



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

- žalobkyně: 1) **SLOT Group, a.s.**, IČO 62741560
sídlem Jáchymovská 142, 360 10 Karlovy Vary
jednající insolvenčním správcem Ing. Davidem Jánošíkem
sídlem Gočárova 1105/36, 500 02 Hradec Králové
zastoupený JUDr. Pavlem Hráškem, advokátem
se sídlem Týnská 1053/21, 110 00 Praha 1
- 2) **CEC Praha a.s.**, IČO 25673394
sídlem Tlumačovská 1237/32, 155 00 Praha 5
zastoupená Mgr. Miloslavem Petrů, LL.M., advokátem
sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 252/15, 118 10 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 19. 11. 2021, č. j. MF-16352/2020/7303-11

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně financí ze dne 19. 11. 2021, č. j. MF-16352/2020/7303-11 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen nahradit k rukám žalobkyně 1) a zástupce žalobkyně 2) Mgr. Miloslava Petru, LL.M., advokáta společně a nerozdílně náhradu nákladů řízení ve výši **3.000 Kč** za zaplacený soudní poplatek za žalobu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalobkyni 1) **se nepřiznává** náhrada dalších nákladů řízení.
- IV. Žalovaný je **povinen** nahradit k rukám zástupce žalobkyně 2) Mgr. Miloslava Petru, LL.M., advokáta náhradu nákladů řízení ve výši **10.285 Kč** do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Ministerstvo financí usnesením ze dne 5. 6. 2020, č. j. MF-16352/2020/7303-2 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném a účinném znění (dále jen „*správní řád*“), zastavilo řízení o žádosti žalobkyní o změnu základních povolení vedených pod sp. zn. MF-96553/A/2013/34, MF-84415/A/2013/34, MF-107736/A/2013/34 a MF-105176/A/2013/34 (dále jen „*předmětná povolení*“), a to z důvodu, že předmětná povolení byla vydána osobě odlišné od žalobkyně č. 1.
2. Žalobkyně se domáhají zrušení rozhodnutí ministryně financí ze dne 19. 11. 2021, č. j. MF-16352/2020/7303-11 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl zamítnut rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí.

II. Napadené rozhodnutí

3. Ministryně financí v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula argumenty, které žalobkyně uplatnily v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí.
4. Uvedla, že na žalobkyni 1) rozhodnutím ze dne 25. 9. 2012, bylo převedeno pouze 8 povolení, nikoliv 12, jak tvrdily žalobkyně. Předmětná povolení nejsou uvedena v rozhodnutí o změně, k jejich převodu tak nedošlo. Dále odmítla tvrzení žalobkyní, že ve spisu zůstala pouze pracovní verze rozhodnutí, a to i s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí jsou duplicitně vedena v Informačním systému Státní dozor nad sázkami a loteriem (dále jen „*IS SDSL*“). K návrhu na výslech svědků uvedla, že ten není opodstatněný, neboť nejsou žádné pochybnosti o dokumentech vedených ve vnitřním systému. Pro úplnost uvedla, že samotným prodejem podniku by nedošlo k převodu povolení k provozování loterií a jiných podobných her, neboť dle § 87 odst. 4 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v platném a účinném znění (dále jen „*zákon o hazardních hrách*“), není převod povolení k provozování hazardních her možný. K přechodu povolení dochází až na základě rozhodnutí Ministerstva financí o změně povolení.
5. Žalobkyně dále namítaly, že nebyly splněny zákonné podmínky pro vydání usnesení o zastavení řízení. Žalobkyně odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55, dle kterého může být řízení zastaveno pro zjevně právně nepřipustnou žádost pouze tehdy, kdy je nepřipustnost patrná již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování. Dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 A 62/2017-34, je dále nepřijatelné, aby správní orgán o zastavení řízení z důvodu zjevné právní nepřipustnosti žádosti rozhodl až 9 měsíců po jejím podání. Předmětné řízení

bylo vedeno měsíce a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno, aniž by navrhovatelům bylo umožněno vyjádřit se ke zpochybňovaným skutečnostem, resp. aniž by se s nimi správní orgán prvního stupně v rozhodnutí vypořádal. Bylo tak porušeno právo na spravedlivý proces, právo navrhovatelů vlastnit, právo na podnikání a výkon jiné hospodářské činnosti a další ústavně zakotvené principy. Žalobkyně závěrem uvedly, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

6. Ministryně financí k tomu uvedla, že byly naplněny podmínky pro vydání usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Z úřední činnosti jí bylo známo, komu byla předmětná povolení vydána, a ke zjištění této skutečnosti není nezbytné dokazování. Zároveň nebyla přesáhnuta mez dovoleného ověřování procesních podmínek. Co se týče prodlení s vyřízením žádosti, ministryně konstatovala, že v důsledku zavedení opatření k zabránění šíření onemocnění COVID-19 pracovali zaměstnanci příslušného odboru z domova, a neměli plný přístup k pracovním materiálům. Tento postup je tak zákonný a odůvodněný a nedošlo ke svévoli ani k porušení práva na spravedlivý proces.

III. Žaloba

7. Žalobkyně v podané žalobě po stručné rekapitulaci průběhu správního řízení namítly, že správní orgány v řízení ignorovaly zásadu vázanosti pravomocným správním rozhodnutím a zásadu presumpce správnosti správního rozhodnutí, když nezohlednily skutečnost, že na základě platného, účinného a pravomocného rozhodnutí o změně se ke dni 1. 10. 2015 stala provozovatelem her žalobkyně 1). Předchůdce - společnost MASOX a.s. a žalobkyně 1) podaly společnou žádost, ve které byla předmětná rozhodnutí o povolení výslovně, jasně a srozumitelně uvedena. Ministerstvo financí této žádosti vyhovělo a vydalo rozhodnutí o změně, které výslovně, jasně a srozumitelně uvádí rovněž předmětná rozhodnutí o povolení, resp. hry provozované na jejich základě. Společnost MASOX a.s. tak nemůže být osobou odlišnou od účastníka řízení, když v době vydání prvostupňového rozhodnutí již několik let nebyla provozovatelem. V napadeném rozhodnutí tato pochybení napravena nebyla. Žalovaná se nijak nevyjádřila k předloženému rozhodnutí o změně a společné žádosti, ani k dalším skutečnostem, z nichž vyplývá oprávnění žalobkyně 1) provozovat hry. Dle žalobkyní navíc patrně existují dvě verze rozhodnutí o změně a dvě verze společné žádosti.
8. Žalobkyně dále namítají, že IS SDSL není spolehlivý, neboť vykazuje řadu chyb a nepřesností. Žalobkyně poukázaly na korespondenci mezi Ministerstvem financí a Generálním ředitelstvím cel, ze které je zřejmá skutečnost, že rozhodnutí o povolení vydaná společností MASOX a.s. v roce 2013 nebyla v IS SDSL evidována až do roku 2020. Z této korespondence je také zřejmé, že přinejmenším v únoru roku 2020 byla v IS SDSL jako provozovatel her na základě předmětných povolení vedena žalobkyně 1). Ministryně proto pochybila, když s poukazem na IS SDSL odmítla jako neopodstatněný návrh na provedení důkazu výslechem svědků za účelem prokázání tvrzení žalobkyní týkajících se oprávnění žalobkyně 1) provozovat hry podle předmětných rozhodnutí o povolení ve spojení s rozhodnutím o změně.
9. Dále žalobkyně namítají, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Žalobkyně odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55, dle kterého může být řízení zastaveno pro zjevně právně nepřipustnou žádost pouze tehdy, kdy je nepřipustnost patrná již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 A 62/2017-34, je dále nepřijatelné, aby správní orgán

o zastavení řízení z důvodu zjevné právní nepřipustnosti žádosti rozhodl až 9 měsíců po jejím podání. Žalobkyně tvrdí, že si žalovaná na různých místech napadeného rozhodnutí odporuje, když jednou tvrdí, že nebylo prováděno dokazování ani zjišťování, ale následně uvádí, že za účelem prověření tvrzení žalobců byla provedena kontrola spisu a IS SDSL. Žalobkyně jsou toho názoru, že pokud by bylo na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět, pak by nebyl důvod pro zjišťování resp. provádění kontroly. Žalobkyně navíc poukazují na skutečnost, že v době podání žádosti byla v IS SDSL jako oprávněný provozovatel her vedena žalobkyně č. 1, na první pohled tak nemohlo být zřejmé, že není osobou oprávněnou k podání žádosti. Podle žalobkyní nebyl dán žádný důvod pro vydání prvostupňového rozhodnutí až po téměř 4 měsících od doručení žádosti, přičemž za takový důvod nelze považovat COVID-19.

10. Žalobkyně závěrem namítly, že prvostupňové i napadené rozhodnutí jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ministryně se předně v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřila k rozhodnutí o změně a ke společné žádosti společnosti MASOX a.s. a žalobkyně 1), ve kterých byla jasně a srozumitelně uvedena předmětná rozhodnutí o povolení. Z napadeného rozhodnutí však není zřejmé, zda ministryně tyto dokumenty vzala při svém rozhodování v potaz, a pokud ano, jakým způsobem byly hodnoceny. Žalobkyně dále tvrdí, že odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je obecné, strohé a nepřesvědčivé, a tím pádem nepřezkoumatelné. Žalobkyně proto poukázaly na ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, podle které musí rozhodnutí být řádně odůvodněno, musí být přesvědčivé a musí z něj být jasně seznatelné důvody a úvahy, kterými se správní orgán při rozhodování řídil.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Ministryně ve svém vyjádření k žalobě ze dne 5. 4. 2022 uvedla, že napadené rozhodnutí je správné po formální i materiální stránce, je řádně odůvodněno a je plně přezkoumatelné.
12. Nesouhlasí s názorem, že ve správním řízení bylo ignorováno rozhodnutí o změně. Na základě rozhodnutí o změně došlo k převodu pouze osmi konkrétních povolení k provozování centrálních loterních systémů, přičemž mezi těmito nebyla předmětná čtyři povolení. Ke změně provozovatele ze společnosti MASOX a.s. na žalobkyni 1) tak nikdy nedošlo. Je přesvědčena, že výše uvedeným byly naplněny předpoklady pro vydání usnesení o zastavení řízení pro zjevnou právní nepřipustnost. Pokud správní orgán prvního stupně přistoupil ke zjišťování skutečností vyplývajících ze správního spisu, posuzoval pouze přípustnost žádosti o změnu. Nepřistoupil tak k meritornímu posuzování žádosti a pouze ověřil, zda na žalobkyni přešlo postavení provozovatele loterií. V souladu s ustálenou judikaturou tak žalovaný neprováděl další dokazování či zjišťování a přistoupil k vydání usnesení o zastavení řízení. Přiznala, že nebyla dodržena lhůta předvídaná správním řádem, uvedla však, že prodlení nebylo způsobeno meritorním posuzováním žádosti, nýbrž specifickými okolnostmi nouzového stavu, kdy došlo ke zpomalení činností spojených s vydáním rozhodnutí ve věci.
13. Ministryně financí se dále vyjádřila k ověřené kopii rozhodnutí ze dne 26. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-5, předložené žalobkyněmi, která obsahovala výčet 12 povolení k provozování loterií a podobných her. Následným ověřením bylo zjištěno, že tato kopie nesouhlasí s dokumenty, které jsou evidovány žalovaným v rámci jeho spisové služby a v rámci IS SDSL. Předložená ověřená kopie neodpovídá jak rozhodnutí ze dne 26. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-5, předloženému společnosti MASOX a.s., tak totožnému

rozhodnutí ze dne 26. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4, předloženému žalobkyni č. 1. Oběma rozhodnutími došlo ke změně osmi povolení k provozování loterií. Z předložené ověřené kopie je pak zřejmé, že první strana byla upravena tak, že do textu byla dopsána čtyři povolení, jejichž změny se žalobkyně domáhají. Zároveň je zřejmé, že bylo upraveno rozložení první strany rozhodnutí tak, aby nedošlo ke změně druhé strany rozhodnutí. Ministryně financí tak předloženou ověřenou kopii považuje za falzifikát.

14. K námitce nepřezkoumatelnosti uvedla, že jak prvostupňové, tak i napadené rozhodnutí byly dostatečně odůvodněny. Je zřejmé, z jakého důvodu je žádost o změnu zjevně právně nepřípustná. Není přitom potřeba, aby bylo v usnesení o zastavení řízení přímo odkázáno na rozhodnutí o změně, jelikož právě zjevná právní nepřípustnost vycházela ze samotné žádosti o změnu. V rámci napadeného rozhodnutí se ministryně rovněž vypořádala s rozhodnutím o změně. Zdůraznila, že smyslem odůvodnění správních rozhodnutí je vysvětlit přezkoumatelným způsobem, na základě jakého skutkového a právního posouzení bylo rozhodnuto, což v daném případě bylo splněno. Ministryně financí dále odkázala na judikaturu správních soudů týkající se nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí.
15. K tomuto procesnímu podání žalobkyně 1) a 2) nepodaly žádné další vyjádření.

V. Postup Městského soudu v Praze

16. Obě procesní strany, jak žalobkyně 1 a 2), tak i ministryně financí, ke svým procesním podáním přiložily předmětná změnová rozhodnutí ministerstva ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4, jehož obsahu a podoby se dovolávají. Jelikož je na první pohled zjevné, že se tyto verze změnového rozhodnutí ve výroku (a obecně v podobě úvodní strany) odlišují, městský soud procesní strany a společnost MASOX, a. s. vyzval, aby mu doložily originály vyhotovení těchto rozhodnutí.
17. Společnosti MASOX, a.s. a žalobkyně 1) v reakci na tuto žádost uvedly, že změnová rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4 (určeno pro MASOX a.s.) a č. j. MF-38884/2015/34-5 /určeno pro žalobkyni 1)/ jim byla doručena osobním předáním ze strany ministerstva financí, nikoliv elektronicky (k tomu předložily předávací protokol). Společnosti MASOX, a.s. a SLOT Group a.s. se vzdaly práva na odvolání, rozhodnutí tak nabyla právní moci. Společnost MASOX a.s. městskému soudu předložila autorizovanou konverzi úředně ověřené kopie změnového rozhodnutí. Žalobkyně 1) předložila autorizovanou konverzi notářského zápisu o osvědčení stavu věci č. N335/2020, NZ 314/2020 ze dne 6. 11. 2020 /jehož přílohou je verze změnového rozhodnutí adresovaného žalobkyni 1)/, který vyhotovil notář Mgr. Petr Werner na žádost advokáta Mgr. et Mgr. Petra Průši.
18. Společnost MASOX, a. s. a ani žalobkyně originály jimi dokládaných rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015 č. j. MF-38884/2015/34-4 resp. a č. j. MF-38884/2015/34-5 /určeno pro žalobkyni 1)/ soudu nepředložily s odůvodněním, že tyto originály by měl mít k dispozici advokát Mgr. et Mgr. Petr Průša (vyjádření ze dne 14. 4. 2023 resp. vyjádření ze dne 16. 4. 2023). Později (21. 4. 2023) společnosti MASOX, a.s. i žalobkyně 1) doplnily, že ani advokát Mgr. et Mgr. Petr Průša originál rozhodnutí nepředložil, neboť se mu je nepovedlo dohledat. Obecně tak mají obě tyto společnosti za to, že plně postačí rozhodnutí v té podobě, v jaké již soudu byly předloženy, poukázaly na to, že pokud autenticitu zpochybňuje ministerstvo, tíží ho v této otázce důkazní břemeno.

19. Žalovaný předložil soudu ve dnech 30. 3. a 25. 4. 2023 nejprve elektronickou verzi a poté listinnou kopii správního spisu sp. zn. MF-38884/2015/34. Uvedl, že rozhodnutí jsou vyhotovena v automatických šablonách, které generují standardizovaný formát, strukturu, font. Formální stránka je vždy kontrolována 4 osobami (zpracovatelem, vedoucím, ředitelem a sekretariátem), není možné, aby bylo vypraveno rozhodnutí s jiným fontem v záhlaví než v ostatním textu rozhodnutí. Osobní předání rozhodnutí nebylo neobvyklé, bylo nejrychlejší, účastníci se na místě vzdávali práva na odvolání. Ministerstvo dohledalo datovou zprávu ze dne 19. 10. 2015, kterou žalobkyni 1) zaslalo rozhodnutí MF3884/2015/34-5, na kterém je vyznačena doložka právní moci a které je elektronicky podepsáno. Toto rozhodnutí nebylo společností SLOT Group rozporováno.
20. Žalovaný dále uvedl, že změnová rozhodnutí č. j. MF-38884/2015/34-4 a MF-38884/2015/34-5 byla předmětem šetření Policie ČR, které bylo odloženo usnesením č. j. KRPK-19315-177/TČ-2020-190381 ze dne 25. 2. 2021 a v němž policejní orgán konstatoval, že předkládané verze rozhodnutí jsou padělky. Žalovaný rovněž ke všem předmětným povolením na základě řady nestandardních okolností (nestandardní vedení spisu, nestandardní posouzení žádosti, nestandardní aspekty rozhodnutí a doručení rozhodnutí) konstatoval, že tato podle jeho názoru byla podstrčena k podpisu oprávněné úřední osobě, ovšem, protože splňují formální náležitosti, přistupuje k nim ministerstvo jako k řádným pravomocným rozhodnutím.

VI. Vyjádření žalobkyně 2) ze dne 15. 6. 2023

21. Žalobkyně 2) ve vyjádření z 15. 6. 2023 poukázala na výsledky kontrolní činnosti NKÚ ze dne 22. 5. 2023 označené jako „*Kontrolní závěr z kontrolní akce 22/31 Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her*“, kontrola byla provedena v období únor – prosinec 2022, kontrolované období bylo od roku 2014 do r. 2022. Zpráva na několika místech v různých souvislostech konstatuje, že systém ISDL je nevyhovující, má omezenou funkčnost, neobsahuje informace o složených kaucích, ty jsou evidovány v listinné podobě, v excelovských tabulkách, nejsou evidovány doby platnosti bankovní záruky. Je nutno manuálně vkládat a zapisovat dokumenty do ISDL. Je tím snížena efektivita kontrolní činnosti SFÚ a Celní správy ČR. Neúplnost a nespolehlivost systému potvrdilo i ministerstvo ve vyjádření ke sp. zn. 10 Af 5/2023 a sp. zn. 11 Af 35/2021.

VII. Jednání

22. Jednání ve věci se konalo 22. 6. 2023. Na něm procesní strany setrvaly na svých dosavadních procesních postojích, vyjadřovaly se především k otázce autenticity obou verzí rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4 a č. j. MF-38884/2015/34-5.
23. Soud na jednání provedl důkaz listinami, které navrhly žalobkyně: žádostí Generálního ředitelství cel ze dne 20. 1. 2020 o vyjádření k problematice povolení, odpovědí Ministerstva financí ze dne 24. 1. 2020 na žádost o vyjádření k problematice povolení, odpovědí Ministerstva financí ze dne 7. 2. 2020 na žádost o doplnění podkladů, úředním záznamem Celního úřadu pro hlavní město Prahu ze dne 23. 3. 2020 o vyhodnocení dat z aplikace SDSL a zprávou Nejvyššího kontrolního úřadu ze dne 22. 5. 2023 označenou „*Kontrolní závěr z kontrolní akce 22/31 Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her*“.

24. Soud provedl další důkazy: rozhodnutím ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4 a č. j. MF-38884/2015/34-5 v té podobě vyhotovení, v jaké je soudu předložily společnosti MASOX a.s. a žalobkyně 1 a 2) /č. l. 17, 27, 64, 70 a 72 soudního spisu/. Dále provedl důkaz těmito rozhodnutími v té podobě vyhotovení, v jaké je soudu předložil žalovaný /č. l. 50 a 51 soudního spisu/, v jaké jsou součástí původního správního spisu /č. l. 76, 105/ a vyjádření ministerstva financí ze dne 25. 4. 2023. Dále soud provedl důkaz notářským zápisem ze dne 6. 11. 2020 notáře Mgr. Petra Wernera.
25. Soud provedl důkaz ohledáním datové zprávy předložené ministerstvem financí pod názvem „TMP18571207DZ 315327266 - Obsah - SLOT Group as (wy3gb3g).zfo“, usnesením policie z 25. 2. 2021, čj. KRPK-19315-177/TČ-2020-190381, originálem správního spisu sp. zn. MF-38884/2015/34.
26. Soud neprovedl důkazy navrhované žalobkyní 2): tisková zpráva NKÚ ke kontrolní akci ze dne 12. 6. 2023 – výstupy kontrolní akce NKÚ jsou zřejmé ze zprávy. Tisková zpráva je tak nadbytečná. Dále soud neprovedl důkazy navrhované žalobkyní 2): Vyjádření žalovaného ze dne 4. 5. 2023 předložené v soudním řízení vedeném Městským soudem v Praze pod sp. zn. 10 Af 5/2023 a vyjádření žalovaného ze dne 2. 6. 2023 předložené v soudním řízení vedeném Městským soudem v Praze pod sp. zn. 11 Af 35/2021. Tyto podklady jsou soudu známy z úřední činnosti. Výpis z obchodního rejstříku CEC Praha, a.s., usnesení ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-3 – jedná se o nadbytečné důkazy, které nemají přímou souvislost s podstatou věci, tj. které rozhodnutí o změně povolení je autentické.
27. Městský soud neprovedl důkaz společnou žádostí o změnu povolení k provozování hazardních her ze dne 20. 2. 2020, usnesením Ministerstva financí ze dne 5. 6. 2020, č. j. MF-16352/2020/7303-2, společnou žádostí MASOX a Slot Group ze dne 20. 8. 2015 ve znění zahrnujícím 4 předmětná povolení, rozhodnutím ministryně financí ze dne 19. 11. 2021, č. j. MF-16352/2020/7303-11 včetně doručenek, rozklad ze dne 19. 6. 2020, žádostí o vydání rozhodnutí o rozkladu ze dne 24. 8. 2020, žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 11. 11. 2021, předávacím protokolem ze dne 25. 9. 2015 a protokolem o vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutím ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4 a č. j. MF-38884/2015/34-5. Jedná se o součásti předloženého správního spisu, kterým se dokazování neprovádí, u těchto listin navíc není spor o autenticitu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

VIII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

28. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu a v mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění (dále jen “s. ř. s.”), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
29. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.
30. Společnou žádostí o změnu povolení k provozování hazardních her ze dne 20. 2. 2020 žalobkyně 1 a 2) žádaly o vydání rozhodnutí, na základě kterého se provozovatelem her dle povolení vedených pod sp. zn. MF-96553/A/2013/34, MF-84415/A/2013/34, MF-107736/A/2013/34 a MF-105176/A/2013/34, na místo žalobkyně 1) stane žalobkyně 2).

31. Usnesením Ministerstva financí ze dne 5. 6. 2020, č. j. MF-16352/2020/7303-2, bylo podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o změnu základních povolení vedených pod sp. zn. MF-96553/A/2013/34, MF-84415/A/2013/34, MF-107736/A/2013/34 a MF-105176/A/2013/34, a to z důvodu, že předmětná povolení byla vydána osobě odlišné od žalobkyně 1).
32. Proti prvostupňovému rozhodnutí podaly žalobkyně rozklad ze dne 19. 6. 2020. K rozkladu mj. přiložily společnou žádost ze dne 20. 8. 2015 o změnu povolení (včetně předmětných povolení) ze společnosti MASOX a.s. na žalobkyni 1). Dále přiložily ověřenou kopii rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 26. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-5, kterým se provozovatelem her podle 12 povolení (včetně již 4 předmětných povolení) měla stát žalobkyně 1). Dále přiložily předávací protokol ze dne 25. 9. 2015, podle kterého Ministerstvo financí společnosti MASOX a.s. a žalobkyni 1) mj. předalo rozhodnutí vydaná pod č. j. MF-38884/2015/34-3, MF-38884/2015/34-4 a MF-38884/2015/34-5.
33. Dne 24. 8. 2020 žalobkyně s ohledem na uběhnutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí požádaly o vydání rozhodnutí o rozkladu. Dne 11. 11. 2021 podaly žalobkyně žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. O této žádosti rozhodla ministryně financí dne 30. 11. 2021 tak, že jí nevyhověla, neboť o rozkladu již bylo rozhodnuto.
34. O rozkladu bylo rozhodnuto rozhodnutím ministryně financí ze dne 19. 11. 2021, č. j. MF-16352/2020/7303-11, kterým byl rozklad zamítnut.

Nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí

35. Soud se nejdříve zabýval žalobním tvrzením, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobkyně konkrétně namítaly, že se žalovaný nezabýval rozhodnutím o změně a společnou žádostí společnosti MASOX a.s. a žalobkyně 1), dále že prvostupňové rozhodnutí je nedostatečně odůvodněné, a že ministryně se nezabývala dvěma předkládanými rozhodnutími.
36. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006-63), nevypovídá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec byly v řízení nějaké důkazy provedeny. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která

neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.

37. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38 správní orgán nemá povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.
38. Soud po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí jsou přezkoumatelná.
39. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí formálně obsahuje všechny náležitosti správního rozhodnutí, a lze z něj seznat konkrétní důvody, o něž se rozhodnutí o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu opírá – ministerstvo shrnuje, že účelem žádosti u předmětných povolení byla změna provozovatele ze žalobkyně 1) na žalobkyni 2). Předmětná povolení však byla vydána osobě odlišné od žalobkyně 1), která není oprávněna podat žádost o změnu, jedná se tedy o zjevně právně nepřipustnou žádost.
40. Totéž platí pro žalované rozhodnutí, v jehož odůvodnění žalovaný neopomněl reagovat na uplatněné rozkladové námitky, které shrnul předtím na stranách 2 až 7 napadeného rozhodnutí. Žalovaný své závěry alespoň stručně odůvodnil. Z napadeného rozhodnutí tak vyplývá, proč žalovaný považoval argumentaci žalobkyně za neopodstatněnou.
41. První konkrétní námitkou žalobkyň je, že se ministryně nevypořádala s odkazem na společnou žádost společnosti MASOX a.s. a žalobkyně 1). Městský soud poukazuje na to, že na základě této žádosti bylo vydáno samotné pravomocné rozhodnutí o změně, které má na rozdíl od žádosti právní závaznost pro danou věc. Ministryně se v napadeném rozhodnutí zabývala stěžejním rozhodnutím o změně, neboť v pasáži *„Vyjádření k argumentaci navrhovatele“* žalovaný mj. uvedl následující: *„Ministerstvo financí v žádném případě nerozporuje skutečnost, že k 1. říjnu 2015 došlo k převodu některých povolení k provozování loterií a jiných podobných her ze společnosti MASOX na společnost SLOT Group [...] Ministerstvu financí je však zároveň známo, že tímto rozhodnutím nedošlo k převodu předmětných povolení...“* V následující části odůvodnění rozhodnutí pak konstatuje, že změnovým rozhodnutím došlo k převodu nikoliv 12 povolení (tj. včetně 4 předmětných), jak žalobkyně tvrdí, ale toliko 8 (tj. bez 4 předmětných) povolení. Ministryně také shrnuje důvody, proč k tomuto vymezení předmětu změnového rozhodnutí došlo – 4 předmětná povolení totiž ve společné žádosti ze dne 21. 5. 2015 nebyly uvedeny a nebyly později ani doplněny.
42. Ministryně tedy nijak nezpochybnila, že zde bylo řízení o změně rozhodnutí, na jehož základě došlo k převodu některých povolení na žalobkyni 1) ze společnosti MASOX, ovšem vyložila, že se toto řízení netýkalo předmětných povolení, proto o nich touto změnou nebylo rozhodnuto.
43. K druhé konkrétní námitce nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí (nevypořádání se s rozhodnutími v podobě předložené od žalobkyní), žalované rozhodnutí na str. 8 svého rozhodnutí uvádí, že *„provozovatelům bylo následně odesláno do datové schránky rozhodnutí o nabytí právní moci rozhodnutí, které je totožné s rozhodnutím vedeným ve správním spise“*. Z toho je tedy zřejmé, že ministryně námitkám žalobkyní nevyhověla z toho důvodu, že podklady správního spisu nesvědčily tvrzením žalobkyní o pravosti a pravdivosti jejich předložených verzí změnové rozhodnutí.
44. S ohledem na shora uvedené proto soud uzavřel, že napadené rozhodnutí je z hlediska vypořádání námitek rozkladu či srozumitelnosti přezkoumatelné, neboť žalovaný se

v napadeném rozhodnutí s námitkami vypořádal a svou argumentaci řádně a srozumitelně zdůvodnil.

Autenticita rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4 a č. j. MF-38884/2015/34-

5

45. Stěžejním předmětem sporu je otázka, zda byla rozhodnutími Ministerstva financí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4, a č. j. MF-38884/2015/34-5, předmětná povolení převedena ze společnosti MASOX a.s. na žalobkyni 1). Obě žalobkyně tvrdí, že předmětná povolení přešly tímto změnovým rozhodnutím na žalobkyni 1), což dokládají svou verzí tohoto rozhodnutí. S tím žalovaný správní orgán nesouhlasí, neboť verze změnového rozhodnutí založená ve správním spise předmětná povolení neobsahuje, poukazuje tedy na verzi změnového rozhodnutí ve správním spise.
46. Městskému soudu je známo, že těmito okolnostmi se zabýval jeho 11. senát pod sp. zn. 11 Af 35/2021. V nynější věci se jedná o totožné skutkové okolnosti, městský soud pak neshledal důvod k zásadnímu odklonu od závěrů, které vyslovil v rozsudku ze dne 6. 6. 2023, č. j. 11 Af 35/2021 – 127.
47. Z provedeného dokazování soud zjistil následující skutečnosti.
48. Ze sdělení Generálního ředitelství cel ze dne 20. 1. 2020 vyplývá, že de dni 20. 12. 2019 nebyla předmětná povolení vedená pod č. j. MF-96553/A/2013/34, MF-84415/A/2013/34, MF-107736/A/2013/34 a MF-105176/A/2013/34, evidována v IS SDSL. Předmětná povolení byla do aplikace dodána ze strany ministerstva financí. Generální ředitelství cel zjistilo, že od povolení, které jí předložila při kontrole žalobkyně 1), se předmětná povolení lišila absencí písmene „A“ v čísle jednacím a v obsahu. Povolení byla vystavena na společnost MASOX a.s. a žádné povolení nebylo převedeno na žalobkyni 1). Ministerstvo financí v informačním systému tyto skutečnosti opravilo a dle záznamu Celního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 23. 3. 2020 byly údaje opraveny a jako provozovatel byla uvedena společnost MASOX a.s.
49. Z rozhodnutí ministerstva financí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4 a č. j. MF-38884/2015/34-5, které soudu předložil žalovaný, vyplývá, že předmětem bylo 8 označených změn rozhodnutí ministerstva financí původně vydaných společností MASOX, a.s.:
 - APEX MULTI MAGIX VLT č. MF-118754/2012/34 ze dne 10. 1. 2013,
 - APOLLO GAMES VLT č. j. MF-118755/2012/34 ze dne 20. 12. 2012,
 - PROLINK č. j. MF-29152/2013/34 ze dne 7. 2. 2013,
 - VIDEOLOTERNÍ TERMINÁLOVÝ SYSTÉM IconicSb č. j. 34/18499/2009 ze dne 19. 3. 2009,
 - MAGIC LOTTO č. j. MF-118753/2012/34 ze dne 14. 12. 2012,
 - MULTI LOTTO č. j. MF-118756/2012/34 ze dne 3. 1. 2013,
 - KAJOT VLT č. j. 34/48712/2009 ze dne 30. 6. 2009,
 - IVT SYNOT č. j. MF-84415/2013/34 ze dne 6. 9. 2013.
50. Z rozhodnutí ministerstva financí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4, který soudu předložila společnost MASOX a.s. a č. j. MF-38884/2015/34-5, který soudu předložila žalobkyně 1) shodně vyplývá, že předmětem bylo 12 označených změn rozhodnutí ministerstva financí vydaných společností MASOX, a.s. (zvýrazněna jsou 4 předmětná povolení):
 - APEX MULTI MAGIX VLT č. MF-118754/2012/34 ze dne 10. 1. 2013,

- APOLLO GAMES VLT č. j. MF-118755/2012/34 ze dne 20. 12. 2012,
 - **APOLLO GAMES VLT č. j. MF-96553/A/2013/34 ze dne 1. 10. 2013,**
 - PROLINK č. j. MF-29152/2013/34 ze dne 7. 2. 2013,
 - VIDEOLOTERNÍ TERMINÁLOVÝ SYSTÉM IconicSb č. j. 34/18499/2009 ze dne 19. 3. 2009,
 - MAGIC LOTTO č. j. MF-118753/2012/34 ze dne 14. 12. 2012,
 - MULTI LOTTO č. j. MF-118756/2012/34 ze dne 3. 1. 2013,
 - **MULTI LOTTO č. j. MF-105176/A/2013/34 ze dne 22. 10. 2013,**
 - KAJOT VLT č. j. 34/48712/2009 ze dne 30. 6. 2009,
 - **KAJOT VLT č. j. MF-107736/A/2013/34 ze dne 4. 11. 2003,**
 - IVT SYNOT č. j. MF-84415/2013/34 ze dne 6. 9. 2013,
 - **IVT SYNOT č. j. MF-84415/A/2013/34 ze dne 6. 9. 2013.**
51. Obě předložené verze vykazují náležitosti formálně bezvadného rozhodnutí. Požívají tedy status veřejné listiny a podle ustanovení §53 odst. 3 správního řádu pak platí, že „*listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.*“ Skutečnosti zapsané ve veřejné listině tedy mohou být, v případě existence důkazů zpochybňujících správnost zapsaných údajů, předmětem dokazování.
52. Každá ze stran pak svou předkládanou verzí prokazuje opak verze rozhodnutí té druhé strany; jedná se z hlediska důkazní síly o dokazování rovnocennými listinami.
53. Co se týče vizuální podoby rozhodnutí dodaných žalobkyněmi a společností MASOX a.s., jejich formální úprava je zjevně odlišná v porovnání s verzí dodanou žalovaným a podpůrně i s jinými písemnostmi ministerstva financí, které jsou součástí správního spisu. V záhlaví verze obou rozhodnutí žalobkyň je ministerstvo financí včetně adresy, telefonu a faxu označeno jiným písmem (patkovým fontem). U telefonních čísel dále chybí symbol telefonu. Mezi označením výroku číslicí I. a slovem „*mění*“ je menší odstup řádku než jako ve verzi předložené žalovaným a rovněž než jako mezi označením výroku II. a slovem „*schrvaluje*“ a označením výroku III. a slovem „*ukládá*“ v témže rozhodnutí i v rozhodnutí žalovaného.
54. Žalovaný soudu k důkazu předložil datovou zprávu ve formátu .zfo, z jejíhož obsahu vyplývá, že do datové schránky žalobkyně 1) bylo dne 19. 10. 2015 doručeno rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015 v té podobě, v jaké jej předložil soudu žalovaný - předmětem je změna toliko 8 povolení pro společnost MASOX a.s., tj. bez nyní předmětných 4 povolení. Dále součástí správního spisu je tzv. referátník nebo votum (podepsáno 4 různými osobami), v jehož závěru ministerstvo shrnuje, že ke změně povolení dochází u 8 vyjmenovaných povolení. Opět, součástí ani tohoto dokumentu nejsou 4 předmětná povolení.
55. Soud dále provedl důkaz originálem správního spisu sp. zn. MF-38884/2015/34, který žalovaný na jednání předložil. Ten obsahoval 2 verze žádosti žalobkyně 1) a společnosti MASOX, a.s. ze dne 20. 8. 2015 s přílohami, sdělení specializovaného finančního úřadu ze dne 11. 9. 2015, usnesení ministerstva financí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-3, rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015-34-4 a č. j. MF-38884/2015-34-5, předávací protokol ze dne 25. 9. 2015 a vzdání se práva na odvolání od obou společností z 25. 9. 2015, žalobkyni 1) elektronicky zaslanou verzí rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015-34-4.

56. Soud zjistil, že obsah originálního spisu se významně odlišuje od kopie spisu, kterou žalovaný předložil soudu jak v elektronické, tak v listinné podobě. V elektronické i listinné kopii spisu, jakož i v originále je založena společná žádost MASOX a.s. a SLOT GROUP, a.s. ze dne 20. 8. 2015 o změnu povolení, která obsahovala 4 předmětná povolení a založena je tam i ta verze, která předmětná 4 povolení neobsahovala. V originálu správního spisu sp. zn. MF-38884/2015/34 se však oproti elektronické a listinné kopii spisu, kterou žalovaný poskytl soudu, 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 MASOX a.s.). Obě verze jsou k sobě spojené 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 a vizuálně se tak shodují s tou podobou rozhodnutí, které soudu předložily žalobkyně. V místě sešití v levém horním rohu jsou tyto verze rozhodnutí překryty bílou lepkou a z obou stran oraženy razítkem červené barvy Ministerstvo financí, č. razítka 19. Druhé verze rozhodnutí, které předmětná povolení neobsahují, jsou psány bezpatkovým písmem a vizuálně se shodují s verzí rozhodnutí, již se dovolává žalovaný. Bezpatkovým písmem je výše uvedená hlavička uvedena jak na rozhodnutích, která sporné povolovací rozhodnutí neobsahují, tak na všech ostatních písemnostech ve správním spise.
57. Dle usnesení policie z 25. 2. 2021, čj. KRPK-19315-177/TČ-2020-190381, 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*“.
58. Z výše uvedeného primárně plyne, že ministryně vzala za základ napadeného rozhodnutí skutkový stav, který je v rozporu se spisy. Ve stěžijním „*změnovém*“ správním spise sp. zn. MF-38884/2015/34 se totiž nachází obě verze společných žádostí i obě verze rozhodnutí o změně. Ministryně vycházela toliko z verze rozhodnutí, kterou za originální považuje žalovaný, k podobě rozhodnutí, které jsou rovněž ve správním spisu založeny, se nijak nevyjadřuje.
59. 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).
60. 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.).
61. Soud proto doplnil dokazování toliko k otázce přechodu sporných povolovacích rozhodnutí a to na základě těch skutečností, které mu vyplynuly z procesních podání žalobkyň, tak i žalovaného, popř. ze správního spisu. 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.

62. Z provedených důkazů je patrné, že řada nestandardností provázela již samotná sporná povolovací rozhodnutí - tato rozhodnutí se nenacházela v IS SDSL, jejich číslo jednací je na první pohled neobvyklé, neboť oproti řadě jiných povolení, které obsahem obou verzí společné žádosti žalobkyně 1) a MASOX, a.s., obsahuje písmeno „A“ a nezvyklá je i délka povolení. Řadu dalších nestandardních okolností žalovaný tvrdil ve svém vyjádření ze dne 25. 4. 2023. I přesto však žalovaný ke sporným povolovacím rozhodnutím přistupuje jako k platným a účinným.
63. Samotné rozhodnutí o změně, kterým argumentují žalobkyně, je sice 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 nijak svůj závěr o padělání rozhodnutí nezdůvodnila, patrně vycházela především z vyjádření a podkladů žalovaného. Takový skutkový závěr policie v každém případě není dle soudu dostatečný pro to, aby bylo možné spolehlivě uzavřít, že jde o padělek a originálem je verze předkládaná žalovaným.
64. Také žalovaným praktikovaný systém „několika očí“ při kontrole vydávaného rozhodnutí (viz. votum resp. referátník ve správním spise) sice obecně může eliminovat případná pochybení správního orgánu při vydávání a vypravování rozhodnutí. Bez dalšího nelze však vyloučit, že se v tomto případě tento systém minul svým účinkem, a že žalobkyně 1) a společnost MASOX, a.s. při předání obdrželi jinou než schválenou verzi rozhodnutí.
65. Za naprosto zásadní pro přetrvávající pochyby o skutkovém stavu totiž soud považuje skutečnost, že v originále správního spisu se nacházely obě verze rozhodnutí (a to jak adresované žalobkyni 1), tak společnosti MASOX a.s.) tak i ta verze společné žádosti, která sporná povolovací rozhodnutí obsahovala. Ty verze rozhodnutí, které žalovaný nepovažuje za autentické, tj. se 4 předmětnými povoleními, jsou chráněny proti rozeřetí a jsou přitom opatřeny lepkou a razítkem ministerstva financí, což nenasvědčuje tomu, že by šlo o dokument, který by ministerstvu byl „nahodile podstrčen“ do spisu. Ministerstvo si jeho bylo existence vědomo a s tímto dokumentem zjevně nakládalo. Tuto duplicitu ve spise pak žalovaný nijak věrohodně nevysvětlil. Městský soud se pozastavil i nad tím, že referátník spisu neobsahuje kompletní seznam všech součástí spisu a není tak ani uvedeno, kdy byly do spisu vloženy. Referátník maximálně vyjmenovává 6 podkladů řízení (plné moci, herní plány, smlouvu, kopie původních povolení, notářské zápisy, potvrzení o složení jistoty). Založené podklady správního spisu v originále pak nejsou očíslovány. Spis je takto veden v rozporu s požadavky § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a pro tento nedostatek není zřejmé, zda i originál správního spisu byl soudu vůbec předložen v kompletní podobě.
66. Originál datové zprávy doručený žalobkyni 1) 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. Jednalo se totiž toliko o zaslání rozhodnutí s vyznačenou doložkou právní moci. Originál rozhodnutí byl žalobkyni 1) a společnosti MASOX, a.s. předán osobně a z protokolu o předání těchto rozhodnutí, natož ze vzdání se práva na odvolání jednoznačně nevyplývá, která verze rozhodnutí z těch, které jsou založeny v originálu správního spisu, byla žalobkyni 1) a společnosti MASOX, a.s.

vlastně předána. Proto pouze z toho, že žalobkyni 1) bylo datovou zprávou zasláno rozhodnutí, které předmětná 4 povolení neobsahovala, nelze podle názoru soudu spolehlivě dovozovat, že autentické znění rozhodnutí, která byla žalobkyni 1) a společnosti MASOX, a.s. prvně doručena osobně, bylo také to, které předmětná 4 povolení neobsahuje.

67. Naopak, na věci nic nemění ani to, že žalobkyně 1) předložila notářský zápis, jenž má osvědčovat autenticitu jí předkládané verze rozhodnutí a že společnost MASOX a.s. předložila autorizovanou konverzi úředně ověřené verze jí předkládaného rozhodnutí. Obě tyto vyhotovení prokazují toliko to, že jde o úředně ověřené dokumenty rozhodnutí v té podobě, v jaké byly ověřujícím orgánům předloženy. V žádném případě však podle soudu neprokazují pravou, původní a autentickou verzi rozhodnutí v té podobě, v jaké je soudu předložily.
68. 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.
69. Městský soud tedy nemohl tedy přisvědčit závěru žalovaného, že by existovala pouze jedna verze rozhodnutí, která je součástí správního spisu a ta jediná že by byla autentická. Ať už se dvojí verze podkladů do žalovaným předkládaného spisu dostaly jakýmkoliv způsobem, je zjevné, že i žalovaný /nejenom minimálně žalobkyně 1)/ jimi disponoval a bylo na něm, aby včas tento rozpor odstranil a skutkový stav postavil na jisto.
70. Řádné zjištění skutkového stavu bude vyžadovat zásadní a rozsáhlé dokazování. Bude nutné znovu posoudit relevantnost svědků, jejichž výslech žalobkyně navrhly v rozkladu. Správní orgány se též budou muset podrobně zabývat skutečnostmi a důkazy, které zjistila policie při prověřování trestní věci, nestandardnostmi, na které žalovaný poukazoval ve svých vyjádřeních, okolnostmi osobního předání rozhodnutí aj.
71. Soud zdůrazňuje, že v žádném případě nedospěl k závěru, že účinné a platné je rozhodnutí o změně ve verzi předložené žalobkyněmi. Dospěl (pouze) k závěru, že skutkový stav vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění ohledně otázky, zda rozhodnutí o změně obsahovalo ve výroku též sporná 4 předmětná povolení 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).

Ostatní námitky

72. Městský soud vypořádal i zbývající námitky a to z důvodů procesní ekonomie. Soud je sice názoru, že přetrvává rozpor o tom, která z předkládaných verzí změnového rozhodnutí z 25. 9. 2015 je autentická, přičemž odstranění tohoto rozporu bude věcí dalšího řízení. To však ještě nebrání tomu, aby soud hodnotil nezákonnost napadeného rozhodnutí v těch aspektech, které lze oddělit od této samotné skutečnosti.
73. Podle § 87 odst. 4 zákona o hazardních hrách platí, že povolení podle tohoto zákona je nepřevoditelné.

74. Podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu platí, že řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná.
75. Žalobkyně namítají chybovost, nespolehlivost či neúplnost údajů informačního systému SDSL a podporují to mj. závěry Nejvyššího kontrolního úřadu (Kontrolní závěr z kontrolní akce 22/31). Podle § 130a je ministerstvo je správcem informačního systému provozování hazardních her, který obsahuje a zpracovává zejména údaje podle § 130a o provozovatelích, hazardních hrách, účastnících hazardních her, osobách zapsaných v rejstříku podle § 16, technických zařízeních, herních prostorech a dozorové činnosti. Jedná se o informační systém, jehož povaha je toliko evidenční, zápisem do systému se nekonstitují a ani neruší či nezanikají práva.
76. Z provedeného dokazování vyplývá, že předmětná povolení nebyla ke dni 20. 1. 2020 (kdy Generální ředitelství cel požádala ministerstvo financí o vyjádření k této skutečnosti), v informačním systému evidována důsledkem administrativní chyby, stejně tak došlo k pochybení při uvedení žalobkyně 1) jako držitele předmětných povolení. V každém případě již ze sdělení ministerstva financí dne 7. 2. 2020 vyplývá, že stav v IS SDSL bude uveden do souladu se stavem skutečným. Úřední záznam Celního úřadu pro hlavní město Prahu ze dne 23. 3. 2020, poté potvrzuje, že u dvou z předmětných povolení č. j. MF-105176/A/2013/34 a MF-107736A2013/34 je již uvedena společnost MASOX, a.s. Byť tedy došlo k úpravě evidovaných údajů v informačním systému, šlo o nikoliv svévolnou úpravu, ale o postup, jehož účelem bylo soulad evidovaných údajů s obsahem správního spisu.
77. Správní orgán prvního stupně rozhodoval již na základě informací, které se shodovaly s obsahem správního spisu. Kontrolou údajů v IS SDSL tedy ministerstvo a potažmo ministryně ověřili jen tolik, že i údaj evidovaný v informačním systému skutečně odpovídá tomu stavu, který vyplývá ze správního spisu.
78. Žalobkyně dále namítaly, že žalovaný pochybil, pokud odmítl návrh na provedení důkazu výsledkem svědků za účelem prokázání tvrzení žalobkyní týkajících se oprávnění žalobkyně č. 1 provozovat hry podle předmětných rozhodnutí. Jelikož jde o důkazní návrh, který uplatnily žalobkyně za účelem prokázání toho, že autentické znění rozhodnutí je to, která 4 předmětná povolení obsahují a ani originál správního spisu tento rozpor spolehlivě nevyvrací, relevantnost tohoto důkazu bude muset žalovaný znovu posoudit v dalším řízení (k tomu výše).
79. Podle další žalobní námitky nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.
80. Zjevná právní nepřipustnost je definována judikaturou jako „neurčitý právní pojem, který je však nutno vykládat restriktivním způsobem. Podle ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu totiž takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55). Podle citovaného rozhodnutí je zjevně právně nepřipustná taková žádost, u jejíhož posuzování nebude správní orgán muset uplatňovat správní uvážení či vykládat neurčité právní pojmy. K míře přípustnosti dokazování a zjišťování se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 1. 2014, č. j. 3 Ads 9/2013-51, kde konstatoval, že „zjevná právní nepřipustnost žádosti musí být zřejmá již na první pohled a k tomuto závěru nelze dospět teprve z výsledků dalšího

dokazování či zjišťování. V této souvislosti je však třeba vytknout, že ono další dokazování či zjišťování se týká meritorního posuzování věci a vyhodnocení přiložených podkladů k žádosti, nikoli ověřování splnění základních procesních podmínek pro vedení řízení. Zjištění, zda řízení nebrání právní překážka, nelze považovat za zapovězené dokazování či zjišťování. Naopak, zdejší soud považuje za zcela logické a samozřejmé, že je povinností správního orgánu tyto záležitosti zkoumat. Důvod mj. tkví též v hospodárnosti správního řízení, protože by nebylo účelné vést řízení, v němž by byly řešeny již rozhodnuté záležitosti. Zároveň je zřejmé, že v rámci posouzení žádosti z hlediska její zjevné právní nepřípustnosti musí správní orgán činit určité kroky, které potvrdí správnost takového rozhodnutí. V opačném případě by se jeho rozhodnutí blížilo svévoli. Musí však postupovat velmi obezřetně a nepřesáhnout mez dovoleného ověřování procesních podmínek.“

81. Správní orgán I. stupně i žalovaný vycházeli z toho, že autentická je ta verze změnového rozhodnutí, které neobsahuje 4 předmětná povolení. Z prvostupňového rozhodnutí pak vyplývá, že žalovaný správní orgán ověřil jedinou skutečnost, zda je žalobkyně 1) oprávněna k podání žádosti o změnu. Totéž platí pro ministryni, která k této skutečnosti kromě správního spisu o změně prověřila i evidenci v IS SDSL. Z těchto podkladů podle správních orgánů pak bylo zjevné, že na žalobkyni 1) předmětná povolení ze společnosti MASOX a.s. nepřešla, neboť nebyly ani předmětem rozhodnutí o změně. Podle názoru soudu tak správní orgány dostaly svým povinností za toho předpokladu, že zjistily toliko nezbytnou skutečnost, že není splněna základní procesní podmínka pro vedení řízení o změně – tedy, že žádost nepodala oprávněná osoba, ale osoba, která nedržela předmětná povolení, a proto je ani nemohla převést na jinou osobu. V souladu s těmito zjištěními poté procesně zcela adekvátně zastavil řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.
82. Pokud by se tedy ukázal za správný a bezrozporný výchozí předpoklad, že autentická je ta verze změnového rozhodnutí, které neobsahuje 4 předmětná povolení, postupovaly by správní orgány procesně adekvátně tomuto skutkovému stavu. Za současné situace, kdy však o přechodu povolení panuje rozpor a bude nezbytné provést zásadní doplnění podkladů, zastavení řízení pro zjevnou právní nepřípustnost podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu však neobstojí.
83. Žalobkyně také namítly, že v době podání žádosti byla v IS SDSL jako oprávněný provozovatel her vedena žalobkyně 1) a na první pohled tak nemohlo být zřejmé, že není osobou oprávněnou k podání žádosti. Soud poukazuje na to, že žalobkyně podaly společnou žádost 21. 2. 2020, tj. již 2 týdny poté, co ministerstvo financí chybu v evidenci prokazatelně nejpozději zjistilo. Evidované údaje byly v IS SDSL nejpozději ke dni 23. 3. 2020 opraveny a jako provozovatel tam byla uvedena společnost MASOX a.s. Prvostupňové rozhodnutí pak bylo vydáno dne 5. 6. 2020, tedy s časovým odstupem po úpravě údajů v informačním systému. I kdyby ke dni podání žádosti byla u předmětných povolení evidována žalobkyně 1), tak ke dni prvostupňového rozhodnutí byly tyto údaje již opraveny, což naopak plně svědčí tomu, že v tuto dobu již na první pohled bylo zjevné, že žalobkyně 1) není oprávněným držitelem předmětných povolení.
84. K žalobní námitce, že nebyl dán žádný důvod pro vydání prvostupňového rozhodnutí až po téměř čtyřech měsících od doručení žádosti, v čemž žalobkyně spatřují potvrzení toho, že žádost nebyla zjevně nepřípustná, městský soud uvádí následující.
85. Žádost byla podána dne 21. 2. 2020, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno 5. 6. 2020. Citovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 A 62/2017-34, je

v několika ohledech na věc nepřiléhavý. Tehdejší dobu řízení devět měsíců, která správnímu orgánu trvala, než vydal rozhodnutí v dané věci, soud pouze použil jako další argument pro závěr, že právní nepřípustnost žádosti nebyla zjevná. Hlavním důvodem pro zrušení tehdy žalovaného rozhodnutí bylo to, že žalovaná (Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) nevypořádala ani jednu odvolací námitku (neboť disponovala toliko blanketním odvoláním, nikoliv již jeho doplněním, které jí nebylo předloženo). Dalším důvodem bylo, že byt měla být žádost dle správního orgánu zjevně právně nepřípustná, správní orgán žadatelku vyzval k odstranění vad žádosti. V této souvislosti pak městský soud zdůraznil, že „*má-li být řízení zastaveno pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti, nelze žadatele vyzývat k doplnění žádosti o cokoli jiného, než co může sloužit k ověření základních procesních podmínek pro vedení řízení, neboť jakékoliv jiné doplnění žádosti by stejně nemohlo výsledek řízení nijak ovlivnit. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu je aplikovatelné pouze tehdy, je-li právní nepřípustnost žádosti skutečně zjevná již po prvním seznámení se s obsahem dané žádosti.*“

86. V nynější věci však panují jiné okolnosti: doba, po kterou správnímu orgánu prvního stupně trvalo vydat prvostupňové rozhodnutí, je menší než poloviční, a rozhodnutí bylo vydáváno za trvání pandemických opatření a omezení, kdy (jak je obecně známá skutečnost) mnozí zaměstnanci správních orgánů vykonávali práci z domova a měli ztížený přístup k informačním systémům a správním spisům. Lze proto dojít k závěru, že zpoždění s vydáním rozhodnutí nebylo způsobeno meritorním posuzováním nebo obsáhlým zjišťováním procesních podmínek, nýbrž obtížnějšími okolnostmi tehdejšího stavu a organizace práce. Soud se proto s touto žalobní námitkou neztotožnil.

IX. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

87. Soud shrnuje, že z provedeného dokazování jednoznačně nevyplynulo, zda držitelem oprávnění k provozování hazardních her podle předmětných povolení je stále společnost MASOX a.s., nebo žalobkyně 1). Městský soud je toho názoru, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy a navíc vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění tak nebyla oprávněna k podání žádosti o změnu předmětných povolení. Napadené rozhodnutí proto zrušil podle § 77 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
88. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
89. Společné náklady obou žalobkyní se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Tento soudní poplatek žalobkyně zaplatily společně a nerozdílně, jelikož byly společnými účastníky správního řízení a adresáty jednoho žalovaného rozhodnutí (§ 2 odst. 8 zákona č. 549/1991 Sb., soudní řád správní). Městský soud proto uložil žalovanému, aby tento náklad soudního řízení nahradil žalobkyním společně a nerozdílně.
90. Městskému soudu pak ze soudního spisu nevyplynulo, že by žalobkyni 1) mimo soudní poplatek vznikly nějaké další náklady řízení. Žalobkyně 1) činila v řízení všechny procesní úkony svým jménem resp. prostřednictvím insolvenčního správce Ing. Davida Jánošíka (žaloba dne 26. 1. 2022, vyjádření ze dne 16. 2. 2022, 30. 3., 16. 4., 21. 4. 2023). Advokát JUDr. Pavel Hrášek pak soudu osvědčil oprávnění zastupovat žalobkyni 1) až po vyhlášení rozsudku po jednání ve věci dne 22. 6. 2023, v řízení žádný úkon právní služby neučinil. Soud žalobkyni 1) proto náhradu dalších nákladů řízení nepřiznal.

91. Další náklady řízení u žalobkyně 2) spočívají v odměně za zastupování advokátem. Ten ve věci uplatnil náhradu za dva a půl úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, půl úkonu podání dne 15. 6. 2023 a účast na ústním jednání, které trvalo jednu hodinu a 48 minut). Žalobci náleží náhrada ve výši částky **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 2) náleží náhrada **daně z přidané hodnoty** dle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši **21 %**, jejíž je plátcem. Celkem náleží žalobkyni 2) na náhradě nákladů řízení částka ve výši **10.285 Kč** (2x3400 Kč + 1x 1700 Kč + 1785 Kč).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližší 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 22. června 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.

předsedkyně senátu