



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **CEC Praha a.s.**, IČ 25673394, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 5, proti žalovanému: **Celní úřad pro Jihomoravský kraj**, se sídlem Koliště 17/634, Brno, o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 20. 3. 2020, č. j. 78401-16/2020-530000-61, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 87/2020 - 92,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 87/2020 - 92, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný opatřením o zadržení věci podle § 121 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), dne 11. 2. 2020 v provozovně Herna Bar Stará Osada, Stará Osada 4257/13, Brno - Židenice, zadržel 3 ks herních zařízení a hotovost ve výši 23.957 Kč pro důvodné podezření, že v souvislosti s jejich užíváním docházelo k porušování zákona o hazardních hrách, o čemž vyhotovil úřední záznam č. j. 78401-5/2020-530000-61.

[2] Ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 20. 3. 2020, č. j. 78401-16/2020-530000-61, námitky společnosti SLOT Group, a.s. (dále jen „právní předchůdkyně žalobkyně“) proti tomuto opatření žalovaného zamítl.

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 87/2020 - 92, rozhodnutí ředitele žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4]V odůvodnění rozsudku krajský soud neshledal dostatečným podezření z 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 byla podle verze předložené žalobkyní změněna mimo jiné rozhodnutí ministerstva (dále jen „původní rozhodnutí“) ze dne 6. 9. 2013, č. j. MF-84415/A/2013/34 (hra „IVT SYNOT“), ze dne 22. 10. 2013, č. j. MF-105176/A/2013/34 (hra „MULTI LOTTO“), ze dne 1. 10. 2013, č. j. MF-96553/A/2013/34 (hra „APOLLO GAMES VLT“), a ze dne 4. 11. 2013, č. j. MF-107736/A/2013/34 (hra „KAJOT VLT“). Původní rozhodnutí předložené při kontrole bylo obsahově shodné s dříve evidovaným rozhodnutím. Změnová rozhodnutí, která měla dokládat změnu provozovatele technických herních zařízení ze společnosti MASOX a.s. na právní předchůdkyni žalobkyně, se však svým obsahem 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 spise žalovaného (či spise 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 totiž možné z ničeho usuzovat, že právní předchůdkyně žalobkyně skrytě či bez vědomí žalovaného provozovala zadržená zařízení. Tomu podle krajského soudu 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.

[5]Krajský soud dále uvedl, že z kopií 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 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. Podle krajského soudu totiž tak mohl učinit i bez její součinnosti. Nebyl tedy dán základ reálné pochybnosti o tom, zda právní předchůdkyně žalobkyně disponovala povolením k provozování zadržených herních zařízení. Tím, že žalovaný zadržel věci sloužící k výkonu podnikatelské činnosti, se podle krajského soudu dopustil zásahu do ekonomického života žalobkyně, k čemuž lze přistoupit jen za vskutku závažných okolností. To však v posuzované věci nebylo splněno.

## II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[6]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označil důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[7]V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatel nesouhlasil se závěrem, že jeho 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 v situaci, kdy nemohl dopředu znát odpověď na to, zda se jeho důvodné podezření potvrdí nebo vyvrátí. Smyslem tohoto opatření je přitom 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, současně není možné při kontrole na místě provádět složité dokazování. K zadržení věci dostačuje „pouhé“ důvodné podezření na nelegální provozování hazardní hry. Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 5 As 256/2016 - 231, podle něhož není nutné, aby měl správní orgán jistotu, že k porušení zákonné povinnosti skutečně došlo.

[8]Stěžovatel dále uvedl, že před samotným zadržením věcí zjistil, že předložené ověřené kopie rozhodnutí se nenacházejí v systému Státního dozoru nad sázkami a loteriemi (dále jen „SDSL“), v němž lze oprávněně očekávat všechna udělená rozhodnutí vydaná ministerstvem. Vycházel současně 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. To, že postupoval správně, také dokládá komunikace jeho referátu kontrol hazardních her s Generálním ředitelstvím cel ze dne 31. 12. 2019, v níž ho informovalo, že ministerstvo nemá informace, 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 dotyčné provozovny. Odlišný výčet rozhodnutí převáděných z jednoho subjektu na druhý přitom podle stěžovatele nelze považovat za marginální nesrovnalost. Žalobkyně sice tvrdila, že předložená změnová rozhodnutí byla souladná s jí předloženou žádostí, ze systému SDSL ale vyplývalo, že žádost byla evidována v odlišném rozsahu. Evidovaná žádost byla navíc v souladu s evidovanými změnovými rozhodnutími. Stěžovatel dále konstatoval, že zákon o hazardních hrách chrání zájem státu na eliminaci potenciálních negativních vlivů souvisejících s provozováním hazardních her. Fakt, že vedlejším důsledkem zadržení věcí je i omezení podnikatelské činnosti žalobkyně, je podle stěžovatele za této situace zcela marginální v porovnání s ohrožením veřejného zájmu.

[9]Podle stěžovatele současně bez součinnosti žalobkyně, resp. její právní předchůdkyně, nemohl důvodné podezření vyvrátit. Byly mu totiž poskytnuty pouze úředně ověřené kopie, nicméně zjistit pravost předloženého rozhodnutí lze jen z originálu. Stěžovatel nerozporuje existenci původních rozhodnutí, nicméně ta jsou stále evidována jako oprávnění pro společnost MASOX a.s., což potvrzují dokumenty poskytnuté ministerstvem. Dále vycházel ze znění rozhodnutí zaevidovaného v informačním systému ministerstva, tedy z veřejné listiny, jež, 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. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 182/2014 - 76, současně nelze při kontrole předjímat výsledek celého řízení.

[10] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel automaticky presumuje existenci důvodného podezření o porušování zákona o hazardních hrách, aniž by toto podezření zdůvodnil podklady ze správního spisu. Interpretace pojmu „důvodné podezření“ provedená krajským soudem je podle žalobkyně v souladu s dosavadním výkladem, který zastává konstantní judikatura správních soudů v jiných oblastech správního práva. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva současně musí být podezření na porušování zákona při prohlídce, k níž jsou správní orgány oprávněny bez soudního příkazu, zjevné správnímu soudu jako objektivnímu pozorovateli, který *ex post* přezkoumává zákonnost opatření. Krajský soud podle žalobkyně dále správně dospěl k závěru, že správní spis neposkytuje oporu pro závěr o existenci důvodného podezření. Krajský soud současně nepožadoval po stěžovateli 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 ministerstva. Stěžovatel přitom nemusel vědět, zdali se jeho důvodné podezření potvrdí, pouze měl mít základ reálné pochybnosti o tom, zda žalobkyně disponuje povolením k provozování zadržených věcí.

[12] Sporným podle žalobkyně dále je, zdali v návaznosti na prodej závodu společnosti MASOX a.s. byla ve změnových rozhodnutích ministerstva 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 ministerstva vydaná v roce 2013 nebyla na začátku roku 2020 v systému SDSL řádně zaevidována, jak ostatně potvrdilo samo ministerstvo. Presumpce správnosti správních aktů by se tak měla dovolávat žalobkyně, 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 současně 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. 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 proto podle žalobkyně 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.

[13] Žalobkyně následně uvedla, že 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

pokračování

ministerstvem a celními úřady, z níž vyplývá, že se v projednávané věci nejedná o ojedinělé pochybení ministerstva při nezaevidování rozhodnutí (tato informace pochází ze soudního spisu vedeného u jiného soudu). Podle ní Generální ředitelství cel požádalo o doplnění podkladů pro připravovanou kontrolní akci a ministerstvo 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 ministerstva 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 Generální ředitelství cel všem celním úřadům včetně stěžovatele dne 21. 2. 2020. Bylo si zřejmě vědomo absence právní moci u změnových rozhodnutí, a proto dva měsíce po zadržení věci žalobkyně stěžovatelem požádalo ministerstvo dne 16. 4. 2020 o informace o způsobu doručení těchto rozhodnutí společně s uvedením dne nabytí právní moci. Ministerstvo 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.

[14] Žalobkyně dále odmítla argument, že omezení její podnikatelské činnosti je marginální skutečností. 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 ministerstva, které zjevně nemá ve své evidenci pořádek, respektive jeho evidence je nespolehlivá. S ohledem na tyto skutečnosti žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti stěžovatele.

[15] 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 ministerstvem, která se týkala těchto povolení. Pojal proto podezření, že technická herní zařízení jsou provozována bez povolení. Žalobkyně však nepředložila žádnou listinu, která by byla schopna důvodné podezření stěžovatele vyvrátit. Předložené ověřené kopie současně nejsou způsobilé ke znaleckému zkoumání. Stěžovatel dále zdůraznil, že při zadržení věci se neopíral jen o systém SDSL, ale i o komunikaci s ministerstvem, které ho informovalo o tom, že změnová rozhodnutí se od sebe liší. Nelze tak podle něj souhlasit s tvrzením, že znal předložená povolení a že je po dobu několika let respektoval. Stěžovatel dále 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. Podle stěžovatele mohl důvodné podezření správní orgán shledat na základě ověření existence předložených rozhodnutí v elektronické evidenci ministerstva 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 České republiky 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.

[16] 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 přitom 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. Stěžovatel 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 podle žalobkyně v příkrém rozporu se skutkovým stavem věci, jelikož těmito informacemi nedisponoval stěžovatel, ale jeho nadřízený orgán Generální ředitelství cel, jehož pokyny se pouze nekriticky řídil. Tyto informace navíc Generální ředitelství cel obdrželo od ministerstva až dne 12. 2. 2020. V době provádění kontroly tak tyto informace nebyly součástí správního spisu. Stěžovatel však neuvádí, o jaké jiné dokumenty se opíral při zadržení věci. Žalobkyně dále konstatovala, že její právní předchůdkyně nebyla povinna 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 závěrem ohradila proti výroky o padělání změnových rozhodnutí, jelikož tyto výroky zcela ignorují presumpci neviny a stěžovatel je činí pouze na základě skutečnosti, že Policie České republiky zahájila prvotní úkony trestního řízení. Žalobkyně se rovněž vymezila proti názoru Krajského soudu v Praze vyslovenému v rozsudku citovaném stěžovatelem.

[17] Stěžovatel dále zaslal Nejvyššímu správnímu 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 předmětných zařízení na základě konkrétního rozhodnutí ministerstva v dané provozovně až na základě oznámení ze dne 12. 12. 2020 (stěžovatel mínil patrně 2019). Teprve v návaznosti na toto podání začal stěžovatel oprávnění právní předchůdkyně žalobkyně prověřovat.

[18] Žalobkyně reagovala dalším vyjádřením, v němž nesouhlasila s argumentací stěžovatele formulované v triplice.

pokračování

### III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobné věci byly Nejvyšším správním soudem rozhodnuty rozsudky ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 - 76, a ze dne 25. 1. 2021, č. j. 4 As 244/2020 - 69. Protože Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, aby se od závěrů vyslovených v právě citovaných rozsudcích odchýlil, dále z nich zcela vychází i při posouzení nyní projednávané věci.

[21] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] 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 podle § 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 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 Nejvyšší správní soud při svém rozhodování nepřihlíží.

[23] 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 podání označeného jako „Odpověď 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 ministerstvem obsažená ve správním spise jsou sdělení ministerstva určená Generálnímu ředitelství cel ze dne 7. 2. 2020 a 11. 2. 2020, ke kterým se Nejvyšší správní soud vyjádří níže. K přípisu Generálního ředitelství cel s názvem „Zaslání dokumentů k využití týkajících se kontrolní akce „Bujón““ 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.

Nemůže tak krajskému soudu vytýkat skutečnost, na kterou ho během řízení neupozornil, ačkoliv mu v tom nic nebránilo.

[24] Krajský soud se o výše uvedených skutečnostech přitom nemohl dozvědět ani ze správního spisu. Ke skutkovým novotám ohledně dřívější komunikace Generálního ředitelství cel a ministerstva, na kterou 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 projednáváný případ podstatná, jelikož pro zákonnost rozhodnutí o zadržení je podstatná pouze důvodnost podezření zjištěná dostatečně při samotné kontrole.

[25] 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.

[26] Důvodné podezření ve smyslu výše citovaného ustanovení 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 v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, č. 329/2004 Sb. NSS, případně 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 i v nyní projednávaném případě. Podle nich platí, že v době, kdy se správní orgán dozví o možném porušení zákona, nemusí mít postaveno najisto, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž stačí, 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.

[27] K odlišné míře podloženosti důvodného podezření při zadržení zařízení a následně při samotném správním řízení, v němž se má důvodnost takového podezření potvrdit, se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 As 171/2018 - 55, takto: *„Ze správního spisu je zřejmé, jak kontrolori 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.“*

[28] V posuzovaném případě stěžovatel jeho 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

pokračování

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 žalobkyně. 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 ministerstvo.

[29] Krajský soud v odůvodnění jeho rozsudku správně vycházel 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 předchůdkyni žalobkyně předložená žádost, která se ve výčtu převedených povolení na její osobu liší od žádosti, kterou eviduje ministerstvo. V kasační stížnosti sice stěžovatel 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 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.

[30] 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 ministerstva, 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 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 kontrolu provést.

[31] K námitce, že k důvodnému podezření není možné přistupovat jako k marginální záležitosti, je třeba uvést, že krajský soud nic takového netvrdil. V bodě 12. rozsudku věnovanému obecné definici důvodného podezření podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách 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 netvrdil, že by měl stěžovatel již při zadržení věci znát odpověď, zdali se

podezření z porušení povinností podle zákona o hazardních hrách potvrdí nebo ne. Neuváděl ani, že by stěžovatel ve věci důvodného podezření fabuloval.

[32] Krajský soud totiž uvedl, že pouhá existence rozdílných změnových rozhodnutí nemůže bez dalšího poskytnout dostatečný skutkový základ pro důvodné podezření podle § 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 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 ministerstva, která evidovala pouze verzi změnových rozhodnutí bez původních rozhodnutí týkajících se her IVT SYNOT, MULTI LOTTO, APOLLO GAMES VLT a KAJOT VLT. Důvody vedoucí k existenci těchto dvou verzí před kontrolou tak nemohl zjistit.

[33] Stěžovatelem odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 11. 2019, č. j. 29 A 150/2019 - 87, současně 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.“

[34] K obdobnému závěru lze dospět i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 182/2014 - 76, v němž 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 ministerstva. To však během kontroly učinil, jak vyplývá ze sdělení ministerstva ze dne kontroly. Tímto sdělením jej ministerstvo 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

pokračování

potvrzení svého podezření. To po něm není ani možné požadovat. Nejvyšší správní soud současně ve výše citovaném rozsudku č. j. 9 As 182/2014 - 76 dospěl 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 podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách, proto není správný.

[35] K pasáži z bodu [91] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 5 As 256/2016 - 231, kterou stěžovatel citoval v kasační stížnosti, je třeba uvést, že se nejedná o vlastní posouzení soudu, ale o část z vyjádření žalovaného. Nejvyšší správní soud 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 přitom 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 proto podle názoru Nejvyššího správního považovat za dostatečnou a konkrétní vstupní indicii pro vznik důvodného podezření.

[36] Platnost předložených rozhodnutí stěžovatel v průběhu kontroly zpochybnil na základě jejich odlišnosti od rozhodnutí, které mělo v evidenci ministerstvo. Na to odkazuje i ředitel stěžovatele 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.

[37] 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.

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

[39] Na okraj Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoliv vyhověl stěžovateli 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. Nejvyšší správní soud proto setrvává na svém závěru uvedeném v rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020 - 32, podle něhož *„nastavení přísných pravidel pro provozování hazardních her nelze považovat za omezení zasahující do svobody podnikání, ale naopak se jedná o nástroj sloužící 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 musí brát na jejich právo na podnikání řádný ohled, přičemž jeho omezení nelze považovat za zcela marginální. Jakýkoliv zásah správních orgánů do tohoto práva, včetně „důvodného podezření“, musí být řádně zdůvodněn a podložen dokumenty ve správním spise.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud posoudil výše uvedenou spornou právní otázkou nesprávně, byl proto naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

#### IV. Závěr

[41] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. V dalším řízení krajský soud podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 11. února 2021

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu