



Vyvěšeno dne: 20. 8. 2026

Svěšeno dne: 3. 9. 2026

Lenka Zubajová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a. s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., 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 27. 3. 2024, č. j. 8 Af 18/2023-50,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 Af 18/2023-50, **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 :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2016, č. j. MF-1309/2015/34-27 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalovaný zrušil žalobkyni povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry v části týkající se území města Frýdek-Místek pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou města Frýdek-Místek č. 8/2011 o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále též „OZV města Frýdek-Místek“).

[2] Rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí zamítl ministr financí rozhodnutím ze dne 2. 10. 2017, č. j. MF-1309/2015/34-44, a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí ministra podala žalobkyně žalobu. Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 13. 5. 2021, č. j. 14 Af 2/2018-94, rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil

žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek městského soudu však z důvodu procesního pochybení ke kasační stížnosti zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 1. 7. 2021, č. j. 2 As 128/2021-32. Městský soud tudíž věc znova projednal a rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 Af 2/2018-125 rozhodnutí ministra i napodruhé zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] I proti posledně uvedenému rozsudku městského soudu podal žalovaný kasační stížnost, kterou již však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 2. 2023, č. j. 2 As 270/2021-29, zamítl. Ministr financí následně rozhodnutím ze dne 29. 6. 2023, č. j. MF-1309/2015/34-51 (dále též „rozhodnutí ministra“), podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zrušil prvostupňové rozhodnutí a řízení zastavil. Konstatoval, že doba platnosti předmětných povolení žalobkyně k provozování loterií a jiných podobných her uplynula a pokračování řízení tudíž není možné.

II.

[4] Rozhodnutí ministra napadla žalobkyně žalobou u městského soudu. Ten jí vyhověl a v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Nesrozumitelnost shledal v absenci zákonných důvodů, pro které bylo řízení ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zastaveno. Zákonný důvod zastavení řízení nebylo možné dovodit ani z odůvodnění rozhodnutí. Žádnou ze skutečností, jež byly v odůvodnění rozhodnutí zmíněny, nebylo možné podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu, upravující důvody zastavení řízení vedeného z moci úřední. Podle tohoto ustanovení existují toliko dva důvody zastavení řízení, a to (1) existence překážky litispence a (2) odpadnutí důvodu řízení, pokud v řízení nelze pokračovat s právním nástupcem. Označené ustanovení správního řádu lze aplikovat pouze při kumulaci podmínek, že v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a odpadl důvod řízení. Tyto podmínky v projednávané věci splněny nebyly, jelikož žalobkyně stále existuje a důvod řízení spočívá v otázce, zda předmětná zařízení byla provozována v souladu s obecně závaznou vyhláškou, či nikoliv. Podle městského soudu pro posouzení této otázky není rozhodná skutečnost, že povolení žalobkyně již pozbyla platnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministra pro nedostatek důvodů 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. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Předně namítal, že napadený 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 byla otázka souladu provozu loterijních zařízení s OZV města Frýdek-Místek v rozhodné době. Uvedený důvod řízení dle stěžovatele navíc není správný. Podle oznámení o zahájení řízení ze dne 23. 9. 2013 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, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o loteriích“). Předmětem řízení bylo zrušení povolení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích pro rozpor s OZV města Frýdek-Místek. Existence tohoto práva má být posuzována výlučně podle

pokračování

skutkového a právního stavu, který zde byl ke dni vydání rozhodnutí ministra. Stěžovatel namítl i to, že soud nesprávně posoudil otázku odpadnutí důvodu řízení. Nesouhlasí s jeho výkladem § 66 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatele lze řízení zahájené z moci úřední ve smyslu § 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. Stěžovatel má za to, že postupoval správně, pokud podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení zastavil. V daném případě nastala jedna ze zákonem předvídaných situací pro zastavení řízení, a sice zánik práva žalobkyně provozovat loterii, k čemuž došlo v důsledku uplynutí doby platnosti povolení. Současně byla splněna i podmínka stanovená v § 90 odst. 4 *in fine* a sice, že jiné rozhodnutí o odvolání nemá význam pro náhradu škody účastníků; žalobkyně se může náhrady škody domáhat již na základě rozsudku městského soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 Af 2/2018-125. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[7] Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 5. 2. 2025, č. j. 7 As 88/2024-21, přerušil, neboť zjistil, že skutkově i právně srovnatelná věc stejných účastníků vedená u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 As 60/2024 byla postoupena rozšířenému senátu.

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

[9] Usnesením ze dne 3. 8. 2026, č. j. 7 As 88/2024-24, tak Nejvyšší správní soud rozhodl o pokračování v řízení. Zároveň poskytl účastníkům řízení lhůtu pro příp. vyjádření o důsledcích usnesení rozšířeného senátu pro projednávanou věc. Tohoto práva žádný z účastníků nevyužil.

VI.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud se obdobnými kasačními stížnostmi v obdobných věcech týchž účastníků zabýval již v rozsudcích ze dne 29. 7. 2026, č. j. 3 As 60/2024-42, ze dne 26. 6. 2026, č. j. 4 As 21/2024-35, a ze dne 22. 7. 2026, č. j. 4 As 43/2024-32. Uvedené věci byly skutkově i právně srovnatelné s nyní projednávanou věcí. Nejvyšší správní soud proto z jejich závěrů, jakož i z níže citované judikatury rozšířeného senátu, vycházel i v této věci.

[12] V souladu s uvedenými rozsudky je třeba předně zmínit usnesení rozšířeného senátu ve věci *BONVER WIN*. V něm rozšířený senát dovodil (na základě předložení věci třetím senátem, který rozhodoval skutkově i právně téměř totožnou věc), že na předloženou věc lze aplikovat rozsudek rozšířeného senátu ze dne 6. 5. 2026, č. j. 4 As 13/2025-41 (dále též „věc *Masox*“). 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: „*ke 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.“

[13] Městský soud tedy předně nesprávně dovodil, 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.

[14] Rozšířený senát dále v usnesení ve věci *BONVER WIN* uvedl, že na danou problematiku jsou použitelné i navazující závěry rozsudku ve věci *Masox* o nepřipustnosti žaloby.

[15] V rozsudku *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 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.“

[16] Citované závěry rozšířený senát v rozsudku *Masox* aplikoval na konkrétní skutkové okolnosti případu a vyhodnotil, 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 (bod 55). Proto bylo namísto žaloby provozovatele hry odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[17] Rozšířený senát ve věci *BONVER WIN* přitom nepřehlédl, 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 bylo namítáno nesplnění zákonné podmínky pro rozhodnutí ministra podle § 90 odst. 4 správního řádu, neboť rozhodnutí o rozkladu mělo význam pro náhradu škody. Rozšířený senát 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 vysvětlil, že titul pro případnou náhradu škody, která žalobkyni v dané věci mohla vzniknout za období od právní moci prvního rozhodnutí ministra financí do jeho zrušení městským soudem, představuje již rozsudek městského soudu, kterým bylo toto první rozhodnutí ministra financí zrušeno pro nezákonnost. Rozšířený senát v bodě 40 usnesení ve věci *BONVER WIN* uzavřel, že žaloba žalobkyně jako osoby oprávněné

pokračování

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.

[18] Tyto závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ve věci *BONVER WIN* v návaznosti na rozsudek ve věci *Masax* jsou plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci, neboť ta je skutkově i právně prakticky identická s věcí posuzovanou rozšířeným senátem v usnesení *BONVER WIN*. Liší se pouze umístěním a označením herních zařízení, o jejichž povolení k provozování se jednalo.

[19] Žalobkyní napadeným rozhodnutím ministra financí dle § 90 odst. 4 správního řádu bylo zrušeno původní prvostupňové rozhodnutí žalovaného o zrušení oprávnění k provozování herních zařízení a toto řízení zahájené z moci úřední bylo zastaveno dle § 66 odst. 2 správního řádu. Žádné podle zákona v úvahu přicházející vyústění řízení než jeho zastavení podle § 66 odst. 2 správního řádu by pro žalobkyni nemohlo být výhodnější (obdobně srov. bod 21 rozsudku NSS ze dne 29. 7. 2026, č. j. 3 As 60/2024-42, a bod 25 rozsudku ze dne 22. 7. 2026, č. j. 4 As 43/2024-32). Je přitom mylná i úvaha městského soudu, 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 OZV města Frýdek-Místek v době rozhodování o rozkladu.

[20] 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 na konci správního řádu (srov. bod 23 rozsudku NSS ve věci sp. zn. 3 As 60/2024 a body 24 až 26 rozsudku NSS ve věci sp. zn. 4 As 43/2024). Cestu k příp. náhradě škody, kterou žalobkyni mohlo způsobit nezákonné první rozhodnutí ministra financí ze dne 2. 10. 2017, č. j. MF-1309/2015/34-44, žalobkyni otevřel již rozsudek městského soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 Af 2/2018-125, kterým bylo toto rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno (kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 21. 2. 2023, č. j. 2 As 270/2021-29).

[21] Za této situace nemohlo druhé rozhodnutí ministra právní postavení žalobkyně nijak zhoršit. Žalobkyně tak netvrdila a ani s ohledem na uvedené závěry rozšířeného senátu nemohla tvrdit žádný plausibilní zásah do svých veřejných subjektivních práv. Žalobkyně proto byla osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí ministra financí. Její žaloba měla být městským soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů shledal rozsudek městského soudu 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. c) s. ř. s. Jelikož přitom pro takový postup 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. Obdobně přitom Nejvyšší správní soud postupoval i ve věcech sp. zn. 3 As 60/2024, sp. zn. 4 As 21/2024, sp. zn. 4 As 43/2024, na které v podrobnostech odkazuje.

[23] 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 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.

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

V Brně dne 20. srpna 2026

L. S.

Tomáš Foltas v. r.
předseda senátu