



Vyvěšeno dne: 29. 7. 2026

Svěšeno dne: 12. 8. 2026

Martina Dokládlová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2024, č. j. 6 Af 3/2023-42,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2024, č. j. 6 Af 3/2023-42, **se zrušuje.**
- II.** Žaloba **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 4. 2014, č. j. MF-97736/2013/34-4 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), byla žalobkyni zrušena tři povolení k provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Brna pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011 (dále jen „*vyhláška města Brna*“).

[2] Rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí ministr financí rozhodnutím ze dne 12. 1. 2015, č. j. MF-39404/2014/34/2901-RK (dále jen „*první rozhodnutí ministra*“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti prvnímu rozhodnutí ministra podala žalobkyně žalobu.

Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 Af 13/2015 – 117 (dále jen „*první rozsudek MS*“), první rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, jelikož se žalovaný nezabýval tím, zda vyhláška města Brna nebyla v rozporu s právem EU. Proti prvnímu rozsudku MS podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 1. 2022, č. j. 10 As 474/2021 – 38, zamítl. Ministr financí následně rozhodnutím ze dne 5. 1. 2023, č. j. MF-36363/2022/7201-1 (dále jen „*druhé rozhodnutí ministra*“), podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zrušil prvostupňové rozhodnutí a řízení zastavil. Doba platnosti předmětných povolení žalobkyně k provozování loterií a jiných podobných her totiž v mezidobí uplynula, a ministr financí proto nepovažoval pokračování řízení za smysluplné.

[3] Proti druhému rozhodnutí ministra žalobkyně opět podala žalobu k městskému soudu, který rozsudkem ze dne 29. 2. 2024, č. j. 6 Af 3/2023-42, druhé rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že druhé rozhodnutí ministra je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost shledal v absenci uvedení zákonných důvodů, pro které bylo řízení ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zastaveno, přičemž zákonný důvod zastavení řízení nebylo možné dovodit ani z odůvodnění rozhodnutí. Správní řízení bylo v projednávané věci zahájeno z moci úřední. Žádnou ze skutečností, jež byly v odůvodnění rozhodnutí zmíněny, však dle městského soudu nebylo možné podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu, jenž upravuje důvody zastavení řízení vedeného z moci úřední. Podle 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. Tyto podmínky dle městského soudu v projednávané věci splněny nebyly, jelikož žalobkyně stále existuje a „*důvod řízení spočívá v otázce, zda předmětná zařízení byla provozována v souladu s danou obecně závaznou vyhláškou, či nikoliv*“, přičemž pro posouzení této otázky není rozhodná skutečnost, že povolení žalobkyně již pozbyla platnosti.

[5] Nepřezkoumatelnost druhého rozhodnutí ministra pro nedostatek důvodů pak městský soud shledal v tom, že v rozhodnutí zcela absentovala úvaha 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.

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „*stěžovatel*“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“)

[7] Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku odpadnutí důvodu řízení, a nesouhlasí s jeho výkladem § 66 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatele lze řízení zahájené z moci úřední podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavit ve dvou případech: (1) pokud zemře nebo zanikne účastník a v řízení nelze pokračovat s jeho právním nástupcem; anebo (2) pokud zanikne věc nebo právo, jehož se řízení týká.

[8] Rozsudek městského soudu je dle stěžovatele nepřezkoumatelný, jelikož z něj není patrné, na základě jaké úvahy městský soud dospěl k závěru, že důvodem pro vedení správního řízení byla otázka souladu provozu loterijních zařízení s vyhláškou města Brna v rozhodné době, případně proč žalovanému uložil tento soulad přezkoumat. Uvedený důvod řízení podle stěžovatele navíc není správný. Dle oznámení o zahájení řízení ze dne 23. 9. 2013, č. j. MF-97736/2013/34, bylo řízení zahájeno ve věci zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím technického zařízení podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „*zákon o loteriích*“). Předmětem řízení tedy bylo zrušení povolení dle § 43

pokračování

odst. 1 zákona o loteriích pro rozpor s vyhláškou města Brna a existence tohoto práva má být posuzována výlučně podle skutkového a právního stavu, který zde byl ke dni vydání druhého rozhodnutí ministra. Pokud by ministr financí posuzoval soulad provozu loteriijních zařízení s vyhláškou města Brna „*v rozhodné době*“, musel by rozhodovat o právu, které již zaniklo. Jakékoliv rozhodnutí ministra by však již nemohlo mít za následek obnovení práva provozovat hazardní hry.

[9] Stěžovatel má za to, že postupoval správně, pokud 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 (první rozsudek MS), na jehož základě se lze náhrady škody potenciálně domáhat. Pro případné řízení o náhradě škody je v posuzované věci zcela bez významu, že nedošlo k formálnímu zrušení prvostupňového rozhodnutí pro nezákonnost. Nezákonnost tohoto rozhodnutí již byla vyslovena městským soudem, který pro nezákonnost zrušil první rozhodnutí ministra.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pravomocným rozhodnutím o zrušení povolení jí bylo znemožněno provozovat podnikatelskou činnost, v důsledku čehož jí vznikla škoda spočívající především v ušlém zisku za období od právní moci prvního rozhodnutí ministra 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 předčasné zrušených povolení by v případě některých povolení již i za normálních okolností uplynula, nezbyvá žalobkyni než se domáhat náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (dále jen „*zákon 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 žalobkyně na nedotknutelnost vlastnictví.

[11] 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 právníckým 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.

[12] Podstatou sporu v řízení o kasační stížnosti stěžovatele byly dvě otázky: (1) zda je ve výroku rozhodnutí odvolacího (resp. rozkladového) orgánu o zastavení řízení z moci úřední dle § 90 odst. 4 správního řádu nutné výslovně odkázat na § 66 odst. 2 správního řádu; a (2) zda je odvolací orgán povinen i bez námítky v odůvodnění výslovně vysvětlit, proč jiné rozhodnutí nemohlo mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků ve smyslu § 90 odst. 4 *in fine* správního řádu.

[13] První senát Nejvyššího správního soudu v rozsudcích ze dne 26. 9. 2024, č. j. 1 As 147/2024 – 30, a ze dne 17. 10. 2024, č. j. 1 As 148/2024 – 30 (dále společně jen „rozsudky prvního senátu“; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ve skutkově i právně obdobných věcech shodných účastníků řízení dospěl k závěru, že (1) absence odkazu správního rozhodnutí na § 66 odst. 2 správního řádu ve výroku způsobuje jeho nepřezkoumatelnost, a (2) správní orgán rozhodující o rozkladu se musí (zřejmě i bez rozkladové námitky) v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit, jak posoudil otázku, zda jiné rozhodnutí o rozkladu může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků ve smyslu § 90 odst. 4 *in fine* správního řádu.

[14] Třetí senát Nejvyššího správního soudu se nicméně v projednávaném případě se závěry vyslovenými v rozsudcích prvního senátu neztotožnil, a proto usnesením ze dne 4. 12. 2024, č. j. 3 As 60/2024 – 27, postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[15] Rozšířený senát usnesením ze dne 9. 6. 2026, č. j. 3 As 60/2024 – 36, věc vrátil třetímu senátu. Dospěl přitom k závěru, že neměl pravomoc o věci rozhodnout, neboť předložené otázky neměly význam pro posuzovaný případ. Podle rozšířeného senátu lze totiž na nynější věc vztáhnout závěry o nepřipustnosti žaloby, resp. o tom, že žalobkyně byla osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby, vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 6. 5. 2026, č. j. 4 As 13/2025 – 41, ve věci *Masox* (dále jen „rozsudek ve věci Masox“).

[16] V rozsudku ve věci *Masox*, odst. [32], rozšířený senát odmítl názor tehdejší stěžovatelky (jenž je shodný s názorem městského soudu v nynější věci), ohledně výkladu a aplikovatelnosti § 66 odst. 2 správního řádu. Rozšířený senát k tomu uvedl: „*k zastavení řízení z moci úřední postačí naplnění vždy toliko jediného z tam popsaných důvodů (dřívější zahájení řízení v téže věci; nemožnost pokračovat v řízení s právním nástupcem účastníka, který zemřel či zanikl; zanik věcí 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 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 odstavci 18 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.

[17] V rozsudku ve věci *Masox* rozšířený senát dále 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 nejružnějších 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 nejružnějších 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.“

pokračování

[18] Citované závěry rozšířený senát ve věci *Masox* aplikoval na konkrétní skutkové okolnosti případu a vyhodnotil (odstavec [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 namístež žalobu provozovatele hry odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[19] V nynější věci pak rozšířený senát shledal, že závěry rozsudku ve věci *Masox* jsou plně aplikovatelné i na nynější věc. Jediným rozdílem je, že ve věci *Masox* řízení o zrušení povolení zastavil správní orgán prvního stupně, zatímco v nynější věci odvolací (rozkladový) orgán.

[20] Rozšířený senát v usnesení č. j. 3 As 60/2024-36 vyslovil nedostatek pravomoci o věci rozhodnout, jeho závěry ve vztahu k nynější věci proto není třetí senát Nejvyššího správního soudu vázán. Po vrácení věci rozšířeným senátem tedy třetí senát Nejvyššího správního soudu nyní přezkoumal napadený rozsudek městského soudu. Zjistil přitom jiné než stěžovatelem namítané důvody nezákonnosti napadeného rozsudku, k nimž musel přihlídnout z moci úřední.

[21] Druhé rozhodnutí ministra dle § 90 odst. 4 správního řádu zrušilo původní prvostupňové rozhodnutí 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 žalobkyni nemohlo být výhodnější.

[22] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud podotýká, že je mylná úvaha městského soudu uvedená v odstavci 19 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 vyhláškou města Brna. Ke zrušení povolení mohl žalovaný přistoupit pouze, pokud by byla povolení k provozování herních zařízení v rozporu s vyhláškou města Brna **v době rozhodování o rozkladu**.

[23] Jelikož prvostupňové rozhodnutí 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 *in fine* správního řádu. Cestu k případné náhradě škody, kterou mohlo způsobit nezákonné první rozhodnutí ministra, dle zákona č. 82/1998 Sb. žalobkyni otevřel již první rozsudek MS, kterým bylo toto rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno.

[24] Žalobkyně tedy v žalobě netvrdila (a s ohledem na výše uvedené ani fakticky tvrdit nemohla) žádný plausibilní zásah do svých práv v důsledku druhého rozhodnutí ministra. Nebyla tak splněna podmínka řízení podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ve věci *EUROVLA CS*, jehož obecné závěry jsou aplikovatelné i po jeho zrušení nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18).

[25] Nejvyšší správní soud proto shledal napadený rozsudek nezákonným, neboť městský soud meritorně projednal žalobu žalobkyně, ačkoli k tomu nebyly splněny zákonné podmínky. Žaloba měla být městským soudem odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jelikož 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.

[26] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě takového postupu (zrušení rozsudku městského 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.

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

V Brně dne 29. července 2026

L. S.

JUDr. Tomáš Rychlý v. r.
předseda senátu