U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 1, Brno, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupeno JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem nám. 14. října 3, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ENDL + K a. s.,** se sídlem Riegrova 25, Olomouc, zastoupena Mgr. Janou Čechovou Náplavovou, advokátkou se sídlem Trojanova 12, Praha 2, v řízení o kompetenční žalobě dle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, na určení pravomoci vydat povolení k provozování výherních hracích přístrojů v podobě terminálů „Interaktivního loterijního systému" identifikačních čísel 463989 a 46990 umístěných v Herně Campanula, adresa Mendlovo nám. 15a, Brno, spojené s návrhem na zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010, čj. 34/103523/4/2009,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení případu

[1] Společnosti ENDL + K a. s. (dále jen „osoba zúčastněná na řízení") bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 8. 2008, čj. 34/42769/2008, povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterijního systému „Interaktivní loterijní systém". Toto rozhodnutí bylo doplněno rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010, čj. 34/10103523/4/2009, jímž žalovaný schválil provoz a umístění nových hracích terminálů na území Statutárního města Brna, mj. v Herně Campanula na Mendlově náměstí.

II.
Stručné shrnutí obsahu žaloby

[2] Žalobce v kompetenční žalobě tvrdí, že žalovaný si svým rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010 neoprávněně osoboval pravomoc k vydání rozhodnutí o povolení výherních

hracích přístrojů, ačkoliv se ve skutečnosti jedná o výlučnou pravomoc žalobce plynoucí z § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích"). Pravomoc povolovat provoz výherních hracích přístrojů je dle § 18 odst. 1 zákona o loteriích rozdělena mezi tři správní úřady podle šíře provozované činnosti. Regulace provozu výherních hracích přístrojů je svěřena obcím, v jejichž správním obvodu se přístroj nalézá. Žalovaný reguluje provoz výherních hracích přístrojů na cizí měnu nebo přístrojů umístěných v kasinech.

[3] Vydávání povolení k umístění výherních hracích přístrojů obci zároveň napomáhá ke splnění jednoho ze základních úkolů obecní samosprávy, tedy zachování veřejného pořádku a péči o své obyvatele.

[4] Žalobce napadá postoj žalovaného, který rozlišuje hrací přístroje na výherní hrací přístroje a videoloterijní terminály. Rozdíl má spočívat v tom, jestli je automat napojen na nějaký centrální systém. Takový výklad je však zcela účelový a není opodstatněn ani z hlediska legislativního, ani z hlediska technického. Ze znaleckého posudku, který žalobce předložil soudu spolu s žalobou, vyplývá, že tzv. videoloterijní terminály splňují bez dalšího všechny definiční znaky výherních hracích přístrojů dle § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Jejich jedinou odlišností je připojení na centrální systém, jehož dosah však není z hlediska hry samé relevantní. Žalobce se dále podrobně vyjadřuje k jednotlivým definičním znakům výherního hracího přístroje a jejich naplnění v případě tzv. videoloterijních terminálů.

[5] Žalobce dále poukazuje na to, že zákon o loteriích neobsahuje žádné ustanovení, kromě § 18, které by zmocňovalo žalovaného k povolování „jiných" nebo „ostatních" výherních hracích přístrojů. Ustanovení § 50 odst. 3 tohoto zákona míří na situaci, kdy by z hlediska mechanismu hry a vyplácení výhry byl dodatečně vyvinut jiný systém, na který zákon nepamatoval. Žalobce se domnívá, že vyčlenění povolování umístění videoloterijních terminálů z jeho pravomoci není opodstatněné. Definice daná vyhláškou na tom nemůže s ohledem na čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod nic změnit, neboť jde o podzákonný předpis.

[6] Na závěr žalobce navrhuje, aby soud určil, že příslušným k rozhodnutí o povolení k provozování výherních hracích přístrojů v podobě terminálů „Interaktivního loterijního systému" identifikačních čísel 463989 a 46990 umístěných v Herně Campanula, adresa Mendlovo nám. 15a, Brno, je žalobce. Dále navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010, čj. 34/103523/4/2009.

[7] Ve své replice ze dne 30. 12. 2010 pak žalobce zdůrazňuje, že podáním žádosti o povolení umístění hracího přístroje dle § 18 odst. 1 zákona o loteriích bylo dle § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno správní řízení. Jestliže bylo zrušeno meritorní rozhodnutí vydané v tomto řízení, vrací se věc před ten správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno. Řízení nelze považovat za ukončené. Žalobce nemá informace, že by osoba zúčastněná na řízení vzala žádost zpět, a řízení bylo proto zastaveno. Jelikož se nejedná o spor uvnitř státní správy, ale o spor mezi orgánem státní správy a orgánem samosprávy, nelze na jeho řešení aplikovat § 133 správního řádu, což plyne z odst. 5 tohoto ustanovení.

III.
Stručné shrnutí vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 8. 11. 2010 nejprve poukazuje na zmatečnost návrhu žalobce, jímž požaduje zrušení rozhodnutí žalovaného čj. 34/103523/4/2009. Žalobce totiž uvádí nesprávný počet a evidenční čísla videoterminálů povolených tímto rozhodnutím. Žalovaný se neshoduje s žalobcem v tom, že videoloterijní terminály splňují definiční znaky § 17 odst. 1 a § 2 písm. e) zákona o loteriích. Samotný herní proces totiž neprobíhá v koncovém zařízení (videoterminálu), ale v centrální řídící jednotce (centrálním serveru) s hardwarovým nebo softwarovým generátorem náhodných čísel. Dojde-li mezi centrálním serverem a videoterminálem k přerušení dálkové online komunikační sítě, není možné pokračovat v sázkové hře výlučně prostřednictvím samotného videoterminálu. Videoterminály nejsou tedy samostatnými herními jednotkami, ale pouhými ovládacími panely. Z těchto důvodů představují videoterminály inominátní loterii či podobnou hru, která není explicitně vyjmenována v § 2 ani § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Pravomoc povolovat umístění videoterminálů má tedy žalovaný na základě § 50 odst. 3 téhož zákona.

[9] Žalovaný dodává, že při povolování videoloterijních terminálů přiměřeně aplikuje § 17 odst. 11 větu první zákona o loteriích a přihlíží k vyhláškám obcí vydaným dle tohoto ustanovení. K vyhláškám obcí vydaným dle § 50 odst. 4 přihlíží žalovaný přiměřeně na základě § 4 odst. 2 zákona o loteriích.

[10] Na závěr žalovaný sděluje, že osoba zúčastněná na řízení již na uvedené adrese videoterminály neprovozuje. Předmětné povolení bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010, čj. 34/88152/2010, které nabylo právní moci dne 23. 9. 2010.

[11] Žalovaný se dále k věci vyjádřil přípisem ze dne 17. 12. 2010, v němž se připojil k argumentaci osoby zúčastněné na řízení zpochybňující existenci samotného kompetenčního sporu ve smyslu § 97 s. ř. s (podrobněji viz bod [13] níže).

[12] Dne 13. 5. 2011 doplnil žalovaný předložený správní spis o kopii opravného rozhodnutí ze dne 29. 4. 2010, čj. 34/103523/5/2009, jímž bylo ve výroku rozhodnutí čj. 34/103523/4/2009 opraveno výrobní číslo jednoho z videoloterijních terminálů.

IV.
Stručné shrnutí vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[13] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 15. 11. 2010 nejprve zpochybňuje splnění podmínek řízení o kompetenční žalobě. Dle ní totiž není v dané věci dán kompetenční spor. O kompetenčním sporu lze hovořit pouze v souvislosti s existencí konkrétního řízení (viz usnesení NSS čj. Komp 7/2009 - 17). V nyní posuzované věci bylo povolení k provozování a umístění videoloterijních terminálů v herním středisku zrušeno rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010. Žalobce podal kompetenční žalobu teprve dne 8. 10. 2010 a domáhá se jí zrušení rozhodnutí žalovaného, které však bylo zrušeno již dříve. Vedle toho osoba zúčastněná na řízení poukazuje na usnesení NSS čj. Komp 1/2005 - 18 a Komp 1/2010 - 48, dle nichž není orgán územního samosprávného celku, jestliže rozhoduje v přenesené působnosti, samosprávným orgánem pro účely § 97 odst. 1 s. ř. s.

Rozhodování dle § 18 odst. 1 písm. a) zákona o loteriích je výkonem přenesené působnosti. Takový spor by měl být řešen v souladu s § 133 správního řádu, dle něhož se postupuje v případě sporů o věcnou příslušnost v oblasti státní správy. Věcná působnost k rozhodnutí věci náleží dle § 133 odst. 1 správního řádu ústřednímu správnímu orgánu, tudíž žalovanému.

[14] Osoba zúčastněná na řízení doplňuje, že provoz loterie prostřednictvím centrálního loterijního systému je již šest let povolován žalovaným na základě § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Nebylo žádných pochyb, že se nejedná o povolování výherních hracích přístrojů dle § 2 písm. e) a § 17 tohoto zákona. Osoba zúčastněná na řízení dále popisuje technické odlišnosti, pro něž nelze videoloterijní terminály považovat za výherní hrací přístroje.

[15] Osoba zúčastněná na řízení podala v této věci ještě jedno vyjádření (ze dne 4. 2. 2011), v němž popírá tezi žalobce, že se stále pokračuje v řízení o její žádosti. Zdůrazňuje, že v dané věci byla vedena dvě samostatná správní řízení, která byla skončena vydáním rozhodnutí, jež následně nabyla právní moci. Každé z těchto řízení mělo odlišný předmět, první směřovalo k zahájení provozu videoloterijních terminálů, druhé k jeho ukončení. Předmětem druhého řízení nebylo zrušení prvního rozhodnutí žalovaného, ale toliko ukončení legálního provozu, který byl právě tímto prvním rozhodnutím povolen. Osoba zúčastněná na řízení se v tomto vyjádření dále podrobně věnuje technickým otázkám fungování centrálního loterijního systému s interaktivními videoloterijními terminály.

V.
Existence kompetenčního sporu

[16] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení namítla, že ve věci neexistuje kompetenční spor, protože povolení k provozování videoloterijních terminálů již bylo žalovaným zrušeno.

[17] Soud z předloženého spisového materiálu žalovaného zjistil, že osoba zúčastněná na řízení podala žalovanému dne 23. 12. 2009 žádost o schválení provozování a umístění nových interaktivních videoloterijních terminálů. Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010, čj. 34/103523/4/2009, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 29. 4. 2010, čj. 34/103523/5/2009, povolil osobě zúčastněné na řízení provozovat v Herně Campanula na Mendlově náměstí v Brně tři videoloterijní terminály blíže specifikované pomocí výrobních čísel. Právě cit. rozhodnutí formálně doplnilo rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2008, čj. 34/42769/2008, kterým bylo osobě zúčastněné na řízení povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterijního systému. Žalobce si v kompetenční žalobě osobuje pravomoc vydat rozhodnutí o povolení třech uvedených videoloterijních terminálů. Takto je vymezen předmět kompetenčního sporu.

[18] Soud ze správního spisu dále zjistil, že rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010, čj. 34/88152/2010, bylo změněno rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2008, ve znění všech pozdějších rozhodnutí. Tato změna spočívala v tom, že na žádost osoby zúčastněné na

řízení bylo zrušeno povolení k provozování všech tří videoloterijních terminálů umístěných v Herně Campanula na Mendlově náměstí.

[19] Rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010 tedy byl zrušen výrok společného rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2008, ve znění rozhodnutí ze dne 20. 4. 2010. Tak bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010. Práva osoby zúčastněné na řízení, která byla předmětem rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010, rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010 zanikla. Osoba zúčastněná na řízení se opětovného přiznání práv nedomáhala.

[20] Žalobce podal kompetenční žalobu teprve dne 8. 10. 2010, tj. v okamžiku, kdy rozhodnutí, k jehož vydání si žalobce osobuje pravomoc, bylo již zrušeno. Předmět kompetenčního sporu, kterým je určení orgánu příslušného vydat rozhodnutí o právech osoby zúčastněné na řízení vymezených v její žádosti ze dne 23. 12. 2009, odpadl. Skutečnost, že sporné rozhodnutí bylo součástí společného (a stále existujícího) rozhodnutí žalovaného, je pro nyní posuzovanou věc bez významu. Předmětem sporu bylo právě a jen označené rozhodnutí ze dne 20. 4. 2010; jen k vydání tohoto rozhodnutí si žalobce osobuje pravomoc.

[21] Podle § 98 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu je oprávněn podat správní orgán, *který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení nebo rozhodl*. Souladně s tím § 97 odst. 2 s. ř. s. definuje kladný kompetenční spor jako *spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem*. Z obou uvedených ustanovení plyne, že kompetenční spor ve smyslu části třetí hlavy II. dílu 6 soudního řádu správního je sporem, který není pouze akademickou disputací o to, kdo měl vydat nějaké rozhodnutí v minulosti. Jeho smyslem je určit, který správní orgán je příslušný vydat v konkrétní věci rozhodnutí. Opačný výklad by vedl k nevyhnutelnému závěru, že by správní orgán mohl vyvolat kompetenční spor k jakémukoliv rozhodnutí, které bylo vyneseno v minulosti, třebaže bylo mezitím již dávno zrušeno.

[22] Obdobné závěry jsou plně v souladu též se zákonným vymezením záporných kompetenčních sporů. Z § 97 odst. 3 a § 98 odst. 2 s. ř. s. jasně plyne, že i v takovém případě musí jít o spor o rozhodnutí, které může žalobce, žalovaný nebo jiný orgán ve smyslu § 98 odst. 3 s. ř. s. s ohledem na okolnosti daného případu reálně vydat (srov. usnesení NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. Komp 1/2008 - 107, nebo usnesení ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006 - 127, nebo usnesení ze dne 24. 4. 2009, čj. Komp 3/2009 - 11). Nejde tedy o rozhodnutí, které bylo třeba vydat v minulosti, důvody pro jeho vydání však mezitím pominuly (např. žadatel vzal zpět žádost k vydání rozhodnutí). Stejně tak vydáním rozhodnutí se stává řízení ve věci negativního kompetenčního sporu bezpředmětným (srov. usnesení NSS ze dne 19. 8. 2008, čj. Komp 4/2008 - 49 ve věci *Oživení, o. s.*).

[23] Judikatura jasně rozlišuje mezi spory, které směřují k vydání určitého rozhodnutí, a spory jinými (např. usnesení NSS ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 3/2004 - 40, publ. pod č. 1428/2008 Sb. NSS, *Městský úřad města Kadaň proti České inspekci životního prostředí*).

[24] Koncepce pozitivních i negativních kompetenčních sporů je tedy založena na existenci konkrétního řízení, v němž jde o práva či povinnosti individuálně určených účastníků řízení (srov. k dalšímu usnesení NSS ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 5/2008 - 85, body 13 a 14, shodně usnesení ze dne 27. 1. 2010, čj. Komp 7/2009 - 17 ve věci *Městský úřad Chrastava proti Ministerstvu financí*). Proto také je výrokový potenciál soudu definován v § 100 odst. 2 s. ř. s. tak, že soud rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Taková situace však v daném případě zjevně nenastala. S ohledem na procesní vývoj celé kauzy podaný shora se od počátku nejedná o kompetenční spor v konkrétní věci, nýbrž o spor v abstraktní otázce kompetence rozhodovat o povolení videoloterijních terminálů. Je tak zcela zřejmé, že žalobce se na soudu nedomáhá rozhodnutí konkrétního kompetenčního sporu, nýbrž obecného řešení problému, pod který orgán spadá rozhodování o obdobných žádostech. Rozhodnutí žalovaného, na něž se žalobce formálně odvolává a jímž bylo rozhodnuto o právech osoby zúčastněné na řízení, bylo ještě před podáním žaloby zrušeno. Pro další rozhodování o právech osoby zúčastněné na řízení ve věci, které se týkalo rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010, neexistují procesní podmínky (nebyla podána nová žádost o povolení videoloterijních terminálů). Žaloba, která není podložena konkrétním předmětem, o němž by účastníci kompetenčního sporu mohli reálně vydat rozhodnutí, je nepřípustná [§ 99 písm. a) s. ř. s.].

[25] Shora uvedené je v souladu též se záměrem historického zákonodárce. Ten chtěl právní úpravou kompetenčních sporů docílit toho, aby soud nerozhodoval takové spory, „*které by měly jen teoretickou hodnotu*“ (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního ze dne 15. 4. 2002, tisk č. 1080/0, dostupné v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny Parlamentu, www.psp.cz).

[26] Trvání kompetenčního sporu se zásadně posuzuje ke dni vydání soudního rozhodnutí (§ 100 odst. 1 s. ř. s.). Pro nyní posuzovanou věc však má význam to, že podmínky řízení o kompetenční žalobě nebyly splněny již k okamžiku podání této žaloby (viz bod [20] shora).

[27] S ohledem na shora uvedené již nebylo třeba, aby soud posuzoval otázku, zda lze orgán územní samosprávy rozhodující v přenesené působnosti považovat pro účely § 97 odst. 1 s. ř. s. za orgán způsobilý být stranou kompetenčního sporu, resp. aby snad zvažoval přesvědčivost a správnost stávající judikatury (srov. usnesení ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 2/2004 - 51, publ. pod č. 1429/2008 Sb. NSS).

[28] Soud tedy uzavírá, že se v dané věci nejedná o kompetenční spor, neboť rozhodnutí žalovaného, k jehož vydání si žalobce osobuje pravomoc, bylo zrušeno. Soud nemůže vzhledem ke skutkovým okolnostem tohoto případu určit, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí o právech osoby zúčastněné na řízení. Práva založená rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010 osobě zúčastněná na řízení zanikla a dalšího rozhodnutí o těchto právech se osoba zúčastněná na řízení ke dni rozhodování soudu žádným způsobem nedomáhá. Kompetenční žaloba je tudíž na základě § 99 písm. a) s. ř. s. nepřípustná. Proto ji soud odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodl přitom bez jednání (§ 49 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*).

[29] K ostatním tvrzením a argumentům účastníků řízení a osoby zúčastněné na řízení se soud nemůže vyjádřit. V situaci, kdy dospěl k závěru, že v dané věci neexistuje kompetenční spor, a nejsou tedy splněny podmínky řízení o kompetenční žalobě, se nelze zabývat věcnou stránkou žaloby, tj. samotným předmětem řízení. Z toho důvodu se nemůže tento soud zabývat ani žalobním návrhem na „zrušení“ rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010, čj. 34/103523/4/2009. Podmínkou vyslovení nicotnosti rozhodnutí je, že kompetenční žaloba není odmítnuta (§ 100 odst. 2 s. ř. s.).

VI.
Náklady řízení

[30] Soud rozhodl dále o nákladech řízení, a to v souladu s § 101 s. ř. s. Podle něj nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. srpna 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu