

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) Ing. David Jánošík, insolvenční správce spol. SLOT Group, a. s.**, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **b) SLOT Group, a. s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zastoupený Ing. Davidem Jánošíkem, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **c) CEC Praha a. s.**, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 13, proti žalovanému: **Celní úřad pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem nám. Svatopluka Čecha 547/8, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 36/2020 - 39, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ředitele Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj (žalovaného) ze dne 16. 3. 2020, sp. zn. 44705-20/2020-570000-61, byly zamítnuty námitky žalobců a) a b) proti opatření o zadržení věcí učiněnému Celním úřadem pro Moravskoslezský kraj dne 11. 2. 2020, sp. zn. 44705-9/2020-570000-61, v provozovně žalobce b) označené jako „Sport Bar Lucky“ v Ostravě podle § 121 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v relevantním znění (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Žalovaný zadržel zejména technická zařízení a finanční hotovost nacházející se v uvedené provozovně a sloužící k provozování hazardní hry či s tímto účelem související.

[2] Žalobci společnou žalobou následně brojili proti rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ostravě, který vydal shora uvedený rozsudek, jímž rozhodnutí žalovaného i opatření žalovaného o zadržení věcí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný (stěžovatel) poté podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost spolu s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s.

[4] Návrh na přiznání odkladného účinku stěžovatel odůvodňoval tím, že zrušením jeho rozhodnutí o námitkách i opatření o zadržení věcí by došlo ke zmaření úkonů, jejichž účelem bylo zajištění dodržování pravidel stanovených zákonem o hazardních hrách, neboť by bylo nutné zadržaná zařízení vrátit. Stěžovatel odkázal na § 121 zákona o

hazardních hrách s tím, že je jeho povinností věc zadržet, pokud je zde důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním dochází k porušování tohoto zákona. Není zde tedy prostor ke správnímu uvážení a věc musí být zadržena do doby, než bude rozhodnuto o jejím propadnutí, zabránění, nebo než bude prokázáno, že nejde o věc, v souvislosti s jejímž užíváním dochází k porušování zákona. Pro posouzení důvodnosti zadržení věci je tedy dle stěžovatele rozhodující, zda v souvislosti s užíváním věci dochází k porušování zákona, a je bez významu, že by mohla být daná věc užita k jinému účelu či že by mohlo dojít ke zpeněžení v rámci majetkové podstaty.

[5] Existence veřejného zájmu v této oblasti byla dle stěžovatele vyjádřena již samotným zákonodárcem a odvíjí se od vysoké typové nebezpečnosti přestupků vymezených v zákoně o hazardních hrách. Provozování hazardních her bez platného povolení je spojeno s vysokým rizikem škodlivých finančních a morálních dopadů na společnost, čemuž odpovídá skutečnost, že za daný přestupek lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Zadržení věci bylo provedeno dle zákona a jejich vrácením by došlo k ohrožení veřejného zájmu, neboť lze očekávat, že jejich opětovné zadržení po ukončení soudního přezkumu nebude možné realizovat. Bezprostřední vrácení by tak mělo za následek nevratnou újmu stěžovatele spočívající v ohrožení důležitého veřejného zájmu, která je nepoměrně větší, než újma způsobená jiným osobám spočívající toliko v dočasném omezení vlastnického práva.

[6] Žalobci a) a b) se k návrhu stěžovatele nevyjádřili. Žalobce c) ve svém vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku zdůraznil výjimečnost tohoto institutu, přičemž odkázal na mimořádné okolnosti, za jejichž splnění je odkladný účinek přiznáván kasační stížností správního orgánu. Dle žalobce c) jsou tvrzení stěžovatele týkající se obligatorní povahy zadržení věci a okolnosti důležité pro posouzení důvodnosti posuzovaného zadržení věci nepodstatné pro rozhodnutí o odkladném účinku. Skutečnost, že zadržené věci mohly být použity k jinému účelu nebo být zpeněženy v rámci majetkové podstaty, je dle žalobce c) naopak důvodem zvyšujícím potenciální újmu žalobců a třetích osob. Posouzení zákonnosti opatření o zadržení věci není pro rozhodnutí o odkladném účinku relevantní. Samotná existence veřejného zájmu pak dle žalobce c) nezapříčiňuje důvodnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Stěžovatel dle žalobce c) také neprokázal, z jakého důvodu by nebylo opětovné zadržení věci možné realizovat. S odkazem na zákonnou povinnost stěžovatele věci opětovně zadržet pak žalobce c) dovedl, že argumentace údajnou nemožností tento úkon provést je nepřipadná.

[7] Žalobce c) také zdůraznil, že žalobce b) již není vlastníkem zadržených věcí, neboť vlastnické právo k těmto věcem přešlo na žalobce c) na základě převodu závodu realizovaného v rámci insolvenčního řízení žalobce b). Žalobce c) dále argumentoval tím, že i kdyby žalobce b) porušil povinnost dle zákona o hazardních hrách ve vztahu k zadrženým věcem, vrácením zadržených věcí, které mají být bezodkladně předány žalobci c) jakožto jejich vlastníkově, by u žalobce b) odpadla jakákoliv reálná možnost těmito věcmi porušovat zákon o hazardních hrách a narušovat tak veřejný zájem. Současně poukázal na povinnost nového vlastníka získat nové povolení vydané příslušným správním orgánem, a proto reálně neexistuje stěžovatelem uváděná hrozba pro veřejný zájem chráněný zákonem o hazardních hrách. I pokud by jakákoliv hypotetická hrozba porušování zákona o hazardních hrách existovala, má dle žalobce c) stěžovatel dostatek

pokračování

prostředků k tomu, aby předmětné věci opět zadržel vydáním nového, náležitě odůvodněného, opatření.

[8] Pokud jde o typovou závažnost předmětného přestupku, žalobce c) odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které není újmou hodnou ochrany přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti tvrzené ohrožení výkonu správního trestání, ani výše potenciálně uložitelné pokuty, která reflektuje pouze fiskální zájem státu. Současně žalobce c) zdůraznil, že s žalobcem b) doposud žádné správní řízení o přestupku nebylo zahájeno a otázka možných sankcí je irelevantní, neboť v důsledku insolvenčního řízení by se jakákoliv pokuta uložená žalobci b) neuspokojovala, s ohledem na její mimosmluvní charakter.

[9] Žalobce c) dále poukázal na skutečnost, že na rozdíl do tzv. „kvízomatů“ se v nyní posuzované věci jedná o certifikovaná a v minulosti povolená zařízení. Následně žalobce c) uvedl důvody, pro které dle něj nelze zadržené věci považovat za nelegální přístroje, jimiž by byl ohrožen veřejný zájem. Dle žalobce c) stěžovatel bagatelizuje zásah do práv vlastníka zadržených věcí a s tím související újmu vznikající žalobci c) v důsledku toho, že nabyl závod z majetkové podstaty žalobce b). Tato újma přitom narůstá každým dnem. V rámci této argumentace žalobce c) odkázal na judikaturu Krajského soudu v Brně (viz např. rozsudek ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 82/2020 – 91; všechna zde citovaná konečná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), zdůrazňující, že zadržení věcí sloužících k výkonu podnikatelské činnosti je třeba vnímat jako podstatný zásah do ekonomického života kontrolované osoby, k němuž lze přistoupit za vskutku závažných okolností, jež vzbuzují oprávněné a objektivní pochybnosti o oprávněnosti provozu takových věcí. Újma vznikající žalobci c) je tak dle něj nepoměrně větší, než „hypotetická, nepodložená a toliko domnělá“ újma dovozovaná stěžovatelem.

[10] Odkladný účinek kasační stížnosti by dle žalobce c) poskytoval stěžovateli u tak závažného zásahu do ústavně garantovaných práv vlastnit majetek nežádoucí míru ochrany zakládající zjevnou nerovnost v porovnání s prostředky ochrany, které svědčí žalobcům (v podobě námitek proti opatření o zadržení věci a žaloby ve správním soudnictví).

[11] Pokud by tak Nejvyšší správní soud kasační stížnosti přiznal odkladný účinek, popřel by tím dle žalobce c) „předběžný“ charakter opatření o zadržení věci spočívající v „dočasném“ odnětí věci na dobu nezbytně nutnou, a zároveň by subjekt, jemuž věci byly zadrženy, byl v podstatě připraven o jedinou reálnou a efektivní možnost, jak se svévoli stěžovatele bránit. Tyto subjekty by pro příště ani neměly žádnou motivaci proti postupu stěžovatele brojít, neboť z časového hlediska by pro ně byla ochrana poskytovaná správním soudnictvím neefektivní, což by jen posílilo pozici stěžovatele, který by naopak byl motivován k excesivnímu uplatňování svých pravomocí, za které by nebyl postižitelný.

[12] Nejvyšší správní soud hodnotil návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti takto. Podle § 107 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přitom se užije přiměřeně § 73 odst. 2 s. ř. s., podle kterého lze žalobě přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká

přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[13] Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení návrhu a po zvážení důvodů přednesených stěžovatelem dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 73 odst. 2 ve spojení s § 107 s. ř. s. nejsou naplněny.

[14] Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Podle § 73 odst. 1 s. ř. s. nemá podání žaloby odkladný účinek, pokud zákon nestanoví jinak. Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu závazné a nezměnitelné. Přiznání odkladného účinku je institutem výjimečným, jehož účelem je ochránit adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 As 132/2011 – 115).

[15] Institutem odkladného účinku má být dosaženo toho, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů či v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možné výjimečně docílit, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.

[16] Při použití § 73 s. ř. s. na podmínky, za kterých lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, je třeba vycházet z toho, že vedle formální podmínky, kterou je existence návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, musí být splněny další tři materiální předpoklady: i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[17] Poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu zákonodárce vyjádřil zájem na jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Institut odkladného účinku má primárně poskytovat ochranu žalobci před výkonem či jinými právními následky žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu. Ve vztahu k návrhům na přiznání odkladného účinku podaným žalovaným správním orgánem (jak je tomu i v nyní posuzované věci) judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 As 3/2006 – 49, publ. pod č. 1255/2007 Sb. NSS, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 As 99/2014 – 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS) vychází z toho, že zatímco žalobce bude zpravidla spojovat újmu se svými subjektivními právy, která mohou okamžitý výkon či jiné právní následky rozhodnutí správního orgánu, resp. krajského soudu, skutečně závažně ohrozit, žalovaný správní orgán žádná subjektivní práva nemá. Tím spíše nemůže mít práva, jež by mohla být výkonem nebo jinými právními následky kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu ohrožena. Jeho úkolem je v soudním řízení hájit zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozsudku krajského soudu, resp. skutečnost, že ho

pokračování

žalovaný správní orgán napadl kasační stížností, nemůže být sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku.

[18] V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani žalovanému správnímu orgánu odepřít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Půjde však o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu *bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu*, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Žalovaný musí stejně jako žalobce, je-li stěžovatelem, újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá. Na žalovaného musí být z hlediska tvrzené újmy, její intenzity a jejího osvědčení *klaďeny stejné nároky jako na žalobce*. Vylíčení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu žalovaný obává, by pro něj *byl zásadním zásahem, kterým by byl důležitý veřejný zájem skutečně ohrožen* (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58). Ve světle rovněž již uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49 (byť vydaného v době účinnosti částečně odlišné právní úpravy), se může jednat např. o případy vrácení řídičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi či udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku. Vznik nepoměrně větší újmy na straně žalovaného správního orgánu tak bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

[19] I za současné právní úpravy dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmiňovaném usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, k závěru, že kasační stížnosti žalovaného může být odkladný účinek přiznán jen výjimečně, *„kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám, a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem“*. Zároveň ve výroku I. tohoto usnesení rozšířený senát konstatoval, že ani *„[h]rozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti“*.

[20] Veřejný zájem v daném případě stěžovatel spatřoval v samotné závažnosti přestupku dle § 123 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 123 odst. 7 písm. a) zákona o hazardních hrách spočívajícího v provozování hazardních her bez platného povolení. V tomto smyslu se však Nejvyšší správní soud přiklonil k argumentaci žalobce c), neboť stěžovatel neprokázal, že by proti žalobci b) bylo vůbec zahájeno správní řízení týkající se tohoto přestupku, ba co více, ani tuto skutečnost netvrdil. Opatření o zadržení věci však dle § 121 odst. 4 zákona o hazardních hrách má sloužit právě k tomu, aby v navazujícím řízení o přestupku mohl být uložen a vykonán správní trest propadnutí věci [§ 48 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) či uloženo a vykonáno ochranné opatření zabránění věci (§ 53 zákona o odpovědnosti za přestupky).

[21] Dále je nutné podotknout, že stěžovatel nijak nerozvedl, jaké překážky by mu měly bránit v opětovném zadržení věcí, zvláště za situace, kdy § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách nestanoví jakožto podmínku zadržení věcí, že by musela být v době zadržení ve vlastnictví či v držbě osoby podezřelé ze spáchání přestupku. Stěžovatel tedy neprokázal, že by se o nevratný následek rozhodnutí krajského soudu vůbec mělo jednat. Jak navíc uvedl žalobce c), pokud by byla zařízení vrácena jemu jakožto aktuálnímu vlastníkov, nemohl by je provozovat do doby získání příslušného oprávnění k jejich provozování. Je také nutné brát v potaz, že i pokud by zadržené přístroje byly předány do dispozice žalobce c) a nebyly následně znovu zadrženy, ani taková skutečnost by nebránila jejich konečnému získání prostřednictvím uložení ochranného opatření zabránění věci v řízení o přestupku, neboť to lze vztáhnout i na věc náležející osobě odlišné od pachatele přestupku [§ 53 odst. 1 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Jak již však bylo konstatováno, podmínkou je, aby stěžovatel vůbec takové řízení vedl a prokázal v něm spáchání příslušného přestupku.

[22] Konečně považuje Nejvyšší správní soud za důležité též zdůraznit, že i pokud by následkem rozhodnutí krajského soudu skutečně byla tvrzená nevratnost vrácení zadržených věcí, ani taková skutečnost by sama o sobě zásadní ohrožení důležitého veřejného zájmu, pro něž by bylo možné kasační stížnosti stěžovatele přiznat odkladný účinek, nepředstavovala, neboť nedosahuje takové míry závažnosti dopadů na společnost, jakou vykazují příklady uvedené v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49. Ani případnou „akademickou“ povahu budoucího rozsudku Nejvyššího správního soudu ve vztahu k nyní projednávané věci nelze ve světle citované judikatury rozšířeného senátu zdejšího soudu (o nutnosti zásadního ohrožení důležitého veřejného zájmu pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu) považovat za dostatečně závažnou újmu. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. usnesení ze dne 18. 2. 2019, č. j. 5 As 12/2019 – 38) je smyslem kasační stížnosti žalovaného správního orgánu v mnoha případech spíše dosáhnout sjednocujícího výkladu zdejšího soudu k určité právní otázce či výkladu korigujícího právní názor krajského soudu pro řešení obdobných případů v budoucnu než individuální náprava tvrzené nezákonnosti zrušujícího rozsudku krajského soudu v konkrétní věci.

[23] Na základě uvedeného tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že v tomto případě není naplněna základní podmínka pro přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti, tedy stěžovatel nedoložil vznik újmy na jeho straně spočívající v zásadním ohrožení důležitého veřejného zájmu. Nebylo již tedy třeba zkoumat podmínky další, s nimiž by tato podmínka musela být naplněna kumulativně.

[24] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. zamítl. Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 10. září 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu