



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: **BONVER WIN, a.s.**, IČO: 258 99 651
se sídlem Praha 1, Jungmannova 32/25
zastoupený advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M.

proti
žalovanému: se sídlem Praha 8, Pobřežní 394/12

Ministerstvo financí
se sídlem Praha 1, Letenská 15

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 25. 5. 2023, č. j. MF-2083/2015/34-22,
takto:

- I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 25. 5. 2023, č. j. MF-2083/2015/34-22, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou zástupce žalobce JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr financí podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2015, č. j. MF-2083/2015/34-10, a řízení zastavil. Uvedeným rozhodnutím byla zrušena v rozhodnutí uvedená povolení k provozování loterií a jiných podobných her na území města Domažlice z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 2/2014.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce v podané žalobě namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí.
3. V prvním žalobním bodě žalobce namítal rozpor s § 90 odst. 4 správního řádu opravňující odvolací správní orgán zastavit řízení, a to s výjimkou případů, že jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody. Žalobce tvrdil, že mu zrušením předmětných povolení škoda vznikla. Tato škoda spočívala v nemožnosti provozování podnikatelské činnosti po stanovenou dobu. Na tuto skutečnost žalobce ministra upozornil v podaném rozkladu. K tomu žalobce poukázal na § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), s tím, že rozhodnutí ministra o tom, že prvostupňové rozhodnutí je nezákonné, by mělo zásadní význam pro možnost žalobce uplatnit svůj nárok na náhradu škody. Z uvedených důvodů měl žalobce za to, že se ministr měl věcí zabývat věcně. Závěrem tohoto žalobního bodu žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018, sp. zn. 7 As 70/2017, a komentářovou literaturu.
4. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítal nerespektování závazného právního závěru zdejšího soudu vysloveného v rozsudku ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 7/2016-108 (viz body 100, resp. 101 a 109). Tvrdil, že ministr sice posoudil otázku, nakolik je oprávněn znovu rozhodovat o zrušení povolení k provozování loterií, avšak tuto posoudil v rozporu s § 90 odst. 4 správního řádu, a tedy současně v rozporu s uvedeným rozsudkem zdejšího soudu se nezabýval závazným právním názorem soudu.

III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě

5. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. K uplatněným námitkám uvedl, že § 90 odst. 4 správního řádu je projevem zásady procesní ekonomie, jejíž uplatnění je namístě v případech, kdy nastane některý z důvodů pro zastavení řízení podle § 66 správního řádu, a správní orgán se tak již dále nezabývá věcnou stránkou případu. Dle žalovaného je jádrem sporu otázka, zda jiné rozhodnutí by nemohlo mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Dle žalovaného je pojmem „rozhodnutí“ v rámci formulace „rozhodnutí, které by mohlo mít význam pro náhradu škody“ myšleno jiné rozhodnutí správního orgánu než zrušení prvostupňového rozhodnutí a zastavení řízení z formálních důvodů uvedených v § 66 správního řádu. „Škodou“ je pak myšlena škoda způsobená státem při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., nikoli případný civilní odpovědnostní vztah mezi žalobcem a žalovaným. Ke stejnému výkladu dospívá i odborná komentářová literatura – srov. Jemelka, L. Pondělíčková, K. Bohadlo, D., dále také Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha, BOVA POLYGON, 2012, str. 782. ISBN 978-80-7273-166-4, a dále i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 276/2015-157. Žalovaný se domníval, že pro případné řízení o náhradě škody není významné, že nedošlo k formálnímu zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, které by dle žalobce mohlo zakládat nárok na náhradu škody. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013 „trvání na

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

formálním zrušení (změně) nezákonného rozhodnutí přehlídí cíl právní úpravy odpovědnosti státu za škodu“ (viz rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08-2, nebo nálezy ze dne 11. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 2201/10-2). Cílem § 90 odst. 4 správního řádu tak není lpění na přehnaném formalismu, který by pak měl za následek spíše porušení principu procesní ekonomie, cílem je naopak ochrana účastníka řízení v případě, který by se zrušením rozhodnutí a zastavením řízení vůbec nemohl domáhat náhrady škody, přičemž v případě jiného rozhodnutí ve věci by takový postup možný byl, což ovšem není posuzovaný případ. Z hlediska uplatnění nároku na náhradu škody ve smyslu zákona o odpovědnosti státu skutečnost, že ministr nezrušil prvostupňové rozhodnutí pro nezákonnost, nemá pro žalobce žádný význam, neboť nezákonnost předmětného rozhodnutí byla vyslovena správním soudem, když ten napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), pro nezákonnost zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 Afs 79/2012-37, nebo rozsudek ze dne 24. 3. 2016, 3 As 66/2015-30). Vydání jiného rozhodnutí o rozkladu tak nemohlo mít z hlediska případně uplatňovaného požadavku na náhradu škody pro žalobce význam. S ohledem na tuto skutečnost tak ministr postupoval správně, když toliko zrušil napadené rozhodnutí a řízení zastavil, neboť doba platnosti předmětných povolení v mezidobí již uplynula a další rozhodování o jejich zrušení by tak bylo zcela bez významu.

6. K námitce, podle které ministr nerespektoval závazný právní názor soudu, žalovaný uvedl, že vázanost právním názorem není absolutní. V odůvodněných případech se lze od vysloveného právního názoru odchýlit. Touto novou skutečností je dle žalovaného i plynutí času a s tím spojené odpadnutí předmětu řízení. V posuzovaném případě došlo během vydávání rozhodnutí o rozkladu ke zjištění nové skutečnosti, tedy že doba platnosti povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry již v mezidobí uplynula, přičemž tato změna zjištěných skutečností měla za následek to, že soudem vyslovený závazný právní názor se stal nadále neaplikovatelným. Vzhledem k tomu, že uplynutí doby platnosti povolení k provozování loterie nebo jiné obdobné hry samo o sobě obстоjí jako skutečnost pro zrušení rozhodnutí o zrušení povolení, se ministr již dále neuchýlil k posuzování případného rozporu obecně závazné vyhlášky s unijním právem, a to z důvodu zásady rychlosti a procesní ekonomie, když je zjevné, že i v případě, kdy by toto hodnocení učinil, nemohlo by to mít na konečné rozhodnutí žádný význam. V napadeném rozhodnutí přitom ministr podrobně odůvodnil, z jakého důvodu bylo na místě zvolit právě tento postup. Ve zrušujícím rozsudku ostatně bylo ministru uloženo, aby v prvé řadě posoudil, zda je oprávněn znovu rozhodovat o zrušení povolení k provozování loterií (jejichž časové omezení již v mezidobí uplynulo). Právě po tomto posouzení dospěl ministr k závěru, že je na místě postupovat dle § 90 odst. 4 správního řádu.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

7. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
8. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
 - Podle § 90 odst. 4 správního řádu jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

9. Soud o podané žalobě uvážil následovně:
10. Předně se soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Pouze přezkoumatelné rozhodnutí totiž může být podrobeno soudnímu přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je zcela zásadní vadou, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti a pro kterou je povinen rozhodnutí správního orgánu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35).
11. Podle výroku napadeného rozhodnutí ministr podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zrušil prvostupňové rozhodnutí a řízení zastavil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí ministr nejprve obsáhle a detailně zrekapituloval průběh dosavadního řízení, kdy zejména odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 7/2016-108, a na skutečnost, že kasační stížnost, kterou proti tomuto rozsudku podal, byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta. Následně shrnul, jakým povolením uplynula doba platnosti a jaká povolení byla změněna, pokud jde o místo provozování předmětných terminálů. Na základě těchto skutečností ministr sdělil, že vzhledem ke skutečnosti, že doba platnosti předmětných povolení v meziobdobí uplynula, nepovažuje vydání rozhodnutí o jejich zrušení za smysluplné. S ohledem na uvedené neshledal ministr důvod hlouběji se zabývat důkazními návrhy žalobce, neboť je považoval za nadbytečné. Napadené rozhodnutí je uzavřeno konstatováním ministra, že s ohledem na obsah rozsudku v jednotlivých bodech rozhodl o postupu podle § 90 odst. 4 správního řádu.
12. Ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu opravňuje odvolací správní orgán zastavit řízení, jestliže nastal některý z důvodů pro zastavení řízení, přičemž tyto důvody jsou obecně vymezeny v § 66 správního řádu. Z tohoto ustanovení zároveň vyplývá, že pro zastavení správního řízení musí být kumulativně splněny dvě základní podmínky, a to a) musí zde existovat skutečnost odůvodňující zastavení řízení podle § 66 správního řádu, případně jiného zákona, a současně b) jiné rozhodnutí o odvolání než rozhodnutí podle § 90 odst. 4 správního řádu nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.
13. Dle názoru soudu je napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelné jednak pro nesrozumitelnost a jednak pro nedostatek důvodů.
14. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost soud spatřuje ve skutečnosti, že ve výroku napadeného rozhodnutí absentuje uvedení ustanovení správního řádu, případně jiného zákona, podle kterého bylo předmětné řízení ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zastaveno, a současně toto ustanovení nelze dovodit ani z jeho odůvodnění, přičemž z odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze ani jednoznačně seznat rozhodný zákonný důvod (tj. konkrétní právní normu, resp. její hypotézu a dispozici) vedoucí k zastavení řízení.
15. K tomu soud dodává, že v projednávaném případě bylo předmětné správní řízení zahájeno z moci úřední podle § 46 odst. 1 správního řádu, a to z důvodu uvedeného v § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, konkrétně, že žalovaný na základě vlastního zjištění dospěl k závěru, že technická zařízení povolená na základě předmětných rozhodnutí jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou města

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

Domažlice č. 2/2014. Vzhledem k tomu, že se jednalo o řízení zahájené z moci úřední, nabízelo by se jeho zastavení z důvodů uvedených v § 66 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení existují toliko dva důvody zastavení řízení, a to (1) existence překážky litispendence a (2) odpadnutí důvodu řízení, pokud v řízení nelze pokračovat s právním nástupcem. Judikaturu k druhému z uvedených důvodů zastavení řízení shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 2 As 139/2015-25, kde konstatoval, že „§ 66 odst. 2 správního řádu lze použít pouze v řízení, kde budou kumulativně splněny dvě základní podmínky, a to, že v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení. Dopadá tak pouze na případy, kdy v průběhu řízení pominou podmínky řízení (existence způsobilých účastníků řízení a existence předmětu řízení), za kterých je správní orgán oprávněn ve věci rozhodnout.“.

16. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není jednoznačně patrný důvod, pro který bylo předmětné řízení zastaveno. Zdá se, že tak ministr učinil buď pro uplynutí doby platnosti předmětných povolení (ta však uplynula jen některým povolením, viz výše), nebo kvůli rozsudku zdejšího soudu, případně z obou těchto důvodů. Ani jeden z ministrem uváděných důvodů však nelze podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu. O litispendenci se v projednávaném případě nejedná a o odpadnutí důvodu řízení ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu lze sotva uvažovat, když nedošlo k naplnění ani jedné ze dvou podmínek stanovených v tomto ustanovení. První podmínka není splněna, neboť účastník řízení stále existuje. Již jen z tohoto důvodu nelze § 66 odst. 2 správního řádu využít. Pokud jde o druhou podmínku, jíž je odpadnutí důvodu řízení, pak důvod řízení spočívá v otázce, zda předmětná zařízení byla provozována v souladu s danou obecně závaznou vyhláškou, či nikoliv. Ani druhá podmínka není splněna, protože skutečnost, že některým povolením uplynula doba platnosti, nic nemění na tom, zda předmětná zařízení byla v rozhodné době provozována v souladu s danou obecnou vyhláškou, či nikoliv.
17. K tomu soud pro úplnost konstatuje, že žalobce po určitou dobu (od vydání předchozího rozkladového rozhodnutí do uplynutí doby platnosti dotčených povolení) nemohl předmětná povolení z důvodu rozhodnutí žalovaného využívat. Následným postupem ministra pak byl žalobci znemožněn věcný přezkum tohoto postupu. Konečně rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 7/2016-108, předchozí rozkladové rozhodnutí v dané věci shledal nezákonným z důvodu, že se žalovaný ani ministr řádně nevypořádali s námitkami porušení práva EU, ač tak bylo prioritně na nich. Odkaz ministra na tento rozsudek tak jako důvod pro zastavení řízení již ze samotné podstaty nemůže obstát.
18. Protože ministr v žalobou napadeném rozhodnutí neuvedl a ani nepopsal zákonný důvod, podle kterého v projednávaném případě došlo k zastavení řízení, dospěl soud k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
19. Pokud jde o nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, tu soud shledal ve skutečnosti, že úvaha ministra ve vztahu k druhé podmínce § 90 odst. 4 správního řádu, tj. že jiné rozhodnutí o odvolání než rozhodnutí podle § 90 odst. 4 správního řádu nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků, zcela absentuje.
20. Závěrem soud připomíná, že nemohl přihlížet k vyjádření žalovaného k podané žalobě, neboť předmětem soudního přezkumu je toliko žalobou napadené rozhodnutí. Rozhodné důvody tak musejí být uvedeny v napadeném rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

21. Jako *obiter dictum* soud uvádí, že za situace, kdy obecné ustanovení správního řádu upravující zastavení řízení není možné na projednávaný případ aplikovat, ministru nezbyvá, než nalézt jiné konkrétní ustanovení právního předpisu, podle kterého by bylo možno v daném případě řízení ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zastavit, anebo postupovat podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

22. Protože soud shledal napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, zrušil toto rozhodnutí a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
23. V dalším řízení bude na žalovaném, respektive ministru, aby o podaném rozkladu rozhodl v souladu se správním řádem a toto rozhodnutím náležitým způsobem odůvodnil.
24. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání (navzdory skutečnosti, že žalobce v reakci na výzvu soudu sdělil, že s rozhodnutím bez jednání nesouhlasí), neboť takový postup mu umožňuje § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
25. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Ve věci měl plný úspěch žalobce a soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci ve stanovené lhůtě náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady související s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč (§ 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky) a částkou 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 11 228 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě do rukou právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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 dne 30. ledna 2024

Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.