



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery 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, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2024, č. j. 17 Af 17/2023-52,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

[1] Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 19. 5. 2015, č. j. MF-2083/2015/34-10, na základě § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v rozhodném znění (dále jen „zákon o loteriích“), výroky I. až XXV. zrušilo žalobci celkem 25 povolení k provozování loterií a jiných podobných her na různých adresách města Domažlice pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou města Domažlice č. 2/2014, kterou se stanoví zákaz provozování sázkových her a loterií a jiných podobných her na území města (dále jen „obecně závazná vyhláška“).

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad. Ministr financí rozhodnutím ze dne 27. 10. 2015, č. j. MF-2083/2015/34-19/2901-RK, podle § 152 odst. 4 ve spojení s § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušil toto rozhodnutí ve výroku I. a řízení v rozsahu tohoto výroku zastavil. Druhým výrokem ministr financí rozklad podle § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu ve vztahu k výrokům II. – XXV. zamítl a v tomto rozsahu napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozhodnutí ministra financí žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 7/2016-108, žalobě

vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Žalovaný se dle městského soudu nesprávně odmítl zabývat tím, zda obecně závazná vyhláška nebyla v rozporu s právem EU. Soud zdůraznil, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu; správní soud není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu soudem nalézacím, nýbrž přezkumným; aby mohl svou úlohu splnit, musí napadené rozhodnutí obsahovat úvahu správního orgánu. Pokud byl žalovaný správní orgán oprávněn sám posoudit, zda zrušením povolení nedojde k porušení práva EU, nebylo na místě, aby tak činil prvně až soud.

[4] Žalovaný podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 3. 3. 2022, č. j. 1 As 12/2022-39, zamítl. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že v průběhu posledních let docházelo k judikaturnímu vývoji v otázce povinnosti přihlížet k souladu obecně závazných vyhlášek omezujících nebo zcela zakazujících provozování loterií a podobných her na území obcí, s právem EU, konkrétně s čl. 56 Smlouvy o fungování EU. Tato judikatura byla sjednocena až rozsudkem Soudního dvora EU ve věci C-311/19, BONVER WIN a navazujícím usnesením rozšířeného senátu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016-139. V posledně citovaném rozhodnutí vyjádřil Nejvyšší správní soud jednoznačný právní názor ohledně nutnosti posuzovat soulad obecně závazných vyhlášek s právem EU v situaci, kdy byl přítomen unijní prvek. V posuzovaném případě bylo stěžejní otázkou, zda měl sám městský soud posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU, či zda postupoval správně, jestliže napadené rozhodnutí zrušil a vrátil jej k dalšímu řízení ministru financí s tím, že se má zabývat souladem obecně závazné vyhlášky s právem EU. Nejvyšší správní soud s odkazem na judikaturu dovodil, že v případech, kdy žalobce namítal rozpor obecně závazné vyhlášky s právem EU již v průběhu správního řízení, byl to nejpozději ministr financí v rozhodnutí o rozkladu, kdo se měl touto argumentací řádně zabývat. Tak tomu bylo také v nyní posuzovaném případě, neboť žalobce již ve správním řízení tvrdil přítomnost unijního prvku, kterou ministr financí v napadeném rozhodnutí nijak nerozporoval a městský soud tedy správně posoudil otázku povinnosti žalovaného posuzovat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU a v případě jejich nesouladu vnitrostátní právo neaplikovat.

[5] Ministr financí následně rozhodnutím ze dne 25. 5. 2023, č. j. MF-2083/2015/34-22, podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu rozkladem napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 19. 5. 2015, č. j. MF-2083/2015/34-10, 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.

[6] Uvedené rozhodnutí ministra financí napadl žalobce žalobou, které **městský soud** vyhověl, žalobou napadené rozhodnutí ministra financí shora uvedeným rozsudkem ze dne 30. 1. 2024, č. j. 17 Af 17/2023-52, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že rozhodnutí ministra financí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

[7] Nesrozumitelnost žalobou napadeného rozhodnutí shledal soud v tom, že v jeho výroku absentuje 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

pokračování

ani rozhodný zákonný důvod vedoucí k zastavení řízení. Vzhledem k tomu, že se v projednávaném případě 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 povolení (ta však uplynula jen některým povolením) nebo kvůli rozsudku městského soudu (patrně míněn zmiňovaný předchozí rozsudek č. j. 5 Af 7/2016-108, 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 povolením uplynula doba platnosti, nic nevypovídá o tom, zda herní zařízení byla „v rozhodné době“ provozována v souladu s obecně závaznou vyhláškou, či nikoliv.

[8] Nedostatek důvodů přezkoumávaného rozhodnutí shledal městský 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 závěrem 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, 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.

[9] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu **kasační stížností**. Městskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[10] 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.

[11] 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. Dle stěžovatele neobstojí 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.

[12] 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.

[13] 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 ze dne 13. 12. 2021, č. j. 5 Af 7/2016-108, 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 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 stěžovatel nezrušil rozkladem napadené rozhodnutí pro nezákonnost, nemá a ani nemůže mít pro žalobce žádný význam, neboť nezákonnost tohoto rozhodnutí již byla vyslovena správním soudem, který předchází rozhodnutí o rozkladu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

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

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

[16] **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 jedná za něj k tomu pověřený zaměstnanec s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda 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 není důvodná.

[18] 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, či ze dne 25. 10. 2024, č. j. 5 As 28/2024-26. V nynějším případě zdejší soud neshledal důvodu odchýlit 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.

[19] Nejvyšší správní soud předně dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti vymezená konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, 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 zařízení v rozhodné době s obecně závaznou vyhláškou (byť tento názor NSS nepovažuje za zcela správný, jak rozvede níže v rozsudku). Stejně tak není nepřezkoumatelný závěr městského soudu, že stěžovatel má hodnotit tento soulad právě v „rozhodné době“. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že stěžovatel má rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době původního rozhodování ve věci, tj. má posoudit, zda správní orgán I. stupně žalobcova povolení správně zrušil s ohledem na tehdy platnou obecně závaznou vyhlášku. Tomuto závěru ostatně Nejvyšší správní soud věcně přisvědčil, viz dále.

[20] Předmětem sporu je otázka, 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.

[21] 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.“*

[22] 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 zastavení řízení a konsekventní zrušení prvoinstančního rozhodnutí, aniž by reagoval na všechny odvolací námitky (viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č. j. 1 As 313/2017-31, či ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56).

[23] Pokud správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, pro kterou je třeba správní řízení zastavit, nemůže tak ovšem učinit bez dalšího, ale teprve po zjištění, že takový postup nekoliduje s případným nárokem na náhradu škody, popř. s významem pro právní nástupce účastníků. Existence důvodů pro zastavení řízení je tedy předpokladem pro úvahy o potenciální náhradě škody coby překážce zrušení rozhodnutí I. stupně a zastavení řízení (viz rozsudek ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, č. 3722/2018 Sb. NSS).

[24] Městský soud správně poznamenal, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatele není jednoznačně patrný důvod, pro který bylo řízení zastaveno. Soud vyslovil názor, že tak ministr učinil buď pro uplynutí doby platnosti povolení, nebo kvůli rozsudku městského soudu, případně z obou těchto důvodů. Ani jeden z ministrem uváděných důvodů dle soudu nelze podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu. Z odůvodnění rozhodnutí je však zřejmé, že tímto důvodem bylo uplynutí platnosti posuzovaných povolení žalobce k provozování loterií nebo jiných podobných her. Stěžovatel na str. 34 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 kasační 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 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 členěn do jednotlivých písmen. Důvody pro zastavení řízení zahájeného z moci úřední jsou nicméně obdobné jako některé případy zastavení řízení o žádosti. Řízení vedená z moci úřední mohou být zastavena jednak pro překážku litispendence, a 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 nutno 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 možno uvedené ustanovení takto vyložit, postrádá takový výklad logický smysl. Tato podmínka se pochopitelně vztahuje pouze k případům, v nichž došlo k odpadnutí důvodu řízení v podobě 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 prakticky nikdy (případně zřídka) mohlo dojít. Důvodem pro zastavení řízení je tedy již samotný zánik věci či práva, v jehož důsledku dochází k odpadnutí důvodu řízení.

pokračování

[28] Obdobně tak tomu ostatně je 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: „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 nijak 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 živelnou pohromou), ale v důsledku rozhodnutí správního orgánu. Kasační 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 v důsledku objektivní skutečnosti, tedy uplynutím času, na který byla omezena platnost žalobcových povolení.

[31] 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. Stejně tak nelze souhlasit ani s konstatováním městského soudu, že důvod řízení spočíval v otázce, zda předmětná zařízení byla provozována v souladu s danou obecně závaznou vyhláškou. Nejvyšší správní soud již výše vyložil, že 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), anebo zánik věci nebo práva. Kasační soud se proto přiklání k názoru stěžovatele, že důvodem řízení zde byla otázka existence povolení provozovat herní zařízení. 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 např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, či rozsudek ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40).

[32] Městskému soudu lze nicméně 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 34 tohoto rozhodnutí, kde ministr financí rekapituluje osud jednotlivých povolení v průběhu soudního řízení, hovoří o uplynutí platnosti cca poloviny z nich (13) a u druhé poloviny 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 Domažlice (tedy patrně se jednalo o obce a místa, kde nebylo provozování interaktivních videoloterních terminálů obecně závaznou vyhláškou příslušné obce zakázáno). Ze spisové dokumentace ani z 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 části povolení nepřezkoumatelné.

[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] Městský soud ministru financí správně vytkl, že úvaha, 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, v jeho rozhodnutí zcela absentovala. Jelikož se jedná o zákonný předpoklad zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu, bylo nutné po ministru 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, které nadto měly být obsaženy již ve správním rozhodnutí, se 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.

[35] 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., Korbel, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017).

pokračování

[36] 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.“.

[37] 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). 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).

[38] 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). 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).

[39] 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 7/2016-108. 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.

[40] 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.

[41] 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, 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.

[42] 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 unijním 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 Domažlice 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.

[43] 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.

[44] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalobci Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ze spisové dokumentace nevyplývá, že by mu v průběhu řízení o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly.

pokračování

Poučení:

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

V Brně dne 18. prosince 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu