



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně **BONVER WIN a. s.**, se sídlem Praha 1, Jungmannova 32/25, zastoupené JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Praha 8, Pobřežní 394/12, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 525/15, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 43/2016 - 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 4. 3. 2016, č. j. MF-6226/2016/34-2, zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2015, č. j. MF-48873/2012/34-7 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný rozhodl ve věci změny rozhodnutí ze dne 17. 4. 2007, č. j. 34/25973/2007, ve znění pozdějších rozhodnutí (dále jen „*původní povolení*“), kterým bylo žalobkyni povoleno 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 43/2016 - 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 s tím, 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 bylo nutné reklamační řády 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; současně z něj nevyplývá, že by žalovaný či ministr financí vůbec prováděli dokazování jejich obsahu. Podle městského soudu tak 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 věcně posoudit žalobní námitku týkající se (ne)důvodnosti zrušení reklamačních řádů.

pokračování

[5] Dále městský soud shledal, že součástí správního spisu nebylo 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 vyplývajících 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 podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) 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, že je rozhodnutí o rozkladu nepřezkoumatelné z důvodu absence původního povolení ve spisovém materiálu. 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 dále namítá, že městskému soudu na jeho výzvu předložil správní spis vedený 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. Má za to, že pokud městský soud zrušil rozhodnutí o rozkladu z důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., nebyl povinen nařizovat ústní jednání. 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] Nejvyšší správní soud se již prakticky totožnou věcí týchž účastníků podrobně zabýval v rozsudku ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 58/2022 - 57. Od závěrů zde vyslovených není důvod se ani v nyní projednávané věci jakkoli odchylovat; v podrobnostech lze na tento rozsudek odkázat.

[13] 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.

[14] 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.“ Pokud tedy obстоjí závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu (k tomu viz dále), je evidentní, že jeho procesní postup byl zcela v souladu se zákonem.

[15] 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 odůvodnění napadeného rozsudku). Nepřezkoumatelnost 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; městský soud tudíž nemohl tento závěr ministra financí přezkoumat (viz odstavce 128 až 131 odůvodnění napadeného rozsudku).

[16] 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; reklamační řády totiž nejsou součástí správního spisu. Z obsahu správního spisu ani z přezkoumávaných správních rozhodnutí nadto nevyplývá, že by byl obsah reklamačních řádů ve správním řízení vůbec 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, avšak žádné podklady, ze kterých by tyto skutečnosti vyplývaly, v rozhodnutí o rozkladu nejsou označeny. Stěžovatel, respektive ministr financí tedy odkazované „řády“ nijak blíže neidentifikovali, ani tyto podklady nezahrnuli do správního spisu.

[17] Nejvyšší správní soud přisvědčuje závěru, že z obsahu správního spisu nelze zjistit, zda došlo v posuzované věci ke kolizi povinností stanovených žalobkyní v prvostupňovém

pokračování

rozhodnutí a doplňkových povolení 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. Ministr financí ji neshledal důvodnou (str. 23 rozhodnutí o rozkladu), z odůvodnění rozhodnutí však nevyplývá, o jaké konkrétní podklady opírá své závěry, ani že by porovnával obsah prvostupňového rozhodnutí, původního povolení a doplňkových povolení. Tyto skutečnosti nevyplývají ani ze správního spisu.

[18] Lze dodat, že prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí o rozkladu konkrétně specifikují (uvedením dne vydání a čísla jednacího) pouze původní povolení. 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 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 jedná se o reklamační a návštěvní řády schválené někdy před rokem 2012 (například str. 7 rozhodnutí o rozkladu) a doplňková povolení vydaná naopak po roce 2012 (například str. 23 rozhodnutí o rozkladu). Jednoznačnou specifikaci či přiblížení jejich obsahu prvostupňové rozhodnutí ani rozhodnutí o rozkladu nenabízí.

[19] 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.

[20] Městský soud zrušil rozhodnutí o rozkladu z více důvodů, které v napadeném rozsudku dostatečně vysvětlil. Řádně se přitom seznámil s obsahem správního spisu a s odůvodněním rozhodnutí o rozkladu a prvostupňového rozhodnutí. Je zřejmé, že příčinou zrušení rozhodnutí o rozkladu nebyla pouhá absence původního povolení ve správním spisu, protože jsou námitky stěžovatele v tomto směru liché.

[21] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, dle něhož odůvodnění rozhodnutí o rozkladu trpí zásadními nedostatky (viz odstavce [16] až [18]

výše), které 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.

[22] Jak již vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 As 58/2022 - 57, odkaz stěžovatele na rozsudek tohoto soudu č. j. 3 As 6/2004 - 105 není přílehlavý, neboť závěry uvedeného rozsudku by bylo možné na posuzovanou věc aplikovat, jen pokud by byla neúplnost předloženého správního spisu zcela zřejmá. Jednalo by se zejména o situaci, kdy 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. V nyní posuzované věci však nic nenasvědčovalo tomu, že určité listiny součástí správního spisu dříve byly. Městský soud tak oprávněně vycházel z předpokladu úplnosti správního spisu, a nebyl povinen stěžovatele vyzvat k jeho doplnění.

[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. 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 26. 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 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 16. listopadu 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu

