



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Tomáše Blažka 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, o přezkoumání rozhodnutí ministra financí ze dne 4. 3. 2016, č. j. MF-8009/2016/34-2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 47/2016 - 118,

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:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 7. 7. 2015 rozhodnutí č. j. MF-48878/2012/34-7, kterým žalobkyni částečně změnil a částečně doplnil povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dne 2. 10. 2009 podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“). Povolení se týkalo funkčně nedělitelného technického zařízení Centrálního loterního systému s obchodním názvem LADY MORGAIN. Žalovaný povolení změnil tak, že zrušil schválené návštěvní

a reklamační řády vztahující se k jednotlivým koncovým interaktivním videoloterijním terminálům a že podřadil povolení pod § 2 písm. l) aktuálně účinného loterijního zákona. Dále žalovaný doplnil povolení o nová vedlejší ustanovení o povinnostech provozovatele. Ministr financí rozhodnutím ze dne 4. 3. 2016, č. j. MF-8009/2016/34-2, zamítl rozklad podaný žalobkyní a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministra financí žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 10. 2. 2022, č. j. 10 Af 47/2016 - 118, žalobě vyhověl, rozhodnutí ministra financí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem byla absence podkladů ve správním spisu, ze kterých ministr financí vycházel ve svém rozhodnutí. Městský soud konstatoval, že součástí správního spisu předloženého žalovaným nebyly žádné reklamační řády, které byly zrušeny výrokem I. rozhodnutí žalovaného. Z obsahu správního spisu rovněž nevyplývalo, že by byl obsah reklamačních řádů žalovaným nebo ministrem financí v řízení jakkoli prokazován. Ze správního spisu tedy nebylo zřejmé, na základě jakých podkladů žalovaný rozhodl o zrušení reklamačních řádů. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ rozhodnutí, proto neměl ve spise oporu.

[3] Dalšími podklady, které městský soud ve správním spise postrádal, byla základní povolení a doplňková povolení vydaná žalovaným k základnímu povolení. Ministr financí v reakci na jednu z rozkladových námitek v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že jednotlivá doplňková povolení vydaná po roce 2012 nestanoví povinnosti, které jsou v rozporu s povinnostmi stanovenými v prvostupňovém rozhodnutí. Součástí správního spisu nicméně nebyla základní ani doplňková povolení vydaná k základnímu povolení. Ze správního spisu rovněž nevyplývá, že by ministr financí obsah základního povolení, prvostupňového rozhodnutí a doplňkových povolení jakkoli porovnával. Ze správního spisu tedy není zřejmé, na základě jakých podkladů dospěl ministr financí k závěru, že rozhodnutím žalovaného nebyla do základního povolení vnesena úprava kolidující s úpravou obsaženou v doplňkových povoleních. Také tento závěr ministra financí neměl ve spise žádnou oporu.

[4] Ostatní žalobní námitky městský soud posoudil jako nedůvodné.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti výše uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Podle stěžovatele městský soud pochybil, jestliže namísto výzvy k doplnění spisového materiálu o listiny, jejichž existence musela být městskému soudu zřejmá, přistoupil přímo ke zrušení rozhodnutí ministra financí pro nepřezkoumatelnost. Ve vztahu k absenci „měněného“ základního povolení ve správním spisu stěžovatel uvádí, že základní povolení se standardně nestává součástí správního spisu, který je veden k řízení o jeho změně. Toto povolení je účastníkovi jednak známo, zároveň bývají základní povolení spolu s větším množstvím dodatků příliš obsáhlá, aby byla vedena ve více spisech k řízením,

pokračování

která se k základnímu povolení vztahují. Nyní navíc bylo předmětem řízení vydání změnového povolení, nikoli povolení základní.

[7] Stěžovatel zároveň upozorňuje na skutečnost, že městský soud si v jiných obdobných případech dodatečný spisový materiál vyžádal. Postupem v nynějším řízení městský soud porušil princip právní jistoty stěžovatele. Stěžovatel odkazuje také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 5. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, č. 617/2005 Sb. NSS, podle nějž je povinností soudu vyzvat správní orgán k předložení chybějící části správního spisu, domnívá-li se, že správní orgán nepředložil úplný správní spis.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že městský soud nezrušil rozhodnutí ministra financí pro nepřezkoumatelnost pouze z důvodu chybějícího spisového materiálu, ale také pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Žalobkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích uplatněných důvodů, přičemž též zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně srovnatelnou věcí (týkající se navíc těchž účastníků) se již zabýval v rozsudku ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 58/2022 - 57. Od závěrů, k nimž dospěl v uvedeném rozsudku, nevidí důvod se odchýlit.

[12] 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. 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.

[13] S výše uvedenými závěry městského soudu se Nejvyšší správní 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.

[14] Nejvyšší správní soud přisvědčuje také tomu, že z obsahu správního spisu nelze zjistit, zda došlo v posuzované věci ke kolizi povinností stanovených žalobkyni 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. Z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu však nevyplývá, na základě jakých konkrétních 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.

[15] 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 a „doplňková povolení“ vydaná naopak po roce 2012. Jednoznačnou specifikaci či přiblížení jejich obsahu prvostupňové rozhodnutí ani rozhodnutí o rozkladu nenabízí.

[16] 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. Nález 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.

[17] 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

pokračování

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.

[18] Nejvyšší správní soud se se závěrem městského soudu, dle něhož odůvodnění rozhodnutí o rozkladu trpí zásadními nedostatky, ztotožňuje. 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 obstojí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[19] 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 tehdy, 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 nenavštěvovalo 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.

[20] 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 a jeho skutkovým okolnostem, 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] 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.

[22] 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.

[23] 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 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (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 **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 19. července 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu