

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **MASOX a.s.**, IČ 28373154, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 5, zast. Mgr. Miloslavem Petrů, LL.M., advokátem, se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 4. 7. 2024, č. j. MF-2287/2020/7303-21, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2025, č. j. 8 Af 15/2024-50,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] V roce 2013 vydal žalovaný několik rozhodnutí o povolení k provozování loterií a jiných podobných her, na základě kterých byla žalobkyně oprávněna tyto hry provozovat. Dne 24. 1. 2020 bylo z moci úřední zahájeno správní řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí ze dne 6. 3. 2020, č. j. MF-2287/2020/7303-11, jímž žalovaný zrušil podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2016, části zmíněných rozhodnutí o povolení k provozování loterií a jiných podobných her, neboť nastaly okolnosti, pro které nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (žalobkyně přestala splňovat v rozhodnutí specifikované podmínky zákona). Rozklad žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí ministryně financí rozhodnutím ze dne 11. 5. 2021, č. j. MF-2287/2020/7303-15, zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. Její rozhodnutí však následně Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 6. 6. 2023, č. j. 11 Af 35/2021-127, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 6. 2024, č. j. 6 As 153/2023-41.

[2] Ministr financí se tedy rozkladem proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2020 zabýval znovu, načež rozhodnutím ze dne 23. 5. 2024, č. j. MF-2287/2020/7303-19, prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu projednání. Žalovaný následně usnesením ze dne 4. 7. 2024, č. j. MF-2287/2020/7303-21, příslušné správní řízení vedené z moci úřední zastavil podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Učinil tak, neboť zjistil, že v mezidobí, resp. nejpozději k 1. 1. 2023 došlo podle § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních

hrách, ve znění pozdějších předpisů, k zániku předmětných povolení k provozování loterií a jiných podobných her.

[3] Proti uvedenému usnesení žalovaného brojila žalobkyně žalobou u městského soudu, který ji usnesením ze dne 8. 1. 2025, č. j. 8 Af 15/2024-50, odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud k tomu s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu představovanou rozsudky ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 As 217/2017-40, a ze dne 6. 6. 2022, č. j. 3 Ads 22/2020-53, uvedl, že usnesení podle § 66 odst. 2 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tudíž ze soudního přezkumu vyloučeno. Judikovaným důvodem pro takový postup je skutečnost, že uvedené usnesení nemůže za žádných okolností zasáhnout do práv účastníků řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[4] Proti tomuto usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost, kterou následně doplnila v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu.

[5] Stěžovatelka má za to, že městský soud neměl její žalobu odmítnout, nýbrž ji měl věcně přezkoumat, neboť usnesením žalovaného do jejích práv nezákonně zasazeno bylo. Trvá na tom, že v řízení vedeném u žalovaného nebyly splněny podmínky pro zastavení tohoto řízení, a usnesení správního orgánu je tedy nezákonné.

[6] Stěžovatelka také namítla, že stěžejní právní závěr vedoucí k odmítnutí její žaloby, jež městský soud přebral z judikatury Nejvyššího správního soudu, se právě vzhledem k nesplnění podmínek potřebných pro zastavení správního řízení v jejím případě neuplatní. Napadené usnesení městského soudu proto označila také za nezákonné.

[7] S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu i usnesení žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že napadené usnesení považuje za zákonné. Také je nadále přesvědčen, že podmínky pro zastavení příslušného správního řízení splněny byly. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[9] V replice stěžovatelka setrvala na svých argumentech, přičemž upřesnila, že usnesením žalovaného bylo do jejích práv negativně zasazeno tím, že došlo k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení, byla jí odňata možnost domáhat se náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a bylo porušeno její právo na spravedlivý proces.

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[10] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2013, č. j. 4 As 30/2013-52, s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, jakož i odbornou literaturu (srov. Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou, Leges, Praha 2012, str. 187, s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni

pokračování

ze dne 30. 11. 2011, č. j. 57 A 128/2010-56) dovodil, že zastavení řízení, které bylo učiněno usnesením poznamenaným do spisu za použití § 66 odst. 2 správního řádu, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jež podléhá soudnímu přezkumu.

[11] Oproti tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 As 217/2017-40, dospěl k závěru, že usnesení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je proto s ohledem na § 70 písm. a) téhož zákona ze soudního přezkumu vyloučeno.

[12] Podle naposledy uvedeného judikátu ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu

[21] „stanovuje podmínky pro obligatorní ukončení správního řízení zahájeného ex offio (z moci úřední) podle § 46 správního řádu. Z moci úřední se zahajují taková řízení, na kterých existuje určitý veřejný zájem a jejichž zahájení nemusí být v zájmu dotčené osoby (účastníka řízení). Ačkoli může být k tomuto řízení podán podnět podle § 42 správního řádu, nedochází jeho doručením příslušnému správnímu orgánu automaticky k zahájení řízení (jako v případě řízení o žádosti podle § 44 správního řádu), nýbrž je vždy na správním uvážení příslušného správního orgánu, zda řízení zahájí, či nikoli (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016). Z moci úřední jsou nejčastěji zahajována řízení sankčního charakteru (tedy pro podezření ze spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu či o určitých nápravných opatřeních), jako je tomu i v nyní projednávané věci.

[22] V průběhu správního řízení (ať už zahájeném ex offio nebo na žádost) se však může vyskytnout skutečnost, která trvale brání správnímu orgánu v dalším řízení, a tudíž i v meritorním rozhodnutí o věci. V takovém případě je třeba zahájené řízení zastavit. O zastavení řízení zahájeném ex offio se v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu vydává usnesení, které se pouze poznamenává do spisu. To se neoznamuje podle § 72 správního řádu, ale účastníci se o něm pouze vhodným způsobem vyrozumí; usnesení tak nabývá právní moci poznamenaním do spisu (§ 76 odst. 3 správního řádu). Podle § 76 odst. 5 správního řádu není možné proti takovému usnesení podat odvolání (ani rozklad).

[23] Z výše uvedeného tedy podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že usnesení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu je již ze své povahy vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, neboť za žádných okolností nemůže zasáhnout do práv účastníka řízení. Tím, že bylo správní řízení ex offio (tzn. nezávisle na vůli účastníka řízení) zahájeno, resp. že toto řízení běží, nejsou práva či povinnosti účastníka řízení ještě nijak zasažena; k zásahu do jeho práv může v tomto případě dojít toliko vydáním meritorního rozhodnutí, neboť pouze tím správní orgán autoritativně rozhoduje o právech či povinnostech účastníka, případně deklaruje právní stav. Dojde-li tedy k zastavení správního řízení zahájeného ex offio před vydáním meritorního rozhodnutí, na právní sféru účastníka řízení to nemůže mít žádný vliv.

[24] Rozdíl oproti správnímu řízení o žádosti (resp. oproti usnesení o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 správního řádu, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví) přitom spočívá právě ve skutečnosti, že řízení o žádosti je vedeno z dispozice účastníka. Podle § 44 správního řádu platí, že „[ř]ízení o žádosti je zahájeno dnem,

kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen „žádost“), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.“ *Žadatel má tedy na zahájení řízení právní nárok. Současně je také v jeho zájmu, aby bylo o žádosti meritorně rozhodnuto. V případě, že je řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 správního řádu, dochází k zásahu do právní sféry žadatele, neboť mu bylo odepráno meritorní posouzení žádosti, resp. vydání rozhodnutí ve věci samé a přiznání práva, kterého se podanou žádostí domáhal. Jak přitom bylo vysvětleno v předchozím odstavci, tento rys řízení zahájené ex offio postrádá.*

[25] *S výše uvedeným ostatně koresponduje i odlišná právní úprava usnesení o zastavení řízení o žádosti (§ 66 odst. 1 správního řádu) a usnesení o zastavení řízení zahájeného z moci úřední (§ 66 odst. 2 správního řádu). Zatímco řízení o žádosti se zastavuje usnesením, které se účastníkům oznamuje ve smyslu § 72 správního řádu a proti kterému se lze odvolat, řízení vedené z moci úřední se zastavuje usnesením, které se pouze poznamená do spisu, účastníci se o něm pouze vhodným způsobem vyrozumí a odvolání proti němu není přípustné. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tím zákonodárce reflektoval právě skutečnost, že prvé zmiňované usnesení je způsobilé zasáhnout do právní sféry účastníka řízení, a to druhé nikoli.*

[13] Ústavní stížnost podanou proti tomuto rozsudku Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 705/19. Tentýž závěr o vyloučení usnesení vydaného podle § 66 odst. 2 správního řádu ze soudního přezkumu učinil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 6. 6. 2022, č. j. 3 Ads 22/2020-53.

[14] Lze tedy konstatovat, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu nepanuje shoda v otázce povahy usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední podle § 66 odst. 2 správního řádu a možnosti soudního přezkumu takového úkonu správního orgánu. Za této situace nemůže čtvrtý senát v nyní projednávané věci posoudit, zda zastavení správního řízení vedeného z moci úřední o zrušení části rozhodnutí o povolení k provozování loterií a jiných podobných her, k němuž došlo v důsledku zániku těchto povolení, mohlo zasáhnout do práv stěžovatelky. S ohledem na uvedený judikaturní rozkol totiž není zřejmé, zda úkon správního orgánu učiněný podle § 66 odst. 2 správního řádu je *a priori* vyloučen ze soudního přezkoumání, nebo je nutné v každé jednotlivé věci posuzovat jeho povahu a to, zda jím mohla být dotčena právní sféra žalobce.

[15] S ohledem na tyto skutečnosti čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá rozšířenému senátu věc s touto otázkou: **Je usnesení o zastavení řízení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu bez dalšího vyloučeno ze soudního přezkumu s ohledem na § 70 písm. a) s. ř. s., nebo je zapotřebí v každé posuzované věci zkoumat, zda takový úkon správního orgánu nemůže zasáhnout do práv žalobce, a nejedná se tak o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.?**

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

Rozšířený senát bude o věci rozhodovat ve složení JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Ivo Pospíšil, Mgr. Aleš Roztočil a Mgr. Lenka Krupíčková. Účastníci řízení

pokračování

mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení (§ 8 odst. 1, odst. 5 s. ř. s.). Ve stejné lhůtě se dále mohou účastníci řízení vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 22. května 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu