



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **statutární město Jablonec nad Nisou**, se sídlem Mírové náměstí 3100/19, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti: **Euro Queen a.s.**, se sídlem V Holešovičkách 1443/4, Praha 8, zastoupené JUDr. Davidem Mášou, advokátem se sídlem Na Zderaze 1275/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2023, č. j. MF-19280/2022/73-32, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 10. 1. 2024, č. j. 59 Af 8/2023 – 125,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze 1. 2. 2023, č. j. MF-19280/2022/73-32 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný změnil rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 25. 10. 2022, č. j. KULK/EKO/OEA/0039/2021, tak, že výrokem I. udělil povolení k umístění kasina s názvem Casino Zlatý kříž v 1. a 2. nadzemním podlaží na adrese X, výrokem II.

pak povolil v kasinu provozování živé hry s uvedením identifikátorů hracích stolů a současně technické hry s uvedením konkrétních koncových zařízení.

[2] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil, neboť dospěl k závěru, že žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, dílem pro nesrozumitelnost a dílem pro nedostatek důvodů. Nedostatkem důvodů trpí napadené rozhodnutí proto, že žalovaný nevysvětlil, proč rozhodl nad rámec předmětu odvolacího řízení, když změnil prvoinstanční rozhodnutí v části (výrok I.), týkající se povolení k umístění prostoru *živé* hry, vůči níž nesměřovalo odvolání. Odvolatel brojil toliko vůči výroku II. prvoinstančního rozhodnutí (povolení umístění herního prostoru *technické* hry). Krajský soud dále dospěl k závěru o dílčí nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalovaný sice konstatuje, že o povolení k umístění herního prostoru *živé* hry již pravomocně rozhodl prvoinstanční orgán, současně však žalovaný o dané otázce znovu rozhodl.

[3] Podle krajského soudu žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, když při přezkumu povolení umístění herního prostoru *technické* hry odmítl aplikovat vyhlášku č. 1/2019, ač prvoinstanční i napadené rozhodnutí bylo vydáno v době její platnosti i účinnosti, tj. po 1. 8. 2021. Krajský soud v tomto směru s odkazem na judikaturu kasačního soudu dovodil, že pro rozhodování správního orgánu je klíčový skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí.

[4] Krajský soud naopak neshledal důvodnými námitky osoby zúčastněné na řízení týkající se tvrzené místní nepříslušnosti krajského soudu a podjatosti předsedkyně senátu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka má za to, že rozsudek krajského soudu je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení otázky rozhodné právní úpravy, podle které měl žalovaný postupovat. Tento postup byl v rozporu s § 96 správního řádu. Podle stěžovatelky měla být žádost posouzena podle právního stavu účinného k okamžiku vydání v pořadí prvního rozhodnutí o žádosti o povolení umístění herního prostoru, které bylo následně zrušeno. Podle stěžovatelky „*jakýkoliv jiný výklad by zde šel proti smyslu práva*“.

[7] Stěžovatelka rovněž tvrdila, že řízení před krajským soudem bylo stíženo podstatnou vadou, když ve věci rozhodovala vyloučená předsedkyně senátu z důvodu, že se podílela na předchozím soudním rozhodování o téže věci.

[8] V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelka rozhojnila svou argumentaci o další námitky. Podle stěžovatelky zatížil krajský soud řízení vadou, když jí nezaslal vyjádření žalovaného k žalobě. Krajský soud rovněž vydal překvapivé rozhodnutí, neboť jí nesdělil svůj předběžný právní názor na posouzení věci. Krajský soud též jednal v rozporu

pokračování

se zákonem, když napadené rozhodnutí zrušil z jiných důvodů, než které byly uplatněny v žalobě (konkrétně stěžovatelka poukazuje na zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti, která nebyla namítána). Dále krajský soud některé žalobní body vůbec nevypořádal a nereagoval též na její argumentaci. Stěžovatelka měla tudíž za to, že rozsudek krajského soudu je v celém rozsahu nepřezkoumatelný.

[9] Žalovaný ve vztahu k určení rozhodného právního stavu, podle něhož měla být žádost posuzována, uvedl, že za situace, kdy prvoinstanční správní orgán zamítl žádost stěžovatelky, přičemž toto rozhodnutí bylo následně zrušeno pro nezákonnost, striktní trvání na požadavku posuzování skutkového a právního stavu ke dni vydání druhostupňového rozhodnutí prakticky znemožňuje jakýkoliv efektivní přezkum ze strany odvolacího orgánu a zároveň i ze strany soudu, neboť žadatel takto přichází o jakoukoliv možnost dosáhnout nápravy právně závadného postupu prvoinstančního orgánu.

[10] V navazujícím vyjádření stěžovatelka obsáhle rekapitulovala svá předchozí tvrzení.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] NSS se předně zabýval závěry rozsudku krajského soudu týkajícími se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka v kasační stížnosti vůči daným úvahám krajského soudu sice nijak nebrojila, jde však o otázku, jíž se NSS musí zabývat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Podle NSS je v tomto směru nezbytné provést dílčí korekci odůvodnění rozsudku krajského soudu, z něhož vyplývá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné zároveň pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Podle NSS obстоjí toliko závěr o první ze zmíněných vad napadeného rozhodnutí, tj. o jeho částečné nesrozumitelnosti kvůli posouzení otázky, o které již bylo pravomocně rozhodnuto prvoinstančním orgánem. V tomto směru by bylo možné uvažovat i o nicotnosti napadeného rozhodnutí z důvodu chybějící pravomoci se věcí zabývat. Za této situace však již není možné žalovanému vyčítat, že „*nevysvětlil, proč rozhodl nad rámec předmětu odvolacího řízení, když změnil prvoinstanční rozhodnutí v části, vůči níž nesměřovalo odvolání*“, neboť tento postup je zjevným pochybením, které není možné vysvětlit souladně se zákonem, zakládá tudíž bez dalšího výše zmíněnou vadu nesrozumitelnosti, resp. případné nicotnosti.

[13] NSS považuje za nezbytné připomenout závěry svého rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, v němž se rozšířený senát vyslovil k otázce určitosti žalobní bodů, když uvedl, že „*čím je žalobní bod [...] obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým způsobem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci žalobcova advokáta.*“ Právě zmíněné principy jsou plně přenositelné i do poměrů řízení o kasační stížnosti, neboť jak NSS opakovaně zdůrazňuje ve své judikatuře, kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozsudku soudu (např. rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021 - 30). Strohá a obecná kasační argumentace vede k vypořádání kasační stížnosti pouze v odpovídající – nízké – míře detailu. To samé platí i pro obsahově nesourodé

kasací stížnosti – při rozhodování o nich se soud omezí na podstatu věci a s jednotlivými námitkami se případně vypořádá prostým odkázáním na příslušnou pasáž odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí (srov. např. rozsudek ze dne 12. 10. 2021, č. j. 1 Afs 163/2021 - 52).

[14] Kasační stížnost a navazující vyjádření stěžovatelky jsou příkladem nesourodých a těžce uchopitelných podání. Kasační argumentace k jednotlivým otázkám se opakuje, je útržkovitá a není logicky strukturovaná. Příkladem budiž stěžovatelkou opakovaně zmiňované výtky vůči úvahám krajského soudu týkající se právního stavu, z něhož má být vycházeno při posouzení nyní projednávané věci. Tyto výtky jsou jednou řazeny pod kategorii nezákonnosti, jindy pod kategorii nepřezkoumatelnosti. Pochopitelně je na stěžovatelce, jakým způsobem pojme polemiku se závěry krajského soudu. Bylo by nicméně v rozporu se zásadou procesní ekonomie, pokud by měl soud reagovat na každá jednotlivá tvrzení stěžovatelky, obzvláště pokud již podstatu stěžovatelčiných námitek vypořádala předchozí soudní instance, a pokud stěžovatelka nepředkládá argumentaci tomuto názoru konkurující. Odpověď na stěžejní námitky v tomto případě bude i odpovědí na námitky dílčí.

[15] NSS se v první řadě zabýval uplatněným důvodem podle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, byl-li by současně rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný či založený na jiné vadě řízení, resp. by dané řízení bylo stíženo zmatečností.

[16] Stěžovatelka v tomto směru namítala (krom zcela obecných tvrzení o nepřezkoumatelnosti rozsudku), že krajský soud nevypořádal všechny jí vznesené argumenty ve prospěch zákonnosti napadeného rozhodnutí. V tomto směru se s ní kasační soud ztotožňuje, platí však, že tento postup krajského soudu nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Je třeba si totiž uvědomit, že závěry, na nichž byl vystaven zrušující rozsudek (viz shora bod 2 a 3 tohoto rozsudku), bez dalšího vedly k nutnosti kasace napadeného rozhodnutí. Jak správně upozornil krajský soud v bodě 23 rozsudku, reakce na další polemiku účastníků, resp. osoby zúčastněné na řízení, ať již ve prospěch či neprospěch zákonnosti napadeného rozhodnutí, by tudíž byla nadbytečná, neboť na výsledku řízení před krajským soudem by nemohla ničeho změnit. NSS zároveň konstatuje, že rozsudek krajského soudu je i jinak řádně, srozumitelně a logicky odůvodněný a je z něj patrné, jakými úvahami se krajský soud řídil a k jakým závěrům dospěl.

[17] NSS se neztotožnil s námitkou stěžovatelky, která poukazovala na zmatečnost řízení před krajským soudem spočívající v tom, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce. Jestliže stěžovatelka spatřuje důvod podjatosti předsedkyně senátu v tom, že se v minulosti podílela na předchozím kole soudního přezkumu nyní posuzované věci, pak kasačnímu soudu nezbývá než odkázat na § 8 odst. 1 větu poslední s. ř. s., který výslovně stanoví, že *důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech*.

[18] Vadu řízení před krajským soudem rovněž nemůže představovat postup krajského soudu, který stěžovatelce nedoručoval vyjádření žalovaného k žalobě. I na tomto místě

pokračování

postačí vypořádat danou námitku prostým odkazem na text zákona, konkrétně na § 34 odst. 3 s. ř. s. upravujícím rozsah oprávnění osoby zúčastněné na řízení v soudním řízení správním, podle něhož se osobě zúčastněné na řízení *doručuje žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí.* Z právě citovaného ustanovení je tudíž zcela zřejmé, že vyjádření žalovaného se mezi zasílané listiny neřadí.

[19] Pokud se jedná o stěžovatelkou tvrzené pochybení krajského soudu spočívající v tom, že jí nebyl sdělen „*předběžný právní názor na posouzení věci*“, v důsledku čehož pro ni bylo jeho rozhodnutí překvapivé, tak kasační soud předně zdůrazňuje, že žádné ustanovení zákona soudu neukládá, aby sdělil účastníkům svůj názor, jak věc hodlá rozhodnout. Zároveň platí, že neposkytnutí předběžného právního názoru soudu účastníkům řízení bez dalšího nezpůsobuje překvapivost jeho rozhodnutí, kterou zapovídá čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 9. 2020, sp. zn. IV. ÚS 1247/20, stanovil, že „*zákaz překvapivých rozhodnutí neznamená, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí. Znamená však, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat.* (podtrženo kasačním soudem)“. V soudním řízení správním tento požadavek Ústavního soudu garantuje přímo právní úprava obsažená zejména v § 75 odst. 2 s. ř. s., podle níž *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.* Předmět soudního řízení a rozsah úvah správního soudu, které budou mít odraz v jeho rozhodnutí, je tedy jasně určen obsahem žalobních bodů, k jejichž uplatnění se vztahuje zákonná lhůta obsažená v § 71 odst. 2 s. ř. s. S žalobními body jsou přitom všichni účastníci, stejně jako osoby zúčastněné na řízení, před rozhodnutím soudu seznámeni prostřednictvím žaloby, kterou je správním soud povinen jim doručovat. O doručení žaloby stěžovatelce přitom v nyní posuzované věci není sporu.

[20] Podle NSS krajský soud nepochybil, když z úřední povinnosti, tj. bez námítky žalobce, přihlédl k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, tj. k vadě podle § 76 odst. 1 s. ř. s. Výkladem pravidla vázanosti soudu žalobními body ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s se zabýval rozšířený senát NSS již v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS, kde v bodě 16 dovodil, že rozhodnutí lze zrušit i pro vady podle § 76 odst. 1 s. ř. s., „*které sice nebyly zahrnuty do žalobních bodů, ale brání přezkoumání věci v rozsahu žalobních bodů.*“ Přesně v intencích právě citovaného závěru rozšířeného senátu krajský soud v nyní projednávané věci postupoval. V bodě 16 žaloby totiž žalobce ve své argumentaci výslovně reagoval na úvahy žalovaného, které se týkaly vydání povolení k umístění prostoru pro provoz *živých her*, tj. jeho polemika se vztahovala k posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Krajskému soudu však vada nepřezkoumatelnosti znemožnila se věcně k daným tvrzením žalobce vyjádřit, neboť žalovaný dostatečně, resp. srozumitelně, neozřejmil, proč se vůbec danou otázkou při absenci odvolání do výroku, který ji řešil, zabýval a postavil na ní svoje rozhodovací důvody.

[21] Co se týče výhrad stěžovatelky k posouzení rozhodné právní úpravy, podle které měl žalovaný postupovat, platí, že stěžovatelka ustrnula v rovině naprosté obecnosti svých tvrzení, když toliko uvedla, že výklad krajského soudu je „*proti smyslu práva*“ a v rozporu s § 96 správního řádu. NSS nezbyvá než uvést, že krajský soud své rozhodovací důvody

nezaložil na užití § 96 správního řádu upravujícího přezkumné řízení, tj. institutu, který v nyní projednávané věci nebyl v řízení před správními orgány vůbec aplikován.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka jakožto osoba zúčastněná na řízení v řízení před krajským soudem, stejně jako žalovaný nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Právně nezastoupený žalobce v řízení o kasační stížnosti sice byl úspěšný, a náležela by mu proto náhrada nákladů řízení, ze spisu však není patrné, že by mu nějaké nahraditelné náklady vznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné. (§53 odst. 3 s.ř.s.).

V Brně dne 4. září 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu