



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **BONVER WIN, a. s.**, IČO 258 99 651, 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, za účasti osoby zúčastněné na řízení: statutární město Jihlava, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 25. 5. 2023, č. j. MF-34369/2015/34-25, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2024, č. j. 17 Af 16/2023-49,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2024, č. j. 17 Af 16/2023-49, **se zrušuje** a žaloba proti rozhodnutí ministra financí ze dne 25. 5. 2023, č. j. MF-34369/2015/34-25, **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 11. 2015, č. j. MF-34369/2015/34-8, bylo žalobci zrušeno povolení k provozování loterií a jiných podobných her ke dvěma tam specifikovaným zařízením centrálního loterního systému na území osoby zúčastněné na řízení pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou města Jihlavy č. 4/2011.

[2] Rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2015 ministr financí rozhodnutím ze dne 10. 2. 2016, č. j. MF-34369/2015/34-20 (první rozhodnutí ministra), zamítl a rozhodnutí prvního stupně potvrdil. Proti prvnímu rozhodnutí ministra podal žalobce žalobu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 5. 2022, č. j. 10 Af 34/2016-111 (první rozsudek městského soudu), první rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud shledal rozkladové rozhodnutí v dané věci nezákonným z důvodu, že obecně závazná vyhláška, na jejímž základě bylo toto rozhodnutí vydáno, je ve vztahu k žalobci diskriminační. Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný kasační stížnost, kterou vzal vzápětí zpět a Nejvyšší správní soud řízení zastavil usnesením ze dne 26. 7. 2022, č. j. 3 As 171/2022-37. Ministr financí následně rozhodl v záhlaví uvedeném rozhodnutím (druhé rozhodnutí ministra), kterým podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2015 a řízení zastavil. Doba platnosti předmětného povolení k provozování loterií a jiných podobných her k projednávaným zařízením uplynula dne 24. 9. 2017. Vzhledem k tomu ministr nepovažoval za smysluplné pokračovat v řízení.

[3] Žalobce proti posledně uvedenému (druhému) rozhodnutí ministra financí opět brojil žalobou. Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem rozhodnutí ministra financí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost městský soud shledal v absenci uvedení zákonných důvodů, pro které bylo řízení ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zastaveno. Žádnou ze skutečností, jež jsou v odůvodnění rozhodnutí zmíněny, nelze podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu, jenž upravuje důvody zastavení řízení vedeného z moci úřední. Dle závěru městského soudu lze § 66 odst. 2 správního řádu aplikovat pouze tam, kde jsou kumulativně splněny podmínky, že v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení. Úvahu o odpadnutí důvodu řízení nelze v nyní posuzované věci aplikovat, jelikož důvodem tohoto řízení je otázka, zda dotčená loterijní zařízení byla provozována v souladu s obecně závaznou vyhláškou osoby zúčastněné na řízení. Pro posouzení této otázky není rozhodná skutečnost, že povolení již uplynula doba platnosti.

[4] Zároveň městský soud shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že zcela absentuje úvaha ministra ve vztahu k druhé podmínce aplikace § 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) **kasační stížnost**. Uvedl, že městský soud nesprávně posoudil otázku odpadnutí důvodu řízení. Nesouhlasí s výkladem § 66 odst. 2 správního řádu městským soudem.

[6] Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, jelikož z něj není patrné, na základě jaké úvahy městský soud dospěl k závěru, že důvodem pro vedení správního řízení

pokračování

byla otázka souladu provozu loterijních zařízení v rozhodné době s OZV, případně proč žalovanému ukládá přezkoumat dotčený soulad s OZV v rozhodné době. Uvedený důvod řízení navíc není správný. Jak je patrné z oznámení o zahájení řízení ze dne 23. 7. 2015, č. j. MF-34369/2015/34-2, řízení bylo zahájeno ve věci zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle loterijního zákona prostřednictvím technického zařízení. Předmětem řízení je tedy zrušení povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích pro rozpor s OZV a existence tohoto práva má být v souladu s judikaturou NSS (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126 nebo ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79) posuzována výlučně podle skutkového a právního stavu, který zde byl ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Pokud by stěžovatel posuzoval soulad provozu loterijních zařízení s OZV v *rozhodné době*, musel by rozhodovat o právu, které již zaniklo. Jakékoliv rozhodnutí by však již nemohlo mít za následek „obnovení“ práva provozovat hazardní hry.

[7] Stěžovatel postupoval správně, když řízení podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu zastavil, jelikož skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí ani neumožňoval jiný postup. V posuzovaném případě je totiž zánik práva objektivní právní skutečností, která má za následek zastavení řízení. Zastavení řízení je pak příčinou zrušení rozhodnutí tak, jak předpokládá § 90 odst. 4 správního řádu. Z dikce § 90 odst. 4 správního řádu je zjevné, že neposkytuje prostor pro správní uvážení. Jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, je jeho povinností bez dalšího zrušit odvoláním napadené rozhodnutí a řízení zastavit, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. V projednávané věci byl skutečností odůvodňující zastavení řízení zánik práva provozovat loterii v důsledku uplynutí doby platnosti povolení. Druhý požadavek pro vydání rozhodnutí dle § 90 odst. 4 správního řádu byl dán též, jelikož v daném případě existuje jiné pravomocné rozhodnutí (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2022, č. j. 10 Af 34/2016-111), na jehož základě se případné náhrady škody lze potenciálně domáhat. Pro případné řízení o náhradě škody je v posuzované věci zcela bez významu, že nedošlo k formálnímu zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, což plyne i z judikatury [viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013, dle něž: „*trvání na formálním zrušení (změně) nezákonného rozhodnutí přehlíží cíl právní úpravy odpovědnosti státu za škodu*“]. Nezákonnost původního rozhodnutí již byla vyslovena správním soudem, který dotčené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

[8] Žalobce ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že pravomocným rozhodnutím o zrušení povolení bylo žalobci znemožněno provozovat podnikatelskou činnost, v důsledku čehož mu vznikla škoda spočívající především v ušlém zisku za období od právní moci původního rozhodnutí o rozkladu do doby, než by za běžných okolností uplynula platnost vydaných povolení. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o zrušení povolení je nezákonné, avšak doba platnosti vydaných a nezákonně předčasně zrušených povolení by v případě některých povolení již i za normálních okolností uplynula, nezbývá žalobci než domáhat se náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb. Podmínkou pro vznik práva na náhradu škody podle tohoto zákona je, že

rozhodnutí o zrušení povolení bude pro nezákonnost zrušeno. Tím, že stěžovatel rozhodnutí o zrušení povolení zrušil nikoliv pro nezákonnost, ale pro odpadnutí důvodu, zasáhl do ústavně zaručeného práva žalobce na nedotknutelnost vlastnictví. Žalobce se plně ztotožňuje se závěrem městského soudu, dle nějž: „(...) žalobce po určitou dobu (od vydání předchozího rozkladového rozhodnutí do uplynutí doby platnosti dotčeného povolení) nemohl předmětné povolení z důvodu rozhodnutí žalovaného využívat. Následným postupem ministra pak byl žalobci znemožněn věcný přezkum tohoto postupu.“

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Postup Nejvyššího správního soudu v řízení

[10] Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil usnesením ze dne 8. 1. 2025, č. j. 4 As 21/2024-29, neboť zjistil, že skutkově i právně srovnatelná věc stejných účastníků vedená u NSS pod sp. zn. 3 As 60/2024 byla postoupena rozšířenému senátu.

[11] Rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 9. 6. 2026, č. j. 3 As 60/2024-36, *BONVER WIN*. Tím také odpadl důvod, pro který bylo přerušeno řízení v této věci.

[12] Usnesením ze dne 11. 6. 2026, č. j. 4 As 21/2024-32, tak NSS rozhodl o pokračování v řízení. Zároveň poskytl účastníkům i osobě zúčastněné na řízení lhůtu pro případné vyjádření o důsledcích usnesení rozšířeného senátu pro projednávanou věc. Tohoto práva žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení nevyužili.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Zjistil přitom jiné než stěžovatelem namítané důvody nezákonnosti napadeného rozsudku, k nimž musel přihlédnout z moci úřední.

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování věci vyšel z rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *BONVER WIN* a z dalšího usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 5. 2026, č. j. 4 As 13/2025-41, *Masox*. V usnesení ve věci *Masox*, bod 32, rozšířený senát odmítl názor vyslovený městským soudem též v rozsudku, který byl napaden v této věci, ohledně výkladu a aplikovatelnosti § 66 odst. 2 s. ř. s. Rozšířený senát k tomu uvedl: „*K zastavení řízení z moci úřední postačí naplnění vždy toliko jediného z tam popsanych důvodů (dřívější zahájení řízení v téže věci; nemožnost pokračovat v řízení s právním nástupcem účastníka, který zemřel či zanikl; zánik věci nebo práva, jehož se řízení týká). Opačný výklad by byl v rozporu s objektivním smyslem a účelem uvedeného ustanovení a základními pravidly, jež jsou společná pro všechna řízení před orgány rozhodujícími o právech a povinnostech. V tomto*

pokračování

ohledu postačí plně odkázat na argumentaci v rozsudku NSS č. j. 1 As 147/2024-30, body 28 až 33, která se uvedenou otázkou podrobně zabývala.“ Městský soud tedy nesprávně uvedl v bodě 15 napadeného rozsudku, že pro aplikaci § 66 odst. 2 správního řádu existují pouze dva důvody: (1) překážka litispendence a (2) odpadnutí důvodu řízení, pokud nelze v řízení pokračovat s nástupcem účastníka, resp. že v případě druhého důvodu musí být kumulativně splněny obě podmínky, tj. v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl předmět řízení.

[15] Podstatnější je ovšem to, že jak bylo již výše uvedeno, projednávaná věc je skutkově i právně prakticky identická s věcí rozhodovanou rozšířeným senátem v usnesení *BONVER WIN*. S projednávanou věcí je shodná též procesní historie případu *BONVER WIN*. Liší se pouze umístění a označení herních zařízení, o jejichž povolení k provozování (jeho zrušení) se jednalo. Rozšířený senát přitom v usnesení *BONVER WIN* uvedl, že i na tuto věc lze vztáhnout závěry usnesení *Masox* o nepřípustnosti žaloby, resp. o tom, že žalobce byl osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby.

[16] V usnesení *Masox* rozšířený senát přijal tyto závěry:

„Žalobu proti usnesení správního orgánu podle § 66 odst. 2 správního řádu o zastavení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., pokud bylo usnesení vydáno v řízení, jehož zahájení si žádný jednotlivec nemohl vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39, Žaves), a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam.“

Pokud bylo usnesení o zastavení správního řízení vydáno v řízení, u něhož nelze vyloučit vynucení si jeho zahájení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale žaloba proti usnesení byla podána osobou, jejíž právní pozice se zastavením správního řízení oproti situaci před jeho zahájením nemohla zhoršit, a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam, krajský soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.“

[17] Citované závěry rozšířený senát ve věci *Masox* aplikoval na konkrétní skutkové okolnosti případu a vyhodnotil (bod 55), že jde o řízení, u něhož je představitelné, že by si jeho zahájení mohla vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem obec, na jejímž území byla hra, na niž se vztahovalo povolení, provozována. Proto bylo namístě žalobu provozovatele hry odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Ve věci *BONVER WIN* pak rozšířený senát shledal, že závěry rozsudku ve věci *Masox* jsou plně aplikovatelné i na tuto věc. Jediným rozdílem je, že ve věci *Masox* řízení o zrušení povolení zastavil správní orgán prvního stupně, zatímco ve věci *BONVER WIN* odvolací (rozkladový) orgán. V souvislosti s tím ostatně

žalobce namítal nesplnění zákonné podmínky pro rozhodnutí ministra podle § 90 odst. 4 správního řádu, neboť rozhodnutí o rozkladu mělo význam pro náhradu škody.

[18] Rozšířený senát se proto v usnesení ve věci *BONVER WIN* dále zabýval aplikovatelností výjimky bránící rozhodnutí dle § 90 odst. 4 správního řádu, tj. v jakých případech jiné rozhodnutí (než zrušení prvostupňového rozhodnutí a zastavení řízení, nastanou-li podmínky pro zastavení řízení uvedené v § 66 odst. 2 správního řádu) může mít význam pro náhradu škody. Shledal, že tomu tak může být pouze v případech předběžně vykonatelných prvostupňových rozhodnutí (bod 36 usnesení ve věci *BONVER WIN*), což v projednávané věci nebylo dáno. Dále rozšířený senát vysvětlil, že titul pro případnou náhradu škody, která žalobci mohla vzniknout za období od právní moci prvního rozhodnutí ministra financí do jeho zrušení městským soudem v prvním rozsudku, kdy žalobce nemohl práva z předmětných povolení k provozování herních zařízení vykonávat, představuje první rozsudek městského soudu, kterým bylo první rozhodnutí ministra financí zrušeno pro jeho nezákonnost.

[19] Rozšířený senát uzavřel, že žaloba žalobce jako osoby oprávněné z povolení, jež byla předmětem řízení o jejich zrušení zahájeného *ex offio*, proti rozhodnutí o zastavení tohoto řízení měla být městským soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (usnesení ve věci *BONVER WIN*, bod 40).

[20] Tyto závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ve věci *BONVER WIN* v návaznosti na rozsudek ve věci *Masox* jsou plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci. Žalobcem napadené rozhodnutí ministra financí dle § 90 odst. 4 správního řádu zrušilo původní prvostupňové rozhodnutí žalovaného o zrušení oprávnění k provozování herních zařízení a toto řízení zahájené z moci úřední zastavilo dle § 66 odst. 2 správního řádu. Žádné podle zákona v úvahu přicházející vyústění řízení než jeho zastavení dle § 66 odst. 2 správního řádu by pro žalobce nemohlo být výhodnější. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud
poznámává, že je mylná úvaha městského soudu uvedená v bodě 16 napadeného rozsudku, tj. že předmětem řízení před žalovaným bylo posouzení, zda herní zařízení byla v minulosti (v době před zánikem povolení) provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Ke zrušení povolení mohl žalovaný přistoupit pouze, pokud by byla povolení k provozování herních zařízení v rozporu s obecně závaznou vyhláškou osoby zúčastněné na řízení v době rozhodování o rozkladu.

[21] Jelikož prvostupňové rozhodnutí žalovaného o zrušení oprávnění k provozování herních zařízení není rozhodnutím předběžně vykonatelným, nebylo možno ani uvažovat o výjimce z povinnosti řízení zastavit i ve stádiu řízení o rozkladu vyplývající z § 90 odst. 4 na konci správního řádu. Cestu k případné náhradě škody, kterou žalobci mohlo způsobit nezákonné první rozhodnutí ministra financí, dle zákona č. 82/1998 Sb. žalobci otevřel již první rozsudek městského soudu, kterým bylo toto rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno. Z těchto důvodů žalobce zjevně nebyl oprávněn k podání žaloby proti napadenému (druhému) rozhodnutí ministra. Jeho žaloba měla být městským soudem odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

pokračování

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek vadným, neboť městský soud meritorně projednal žalobu žalobce, ačkoli k tomu nebyly splněny zákonné podmínky. Žaloba měla být městským soudem odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Protože pro takový postup (tj. odmítnutí žaloby) byly splněny podmínky již v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a sám rozhodl o odmítnutí žaloby dle § 110 odst. 1 část věty první za středníkem s. ř. s.

[23] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě takového postupu (zrušení rozsudku krajského soudu a odmítnutí žaloby) Nejvyšší správní soud zároveň rozhodne o nákladech řízení o žalobě i o nákladech řízení o kasační stížnosti. O nákladech obou řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož výsledkem tohoto řízení je odmítnutí žaloby, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Tím spíš pak nemá právo na náhradu nákladů řízení ani osoba zúčastněná na řízení, které soud neuložil žádnou povinnost a nejsou ani dány důvody zvláštního zřetele hodné (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025).

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

V Brně dne 26. června 2026

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu