí o změně“), kterým žalovaný rozhodl, že konkrétní rozhodnutí k provozování loterie nebo jiné podobné hry se mění tak, že je nově provozovatelkou těchto her společnost SLOT Group. Problém je v tom, že žalobkyně a správní orgány vycházejí z jiné verze rozhodnutí o změně. Zatímco žalovaný a jeho ministryně vycházejí z rozhodnutí, které ve výroku **neobsahuje** sporná povolovací rozhodnutí, žalobkyně vychází z verze rozhodnutí, které tyto povolovací rozhodnutí **obsahuje**.

2. Dosavadní průběh řízení

4. Žalovaný zahájil oznámením z 24. 1. 2020 řízení o zrušení 69 částí rozhodnutí o povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 2 písm. l) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích. Povolení se týkala sázkových her provozovaných prostřednictvím Centrálního loterního systému (dále též „CLS“) IVT SYNOT, APOLLO GAMES VLT, MULTI LOTTO a KAJOT VLT. V jednotlivých výrociích byla vždy uvedena příslušná výrobní čísla technických zařízení a adresa, na kterých se zařízení nachází.
5. Důvodem pro zahájení řízení bylo zjištění žalovaného, že žalobkyně přestala splňovat tyto podmínky, jež zákon o loteriích stanovoval pro vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry a jež musela žalobkyně jako provozovatelka splňovat po celou dobu provozování:
 - a) Žalobkyně nedoložila potvrzení o složení jistoty dle § 4b zákona o loteriích a čestné prohlášení o původu peněžních prostředků použitých ke složení jistoty.
 - b) Žalobkyně nepožádala o změnu vydaného povolení k provozování CLS tak, aby splňovala podmínky dle § 136 odst. 3 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Žalobkyně nedoložila ani inspekční zprávu o následné kontrole CLS a osvědčení o provozuschopnosti CLS. Tím přestala splňovat podmínku dle § 4 odst. 2 zákona o loteriích.
 - c) Navíc dle žalovaného vyšly dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii povolit, neboť žalovaný nedisponuje podklady nezbytnými pro vydání povolení, a to prohlášením o tom, že žalobkyně není tuzemskou právnickou osobou se zahraniční majetkovou účastí, ani právnickou osobou, v níž má tato osoba majetkovou účast; prohlášením o nabytí sázkového zařízení; smlouvou o zajištění odborného servisu sázkového zařízení; jmény osob odpovídajících za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let; prohlášením žalobkyně, v jakém typu provozovny budou interaktivní videoloterní terminály (dále též „IVT“) provozovány; inspekčními zprávami a výpisy z osvědčení provozuschopnosti; smlouvou o pronájmu nebo jiném užívacím právu k provozovně nebo dokladem o jejím vlastnictví; žalobkyniným prohlášením o tom, že IVT nebudou provozovány v budovách, v nichž je provozování loterií nebo jiných podobných her zakázáno dle § 50 odst. 5 zákona o loteriích.
6. Žalovaný též v oznámení uvedl, že ačkoliv žalobkyně převedla závod na společnost SLOT Group, nedošlo tím k převodu sporných povolovacích rozhodnutí. Zákon o loteriích zakazuje v § 45 odst. 2 převod povolení na jinou osobu. Ke změně provozovatele nedošlo ani rozhodnutím o změně, neboť se netýkalo sporných povolovacích rozhodnutí.

7. Součástí oznámení o zahájení řízení byla také výzva k navržení důkazů, vyjádření ve věci a vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Žalovaný doručil oznámení též dotčeným obcím, v jejichž katastrálním území se nacházely videoloterní terminály, a vyzval je k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení. K zahájení řízení se vyjádřily hlavní město Praha, Ústí nad Orlicí, Dobruška, Ostrava, Havířov a Litoměřice. Ostatní dotčené obce se nevyjádřily.
8. Žalobkyně se vyjádřila podáním ze 14. 2. 2020. Uvedla, že od 1. 10. 2015 je namísto ní provozovatelkou sázkových her společnost SLOT Group, na kterou převedla svůj závod. Poukázala na zavedenou praxi žalovaného, že v případě prodeje závodu dojde ke společné žádosti prodávajícího a kupujícího ke změně provozovatele sázkových her. Tak tomu bylo i v žalobkynině případě, v němž došlo ke změně provozovatelky rozhodnutím o změně z 25. 9. 2015. Žalobkyně dále podrobně argumentovala soukromoprávní úpravou převodu závodu, z níž podle ní vyplývá, že došlo i k převodu povolení k provozování sázkových her. Tomu odpovídá i to, že společnost SLOT Group všechny své povinnosti jako provozovatelka plní, což je žalovanému známo z úřední činnosti. Žalobkyně zároveň navrhla výslech tří svědků, a to i) předsedy představenstva společnosti SLOT Group k otázkám týkajícím se řádného provozování sázkových her a plnění všech zákonných povinností; ii) místopředsedy představenstva společnosti SLOT Group k otázkám týkajícím se řádného plnění zákonných odvodů vůči státu a dalších zákonných odvodů; a iii) insolvenčního správce společnosti SLOT Group k otázkám týkajícím se řádného provozování sázkových her po zjištění úpadku.
9. Žalobkyně dále namítla procesní vady, pro které nelze správní řízení považovat za řádně zahájené. Poukázala na to, že 17. 1. 2020 bylo s žalobkyní zahájeno šest *de facto* shodných řízení, která směřují ke zrušení jiných částí sporných povolovacích rozhodnutí. Důvody pro zahájení řízení jsou stejné a směřují proti rozhodnutím povolujícím provozování her jako celku, protože je dle žalobkyně dána překážka litispendence. Žalobkyně též žalovanému vytkla, že s oznámením o zahájení řízení spojil výzvu k seznámení se s podklady pro rozhodnutí. Dle ní nemůže mít správní orgán shromážděny všechny podklady pro rozhodnutí, když se žalobkyně ještě ani nevyjádřila. Zároveň požádala, aby jí žalovaný poskytl všechna vyjádření dotčených obcí a umožnil jí se k nim vyjádřit, a navrhla, aby se konalo ústní jednání.
10. Žalovaný následně 6. 3. 2020 rozhodl a zrušil části sporných povolovacích rozhodnutí, a to v rozsahu, v němž zahájil řízení. Zrekapituloval důvody pro zahájení řízení, žalobkynino vyjádření a vyjádření dotčených obcí. Setrval na svém posouzení, že na společnost SLOT Group nepřešla povolení k provozování sázkových her. Zákon o loteriích to zakazuje a rozhodnutí o změně z 25. 9. 2015 se týkalo jiných povolení. Žalobkyniny důkazní návrhy nepovažoval za relevantní, neboť se týkaly plnění povinností ze strany společnosti SLOT Group. Provozovatelkou her je však žalobkyně. Rozhodnutí nebrání ani překážka litispendence, neboť žalobkyní zmíněná řízení mají jiný předmět (týkají se jiných koncových terminálů). Vyjádření dotčených obcí pouze odkazovala na obecně závazné vyhlášky, a nejsou proto novou skutečností. Nebylo tedy účelné poskytovat žalobkyni další lhůtu k vyjádření. Žalovaný nepovažoval za potřebné nařizovat ústní jednání a byl přesvědčen, že se nedopustil ani žádného procesního pochybení. Žalobkyně jako provozovatelka neplní své povinnosti vymezené již v oznámení o zahájení řízení, proto žalovaný zrušil sporná povolovací rozhodnutí ve vymezených částech.
11. Žalobkyně podala proti rozhodnutí rozklad, v němž argumentovala podobně jako ve vyjádření k oznámení o zahájení řízení a žalobě. K rozkladu přiložila mj. ověřenou kopii

rozhodnutí o změně z 25. 9. 2015, v jehož výroku se nacházejí i sporná povolovací rozhodnutí. Dále přiložila společnou žádost sebe a společnosti SLOT Group o povolení a současně změnu dosavadních povolení k provozování sázkových her, v níž jsou sporná povolovací rozhodnutí taktéž uvedena. Uvedla, že žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí vyšel z neúplné a nesprávné verze rozhodnutí o změně.

12. Ministryně financí napadeným rozhodnutím zamítla žalobkynin rozklad a rozhodnutí žalovaného potvrdila. V odůvodnění se ztotožnila s argumentací žalovaného. K žalobkynině verzi rozhodnutí o změně uvedla, že se neshoduje s rozhodnutím, které je založeno ve spise sp. zn. MF-38884/2015/34. Proto zjevně není jeho opisem. Vidimace prokazuje pouze shodu s listinou, která byla k vidimaci předložena, nikoliv správnost a pravdivost údajů uvedených na listině. Povaha listiny, kterou žalobkyně předložila, je předmětem šetření celní správy. Ani předložená společná žádost neodpovídá žádosti založené v příslušném správním spise.

3. Žalobní argumentace

13. Žalobkyně má za to, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná a nezákonná. Navrhla, aby soud obě rozhodnutí zrušil a přiznal jí náhradu nákladů řízení. V žalobě formulovala tři okruhy námitek.
14. Žalobkyně předně namítá **nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí**. Napadené rozhodnutí považuje za nesrozumitelné, protože je v něm několik vnitřních rozporností, resp. nesrozumitelností. Obě rozhodnutí jsou navíc nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Žalovaný neuvedl, jak posoudil vyjádření dotčených obcí, ačkoliv je zjevně považoval za relevantní. Tuto vadu nemohla zhojit ministryně, která měla nepřezkoumatelné rozhodnutí zrušit. Napadené rozhodnutí je navíc nepřezkoumatelné proto, že závěry ministryně ke stěžejní žalobkynině argumentaci jsou obecné a nepřesvědčivé.
15. V **druhém okruhu žalobních bodů** namítá žalobkyně procesní pochybení žalovaného i ministryně. Dle žalobkyně vedly správní orgány správní řízení s nesprávným a neúplně vymezeným okruhem účastníků. Účastnicí měla být primárně společnost SLOT Group, která je provozovatelkou příslušných sázkových her. Dále společnost CEC Praha a.s., IČO 25673394 (dále jen „CEC Praha“), na niž SLOT Group převedla svůj závod včetně technických zařízení k provozování sázkových her, o povolení k nimž žalovaný rozhodoval. Společnosti SLOT Group a CEC Praha podaly v této souvislosti též společnou žádost o změnu rozhodnutí o povolení sázkových her. Účastnicemi měly dle žalobkyně být též dotčené obce, neboť žalovaný považoval jejich obecně závazné vyhlášky za relevantní. Žalobkyně oproti tomu vůbec neměla být účastnicí řízení, neboť rozhodnutím o změně přešla všechna práva a povinnosti související s rozhodnutími o povolení k provozování sázkové hry z žalobkyně na společnost SLOT Group. I pokud by k přechodu nedošlo, měla být společnost SLOT Group účastnicí řízení dle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.
16. Vedení řízení bránila též překážka litispendence. Žalovaný totiž s žalobkyní zahájil 20. 1. 2020 šest řízení, jež mají totožné účastníky i předmět. Řízení se týkají stejných CLS mj. na území Prahy a Plzně. CLS je funkčně nedělitelné technické zařízení, tudíž žalovaný nemohl rozhodovat o jednotlivých IVT. Navíc se částečně překrývá i umístění jednotlivých IVT.

17. Poslední procesní vadu spatřuje žalobkyně v tom, že jí žalovaný ani ministryně neumožnili vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Žalovaný spojil s oznámením o zahájení řízení též výzvu k vyjádření a k seznámení se s podklady dle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně má za to, že takový postup není možný a že navzdory tvrzením žalovaného i ministryně byl správní spis po zahájení doplňován, tudíž v době výzvy nebyl kompletní a nebyly v něm všechny podklady, z nichž následně žalovaný v rozhodnutí vycházel. Je přitom zřejmé, že obecně závazné vyhlášky dotčených obcí byly podkladem pro rozhodnutí. To plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) a Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“). Pokud by obecně závazné vyhlášky nebyly pro řízení podstatné, žalovaný by dotčené obce vůbec nevyzýval k vyjádření. V řízení o rozkladu ministryně žalobkyni vůbec nevyzvala k seznámení se a vyjádření k podkladům.
18. V **třetím okruhu žalobních bodů** žalobkyně namítá, že nejsou dány žádné důvody pro zrušení sporných povolovacích rozhodnutí. Všechny povinnosti totiž řádně plnila a plní společnost SLOT Group, která je oprávněnou provozovatelkou sázkových her, a to na základě rozhodnutí o změně. Žalovaný nesprávně zamítl žalobkyniny důkazní návrhy a správní orgány vycházely z nesprávného obsahu rozhodnutí o změně z 29. 5. 2015. Žalobkyně přitom v řízení předložila společnou žádost žalobkyně a společnosti SLOT Group, ověřenou kopii rozhodnutí o změně a protokol o jeho předání. Žalobkyně trvá na správnosti verze rozhodnutí o změně, tak jak ho předložila.

4. Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný setrval na svém právním názoru, odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
20. Rozhodnutí žalovaného i napadené rozhodnutí jsou přezkoumatelná. Je z nich zřejmé, z jakých důvodů žalovaný zrušil části žalobkyniných povolení. Napadené rozhodnutí se též vypořádalo se všemi žalobkyninými námitkami.
21. Žalobkyně byla provozovatelkou her, jejichž povolení žalovaný zrušil. Tato povolení nemohla přejít na společnost SLOT Group, neboť samotný převod závodu pro přechod nestačí a rozhodnutí o změně se netýkalo povolení, jež jsou předmětem nyní posuzované věci. Z toho důvodu společnosti SLOT Group nenáleží postavení účastnice řízení. Protože nedošlo k převodu na SLOT Group, nemohlo dojít ani k následnému převodu na společnost CEC Praha. S obcemi jednal žalovaný jako s dotčenými orgány ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, neboť příslušné IVT byly umístěny na jejich území. S obcemi jako účastnicemi jedná žalovaný v případě, že ve správním řízení řeší rozpor hry obecně závaznou vyhláškou. Tak tomu v žalobkynině případě nebylo. Obecně závazné vyhlášky obcí nebyly podklady pro rozhodnutí.
22. Překážka litispendence není ve věci dána, neboť jednotlivá řízení se liší ve svém předmětu, který je vymezen konkrétními koncovými terminály, jež jsou identifikovány výrobními čísly a adresou jejich umístění. V některých případech se liší i důvody pro jejich zahájení.
23. Žalobkyně byla již v oznámení o zahájení řízení dostatečně seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí. Měla možnost nahlížet do spisu, což však neučinila, a lhůta pro vyjádření byla delší než lhůta, kterou žalovaný stanovil pro vyjádření dotčeným obcím. Přípisy obcí neobsahovaly informace, jež by měly vliv na řízení a nebyly by známy v době zahájení. Povolení žalovaný žalobkyni nezrušil pro rozpor s obecně závaznými vyhláškami, ale pro neplnění zákonných povinností.

24. Závěrem žalovaný uvedl, že pokud by přistoupil na žalobkyninu argumentaci, tak by žalobkyni nesvědčila aktivní legitimace. Pokud totiž není provozovatelkou VLT, kterých se rozhodnutí týkalo, tak se jí napadené rozhodnutí nijak nedotýká.
25. Žalovaný následně 2. 6. 2023 doplnil své vyjádření. Vzhledem k tomu, že žalobkyně převzala rozhodnutí o změně z 25. 9. 2015 osobně, nelze zpětně doložit, jak zněl výrok na originálu, který převzala. Žalovaný však společnosti SLOT Group vedle osobního předání zaslal rozhodnutí o změně též prostřednictvím datové schránky s vyznačenou doložkou právní moci. Rozhodnutí zasláné společnosti SLOT Group a rozhodnutí adresované žalobkyni jsou obsahově shodná. Liší se pouze posledním číslem čísla jednacího. Rozhodnutí zasláné společnosti SLOT Group prostřednictvím datové schránky se ve výroku shoduje s verzí, z níž žalovaný nyní vychází – neobsahuje sporná povolovací rozhodnutí. I z datové zprávy tudíž plyne, že verze rozhodnutí o změně z 25. 9. 2015, kterou předkládá žalobkyně, je padělek. K tomu závěru dospěla též policie, která odložila trestní věc podezření ze spáchání přešinu padělání a pozměnění veřejné listiny, neboť se nepodařilo zjistit, kdo rozhodnutí o změně padělal.
26. Žalovaný též popsal, že nestandardní okolnosti provázely i samotná sporná povolovací rozhodnutí. Rozhodnutí byla pravděpodobně podstrčena úřední osobě k podpisu a následně tajně založena do spisu. Sporná povolovací rozhodnutí nebyla evidována v informačním systému Státního dozoru nad sázkami a loteriemi (dále jen „SDSL“), nicméně společnost SLOT Group je předložila celní správě při kontrole. Při fyzické kontrole spisů byla tato rozhodnutí ve spisech nalezena. Ač mají sporná povolovací rozhodnutí všechny formální náležitosti, nasvědčuje celá řada skutečností tomu, že byla vydána nezákonným způsobem. Povolení se s žádostmi o jejich vydání nacházela ve spisu, který se vztahoval k jinému řízení, o vedení řízení nebyl pořízen žádný písemný či elektronický záznam, chybí i příslušný referátník, samotné číslo jednací sporných povolovacích rozhodnutí je nestandardní, neboť je do nich vloženo písmeno „A“, což neodpovídá způsobu, jakým čísla jednací generuje systém spisové služby. Nestandardní byla i rychlost posouzení žádosti a ve spisu chybí přílohy, které žalovaný v obdobných případech vyžadoval. Neobvyklá je i doba, na niž bylo povolení vydáno, a rozložení textu. Též doručenky připojené ke sporným povolovacím rozhodnutím se svým obsahem liší od zavedené praxe žalovaného.

5. Ústní jednání

27. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
28. Žalobkyně podrobně zopakovala svoji žalobní argumentaci a setrvala na svém návrhu výroku. Zároveň zdůraznila, že ve věci probíhají u zdejšího soudu související řízení pod sp. zn. 10 Af 3/2022 a 10 Af 5/2023. Uvedla, že žalovaný se snaží zakrýt zmatky, které má ve svém informačním systému, rozhodnutími, které adresuje žalobkyni a společnost SLOT Group a CEC Praha. Žalobkyně i tyto společnosti však vždy jednaly v souladu s rozhodnutím o změně. Poukázala na to, že existovala i dvě varianty povolovacích rozhodnutí a žalovaný přitom sporná povolovací rozhodnutí uznává za platná. Nyní posuzovaná věc je obdobná. Žalovaného tíží důkazní břemeno, aby zpochybnil veřejnou listinu, kterou žalobkyně předkládá. Dále uvedla, že rozhodnutí žalovaného i napadené rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, zahájení řízení bránila překážka litispendence a žalobkyně neměla možnost se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí.

29. Žalovaný též setrval na své argumentaci i návrhu výroku. Zdůraznil, že rozhodnutím o změně nedošlo k přechodu sporných povolovacích rozhodnutí. Žalobkynina verze rozhodnutí o změně není autentická a vidimace nestačí k prokázání pravosti originální listiny. Další zahájená řízení mají jiný předmět a v řízení správní orgány neshromáždily žádné podklady, s nimiž by se žalobkyně musela seznámit.
30. Na jednání soud provedl k důkazu listiny předložené žalobkyní i žalovaným. Vzhledem k tomu, že dokazování směřovalo k otázce litispendence a k otázce, zda na společnost SLOT Group přešla oprávnění ze sporných povolovacích rozhodnutí, rozepisuje soud skutková zjištění níže v částech odůvodnění, které se těmito otázkám věnují.
31. Soud neprovedl důkaz *vyjádřením žalovaného z 4. 5. 2023 k žalobě vedené zdejším soudem pod sp. zn. 10 Af 5/2023* na čl. 108. Toto vyjádření je totiž v rozhodné části obsahově shodné s vyjádřením žalovaného z 2. 6. 2023, což na jednání potvrdila též sama žalobkyně, která ho k důkazu předložila.

6. Posouzení důvodnosti žaloby soudem

32. Napadené rozhodnutí přezkoumal soud v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s.
33. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
34. Žaloba je důvodná.

6.1 K přezkoumatelnosti rozhodnutí

35. Soud se nejprve zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti.
36. Nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudek NSS ze 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).
37. Žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů v tom, že neuvedl, jakým způsobem posoudil vyjádření dotčených obcí. Obecně platí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mimo jiné tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž své rozhodnutí opírá (srov. např. rozsudek NSS z 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS). Těmto požadavkům rozhodnutí žalovaného dostojí. Z rozhodnutí je zřejmé, že vyjádření obcí nebyla pro rozhodnutí žalovaného podstatná. Žalovaný v rozhodnutí popsal obsah vyjádření dotčených obcí, které většinou pouze odkázaly na své obecně závazné vyhlášky. Žalovaný však nerušil rozhodnutí o povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry z důvodu nesouladu s obecně závaznými vyhláškami, ale proto, že žalobkyně jako provozovatelka her neplnila své zákonné povinnosti. Tento závěr je z rozhodnutí zcela zřejmý a nebylo proto třeba, aby žalovaný jakkoliv posuzoval vyjádření dotčených obcí. Jeho rozhodnutí je ve vztahu k předmětu řízení a důvodům rozhodnutí zcela dostatečně odůvodněno.

38. Žalobkynin odkaz na rozsudek zdejšího soudu z 15. 10. 2009, čj. 9 Ca 67/2007-46, č. 2609/2012 Sb. NSS není případný. V něm totiž soud posuzoval situaci, v níž bylo prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné „*pro absenci jakýchkoliv úvah*“. Tak tomu v nyní posuzované věci není, neboť žalovaný své závěry řádně a přezkoumatelně odůvodnil. Za takové situace mohla ministryně v napadeném rozhodnutí úvahy žalovaného rozvést či doplnit, neboť rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, a rozsudky téhož soudu z 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, z 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, či z 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66).
39. Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost v případě, že jeho odůvodnění je stíženo formulační nesrozumitelností do té míry, že nedává smysl, který by svědčil o jeho skutkových a právních důvodech (srov. rozsudek NSS z 24. 9. 2003, čj. 7 A 547/2002-24). Takovou vadou napadené rozhodnutí netrpí.
40. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakých skutečností ministryně vycházela, jak věc posoudila i jak uvážila o jednotlivých rozkladových námitkách. Srozumitelnost potvrzuje i to, že žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojí velmi podrobnou žalobní argumentací. Údajné rozpory, na které žalobkyně v žalobě poukazuje (bod 71, 72, 77 a 81 až 85 žaloby), nepřezkoumatelnost nezakládají. Žalobkyně má pravdu, že ministryně na str. 31 uvedla, že „*dotčený orgán se k předmětnému řízení nevyjádřil*“, a následně na str. 32 uvádí, že se jednotlivé obce vyjádřily. Tato chyba však nezakládá nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, neboť je zcela zřejmé, že ministryně dospěla ohledně vyjádření dotčených obcí jednak k závěru, že obce pouze odkázaly na své obecně závazné vyhlášky, které jsou veřejně dostupné, jednak, že jejich vyjádření nebylo pro věc podstatné, neboť žalovaný neposuzoval soulad jednotlivých provozovaných her s obecně závaznými vyhláškami. S tímto závěrem není v rozporu ani tvrzení ministryně na str. 32, že „*předmětem správního řízení nebyla oprávněnost dotčených orgánů vydat obecně závazné vyhlášky, ani její obsah, nýbrž mimo jiné aplikace obecně závazné vyhlášky, tedy předpisu, který je součástí právního řádu České republiky, který je správní orgán v souladu se zásadou zákonnosti povinen dodržovat*“. Z kontextu celého rozhodnutí i bezprostředně navazujícího textu je totiž zřejmé, že tím ministryně nechtěla sdělit, že předmětem řízení byly samotné obecně závazné vyhlášky, ani že tyto vyhlášky byly pro věc zásadní či podstatné, jak se snaží soud přesvědčit žalobkyně. Ministryně tím (byť třeba ne zcela obratně) chtěla pouze sdělit, že v řízení nešlo o samotný přezkum obecně závazných vyhlášek, nýbrž že vyhlášky mohly být maximálně použity jako platné právní předpisy. Tyto závěry jsou srozumitelné a plně přezkoumatelné.

6.2 K přechodu povolení na společnost SLOT Group

41. Hlavní část žalobkyniny argumentace vyvěrá z jejího přesvědčení, že není provozovatelkou her, o nichž žalovaný rozhodoval, neboť povolení k provozování těchto her přešla na společnost SLOT Group.
42. V § 45 odst. 2 zákona o loteriích je výslovně zakotveno, že *povolení nelze převést na jinou osobu*. Je proto zcela správný závěr žalovaného a ministryně, že soukromoprávním jednáním (převodem závodu) nemohlo dojít k převodu povolení. V tomto směru žalovaný též správně odkázal na závěry odborné literatury (srov. str. 16 a 17 rozhodnutí žalovaného), s nimiž se zdejší soud ztotožňuje.

43. Otázkou však je, zda k přechodu nedošlo na základě rozhodnutí o změně z 25. 9. 2015. Žalovaný opakovaně potvrdil, že jeho tehdejší praxe byla taková, že rozhodnutím o změně mohlo fakticky dojít k přechodu povolení z jednoho subjektu na druhý, a to na základě společné žádosti těchto subjektů. Spor mezi žalovaným a žalobkyní spočívá v tom, jaký byl obsah rozhodnutí o změně.
44. K tomu je třeba předně uvést, že ministryně se touto otázkou v napadeném rozhodnutí zabývala relativně stručně. Této rozkladové námitce se věnuje na str. 25 až 27 napadeného rozhodnutí, nicméně k otázce samé uvedla v zásadě jen to, že rozhodnutí o změně ve verzi, kterou předložila žalobkyně, neodpovídá originálu rozhodnutí, které je uloženo ve spisu sp. zn. MF-38884/2015/34. V tomto originále nejsou sporná povolovací rozhodnutí dle ministryně uvedena. Obdobně se ministryně vyjádřila ke společné žádosti, kterou žalobkyně k rozkladu předložila. Ani ta dle ministryně neodpovídá žádosti, která je založena ve spise a která opět sporná povolovací rozhodnutí neobsahuje.
45. Soud upozorňuje, že součástí spisu, který žalovaný předložil, nebylo rozhodnutí o změně ani společná žádost. Z ničeho nebylo ani zřejmé, že by žalovaný či ministryně tyto listiny učinili součástí spisového materiálu nebo jimi provedli důkaz. Nicméně ministryně na rozhodnutí a žádost odkazovala v napadeném rozhodnutí a je zřejmé, že tyto listiny existují. Soud proto žalovaného vyzval, aby tento správní spis předložil na ústním jednání (k tomuto postupu srov. např. nedávný rozsudek NSS z 30. 5. 2023, čj. 2 As 37/2022-31, bod 12).
46. Následně soud k této otázce provedl na ústním jednání dokazování dle § 77 odst. 2 s. ř. s.
47. *Originál datové zprávy* (ve formátu .zfo) z 19. 10. 2015, kterou žalovaný zaslal soudu přílohou přípisu z 2. 6. 2023, soud na jednání otevřel společně s přílohou této zprávy. Vytisknutá datová zpráva a její příloha je součástí soudního spisu pod čl. 97 a 98. Z obálky datové zprávy plyne, že ji žalovaný odeslal 19. 10. 2015 společnosti SLOT Group. Přílohou datové zprávy bylo rozhodnutí o změně s vyznačenou doložkou právní moci s datem 1. 10. 2015. Rozhodnutí je opatřeno dvěma elektronickými podpisy. První je podpis vydaný žalovaným pro B. L. a je opatřen časovým razítkem 14. 10. 2015. Druhým je podpis vydaný certifikační autoritou (KCA NBU SR 3) pro Mgr. K. B. a je opatřen časovým razítkem 16. 10. 2015. Ve výroku rozhodnutí o změně sporná povolovací rozhodnutí uvedená nejsou.
48. Soud dále provedl důkaz *originálem správního spisu sp. zn. MF-38884/2015/34*, který žalovaný na jednání předložil. Z něj zjistil, že v referátníku spisu nejsou sporná povolovací rozhodnutí uvedena. Ve spise se nachází společná žádost žalobkyně a společnosti SLOT Group z 20. 8. 2015, v níž nejsou sporná povolovací rozhodnutí uvedena. Zároveň se zde ale nachází *upravená žádost o změnu MF-38884/2015/34 dle požadavků ministerstva (včetně kolků)*. Tato žádost je též datována 20. 8. 2015 a sporná povolovací rozhodnutí v ní uvedena jsou. K žádosti jsou připojeny přílohy týkající se mj. převodu žalobkynina závodu na společnost SLOT Group. Ve správním spisu se dále nacházela dvě verze rozhodnutí čj. MF-38884/2015/34-4 (rozhodnutí o změně adresované společnosti SLOT Group) a dvě verze rozhodnutí čj. MF-38884/2015/34-5 (rozhodnutí o změně adresované žalobkyni). Obě verze jsou k sobě spojená kancelářskou sponkou. V jedné verzi každého rozhodnutí se sporná povolovací rozhodnutí ve výroku nenacházejí, v druhé verzi ano. Rozhodnutí, která sporná povolovací rozhodnutí obsahují, mají v hlavičce uvedeno „*Ministerstvo financí, Letenská 15, poštovní příhrádka, 188 10 Praha 1, + 420 257 041 111, Fax: +420 257 042 360*“ patkovým písmem. Zbytek rozhodnutí je psán bezpatkovým písmem. Bezpatkovým písmem je výše

citovaný text uveden jak na rozhodnutích, která sporné povolovací rozhodnutí neobsahují, tak na všech ostatních písemnostech ve správním spise.

49. *Z usnesení policie z 25. 2. 2021, čj. KRPK-19315-177/TČ-2020-190381, na čl. 95 plyne, že policie odložila trestní věc podezření ze spáchání přečinu padělání a pozměnění veřejné listiny – rozhodnutí o změně. V odůvodnění policie uvedla, že „z nashromážděných podkladů, zejména pak doručených zpráv Ministerstva financí ČR vyplynulo, že rozhodnutí předkládaná kontrolním orgánům celní správy jsou odlišná od rozhodnutí vydaných oprávněným orgánem státní správy – Ministerstvem financí ČR. Je tedy zadokumentováno, že u předmětných rozhodnutí došlo k jejich padělání“.*
50. Soud dále provedl též dokazování listinami, které na ústním jednání předložila žalobkyně. *Z žádosti o vyjádření k problematice povolení z 20. 1. 2020 na čl. 104 plyne, že Generální ředitelství cel požádalo žalovaného, aby se vyjádřil ke sporným povolovacím rozhodnutím. Celnímu úřadu se totiž při kontrole zdála tato rozhodnutí podezřelá, neboť skladba čísel jednacích na nich uvedených neodpovídala tehdy používané formě. Rozhodnutí nebyla ani v SDSL. Generální ředitelství cel se proto obrátilo telefonicky na žalovaného, který pravost rozhodnutí potvrdil a sdělil, že je dodatečně zanesl do SDSL. Generální ředitelství cel dále uvedlo, že sporná přechodová rozhodnutí nejsou v rozhodnutí o změně z 25. 9. 2015, a proto se dotázalo žalovaného, zda je lze považovat za pravá. Na žádost odpověděl žalovaný odpovědí z 24. 1. 2020 na čl. 105, v níž uvedl, že sporná povolovací rozhodnutí byla žalobkyni vydána, nicméně nebyla řádně zaevidována v informačním systému. Žalovaný dále uvedl, že tato povolení nepřešla na společnost SLOT Group, neboť nebyla součástí rozhodnutí o změně z 25. 9. 2015, a uvedl, že nebyla vydána v souladu s tehdy zavedenou praxí. I přesto mají dle žalovaného právní účinky. Z odpovědi na žádost o doplnění podkladů ze 7. 2. 2020 na čl. 107 plyne, že žalovaný informoval Generální ředitelství cel o tom, že při zápisu sporných povolovacích rozhodnutí do SDSL došlo k administrativní chybě a jako držitelka povolení byla nesprávně uvedena společnost SLOT Group namísto žalobkyně.*
51. Z výše uvedeného primárně plyne, že ministryně vzala za základ napadeného rozhodnutí skutkový stav, který je v rozporu se spisy. Oproti jejímu tvrzení totiž soud zjistil, že ve správním spise sp. zn. MF-38884/2015/34 se nachází obě verze společných žádostí i obě verze rozhodnutí o změně.
52. Takové pochybení však automaticky nezakládá důvod pro zrušení dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť k rozporu soud dospěl teprve na podkladě dokazování provedeného na jednání. Navíc z § 77 s. ř. s. plyne, že „zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce“ (viz rozsudek NSS z 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS).
53. Limitem pro doplnění dokazování soudem je rozsáhlost či zásadnost dokazování (z novějších rozhodnutí viz např. rozsudek NSS z 9. 5. 2023, čj. 9 As 88/2023-44, bod 19 a násl.).
54. Soud proto doplnil dokazování k otázce přechodu sporných povolovacích rozhodnutí. Nicméně i přes provedené dokazování zůstává nejasné, která verze rozhodnutí o změně je autentická a jak je vůbec možné, že existují dvě verze tohoto rozhodnutí.
55. Z provedených důkazů je patrné, že řada nestandardností provázela již samotná sporná povolovací rozhodnutí. Mimo jiné se tato rozhodnutí nenacházela v SDSL, jejich číslo

jednací je na první pohled neobvyklé a nezvyklá je i délka povolení. Řadu dalších nestandardních okolností žalovaný tvrdil ve svém vyjádření z 2. 6. 2023. I přesto však žalovaný ke sporným povolovacím rozhodnutím přistupuje jako k platným a účinným.

56. Obdobně i samotné rozhodnutí o změně, kterým argumentuje žalobkyně, je neobvyklé již tím, že v hlavičce používá jiný typ písma než ostatní dokumenty ve správním spisu. To však nestačí k tomu, aby soud mohl uzavřít, že jde o padělek. K tomu závěru nevede ani policejní rozhodnutí o odložení věci. Policie sice uzavřela, že došlo k padělání rozhodnutí o změně, nicméně vycházela primárně z vyjádření žalovaného. Takový skutkový závěr není dle soudu dostatečný pro to, aby bylo možné uzavřít, že jde o padělek a originálem je verze předkládaná žalovaným.
57. Originál datové zprávy sice svědčí pro závěr, že autentickou verzí rozhodnutí o změně je verze prosazovaná žalovaným, nicméně soud má za to, že ani tento důkaz nepostačuje pro dostatečné zjištění skutkového stavu. Nelze totiž odhlédnout od toho, že originály rozhodnutí byly žalobkyni i společnosti SLOT Group předány osobně a elektronická verze je adresována toliko společnosti SLOT Group nikoliv žalobkyni.
58. Za naprosto zásadní pro přetrvávající pochyby o skutkovém stavu soud považuje skutečnost, že v originále správního spisu se nacházely obě verze rozhodnutí (a to jak adresované žalobkyni, tak společnosti SLOT Group) i společná žádost, která sporná povolovací rozhodnutí obsahovala. Tuto duplicitu žalovaný nijak nevysvětlil.
59. Soud proto shrnuje, že i přes doplněné dokazování není nadále zřejmé, jaká verze rozhodnutí o změně z 25. 9. 2015 byla žalobkyni a společnosti SLOT Group doručena při osobním předání, a jaká tudíž představuje účinné a platné rozhodnutí o změně. Provedené dokazování naopak zásadně zpochybnilo skutkový stav, z něhož správní orgány v nyní posuzované věci vycházely.
60. Řádné zjištění skutkového stavu bude vyžadovat zásadní a rozsáhlé dokazování. Bude nutné znovu posoudit relevantnost svědků, jejichž výslech žalobkyně navrhla. Správní orgány se též budou muset podrobně zabývat skutečnostmi a důkazy, které zjistila policie při prověřování trestní věci, a nestandardnostmi, na které žalovaný poukazoval ve svých vyjádřeních. Posoudit bude třeba také to, zda je pravdivé žalobkynino tvrzení, že hry dle sporných povolovacích rozhodnutí provozuje dlouhodobě společnost SLOT Group, která též plní své zákonné povinnosti. Taková skutečnost by totiž mohla nasvědčovat tomu, že společnost SLOT Group dlouhodobě žije v přesvědčení, že na ní sporná povolovací rozhodnutí přešla.
61. Soud zdůrazňuje, že v žádném případě nedospěl k závěru, že účinné a platné je rozhodnutí o změně ve verzi předložené žalobkyní. Dospěl (pouze) k závěru, že skutkový stav vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění ohledně otázky, zda rozhodnutí o změně obsahovalo ve výroku též sporná povolovací rozhodnutí. Pokud by k tomuto doplnění přistoupil sám soud, již by tím nahrazoval činnost správního orgánu (viz rozsudek NSS z 23. 10. 2008, čj. 1 As 45/2008-56).
62. V návaznosti na vyřešení výše uvedené otázky budou správní orgány muset též posoudit otázku účastenství. Kdo má být účastníkem řízení se totiž bude odvíjet od toho, kdo má nyní povinnost plnit zákonné povinnosti spojené s provozováním loterií a podobných her.

6.3 Ostatní námítky

63. Výše uvedené nedostatky při zjišťování skutkového stavu jsou dostatečným důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Nebrání nicméně posouzení dalších žalobkyniných námitek.
64. Soud nesdílí žalobkynin názor, že dotčené obce měly být účastnicemi správního řízení.
65. Dle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky též *další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny v svých právech a povinnostech*. Pro založení tohoto vedlejšího účastenství stačí potence dotčení práva (srov. rozsudek NSS ze 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, bod 12).
66. Zákon o loteriích v § 45 odst. 3 stanoví, že *obec, na jejímž území má být loterie nebo jiná podobná hra podle § 2 písm. g), i), j), l) a n) provozována, je účastníkem řízení v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování této loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese. V řízení o povolení sázkové hry podle § 2 písm. l) a n) jde o umístění jednotlivých koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo lokálních loterních systémů na území obce. Využije-li obec svého práva vyjádřit se v tomto řízení, je povinna své vyjádření odůvodnit z hlediska ochrany místních záležitostí veřejného pořádku*. Pro jiná řízení zákon účastenství obcí nezakládá a zrušením povolení provozovat konkrétní IVT na adrese v určité obci se nijak přímo nedotýká práv či povinností této obce.
67. Judikatura, na kterou žalobkyně v tomto ohledu odkazovala, není případná. SDEU se v rozsudku z 3. 12. 2020, C-311/19, *Bonver Win*, účastenství obcí nijak nevěnoval. Judikatura NSS, na kterou žalobkyně odkazovala, se týkala účastenství obcí v řízeních, v nichž důvodem pro zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her byl údajný rozpor mezi povolením a obecně závaznou vyhláškou obce (rozsudky NSS z 19. 3. 2021, čj. 5 As 116/2018-75, čj. 5 As 177/2016, z 26. 2. 2021, čj. 2 As 325/2016-46, a z 31. 3. 2021, čj. 2 As 191/2019-33). NSS ve všech těchto rozsudcích dospěl závěru, že obcím svědčí postavení účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, přičemž odkázal na svůj rozsudek z 22. 7. 2013, čj. 8 Afs 49/2011-75. V něm NSS dovodil, že v případě **povolovacích** řízení se rozhodování žalovaného dotýká obcí, neboť povolení umístění jednotlivých koncových interaktivních videoloterních terminálů na území obce může narušit veřejný pořádek (srov. bod 32 posledně citovaného rozsudku). Tento závěr však není automatiky přenositelný na nyní posuzovanou věc. Nyní totiž nejde o povolovací řízení, které by mohlo narušit veřejný pořádek jednotlivých obcí. Nejde ani o případy citované žalobkyní, v níž důvodem pro zrušení povolení byl rozpor s obecně závaznou vyhláškou. V takových řízeních má jistě obec „*právo se vyjádřit k tomu, proč má za to, že povolení budou narušovat veřejný pořádek, příp. bude v rozporu s jím vydanou obecně závaznou vyhláškou*“ (bod 32 posledně citovaného rozsudku). V posuzované věci však žalovaný rušil části povolení z důvodů, které s jednotlivými obcemi a jejich obecně závaznými vyhláškami nijak nesouvisely. Takové řízení se dle zdejšího soudu nijak přímo nedotýká obcí, kterým proto nesvědčí účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu.
68. Soud má dále za to, že žalovanému nebránila ve vedení řízení překážka litispendence. Tu žalobkyně spojovala s tím, že žalovaný s ní zahájil dalších šest řízení. Soud její námitce nepřisvědčil.
69. Dle § 48 odst. 1 správního řádu *zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu*. Z tohoto ustanovení i navazující judikatury plyne, že překážka litispendence je dána, jde-li o řízení v téže věci a z téhož důvodu. Věci jsou totožné, když jsou totožná práva nebo povinnosti, totožní účastníci

a totožný předmět řízení (srov. např. nedávný rozsudek NSS z 21. 3. 2023, čj. 8 As 265/2021-74, bod 16 a judikatura tam citovaná). Účelem této překážky je, aby o téže věci neprobíhala paralelně dvě nebo více řízení (viz rozsudek NSS z 28. 8. 2008, čj. 2 As 43/2005-79).

70. Soud k této otázce provedl na jednání důkaz *oznámeními o zahájení řízení ze 17. 1. 2020 a příslušnými doručenkami*. Z nich plyne, že žalovaný s žalobkyní zahájil 20. 1. 2020 šest dalších řízení ve věci provozování loterie a jiné podobné hry. Tato řízení se týkala shodných CLS (viz výše bod 4 odůvodnění), a to v Praze, Plzni, Kolíně, Českých Budějovicích, Brně a Chomutově. Výrok je formulován obdobným způsobem jako v nyní projednávané věci – žalovaný zahájil řízení vždy ve věci konkrétního rozhodnutí v části, která se týkala provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím konkrétního CLS a konkrétních koncových zařízení, která žalovaný specifikoval výrobními čísly a adresou jejich umístění. Ač se shodují CLS, některá města a rozhodnutí, vyplývá z oznámení, že se jednotlivá řízení netýkají koncových zařízení, o kterých zahájil žalovaný řízení v nyní projednávané věci. Z odůvodnění rozhodnutí plyne, že vedle důvodů, které vedly žalovaného k zahájení nyní přezkoumávaného řízení, učinil v těchto dalších šesti věcech žalovaný též předběžný závěr, že technická zařízení jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou příslušného města.
71. Soud dále provedl k důkazu *rozhodnutí ministryně žalovaného z 11. 5. 2021, čj. MF-1528/2020/7303-8*. Tímto rozhodnutím ministryně rozhodovala o žalobkynině rozkladu proti rozhodnutí žalovaného, kterým zrušil část povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry v Plzni. Ministryně napadené rozhodnutí zrušila a věc vrátila žalovanému k dalšímu řízení. Odkázala na judikaturu SDEU a NSS a uzavřela, že je třeba zkoumat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU.
72. Z provedených důkazů plyne, že řízení se týkalo totožných účastníků (žalovaného a žalobkyně), lišil se však předmět řízení.
73. Žalobkyně nespornuje, že se předmět jednotlivých řízení liší ve vymezení koncových zařízení. Má však za to, že takto předmět řízení vymezit nejde a že je předmět shodný, neboť se týká stejných CLS. Soud s jejím názorem nesouhlasí.
74. Dle § 46 odst. 1 správního řádu musí oznámení o zahájení řízení obsahovat mj. předmět řízení, přičemž ten musí být *„identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“* (viz rozsudek NSS z 31. 3. 2020, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS).
75. Žalobkyně svoji argumentaci založila na tom, že § 2 písm. l) zákona o loteriích stanoví, že *loteriem a jinými podobnými hrami jsou zejména sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů. Centrální řídicí jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výbry okamžitě zobrazuje na interaktivním videoloterním terminálu, provádí správu vkladů vložených sázejícími a provádí veškerou administraci spojenou s průběhem hry. Centrální řídicí jednotka se musí vždy nacházet na státním území České republiky. Interaktivní videoloterní terminál je obsluhován přímo sázejícím a slouží pouze jako zobrazovací jednotka centrálního loterního systému*.

76. Funkční nedělitelnost CLS však neznamená, že lze vést řízení pouze a jedině o celém CLS, jak se žalobkyně domnívá. Ačkoliv sázkovou hru nevymezují jednotlivá IVT, mohou být samostatným předmětem řízení. K tomuto závěru již judikatura NSS dospěla ve vztahu k otázce, zda jednotlivé IVT mohou být předmětem místního poplatku jako *jiné technické herní zařízení*. NSS dospěl k závěru, že jednotlivá IVT jako koncová zařízení CLS podléhají povolení žalovaného dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a podléhají též místnímu poplatku jako *jiná technická zařízení* (z bohaté judikatury srov. např. rozsudky NSS z 23. 5. 2014, čj. 4 As 28/2014-40, 22. 7. 2014, čj. 9 Afs 64/2013-85, a 18. 5. 2016, čj. 3 As 24/2014-38, a judikatura tam citovaná).
77. Soud má proto za to, že předmět řízení lze vymezit i jednotlivými IVT tak, jak to učinil žalovaný v nyní posuzované věci. Z provedených důkazů je též zřejmé, že rozdělení na jednotlivá řízení bylo vedeno racionální úvahou žalovaného. Ten rozdělil řízení primárně dle měst, v nichž se IVT nacházejí, a vedle toho vedl samostatné řízení (které je předmětem přezkumu v nyní rozhodované věci) o těch IVT, u nichž neposuzoval rozpor s obecně závaznou vyhláškou příslušného města.
78. Lze proto shrnout, že jednotlivá řízení se liší v předmětu řízení, a proto žalovanému nebránila v zahájení řízení překážka litispendence. Tato žalobní námitka proto není důvodná.
79. Jako poslední procesní pochybení žalobkyně namítala, že jí žalovaný ani ministryně neseznámili s podklady pro rozhodnutí. Ani zde nedal soud žalobkyni za pravdu.
80. Až na výjimky musí být účastníkům dána před vydáním rozhodnutí ve věci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu). Podklady pro vydání rozhodnutí přitom mohou být zejména *návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé* (§ 50 odst. 1 správního řádu).
81. Žalobkyně i ministryně v tomto kontextu odkazovali na rozsudek NSS ze 17. 12. 2003, čj. 5 A 152/2002-41, který ještě ve vztahu ke starému správnímu řádu uzavřel, že smyslem možnosti účastníka seznámit se s podklady je mu umožnit „*aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit své výhrady k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění, resp. aby mohl učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. V situaci, kdy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníku řízení dal možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným započítím zjišťování podkladů pro správní rozhodnutí*“.
82. Žalovaný spojil výzvu k seznámení se s podklady s oznámením o zahájení řízení. I z žalobkyní odkazovaného rozsudku, který soud citoval výše, plyne, že takový postup je za určitých podmínek možný. Výslovně pak tuto možnost NSS připustil např. v rozsudku z 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009-243: „*není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit*“.

83. V nyní posuzované věci šlo dle soudu právě o takový dovolený případ. Ze správního spisu i rozhodnutí žalovaného je totiž zřejmé, že ačkoliv žalovaný po výzvě shromáždil vyjádření dotčených obcí, tato vyjádření, ani obecně závazné vyhlášky dotčených obcí, netvořily podklad, ze kterého by ve svém rozhodnutí jakkoliv vycházel. I z oznámení o zahájení řízení je totiž zřejmé (že na rozdíl od zbylých šesti řízení) v nyní posuzované věci nezpochybňoval soulad sázkových her s obecně závaznými vyhláškami obcí. Pokud zároveň žalovaný neprovedl žádný z důkazů, jež žalobkyně navrhla, nebylo jeho rozhodnutí postaveno na žádných podkladech, s nimiž by žalobkyně neměla možnost se seznámit. Pro úspěšnost žalobkyniny námitky, že se nemohla seznámit s podklady pro rozhodnutí, je přitom nezbytné, aby existovaly podklady, které žalobkyně neměla k dispozici, a aby takové pochybení žalovaného mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS z 6. 9. 2018, čj. 7 As 225/2018-116, bod 61 a judikatura tam citovaná). Žalovaný tedy svým postupem neporušil § 36 odst. 3 správního řádu.
84. Žalobkynina práva v tomto ohledu neporušila ani ministryně.
85. Povinnost umožnit účastníkovi vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci se vztahuje i na správní orgán druhého stupně tehdy, když skutkový stav dozná změny. Typicky tak, že správní orgán provede nové zásadní důkazy, které nebyly provedeny v řízení před správním orgánem prvního stupně, případně opatří podklady, o nichž účastník neví (viz rozsudek NSS z 23. 7. 2008, čj. 1 As 55/2008-156, č. 2610/2012 Sb. NSS).
86. O takovou situaci se v nyní posuzované věci nejedná. Ministryně vycházela toliko z podkladů, které přiložila k rozkladu žalobkyně, a z listin ve správním spise (společné žádosti a rozhodnutí o změně), z nichž vycházel žalovaný a odkazoval na ně již v oznámení o zahájení řízení. Skutečnost, že zjištěný skutkový stav žalobkyně následně před soudem úspěšně zpochybnila a zopakování dokazování ukázalo, že skutkový stav, který vzala ministryně za podklad napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisem, na této skutečnosti nic nemění.
87. Žalobkyniny procesní námitky proto soud neshledal důvodnými.

7. Závěr a náklady řízení

88. Soud shrnuje, že shledal žalobu důvodnou, neboť správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav, na jehož podkladu by mohly rozhodnout, což představuje podstatnou vadu řízení. I přes doplněné dokazování není jasné, zda sporná povolovací rozhodnutí byla uvedena ve výroku rozhodnutí o změně, nebo ne. Soud naopak neshledal žalobní námitky důvodné ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti, litispendenci, porušení práva na seznámení se s podklady rozhodnutí a účastenství dotčených obcí.
89. S ohledem na uvedené soud výrokem I. napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s.
90. Dle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud zároveň vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Soud při ústním vyhlášení rozsudku opomněl ve výroku I. uvést, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že jde o obligatorní část kasačního výroku, jedná se o zjevnou nesprávnost ve smyslu § 54 odst. 4 s. ř. s. Soud s ohledem na hospodárnost řízení provedl opravu této nesprávnosti již v písemném vyhotovení rozsudku, který je v této části opravným usnesením dle citovaného ustanovení.
91. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku dle § 78 odst. 5 s. ř. s.

92. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobkyni, která byla ve věci plně úspěšná, přiznal právo na jejich náhradu.
93. Žalobkyniny náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a odměny za zastupování advokátem. Ten ve věci učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a účast na ústním jednání, které přesáhlo dvě hodiny), za které mu náleží částka 3 100 Kč/úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon. Dále zástupci žalobkyně náleží náhrada daně z přidané hodnoty dle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 21 %, jejíž je plátcem. Celkem náleží žalobkyni na náhradě nákladů řízení částka ve výši 15 342 Kč.
94. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena dle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, místo plnění podle § 149 odst. 1 o. s. ř.; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

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). Připadne-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.

Praha 6. června 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu