



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **CASINO KARTÁČ Group a. s.**, se sídlem Slévárenská 5/400, 709 00 Ostrava – Mariánské Hory, zastoupená JUDr. Ivanou Slivkaničovou, advokátkou se sídlem Na Poříčí 1079/3a, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1, zastoupený JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Vodičkova 736/17, 110 00 Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 3. 2010, č. j. 34/102656/2009-RK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2013, č. j. 10 Af 29/2010 - 89,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně JUDr. Ivany Slivkaničové, advokátky se sídlem v Praze, Na Poříčí 3a.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 2. 4. 2003 na Ministerstvo financí žádost o povolení provozování hry „Roulette Cartage“ spočívající ve variantě hry ruleta provozované prostřednictvím technického zařízení Roulette Cartage a herního klientského software; zmiňovaný komplexní herní systém nabízí sázejícímu klasickou hru ruleta prostřednictvím sítě internet. Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 6. 5. 2003, č. j. 601/30 007/2003, žádost žalobkyně zamítlo podle § 43 odst. 7 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „loterijní zákon“), s odůvodněním, že nelze dostatečným způsobem zamezit přístup k uvedené hře osobám mladším 18 let. Dalším důvodem neudělení povolení byl podle ministerstva fakt, že k provozování jedné hry by bylo zapotřebí dvou povolení vydaných dle různých písmen § 2 loterijního zákona, což není možné (účastníky hry by byli jak hráči

osobně přítomni v herně kasina, v němž je ruleta umístěna, tak hráči manipulující s virtuálními žetony na svém počítači propojení s technickým zařízením prostřednictvím sítě internet). Rozklad žalobkyně ministr financí rozhodnutím ze dne 16. 10. 2003, č. j. 10/48 563/2003, zamítl. Jeho rozhodnutí bylo následně zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2009, č. j. 6 Ca 185/2007 - 118. Poté ministr financí opětovně zamítl rozklad žalobkyně rozhodnutím ze dne 23. 3. 2010, č. j. 34/102656/2009-RK.

[2] Proti druhému rozhodnutí ministra financí brojila žalobkyně žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 14. 2. 2013, č. j. 10 Af 29/2010 - 89, napadené rozhodnutí ministra financí i prvostupňové rozhodnutí ministerstva zrušil pro nezákonnost a vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[4] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že napadené rozhodnutí ministra je nepřezkoumatelné z důvodu, že se v něm ministr nevypořádal s námitkou žalobkyně o splnění požadavku na zamezení účasti ve hře osob mladších 18 let a svůj závěr nepodložil odkazem na žádný důkazní prostředek. Závěry ministra byly v rozhodnutí založeny na racionální úvaze a nebylo možné podložit je důkazními prostředky. Pořízení znaleckého posudku, který by deklaroval faktickou nemožnost výkonu státního dozoru, by se jevílo zcela neefektivní. Stěžovatel odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a uzavřel, že v dané věci správní orgány své názory v rovině skutkové i právní řádně odůvodnily; rozhodnutí tak netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[5] Nelze se podle stěžovatele ztotožnit ani se závěrem městského soudu, že aplikace změny rozhodovací praxe byla odmítnuta pouze z formálních důvodů a že ministr mohl připustit změnu žádosti a vydat rozhodnutí podle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Ministr ve svém rozhodnutí výslovně konstatoval, že změna rozhodovací praxe ministerstva nebyla použitelná pro projednávaný případ.

[6] Stěžovatel dále upozornil, že posouzení dostatečnosti opatření podle § 1 odst. 7 loterijního zákona nebylo jedinou podmínkou, pro kterou byla žádost žalobkyně zamítnuta. Podstatné bylo rovněž samotné posouzení principu Roulette Cartage. Nebyly-li tedy splněny podmínky pro postup podle § 50 odst. 3 loterijního zákona, povolení stěžovatel nevydal. Nárok na vydání povolení podle citovaného ustanovení by žalobkyně měla až v případě, že ministerstvo předmětnou loterii a jinou podobnou hru povolí a následně je vázáno shodným postupem ve skutkově obdobných případech. Pro dokreslení stěžovatel dodal, že ke dni podání kasační stížnosti ministerstvo nepovolilo žádnému subjektu provozovat elektromechanickou ruletu umístěnou v herním prostoru kasina prostřednictvím internetu; internetové kursové sázky jsou založeny na zcela jiném principu než elektromechanická ruleta. Podle stěžovatele tak předcházející správní řízení netrpělo žádnými vadami a výklad správních orgánů byl souladný se zákonem.

[7] Městský soud dále podle stěžovatele nevysvětlil, proč svým rozsudkem zrušil nejen rozhodnutí ministra, ale i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

pokračování

[8] Závěrem stěžovatel uvedl, že dne 21. 5. 2013 byla na Ministerstvo financí doručena žádost žalobkyně o zastavení řízení z důvodu zpětvzetí žádosti v předmetné věci. Řízení probíhá na základě podané žádosti a uplatňuje se v něm zásada dispoziční, proto je ministerstvo povinno správní řízení zastavit. I přesto stěžovatel podal kasační stížnost, neboť podle jeho názoru veškerý postup žalobkyně je motivován snahou úspěšně uplatnit na České republice – Ministerstvu financí náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Tuto domněnku ministerstvo nabylo z předchozích úkonů žalobkyně, která vedla nebo stále vede proti České republice řízení o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím. K tomu stěžovatel doložil žádost žalobkyně o zastavení řízení a přehled soudních řízení vedených žalobkyní s Českou republikou.

[9] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[10] Žalobkyně ve svém vyjádření namítla nepřipustnost a nedůvodnost podané kasační stížnosti. Odkázala na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a dodala, že již dříve Nejvyšší správní soud vydal ve věci rozhodnutí (rozsudek ze dne 25. 6. 2007, sp. zn. 4 As 8/2006) a zavázal městský soud svým právním názorem. Stejně tak odmítla žalobkyně tvrzení stěžovatele o faktické nemožnosti dozoru a nemožnosti odkazovat v tomto smyslu na důkazy použité v řízení jako nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[11] Pro případ, že by Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou, vyjádřila se žalobkyně i k důvodům podané stížnosti. Městský soud naprosto správně vyhodnotil vadu správního řízení v tom, že rozhodnutí ministra o rozkladu je založeno na nové argumentaci než rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (konkrétně šlo o nový důvod pro zamítnutí žádosti spočívající v tom, že není splněna podmínka, aby počet účastníků hry nebyl předem určen). Městský soud vyhodnotil tuto vadu jako nezákonnost správního rozhodnutí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že výrokem rozhodnutí nemůže správní orgán rozhodující o opravném prostředku měnit odůvodnění přezkoumávaného správního rozhodnutí; taková vada by zakládala procesní vadu dle § 76 písm. a) s. ř. s. Tuto vadu rozhodnutí ministra Městský soud v Praze neshledal, nicméně pokud by mu byla věc vrácena k dalšímu řízení, musel by městský soud žalobou napadené rozhodnutí opět zrušit.

[12] Ke změně správní praxe ministerstva žalobkyně doplnila, že pokud ministerstvo v roce 2008 umožnilo kursové sázení přes internet pěti konkurentům žalobkyně, bylo povinno žalobkyni poučit, jak má fakticky provést svůj záměr, aby bylo zabráněno účasti na hře osobám mladším 18 let. Absence takového poučení způsobuje vadu řízení. Navíc oněch pět konkurentů žalobkyně nabízelo stejnou zábranu proti sázení osob mladších 18 let jako žalobkyně a navrhované opatření bylo v jejich případě shledáno dostačujícím. Provozování online kursových sázek a online rulety je shodný. Stěžovatel proto byl povinen poučit žalobkyni, jak má upravit žádost, aby jí mohlo být vyhověno.

[13] Schválením žádosti žalobkyně by ministerstvo mělo prostor kontrolovat dodržení podmínek uděleného povolení. Byly by tak lépe chráněny zájmy státu (§ 3 správního řádu) než v současnosti, kdy provozují online rulety zahraniční společnosti v češtině, které kontrole a dozoru ministerstva nepodléhají.

[14] Dále žalobkyně podotkla, že zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů bylo jediným zákonným řešením věci. Ministr se ve svém rozhodnutí dopustil principiální chyby, neboť po změně rozhodovací praxe ministerstva nezrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jedině takovým způsobem mohla být totiž žádost žalobkyně posouzena v souladu se zákonem.

[15] Nároky, které žalobkyně uplatňuje vůči České republice, jež zmiňoval stěžovatel v kasační stížnosti, jsou odůvodněny nezákonným postupem ministerstva financí v jiné oblasti sázkových her. Písemně na tyto nezákonnosti upozornila žalobkyně již v roce 2006 a byly i předmětem šetření veřejného ochránce práv. Vyjadřoval se k nim i Ústavní nebo Nejvyšší správní soud, nicméně tato řízení nemají žádnou souvislost s nyní projednávanou věcí. Žalobkyně tak navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Žalobkyně sice ve svém podání dovozovala nepřipustnost podané kasační stížnosti z § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., resp. z § 104 odst. 4 s. ř. s., nicméně tato její argumentace není přiléhavá. Nepřipustnost kasační stížnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v projednávaném případě není dána, neboť Nejvyšší správní soud v projednávané věci (proti rozhodnutí ministra z 23. 3. 2010) rozhoduje poprvé. Závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 25. 6. 2007, č. j. 4 As 8/2006 - 91, týkající se přezkumu prvního rozhodnutí ministra vnitřní z 16. 10. 2003, proto nepředstavují překážku přípustnosti nyní podané kasační stížnosti. Stejně tak není důvodný ani odkaz žalobkyně na § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před městským soudem, dopadá pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před městským soudem žalobcem. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, může argumentovat jakýmkoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podal (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

[17] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejprve Nejvyšší správní soud hodnotil námitku nesprávného posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí ministra financí [ad IV. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Poté se zabýval námitkou nesprávného posouzení zákonnosti změny rozhodovací praxe ministerstva [ad IV. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a závěrem hodnotil, zda městský soud dostatečně vysvětlil zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů [ad IV. C); důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

pokračování

IV. A) Námitka nesprávného posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí ministra financí

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti především namítal, že napadené rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Má za to, že žalobou napadené rozhodnutí bylo odůvodněno dostatečně a přezkoumatelným způsobem. Městský soud v tomto ohledu odkázal na svůj předchozí zrušující rozsudek ze dne 23. 7. 2009, č. j. 6 Ca 185/2007 - 118, a uzavřel, že v nyní vydaném rozhodnutí ministr financí nerespektoval závazný právní názor soudu; i druhé rozhodnutí ministra tak shledal městský soud nepřezkoumatelným.

[21] V této souvislosti je nutno zmínit, že první rozhodnutí ministra financí ze dne 16. 10. 2003, č. j. 10/48 563/2003, bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2009, č. j. 6 Ca 185/2007 - 118. Citovaným rozsudkem městský soud zrušil předchozí rozhodnutí ministra financí pro nepřezkoumatelnost s odůvodněním, že názor ministerstva o nedostatečném zamezení účasti osob mladších 18 let ve hře není opřen o žádné důkazy. Pokud měl ministr za to, že opatření navrhované žalobkyní k zabránění účasti osoba mladších 18 let je nedostatečné, bylo podle městského soudu na něm, aby v řízení opatřil takové důkazy, které prokážou správnost takového závěru. Proti uvedenému rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

[22] V novém rozhodnutí ze dne 23. 3. 2010, které je předmětem přezkumu v tomto řízení, ministr financí ve vztahu k dostatečnosti opatření k zamezení účasti osob mladších 18 let setrval na svém stanovisku, že *„není zajištěno, že osoba účastníci se tímto způsobem hry, je skutečně osobou, s níž byly příslušné smlouvy [směřující k ověření totožnosti sázejícího] uzavřeny a že nemůže dojít k využití výše uvedených nosičů dat jinou osobou, a to i mladší 18 let. Provozovatel nemá totiž možnost provádět kontrolu věku sázejícího na základě předložení průkazu totožnosti, jak předpokládá ust. § 1 odst. 7 loterijního zákona.“*

[23] Nejvyšší správní soud v této souvislosti vážil, zda je oprávněn v řízení o této kasační stížnosti zkoumat, zda rozhodnutí ministra skutečně trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, není-li závěr o nedostatečnosti opatření k zabránění účasti osob mladších 18 let opřen o žádný důkaz. Nelze odhlédnout od skutečnosti, že městský soud ve věci rozhodoval opakovaně, a tedy, že pro další řízení, které následovalo pro zrušení prvního rozhodnutí ministra financí městským soudem, zavázal žalovaného určitým právním názorem. Tato vázanost vychází z ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. a znamená, že při dalším soudním přezkumu lze v téže otázce namítat pouze to, že žalovaný závazný právní názor nerespektoval, a jen za změny skutkového či právního stavu věci v průběhu doplňování řízení lze vznášet námitky z těchto nových skutečností vyplývající. Platí tak, že nelze opakovaně vznášet shodné žalobní námitky, s nimiž se soud již v předchozím rozsudku vypořádal, a že představa revokace předchozího právního posouzení soudem za nezměněného skutkového a právního stavu v dalším soudním řízení je iluzorní. Tato zásada je správní judikaturou zastávána již od dob předcházejících soudnímu řádu správnímu. Vyslovil ji již Vrchní soud v Praze např. v rozsudku ze dne 24. 11. 2000, č. j. 7 A 57/99 - 36 (zveřejněno in Soudní judikatura ve věcech správních - 5/01 pod č. 861). Za současné právní úpravy to znamená, že nesouhlas s právním posouzením žalobních námitek musí účastník řízení vždy vyjádřit cestou kasační stížnosti proti tomu soudnímu rozhodnutí, v němž je názor vysloven (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, č. j. 2 Afs 1/2006 - 119).

[24] Aplikováno na nyní projednávanou věc, pokud Městský soud v Praze v kasační stížnosti napadeném rozsudku zrušil rozhodnutí ministra vnitra ze dne 23. 3. 2010 mimo jiné proto, že se ministr neřídil závazným právním názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 Ca 185/2007 - 118, proti kterému se správní orgány nebránily podáním kasační stížnosti, je Nejvyšší správní soud oprávněn v řízení o této podané kasační

stížnosti přezkoumat pouze to, zda se ministr financí řídil závazným právním názorem Městského soudu v Praze či nikoliv, nicméně správnost tohoto právního názoru již neposuzuje. Prostor pro zvrácení předmětného právního názoru (že správní rozhodnutí není nepřezkoumatelné, není-li závěr v něm vyslovený podepřen důkazy) měl stěžovatel poté, co Městský soud v Praze svůj závazný názor na posuzování přezkoumatelnosti v předmětné věci vyslovil v rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 6 Ca 185/2007 - 118. V souladu s principem *vigilantibus iura* a dispoziční zásadou tak měl stěžovatel svoji polemiku se závěry městského soudu na přezkoumatelnost správních rozhodnutí vyjádřit podáním kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu č. j. 6 Ca 185/2007 - 118 (přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publikované pod č. 2365/2011 Sb. NSS). Pokud tak neučinil a závěry v citovaném rozsudku městského soudu se pro něj staly závazné, nemůže se nyní s úspěchem dovolávat jejich nezákonnosti, neboť Nejvyšší správní soud v řízení o předmětné kasační stížnosti již není oprávněn zákonnost závazného právního názoru vysloveného Městským soudem v Praze v rozsudku č. j. 6 Ca 185/2007 - 118 revidovat, jakkoliv by se mu vyslovený názor zdál nesprávný.

[25] Nejvyšší správní soud proto mohl pouze hodnotit, zda ministr financí v rozhodnutí ze dne 23. 3. 2010 respektoval závazný právní názor vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 Ca 185/2007 - 118 či nikoliv. Z výše citované pasáže rozhodnutí ministra financí (srov. bod [22]) je pak zřejmé, že ani ve svém druhém rozhodnutí ministr financí svůj závěr o nedostatečnosti opatření přijatých žalobkyní k zabránění účasti ve hře osobám mladším 18 let neopřel o žádný důkaz. Městský soud tak v rozsudku ze dne 14. 2. 2013 naprosto správně uzavřel, že stěžovatel závazný právní názor městského soudu vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku nerespektoval.

[26] Námitka tak není důvodná.

IV. B) Námitka nesprávného posouzení změny správní praxe

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti dále zpochybňoval závěr městského soudu, že posuzoval žádost žalobkyně ryze z formálních důvodů a nezohlednil změnu rozhodovací správní praxe. Naplnění zákonných podmínek pro povolení hry Roulette Cartage městský soud podle něj posoudil nesprávně; ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona totiž žadateli zakládá nárok na povolení pouze v případě, že již obdobná hra byla ministerstvem v minulosti povolena. Městský soud v napadeném rozsudku označil názory ministra o nemožnosti aplikace nové správní praxe za nepřipustný formalismus. Pokud bylo jiným žadatelům vyhověno, byť k později podaným žádostem, a bylo jim povoleno provozování loterie a jiné podobné hry prostřednictvím internetu s využitím aplikace § 50 odst. 3 loterijního zákona, měla být nová správní praxe aplikována i v rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Ministr tak byl podle městského soudu povinen vypořádat se ve svém rozhodnutí z roku 2010 i se změnou rozhodovací praxe, k níž v mezidobí došlo.

[28] Podle § 2 písm. j) loterijního zákona jsou *loteriemi a jinými podobnými hrami zejména sázkové hry provozované ve zvláště k tomu určených hernách (kasínech), a to i za pomoci mechanických zařízení (např. ruleta), při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek jedné hry. Výhra se vypočítává z výše vkladů podle podmínek stanovených herním plánem.* Z ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona pak vyplývá, že *ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona.*

pokračování

[29] Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*

[30] Z předloženého správního spisu vyplynulo, že po vydání zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 Ca 185/2007 - 118 žalobkyně několikrát doplnila podaný rozklad. Ve svých podáních žalobkyně zejména namítala, že v mezidobí ministerstvo povolilo provozování kursových sázek po internetu konkurentům žalobkyně, kteří navrhovali obdobná opatření pro zabránění účasti osob mladších 18 let jako ona. Uváděla rovněž, že její žádost splňuje parametry hry podle § 2 písm. j) loterijního zákona, neboť provozování hry po telefonu lze přirovnat k provozování hry prostřednictvím internetu. Pokud by ministerstvo její názor neaprobovalo, mělo podle žalobkyně posuzovat žádost podle § 50 odst. 3 loterijního zákona a hru povolit (srov. zejm. podání žalobkyně ze dne 29. 9. 2009, 25. 11. 2009 a 21. 12. 2009).

[31] K této argumentaci ministr na straně 11 napadeného rozhodnutí konstatoval, že žalobkyní zmiňovaný požadavek rovnosti je *„třeba vnímat nikoliv staticky, nýbrž časově podmíněně a dynamicky. Je-li právně přípustné, aby se rozhodovací politika správního orgánu měnila v čase, pokud je tento postup neutrální vůči různým adresátům (nedochází ke zvyhodňování jednotlivých), pak musí být v souladu s principem rovnosti i skutečnost, že se v odlišných obdobích o stejných otázkách rozhoduje různě (jiná situace by samozřejmě byla v případě, že by navrhovatel žádal o nové povolení v současné době, a nejednalo by se o prohibující přezkumné řízení ohledně prvoinstančního rozhodnutí z roku 2003). V řízení o rozkladu se v zásadě rozhoduje o správnosti postupu prvoinstančního orgánu, a proto srovnání s ostatními případy je možno vztahovat pouze k době, kdy proběhlo správní řízení před orgánem prvního stupně. Není tudíž (...) možné, aby rozhodnutí Ministerstva financí vydané v roce 2003 bylo z důvodu porušení principu rovnosti kvalifikováno jako nezákonné proto, že v roce 2009 správní praxe o povolení sázení po internetu rozhodla jiným způsobem.“* Dále konstatoval, že princip hry, o jejíž povolení žalobkyně žádala, byl založen na odlišném principu než kursové sázky po internetu.

[32] Ze základních zásad vlastního řízení vyplývá, že každý případ, který správní orgán řeší, je svým způsobem jedinečný a individualizovaný konkrétními okolnostmi projednávané věci. Na druhou stranu však postup správního orgánu ve všech jím projednávaných případech musí splňovat požadavek předvídatelnosti. Rozhodovací praxe správního orgánu by měla vykazovat značnou míru stability (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 103). Jestliže správní orgán při rozhodovací činnosti, v níž je nadán správním uvážením, vytvoří ustálenou správní praxi, nemůže se od ní v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě nepřípustná (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS). Prostorem pro uvážení je zde nutno rozumět i to, zda hru navrhovanou žalobkyní lze podřadit pod § 2 písm. j) loterijního zákona, případně zda bude taková hra povolena podle § 50 odst. 3 zákona.

[33] Nejprve je nutno zabývat se otázkou, zda ministr financí poté, co bylo jeho první rozhodnutí rozsudkem městského soudu zrušeno, byl povinen zohlednit při svém rozhodování změnu správní praxe, k níž v mezidobí došlo nebo zda měl posuzovat žádost žalobkyně v intencích všech okolností, které byly dány v okamžiku rozhodování správního orgánu prvního stupně.

[34] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, publikovaném pod č. 1915/2009 Sb. NSS, ke změně správní praxe konstatoval, že správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Přehodnocení interpretace ze strany správních orgánů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů tedy není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace.

[35] Z výše uvedeného tak vyplývá, že změna právní praxe nemůže zpětně zhoršit procesní postavení účastníka řízení. Pokud by nově zastávaná správní praxe ministerstva byla v neprospěch žadatele o povolení loterie nebo jiné podobné hry, nebylo by možné nově přijatý názor aplikovat zpětně (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65). Opačně tedy musí platit, že je-li nově zastávaný názor správního orgánu příznivější pro účastníka řízení než byla původní praxe správního orgánu, přihlédne správní orgán rozhodující o opravném prostředku i ke změně správní praxe, která může mít pozitivní vliv na posuzování žádosti žadatele.

[36] Principu právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování Ministerstva financí tedy nebrání, aby ministr financí při rozhodování o podaném rozkladu zohlednil i změnu správní praxe, k níž došlo po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je-li taková změna ve prospěch žadatele. Bylo by absurdní po téměř sedmi letech, kdy je o rozkladu opětovně rozhodováno, posuzovat žádost žalobkyně z roku 2003 stále v intencích tehdejší, v daném okamžiku již téměř „historické“ správní praxe, nadto v situaci, kdy sama žalobkyně se aktuální správní praxe a její aplikovatelnosti na projednávaný případ dovolávala.

[37] Nejvyšší správní soud tak stejně jako městský soud odmítá zcela formální názor stěžovatele, že správní orgán druhého stupně v řízení o rozkladu zkoumá podle § 152 správního řádu zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nepřihlíží ke změnám, které se udály po vydání takového rozhodnutí, tudíž ani ke změně správní praxe. Výše zmíněné maximy vyjadřující zákaz libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení ukládají správním orgánům, aby při svém rozhodování postupovaly ve všech případech stejně a dodržely zásadu rovnosti. Rozhodoval-li tedy ministr financí o podaném rozkladu v roce 2010, byl povinen zohlednit ve svých úvahách i aktuální rozhodovací praxi, která se na ministerstvu v mezidobí vytvořila a které se žalobkyně ve svůj prospěch dovolávala, podle níž bylo povoleno provozování loterijních her po internetu (kursové sázení).

[38] Přisvědčit lze městskému soudu i v názoru, že ministr měl povinnost zabývat se v napadeném rozhodnutí i podobností loterijních her provozovaných po telefonu a her provozovaných po internetu, jak ostatně žalobkyně namítala v doplnění podaného rozkladu. Pokud ministr zaujal právní názor, že hru Roulette Cartage nelze podřadit pod § 2 písm. j) loterijního zákona, neboť tato hra není provozovaná pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím nebo provozovaná po telefonu, měl na žádost žalobkyně nahlížet podle § 50 odst. 3 loterijního zákona a zvážit, zda předmětnou hru lze povolit podle tohoto ustanovení, tím spíše v situaci, umožnil-li v minulosti jiným žadatelům provozovat internetové kursové sázení. Nebylo možné za této situace odmítnout argumentaci žalobkyně s tím, že kursové sázení prostřednictvím internetu není totéž co elektromechanická ruleta provozovaná prostřednictvím internetu a že dosud provozování e-rulety ministerstvo nepovolilo.

[39] Je sice pravdou, že § 50 odst. 3 loterijního zákona nezakládá nárok na povolení jakékoliv loterijní hry. Dává ministerstvu financí prostor pro uvážení, které jiné hry – v loterijním zákoně

pokračování

nespecifikované – povolí. Popsané správní uvážení však má jisté hranice a jeho výkon musí být transparentním a nezpochybnitelným způsobem v konečném rozhodnutí vysvětlen, tak aby byly rozptýleny případné pochybnosti o libovolném výkonu správní úvahy. V daném případě bylo tedy na stěžovateli, aby v případě, že neshledá důvody pro naplnění podmínek dle § 2 písm. j) loterijního zákona, posoudil žádost i dle § 50 odst. 3 zákona, tím spíše, pokud jej o tento postup žalobkyně žádala. Nebylo na místě argumentaci žalobkyně o podobnosti navrhované hry s kursovým sázením po internetu zahrnout s paušálním odkazem na odlišnost principů zmiňovaných her a § 43 odst. 7 zákona, podle něhož *loterie a jiné podobné hry, které nesplňují všechny podmínky tohoto zákona, nelze povolit*. Citované ustanovení míří na případy loterijních a jiných her výslovně uvedených v loterijním zákoně; takové typové, v loterijním zákoně specifikované hry, nemohou být povoleny, nesplňují-li požadavky stanovené zákonem. Je-li však žádáno o povolení pro jinou podobnou hru, v zákoně výslovně nespécifikovanou, uplatní se postup podle § 50 odst. 3 loterijního zákona (jako *lex specialis*) a ustanovení § 43 odst. 7 zákona se v tomto případě nepoužije; jiný výklad by znamenal naprosté popření oprávnění ministerstva povolit i provozování nové hry, jež v loterijním zákoně není výslovně uvedena.

[40] Neshledal-li tedy ministr financí v projednávané věci důvody pro povolení hry Roulette Cartage dle § 2 písm. j) loterijního zákona, měl s ohledem na žádost žalobkyně a okolnosti projednávaného případu dále zkoumat, zda předmětnou hru lze povolit podle § 50 odst. 3 loterijního zákona a v souladu s požadavkem na náležitě odůvodnění výkonu správního uvážení tento svůj názor podrobným způsobem vysvětlit. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, publikovaný pod č. 416/2004 Sb. NSS). Nepostačuje v tomto ohledu stručné konstatování, že hra e-ruleta je založena na jiných principech než kursové sázení přes internet. Tyto rozdíly jsou zřejmé i laikovi, nicméně nevysvětlují, z jakých důvodů je umožněno provozovat přes internet internetové sázení, ovšem už nikoliv ruletu.

[41] Konkrétní námitky vůči správnosti posouzení naplnění konkrétních zákonných podmínek pro povolení hry Roulette Cartage dle § 2 písm. j) loterijního zákona městským soudem stěžovatel v podané kasační stížnosti neuplatnil, proto se těmito otázkami Nejvyšší správní soud nezabýval.

[42] Námitka nesprávného posouzení otázky aplikovatelnosti změny správní praxe ministerstva, k níž došlo v roce 2009, městským soudem je tak nedůvodná.

IV. C) Námitka nedostatečného vysvětlení zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů

[43] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítal, že městský soud nedostatečně vysvětlil, jaké důvody jej vedly ke zrušení rozhodnutí ministra financí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[44] Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. *zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo*.

[45] Dospěl-li městský soud v řízení o žalobě k závěru, že rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 3. 2010 je nutné zrušit pro nezákonnost i vady řízení, měl zákonnou povinnost (§ 78 odst. 3 s. ř. s.) uvážit, zda v konkrétním případě není vhodnější zrušit nejenom rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, ale také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu by k takovému postupu měl městský soud přistoupit zejména v případech, kdy je patrné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec nemělo být vydáno nebo kdy by správní orgán rozhodující o rozkladu nemohl vady rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně sám napravit a bylo by patrné, že jemu samému nezbude nic jiného, než správní rozhodnutí prvního stupně zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu prvostupňovému. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. vždy směřuje proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Pro účely soudního přezkumu správních rozhodnutí jsou rozhodnutí obou stupňů správních orgánů vnímána jako celek. To znamená, že ač správní soudy přezkoumávají a případně ruší především rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, při posuzování zákonnosti tohoto rozhodnutí přihlížejí k předchozímu správnímu řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, publikované pod č. 1456/2008 Sb. NSS).

[46] Soudní řád správní tak dává soudu právo i povinnost zvážit podle okolností daných jednotlivým případem, zda ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přistoupí či nikoliv. Jeho úvahy by se pak měly v odůvodnění rozhodnutí odrazit a vyjasnit straně sporu, jak své úsudky soud vedl a k jakým závěrům dospěl. Výroku zrušujícímu rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně proto musí odpovídat i odůvodnění takového postupu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34).

[47] Městský soud svůj závěr o zrušení rozhodnutí ministra financí i správního rozhodnutí prvního stupně odůvodnil na straně 19 napadeného rozsudku takto: „*Soud vzhledem k postupu ministra po vydání předchozího rozsudku, kdy nebyly v rámci rozkladového řízení odstraněny vady předchozího postupu a k době, která uplynula od podání žádosti, dospěl k závěru, že v zájmu respektování práva žalobce na spravedlivý proces (mj. dvouinstančnost řízení) je nutno zrušit i původní rozhodnutí ministerstva jako orgánu I. stupně.*“ Je tedy zřejmé, že výše vysloveným požadavkům na náležité vysvětlení postupu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. městský soud vyhověl. Konstatoval, že ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přistoupil ze dvou důvodů: za prvé, s ohledem na postup ministra financí, který v pořadí druhém rozhodnutí o rozkladu nerespektoval závazný právní názor městského soudu, za druhé, s ohledem na dobu, která již uplynula ode dne podání žádosti (téměř 10 let). Oba důvody, které městský soud vedly ke zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, jsou v dané věci příléhavé a jejich správnost ani stěžovatel nezpochyboval. Domníval se totiž, že městský soud svůj závěr o zrušení obou správních rozhodnutí nijak neodůvodnil. Jak však bylo vyloženo výše, tyto úvahy stěžovatele jsou mylné, neboť městský soud svůj postup podle § 78 odst. 3 s. ř. s. přezkoumatelným způsobem vysvětlil na straně 19 napadeného rozsudku.

[48] I tato námitka je proto nedůvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[49] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti zdůraznil, že cílem žalobkyně je domoci se po České republice náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím. K tomu Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného poznamenává, že v rámci rozhodování o kasační stížnosti je vázán toliko zákonem, mezinárodními smlouvami a ústavním pořádkem České republiky (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Není oprávněn při svém rozhodování zohledňovat pohnutky, které účastníky řízení vedou k vyvolání soudního přezkumu, byť by byly sebevíc zavrženíhodné (což však patrně není případ žalobkyně). Obává-li se stěžovatel, že jediným smyslem nynějšího soudního řízení je snaha žalobkyně domoci se po státu náhrady škody za nezákonné rozhodnutí vydané stěžovatelem, jeho nejlepší obranou by měla být snaha o vydávání rozhodnutí souladných s právními předpisy a současně respektujících závazné právní názory soudů. Naprosté pominutí závazného právního názoru městského soudu stěžovatelem v rozhodnutí ministra ze dne 23. 3. 2010 principy dobré správy naplňovat nemůže. Důkazy v tomto směru předložené stěžovatelem tak Nejvyšší správní soud pro nadbytečnost neprováděl.

pokračování

[50] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně dosáhla v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěšný nebyl. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 25. 6. 2013, a náhrady hotových výdajů, ve výši 1×3.100 Kč a 1×300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy celkem 3.400 Kč.

[52] K tomu je nutné uvést, že žalobkyně ve vyúčtování svých nákladů požadovala náhradu nákladů řízení za dva úkony právní služby v celkové výši 121.000 Kč včetně daně z přidané hodnoty. Pokud ovšem žalobkyni zastupovala advokátka JUDr. Ivana Slivkaničová již v řízení před městským soudem, nelze jí v řízení o kasační stížnosti přiznat náklady za převzetí a přípravu právního zastoupení. Jiný úkon než podání vyjádření ke kasační stížnosti zástupkyně žalobkyně v řízení o kasační stížnosti neučinila, proto jí soud přiznal pouze náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby. K výši odměny za zastupování, kterou si zástupkyně žalobkyně vyúčtovala ve svém podání ze dne 25. 6. 2013, Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobkyně sice správně odkázala na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, z něhož je výše náhrady nákladů v řízení před správními soudy odvozována, pominula však, že částka 50.000 Kč představuje tarifní hodnotu, nikoliv sazbu mimosmluvní odměny; ta je následně vypočtena právě z tarifní hodnoty podle § 7 bod 5 advokátního tarifu a v projednávané věci činí 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (viz výše).

[53] Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobkyně je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvýšil Nejvyšší správní soud v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. předmětnou částku (bod [51]) o 714 Kč odpovídající této dani. Celkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 4.114 Kč.

[54] Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu