



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zast. JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2023, č. j. MF-43432/2015/3401-25, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2024, č. j. 8 Af 5/2023 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předchozí řízení

[1] Žalovaný (dále též „správní orgán I. stupně“) zrušil rozhodnutím ze dne 21. 1. 2016 povolení žalobkyně k provozování loterie a jiné podobné hry na území města Brna, udělené žalobkyni rozhodnutím ze dne 10. 6. 2008. Důvodem byl rozpor s obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále jen „vyhláška o regulaci loterií“). Žalobkyní podaný rozklad proti rozhodnutí žalovaného ministr financí rozhodnutím ze dne 13. 6. 2016 zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Na základě

žalobkyní podané žaloby však Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 23. 9. 2021, č. j. 11 Af 47/2016 - 135, rozhodnutí o rozkladu pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 18. 1. 2022, č. j. 10 As 434/2021 - 36.

[2] Ministr financí následně v dalším řízení o rozkladu rozhodl v záhlaví uvedeným rozhodnutím tak, že podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2016, jímž byla žalobkyni zrušena povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her, a řízení zastavil. Konstatoval, že došlo k uplynutí časově omezené platnosti veškerých povolení, která byla předmětem napadeného rozhodnutí žalovaného. Taková skutečnost odůvodňuje podle ministra financí zastavení řízení bez dalšího.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí o rozkladu žalobou u městského soudu, který jej v záhlaví označeným rozsudkem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že rozhodnutí o rozkladu je nepřezkoumatelné jednak pro nesrozumitelnost, jednak pro nedostatek důvodů.

[4] Nesrozumitelnost podle městského soudu pramenila ze skutečnosti, že ve výroku rozhodnutí o rozkladu nebylo uvedeno ustanovení správního řádu, podle něhož ministr financí ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu řízení zastavil. Ani z odůvodnění rozhodnutí nebylo možno seznat jak ustanovení, podle něhož bylo řízení zastaveno, tak důvod tohoto postupu. V dané situaci se nabízelo zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu. Pro takový postup by ovšem musel být naplněn jeden ze dvou případů tímto ustanovením předvídaných, a sice 1) existence překážky litispendence, nebo 2) odpadnutí důvodu řízení, pokud v řízení nelze pokračovat s právním nástupcem. Z odůvodnění rozhodnutí není důvod zastavení řízení jednoznačně patrný. Ministrem uváděné důvody však nelze pod žádný z případů předvídaných § 66 odst. 2 správního řádu podřadit. O případ 2) se nejedná již proto, že účastník řízení stále existuje. Vedle toho není splněna ani podmínka odpadnutí předmětu řízení, neboť ten zde tvoří otázka souladu provozu zařízení s obecně závaznou vyhláškou. Uplynutí časové platnosti povolení na tuto otázku nemá vliv. Ani samotný odkaz na citovaný první rušící rozsudek městského soudu č. j. 11 Af 47/2016 - 135 nemůže obstát jako důvod zastavení řízení. Soud v tomto rozsudku nezákonnost rozhodnutí o rozkladu spatřoval ve skutečnosti, že správní orgány nedostatečně vypořádaly námitku porušení práva EU. Konečně městský soud zmínil, že postup ministra podle § 90 odst. 4 v nynějším řízení žalobkyni znemožnil věcný přezkum rozhodnutí žalovaného, v jehož důsledku žalobkyně po určitou dobu nemohla povolení využívat.

[5] Nedostatek důvodů rozhodnutí ministra městský soud spatřoval ve skutečnosti, že v odůvodnění zcela absentuje úvaha ve vztahu k druhé podmínce postupu podle § 90 odst. 4 správního řádu, tj. že jiné rozhodnutí než rozhodnutí podle § 90 odst. 4 správního řádu nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. K tomu městský soud poznamenal, že nesouhlasí s výkladem § 90 odst. 4 správního řádu prezentovaným žalovaným ve vyjádření k žalobě. Pokud totiž ministr rozhodne o rozkladu tak, že jej zamítne a rozkladem napadené rozhodnutí potvrdí jako věcně správné, žalobci žádný nárok na náhradu škody z nezákonného rozhodnutí nevznikne.

pokračování

[6] Soud shledal důvodnou rovněž žalobní námitku, že se ministr neřídil právním názorem vysloveným soudem v předchozím rušícím rozsudku. Žalovaný nesprávně dovodil, že soudem vyslovený názor se stal neaplikovatelným, neboť se chybně domníval, že došlo k odpadnutí předmětu řízení.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002, soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále rovněž „NSS“) napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud nesprávně posoudil otázky přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a naplnění předpokladů pro postup podle § 90 odst. 4 správního řádu. Současně svůj rozsudek zatížil nepřezkoumatelností pro nedostatky jeho odůvodnění.

[8] Podle stěžovatele byly naplněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, konkrétně podmínka spočívající v zániku práva, jehož se řízení týká (práva provozovat loterii nebo jinou obdobnou hru), a to v důsledku uplynutí doby platnosti povolení. Nesprávný je závěr městského soudu, že v takovém případě musí být kumulativně naplněny jak podmínka zániku práva, tak zániku účastníka a nemožnosti pokračovat s právními nástupci. Podle stěžovatele je třeba v kontextu § 66 odst. 2 správního řádu odlišovat situaci, kdy odpadne důvod řízení, zejména pokud účastník řízení zanikl. V tomto případě se uplatní podmínka nemožnosti pokračovat s právním nástupcem. Jinou situaci však představuje zánik věci nebo práva, jehož se řízení týká, což vyplývá již z použití spojky „anebo“ ve vylučovacím poměru v dikci daného ustanovení.

[9] Není správný ani závěr městského soudu, že nemohlo dojít k odpadnutí důvodu řízení, neboť ten tvořila otázka souladu provozu zařízení v rozhodné době s obecně závaznou vyhláškou. Řízení totiž bylo zahájeno ve věci zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry. Důvodem řízení tedy není otázka souladu provozu zařízení s vyhláškou o regulaci loterií, nýbrž otázka zrušení povolení účastníka řízení podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále „loterijní zákon“), čemuž odpovídá i výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Důvodem řízení je tudíž otázka platnosti povolení provozovat herní zařízení a existenci tohoto práva je třeba posuzovat výlučně podle skutkového a právního stavu, který zde byl ke dni vydání napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126).

[10] Neobstojí proto ani požadavek městského soudu, aby stěžovatel posoudil, zda byla zařízení v rozhodné době provozována v souladu s vyhláškou o regulaci loterií, či nikoliv. Stěžovatel by na základě závěrů vyslovených městským soudem musel rozhodovat o již zaniklém právu. Jakékoliv rozhodnutí správního orgánu však v této fázi řízení, s ohledem na uplynutí doby platnosti povolení, nebude a ani nemůže mít za následek „obnovení“ práva provozovat hazardní hru.

[11] Městský soud rovněž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť z něj není patrné, proč by důvodem pro vedení správního řízení měla být právě otázka souladu provozu zařízení s vyhláškou o regulaci loterií či proč má stěžovatel soulad s obecně

závaznou vyhláškou přezkoumávat právě v rozhodné době. S odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2024, sp. zn. II. ÚS 3267/23, stěžovatel konstatoval, že pokud přezkum vyhlášky o regulaci loterií nenáleží již ani Ústavnímu soudu, nelze jej požadovat po stěžovateli.

[12] Vzhledem k uvedenému je stěžovatel i nadále přesvědčen, že postupoval správně, pokud podle § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu řízení zastavil, jelikož skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí ani neumožňoval žádný jiný postup.

[13] Dle stěžovatele byla naplněna i druhá podmínka pro vydání rozhodnutí dle § 90 odst. 4 správního řádu. Existuje totiž jiné rozhodnutí, a sice rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2021, č. j. 11 Af 82/2014-198, na jehož základě se lze potenciálně domáhat náhrady škody. Pro případné řízení o náhradě škody je dle stěžovatele zcela bez významu, že v posuzované věci nedošlo k formálnímu zrušení rozhodnutí pro nezákonnost (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013, či nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08-2, a ze dne 11. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 2201/10-2). Z hlediska uplatnění nároku na náhradu škody ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), skutečnost, že stěžovatel nezrušil předmětné rozhodnutí pro nezákonnost, nemá a ani nemůže mít pro žalobkyni žádný význam, neboť nezákonnost předmětného rozhodnutí již byla dříve vyslovena správním soudem (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 Afs 79/2012 - 37, či ze dne 4. 3. 2016, č. j. 3 As 66/2015 - 30). Vydání jiného rozhodnutí o rozkladu tak nemohlo mít z hlediska případně uplatňovaného nároku na náhradu škody pro žalobkyni význam.

[14] Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožnila se závěry městského soudu a navrhla kasační stížnost zamítnout. Je zřejmé, že v tomto případě má jiné rozhodnutí předpokládané v ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu zásadní význam pro případné právo žalobkyně na náhradu škody. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zrušení povolení je nezákonné, avšak doba platnosti vydaných povolení by v případě některých povolení již za normálních okolností uplynula, nezbývá žalobkyni jiná možnost než domáhat se náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb. Podmínkou pro vznik práva na náhradu škody podle tohoto zákona však je, že rozhodnutí o zrušení povolení bude pro nezákonnost zrušeno. K tomu dosud ovšem nedošlo. Ministr financí si byl této skutečnosti vědom a zvolil postup, jímž zcela „obešel“ § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Tím zasáhl do ústavně zaručeného práva žalobkyně na nedotknutelnost vlastnictví. Ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ukládá odvolacímu správnímu orgánu vždy nejprve zkoumat, zda jiné než tímto ustanovením předvídané rozhodnutí nemůže mít význam pro náhradu škody. Na to však stěžovatel zcela rezignoval. Nelze přitom souhlasit s jeho tvrzením, že „*skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí ani neumožňoval žádný jiný postup*“. V době, kdy ministr financí rozhodoval (rozhodnutí o rozkladu vydal 5. 1. 2023), už rozhodovací praxe správních soudů opakovaně potvrdila, že správním orgánům přísluší posoudit soulad obecně závazné vyhlášky obce s právem EU (za předpokladu, že námitku porušení práva EU vznese účastník už v řízení před správním orgánem, jako tomu bylo v tomto případě), a v případě rozporu s právem EU ji neaplikovat.

pokračování

[15] Žalobce přitom nezákonnost vyhlášky o regulaci loterií, resp. její rozpor s právem EU, namítal v podstatě od počátku. Zrušení této vyhlášky nic nemění na tom, že v době, kdy správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí o zrušení povolení, byla vyhláška platná a účinná. V situaci, kdy žalobce namítá rozpor vyhlášky o regulaci loterií s právem EU, byl stěžovatel povinen posoudit její znění z hlediska jeho souladu s právem EU. Bez vyřešení této otázky není možné posoudit, zda žalobcova povolení byla zrušena po právu, či nikoliv, a tedy, zda žalobce může mít právo na náhradu způsobené škody. Stěžovatel tak svým postupem zavřel žalobci cestu k věcnému přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení. Měl se však zabývat správností rozhodnutí o zrušení povolení. Pokud by v řízení o rozkladu dospěl k závěru, že rozhodnutí o zrušení povolení bylo vydáno protiprávně, potom by jej měl zrušit a řízení zastavit podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatel ji podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal jiné nedostatky podmínek řízení, které by bránily dalšímu postupu ve věci. Napadené usnesení proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost **není** důvodná.

[18] Pokud se nejprve týče namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, NSS připomíná svoji ustálenou judikaturu, podle níž nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se orgán rozhodující ve věci dopustí dílčího nedostatku odůvodnění svého rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, dále např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, či ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 84/2018 - 46).

[19] Z odůvodnění napadeného rozsudku jsou seznatelné úvahy, které městský soud vedly ke zrušení rozhodnutí stěžovatele. Stěžejním důvodem rušícího výroku byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Nad rámec těchto důvodů městský soud rovněž vysvětlil, proč neshledal naplněné podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu. V bodu 26 rozsudku uvedl, že za důvod pro vedení správního řízení považoval otázku souladu provozu zařízení v rozhodné době s vyhláškou o regulaci loterií, a úvahu dále rozvedl v bodech 32 a 33 odůvodnění rozsudku. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nepůsobí ani konstatování městského soudu, že stěžovatel měl hodnotit uvedený soulad v „rozhodné době“. Určení příslušného časového okamžiku vyplývá již ze skutečnosti, že dle městského soudu měl žalovaný posoudit zákonnost prvostupňového rozhodnutí a za tím účelem hodnotit soulad provozu loteriijních zařízení s tehdy platnou vyhláškou o regulaci loterií. Věcná správnost uvedených úvah městského soudu je poté otázkou zákonnosti napadeného rozsudku, již se NSS bude zabývat níže.

[20] V projednávané věci je podstatné, že městský soud zrušil rozhodnutí ministra financí pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Závazný právní názor, jímž

městský soud zavázal žalovaného podle § 78 odst. 5 s. ř. s., je proto také omezen rámcem důvodů, pro které soud k závěru o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí dospěl. Úvahy učiněné městským soudem nad rámec těchto důvodů jsou sice vhodné z hlediska poskytnutí vodítek žalovanému pro další postup po vrácení věci, jejich případná nesprávnost však sama o sobě nemůže nic změnit na zákonnosti napadeného rozsudku.

[21] V této souvislosti NSS připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, respektive principem vymezeného přezkumu. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčují nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatelů, aby v kasační stížnosti specifikovali skutkové a právní důvody, pro které napadají rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021 - 30, dále rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021 - 30, či ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70).

[22] Stěžovatel však pravda polemizuje převážně s úvahami městského soudu ohledně otázky, zda v posuzované věci byly naplněny podmínky pro zastavení řízení o rozkladu a zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně bez dalšího ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu. Městským soudem zaujatý výklad podmínek postupu podle § 66 odst. 2 a v návaznosti na to § 90 odst. 4 správního řádu sice přirozeně ovlivňuje rozsah a obsah úvah, které měly být vyjádřeny v rozhodnutí ministra financí. Nijak se ovšem nedotýká skutečnosti, že ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí skutečně absentuje uvedení zákonného důvodu zastavení řízení, který musí být naplněn, aby vůbec připadal v úvahu postup podle § 90 odst. 4 správního řádu. Totéž platí i pro absentující úvahu ohledně druhé podmínky postupu podle § 90 odst. 4 správního řádu v podobě významu jiného rozhodnutí pro případné uplatnění nároku na náhradu škody.

[23] Uvedení ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno, je jednou z náležitostí rozhodnutí podle § 68 odst. 2 správního řádu. Správní řád v § 90 odst. 4 připouští možnost zastavit řízení, nastane-li skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, a to v části odvolacího (a s ohledem na § 152 odst. 5 správního řádu též rozkladového) řízení, která se odehrává před odvolacím (rozkladovým) orgánem. I v tomto případě musí však rozkladový orgán naplnit některý ze zákonných důvodů stanovených v § 66 správního řádu; z výroku a odůvodnění rozhodnutí musí být důvody zastavení řízení seznatelné (srov. zejména rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016 - 56). Městskému soudu je tak nutno přisvědčit, že v tomto ohledu je napadené rozhodnutí o rozkladu stíženo vadou.

[24] K tomu však NSS dodává, že podobně jako ve skutkově i právně obdobné věci řešené v nedávném rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2024, č. j. 1 As 147/2024 - 30, i zde je z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu zřejmé, že důvodem zastavení řízení bylo uplynutí platnosti posuzovaných povolení žalobkyně k provozování loterií nebo jiných podobných her. Ministr financí na str. 27 rozhodnutí o rozkladu uvedl: „Z moci úřední jsem ve správním řízení o rozkladu [zjistil, že] uplynula doba platnosti, která byla v rozhodnutí stanovena na dobu do 24. září 2017. ... [V]zhledem ke skutečnosti, že platnost předmětných povolení v mezidobí uplynula, nepovažuji vydání rozhodnutí o jejich zrušení za smysluplné“. Důvod pro zastavení řízení tedy spočíval v zániku práva, jehož se řízení týká, konkrétně v uplynutí platnosti posuzovaných povolení. Z toho je patrné, že důvod zastavení řízení byl spatřován v jednom z případů předvídaných § 66 odst. 2 správního řádu, byť tento závěr není obsažen ve výroku rozhodnutí.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud pak považuje za nutné korigovat úvahy městského soudu týkající se výkladu a použití tohoto ustanovení v projednávané věci, a to za současného konstatování, že tyto úvahy se nemohou bezprostředně promítnout do hodnocení zákonnosti napadeného rozsudku, jak již řečeno výše v bodu [22].

[26] Podle § 66 odst. 2 správního řádu „[ř]ízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká.“

[27] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na svůj již vyslovený právní názor v rozsudku NSS č. j. 1 As 147/2024 - 30. Výklad zaujatý městským soudem, podle něhož i v případě odpadnutí důvodu řízení spočívajícího v zániku práva musí být rovněž naplněna podmínka, že v řízení nemohou pokračovat právní nástupci účastníka řízení, je nelogický. Přijetím tohoto výkladu by se možnost zastavení řízení z důvodu zániku práva prakticky vyprázdnila. Podmínka v podobě existence právních nástupců se pochopitelně vztahuje pouze k případům, v nichž došlo k odpadnutí důvodu řízení v podobě smrti či zániku účastníka řízení. Důvodem pro zastavení řízení je tedy již samotný zánik věci či práva, v jehož důsledku dochází k odpadnutí důvodu řízení. Pokud tedy městský soud dospěl k závěru, že v posuzované věci nebylo možné řízení zastavit dle § 66 odst. 2 správního řádu z důvodu, že účastník řízení stále existuje, je třeba tento jeho závěr považovat za nesprávný.

[28] Nelze souhlasit ani se závěrem městského soudu, že z hlediska použití § 66 odst. 2 správního řádu nebyla splněna podmínka odpadnutí důvodu řízení. Odpadnutím důvodu řízení ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu se rozumí buďto smrt nebo zánik účastníka řízení (pokud nelze v řízení pokračovat s právními nástupci), *nebo* zánik věci nebo práva, jehož se řízení týká. Pokud městský soud považoval za důvod řízení „otázku, zda předmětná zařízení byla provozována v souladu s danou obecně závaznou vyhláškou“, jedná se spíše o „předmět řízení“, respektive o otázku, kterou správní orgány ve správním řízení posuzovaly a o níž rozhodovaly. To však nikterak nevylučuje v pravdě docela samozřejmou skutečnost, že právem, jehož se týká řízení o zrušení rozhodnutí o povolení k provozu loterie nebo jiné podobné hry, je právo provozovat loterii nebo jinou podobnou hru, v tomto případě právo založené rozhodnutím ze dne 10. 6. 2008. Lze poté přisvědčit stěžovateli, že pro rozhodování správního orgánu (tj. i orgánu rozkladového) je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Tato zásada sice není ve správním řádu výslovně zakotvena, vyplývá z něj však implicitně, a to zejména z § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, či ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40).

[29] Jak plyne z rozhodnutí o rozkladu, platnost povolení udělených žalobkyni k provozování loterií či jiných podobných her uplynula v roce 2017, tj. ještě předtím, než ministr financí znovu rozhodoval o rozkladu po zrušujícím rozsudku městského soudu. Vzhledem k tomu, že platnost povolení žalobkyně uplynula, odpadl také důvod řízení, resp. zaniklo právo, jehož se řízení týká. Nastala tedy skutečnost předvídaná § 66 odst. 2 správního řádu, která byla důvodem pro zastavení řízení. Nejvyšší správní soud tak, na rozdíl od městského soudu, dospěl k závěru, že první podmínka pro zastavení řízení o rozkladu ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu byla naplněna.

[30] Městskému soudu je nicméně třeba přisvědčit v tom, že rozhodnutí o rozkladu neobsahuje žádnou úvahu ohledně naplnění druhé z podmínek postupu podle § 90 odst. 4 správního řádu, tedy ohledně otázky, zda jiné rozhodnutí o odvolání (rozkladu) může mít význam pro náhradu škody. Jelikož se jedná o zákonný předpoklad zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu, bylo nutno po stěžovateli, respektive ministru financí požadovat, aby se k této otázce vyjádřil a případně vysvětlil, z jakých důvodů má uvedenou podmínku za splněnou. Pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů svého rozhodnutí.

[31] Rovněž v této souvislosti se stěžovatelova argumentace mýlí s podstatou rozhodovacích důvodů napadeného rozsudku. Stěžovatel teprve dodatečně vysvětlil ve svém vyjádření k žalobě (a následně v kasační stížnosti), proč je přesvědčen, že jiné rozhodnutí o rozkladu (nežli rozhodnutí o zastavení řízení) nemohlo mít vliv na případnou náhradu škody. Jak ovšem správně připomněl městský soud v bodu 30 napadeného rozsudku, předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí správního orgánu. Důvody, na základě nichž správní orgán dospěl k závěru vyjádřenému ve výroku rozhodnutí, proto musejí být vyjádřeny v přezkoumávaném rozhodnutí. Nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008 - 109, či ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb.).

[32] Městský soud v napadeném rozsudku doplnil, že nesouhlasí s výkladem stěžovatele stran druhé podmínky zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud ve skutkově i právně obdobné věci řešené v citovaném rozsudku č. j. 1 As 147/2024 - 30 podrobně vysvětlil, proč názoru stěžovatele skutečně nelze přisvědčit, a proč je naopak v těchto případech nutno mít za to, že jiné rozhodnutí ve věci může mít význam pro náhradu škody. V podrobnostech proto NSS odkazuje na závěry vyslovené v citovaném rozsudku, s nimiž se i zde ztotožňuje.

[33] NSS připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího soudu je pro vznik odpovědnosti státu za újmu způsobenou výkonem státní moci (§ 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.) zapotřebí kumulativní splnění tří podmínek, a to 1) existence nezákonného rozhodnutí [§ 5 písm. a) a § 8 odst. 1 a 2 1 zákona č. 82/1998 Sb.], případně nesprávného úředního postupu [§ 5 písm. b) a § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.], 2) vznik újmy, a to majetkové (škody) nebo nemajetkové a 3) existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem na straně jedné a újmou na straně druhé (viz např. rozsudek NS ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 31 Cdo 1954/2019). „Podmínka existence nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 a 2 OdpŠk je splněna tehdy, bylo-li pravomocné nebo předběžně vykonatelné rozhodnutí zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, a to bez ohledu na další průběh řízení, v němž bylo dané rozhodnutí vydáno. Byl-li proti rozhodnutí podán opravný prostředek odkládající právní moc i vykonatelnost rozhodnutí, posuzuje se nezákonnost ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk pouze ve vztahu k pravomocnému meritornímu rozhodnutí o tomto opravném prostředku.“ (tamtéž).

[34] Ačkoli předpokladem vzniku odpovědnosti za újmu způsobenou výkonem státní moci je toliko existence nezákonného rozhodnutí ve výše vyloženém smyslu, tj. formální zrušení rozhodnutí pro nezákonnost bez ohledu na další průběh řízení, neznamená to bez dalšího, že by konečné věcné posouzení otázky, o kterou v řízení jde, nemělo význam pro náhradu újmy. Jak uvedl Nejvyšší soud v citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 31 Cdo 1954/2019, „případné pokračování řízení, v němž došlo k vydání nezákonného

pokračování

rozhodnutí, může být významné z hlediska posouzení příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou újmou, a to zásadně s přihlédnutím k tomu, jak je poškozeným újma a příčinná souvislost konstruována.“ (obdobně srov. rozsudek NS ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 190/2013). Není přitom úkolem soudu v odškodňovacím řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. „*suplovat rozhodování specializovaných správních orgánů a správních soudů a jako předběžnou otázku si řešit, jaký výsledek bude mít určité dosud neskončené správní řízení nebo řízení o navazující správní žalobě. Tvrdí-li však poškozený existenci takových okolností, pro něž nemůže být za žádných okolností ve správním řízení, vyvolaném v důsledku předchozího nesprávného úředního postupu orgánu veřejné moci, úspěšný, soud v odškodňovacím řízení existenci takových okolností jako předběžnou otázku zpravidla posoudit může.*“ (rozsudek NS ze dne 7. 9. 2021, sp. zn. 30 Cdo 708/2021).

[35] Vztaženo na projednávanou věc, je pravdou, že městský soud již citovaným rozsudkem č. j. 11 Af 47/2016 - 135 zrušil pro nezákonnost první rozhodnutí ministra financí o rozkladu ze dne 13. 6. 2016. S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o rozkladu představuje rozhodnutí o opravném prostředku se suspenzivním účinkem, lze mít s ohledem na výše uvedený výklad předpokladů odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. za splněnou podmínku existence nezákonného rozhodnutí.

[36] Nicméně věcné posouzení otázky, která byla předmětem řízení o zrušení povolení žalobkyně k provozu loterie a jiné obdobné hry, tedy otázky souladu provozu loterijních zařízení s vyhláškou o regulaci loterií, však může mít význam *pro posouzení příčinné souvislosti* mezi nezákonným rozhodnutím a případně vzniklou škodou žalobkyni. Navzdory existenci nezákonného rozhodnutí v podobě prvního rozhodnutí o rozkladu, pokud by v dalším řízení správní orgány přesto potvrdily správnost závěru o zrušení povolení žalobkyně k provozování loterie nebo jiné obdobné hry, stěží by bylo možné dovozovat příčinnou souvislost mezi nezákonným rozhodnutím (prvním rozhodnutím o rozkladu) a žalobkyni vzniklou škodou (tvořenou případným ušlým ziskem z nemožnosti provozovat loterii). V dané věci přitom doposud nebyla vyřešena zejména otázka, zda správní orgány postupovaly při zrušení povolení žalobkyně v souladu s právem EU.

[37] S ohledem na uvedené proto v projednávané věci nebyla splněna druhá podmínka postupu podle § 90 odst. 4 správního řádu, totiž že jiné rozhodnutí o rozkladu nemůže mít význam pro náhradu škody. Stěžovatel tedy nemohl řízení o rozkladu zastavit podle uvedeného ustanovení. Naopak měl rozklad v intencích závazného právního názoru předchozího zrušujícího rozsudku městského soudu věcně projednat a vydat meritorní rozhodnutí. Jak přitom správně podotkl městský soud, v tomto směru bude třeba aplikovat vyhlášku o regulaci loterií, neboť právě pro rozpor s touto obecně závaznou vyhláškou bylo rozhodnutím správního orgánu I. stupně povolení k provozu loterijních zařízení zrušeno.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[39] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšným účastníkem řízení je žalobkyně. Náleží jí proto náhrada nákladů řízení spočívající nákladech jejího zastoupení. Zástupci žalobkyně náleží v první řadě odměna

za jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]; odměna činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále mu náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Po přičtení částky odpovídající dani z přidané hodnoty, již je zástupce žalobkyně plátcem, činí odměna advokáta celkem 4 114 Kč.

[40] Stěžovatel je proto povinen žalobci zaplatit náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to v soudem stanovené přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta žalobkyně JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. října 2024

Michal Bobek
předseda senátu