



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **CEC Praha a.s.**, se sídlem Pobřežní 18/16, Praha 8, proti žalovanému: **Celní úřad pro Jihomoravský kraj**, se sídlem Koliště 634/17, Brno, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2020, č. j. 75045-14/2020-530000-61, sp. zn. S-8782/2020-530000, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 82/2020 - 91,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 82/2020 - 91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 13. 2. 2020 provedl žalovaný kontrolu plnění povinností při provozování hazardních her podle zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v provozovně společnosti SLOT Group, a. s. (dále jen „právní předchůdkyně žalobkyně“). Ředitel žalovaného v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl námitky právní předchůdkyně žalobkyně proti zadržení čtyř kusů technických herních zařízení (videoloterijních terminálů), hotovosti ve výši 10 710 Kč a 50 EUR a karty sloužící k vyplácení výher pro podezření, že v souvislosti s jejich užíváním docházelo k porušování zákona o hazardních hrách ve smyslu § 121 odst. 1 tohoto zákona.

[2] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí. Krajský soud žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Neshledal dostatečným podezření na porušování zákona, které vycházelo z nesrovnalostí ve výčtu jednotlivých rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“), konkrétně z existence rozdílných znění dvou rozhodnutí ministerstva 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 bylo změněno rozhodnutí ministerstva ze dne 6. 9. 2013, č. j. MF-84415/A/2013/34 (dále jen „původní rozhodnutí“), týkající se technických zařízení IVT SYNOT. Původní rozhodnutí, které předložila právní předchůdkyně žalobkyně, se svým obsahem shodovalo se stejnopisem tohoto rozhodnutí, které evidovalo ministerstvo. Naopak změnová rozhodnutí, která měla dokládat změnu provozovatele technických herních zařízení ze společnosti MASOX a. s. (dále jen „MASOX“) na žalobkyni, se lišila od listin zaevidovaných ministerstvem, přestože byla označena shodným číslem jednacím. Na této rozdílnosti založil žalovaný své důvodné podezření. Samotná existence rozdílných znění změnových rozhodnutí ve správním spisu žalovaného (či spisu ministerstva) však podle krajského soudu 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.

[3] Z kopií změnových rozhodnutí ministerstva 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 ministerstva. K argumentu, že změnová rozhodnutí předložená při kontrole jsou pouhou kopií, krajský soud uvedl, že povinnost předkládat originál žalovaný nedovožoval 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 součinnosti žalobkyně. 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 takovému zásahu lze přistoupit jen za závažných okolností, které však v posuzované věci nenastaly.

II. Kasační stížnost žalovaného, vyjádření žalobkyně a další podání

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel 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, že je jejím užíváním porušován zákon o hazardních hrách. Při kontrole na místě není možné provádět složité dokazování (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 11. 2019, č. j. 29 A 150/2019 - 87). K zadržení věci dostačuje „pouhé“ důvodné podezření na nelegální provozování hazardní hry. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu 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.

[6] Stěžovatel před zadržením věcí 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 ministerstvem. Vycházel z informací z komunikace s ministerstvem, a postupoval tak v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu 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. Stěžovatel byl informován, že ministerstvo nemá informace o tom, že by u původních rozhodnutí skutečně došlo ke změně oprávněného subjektu. Jelikož mělo Generální ředitelství cel dostatečné informace pro důvodné podezření z protiprávního jednání, byla vyhlášena celostátní kontrolní akce „Bujón”, při které došlo i ke kontrole dotčené 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, který je chráněn zákonem o hazardních hrách, je zájem státu na eliminaci potenciálních negativních vlivů, které souvisí s provozováním hazardních her. Fakt, že vedlejším důsledkem zadržení věcí je i omezení podnikatelské činnosti žalobkyně, je v porovnání s ohrožením veřejného zájmu zcela marginální.

[7] Bez součinnosti žalobkyně, resp. její právní předchůdkyně, nemohl stěžovatel vyvrátit důvodné podezření. 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. Dokumenty poskytnuté ministerstvem to potvrzují. Vycházel ze znění rozhodnutí z informačního systému ministerstva, 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. Stěžovatel dodal, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 182/2014 - 76, nelze při kontrole předjímat výsledek celého řízení.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Stěžovatel podle ní automaticky presumuje existenci důvodného podezření na 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. Žalobkyně poukázala též na relevantní judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Krajský soud správně došel k závěru, že správní spis neposkytuje oporu pro závěr o důvodném podezření. V době zadržení věcí byly zřetelné toliko nesrovnalosti v evidenci ministerstva.

[9] Žalobkyně se dále vyjádřila k nesrovnatelnostem v evidenci ministerstva, pochybení při vedení spisu stěžovatelem a nepřipustnému uplatňování novot v řízení před krajským soudem. Z kasační stížnosti vyplývá, že přinejmenším čtyři rozhodnutí ministerstva vydaná v roce 2013 společnosti MASOX nebyla na začátku roku 2020 v systému SDSL řádně zaevidována, jak potvrdilo samo ministerstvo. Presumpce správnosti správních aktů by se měla dovolávat naopak žalobkyně, jelikož změnová rozhodnutí, která obdržela její právní předchůdkyně, zahrnují i původní rozhodnutí, která tvořila součást převáděného závodu společnosti MASOX. Pravost předložených rozhodnutí navíc nebyla až dosud nijak zpochybňována. Z předložených listin a stěžovatelových tvrzení vyplývá, že se spoléhal výhradně na informace od Generálního ředitelství cel, kterému z korespondence s ministerstvem muselo být známo, že systém SDSL není v projednávané věci spolehlivým zdrojem informací. Stěžovatel 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 zpětně získávat důkazy ospravedlňující zadržení věci.

[10] Žalobkyně se vyjádřila také k stěžovatelem nově předložené korespondenci mezi ministerstvem a Generálním ředitelstvím cel. Stěžovatel zamlčel další korespondenci mezi ministerstvem a celními úřady, z níž vyplývá, že se v projednávané věci nejedná o ojedinělé pochybení ministerstva při nezaevidování rozhodnutí. Poukázala také na chybné vyznačení doložky právní moci u změnového rozhodnutí č. j. MF-38884/2015/34-4. Závěrem svého vyjádření odmítla 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. Stěžovatel nejprve zadržel věci v jejím vlastnictví, aniž by disponoval originály změnových rozhodnutí opatřenými doložkou právní moci, a spokojil se s tvrzením ministerstva, jehož evidence je zjevně nespolehlivá.

[11] V replice stěžovatel zopakoval, že v době ukládání opatření disponoval informacemi, že právní předchůdkyně žalobkyně není oprávněna k provozování hazardních her v kontrolované provozovně, stejně jako tím, že v době kontroly předkládala změnová rozhodnutí, která se obsahově ani formálními znaky neshodovala s rozhodnutími evidovanými v systému SDSL. Rozhodnutí předložená při kontrole a rozhodnutí v systému SDSL se lišila nejen ve výčtu rozhodnutí, která se převáděla ze společnosti MASOX 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. Předložené listiny nebyly autentické, jelikož obsahovaly rozhodnutí z roku 2013, jejichž číslo jednací vždy rozdílně od ostatních uváděných rozhodnutí obsahovalo znak „A“ a jejichž adresátem byla společnost MASOX. S těmito rozhodnutími nesouhlasila ani žádost evidovaná ministerstvem, která se týkala těchto povolení. Stěžovatel proto pojal podezření, že technická herní zařízení jsou provozována bez povolení. Žalobkyně nepředložila žádnou listinu, která by byla schopna vyvrátit důvodné podezření. Při zadržení věci se stěžovatel neopíral jen o systém SDSL, ale i o komunikaci s ministerstvem, 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

pokračování

několika let respektoval. Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2020, č. j. 51 Af 36/2020 - 57, týkající se skutkově i právně podobného případu. 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.

[12] V duplice žalobkyně vyjádřila nesouhlas s výkladem pojmu „důvodné podezření“, který zastává stěžovatel. Dodala, že stěžovatel účelově nekomentuje její zásadní námitky ohledně nesprávně vyznačené doložky právní moci na změnových rozhodnutích a že stěžovatelem tvrzené důvody jeho podezření jsou v rozporu se skutečným stavem věci. Právní předchůdkyně žalobkyně navíc nebyla při kontrole povinna předložit stěžovateli originál změnových rozhodnutí, jejichž pravost nebyla v relevantní době zpochybněna, jak plyne z úředního záznamu o kontrole a zadržení věci. Žalobkyně se ohradila proti výrokům o padělání změnových rozhodnutí, jelikož tyto výroky ignorují presumpci neviny a stěžovatel je činí pouze na základě skutečnosti, že Policie ČR zahájila prvotní úkony trestního řízení. Odkaz stěžovatele na již citovaný rozsudek č. j. 51 Af 36/2020 - 57 označila za nepřípadný a zavádějící.

[13] Stěžovatel reagoval triplikou, v níž se vyjádřil k tvrzení žalobkyně, že provozování technických herních zařízení bylo po dobu přibližně sedmi let platně povoleno a do doby kontroly nikým zpochybnováno, přestože stěžovatel o jejich provozu věděl. Toto tvrzení je podle stěžovatele nepravdivé a účelové. Stěžovatel byl o zahájení provozu zadržených technických herních zařízení informován až v prosinci roku 2019. Prvním oznámením ve věci, díky němuž byl stěžovatel seznámen se skutečností zakládající důvodné podezření z provozování hazardní hry bez povolení, bylo oznámení ze dne 12. 12. 2019.

[14] Prostřednictvím kvadrupliky se žalobkyně pokusila uvést na pravou míru některá stěžovatelova tvrzení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že v nedávné době posuzoval skutkově i právně podobný případ, který se odlišuje toliko okolnostmi kontroly plnění povinností při provozování hazardních her. Tuto kontrolu stěžovatel v nyní souzené věci provedl o dva dny později v odlišné provozovně právní předchůdkyně žalobkyně. Na základě shodných důvodů pak dospěl k závěru o nutnosti zadržení videoloterijních terminálů (technických zařízení) a souvisejících věcí. Nejvyšší správní soud ve zmíněné věci rozhodl rozsudkem ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 - 76; posouzení nyní řešeného případu proto soud založil na závěrech, k nimž dospěl v citovaném rozsudku.

[17] 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 (§ 104 odst. 3 s. ř. s.). Tato zásada platí obdobně pro uplatňování skutkových novot,

tedy skutečností, které jsou uplatňovány až poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS). K těmto právním a skutkovým novotám kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží.

[18] 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 ministerstvem, a to z Odpovědi na žádost o vyjádření k problematice povolení ze dne 24. 1. 2020 (č. l. 18 spisu Nejvyššího správního soudu). Tato komunikace však nebyla součástí správního spisu a krajský soud se během svého rozhodování o její existenci nijak nedozvěděl ani ze stěžovatelových podání ze dne 29. 5. 2020 (č. l. 69 až 71 soudního spisu krajského soudu) a ze dne 18. 6. 2020 (č. l. 82 až 84 soudního spisu). Nemohl se také seznámit s přípisem s názvem „Nejasnosti v oblasti povolení k provozování loterií dle ZoL, vydaných právnické osobě SLOTT a. s.“ ze dne 31. 12. 2019 (č. l. 20 spisu Nejvyššího správního soudu), 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 ministerstvem předcházející kontrole obsažená ve správním spise jsou sdělení ministerstva určená Generálnímu ředitelství cel ze dne 7. 2. 2020 a 11. 2. 2020 (ve složce č. 13 na CD se správním spisem), ke kterým se Nejvyšší správní soud vyjádří níže. K přípisu Generálního ředitelství cel „Zaslání dokumentů k využití týkajících se kontrolní akce „Bujón““ (č. l. 17 spisu Nejvyššího správního soudu) ze dne 25. 8. 2020, který potvrzuje dřívější komunikaci mezi ministerstvem a Generálním ředitelstvím cel ohledně povolení provozování hazardních her právní předchůdkyní žalobkyně, Nejvyšší správní soud uvádí, že mu není jasné, proč tuto dřívější komunikaci s ministerstvem, která měla být pro stěžovatele dostupná ze systému SDSL, nepředložil již krajskému soudu, aby s její pomocí doložil své důvodné podezření ohledně nelegálního provozování hazardních her. Stěžovatel 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 Generálního ředitelství cel a ministerstva, na které stěžovatel odkazoval v kasační stížnosti, tedy Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. při svém posuzování věci nepřihlížel. Nicméně tato komunikace nebyla pro projednávání případ podstatná, jelikož pro zákonnost rozhodnutí o zadržení věci je podstatná jenom důvodnost podezření zjištěná dostatečně při samotné kontrole.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] 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.

[21] 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 Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, č. 329/2004 Sb. NSS, nebo v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011 - 83. Uvedená rozhodnutí se sice týkají posuzování porušení jiných zákonů, jejich obecné závěry je však možné přiměřeně použít v nyní projednávaném případě. V době, kdy se správní orgán dozví o možném porušení zákona,

pokračování

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 zvláště kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodného. K odlišné míře podloženosti důvodného podezření při zadržení zařízení a následně při samotném správním řízení, v němž se má důvodnost takového podezření potvrdit, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 As 171/2018 - 55.

[22] V projednávaném případě stěžovatel důvodné podezření v napadeném rozhodnutí odůvodnil tím, že v průběhu kontroly obdržel od právní předchůdkyně žalobkyně změnová rozhodnutí, jež následně ověřil u ministerstva, přičemž zjistil, že se tato rozhodnutí neshodují s rozhodnutími, která ministerstvo 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, tato původní rozhodnutí však nebyla uvedena ve verzi změnového rozhodnutí, kterou mělo k dispozici ministerstvo.

[23] 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 ministerstvo. V kasační stížnosti stěžovatel sice uvádí, že se tyto žádosti liší, ze správního spisu však nevyplývá, 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 ministerstva ze dne 11. 2. 2020, které mu navíc Generální ředitelství cel oficiálně zaslalo až dne 21. 2. 2020, jak plyne z Protokolu o kontrole ze dne 28. 5. 2020, č. j. 75045-24/2020-530000-61 (složka č. 24 na CD se správním spisem). Z rozdílného znění žádostí tedy stěžovatel důvodné podezření na porušení § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách nabýt nemohl.

[24] 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 ministerstva a

z původních rozhodnutí zase zjistil, která technická herní zařízení má v provozovně zadržet (šlo o zařízení, která byla uvedena ve čtveřici původních rozhodnutí, která podle jeho verze změnového rozhodnutí nebyla převedena na právní předchůdkyni žalobkyně). Na straně páté Protokolu o kontrole ze dne 28. 5. 2020 stěžovatel uvádí, že tato rozhodnutí si v den kontroly dohledal v systému SDSL. Skutečnost, že v ten den měl dotčená rozhodnutí ministerstva u sebe, nerozporoval ani krajský soud a ani Nejvyšší správní soud o ní nemá důvod pochybovat. Informace poskytnuté z dokumentů ministerstva byly dostatečně věrohodné a určité a stěžovatel na jejich základě mohl provést kontrolu.

[25] K námitce, že důvodné podezření není možné brát jako marginální záležitost, je třeba uvést, že krajský soud nic takového netvrdí; pouze uvádí, že při důvodném podezření *„nemůže 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 kontrolní orgán 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. Krajský soud pouze konstatoval, že sama 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 právní předchůdkyně žalobkyně předložila znění změnových rozhodnutí odlišná od verze, která byla v systému ministerstva. O tom, že by změnová rozhodnutí mohla obsahovat kromě osmi původních rozhodnutí, která byla uvedena i v jemu dostupné verzi, i další čtyři původní rozhodnutí, nemohl tedy dříve objektivně vědět. Tuto skutečnost nemohl zjistit z evidence ministerstva, která evidovala pouze verzi změnových rozhodnutí bez čtveřice původních rozhodnutí. Důvody vedoucí k existenci těchto dvou verzí před kontrolou tak nemohl zjistit.

[26] 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. citovaného 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.“*

[27] K obdobnému závěru lze dospět i na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu 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

pokračování

musí zkoumat otázky shody a podobnosti jejího zboží s ochrannou známkou, tj. aby fakticky 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 ministerstva. To však učinil, jak vyplývá ze sdělení ministerstva ze dne 11. 2. 2020. Tímto sdělením ministerstvo stěžovatele informovalo, že změnová rozhodnutí neneviduje 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. 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 (viz rozsudek č. j. 9 As 182/2014 - 76). 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.

[28] K místnímu šetření je nutné mít zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie o protiprávním jednání (rozsudek č. j. 5 As 256/2016 - 231). 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. Souhrn těchto skutečností lze podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za dostatečnou a konkrétní vstupní indicie pro vznik důvodného podezření.

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

[30] K nesprávně vyznačeným doložkám právní moci na změnových rozhodnutích Nejvyšší správní soud uvádí, že neprokazují správnost rozhodnutí předložených během kontroly. Ze sdělení ministerstva 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 ministerstvo právní předchůdkyni žalobkyně předložilo změnová rozhodnutí, která by zahrnovala i původní rozhodnutí.

[31] Ačkoliv Nejvyšší správní soud vyhověl stěžovateli kasační stížnosti, nesouhlasí s tvrzením, že s odkazem na ochranu veřejného zájmu lze 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. Provozovatelé hazardních her 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. Nejvyšší správní soud rovněž dodává, že k dalším řízením vedeným u krajských soudů, na něž odkázal stěžovatel i žalobkyně, se nevyjadřuje, neboť nemůže vyvozovat závěry z řízení, s nimiž není dostatečně obeznámen.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[33] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. února 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu