



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobců: a) **Ing. David Jánošík**, IČ 72074477,
sídlem Gočárova 1105/36, 500 02 Hradec Králové,
insolvenční správce dlužníka SLOT Group, a.s., IČO 62741560,
sídlem Jáchymovská 142, 360 10 Karlovy Vary – Sedlec,
právně zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Hráškem,
sídlem Týnská 1053/21, 110 00 Praha 1

b) **CEC Praha a.s.**, IČ 25673394,
sídlem Tlumačovská 1237/32, 155 00 Praha 5,
právně zastoupen advokátem Mgr. Miloslavem Petrů, LL.M.,
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1,

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**,
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 2. 10. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-31,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci se u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“ či „*soud*“) domáhali vyslovení nicotnosti, eventuálně zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 2. 10. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-31 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl zamítnut společný rozklad v záhlaví označené společnosti SLOT Group, a.s. (dále jen „*SLOT Group*“) a žalobkyně b) proti usnesení Ministerstva financí ze dne 23. 7. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-21 a potvrzeno usnesení Ministerstva financí ze dne 5. 6. 2020, č. j. MF-16352/2020/7303-2.
2. Ze spisového materiálu vyplývají následující skutečnosti:
3. SLOT Group a žalobkyně b) podaly dne 21. 2. 2020 u Ministerstva financí žádost o změnu čtyř rozhodnutí o povolení k provozování sázkové hry vydaných podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích, a sice o změnu osoby provozovatele hazardní hry ze SLOT Group na žalobkyni 2), z důvodu převodu obchodního závodu v důsledku řešení úpadku SLOT Group (dále též „*žádost*“). Rozhodnutí o povolení, o jejichž změnu výše označené obchodní společnosti žádaly, byla označena takto:
 - 1) APOLLO GAMES VLT, č. j. MF 96553/A/2013/34, ze dne 1. 10. 2013,
 - 2) IVT SYNOT, č. j. MF 84415/A/2013/34 ze dne 6. 9. 2013,
 - 3) KAJOT VLT, č. j. MF 107736/A/2013/34 ze dne 4. 11. 2013,
 - 4) MULTI LOTTO, č. j. MF 105176/A/2013/34 ze dne 22. 10. 2013 (dále jen „*předmětná povolení*“).
4. Ministerstvo financí o žádosti rozhodlo usnesením ze dne 5. 6. 2020, č. j. MF-16352/2020/7303-2 (dále jen „*první usnesení ministerstva*“), o zastavení řízení, a to s odůvodněním, že žádný z žadatelů není osobou, které byla předmětná povolení udělena, tudíž žádost o změnu povolení nebyla podána oprávněnou osobou, a proto je zjevně právně nepřípustná ve smyslu ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“).
5. SLOT Group a žalobkyně b) podaly proti prvnímu usnesení ministerstva rozklad, který ministryně financí rozhodnutím ze dne 19. 11. 2021, č. j. MF-16352/2020/7303-11 (dále jen „*první rozkladové rozhodnutí*“), zamítla a první usnesení ministerstva potvrdila.
6. Proti prvnímu rozkladovému rozhodnutí podaly společnosti SLOT Group a žalobkyně b) žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 22. 6. 2023, č. j. 10 Af 3/2022-134 (dále též „*rozsudek 10 Af 3/2022-134*“) první rozkladové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud konstatoval, že z provedeného dokazování jednoznačně nevyplývá, zda držitelem oprávnění k provozování hazardních her podle předmětných povolení je nadále společnost MASOX a.s., nebo SLOT Group. Bylo totiž zjištěno, že existují dvě odlišné, avšak formálně rovnocenné verze rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4, a č. j. MF-38884/2015/34-5 (dále též „*změnová rozhodnutí*“), na základě čehož vyvstaly pochybnosti, zda byla těmito změnovými rozhodnutími převedena ze společnosti MASOX a.s. na SLOT Group (také) předmětná povolení, či nikoli. Ministerstvo vycházelo pouze z verzí změnových rozhodnutí, které předmětná povolení neobsahují. Městský soud proto uzavřel, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, byl v rozporu se spisy a vyžadoval rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Rozsudek 10 Af 3/2022-134 napadl žalovaný kasační stížností, kterou

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) zamítl rozsudkem ze dne 14. 10. 2024, č. j. 3 As 158/2023-53.

7. Ministr financí vydal dne 18. 6. 2024 rozhodnutí č. j. MF-16352/2020/7303-17 (dále jen „*druhé rozkladové rozhodnutí*“), kterým s ohledem na závazný právní názor soudu, zrušil první usnesení ministerstva a věc vrátil k novému projednání.
8. Ministerstvo financí vydalo dne 23. 7. 2024 v dané věci druhé usnesení o zastavení řízení s č. j. MF-16352/2020/7303-21 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“). Řízení bylo tentokrát zastaveno s odkazem na § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, s odůvodněním, že zaniklo právo, jehož se řízení týká, neboť došlo k zániku předmětných povolení v souladu s ust. § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „*zákon o hazardních hrách*“), ve znění účinném do 31. 12. 2023, podle něhož zanikají povolení uvedené v § 136 odst. 1 až 8 tohoto zákona nejpozději 6 let ode dne nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách, tedy nejpozději dne 1. 1. 2023.
9. SLOT Group a žalobkyně b) podaly proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, který ministr financí zamítl rozhodnutím napadeným nyní předmětnou žalobou. Ve výroku napadeného rozhodnutí ze dne 2. 10. 2024 však potvrdil nikoli prvostupňové rozhodnutí, ale první usnesení ministerstva. V odůvodnění nicméně vypořádal rozkladové námitky směřující proti prvostupňovému rozhodnutí a ztotožnil se s procesním postupem ministerstva a jeho právním názorem vyjádřeným v prvostupňovém rozhodnutí. Dne 7. 1. 2025 vydal ministr financí opravné usnesení č. j. MF-163525/2020/7303-33.

II. Žaloba

10. V *prvním žalobním bodu* žalobci označují napadené rozhodnutí za nicotné, a to z toho důvodu, že ministr financí ve výroku napadeného rozhodnutí potvrdil nikoli prvostupňové rozhodnutí, ale první usnesení ministerstva, které nebylo předmětem daného řízení, nadto již ani právně neexistovalo. Napadené rozhodnutí proto žalobci pokládají za vnitřně rozporné a právně i fakticky neuskutečnitelné, a tudíž trpící závažnými vadami způsobujícími jeho nicotnost. Žalobci odkazují zejména na nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09 a rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2020, č. j. 8 Ads 194/2019-27. Pro případ, že by soud neshledal nicotnost napadeného rozhodnutí, žalobci namítají jeho nezákonnost.
11. *Druhým žalobním bodem* žalobci vytýkají Ministerstvu financí, že nerespektovalo závazný právní názor vyslovený ministrem ve druhém rozkladovém rozhodnutí a městským soudem v rozsudku 10 Af 3/2022-134, potvrzeném Nejvyšším správním soudem. Podle názoru žalobců z druhého rozkladového rozhodnutí a rozsudku 10 Af 3/2022-134 plyne, že v daném případě nebyl a není dán žádný zákonný důvod pro zastavení správního řízení. Prvostupňové rozhodnutí, aprobované ministrem financí, je tak v rozporu s ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a základními zásadami činnosti správních orgánů ve smyslu § 2 a násl. správního řádu, zejména se zásadou zákonnosti ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu a se zákazem zneužití pravomoci správního orgánu ve smyslu § 2 odst. 2 správního řádu. Žalobci odkazují např. na rozsudky NSS ze dne 29. 4. 2010, č. j. 4 Ads 42/2010-53 a ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25.
12. Ve *třetím žalobním bodu* žalobci namítají, že Ministerstvo financí rozhodlo v předmětné věci podle skutkového a právního stavu ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, ačkoli to vedlo k nespravedlivému výsledku, který byl zapříčiněn nezákonným postupem správních

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

orgánů, neboť při svém rozhodování překročily lhůty stanovené správním řádem. Ministerstvo financí rozhodlo o žádosti ze dne 21. 2. 2020 až dne 5. 6. 2020 a ministryně financí vydala první rozkladové rozhodnutí po opakovaných urgencích a žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti až dne 19. 11. 2021, navíc bylo toto rozhodnutí následně správním soudem zrušeno. Žalobci namítají, že kdyby dotčené správní orgány rozhodly o žádosti zákonem předvídaným způsobem a v zákonem stanovené lhůtě, bylo by o této žádosti nepochybně meritorně rozhodnuto před 1. 1. 2023, a tedy by nebyl dán důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu. Nynější výsledek správního řízení žalobci považují za rozporný s principem spravedlnosti a s dobrými mravy ve smyslu ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR, zejména s principem zákazu výkladu a aplikace práva, který by směřoval k nespravedlivému, resp. nemravnému výsledku. Žalobci odkazují např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 2700/15, ze dne 24. 3. 2015, sp. zn. II. ÚS 415/14, či ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. I. ÚS 2337/21-2.

13. Žalobci rovněž upozorňují na to, že meritorní rozhodnutí týkající se předmětných povolení má právní význam i v situaci, kdy uplynula doba jejich trvání. K tomu odkazují na rozsudek městského soudu ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 Af 18/2023-50. Skutečnost, že dle § 136 odst. 9 zákona o hazardních hrách došlo nejpozději ke dni 1. 1. 2023 k zániku předmětných povolení, podle názoru žalobců nebrání zodpovězení stěžejní otázky, zda předmětná povolení byla na základě změnových rozhodnutí převedena ze společnosti MASOX a. s. na SLOT Group, jak tyto společnosti tvrdí, či nikoli, jak tvrdí žalovaný.
14. Žalobci uzavírají, že v důsledku namítaných pochybení byla porušena jejich ústavně a mezinárodněprávně garantovaná práva, zejména právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a rovněž ústavně zakotvené principy, včetně principu demokratického (materiálního) právního státu, právní jistoty a ochrany důvěry osob v právo, principu legitimního očekávání ve smyslu čl. 1 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 1 LZPS a principu uplatňování státní moci toliko v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 LZPS.

III. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný navrhl odmítnutí žaloby pro překážku litispendence. Uvedl, že ve věci týchž žalobců je městským soudem souběžně vedeno řízení pod sp. zn. 3 Af 12/2024 o žalobě, jíž je napadeno totožné správní rozhodnutí jako v tomto soudním řízení, tj. rozhodnutí ministra financí ze dne 2. 10. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-31.
16. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro odmítnutí žaloby, žalovaný navrhl její zamítnutí.
17. Ve vztahu k *prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný uznal své pochybení při formulaci výroku napadeného rozhodnutí. Dle jeho názoru ale tato skutečnost nemůže založit nicotnost napadeného rozhodnutí, nýbrž je nutno ji hodnotit jako zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí, stejně jako ze záhlaví napadeného rozhodnutí a z příslušného spisového materiálu jednoznačně vyplývá, že ministr financí rozhodoval o rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 23. 7. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-21. Žalovaný je přesvědčen, že žalobcům nemohly vzniknout reálné pochyby o tom, jaké usnesení bylo v rozkladovém řízení posuzováno a jak o něm bylo rozhodnuto.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

18. Žalovaný sdělil, že po zjištění této zřejmé nesprávnosti vydal opravné rozhodnutí č. j. MF-163525/2020/7303-33 ze dne 7. 1. 2025, kterým byl změněn výrok napadeného rozhodnutí tak, že tento nově zní: „*zamítám rozklad podaný navrhovatelí a usnesení Ministerstva financí č. j. MF-16352/2020/7303-21 ze dne 23. července 2024 potvrzuji*“. Svůj postup žalovaný opřel o judikaturu Nejvyššího správního soudu, přičemž citoval z rozsudků NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, a ze dne 20. 6. 2012, č. j. 3 Ads 14/2012-72.
19. Ke *druhému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že Ministerstvo financí nevybočilo ze závazného právního názoru ministra a městského soudu, dle kterého ve věci nebyly dány podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Soud při svém rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu aktuálnímu ke dni vydání prvního rozkladového rozhodnutí. Ministerstvo však v rámci nového projednání věci zjistilo, že předmětná povolení pozbyla v mezidobí platnosti, a je tedy dán jiný důvod pro vydání usnesení o zastavení řízení, a to podle ust. § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, neboť zaniklo právo, jehož se řízení týká. Pokud by předmětná povolení byla i nadále platná, bylo by bezpochyby přistoupeno k doplnění podkladů za účelem zjištění, zda došlo k jejich přechodu na SLOT Group, či nikoli.
20. Žalovaný upozorňuje, že vázanost právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku ve smyslu § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), není absolutní a že od vysloveného právního názoru se lze v odůvodněných případech odchýlit. K tomu žalovaný odkazuje např. na rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2004, sp. zn. 2 Ads 16/2003 a ze dne 1. 6. 2011, sp. zn. 1 As 6/2011. Podle citovaných rozsudků může být vázanost právním názorem prolomena také v důsledku nových skutkových zjištění. Tím je dle názoru žalovaného i plynutí času a s ním spojené odpadnutí předmětu řízení.
21. Žalovaný má za to, že ve věci bylo postupováno v souladu s rozsudkem NSS ze dne 29. 4. 2010, č. j. 4 Ads 42/2010-54, na něž žalobci odkazují, kde soud vyslovil rovněž, že „*se ztotožňuje se závěry soudu prvního stupně, že vázanost právním názorem odvolacího správního orgánu je odvislá od existence či naopak neexistence určitých skutečností, které předpokládal odvolací správní orgán*.“ Odkaz žalobců na rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25, pak žalovaný považuje za nepřiléhavý, neboť v daném případě správní orgán nerespektoval závazný právní názor soudu v situaci, kdy nedošlo ke změně skutkového ani právního stavu, pouze polemizoval s názorem soudu.
22. Ve vztahu ke *třetímu žalobnímu bodu* žalovaný trvá na tom, že Ministerstvo financí postupovalo správně, když při svém rozhodování vycházelo ze skutkového stavu aktuálního ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, a stejně tak postupoval správně i ministr financí, pokud takový postup aproboval.
23. Odkaz žalobců na nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 2700/15, žalovaný nepovažuje za přílehlavý, neboť tento nález směřuje zejména vůči rozhodování obecných soudů v občanskoprávních věcech. Byť žalovaný nepopírá, že při rozhodování správních orgánů nelze ignorovat spravedlnost a dobré mravy, je přesvědčen, že možnosti správních orgánů při výkladu a aplikaci právních předpisů jsou v tomto směru oproti obecným soudům rozhodujícím v občanskoprávních věcech značně limitovány, a to zejména s ohledem na rozdílnost zásad ovládajících právo soukromé a právo veřejné. Žalovaný má za to, že správní řád nezakotvuje možnost správních orgánů neaplikovat právní předpis či jeho část pro rozpor s dobrými mravy a že je taková možnost rovněž vyloučena s ohledem na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zakotvenou v čl. 2 odst. 2 LZPS.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

24. K námitce, že výsledek správního řízení je zapříčiněn liknavostí tehdejší ministryně financí při vydání prvního rozkladového rozhodnutí, žalovaný připomíná, že lhůty stanovené pro vydání správních rozhodnutí jsou toliko pořádkové a s jejich nedodržením je spojena možnost domáhat se přijetí opatření proti nečinnosti správního orgánu. Důsledkem nedodržení lhůty však není povinnost správních orgánů ignorovat právní předpisy tak, aby bylo vydáno pro účastníka příznivé rozhodnutí.
25. Rozsudek městského soudu ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 Af 18/2023-50, na který žalobci odkazují, pokládá žalovaný rovněž za nepřiléhavý, neboť tímto rozsudkem byla řešena situace, kdy po zrušení dřívějšího rozhodnutí o rozkladu je věc vrácena správnímu orgánu druhého stupně k dalšímu řízení a tento řízení zastaví dle § 90 odst. 4 správního řádu, který stanovuje, že *„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“*. Žalovaný tvrdí, že v nyní projednávané věci nenastala situace, kdy správní orgán druhého stupně opětovně rozhoduje o rozkladu proti témuž prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Žalovaný poukazuje také na to, že citovaný závěr městského soudu nelze považovat za ustálenou rozhodovací praxi, zejména s ohledem na řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 6 Af 3/2023-42 vedeného u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 As 60/2024. Třetí senát tuto věc postoupil rozšířenému senátu NSS, neboť má mj. za to, že *„odvolací správní orgán (či ministr rozhodující o rozkladu) nemusí bez rozkladové námítky v odůvodnění rozhodnutí vysvětlovat, proč nebyla dána výjimka z aplikace § 90 odst. 4 správního řádu, uvedená v témže ustanovení in fine“*.

IV. Soudní přezkum

26. Při jednání, které se konalo dne 29. dubna 2025, účastníci setrvali na svých stanoviscích, které opakovaně podpořili odkazy na judikaturu městského soudu a Nejvyššího správního soudu.
27. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Po prostudování správního spisu a zhodnocení jeho obsahu dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
28. Soud se v první řadě zabýval otázkou nicotnosti napadeného rozhodnutí, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti a kterou žalobci namítají v *prvním žalobním bodu*.
29. Za nicotný lze označit správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí nelze považovat. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu. Musí se tedy jednat o vady naprosto zásadní a zřejmé. Rozhodnutí je nicotné jen ve výjimečných případech, přičemž následky nicotnosti rozhodnutí nelze svévolně spojovat s instituty jinými, např. nezákonností či neplatností (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS).
30. Rozsáhlá judikatura správních soudů za vady způsobující nicotnost správního rozhodnutí označuje například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu

vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS).

31. Napadené rozhodnutí takovými vadami netrpí. Rozhodnutí v dané věci vydaly správní orgány, které k tomu měly pravomoc, byly věcně i funkčně příslušné a soud nezjistil ani zásadní nedostatky projevu vůle těchto správních orgánů. Soud se s žalobci neztotožňuje, že nesprávné označení potvrzovaného usnesení Ministerstva financí ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí má za následek jeho nicotnost. V návěti napadeného rozhodnutí je uvedeno, že ministr financí rozhodl o rozkladu proti usnesení Ministerstva financí ze dne 23. 7. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-21. Právě toto rozhodnutí ministr financí dále v textu důsledně označuje jako „napadené usnesení“. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí se ministr financí vypořádal s rozkladovými námitkami obsahově směřujícími (výhradně) proti usnesení Ministerstva financí ze dne 23. 7. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-21, a věnoval se otázce aplikace ust. § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, o který Ministerstvo financí opřelo právě své druhé usnesení o zastavení řízení – nynější prvostupňové rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí je tak zcela zřejmé, které usnesení ministr financí v rozkladovém řízení posuzoval. Ostatně i z obsahu žaloby je evidentní, že žalobci nesouhlasí s právním hodnocením věci ve vztahu k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, brojí proti konkrétním závěrům ministra financí a polemizují s nimi, což by však nebylo možné, kdyby namítaná nesrozumitelnost, resp. vnitřní rozpornost dosáhla takové intenzity, že by zakládala nicotnost napadeného rozhodnutí. Je tedy zjevné, že pro žalobce bylo napadené rozhodnutí srozumitelné i přes vadu jeho výroku spočívající v nesprávné identifikaci potvrzovaného usnesení Ministerstva financí, kterou soud ve shodě s žalovaným pokládá za zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu. Pro úplnost soud dodává, že z důvodu nesprávné identifikace potvrzovaného rozhodnutí nepokládá napadené rozhodnutí nejen za nicotné, ale ani za nepřezkoumatelné (viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2012, č. j. 3 Ads 14/2012-72).
32. Dále se soud zabýval právě otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jíž musí soud uvážit i bez žalobní námítky.
33. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí může dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívat v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů, neboť důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS). Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP). K uvedenému však soud doplňuje, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 212/2006-76 ze dne 19. 2. 2008). Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).

34. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že toto není stíženo vadou nepřezkoumatelnosti, neboť žalovaný srozumitelně a dostatečně podrobně popsal, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi rozkladovými námitkami a vysvětlil, proč je nepovažuje za důvodné, uvedl také, podle kterých právních norem rozhodl a jakými úvahami se přitom řídil, přičemž četně citoval či odkazoval na judikaturu správních soudů, o níž své právní závěry opřel. Jak již bylo vysloveno, soud neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným ani z důvodu nesprávného označení prvostupňového rozhodnutí ve výroku, a to z výše uvedených důvodů. Ke konkrétním rozkladovým námitkám, které jsou obsahově takřka shodné s žalobními námitkami, se soud vyjádří níže.
35. Při věcném přezkumu městský soud vycházel z následující právní úpravy v rozhodném znění:
36. Podle ust. § 136 odst. 9 zákona o hazardních hrách *povolení podle odstavců 1 až 8 zanikají nejpozději 6 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*
37. Podle ust. § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže 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; řízení je zastaveno dnem, kdy se správní orgán o úmrtí nebo zániku žadatele nebo o zániku věci nebo práva dozvěděl.*
38. Ve druhém žalobním bodu žalobci namítají, že zastavením řízení z důvodu zániku předmětných povolení Ministerstvo financí nerespektovalo závazný právní názor vyslovený ministrem ve druhém rozkladovém rozhodnutí a městským soudem v rozsudku 10 Af 3/2022-134, následně potvrzeném Nejvyšším správním soudem.
39. Soud dospěl k dílčímu závěru, že prvostupňové rozhodnutí není v rozporu se závazným právním názorem vysloveným ve druhém rozkladovém rozhodnutí a v rozsudku 10 Af 3/2022-134, ale především že zde vyslovený závazný právní názor se stal v důsledku plynutí času zcela irelevantním.
40. Úvodem lze poznamenat, že dle závazného právního názoru vysloveného ministrem ve druhém rozkladovém rozhodnutí a městským soudem v rozsudku 10 Af 3/2022-134 v dané věci nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení z důvodu podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy z jiného důvodu, než pro jaký bylo zastaveno řízení nyní přezkoumávaným prvostupňovým rozhodnutím. Městský soud – rozhodující na základě skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu – de facto konstatoval, že žádost nebyla *zjevně nepřípustná*. Nepřípustnost ve smyslu ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoli teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55, č. 1633/2008 Sb. NSS). V dané věci však nebylo zjevné, že SLOT Group nebyla osobou

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

oprávněnou k podání žádosti, a bylo třeba provést zásadní doplnění dokazování za účelem zjištění, zda držitelem oprávnění k provozování hazardních her podle předmětných povolení je stále společnost MASOX a.s., nebo SLOT Group. Nyní předmětným prvostupňovým rozhodnutím Ministerstvo financí zastavilo řízení z důvodu zániku práva, kterého se řízení týká, s odkazem na § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, tedy z důvodu, kterým se městský soud ve svém předchozím rozsudku v této věci nezabýval. Především je však nutné zdůraznit, že vzhledem k tomu, že předmětná povolení, o jejichž změnu SLOT Group a žalobkyně 2) žádaly, ke dni 1. 1. 2023 zanikla, pozbylo výše uvedené dokazování v důsledku plynutí času zcela na významu.

41. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu upravuje případy obligatorního zastavení řízení o žádosti. To znamená, že nastane-li situace, kdy žadatel zemře nebo zanikne (a v řízení nepokračují právní nástupci nebo není více žadatelů), anebo zanikne věc nebo *právo, kterého se řízení týká*, správní orgán řízení zastavit musí.
42. Ve vztahu k právě projednávané věci je proto třeba postavit najisto, zda skutečně byly naplněny podmínky pro zastavení řízení, které předvídá ust. § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, jinými slovy, zda zaniklo právo, jehož se řízení týkalo. Předmětem řízení byla požadovaná změna předmětných povolení spočívající ve změně osoby provozovatele hazardní hry ze SLOT Group na žalobkyni b). Není sporu o tom, že v souladu s § 136 odst. 9 zákona o hazardních hrách předmětná povolení ke dni 1. 1. 2023 zanikla. Tuto skutečnost žalobci nerozporují, soud proto nepovažuje za nutné se touto otázkou detailněji zabývat. Je tedy nepochybné, že práva vyplývající z předmětných povolení, o jejichž změnu (převod) SLOT Group a žalobkyně b) žádaly, zanikla, a byl tak naplněn předpoklad pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu.
43. Žalobci jsou nicméně přesvědčeni, že i přes zánik tohoto práva, resp. práv, nebylo Ministerstvo financí oprávněno zastavit řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, a to s ohledem na vázanost správního orgánu prvního stupně právním názorem odvolacího správního orgánu ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. S žalobní argumentací se soud nemůže ztotožnit. Za zcela zásadní shledává v tomto kontextu soud poslední větu ust. § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, podle níž *je řízení zastaveno dnem, kdy se správní orgán o zániku práva dozví*. Správní řízení je tudíž zastaveno ze zákona a usnesení o zastavení řízení, které správní orgán vydá, má povahu pouze deklaratorní (srov. KOPECKÝ, M., STAŠA, J., BALOUNOVÁ, J., MALAST, J., POUPEROVÁ, O., KOPECKÝ, P., ADAMUSOVÁ, Z. *Správní řád: Komentář*. Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X.). Lze shrnout, že s ohledem na nesporný zánik předmětných povolení, a tedy práv, kterých se řízení týkalo, nebylo na úvaze Ministerstva financí, zda je na místě řízení zastavit, či nikoli, k zastavení řízení došlo nezávisle na jeho vůli. Právní názor ministra financí a městského soudu, potažmo Nejvyššího správního soudu, se stal v důsledku zániku práva, kterého se řízení týkalo, irelevantní, a proto jím Ministerstvo financí nemohlo být vázáno. Prvostupňové rozhodnutí, kterým Ministerstvo financí řízení zastavilo, tak bylo vydáno v souladu s příslušnou zákonnou úpravou, a ministr financí toto usnesení napadeným rozhodnutím správně potvrdil.
44. Spíše na okraj soud podotýká, že k zastavení řízení z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu mohlo, a tedy mělo být ze strany žalovaného přistoupeno dříve, čímž by se zamezilo vzniku zbytečných nákladů všech účastníků tohoto řízení. Soud je přesvědčen, že vydání druhého rozkladového rozhodnutí ze dne 18. 6. 2024, kterým ministr financí své ministerstvo zavázal k provedení dalšího dokazování za účelem zjištění, zda SLOT Group je

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

držitelkou předmětných oprávnění, či nikoli, bylo nadbytečné. Ministr financí již tehdy mohl postupovat podle ust. § 90 odst. 4 správního řádu, dle něhož *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*. Druhé rozkladové rozhodnutí nicméně není nyní předmětem přezkumu.

45. Ve *třetím žalobním bodu* žalobci namítají, že Ministerstvo financí rozhodlo podle skutkového a právního stavu ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, ačkoli to vedlo k nespravedlivému a nemravnému výsledku, zapříčiněnému nezákonným postupem správních orgánů. Žalobci také tvrdí, že meritorní rozhodnutí týkající se předmětných povolení má právní význam i v situaci, kdy uplynula doba jejich trvání.
46. Účelem přechodného ustanovení § 136 odst. 9 zákona o hazardních hrách bylo zkrácení doby trvání základních povolení k provozování hazardních her na jedno jasné a určité stanovené časové období, které bylo od počátku účinnosti citovaného zákona známo, tak, aby po uplynutí této doby museli provozovatelé hazardních her podat žádost o vydání povolení podle nové právní úpravy a splnit stejné podmínky, jaké jsou ukládány jakýmkoliv jiným novým žadatelům (srov. Důvodovou zprávu k zákonu č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, a např. rozsudek městského soudu ze dne 28. 3. 2022, č. j. 11 Af 1/2019-93, bod 91 a násl.). Jazykový ani teleologický výklad ust. § 136 odst. 9 zákona o hazardních hrách dle názoru soudu nepřipouští ze stanoveného pravidla žádné výjimky, jejichž prostřednictvím by platnost základních povolení mohla být prodloužena.
47. Soudu nezbyvá než zopakovat, že s ohledem na zánik předmětných povolení podle § 136 odst. 9 zákona o hazardních hrách, jejichž změna byla předmětem právě přezkoumávaného správního řízení, došlo v souladu s poslední větou ust. § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu k zastavení řízení ex lege. Prvostupňovým rozhodnutím byla tato skutečnost pouze deklarována. Žalovaný toto nemohl pominout ani ovlivnit právním výkladem či aplikováním jiné právní úpravy, byť by to bylo ve prospěch žalobců.
48. Soud dále – s ohledem na výše uvedené spíše pro úplnost – posuzoval k námitce žalobců otázku rozporu výsledku správního řízení s dobrými mravy.
49. Judikatura se v minulosti zabývala institutem dobrých mravů například ve vztahu k uplatňování námítky promlčení (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu Nejvyšší soud ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. 21Cdo 85/2010, a ze dne 29. 2. 2012 sp. zn. 23 Cdo 123/2011, nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 643/04, či ze dne 25. 5. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2842/10, nebo rozsudky NSS ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 371/2019-52, a ze dne 8. 6. 2022, č. j. 2 As 114/2021-46). Z právě uvedených soudních rozhodnutí vyplynulo, že rozpor s dobrými mravy v případě námítky promlčení lze konstatovat (a námitku promlčení nepřipustit), avšak pouze v případech výjimečných a za okolností, kdy rozpor s dobrými mravy existoval ve výjimečné intenzitě.
50. Jakkoli by bylo možné judikaturu zabývající se problematikou střetu institutu promlčení a institutu dobrých mravů pokládat pro právě řešený případ za inspirativní, je třeba mít na paměti zcela zásadní rozdíl, a sice, že v posuzované věci se nejedná o promlčení stále existujícího práva, které by se tedy v důsledku plynutí času a v případě uplatnění námítky promlčení stalo toliko nevymahatelné, ale samo právo, kterého se týkalo správní řízení, zaniklo, a to ze zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

51. Nadto soud došel k dalšímu dílčímu závěru, že v tomto konkrétním případě nelze konstatovat intenzivní a výjimečný rozpor výsledku správního řízení s dobrými mravy. Jakkoli to jistě není žádoucí stav, průtahy ve správním řízení nejsou zcela ojedinělým jevem. Nelze odhlédnout rovněž od skutečnosti, že první rozkladové rozhodnutí ze dne 19. 11. 2021, kterým ministryně financí rozhodla o podaném rozkladu až po uplynutí 17 měsíců, bylo vydáváno v období provázeném pandemickými opatřeními a omezeními, kdy (jak je všeobecně známo) mnozí zaměstnanci správních orgánů vykonávali práci z domova a měli ztížený přístup k informačním systémům a správním spisům. Ve vztahu ke skutečnosti, že toto první rozkladové rozhodnutí nakonec ani neobstálo při soudním přezkumu, pak musí soud upozornit na to, že řešená otázka nebyla jednoznačná, ba naopak značně složitá. S ohledem na nedoplněné dokazování navíc není stále jasné, co vedlo ke skutečnosti, že ve správním spise se nachází dvě verze změnových rozhodnutí, a zda nenesli určitý díl odpovědnosti za tento stav i sami žalobci, resp. společnost SLOT Group. Soud proto neshledal, že by v dané věci bylo zcela zjevné a nepochybné, že průtahy v řízení a vydání vadného rozhodnutí představovaly procesní strategii, a že by tedy žalovaný sledoval určitý nelegitimní cíl, jež by byl v rozporu s dobrými mravy.
52. Žalobci závěrem své žaloby tvrdí, že meritorní rozhodnutí o žádosti pro ně má význam i v situaci, kdy uplynula doba trvání předmětných povolení. Nikterak už ale nekonkretizují, v čem tento význam spočívá. Lze si jistě představit, že otázka, zda předmětná povolení přešla ze společnosti MASOX a. s. na SLOT Group, může být podstatná i pro výsledek jiných správních či soudních řízení, podle názoru soudu však nic nebrání tomu, aby byla tato otázka vyřešena právě v rámci těchto (eventuálních) řízení, od nyní přezkoumávaného správního řízení oddělených.
53. Soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že není dán důvod k meritornímu rozhodování o žádosti o změnu předmětných povolení, když s ohledem na jejich zánik by napadené rozhodnutí nebylo způsobilé založit práva a povinnosti.
54. Soud musí nicméně žalobcům přisvědčit, že zastavení řízení z důvodu zániku předmětných povolení je výsledkem nežádoucím, zvláště s ohledem na to, že dané řízení bylo zatíženo shora popsány vadami (nečinnost a vydání prvního rozkladového rozhodnutí následně zrušeného soudem). Zrušení napadeného rozhodnutí, které bylo vydáno v souladu se zákonem, však není myslitelným východiskem z této situace. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 - 37, publ. pod č. 3331/2016 Sb. NSS, vyslovil: *„Absolutní návrat do stavu před vydáním nezákonného rozhodnutí není možný již jen proto, že nelze vrátit zpět čas, po který bylo za uplatnění principu presumpce správnosti správních rozhodnutí - podle objektivně nezákonného rozhodnutí před jeho zrušením soudem postupováno. Minulost v plném rozsahu „odstranit“ nelze; někdy ji lze jen napravit.“* V daném případě dle názoru soudu není v možnostech nyní projednávané věci takovou nápravu zjednat. Tím nicméně není dotčena případná odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a s ní spojené právo na náhradu škody, popř. nemajetkové újmy.

V. Závěr a náklady řízení

55. S ohledem na výše uvedené Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

56. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, kterému však v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. dubna 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu