



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) Ing. David Jánošík** IČO 72074477, se sídlem Gočárova 1105/36, Hradec Králové, insolvenční správce dlužníka SLOT Group, a.s., IČO 62741560, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zast. JUDr. Pavlem Hráškem, advokátem, se sídlem Týnská 1053/21, Praha 1, **b) CEC Praha a. s.**, IČO 25673394, 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 525/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 2. 10. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-31, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 7. 1. 2025, č. j. MF-16352/2020/7303-33, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2025, č. j. 3 Af 11/2024-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Obchodní společnosti SLOT Group, a.s. a CEC Praha a. s. podaly dne 21. 2. 2020 společnou žádost o změnu čtyř rozhodnutí o povolení k provozování sázkové hry vydaných podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů. V nich se domáhaly změny osoby provozovatele hazardní hry ze společnosti SLOT Group, a.s. na společnost CEC Praha a. s. z důvodu převodu obchodního závodu v důsledku řešení úpadku společnosti SLOT Group, a.s. Žalovaný rozhodl usnesením ze dne 5. 6. 2020, č. j. MF- 16352/2020/7303-2 (dále jen „první prvostupňové usnesení“), tak, že řízení zastavil z důvodu nepřipustnosti žádosti podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona

č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nebyla podána oprávněnou osobou.

[2] Proti prvnímu prvostupňovému usnesení podaly uvedené společnosti 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 prvostupňové usnesení potvrdila. Proti prvnímu rozkladovému rozhodnutí podaly tyto společnosti žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 22. 6. 2023, č. j. 10 Af 3/2022-134 (dále jen „první rozsudek městského soudu“), první rozkladové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V prvním rozsudku městský soud vytkl žalovanému nedostatečnost provedeního dokazování, neboť nevyjasnil důležitou otázku, zda je společnost SLOT Group, a.s. držitelem oprávnění k provozování hazardních her. Kasační stížnost žalovaného proti prvnímu rozsudku městského soudu zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 10. 2024, č. j. 3 As 158/2023-53.

[3] Ministr financí následně rozhodnutím ze dne 18. 6. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-17 (dále jen „druhé rozkladové rozhodnutí“), první prvostupňové usnesení zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání. Žalovaný však usnesením ze dne 22. 7. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-21 (dále jen „druhé prvostupňové rozhodnutí“), řízení o žádosti opět zastavil, tentokrát podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, neboť došlo k zániku předmětných povolení k provozu hazardních her v souladu s § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Rozklad proti druhému prvostupňovému rozhodnutí ministr financí rozhodnutím ze dne 2. 10. 2024, č. j. MF-16352/2020/7303-31, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 7. 1. 2025, č. j. MF-16352/2020/7303-33 (dále též „třetí rozkladové rozhodnutí“), zamítl a druhé prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[4] Městský soud rozsudkem ze dne 29. 4. 2025, č. j. 3 Af 11/2024-58 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu podanou proti třetímu rozkladovému rozhodnutí zamítl jako nedůvodnou. Mimo jiné nepřisvědčil žalobní námitce, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor ministra financí a městského soudu. Právní názor obou těchto subjektů se totiž v důsledku plynutí času stal zcela irrelevantní. Povolení k provozování hazardních her zanikla ke dni 1. 1. 2023, a proto o nich již žalovaný nemohl rozhodnout, a tedy nemohl respektovat právní názor směřující k doplnění dokazování. Žalovaný tak rozhodl správně, pokud podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu řízení zastavil z důvodu, že právo v průběhu řízení zaniklo. Výkladem § 136 odst. 9 zákona o hazardních hrách přitom nelze dovodit výjimky, které by umožnily prodloužit dobu platnosti daných povolení. Není tedy dán důvod k meritornímu rozhodnutí o žádosti o změnu předmětných povolení, neboť s ohledem na jejich zánik by nebylo způsobilé založit práva a povinnosti. Městský soud na závěr konstatoval, že zastavení řízení z důvodu zániku práva je výsledkem nežádoucím, avšak zrušení třetího rozkladového rozhodnutí není myslitelným východiskem z této situace. Nemožnost tuto situaci napravit však nevylučuje případnou 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou společnou blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu uvedli, že ji podávají z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelé namítli, že městský soud nesprávně aproboval rozhodnutí správních orgánů, která vedla k nespravedlivému výsledku. Ten s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 2700/15, shledávají ve skutečnosti, že v důsledku průtahů ve správním řízení ze strany správních orgánů došlo k zániku předmětných povolení. Ministryně financí totiž o jejich rozkladu, který podali dne 19. 6. 2020, rozhodla až dne 19. 11. 2021, tedy téměř po 17 měsících. Přitom v průběhu rozkladového řízení podali žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu. Pokud by tedy správní orgány rozhodly v zákonem stanovených lhůtách, došlo by k vydání meritorního rozhodnutí před uplynutím platnosti předmětných povolení, tj. přede dnem 1. 1. 2023.

[7] Podle další kasační námitky městský soud nesprávně aproboval rozhodnutí správních orgánů, ačkoliv nebyly naplněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu představované rozsudkem ze dne 26. 9. 2024, č. j. 1 As 147/2024-30, totiž nelze zastavit řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu v situaci, kdy by tímto rozhodnutím bylo zasaženo do práv účastníků řízení. Ve věci stěžovatelů přitom došlo zastavením řízení k újmě na jejich právech, protože se nyní nemohou domáhat náhrady za škodu při výkonu veřejné moci.

[8] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelé navrhli zrušení napadeného rozsudku, jakož i jemu předcházejících rozhodnutí správních orgánů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 2700/15, nelze aplikovat na nyní posuzovanou věc. Správní orgány jsou totiž povinny postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Zároveň správní řád neumožňuje správním orgánům neaplikovat právní předpis či jeho část pro jejich nesoulad se zákonem. Stejně tak nemají možnost, v případě, že dospějí k závěru o rozporu zákona s ústavním pořádkem, předložit věc k Ústavnímu soudu. Tato pravomoc je svěřena výhradně soudům. Dále postupem správních orgánů nedošlo k porušení dobrých mravů. Průtahy ve správním řízení totiž nezpůsobují nezákonnost či nemravnost správního rozhodnutí, neboť lhůty pro vydání rozhodnutí jsou toliko pořádkové. K námitce splnění podmínek uvedených ve znění § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu uvedl žalovaný, že rozhodnutí v předmětné věci bylo obligatorní a nebylo na úvaze správního orgánu, zda je na místě řízení zastavit, či nikoliv. Nakonec podle žalovaného nelze aplikovat závěry judikatury k zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu v rámci odvolacího řízení ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu na nyní posuzovanou věc. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasačních stížností

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelé v kasační stížnosti odkázali na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[11] Stěžovatelé namítají, že městský soud nesprávně aproboval rozhodnutí správních orgánů, neboť tento postup vedl k nespravedlivému výsledku. Podle jimi citované judikatury Ústavního soudu musí výklad a aplikace práva soudem vést ke spravedlivému výsledku (srov. náleze ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 2700/15). Tyto závěry lze podle stěžovatelů aplikovat i ve vztahu k rozhodování správních orgánů. K nespravedlivému výsledku došlo podle nich z důvodu nečinnosti žalovaného a ministryně financí. Pokud by správní orgán rozhodl v zákonné lhůtě, tak by jejich společnou žádost meritorně projednal před uplynutím platnosti předmětných povolení. Městský soud nečinnost správních orgánů bagatelizoval, pokud v napadeném rozsudku uvedl, že průtahy ve správním řízení nejsou zcela ojedinělým jevem a že první rozkladové rozhodnutí bylo vydáváno v období provázeném pandemickými opatřeními a omezeními.

[12] Nejvyšší správní soud se již opakovaně zabýval případy, ve kterých správní orgány nedodržely zákonem stanovené lhůty pro rozhodnutí. Ve své judikatuře zdůraznil, že lhůty pro vydání rozhodnutí jsou pouze lhůtami pořádkovými a jejich překročení samo o sobě nemůže vést k závěru o nezákonnosti procesního postupu či rozhodnutí, které z něj vzešlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, a usnesení ze dne 27. 6. 2024, č. j. 10 Azs 86/2024-38). Pokud však správní orgán nedodrží lhůtu bezdůvodně, zejména stane-li se tak opakovaně, může být toto pochybení vyhodnoceno jako nečinnost. Nečinností se přitom rozumí nejen absolutní nečinnost správního orgánu, ale i nedůvodné průtahy v řízení, např. neprovádění procesních úkonů předpokládaných daným procesním předpisem v přiměřené časové návaznosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 1 Ans 11/2013-51, bod 9). Jako ochranu proti nečinnosti právní řád umožňuje využít opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu a následně i žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

[13] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelé brojili proti nečinnosti ministryně financí. Dne 24. 8. 2020 podali žádost o vydání rozhodnutí o rozkladu. Dále podali dne 11. 11. 2021 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. O této žádosti rozhodla ministryně usnesením ze dne 30. 11. 2021, kterým žádosti nevyhověla, neboť dne 19. 11. 2021 vydala první rozkladové rozhodnutí. Po prvním rozsudku městského soudu, kterým zrušil první rozkladové rozhodnutí, vydal ministr financí druhé rozkladové rozhodnutí až dne 18. 6. 2024, tedy více než po roce od vydání prvního rozsudku městského soudu. Z druhého rozkladového rozhodnutí vyplývá, že stěžovatelé podali dne 16. 5. 2024 novou žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ministra. Je tedy zřejmé, že stěžovatelé v průběhu správního řízení uplatňovali určitou míru obrany proti nečinnosti správních orgánů. Nejvyššímu správnímu soudu však není zřejmé, proč nevyužili všech prostředků obrany, konkrétně žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mohli totiž stěžovatelé podat

pokračování

žalobu na ochranu proti nečinnosti již po bezvýsledném vyčerpání prostředku, který procesní předpisy stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14). Zároveň byli k aktivní žalobní legitimaci povinni vyčerpat takovýto prostředek pouze jednou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34, publ. pod č. 4453/2023 Sb. NSS). Stěžovatelé tak mohli proti nečinnosti ministryně financí brojit žalobou na ochranu proti nečinnosti již po výsledném uplatnění opatření proti nečinnosti, a to konkrétně po bezvýsledné žádosti o vydání rozhodnutí ze dne 24. 8. 2020.

[14] Přestože však Nejvyšší správní soud částečně přisvědčil námitce stěžovatelů, že správní orgány postupovaly pomalu a neefektivně, nemohla tato skutečnost podle výše zmíněných závěrů nezpůsobit nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. S ohledem na nevyužití všech prostředků obrany proti nečinnosti správních orgánů ze strany stěžovatelů pak ani nelze konstatovat, že by výsledek správního řízení byl pro ně nespravedlivý.

[15] Dále podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se splnění podmínek pro zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu. Podle jimi citované judikatury představované především rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2024, č. j. 1 As 147/2024-30, je možné správní řízení zahájené z moci úřední zastavit podle § 66 odst. 2 správního řádu pouze pokud budou splněny zákonné předpoklady a zároveň zastavením nedojde k zásahu do práv účastníků řízení.

[16] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s., *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[17] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby dle principu *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS). Tento přístup potvrdil ve své judikatuře i Ústavní soud, když dispoziční zásadu a princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neshledal za neústavní (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99). Podle judikatury Ústavního soudu lze po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení spravedlivě žádat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené, neboť správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS2732/15, bod 17).

[18] Uvedenou námitku týkající se splnění podmínek zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) stěžovatelé uplatňují poprvé až v řízení o kasační stížnosti, ačkoli tak mohli učinit již v žalobním řízení zahájeném dne 28. 11. 2024, neboť judikatura představovaná rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2024, č. j. 1 As 147/2024-30, kterou nyní argumentují, jim musela být již tehdy známa. Proto tuto novou kasační námitku shledal Nejvyšší správní soud nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s., v důsledku čehož se jí nemohl zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelé v něm neměli úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 15. října 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu