



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **CEC Praha a.s.**, IČO: 256 73 394, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 5, proti žalovanému: **Celní úřad pro Jihomoravský kraj**, se sídlem Koliště 17, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2020, č. j. 78746-14/2020-530000-61, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 89/2020 – 97,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 89/2020 – 97, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně se žalobkyně domáhala zrušení nadepsaného rozhodnutí žalovaného, kterým byly zamítnuty námitky společnosti SLOT Group, a. s. (dále jen „právní předchůdkyně žalobkyně“) proti zadržení deseti kusů technických herních zařízení (videoloterijních terminálů) v provozovně Herna U Stromu, Křížová 97/16, Brno, pro podezření, že v souvislosti s jejich užíváním docházelo k porušování zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), ve smyslu § 121 odst. 1 tohoto zákona.

[2] Žalobě krajský soud vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem, jímž rozhodnutí o námitkách zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Neshledal dostatečným podezření z porušování zákona, které vycházelo z nesrovnalostí ve výčtu jednotlivých rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „MF“), konkrétně z existence rozdílných znění dvou rozhodnutí MF ze dne 25. 9. 2015, a to č. j. MF-38884/2015/34-4 a č. j. MF-38884/2015/34-5 (dále jen „změnová rozhodnutí“), která předložila právní předchůdkyně

žalobkyně při kontrole plnění povinností při provozování hazardních her podle zákona o hazardních hrách. Těmito rozhodnutími byla podle verze předložené žalobkyní změněna mimo jiné rozhodnutí MF (dále jen „původní rozhodnutí“) ze dne 6. 9. 2013, č. j. MF-84415/A/2013/34 (hra „IVT SYNOT“), a ze dne 4. 11. 2013, č. j. MF-107736/A/2013/34 (hra „KAJOT VLT“). Původní rozhodnutí předložená při kontrole byla obsahově shodná s dříve evidovanými rozhodnutími. Změnová rozhodnutí, která měla dokládat změnu provozovatele technických herních zařízení ze společnosti MASOX a. s. na předchůdkyni žalobkyně, se však svým obsahem lišila od listin zaevidovaných MF, přestože byla označena shodným číslem jednacím. Na této rozdílnosti založil žalovaný své důvodné podezření. Samotná existence rozdílných znění změnových rozhodnutí v jeho správním spise (či spise MF) nemohla bez dalšího poskytovat dostatečný skutkový základ pro důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Nebylo možné z ničeho usuzovat, že právní předchůdkyně žalobkyně skrytě či bez vědomí žalovaného provozovala zadržená zařízení. Tomu nasvědčovala i skutečnost, že poskytovala informace o finančních tocích do systému AISG (informační systém pro dohled nad hazardními hrami), přičemž tyto údaje si žalovaný mohl vyžádat. O tom, že si tyto údaje vyžádal až zpětně, svědčí i jeho žádost ze dne 19. 2. 2020.

[3] Z kopií rozhodnutí MF plyne, že právní předchůdkyně žalobkyně byla oprávněna provozovat zadržená technická herní zařízení. V úředním záznamu o kontrole ani v napadeném rozhodnutí o námitkách není zpochybňována pravost předložených změnových rozhodnutí MF. K argumentu, že změnová rozhodnutí předložená při kontrole jsou pouhou kopií, krajský soud uvedl, že povinnost předkládat originál žalovaný nedovožoval ani ve svém rozhodnutí, ani tím neargumentoval ve vyjádření k žalobě. Není možné klást k tíži žalobkyně, že si žalovaný před zadržením věci či před samotnou kontrolou nezjistil důvody existence rozdílných změnových rozhodnutí. Mohl tak učinit i bez její součinnosti. Nebyl tedy dán základ reálné pochybnosti o tom, zda právní předchůdkyně žalobkyně disponuje povolením k provozování zadržených věcí. Tím, že zadržel věci sloužící k výkonu podnikatelské činnosti, se dopustil zásahu do ekonomického života kontrolované osoby, k čemuž lze přistoupit jen za vskutku závažných okolností. To však v posuzované věci nebylo splněno.

II. Obsah kasační stížnosti a další podání stran

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasil se závěrem, že důvodné podezření založil na marginální nesrovnalosti, kterou mohl lehce a rychle objasnit bez součinnosti kontrolované osoby, anebo jí nebyla přičitatelná. K zadržení technických herních zařízení přistoupil, jelikož nemohl dopředu znát odpověď na to, zda se jeho důvodné podezření potvrdí nebo vyvrátí. Smyslem tohoto opatření je zabránit v dalším užívání věci, u které existuje důvodné podezření na to, že je jejím užíváním porušován zákon o hazardních hrách. Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 11. 2019, č. j. 29 A 150/2019 - 87, není možné při kontrole na místě provádět složité dokazování. K zadržení věci dostačuje „pouhé“ důvodné podezření na nelegální provozování hazardní hry. Dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2017, č. j. 5 As 256/2016 - 231, podle kterého není nutné, aby měl správní orgán jistotu, že k porušení zákonné povinnosti skutečně došlo.

pokračování

[5] Nesouhlasí s tím, že se věnoval margináliím a že fabuloval. Před zadržením věci zjistil, že předložené ověřené kopie rozhodnutí se nenacházejí v systému Státního dozoru nad sázkami a loteriem (dále jen „SDSL”), v němž lze oprávněně očekávat všechna udělená rozhodnutí vydaná MF. Vycházel z informací z komunikace s MF, a postupoval tak v souladu s rozsudkem NSS ze dne 30. 9. 2014, č. j. 2 As 24/2014 - 31, podle kterého v přestupkovém řízení správní orgány nepřezkoumávají akty orgánů veřejné správy, jelikož na takové akty je třeba nahlížet jako na správné a zákonné, a to až do okamžiku, než budou prohlášeny za nezákonné. To, že postupoval správně, také dokládá komunikací svého referátu kontrol hazardních her s GRČ ze dne 31. 12. 2019, v níž ho informovalo, že MF nemá informace, že by u původních rozhodnutí skutečně došlo ke změně oprávněného subjektu. Jelikož mělo GRČ dostatečné informace pro důvodné podezření z protiprávního jednání, byla vyhlášena celostátní kontrolní akce „Bujón”, při které došlo i ke kontrole dotyčné provozovny. Odlišný výčet rozhodnutí převáděných z jednoho subjektu na druhý nelze považovat za marginální nesrovnalost. Žalobkyně sice tvrdí, že předložená změnová rozhodnutí byla souladná s jí předloženou žádostí, ze systému SDSL ale vyplývá, že žádost je evidována v odlišném rozsahu. Evidovaná žádost je navíc v souladu s evidovanými změnovými rozhodnutími. Veřejným zájmem chráněným zákonem o hazardních hrách je zájem státu na eliminaci potenciálních negativních vlivů, které souvisí s provozováním hazardních her. Fakt, že vedlejším důsledkem zadržení věci je i omezení podnikatelské činnosti žalobkyně, je zcela marginální v porovnání s ohrožením veřejného zájmu.

[6] Bez součinnosti žalobkyně, resp. její právní předchůdkyně, nemohl stěžovatel důvodné podezření vyvrátit. Byly mu poskytnuty pouze úředně ověřené kopie, nicméně zjistit pravost předloženého rozhodnutí lze jen z originálu. Nerozporuje existenci původních rozhodnutí, nicméně ta jsou stále evidována jako oprávnění pro společnost MASOX a. s. Dokumenty poskytnuté MF to potvrzují. Vycházel ze znění rozhodnutí z informačního systému MF, tedy z veřejné listiny, která, není-li dokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v ní osvědčeno nebo potvrzeno. Právě zjištěním existence rozdílných znění změnových rozhodnutí, tedy rozdílného rozsahu povolení, pojal stěžovatel při kontrole důvodné podezření na provozování hazardní hry bez povolení, neboť povolení předložené žalobkyní nebylo v souladu s povolením vloženým do systému SDSL vedeného Ministerstvem financí. Podle rozsudku NSS ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 182/2014 - 76, nelze při kontrole předjímat výsledek celého řízení.

[7] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhla kasační stížnost zamítnout. Stěžovatel podle ní automaticky presumuje existenci důvodného podezření o porušování zákona o hazardních hrách, aniž by toto podezření zdůvodnil podklady ze správního spisu. Interpretace pojmu „důvodné podezření“ ze strany krajského soudu je v souladu s dosavadní interpretací, kterou zastává konstantní judikatura správních soudů v jiných oblastech správního práva. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí být podezření na porušování zákona při prohlídce, ke které jsou správní orgány oprávněny bez soudního příkazu, zjevné správnímu soudu jako objektivnímu pozorovateli, který *ex post* přezkoumává zákonnost opatření. Krajský soud správně dospěl k závěru, že správní spis neposkytuje oporu pro závěr o důvodném podezření. Nepožadoval prokázání, že došlo k porušení zákona o hazardních hrách, ale zřetelnou a konkrétní vstupní indicii, která by takové podezření založila. Zřetelné však byly jen nesrovnalosti v evidenci MF. Stěžovatel nemusel vědět, zdali se jeho důvodné podezření potvrdí, pouze měl mít základ reálné

pochybnosti o tom, zda provozovatel disponuje povolením k provozování zadržených věcí. Sporným je, zdali v návaznosti na prodej závodu společnosti MASOX a. s. byla ve změnových rozhodnutích MF uvedena v rámci výčtu povolení i původní rozhodnutí, u kterých se objevily nesrovnalosti v evidenci a ve správním spise. Z kasační stížnosti vyplývá, že rozhodnutí MF vydaná v roce 2013 nebyla na začátku roku 2020 v systému SDSL řádně zaevidována, jak potvrdilo samo MF. Presumpce správnosti správních aktů by se měla dovolávat ona, jelikož změnová rozhodnutí, která obdržela její právní předchůdkyně, zahrnují i původní rozhodnutí, která tvořila součást převáděného závodu společnosti MASOX a. s. Pravost předložených rozhodnutí navíc nebyla až dosud nijak zpochybňována. Z předložených listin a stěžovatelových tvrzení vyplývá, že se spoléhal výhradně na informace od GŘC, kterému z korespondence s MF muselo být známo, že systém SDSL není v projednávané věci spolehlivým zdrojem informací. Odkazoval také na dokumenty, které nejsou součástí správního spisu, čímž se dopustil hrubého porušení procesních předpisů, jelikož není možné, aby ve správním spisu nevedl důležité informace týkající se správního řízení a aby z nich poté údajně vycházel. Krajský soud správně vycházel pouze z podkladů, které byly k dispozici při provádění kontroly dne 13. 2. 2020, jelikož nelze důkazy pro ospravedlnění zadržení věci získávat zpětně. Její právní předchůdkyně nejednala nijak pokoutně, jelikož zahájení provozu dotčených technických herních zařízení oznámila, jak plyne z přípisu ze dne 31. 12. 2019. Stěžovatel nadto zamlčel další korespondenci mezi MF a celními úřady, z níž vyplývá, že se v projednávané věci nejedná o ojedinělé pochybení MF při nezaevidování rozhodnutí (tato informace pochází ze soudního spisu vedeného u jiného soudu). Dle ní GŘC požádalo o doplnění podkladů pro připravovanou kontrolní akci a MF ho dne 7. 2. 2020 informovalo, že v SDSL je jako provozovatel původních povolení uvedena právní předchůdkyně žalobkyně. Do SDSL tak musela být zapsána změna ohledně původních povolení. Toto sdělení též odporuje tvrzení MF ze dne 24. 1. 2020, že nedisponuje informací o změně oprávněného subjektu. Toto sdělení společně s dokumentem nazvaným „Změnová rozhodnutí, která neobsahují doložku právní moci, pouze razítko SPIS“, zaslalo GŘC všem celním úřadům včetně stěžovatele dne 21. 2. 2020. Bylo si zřejmě vědomo absence právní moci u změnových rozhodnutí, a proto požádalo MF dne 16. 4. 2020 o informace o způsobu doručení těchto rozhodnutí společně s uvedením dne nabytí právní moci. O to požádalo až dva měsíce po zadržení věci. MF poté informovalo právní předchůdkyni žalobkyně o chybně vyznačené doložce právní moci u změnového rozhodnutí č. j. MF-38884/2015/34-4 tak, že správné datum je 26. 9. 2015. Na jejím změnovém rozhodnutí však byla doložka právní moci vždy vyznačena ke dni 26. 9. 2015. Na verzi rozhodnutí evidované v SDSL tak nebyla vyznačena správná doložka právní moci až do dubna 2020 a je možné, že na něm nebyla doložka nabytí právní moci vyznačena vůbec, ačkoliv na jeho základě celní úřady zadržely věci ve vlastnictví právní předchůdkyně žalobkyně.

[8] Žalobkyně odmítá argument, že omezení podnikatelské činnosti je marginální. Provozování hazardu je za splnění zákonných podmínek státem povolená činnost a podnikatelům při ní svědčí právo vlastnit majetek a podnikat podle čl. 11 a 26 Listiny základních práv a svobod. Zadržení věci tak musí být v souladu s principem proporcionality a s vyloučením svévole správních orgánů. Je alarmující, že stěžovatel nejprve zadržel věci v jejím vlastnictví, aniž by disponoval originály změnových rozhodnutí opatřenými doložkou právní moci, ale spokojil se s tvrzením MF, které zjevně nemá ve své evidenci pořádek, respektive jeho evidence je nespolehlivá.

pokračování

[9] V replice stěžovatel uvedl, že rozhodnutí předložená při kontrole a rozhodnutí v systému SDSL se lišila nejen ve výčtu rozhodnutí, která se převáděla ze společnosti MASOX a. s. na právní předchůdkyni žalobkyně, ale též ve velikosti písma, jeho fontu, v označení jednotlivých telefonních čísel symbolem telefonu před tímto číslem, odlišným zarovnáním textu a podpisem s razítkem. Nebyla autentická, jelikož obsahovala rozhodnutí z roku 2013, jejichž číslo jednací vždy rozdílně od ostatních uváděných rozhodnutí obsahovalo znak „A“ a jejichž adresátem byla společnost MASOX a. s. S těmito rozhodnutími nesouhlasila ani žádost evidovaná MF, která se týkala těchto povolení. Pojal proto podezření, že technická herní zařízení jsou provozována bez povolení. Žalobkyně nepředložila žádnou listinu, která by byla schopna důvodné podezření vyvrátit. Předložené ověřené kopie nejsou způsobilé ke znaleckému zkoumání. Při zadržení věci se neopíral jen o systém SDSL, ale i o komunikaci s MF, které ho informovalo o tom, že změnová rozhodnutí se od sebe liší. Nelze souhlasit s tvrzením, že znal předložená povolení a že je po dobu několika let respektoval. Citoval rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2020, č. j. 51 Af 36/2020 - 57, kde se jednalo o právní předchůdkyni žalobkyně a shodné předkládané rozhodnutí. Dle něj mohl důvodné podezření správní orgán shledat na základě ověření existence předložených rozhodnutí v elektronické evidenci MF a jejich porovnání se zněním dostupným v této evidenci, z něhož zjistil, že se obsahy listin stejně jako obsahy žádosti o vydání povolení zásadně liší. Na závěr dodal, že Policie ČR již zahájila vůči právní předchůdkyni žalobkyně úkony trestního řízení pro podezření ze spáchání přečinu padělání a pozměnění veřejné listiny, na jejichž základě měla provozovat loterii a jinou podobnou hru.

[10] V duplice žalobkyně vyjádřila nesouhlas s výkladem pojmu „důvodné podezření“, který zastává stěžovatel, jelikož k zadržení věci podle § 121 zákona o hazardních hrách nemůže dojít pouze na základě subjektivního podezření orgánu veřejné moci, ale na základě objektivního, tedy důvodného a nikoliv svévolného podezření. Se závěrem krajského soudu o nutnosti zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie pro podezření na porušení zákona o hazardních hrách se shoduje i stěžovatelem citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze. V replice též stěžovatel účelově nekomentuje její zásadní námitky ohledně nesprávně vyznačené doložky právní moci na změnových rozhodnutích. Dále tvrdí, že v době kontroly disponoval informacemi, ze kterých mu byly zřejmé nesrovnalosti mezi předloženými změnovými rozhodnutími a evidovanými rozhodnutími v podobě rozdílného obsahu a formálních znaků těchto verzí společně s tím, že předloženým změnovým rozhodnutím neodpovídala ani evidovaná žádost. To je však v příkrém rozporu se skutkovým stavem věci, jelikož těmito informacemi nedisponoval on, ale jeho nadřízený orgán GŘC, jehož pokyny se pouze nekriticky řídil. Tyto informace navíc GŘC obdrželo od MF až dne 12. 2. 2020. V době provádění kontroly tak tyto informace nebyly součástí správního spisu. Stěžovatel neuvádí, o jaké jiné dokumenty se opíral při zadržení věci. Právní předchůdkyně žalobkyně nebyla povinná v rámci kontroly předložit originál změnových rozhodnutí a jejich pravost nebyla v relevantní době zpochybněna, jak plyne z úředního záznamu o kontrole a zadržení věci. Nepravost změnových rozhodnutí tudíž nebyla důvodem tvrzeného důvodného podezření. Žalobkyně se ohrazuje proti výrokům o padělání změnových rozhodnutí, jelikož tyto výroky zcela ignorují presumpci neviny a stěžovatel je činí pouze na základě skutečnosti, že Policie ČR zahájila prvotní úkony trestního řízení. Žalobkyně se rovněž

vymezila proti názoru Krajského soudu v Praze vyslovenému v rozsudku citovaném stěžovatelem.

[11] Stěžovatel dále zaslal soudu tripliku, v níž nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že její právní předchůdkyně předmětná výherní zařízení provozovala s vědomím stěžovatele po dobu sedmi let. Ve skutečnosti se stěžovatel dozvěděl o provozování konkrétních zařízení dle konkrétního rozhodnutí MF v dané provozovně až na základě oznámení z 12. 12. 2020 (stěžovatel míní patrně 2019). Teprve v návaznosti na to začal stěžovatel oprávnění právní předchůdkyně žalobkyně prověřovat. Žalobkyně reagovala dalším vyjádřením, v němž nesouhlasila s argumentací stěžovatele v triplice.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že věc po stránce skutkové a právní obdobná s věcí nyní projednávanou byla Nejvyšším správním soudem rozhodnuta rozsudkem ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 – 76. Protože Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, aby se od závěrů vyslovených v právě citovaném rozsudku odchýlil, dále z nich zcela vychází i při posouzení nyní projednávané věci.

[14] Stěžovatel může v kasační stížnosti uplatňovat pouze ty právní důvody, které již uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, pokud tak učinit mohl (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Tato zásada platí dle § 109 odst. 5 s. ř. s. obdobně pro uplatňování skutkových novot, tedy skutečností, které jsou uplatňovány až poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS). K těmto právním a skutkovým novotám NSS při svém rozhodování nepřihlíží.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že při zadržení věci postupoval nejen v souladu s informacemi dostupnými ze SDSL, ale vycházel také z informací získaných prostřednictvím komunikace s MF, a to z Odpovědi na žádost o vyjádření k problematice povolení ze dne 24. 1. 2020. Tato komunikace však nebyla součástí správního spisu a krajský soud se během svého rozhodování o její existenci nijak nedozvěděl ani ze stěžovatelových podání. Nemohl se také seznámit s přípisem s názvem „Nejasnosti v oblasti povolení k provozování loterií dle ZoL, vydaných právnické osobě SLOT a. s.“ ze dne 31. 12. 2019, jelikož i tento přípis byl poprvé doložen až ke kasační stížnosti. Je proto zřejmé, že tuto komunikaci nemohl vzít v potaz při svém rozhodování. Jediná komunikace s MF obsažená ve správním spise jsou sdělení MF určená GŘC ze dne 7. 2. 2020 a 11. 2. 2020, ke kterým se NSS vyjádří níže. K přípisu GŘC s názvem „Zaslání dokumentů k využití týkajících se kontrolní akce „Bujón““ ze dne 25. 8. 2020, který potvrzuje dřívější komunikaci mezi MF a GŘC ohledně povolení provozování hazardních her právní předchůdkyní žalobkyně, NSS uvádí, že mu není jasné, proč tuto dřívější komunikaci s MF, která měla být pro stěžovatele dostupná ze systému SDSL, nepředložil již krajskému soudu, aby s její pomocí doložil své důvodné podezření ohledně nelegálního provozování

pokračování

hazardních her. Nemůže krajskému soudu vytýkat skutečnost, na kterou ho během řízení neupozornil, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. Krajský soud se o výše uvedených skutečnostech nemohl dozvědět ani ze správního spisu. Ke skutkovým novotám ohledně dřívější komunikace GŘC a MF, na které stěžovatel odkazoval v kasační stížnosti, tedy NSS podle § 109 odst. 5 s. ř. s. při svém posuzování věci nepřihlížel. Nicméně tato komunikace nebyla pro projednávaný případ podstatná, jelikož pro zákonnost rozhodnutí o zadržení je podstatná jenom důvodnost podezření zjištěná dostatečně při samotné kontrole.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Podle § 121 odst. 1 věty první zákona o hazardních hrách je osoba pověřená dozorujícím orgánem povinna zadržet věc, je-li zde důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním dochází k porušování tohoto zákona.

[18] Důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách je takové podezření, které správní orgán opravňuje k zahájení řízení nebo k provedení kontroly a které plyne z podkladů či poznatků, které měl v době zahájení řízení nebo provádění kontroly. K důvodnému podezření se NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, č. 329/2004 Sb. NSS, nebo také v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011 - 83. Tyto rozsudky se sice týkají posuzování porušení jiných zákonů, jejich obecné závěry je však možné přiměřeně použít v nyní projednávaném případě. Dle nich v době, kdy se správní orgán dozví o možném porušení zákona, nemusí mít postaveno najisto, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání porušení povinnosti a určení toho, kdo je za ně odpovědný, je předmětem následného řízení. Proto musí zahájení řízení předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění jeho pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o možném porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, jež zákon při splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. Jde o vědomost o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní posouzení. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvlášť kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodného.

[19] K odlišné míře podloženosti důvodného podezření při zadržení zařízení a následně při samotném správním řízení, v němž se má důvodnost takového podezření potvrdit, se NSS vyjádřil v bodě [14] rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 As 171/2018 - 55: „Ze správního spisu je zřejmé, jak kontroloři celního úřadu získali důvodné podezření, že v souvislosti s užíváním zadržených herních zařízení byl porušován zákon. Tyto zjištěné skutečnosti podle krajského soudu k zadržení věci v souladu se zákonem stačily; zda bude následně podezření potvrzeno nebo vyvráceno, je věcí případného navazujícího správního řízení, ve kterém se bude přítomnost prvku náhody hodnotit podrobněji.“

[20] V projednávaném případě stěžovatel své důvodné podezření v napadeném rozhodnutí odůvodnil tím, že v průběhu kontroly obdržel od právní předchůdkyně žalobkyně změnová rozhodnutí, jež následně ověřil u MF, přičemž zjistil, že se tato

rozhodnutí neshodují s rozhodnutími, která MF eviduje. Z této skutečnosti pojal v průběhu kontroly důvodné podezření, že předložená rozhodnutí mohou být neplatná a neúčinná, z čehož mu posléze vzniklo i důvodné podezření na provozování hazardních her v rozporu se zákonem o hazardních hrách. Na základě tohoto podezření zadržel technická herní zařízení, která se nacházela v provozovně. Tato zařízení byla uvedena v původních rozhodnutích jako zařízení, která byla oprávněna provozovat na adrese kontrolované provozovny stále společnost MASOX, a. s., tato původní rozhodnutí však nebyla uvedena ve verzi změnového rozhodnutí, kterou mělo k dispozici MF.

[21] Krajský soud v rozsudku správně vyšel z podkladů, které měl stěžovatel k dispozici v době kontroly, tedy ke dni 13. 2. 2020. V rozhodnutí o námitkách ze dne 20. 3. 2020 mohl stěžovatel důvodné podezření na porušení zákona o hazardních hrách, které muselo existovat již ke dni 13. 2. 2020, pouze modifikovat nebo posílit, nemohl je ale odvodit z pozdějších skutečností či sdělení, o kterých v den kontroly nevěděl. V té době nebyla součástí správního spisu právní předchůdkyní žalobkyně předložená žádost, která se ve výčtu převedených povolení na její osobu liší od žádosti, kterou eviduje MF. V kasační stížnosti sice uvádí, že se tyto žádosti liší, ze správního spisu však nevyplyvá, že by v době kontroly ani v době vydání svého rozhodnutí o dvou odlišných verzích žádosti věděl. Nesrovnalost předložených rozhodnutí se žádostí evidovanou v systému SDSL je uvedena pouze ve sdělení MF ze dne 11. 2. 2020, které mu navíc GŘC oficiálně zaslalo až dne 21. 2. 2020, jak plyne z Protokolu o kontrole ze dne 13. 5. 2020 založeného ve správním spise. Z rozdílného znění žádostí tedy stěžovatel důvodné podezření na porušení § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách nabýt nemohl.

[22] Naopak k dokumentům zaslaným dne 21. 2. 2020 Nejvyšší správní soud uvádí, že minimálně změnová rozhodnutí a původní rozhodnutí musel mít stěžovatel k dispozici v průběhu kontroly, jelikož právě z nich zjistil nesoulad předložených změnových rozhodnutí se změnovými rozhodnutími evidovanými v systému MF a z původních rozhodnutí zase zjistil, která technická herní zařízení má v provozovně zadržet (šlo o zařízení, která byla uvedena v původních rozhodnutích, která podle jeho verze změnového rozhodnutí nebyla převedena na právní předchůdkyni žalobkyně). Na straně páté Protokolu o kontrole ze dne 13. 5. 2020 stěžovatel uvádí, že tato rozhodnutí si v den kontroly dohledal v systému SDSL. Skutečnost, že v ten den měl dotčená rozhodnutí MF u sebe, nerozporoval ani krajský soud a ani NSS o ní nemá důvod pochybovat. Informace poskytnuté z dokumentů MF byly dostatečně věrohodné a určité a stěžovatel na jejich základě mohl kontrolu provést.

[23] K námitce, že důvodné podezření není možné brát jako marginální záležitost, je třeba uvést, že krajský soud nic takového netvrdí. V bodě 12. rozsudku věnovaném obecné definici důvodného podezření podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách pouze uvádí, že při důvodném podezření „*nejmůže jít o podezření pouze fabulované ani o podezření zakládající se na marginální nesrovnalosti, jež se dá lehce a rychle vysvětlit bez součinnosti kontrolované osoby anebo jež není vůbec přičitatelná kontrolované osobě.*“ Také netvrdí, že by měl již při zadržení věci znát odpověď, zdali se podezření z porušení povinností podle zákona o hazardních hrách potvrdí nebo ne. Neuvádí ani, že by stěžovatel ve věci důvodného podezření fabuloval.

pokračování

[24] Krajský soud uvedl, že pouhá existence rozdílných změnových rozhodnutí nemůže bez dalšího poskytnout dostatečný skutkový základ pro důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách a že stěžovatel si měl před samotným zadržením věci zjistit důvody existence těchto rozdílných rozhodnutí. Tento požadavek však nemohl naplnit, jelikož o rozdílnosti změnových rozhodnutí se mohl dozvědět až v okamžiku, kdy mu byla právní předchůdkyní žalobkyně předložena znění změnových rozhodnutí odlišná od verze, která byla v systému MF. O tom, že by změnová rozhodnutí mohla obsahovat kromě původních rozhodnutí, která byla uvedena i v jemu dostupné verzi, i další původní rozhodnutí, nemohl tedy stěžovatel dříve objektivně vědět. Tuto skutečnost nemohl zjistit z evidence MF, která evidovala pouze verzi změnových rozhodnutí bez původních rozhodnutí týkajících se her IVT SYNOT a KAJOT VLT. Důvody vedoucí k existenci těchto dvou verzí před kontrolou tak nemohl zjistit.

[25] Namítaný rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 150/2019 - 87 není pro nyní posuzovanou věc zcela přílehlavý, jelikož v tehdejší věci provozovatel při kontrole žádné rozhodnutí nepředložil a tvrdil, že u zadržených technických herních zařízení se jednalo o soutěž, kterou nebylo možno podřadit pod zákon o hazardních hrách. Je zřejmé, že správní orgán v situaci, kdy mu kontrolovaný subjekt nebyl schopen předložit jakékoliv rozhodnutí, které by ho opravňovalo k provozování hazardních her, snadno nabyl důvodné podezření, že subjekt provozuje tyto hazardní hry nelegálně. Situace v projednávaném případě je sice odlišná, jelikož právní předchůdkyně při kontrole předložila kopie změnových rozhodnutí k původním rozhodnutím o povolení provozování hazardních her, nicméně i na tento případ lze vztáhnout závěr z bodu 43. cit. rozsudku, že *„není možné, aby již ve fázi kontroly na místě (kdy dochází k zadržení věci) bylo prováděno složité dokazování za účelem, aby bylo postaveno najisto, že soutěž provozovaná na předmětném zařízení je hazardní hrou provozovanou prostřednictvím technického zařízení. Takový požadavek je třeba odmítnout jako absurdní, neboť tímto by byla efektivní a účelná kontrola fakticky znemožněna. Podmínkou k zadržení věci je tedy ‚pouhé‘ důvodné podezření na nelegální provozování hazardní hry.“*

[26] K obdobnému závěru lze dospět i z rozsudku NSS č. j. 9 As 182/2014 - 76, ve kterém se soud musel vypořádat s tvrzením stěžovatelky, že správní orgány při zadržení věci pro podezření z porušování práv k duševnímu vlastnictví musí zkoumat otázky shody a podobnosti jejího zboží s ochrannou známkou, tedy fakticky po nich chtěla, aby už při zadržení zboží prokázaly jednoznačné porušení zákona. Krajský soud v nyní projednávaném případě nic takového výslovně nepožadoval, nicméně stěžovateli vytknul, že měl před zadržením věci zjistit důvod existence rozdílných znění změnových rozhodnutí bez součinnosti právní předchůdkyně žalobkyně přímo od MF. To však během kontroly učinil, jak vyplývá ze sdělení MF ze dne kontroly. Tímto sdělením ho MF informovalo, že změnová rozhodnutí neeviduje ve své evidenci v takovém znění, v jakém byla předložena. Stěžovatel neměl v tu chvíli možnost provádět složité dokazování či sbírání dalších podkladů pro potvrzení svého podezření. To po něm není ani možné požadovat. V bodě [31] rozsudku č. j. 9 As 182/2014 - 76 dospěl NSS k názoru, že rozhodnutí o zadržení věci je rozhodnutím dočasným a nijak nepředurčuje budoucí osud těchto věcí. Správní orgán nemůže při zadržení věci mít najisto posouzené skutečnosti rozhodné pro závěr o protiprávním jednání, ke kterému došlo v souvislosti se zadrženými věcmi. Až v následné fázi správního řízení, ve které bude rozhodovat o tom, zdali skutečně

došlo k porušení zákona o hazardních hrách, bude muset porušení tohoto zákona prokázat i z jiných skutečností než z odlišných verzí změnových rozhodnutí. Závěr krajského soudu, že samostatná existence dvou rozdílných znění dotčených správních rozhodnutí ve správním spise nemohla bez dalších indicií poskytovat dostatečný skutkový základ pro důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách, proto není správný.

[27] K pasáži z bodu [91] rozsudku NSS č. j. 5 As 256/2016 - 231, kterou stěžovatel citoval v kasační stížnosti, je třeba uvést, že se nejedná o vlastní posouzení NSS, ale o část z vyjádření žalovaného. NSS v bodě [142] uvedl, že k místnímu šetření je nutné mít zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie o protiprávním jednání. Vstupní indicie v nyní projednávaném případě stěžovatel měl, jelikož v systému SDSL nevedl na osobu právní předchůdkyně žalobkyně platné a účinné povolení k provozování technických herních zařízení nalezených v kontrolované provozovně. Veškerá zařízení, která zde zadržel, byla stále vedena na společnost MASOX, a. s. Souhrn těchto skutečností lze dle názoru NSS považovat za dostatečnou a konkrétní vstupní indicii pro vznik důvodného podezření.

[28] Platnost předložených rozhodnutí stěžovatel v průběhu kontroly zpochybnil na základě jejich odlišnosti od rozhodnutí, které mělo v evidenci MF. Na to odkazuje i v napadeném rozhodnutí o námitkách, kde uvedl, že *„hlídka pojala důvodné podezření, že kontrolovanou osobou předložená změnová rozhodnutí mohou být neplatná a neúčinná“*. Tvrzení žalobkyně a závěr krajského soudu, že stěžovatel ve svém rozhodnutí pravost předložených změnových rozhodnutí nezpochybňoval, proto nejsou pravdivé. Právě jejich zpochybnění bylo dostačující, jelikož nebylo v průběhu kontroly možné prokázat, že se v případě předložených změnových rozhodnutí jedná skutečně o podvrh.

[29] K nesprávně vyznačeným doložkám právní moci na změnových rozhodnutích NSS uvádí, že neprokazují správnost rozhodnutí předložených během kontroly. Ze sdělení MF ze dne 22. 4. 2020, na něž žalobkyně upozornila ve vyjádření ke kasační stížnosti, pouze vyplývá, že při předání změnových rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015 byla zřejmě doložka právní moci vyznačena správně a poté byla chybně vyznačena v systému. Z tohoto sdělení ani z ničeho jiného nelze dovodit, že by dne 25. 9. 2015 MF právní předchůdkyni žalobkyně předložilo změnová rozhodnutí, která by zahrnovala i původní rozhodnutí.

[30] K dalším řízením vedeným u krajských soudů, která namítá jak stěžovatel, tak žalobkyně, se NSS nevyjadřuje, jelikož nemůže vyvozovat závěry z řízení, se kterými není dostatečně obeznámen.

[31] Na okraj NSS uvádí, že ačkoliv vyhověl stěžovatelově kasační stížnosti, nesouhlasí s jeho názorem, že lze s odkazem na ochranu veřejného zájmu považovat omezení ústavně garantovaného práva na podnikání a práva vlastnického za marginální. Jedná se o zásah do subjektivního práva uznávaného čl. 11 a 26 Listiny základních práv a svobod, ke kterému se správní orgány mohou uchýlit pouze při vážném podezření na protiprávní jednání. NSS setrvává na svém závěru uvedeném v bodě [24] rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020 - 32: *„Nastavení přísných pravidel pro provozování hazardních her nelze považovat za omezení zasahující do svobody podnikání, ale naopak se jedná o nástroj sloužící*

pokračování

k ochraně osob před hráčskou závislostí, směřující k ochraně společenského pořádku a také k předcházení trestné činnosti. Cílem přijetí přísné regulace s následnou důslednou kontrolou ze strany správních orgánů je tak především snížení dostupnosti (všudypřítomnosti) hazardních her a usměrnění herní touhy hráčů do kontrolovaného okruhu heren a kasin provozovaných subjekty, jež plní přísná zákonná kritéria. Tím má dojít nejen ke snížení patologických jevů hazardních her ve společnosti (včetně prevence trestné činnosti), ale také k zajištění ochrany spotřebitelů.“ Provozovatelé hazardních her tedy musejí strpět důslednou kontrolu ze strany správních orgánů, ty však nemohou nebrat na právo na podnikání žádný ohled nebo jeho omezení považovat za zcela marginální. Jakýkoliv jejich zásah do tohoto práva, včetně „důvodného podezření“, musí být řádně zdůvodněn a podložen dokumenty ve správním spise.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] NSS proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. ledna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu