



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN a. s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 46/2016 - 119,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M.

Odůvodnění:

[1] Ministr financí rozhodnutím ze dne 11. 3. 2016, č. j. MF-9142/2016/34-1, zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2015, č. j. MF-48871/2012/34-7 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný rozhodl ve věci změny rozhodnutí ze dne 17. 1. 2008, č. j. 34/104870/2007, ve znění pozdějších rozhodnutí (dále jen „*původní povolení*“), kterým žalobkyni povolil provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „*zákon o loteriích*“). Žalovaný prvostupňovým rozhodnutím:

- (a) změnil původní povolení tak, že zrušil schválené návštěvní a reklamační řády vztahující se k jednotlivým koncovým interaktivním videoloterijním terminálům (výrok I.),
- (b) doplnil původní povolení o „vedlejší ustanovení“ ukládající žalobkyni (i) povinnost uvést provozní dobu do souladu s obecně závaznou vyhláškou obce upravující časové určení pro provozování loterií a jiných podobných her, (ii) povinnost provozovat interaktivní videoloterijní terminály po celou dobu vymezenou v návštěvních řádech uvedených provozoven, (iii) povinnost zajistit umístění návštěvních řádů příslušných provozoven na viditelném a přístupném místě v dané provozovně a (iv) povinnost zaslat orgánům státního dozoru návštěvní řády s uvedením provozní doby provozoven, a to nejpozději jeden den před zahájením provozování loterie nebo jiné podobné hry a v případě změny provozní doby oznámit tuto změnu nejpozději jeden den před její předpokládanou účinností (výrok II.),
- (c) změnil původní povolení tak, že jej podřadil pod § 2 písm. l) zákona o loteriích (výrok III.) a
- (d) rozhodl, že ostatní podmínky uvedené v původním povolení *„zůstávají nadále v platnosti“* (výrok IV.).

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který jí vyhověl a rozsudkem ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 46/2016 - 119, rozhodnutí o rozkladu zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud zrušil rozhodnutí o rozkladu pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, a proto, že skutkový stav, který byl základem tohoto rozhodnutí, nemá oporu ve spise.

[4] Žalobkyně mimo jiné namítala, že žalovaný prvostupňovým rozhodnutím zrušil také reklamační řády, které se ze své podstaty provozní doby netýkají. Dle městského soudu z obsahu správního spisu nevyplývá, na základě jakých podkladů žalovaný dospěl k závěru, že reklamační řády bylo nutné zrušit, jelikož v nich nebyla zakotvena povinnost žalobkyně respektovat obecně závazné vyhlášky obcí upravující dobu provozování loterií a jiných podobných her. Reklamační řády totiž nebyly součástí správního spisu, a současně z něj nevyplývá, že by žalovaný či ministr financí prováděli dokazování obsahu těchto reklamačních řádů. Podle městského soudu není zřejmé, jaké podklady pro vydání rozhodnutí žalovaný shromáždil, a na základě jakých podkladů o zrušení reklamačních řádů rozhodl. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ prvostupňového rozhodnutí tak nemá oporu ve spise. V důsledku výše uvedených nedostatků není zřejmé, zda prvostupňové rozhodnutí v části týkající se zrušení reklamačních řádů vychází ze zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a zda si žalovaný opatřil takové podklady pro vydání rozhodnutí, aby stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, zjistil. Ministr financí tuto vadu neodstranil, a tudíž je vadné rovněž rozhodnutí o rozkladu. S ohledem na uvedené městský soud nemohl posoudit žalobní námitku týkající se zrušení reklamačních řádů.

pokračování

[5] Dále městský soud shledal, že součástí správního spisu nebylo ani původní povolení ani k němu vydaná tzv. „doplňková povolení“ (jak je označuje žalovaný). Ze správního spisu rovněž nevyplývalo, že by ministr financí obsah původního povolení, „doplňkových povolení“ a prvostupňového rozhodnutí porovnával. Dle městského soudu tak není zřejmé, jak žalovaný a ministr financí dospěli k závěru, že prvostupňovým rozhodnutím nebyla do původního povolení doplněna povinnost žalobkyně kolidující s jejími povinnostmi vyplývajícími z „doplňkových povolení“. Tento závěr ministra financí nemá ve spise oporu, nebylo možné jej na základě předloženého správního spisu ověřit a městský soud tudíž nemohl v tomto ohledu rozhodnutí o rozkladu přezkoumat.

[6] Proti rozsudku městského soudu podává žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Dle stěžovatele městský soud pochybil, jelikož rozhodnutí o rozkladu zrušil bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle něhož je rozhodnutí o rozkladu nepřezkoumatelné, neboť součástí spisového materiálu nebylo původní povolení. Toto povolení se standardně nestává součástí správního spisu, který je veden v řízení o jeho změně, jelikož je účastníku řízení známo. Původní povolení a jeho dodatky bývají příliš obsáhlé na to, aby byly vedeny ve více spisech k řízením, která se jich týkají. Nadto, předmětem nynějšího řízení bylo vydání rozhodnutí o změně původního povolení, a nikoli samotné původní povolení.

[8] Stěžovatel namítá, že městskému soudu na jeho výzvu předložil správní spis vedený ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu a prvostupňovému rozhodnutí. Pokud městský soud považoval za nutné, aby stěžovatel předložil také správní spis týkající se původního povolení (případně původní povolení včetně „doplňkových povolení“ jako takové), měl stěžovatele k doplnění spisového materiálu vyzvat, jak to učinil v jiných řízeních. Svým postupem městský soud porušil právní jistotu stěžovatele. Na podporu své argumentace stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, č. 617/2005 Sb. NSS.

[9] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Městský soud zrušil rozhodnutí o rozkladu z důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., a nebyl tak povinen nařizovat ústní jednání. Dle žalobkyně městský soud neshledal rozhodnutí o rozkladu nepřezkoumatelným jen proto, že ve správním spise absentují reklamační řády či původní povolení, ale také proto, že rozhodnutí o rozkladu neobsahuje úvahy stěžovatele vedoucí k vydání tohoto rozhodnutí. Žalobkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] První kasační námitkou stěžovatel zpochybnil, zda městský soud postupoval správně, pokud ve věci nenařídil jednání a rozhodnutí o rozkladu zrušil z důvodu dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[13] Zrušením správního rozhodnutí bez nařízení jednání dle § 76 odst. 1 s. ř. s. se judikatura zdejšího soudu mnohokrát zabývala. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS (všechna zde citovaná judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz) uvedl, že „[u]stanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. stanoví podmínky, za nichž soud není povinen nařídít jednání, a to proto, že by to bylo nadbytečné a neekonomické, neboť soudu je ze spisu či z rozhodnutí dostatečně zřejmé, že procesní postup či rozhodnutí jsou natolik vadné, že rozhodnutí musí být zrušeno.“

[14] Městský soud zrušil rozhodnutí o rozkladu mimo jiné proto, že v důsledku absence příslušných reklamačních řádů ve správním spisu nemohl posoudit, zda tyto reklamační řády byly v rozporu s právními předpisy, a bylo proto nezbytné, aby je stěžovatel zrušil (odstavce 101 až 103 napadeného rozsudku). Příčinu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu dále městský soud spatřoval v tom, že nebylo možné zjistit, proč (na základě jakých podkladů) dospěl ministr financí k závěru, že prvostupňovým rozhodnutím nebyla do původního povolení doplněna povinnost žalobkyně kolidující s povinnostmi, které jí byly dříve stanoveny „doplňkovými povoleními“, a městský soud tudíž nemohl tento závěr ministra financí přezkoumat (odstavce 128 až 131 napadeného rozsudku).

[15] S výše uvedenými závěry městského soudu se kasační soud ztotožňuje. Ze správního spisu ani z rozhodnutí o rozkladu (stejně jako z prvostupňového rozhodnutí) nevyplývá, jaké podklady týkající se zrušení reklamačních řádů stěžovatel shromáždil, a na základě jakých podkladů o jejich zrušení rozhodl; součástí správního spisu totiž žádné reklamační řády nejsou. Jak přiléhavě konstatoval i městský soud, z obsahu správního spisu ani z přezkoumávaných správních rozhodnutí současně nevyplývá, že by byl obsah reklamačních řádů ve správním řízení zjišťován. Z odůvodnění přezkoumávaných správních rozhodnutí je sice patrné, že stěžovatel zrušil blíže nespecifikované reklamační řády (spolu s řády návštěvními) proto, že byly schváleny před rokem 2012 a provozovatelům v nich tudíž nebyla uložena povinnost respektovat dobu provozu loterií a jiných podobných her stanovenou obecně závaznými vyhláškami obcí. Stěžovatel však žádné podklady, ze kterých by tyto skutečnosti vyplývaly, v rozhodnutí o rozkladu neoznačil. Odkazované „řády“ ve svých rozhodnutích nijak blíže neidentifikoval, a tyto podklady nejsou ani součástí správního spisu, jak bylo zdůrazněno výše.

[16] Nejvyšší správní soud přisvědčuje také tomu, že z obsahu správního spisu nelze zjistit, zda došlo v posuzované věci ke kolizi povinností stanovených žalobkyní v prvostupňovém rozhodnutí a „doplňkových povoleních“ vydaných k původnímu povolení. Správní spis neobsahuje původní povolení, „doplňková povolení“ ani jiné podklady, na základě kterých by bylo možné uvedenou námitku posoudit – tedy zejména porovnat notifikační lhůty stanovené prvostupňovým rozhodnutím se lhůtami stanovenými v jednotlivých „doplňkových povoleních“. Žalobkyně obdobnou námitku uplatnila již v rozkladu, přičemž ministr financí ji neshledal důvodnou (str. 23 rozhodnutí o rozkladu). Z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu však nevyplývá, na základě jakých konkrétních

pokračování

podkladů ke svým závěrům ministr financí dospěl, ani že by obsah prvostupňového rozhodnutí, původního povolení a „doplňkových povolení“ porovnával. Tyto skutečnosti nevyplývají ani ze správního spisu.

[17] Nejvyšší správní soud dodává, že prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí o rozkladu konkrétně specifikují (uvedením dne vydání a číslem jednacím) pouze původní povolení. Jak uvedeno výše, další listiny, které prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí o rozkladu zmiňují a kterých se týkaly rozkladové i žalobní námitky (tedy mimo jiné také reklamační řády a „doplňková povolení“), ve výroku ani odůvodnění správních rozhodnutí blíže specifikovány nejsou; stěžovatel je označuje jen jako „návštěvní řády“, „reklamační řády“ a „doplňková povolení“. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí o rozkladu pouze vyplývá, že reklamačních řádů a „doplňkových povolení“ je větší množství, neboť jsou uváděny v plurálu, a dále že se jedná o reklamační a návštěvní řády schválené někdy před rokem 2012 (např. strana 7 rozhodnutí o rozkladu) a „doplňková povolení“ vydaná naopak po roce 2012 (např. strana 23 rozhodnutí o rozkladu). Jednoznačnou specifikaci či přiblížení jejich obsahu prvostupňové rozhodnutí ani rozhodnutí o rozkladu nenabízí.

[18] V rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]odle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. NÚS).“ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002 - 24, „[s]oud zruší rozhodnutí pro nesrozumitelnost odůvodnění zejména tehdy, jestliže odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které pohnuly správní orgán k vydání rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“. V rozsudku ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 181/2018 - 29, Nejvyšší správní soud konstatoval, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, pokud trpí tak závažnými nedostatky, že fakticky znemožňují zjistit, jak a z jakých důvodů správní orgán rozhodl.

[19] V nyní posuzované věci přistoupil městský soud ke zrušení rozhodnutí o rozkladu z více důvodů, které v napadeném rozsudku řádně vysvětlil. Městský soud se též řádně seznámil s obsahem správního spisu a s odůvodněním rozhodnutí o rozkladu a prvostupňového rozhodnutí (resp. s jejich nedostatky). Je zřejmé, že příčinou zrušení rozhodnutí o rozkladu nebyla pouhá absence původního povolení ve správním spisu, a námitky stěžovatele jsou tedy v tomto směru liché.

[20] Nejvyšší správní soud se se závěrem městského soudu, dle něhož odůvodnění rozhodnutí o rozkladu trpí zásadními nedostatky, ztotožňuje (viz odstavce [15] až [17] výše). Tyto nedostatky by nemohly být zhojeny prostým doplněním spisového materiálu v řízení před městským soudem, jak se stěžovatel mylně domnívá. V souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu totiž takto závažné nedostatky rozhodnutí o rozkladu způsobují nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí pro nesrozumitelnost.

V tomto směru tak Nejvyšší správní soud koriguje závěr městského soudu, který rozhodnutí o rozkladu zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající (dle městského soudu) pouze v nedostatku důvodů. Tato dílčí nesprávnost však není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť jeho výrok je ve výsledku správný a důvody napadeného rozsudku v převažující míře ob stojí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[21] Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 6/2004 - 105 není přílehlavý. Závěry tohoto rozsudku by bylo možné na posuzovanou věc aplikovat, jen pokud by byla neúplnost předloženého správního spisu zcela zřejmá. Pokud tomu tak není, soud vychází z předpokladu, že správní spis byl předložen ve své úplné podobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Afs 7/2008 - 91). Neúplnost správního spisu by byla zcela zřejmá zejména, pokud by ze spisového přehledu vyplývalo, že správní spis některé podklady, z nichž správní orgán vycházel, před rozhodnutím ve věci obsahoval, ale správní orgán předložil soudu správní spis z jakéhokoli důvodu neúplný, bez těchto podkladů; pak by bylo namístě, aby soud správní orgán k doplnění spisu vyzval. V nyní posuzované věci však nic nenasvědčovalo tomu, že určité listiny součástí správního spisu dříve byly (dle číslování jednotlivých listin žádná nechybí a ani ze spisového přehledu není patrné, že by ve spise nějaká listina absentovala). Městský soud tak oprávněně vycházel z předpokladu úplnosti správního spisu, a nebyl povinen stěžovatele vyzvat k jeho doplnění.

[22] Nejvyšší správní soud si je vědom existence rozsudků tohoto soudu ze dne 19. 1. 2023, č. j. 4 As 61/2022 - 35, a ze dne 30. 5. 2023, č. j. 2 As 37/2022 - 31, vydaných ve skutkově i právně obdobných věcech mezi týmiž účastníky řízení. Těmito dvěma rozsudky Nejvyšší správní soud napadené rozsudky městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Třetí senát přesto neshledal důvod pro postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Pro postoupení věci rozšířenému senátu by bylo nutné identifikovat „[o]becnější závěr vyslovený v některém z (...) citovaných rozsudků, který by byl výslovně popřen jiným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, popř. od něhož by se hodlal sám postupující senát odchýlit“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019 - 35, č. 4189/2021 Sb. NSS). Závěry výše citovaných rozsudků se nicméně vztahují právě vždy jen k jednomu konkrétnímu případu, aniž by z nich vyplývaly obecné právní otázky, které by byly vzájemně v rozporu. V nynějším případě tak třetímu senátu nevznikla povinnost postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů mu nenáleží.

[25] Právo na náhradu nákladů řízení náleží procesně úspěšné žalobkyni, a to za jeden úkon právní služby učiněný jejím zástupcem, konkrétně za vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 8. 4. 2022 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále

pokračování

jen „advokátní tarif“. Žalobkyni tedy náleží odměna ve výši 3 100 Kč za daný úkon právní služby [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu], společně s náhradou hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč, celkem tedy 3 400 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), proto se odměna zvyšuje o částku odpovídající sazbě této daně (21 %), konkrétně o 714 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti činí v daném případě částku 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M., advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. července 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu