



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) Ing. David Jánošík, insolvenční správce spol. SLOT Group, a.s.**, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **b) SLOT Group, a.s., v úpadku**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zast. Ing. Davidem Jánošíkem, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **c) CEC Praha a.s.**, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha, proti žalovanému: **Celní úřad pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem nám. Svatopluka Čecha 547/8, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 35/2020 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 35/2020 - 40, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zrušil rozhodnutí ředitele Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 17. 3. 2020, č. j. 48538-19/2020-570000-61; tímto rozhodnutím ředitel stěžovatele zamítl námitky žalobce a) proti opatření o zadržení věci ze dne 15. 2. 2020, č. j. 48538-6/2020-570000-61, kterým stěžovatel zadržel pět specifikovaných technických herních zařízení, neboť měl důvodné podezření, že jsou používána v rozporu se zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Společně s rozhodnutím o námitkách proti opatření o zadržení věci zrušil krajský soud také samotné opatření o zadržení věci.

[2] Žalobce a) je insolvenční správcem žalobkyně b). Úpadek žalobkyně b) byl zjištěn usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 8. 2019, č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-A-14. Usnesením téhož soudu ze dne 29. 11. 2019, č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-B-31, byl na majetek žalobkyně b) prohlášen konkurz. Žalobkyně c) nabyla na základě smlouvy o prodeji závodu z majetkové podstaty ze dne 20. 2. 2020 [uzavřené mezi žalobcem a) jako prodávajícím a žalobkyní c) jako kupujícím v rámci insolvenčního řízení] s účinností od 1. 4. 2020 obchodní závod žalobkyně b), vč. zadržených technických herních zařízení.

[3] Stěžovatel provedl dne 15. 2. 2020 kontrolu v provozovně žalobkyně b) „Herna Bar“ na adrese Dlouhá tř. 824/8, Havířov. Při kontrole vzniklo důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení v rozporu se zákonem o hazardních hrách, neboť předložila povolení, která neodpovídala povolením evidovaným Ministerstvem financí. Stěžovatel proto zadržel technická herní zařízení, o čemž následně sepsal úřední záznam. Proti opatření o zadržení věci podal žalobce a) námitky, které ředitel stěžovatele žalobou napadeným rozhodnutím zamítl.

[4] V tomto rozhodnutí ředitel stěžovatele uvedl, že povolení k provozování dotčených technických herních zařízení bylo původně vydáno společnosti MASOX a.s., která později svůj obchodní závod převedla na žalobkyni b). V souladu se zavedenou správní praxí vydalo Ministerstvo financí rozhodnutí o změně původních povolení (dále jen „změnové rozhodnutí“), na jehož základě se držitelem povolení k provozování technických herních zařízení stala žalobkyně b). Kopie změnového rozhodnutí, které žalobkyně b) při kontrole předložila, však neodpovídala rozhodnutí, které evidovalo Ministerstvo financí. Z těchto rozdílů dovedl stěžovatel důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení bez příslušného povolení, resp. v rozporu se zákonem o hazardních hrách.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Rozhodnutí, kterým ředitel stěžovatele zamítl námitky proti opatření o zadržení věci, napadli žalobci a), b) a c) žalobou, které krajský soud vyhověl, napadené rozhodnutí i opatření o zadržení věci zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení dle § 78 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatel zasáhl zcela zásadně do vlastnických práv žalobců za situace, kdy měl k dispozici dvě verze změnových rozhodnutí. Aniž by popsal jakékoli další pro věc podstatné okolnosti, automaticky přijal jako správnou verzi předloženou Ministerstvem financí. Ze samotné existence dvou verzí změnového rozhodnutí podle názoru krajského soudu nebylo možné dospět k závěru, že žalobkyně b) pravděpodobně nedisponuje oprávněním k provozování technických herních zařízení, resp. provozuje tato herní zařízení v rozporu se zákonem o hazardních hrách. To ostatně umocňuje také fakt, že stěžovatel přistoupil ke kontrole po více než 4 letech ode dne vydání sporného rozhodnutí. Pokud měl stěžovatel vážné pochybnosti o obsahu změnového rozhodnutí, měl dát Ministerstvu financí podnět k nápravě vzniklé situace. Nebylo totiž vůbec vysvětleno, zda rozdíly mezi dvěma verzemi změnového rozhodnutí byly způsobeny administrativním pochybením správního orgánu, nebo zda jsou „ve hře“ okolnosti jiné, které by mohly svědčit např. o padělání změnového rozhodnutí. Při úvahách o důvodnosti podezření je namíste zvažovat také intenzitu pochybností, což stěžovatel vůbec neučinil. Krajský soud proto uzavřel, že rozhodnutí o námitkách je

pokračování

nezákonné. Ze stejných důvodů shledal nezákonným také opatření o zadržení věci, které je podle jeho názoru nutno považovat materiálně za rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Závěrem krajský soud uvedl: „[s]oud přisvědčuje také argumentaci žalobců stran nezákonnosti postupu žalovaného s ohledem na dikci § 170 písm. d) INSZ, včetně přílehlavé odkazu na relevantní judikaturu.“

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

[7] Rozhodnutí krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, tj. z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Konkrétně uvedl, že při kontrole předložila žalobkyně b) rozhodnutí, jehož obsah se lišil od rozhodnutí evidovaného Ministerstvem financí. V tu chvíli byl proto podle stěžovatele nejpravděpodobnější závěr, že předložené povolení bylo pozměněno nebo paděláno. Tyto skutečnosti odůvodňovaly závěr o existenci důvodného podezření, že v souvislosti s provozováním technických herních zařízení dochází k porušování zákona o hazardních hrách. Stěžovatel tak neměl jinou možnost, než předmětná technická herní zařízení zadržet. A dospěl-li krajský soud k opačnému závěru, tzn., že rozhodnutí o námitkách je nezákonné z důvodu neexistence důvodného podezření, měl zrušit pouze toto rozhodnutí, nikoli též opatření o zadržení věci.

[8] Podle názoru stěžovatele krajský soud pochybil také tím, že se nezabýval právní úpravou přechodu „základního“ povolení – tj. otázkou, zda tehdy platná a účinná právní úprava umožňovala přechod povolení ze společnosti MASOX a.s. na žalobkyni b). Stěžovatel zastává názor, že přestože žalobkyně b) nabyla obchodní závod společnosti MASOX a.s., které svědčilo původní rozhodnutí, nebyla oprávněna k provozování technických herních zařízení, neboť změnové rozhodnutí, které evidovalo Ministerstvo financí, se netýkalo povolení k provozování herních zařízení zadržených v této věci. Ministerstvo financí navíc Generálnímu ředitelství cel dne 24. 1. 2020 [tj. před provedením kontroly v provozovně žalobkyně b)] potvrdilo, že žalobkyni b) předmětná povolení nevydalo. Toto sdělení bylo podkladem pro vyhlášení celorepublikové akce „bujón,“ a do správního spisu bylo založeno dne 25. 8. 2020.

[9] V další části kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že opatření o zadržení věci není mimosmluvní sankcí postihující majetek dlužníka dle § 170 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „insolvenční zákon“). Krajský soud proto nesprávně přisvědčil argumentaci žalobců ve vztahu k této námitce. Zdůraznil, že opatření o zadržení věci má pouze dočasný charakter a nepředurčuje konečný osud zadržených věcí. Ustanovení § 121 zákona o hazardních hrách je speciální vůči kontrolnímu řádu a odráží veřejný zájem na zamezení nezákonného provozování hazardních her, s čímž je spojeno vysoké riziko škodlivých finančních a morálních dopadů pro společnost. Provozovatelé hazardních her proto musejí strpět vyšší regulaci ze strany státu a s tím související důslednější dozor.

[10] Žalobce a) se ke kasační stížnosti nevyjádřil, stejně jako žalobkyně b).

[11] Žalobkyně c) ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila na to, že možnost přechodu nebo převodu povolení k provozování hazardních her vůbec nebyla předmětem řízení. Stěžejní otázkou, kterou krajský soud posuzoval, bylo, zda nesoulad mezi textem změnového rozhodnutí, které žalobkyně b) obdržela od Ministerstva financí a na jehož základě provozovala technická herní zařízení, a textem změnového rozhodnutí evidovaného Ministerstvem financí může založit důvodné podezření umožňující zadržet technická herní zařízení. Krajský soud nepovažoval vydané opatření za konečné, pouze dospěl k závěru, že nebyla splněna základní podmínka pro jeho vydání, tedy existence důvodného podezření. Žalobkyně c) dále poukázala na skutečnost, že obsahově prakticky totožnou věc posuzoval v několika rozsudcích i Krajský soud v Brně, který rovněž dospěl k závěru, že důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách nemůže zakládat marginální nesrovnalost. Důvodné podezření umožňující určitý postup orgánů veřejné moci musí být způsobilé přesvědčit objektivního pozorovatele, musí být podloženo konkrétními a relevantními indiciemi a musí splňovat kritérium proporcionality. Dále upozornila na nedostatky týkající se vedení spisové dokumentace, jakož i na nesrovnalosti v informačním systému Státního dozoru nad sázkami a loteriemi („SDSL“), který vede Ministerstvo financí a na který se dle jejího názoru nelze bezvýhradně spoléhat. Stěžovatel tedy nemohl mít konkrétní a dostatečné vstupní indicie o tom, že v souvislosti s užíváním věci dochází k porušování zákona, a žalobkyně b) se mohla dovolávat presumpce správnosti rozhodnutí, které stěžovateli předložila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná oprávněná osoba s požadovaným vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že obdobným případem mezi shodnými účastníky se zabýval ve svých nedávných rozsudcích ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 Azs 247/2020 – 44, ze dne 28. 1. 2021, č. j. 4 As 263/2020 – 60, a ze dne 1. 2. 2021, č. j. 5 As 263/2020 – 44. Všechna tato rozhodnutí se týkala opatření stěžovatele, jímž byla zadržena technická herní zařízení žalobkyně b) v jiných provozovnách z obdobného důvodu – žalobkyně b) předložila povolení, které neodpovídalo povolení evidovanému Ministerstvem financí. Účastníci řízení, rozhodnutí krajského soudu, kasační stížnost i další podání účastníků jsou v těchto věcech v podstatě totožné. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod se od dříve vysloveného právního názoru odchýlit; skutkové i právní pozadí těchto věcí je ve své podstatě stejné.

[15] Stejně jako ve výše uvedených rozhodnutích Nejvyšší správní soud v reakci na kasační námitku připomíná, že krajský soud neměl důvod zabývat se možností převodu či přechodu povolení k provozování loterií a jiných podobných her ve smyslu § 45 odst. 2 tehdy účinného zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (tj. v době

pokračování

vydání změnového rozhodnutí). Tato argumentace vůbec nebyla obsahem napadeného rozhodnutí a ani žalobci v podané žalobě tuto možnost nerozporovali. Krajský soud je při přezkumu věci vázán žalobními body – viz § 75 odst. 2 s. ř. s. a uvedenou otázku nemohl posuzovat z úřední povinnosti. S ohledem na uvedené se proto tato námitka stěžovatele míjí s důvody rozhodnutí krajského soudu.

[16] Stejně tak je nutno odmítnout stěžovatelův odkaz na sdělení Ministerstva financí ze dne 24. 1. 2020, které bylo do správního spisu založeno až dne 25. 8. 2020 – tj. po vydání napadeného rozhodnutí. Toto sdělení mělo dle stěžovatele potvrdit, že Ministerstvo financí žalobkyni b) změnové rozhodnutí v podobě, jaké předložila při kontrole, vůbec nevydalo, jakož i to, že doba platnosti předloženého povolení byla nestandardně dlouhá. Stěžovatel však v napadeném rozhodnutí o námitkách těmito skutečnostmi vůbec neargumentoval, odkazoval pouze na rozhodnutí evidované v systému SDSL. Nelze však připustit, aby správní orgán nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí dodatečně napravoval až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (srov. také rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Jelikož stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí toto sdělení neuvedl, nemohl ani zdejší soud k této skutkové novotě v řízení o kasační stížnosti přihlídnout (srov. § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[17] Rozsudek krajského soudu však přesto nemohl obstát, a to ze dvou důvodů. Před jejich bližším vymezením Nejvyšší správní soud předesílá, že obdobně jako ve věcech sp. zn.: 6 Azs 247/2020, 4 As 263/2020 a 5 As 263/2020 shledal rozsudek krajského soudu v té části, ve které krajský soud přisvědčil argumentaci žalobců „*stran nezákonnosti postupu žalovaného s ohledem na dikci § 170 písm. d) INSZ, včetně přílehlavé odkazu na relevantní judikaturu,*“ nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Z citované pasáže rozsudku krajského soudu není vůbec zřejmé, z jakého důvodu se krajský soud přiklonil k argumentaci žalobců. A přestože žalobci v podané žalobě odkaz na § 170 insolvenčního zákona uvedli, jednalo se o část argumentace vztahující se k návrhu na vydání předběžného opatření, o kterém krajský soud nerozhodoval, neboť rozhodl bezodkladně ve věci samé (viz bod 14 napadeného rozsudku). Z citované pasáže nadto není zřejmé, jaký vliv má § 170 písm. d) insolvenčního zákona na zákonnost rozhodnutí stěžovatele. Toto pochybení nicméně není samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť žalobci argumentovali citovaným ustanovením insolvenčního zákona spíše podpůrně (v rámci návrhu na vydání předběžného opatření) a i krajský soud jim v tomto směru přisvědčil jen nad rámec nosného důvodu svého rozhodnutí.

[18] Pro věc podstatnými důvody, pro které nemohl rozsudek krajského soudu obstát, jsou následující. Zaprvé, existence důvodného podezření, že v souvislosti s užíváním technických herních zařízení dochází k porušování zákona o hazardních hrách, byla dána.

[19] Nejvyšší správní soud se otázkou, zda existence dvou verzí změnových rozhodnutí zakládá důvodné podezření pro porušování zákona o hazardních hrách, poprvé zabýval v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 – 76, z něhož ostatně vycházejí i všechna tři výše uvedená rozhodnutí týkající se stejných účastníků řízení, avšak jiných provozoven žalobkyně b). V tomto rozsudku přitom Nejvyšší správní soud zdůraznil, že 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 dispozici. Nemusí přitom být postaveno najisto, že k porušení povinností stanovených zákonem o hazardních hrách nesporně došlo – prokázání porušení povinnosti a určení toho, kdo je za ně odpovědný, je předmětem následného řízení. Musí však existovat dostatečné vstupní indicie o protiprávním jednání, resp. míra pochybností musí být tak intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že k porušení zákona došlo. Zdejší soud výslovně v bodech 26 a 27 rozsudku č. j. 9 As 191/2020 - 76 uvedl, že odlišnost rozhodnutí evidovaných Ministerstvem financí v systému SDSL a rozhodnutí předložených provozovatelem technických herních zařízení [žalobkyní b)] při kontrole představuje dostatečnou a konkrétní vstupní indicii pro vznik důvodného podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Po správním orgánu totiž nelze požadovat, aby prováděl složité dokazování či sbíral další podklady pro potvrzení svého podezření. Samotná existence dvou rozdílných znění změnových rozhodnutí tak mohla skýtat dostatečný skutkový základ pro důvodné podezření, že k porušení zákona o hazardních hrách došlo. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek č. j. 9 As 191/2020 - 76.

[20] Ze stejných důvodů proto neobstojí závěr krajského soudu, že stěžovatel důvodné podezření v nyní projednávané věci mít nemohl. Jak bylo popsáno výše – s ohledem na povahu tohoto podezření, které nemusí být v době kontroly nezpochybnitelně podloženo rozsáhlým dokazováním, disponoval stěžovatel takovými skutečnostmi a poznatky, které toto podezření odůvodňovaly.

[21] Druhý důvod, pro který musel Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušit, se týká samotného opatření o zadržení věci, které krajský soud v nyní projednávané věci zrušil společně s rozhodnutím o námitkách. Námitka stěžovatele ohledně jeho zrušení je důvodná, byť z jiných důvodů, než které stěžovatel uvedl v kasační stížnosti – viz dále.

[22] Předmětem přezkumu v řízení u krajského soudu podle § 65 a násl. s. ř. s. je žalobou napadené správní rozhodnutí, které krajský soud přezkoumává v mezích žalobních bodů. V nyní projednávané věci napadli žalobci rozhodnutí o námitkách, čemuž odpovídal také v žalobě formulovaný petit („I. *Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2020, zn. 48538-19/2020-570000-61 se zrušuje. II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.*“). Žalobci podanou žalobou nepožadovali zrušit také opatření o zadržení věci – požadavek na jeho zrušení není vyjádřen ani žalobní argumentací (v žalobních bodech), ani v jejím petitu. Zcela zásadní je však ten moment, že opatření o zadržení věci vůbec není rozhodnutím, které by krajský soud mohl zrušit postupem podle § 65 a násl. s. ř. s.

[23] Opatření o zadržení věci podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách se oznamuje ústně, následně se vyhotoví úřední záznam, ve kterém se uvede důvod zadržení, popis zadržených věcí a jejich množství. Kopie úředního záznamu se předá osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a stejnopis se doručí též dozorované osobě. Zákon tedy klade na postup při zadržení věci jen minimální formální požadavky, svou povahou jde spíše o faktický úkon učiněný při dozoru nad dodržováním zákona o hazardních hrách, nikoli o rozhodnutí, čemuž odpovídá také důvodová zpráva k zákonu o hazardních hrách (viz sněmovní tisk č. 578/0, 7. volební období, 2013-2017, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR). Krajský soud nadto vůbec nezdůvodnil, proč považoval opatření o zadržení věci za rozhodnutí; uvedl toliko to, že je podle jeho názoru nutné

pokračování

považovat jej materiálně za rozhodnutí (viz bod 18 napadeného rozsudku, předposlední věta, část za středníkem). Dlužno však připomenout, že judikatura zdejšího soudu nedefinuje správní rozhodnutí pouze materiálně, ale kloní se spíše k materiálně-formálnímu pojetí, přičemž právě forma odlišuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. od zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s.

[24] S ohledem na uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že opatření o zadržení věci ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.; krajský soud proto neměl pravomoc jej společně s rozhodnutím o námitkách zrušit; blíže viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 247/2020 - 44.

V. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. února 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu