



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **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 525/15, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2024, č. j. 17 Af 18/2023-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku **4 114 Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce, JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 4. 2015, č. j. MF-2347/2015/34-9, na základě § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v rozhodném znění (dále jen „zákon o loteriích“), zrušil celkem 34 svých rozhodnutí vydaných dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích v částech týkajících se povolení provozování loterií a jiných podobných her žalobcem na adresách Janáčkova 734/13, Hranice a třída Československé armády 186, Hranice, a to z důvodu rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou města Hranic č. 3/2011 o zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na

celém území města, ve znění obecně závazné vyhlášky města Hranic č. 2/2013, kterou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška č. 3/2011 (dále jen „obecně závazná vyhláška“), která zakázala provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona na celém území města Hranic s tím, že uvedené sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, jejichž provozování bylo povoleno před 1. 1. 2012, bylo možné provozovat do doby stanovené vydaným povolením, nejdéle však do 31. 12. 2014. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, který ministr financí rozhodnutím ze dne 6. 11. 2015, č. j. MF-2347/2015/34-17/2901-RK, zamítl a uvedené rozhodnutí potvrdil. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl a rozsudkem ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 6/2016-107, rozhodnutí ministra financí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Proti uvedenému rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 4. 2022, č. j. 2 As 13/2022-26, zamítl.

[2] Ministr financí následně rozhodnutím ze dne 25. 5. 2023, č. j. MF-2347/2015/34-20, podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu rozkladem napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2015, č. j. MF-2347/2015/34-9, zrušil a řízení zastavil. Tento postup odůvodnil ministr financí tím, že *„vzhledem ke skutečnosti, že platnost předmětných povolení v mezidobí uplynula“*, nepovažuje *„vydání rozhodnutí o jejich zrušení za smysluplné“*. Dodal, že vzhledem k nastalé procesní situaci nebylo na místě provádět žalobcem navržené dokazování, neboť nebude posuzován soulad obecně závazné vyhlášky s právními předpisy Evropské unie.

[3] Uvedené rozhodnutí ministra financí napadl žalobce žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl, žalobou napadené rozhodnutí shora uvedeným rozsudkem ze dne 30. 1. 2024, č. j. 17 Af 18/2023-58, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že rozhodnutí ministra financí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

[4] Nesrozumitelnost žalobou napadeného rozhodnutí shledal soud v tom, že v jeho výroku není uvedeno ustanovení správního řádu, případně jiného zákona, které ministr financí použil společně s § 90 odst. 4 správního řádu k tomu, aby řízení zastavil. Toto ustanovení nelze dovodit ani z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, z něhož není zřejmý ani rozhodný zákonný důvod vedoucí k zastavení řízení. 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 městského soudu ministr financí patrně řízení zastavil pro uplynutí doby platnosti předmětných povolení (ta však uplynula jen některým povolením) nebo kvůli rozsudku městského soudu (patrně míněn zmiňovaný předchozí rozsudek ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 6/2016-107 – pozn. NSS), případně z obou těchto důvodů. Ani jeden z těchto důvodů však podle městského soudu nelze podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu. O odpadnutí důvodu řízení ve smyslu tohoto ustanovení lze sotva uvažovat, neboť nedošlo k naplnění ani jedné ze dvou zde kumulativně stanovených podmínek. První podmínka, tj. zánik účastníka řízení, není splněna, neboť účastník řízení (žalobce) stále existuje. Již jen z tohoto důvodu nelze podle názoru městského soudu § 66 odst. 2 správního řádu využít. Pokud jde o druhou podmínku, tj. odpadnutí důvodu řízení, tento důvod podle městského soudu spočívá v otázce, zda daná herní zařízení byla provozována v souladu s obecně závaznou vyhláškou, či nikoliv. Ani tuto druhou podmínku nepovažoval městský soud za splněnou, protože skutečnost, že některým

pokračování

povolením uplynula doba platnosti, nic nevypovídá o tom, zda herní zařízení byla „v rozhodné době“ provozována v souladu s obecně závaznou vyhláškou, či nikoliv.

[5] Nedostatek důvodů přezkoumávaného rozhodnutí shledal soud v tom, že v něm zcela chybí úvaha ministra financí o naplnění druhé podmínky stanovené v § 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. Městský soud dodal, že za situace, kdy obecné ustanovení správního řádu upravující zastavení řízení není možné na projednávaný případ aplikovat, ministrowi nezbyvá než nalézt jiné konkrétní ustanovení právního předpisu, které by bylo možné společně s § 90 odst. 4 správního řádu použít pro zastavení daného řízení, anebo by bylo nutné postupovat podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (stěžovatel) napadá rozsudek městského soudu kasační stížností. Dle stěžovatele městský soud zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů a rovněž nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti rozhodnutí ministra financí.

[7] Stěžovatel má za to, že v posuzované věci byla splněna podmínka pro zastavení řízení dle § 66 odst. 2 správního řádu spočívající v zániku práva, jehož se řízení týká – tedy zániku práva provozovat loterii nebo jinou podobnou hru prostřednictvím herních zařízení v důsledku uplynutí doby platnosti povolení k tomuto provozování. Uvedené právo zaniklo v důsledku objektivní právní skutečnosti (plynutí času), nikoliv v důsledku rozhodnutí správního orgánu. Požadavek kumulativního naplnění podmínek současného zániku účastníka a odpadnutí důvodu řízení postulovaný městským soudem se dle názoru stěžovatele může z povahy věci vázat pouze k případu, kdy odpadl (pouze) důvod řízení, nikoliv k situaci, v níž je odpadnutí důvodu řízení důsledkem zániku práva, kterého se řízení týká. Skutečnost, že se v případě zániku práva neuplatní kumulativně podmínka současné nemožnosti pokračovat s právními nástupci, dovozuje stěžovatel také přímo z dikce § 66 odst. 2 správního řádu, konkrétně z použití čárky před spojkou „anebo“ ve formulaci „zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká“. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že postupoval správně, když napadené rozhodnutí dle § 90 odst. 4 správního řádu zrušil a řízení zastavil.

[8] Nesprávný je podle stěžovatele též závěr městského soudu, podle něhož nemohlo dojít k odpadnutí důvodu řízení, kterým je podle soudu 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 podle zákona o loteriích prostřednictvím technického zařízení. Důvodem řízení tedy není otázka souladu provozu zařízení s obecně závaznou vyhláškou, nýbrž to, zda měla být povolení účastníka řízení (žalobce) zrušena dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou, či nikoliv. Stěžovatel tak má za to, že důvodem řízení je otázka existence povolení provozovat herní zařízení a že má být existence tohoto práva posuzována výlučně podle skutkového a právního stavu, který zde byl ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008,

č. j. 1 As 68/2008-126, publ. pod č. 1786/2009 Sb. NSS; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz).

[9] Neobstojí proto požadavek městského soudu, aby stěžovatel posoudil, zda byla zařízení v rozhodné době provozována v souladu s obecně závaznou vyhláškou, či nikoliv. Stěžovatel by totiž na základě závěrů vyslovených městským soudem musel rozhodovat o právu, které již zaniklo. 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. 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 obecně závaznou vyhláškou či proč má ministr financí soulad s obecně závaznou vyhláškou posuzovat právě ve vztahu k „rozhodné době“. Stěžovatel odkázal též na usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2024, sp. zn. II. ÚS 3267/23, vydané v jiné věci téhož žalobce. Stěžovatel zdůraznil, že pokud podle tohoto usnesení přezkum obecně závazné vyhlášky obce, která již byla zrušena, nenáleží ani Ústavnímu soudu, nelze jej požadovat po něm.

[10] Stěžovatel je tedy i nadále přesvědčen, že ministr financí postupoval správně, pokud podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu řízení zastavil, jelikož skutkový a právní stav ke dni vydání jeho rozhodnutí ani neumožňoval jiný postup.

[11] Rovněž druhý požadavek pro vydání rozhodnutí dle § 90 odst. 4 správního řádu byl podle stěžovatele naplněn, jelikož v daném případě existuje jiné „*legitimní rozhodnutí*“, a sice zmiňovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 6/2016-107, na jehož základě se případné náhrady škody potenciálně lze domáhat. Pro případné řízení o náhradě škody je dle stěžovatele v posuzované věci zcela bez významu, že nedošlo k formálnímu zrušení rozhodnutí stěžovatele ze dne 2. 4. 2015, č. j. MF-2347/2015/34-9, pro nezákonnost, které by podle názoru žalobce mohlo zakládat nárok na náhradu škody (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08, a ze dne 11. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 2201/10). 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 a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), skutečnost, že ministr financí nezrušil rozkladem napadené rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost, nemá a ani nemůže mít pro žalobce žádný význam, neboť nezákonnost tohoto rozhodnutí již byla vyslovena správním soudem, který předchozí rozhodnutí o rozkladu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 Afs 79/2012-37, a ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 66/2015-30).

[12] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalobce se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí stěžovatele o zrušení povolení je nezákonné, avšak doba platnosti vydaných a nezákonně předčasně zrušených povolení by v případě některých povolení již i za normálních okolností uplynula, nezbývá žalobci jiná možnost, než se domáhat náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím

pokračování

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 ovšem dosud nedošlo. Ministr financí si byl této skutečnosti jakož i toho, že se jedná o potenciální zásah do majetkových práv státu, jistě vědom, a proto zvolil takový postup, že zrušil rozhodnutí o zrušení povolení nikoliv pro jeho nezákonnost, ale pro odpadnutí důvodu řízení. Ministr financí tak zcela „obešel“ § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu a zasáhl do ústavně zaručeného práva žalobce na nedotknutelnost vlastnictví.

[14] Ministr financí tak svým postupem zavřel žalobci cestu k věcnému přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení namísto toho, aby se věcně zabýval jeho souladem s právními předpisy. Pokud by v řízení o rozkladu dospěl k závěru, že rozhodnutí o zrušení povolení bylo vydáno protiprávně, měl je zrušit a řízení zastavit podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jednájí za něj k tomu pověření zaměstnanci s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že o skutkově i právně obdobné věci již rozhodl rozsudkem ze dne 26. 9. 2024, č. j. 1 As 147/2024-30. V nynějším případě zdejší soud neshledal důvod odchytil se od svých dříve vyřčených závěrů, dále uvedená argumentace je tedy v zásadě opakováním úvah, které Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve zmiňované věci, pouze s tím rozdílem, že je nyní přízpůsobil dílčím skutkovým odlišnostem věci aktuálně posuzované.

[18] Nejprve se soud věnoval namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, ke které by byl povinen přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že rozsudek naplňuje kritéria přezkoumatelnosti, jak je vymezuje rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Městský soud se dostatečně vypořádal s podstatou žalobní argumentace a srozumitelně vysvětlil, jaké úvahy ho vedly ke zrušení rozhodnutí ministra financí. Z napadeného rozsudku je zřejmé, proč považoval za důvod pro vedení správního řízení otázku souladu provozu herního zařízení s obecně závaznou vyhláškou (byť tento názor Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný, jak rozvede níže v tomto rozsudku). Stejně tak není nepřezkoumatelný závěr městského soudu, že ministr financí má hodnotit tento soulad právě v „rozhodné době“. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že ministr financí má rozhodovat podle skutkového

a právního stavu v době původního rozhodování ve věci, tj. má posoudit, zda stěžovatel povolení správně zrušil s ohledem na tehdy platnou obecně závaznou vyhlášku. S tímto závěrem se naopak Nejvyšší správní soud ztotožnil (viz níže v tomto rozsudku).

[19] Předmětem sporu je otázka, zda v posuzované věci byly naplněny podmínky zrušení rozhodnutí stěžovatele bez dalšího a zastavení správního řízení ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu.

[20] Podle tohoto ustanovení platí: *„Jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.“*

[21] Tato právní úprava dopadá na situace, kdy odvolací (rozkladový) orgán zjistí, že v průběhu řízení (včetně řízení odvolacího, resp. rozkladového) nastala skutečnost odůvodňující zastavení řízení podle § 66 správního řádu. V takovém případě tento orgán neprovádí přezkum podle § 89 odst. 2 tohoto zákona, ale pouze odůvodní zrušení prvoinstančního rozhodnutí a zastavení řízení, aniž by reagoval na všechny námitky obsažené v odvolání či rozkladu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 1 As 313/2017-31, a ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56).

[22] Pokud odvolací (rozkladový) orgán zjistí, že nastala skutečnost, pro kterou je třeba správní řízení ve smyslu § 66 správního řádu zastavit, nemůže tak ovšem učinit bez dalšího, ale teprve po zjištění, že takový postup nekoliduje s případným nárokem na náhradu škody, popř. s tím, že jiné jeho rozhodnutí by bylo významné pro právní nástupce účastníka. Existence důvodů pro zastavení řízení je tedy předpokladem pro úvahy o potenciální náhradě škody coby překážce zrušení odvoláním (rozkladem) napadeného rozhodnutí a zastavení řízení dle § 90 odst. 4 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, publ. pod č. 3722/2018 Sb. NSS).

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda byla ve věci splněna první podmínka stanovená v § 90 odst. 4 správního řádu, tedy zda zde byl důvod pro zastavení řízení ve smyslu § 66 správního řádu.

[24] Městský soud sice správně poznamenal, že ve výroku i odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ministra financí absentuje konkrétní odkaz na zákonné ustanovení obsahující důvod pro zastavení řízení (tj. na § 66 odst. 2 správního řádu, který upravuje důvody zastavení řízení vedených z moci úřední, jímž bylo i řízení nyní posuzované). Z odůvodnění rozhodnutí je však zřejmé, že tímto důvodem bylo uplynutí platnosti posuzovaných povolení žalobce k provozování loterií nebo jiných podobných her. Ministr financí na str. 41 žalobou napadeného rozhodnutí uvedl: *„Vzhledem 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. Na rozdíl od městského soudu je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že tento důvod lze podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu.

[25] Podle tohoto ustanovení *„[ř]ízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo*

pokračování

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“.

[26] Jak upozorňuje i komentářová literatura, určitým nedostatkem tohoto ustanovení může být jeho nepřehlednost, protože na rozdíl od § 66 odst. 1 správního řádu, který upravuje důvody zastavení řízení o žádosti, není podrobněji členěn. Důvody pro zastavení řízení zahájeného z moci úřední jsou nicméně obdobné, jako je tomu v některých případech zastavení řízení o žádosti. Řízení vedená z moci úřední mohou být zastavena jednak pro překážku litispendence, jednak pro odpadnutí „*důvodu řízení*“. K tomu dochází tehdy, pokud účastník zemřel (v případě fyzické osoby) nebo zanikl (v případě právnické osoby) a v tomto řízení nemohou pokračovat právní nástupci. Dále také tehdy, pokud zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Tím potom v podstatě odpadá důvod správní řízení vést (viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 483-495).

[27] Stěžovateli je nutné přisvědčit v tom, že městský soud vykládá toto ustanovení nesprávně, resp. v rozporu s logikou věci, pokud tvrdí, že i v případě odpadnutí důvodu řízení spočívajícího v zániku práva musí být rovněž naplněna podmínka, že v řízení nemohou pokračovat právní nástupci. Byť by striktně jazykovým výkladem bylo možné uvedené ustanovení takto vyložit, postrádá takový výklad logický smysl. Tato podmínka se pochopitelně vztahuje pouze k případům, v nichž došlo k odpadnutí důvodu řízení na základě smrti či zániku účastníka řízení. Jak správně poukázal stěžovatel ve své kasační stížnosti, pokud by se podmínka nemožnosti pokračovat s právními nástupci měla vztahovat i na případ zániku věci či práva, k takové situaci by v podstatě nikdy nemohlo dojít. Důvodem pro zastavení řízení je tedy již samotný zánik věci či práva, v jehož důsledku dochází k odpadnutí důvodu řízení.

[28] Obdobně je tomu ostatně i v případě důvodů zastavení řízení o žádosti. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu výrazně přehledněji jako důvod zastavení řízení o žádosti uvádí, že „*žadatel zemřel nebo zanikl, pokud v řízení nepokračují právní nástupci nebo pokud není více žadatelů, anebo zanikla-li věc nebo právo, kterého se řízení týká*“. Z textace tohoto ustanovení je tedy nepochybné, že dostatečným důvodem pro zastavení řízení je zánik věci či práva, kterého se řízení týká, nikoliv rovněž skutečnost, že v řízení nepokračují právní nástupci či není více žadatelů. Není přitom žádný racionální důvod, proč by se v případě řízení vedených z moci úřední měl tento důvod pro zastavení řízení vykládat odlišně.

[29] Ve prospěch tohoto výkladu lze citovat i komentářovou literaturu týkající se interpretace § 66 odst. 2 správního řádu, podle které „*případem ,odpadnutí důvodu řízení‘ je zánik věci nebo práva, jichž se řízení týká. [...] Právem, jehož se řízení týká, může být např. veřejnoprávní oprávnění k výkonu určité činnosti – pokud správní orgán zahájí z moci úřední řízení o odnětí tohoto oprávnění, např. vzhledem k tomu, že oprávněná osoba porušuje při výkonu tohoto oprávnění právní předpisy, a oprávnění v průběhu řízení zanikne (např. z toho důvodu, že uplyne doba jeho platnosti), správní řízení by se z tohoto důvodu zastavilo, neboť už není co odejmout.*“ (viz Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 596). Autor komentáře zde přitom nezmiňuje, že by v tomto případě měla být navíc splněna i podmínka, že se jedná o řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci.

[30] Také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 2 As 139/2015-25, na který městský soud odkazoval, neodporuje výše uvedenému výkladu, neboť jeho hlavním závěrem je, že postup podle § 66 odst. 2 správního řádu je přípustný pouze tehdy, pokud v řízení nastanou skutečnosti objektivního charakteru, pro něž nelze v řízení dále pokračovat, a současně zastavením řízení nemohou utrpět práva účastníků řízení. V tehdy řešené stavební věci nebyla splněna první z uvedených podmínek, neboť stavba tehdejší stěžovatelky, o kterou v řízení šlo, nezanikla z objektivních příčin (těmi by bylo např. zničení stavby živelní pohromou), ale v důsledku rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „[z]tratí-li správní řízení svůj hmotný předmět v důsledku výkonu nepravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pak správní orgány nemohou v řízení pokračovat tak, že je zastaví podle § 66 odst. 2 správního řádu, neboť by tím byl účastníkovi řízení v podstatě znemožněn věcný přezkum rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“. V nyní posuzované věci se jednalo o jinou situaci, neboť k zániku práva došlo alespoň u části povolení v důsledku objektivní skutečnosti, tedy uplynutím času, na který byla jejich platnost omezena.

[31] Pokud tedy městský soud dospěl k závěru, že v posuzované věci nebylo možné řízení zastavit dle § 66 odst. 2 správního řádu z toho důvodu, že účastník řízení (žalobce) stále existuje, je třeba tento jeho závěr považovat za nesprávný. Stejně tak nelze souhlasit ani s konstatováním městského soudu, že důvod řízení spočíval v otázce, zda daná zařízení byla provozována v souladu s obecně závaznou vyhláškou. Nejvyšší správní soud již výše vyložil, že odpadnutím důvodu řízení ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu se rozumí smrt nebo zánik účastníka řízení (pokud nelze v řízení pokračovat s právními nástupci) nebo zánik věci nebo práva. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s názorem stěžovatele, že důvodem řízení zde byla otázka, zda bylo třeba jednotlivá povolení provozovat herní zařízení pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušit. V tomto ohledu stěžovatel správně podotkl, že pro rozhodování správního orgánu (tj. i orgánu odvolacího, resp. 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 (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, a ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40).

[32] Městskému soudu lze ovšem přisvědčit v tom, že z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí není zřejmé, že by uplynula doba platnosti všech povolení, kterých se dané řízení týkalo. Na stranách 28 až 41 tohoto rozhodnutí, kde ministr financí rekapituluje osud jednotlivých povolení v průběhu soudního řízení, hovoří o uplynutí platnosti pouze menší části z nich a naopak u většiny konstatuje, že bylo příslušné rozhodnutí o povolení provozování daného zařízení změněno tak, že bylo schváleno jeho provozování na jiném místě, a to vždy v jiné obci, než je město Hranice (tedy patrně se jednalo o obce a místa, kde nebylo provozování interaktivních videoloterních terminálů obecně závaznou vyhláškou příslušné obce zakázáno). Ze spisové dokumentace ani ze žalobou napadeného rozhodnutí není zřejmé, že by také v případě těchto povolení uplynula doba jejich platnosti. Byť by jistě bylo možné uvažovat o tom, zda se i na tyto případy vztahuje § 66 odst. 2 správního řádu, jakákoli úvaha ministra financí v tomto směru v žalobou napadeném rozhodnutí absentuje. Již z tohoto důvodu je tedy žalobou napadené rozhodnutí ve vztahu k větší části povolení nepřezkoumatelné.

pokračování

[33] Městský soud rovněž správně konstatoval pochybení ministra financí spočívající v tom, že neuvedl zákonný důvod pro zastavení řízení do výroku žalobou napadeného rozhodnutí, jak předpokládá § 68 odst. 2 správního řádu upravující náležitosti výrokové části správního rozhodnutí i soudní judikatura (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56, podle něhož musí být z výroku a odůvodnění rozhodnutí důvody zastavení řízení ve smyslu § 66 správního řádu seznatelné).

[34] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda byl v posuzované věci naplněn druhý předpoklad pro zastavení řízení ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu, tedy jestli by jiné rozhodnutí o rozkladu (než rozhodnutí o zastavení řízení dle uvedeného ustanovení) mohlo mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

[35] Městský soud ministroví financí správně vytkl, že tato úvaha v jeho rozhodnutí zcela absentovala. Jelikož se jedná o zákonný předpoklad zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu, bylo nutné po ministroví financí požadovat, aby se k této otázce vyjádřil a případně vysvětlil, z jakých důvodů považuje uvedenou podmínku za splněnou. Pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů. Stěžovatel až dodatečně vysvětlil ve svém vyjádření k žalobě (a následně v kasační stížnosti), proč je přesvědčen, že jiné rozhodnutí o rozkladu (než rozhodnutí o zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu) nemohlo mít význam pro případnou náhradu škody. S danými závěry stěžovatele se však Nejvyšší správní soud neztotožnil, a naopak dospěl k závěru, že druhá podmínka pro zastavení řízení dle § 90 odst. 4 správního řádu nebyla v posuzovaném případě splněna, neboť jiné rozhodnutí v dané věci může mít význam pro náhradu škody.

[36] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že pro odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. musí být vždy splněny tři předpoklady: 1) výkon veřejné moci rozhodnutím nebo úředním postupem zakládajícím odpovědnost za škodu podle tohoto zákona 2) škoda jako újma na jmění nebo nemajetková újma a 3) příčinná souvislost mezi zmiňovaným jednáním veřejné moci a škodou (viz Ištváněk, F., Simon, P., Korběl, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017).

[37] Podle § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. „[n]árok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.“.

[38] Pojem *nezákonné rozhodnutí*, od něhož je vznik škody také odvozován, přitom není v zákoně č. 82/1998 Sb. blíže definován. Judikatura Nejvyššího soudu dovodila, že aby bylo možné rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 tohoto zákona považovat za nezákonné, je třeba v zásadě splnit dvě podmínky: rozhodnutí musí být pravomocné (případně vykonatelné bez ohledu na právní moc) a rozhodnutí musí být zrušeno nebo změněno příslušným orgánem pro nezákonnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013).

[39] Vzhledem k objektivní povaze odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí je nerozhodné, zda nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno z důvodu procesních vad, pro vady skutkových zjištění nebo pro nesprávné právní posouzení (viz rozsudky Nejvyššího soudu

ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2397/2006, či ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3940/2009).

[40] Z judikatury Nejvyššího soudu rovněž vyplývá, že „[p]odmínka existence nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 a 2 OdpŠk je splněna tehdy, bylo-li pravomocné nebo předběžné vykonatelné rozhodnutí zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, a to bez ohledu na další průběh řízení, v němž bylo dané rozhodnutí vydáno. (...) [P]řípadné pokračování řízení, v němž došlo k vydání nezákonného 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.“ (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 31 Cdo 1954/2019).

[41] Nejvyšší soud rovněž judikoval, že není úkolem soudu v odškodňovacím řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. suplovat rozhodování specializovaných správních orgánů a správních soudů a jako předběžnou otázku 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 (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 9. 2021, sp. zn. 30 Cdo 708/2021).

[42] V nyní posuzované věci má stěžovatel na jednu stranu pravdu, že nezákonnost rozhodnutí ministra o rozkladu konstatoval již městský soud v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 6/2016-107. Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že podmínkou nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je vedle existence nezákonného rozhodnutí také vznik škody a příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody. Zejména pro prokazování příčinné souvislosti bude podstatný výsledek dalšího správního řízení, resp. posouzení zákonnosti původního prvostupňového rozhodnutí o zrušení žalobcových povolení. Doposud totiž nebyla zejména vyřešena otázka, zda stěžovatel postupoval při zrušení žalobcových povolení v souladu s právem EU. Právě tato otázka může být podstatná pro posouzení příčinné souvislosti mezi vznikem škody a nezákonným rozhodnutím. Řízení tak nebylo možné zastavit, neboť rozhodnutí ve věci zcela jistě může mít význam pro náhradu škody ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu.

[43] Ministr financí tedy nemohl řízení o rozkladu dle § 90 odst. 4 správního řádu zastavit, a to ani ve vztahu k povolením, jejichž platnost již v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí uplynula. Druhá podmínka § 90 odst. 4 správního řádu totiž nebyla splněna ve vztahu k žádnému z dotčených povolení.

[44] Ministr financí měl rozklad v intencích závazného právního názoru předchozího zrušujícího rozsudku městského soudu věcně posoudit a vydat meritorní rozhodnutí. Při posouzení věci musí ministr financí vyjít z obecně závazné vyhlášky, ve znění účinném v době původního rozhodování, což je ovšem v tomto případě i její současné znění, neboť k její změně od té doby nedošlo. I tak bude pro tento případ prolomena zmíněná obecná zásada, podle níž správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí. Výsledkem tohoto řízení, vedeného především z důvodu nesplnění druhé podmínky dle § 90 odst. 4 správního řádu, tedy bude toliko deklarace zákonnosti,

pokračování

či nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí o zrušení žalobcových povolení, byť jistě výrok rozkladového rozhodnutí bude odpovídat jednomu ze způsobů meritorního rozhodnutí dle § 90 odst. 1 nebo 5 ve spojení s § 152 odst. 5 a 6 správního řádu.

[45] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace stěžovatele usnesením Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2024, sp. zn. II. ÚS 3267/23, je zcela nepřiléhavá. Toto usnesení se sice týkalo týchž účastníků řízení, ovšem Ústavní soud jím odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost žalobce za situace, kdy ministr financí rozhodl ve věci meritorně (rozklad žalobce zamítl) a jeho rozhodnutí nakonec následně obstálo v řízení před městským soudem i Nejvyšším správním soudem, přičemž byla posouzena i otázka souladu obecně závazné vyhlášky příslušné obce s ujednáním právem. To, že se Ústavní soud v uvedené věci odmítl zabývat ústavností či zákonností této obecně závazné vyhlášky mj. z toho důvodu, že byla v době jeho rozhodování (na rozdíl od obecně závazné vyhlášky města Hranice relevantní v nynější věci) již zrušena, nemá žádnou přímou souvislost s nyní posuzovanou otázkou, zda jsou dány důvody pro zastavení správního řízení dle § 90 odst. 4 správního řádu z důvodu uplynutí platnosti některých povolení žalobce.

IV.

Závěr a náklady řízení

[46] Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, „[z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“. Ačkoliv Nejvyšší správní soud závěry městského soudu v nyní posuzované věci zčásti korigoval, je možné konstatovat, že důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí městským soudem nakonec v podstatné míře obstály. S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost jako celek důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, náleží mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. V řízení před Nejvyšším správním soudem byl žalobce zastoupen advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., náleží mu tedy náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 5 advokátního tarifu činí sazba odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč. Zástupce žalobce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti, jež je písemným podáním ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tento úkon náleží rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a částka odpovídající DPH 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen žalobci uhradit na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč, k čemuž mu Nejvyšší správní soud stanovil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. října 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu