



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **CEC Praha a. s.**, se sídlem Praha 5, Tlumačovská 1237/32, proti žalovanému **Celnímu úřadu pro Jihomoravský kraj**, se sídlem Brno, Koliště 17/634, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 85/2020-93,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 7. 2020, č. j. 62 A 85/2020-93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 20. 3. 2020, č. j. 87547-15/2020-530000-61, zamítl námitky společnosti SLOT Group, a. s. (dále jen „právní předchůdkyně žalobkyně“) podané jejím insolvenčním správcem Ing. Davidem Jánošíkem proti opatření, spočívajícímu v zadržení a odnětí čtyř kusů technických herních zařízení (videoloterijních terminálů), hotovosti ve výši 10 000 Kč, 1 klíče a 1 karty, k němuž žalovaný podle § 121 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o hazardních hrách“), přistoupil dne 13. 2. 2020 při kontrole provozovny právní předchůdkyně žalobkyně „Herna-Bar“, označené také jako „*Magic sport-bar*“, na adrese Brno, Libušina třída 918/14a (uváděné také jako *Libušina třída 5* či *Libušina třída 1719/5*) pro důvodné podezření, že jsou technická herní zařízení provozována bez příslušného povolení. Kopie povolení, která právní předchůdkyně žalobkyně při kontrole předložila, totiž neodpovídala povolením evidovaným Ministerstvem financí.

[2] Povolení k provozování zadržených zařízení (rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 6. 9. 2013, č. j. MF-84415/A/2013/34, a ze dne 4. 11. 2013, č. j. MF-107736/A/2013/34, dále jen „původní rozhodnutí“) byla vydána společnosti MASOX, a. s. (dále jen „společnost MASOX“), která později svůj obchodní závod převedla na právní předchůdkyni

žalobkyně. Ministerstvo financí na základě společné žádosti společnosti MASOX a právní předchůdkyně žalobkyně ze dne 20. 8. 2015 rozhodlo dne 25. 9. 2015 o změně původních rozhodnutí (rozhodnutími č. j. MF-38884/2015/34-4, a č. j. MF-38884/2015/34-5, která se od sebe odlišují tím, že jedno je adresováno společnosti MASOX a druhé právní předchůdkyni žalobkyně - dále jen „změnová rozhodnutí“), na jejichž základě se držitelkou (některých) povolení vydaných původně společnosti MASOX stala právní předchůdkyně žalobkyně.

[3] Právní předchůdkyně žalobkyně při kontrole předložila kopie změnových rozhodnutí, podle jejichž znění je oprávněna zadržena zařízení provozovat. Tyto kopie však neodpovídají zněním příslušných rozhodnutí, která eviduje Ministerstvo financí. Změnová rozhodnutí, evidovaná v systému Státního dozoru nad sázkami a loteriemi (dále jen „systém SDSL“), nezahrnují povolení k provozování zadržovaných zařízení, tj. původní rozhodnutí. Žalovaný v důsledku zjištěných odlišností mezi předloženými kopiemi změnových rozhodnutí a změnovými rozhodnutími evidovanými Ministerstvem financí zpochybnil platnost a účinnost předložených rozhodnutí. Vzniklo tak důvodné podezření, že právní předchůdkyně žalobkyně provozuje technická herní zařízení v rozporu se zákonem o hazardních hrách.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí o námitkách žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem shledal důvodnou, rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud konstatoval, že *důvodné podezření*, že v souvislosti s užíváním věci dochází k porušování zákona o hazardních hrách (§ 121 odst. 1 daného zákona), se musí zakládat na zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicii. Toliko na indicii, která má podobu předběžných poznatků, může být vystavěna věrohodná a věcně relativně ohraničená hypotéza o podezření z konkrétního porušení konkrétní povinnosti stanovené zákonem o hazardních hrách. Nemůže se jednat o podezření pouze fabulovaná či zakládající se na marginální nesrovnalosti, které lze lehce a rychle vysvětlit i bez součinnosti kontrolované osoby, anebo o podezření, která vůbec nejsou kontrolované osobě přičitatelná.

[6] Podle krajského soudu samotná existence rozdílných znění změnových rozhodnutí nepředstavuje bez dalších indicií dostatečný skutkový základ pro důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Přihlédl k tomu, že právní předchůdkyně žalobkyně neprovozovala zadržena zařízení skrytě či bez vědomí žalovaného. Naopak, poskytovala informace o finančních tocích do informačního systému provozování hazardních her (AISG) a žalovaný si tyto údaje mohl vyžádat. O tom, že tak učinil, byt' až následně, ostatně svědčí jeho žádost ze dne 19. 2. 2020, na kterou mu odpovědělo Generální ředitelství cel dne 27. 3. 2020.

[7] Z předložených kopií změnových rozhodnutí plyne, že právní předchůdkyně žalobkyně byla oprávněna zadržena zařízení provozovat. Žalovaný v „*úředním záznamu o kontrole*“ [krajský soud zjevně míní úřední záznam o zadržení věci – pozn. NSS], ani ředitel žalovaného v rozhodnutí o námitkách nezpochybňovali pravost předložených změnových rozhodnutí a závěr o důvodném podezření z porušení zákona o hazardních hrách opřeli pouze o existenci jejich rozdílných znění. K argumentu žalovaného, že předložená změnová rozhodnutí jsou pouze kopiemi, krajský soud uvedl, že žalovaný

pokračování

v rozhodnutí o námitkách ani ve vyjádření k žalobě nedovožoval povinnost k předložení originálu.

[8] Podle názoru krajského soudu bylo úkolem žalovaného, aby si před zadržením věci či ještě před uskutečněním kontroly zjistil důvody existence rozdílných znění změnových rozhodnutí. Mohl tak, přinejmenším u Ministerstva financí, učinit i bez součinnosti s právní předchůdkyní žalobkyně. Vzhledem k tomu, že takto nepostupoval, nevznikla reálná pochybnost, zda právní předchůdkyně žalobkyně disponuje povolením k provozování zadržených zařízení. Zadržení věci sloužících k výkonu podnikatelské činnosti představuje podstatný zásah do ekonomického života kontrolované osoby, k němuž lze přistoupit jen za závažných okolností. To v posuzované věci podle krajského soudu splněno nebylo.

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, podle kterého důvodné podezření, že v souvislosti s užíváním zadržených věcí docházelo k porušování zákona o hazardních hrách, založil na marginálních nesrovnalostech, které lze lehce vysvětlit, a že by fabuloval. Účelem (předběžného) opatření o zadržení věci je zabránit jejímu dalšímu užívání za situace, kdy ještě není prokázáno, že v souvislosti s jejím užíváním k porušování zákona skutečně dochází. Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 11. 2019, č. j. 29 A 150/2019-87, není možné při kontrole na místě provádět složité dokazování. K zadržení věci postačuje „pouhé“ důvodné podezření na nelegální provozování hazardní hry. Rovněž podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 5 As 256/2016-231, není nutné, aby měl správní orgán jistotu, že k porušení zákona skutečně došlo. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 182/2014-76, je rozhodnutí o zadržení dočasné. Podezření o porušování práv se následně nemusí prokázat.

[11] Stěžovatel zjistil, že předložené kopie změnových rozhodnutí neodpovídají zněním těchto rozhodnutí, která jsou evidována v systému SDSL. Za rozhodná považoval znění založená v tomto systému, neboť ta lze považovat za veřejné listiny. Odlišnosti ve výčtu povolení [k provozování technických herních zařízení – doplněno NSS], která byla změnovými rozhodnutími převedena na právní předchůdkyni žalobkyně, nelze považovat za marginální nesrovnalost.

[12] Dne 31. 12. 2019, v návaznosti na oznámení právní předchůdkyně žalobkyně o zahájení provozu zadržených zařízení, požádal stěžovatel Generální ředitelství cel o poskytnutí informací k vyjasnění pochybností, které měl ohledně povolení, předložených mu právní předchůdkyní žalobkyně. Požadované informace poskytlo Generálnímu ředitelství cel dne 24. 1. 2020 Ministerstvo financí. Podle této komunikace k převodu povolení k provozu zadržených zařízení, která byla původně vydána společnosti MASOX, na právní předchůdkyni žalobkyně nedošlo. Na základě obdržených informací, zakládajících důvodné podezření z protiprávního jednání, uskutečnilo Generální ředitelství cel celostátní kontrolní akci „Bujón“. Veškeré dokumenty, které Generální ředitelství cel obdrželo, byly stěžovateli známé prostřednictvím systému SDSL.

[13] Stěžovatel nesouhlasí se žalobním tvrzením, že předložené kopie změnových rozhodnutí korespondují obsahu předložené žádosti [právní předchůdkyně žalobkyně a společnosti MASOX o převod povolení ze společnosti MASOX na právní předchůdkyni žalobkyně – doplněno NSS]. Znění příslušné žádosti evidované v systému SDSL se totiž od předložené žádosti rozsahem [pokud jde o výčet povolení, o jejichž převod je žádáno – doplněno NSS] liší. Existence rozdílných znění změnových rozhodnutí vyvolala pochybnosti o jejich správnosti. Jejich „*správnost a pravost*“ by bylo možné ověřit pouze za pomoci originálů změnových rozhodnutí. To však nebylo možné učinit bez součinnosti ze strany právní předchůdkyně žalobkyně, respektive žalobkyně, která sice tvrdí, že originály disponuje, dosud je však nepředložila.

[14] Stěžovatel má rovněž za to, že v posuzovaném případě veřejný zájem na potírání nelegálního provozování hazardních her a na ochraně před společenskými riziky, které provozování těchto her přináší, převažuje nad ochranou podnikatelských zájmů žalobkyně. Vedlejší důsledek zadržení technických herních zařízení v podobě omezení její podnikatelské činnosti je v porovnání s ohroženým veřejným zájmem marginální.

[15] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel automaticky presumuje existenci důvodného podezření z porušování zákona o hazardních hrách, aniž by toto podezření zdůvodnil podklady nacházejícími se ve správním spisu. Interpretace pojmu „*důvodné podezření*“ krajským soudem odpovídá dosavadní interpretaci, zastávané konstantní judikaturou správních soudů v jiných oblastech správního práva. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí být podezření z porušování zákona při prohlídce, ke které jsou správní orgány oprávněny bez soudního příkazu, zjevné správnímu soudu jako objektivnímu pozorovateli, který *ex post* přezkoumává zákonnost opatření. Krajský soud správně dovodil, že správní spis neposkytuje oporu pro závěr o existenci takového podezření. Nepožadoval *prokázání*, že došlo k porušení zákona o hazardních hrách, ale zřetelnou a konkrétní *vstupní indicii*, která by takové podezření založila. Zřetelné však byly jen nesrovnalosti v evidenci Ministerstva financí. Stěžovatel nemusel vědět, zdali se jeho důvodné podezření potvrdí, měl však disponovat reálnými pochybnostmi, zda provozovatel disponuje povolením k provozování zadržených zařízení.

[16] Sporným je, zdali v návaznosti na prodej závodu společností MASOX byla ve změnových rozhodnutích uvedena v rámci výčtu povolení i čtyři původní rozhodnutí, u kterých se objevily nesrovnalosti v evidenci a ve správním spisu. Z kasační stížnosti vyplývá, že rozhodnutí Ministerstva financí vydaná v roce 2013 nebyla na začátku roku 2020 v systému SDSL řádně zaevidována, jak potvrdilo samo ministerstvo. Presumpce správnosti správních aktů by se měla dovolávat 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 stěžovatel spoléhal výhradně na informace od Generálního ředitelství cel, kterému ale z korespondence s Ministerstvem financí muselo být známo, že systém SDSL není v projednávané věci spolehlivým zdrojem informací. Odkazoval také na dokumenty, které nejsou součástí správního spisu. Krajský soud správně vycházel pouze z podkladů, které byly k dispozici při provádění kontroly dne 13. 2. 2020, jelikož důkazy pro ospravedlnění zadržení věci nelze získávat až zpětně.

pokračování

[17] Právní předchůdkyně žalobkyně nejednala jakkoli pokoutně, jelikož zahájení provozu zadržených technických herních zařízení oznámila. Stěžovatel nadto zamlčel další korespondenci mezi Ministerstvem financí a celními úřady, z níž vyplývá, že se ministerstvo nedopustilo jen ojedinělého pochybení evidování rozhodnutí. Z další komunikace, kterou žalobkyně získala ze soudního spisu Krajského soudu v Ústí nad Labem vedeného pod sp. zn. 15 Af 12/2020 vyplývá, že Generální ředitelství cel požádalo o doplnění podkladů pro připravovanou kontrolní akci a ministerstvo ho dne 7. 2. 2020 informovalo, že v systému SDSL je jako provozovatel původních povolení uvedena právní předchůdkyně žalobkyně. Do tohoto systému tak musela být zapsána změna původních povolení. Toto sdělení též odporuje tvrzení ministerstva ze dne 24. 1. 2020, že nedisponuje informací o změně oprávněného subjektu. Generální ředitelství cel dne 21. 2. 2020 dané sdělení zaslalo všem celním úřadům, včetně stěžovatele, spolu s dokumentem *„Změnová rozhodnutí, která neobsahují doložku právní moci, pouze razítko SPIS“*. Zřejmě si bylo vědomo absence doložky právní moci u změnových rozhodnutí, proto dne 16. 4. 2020 požádalo ministerstvo o informace o způsobu jejich doručení a dni, ke kterému nabyla právní moci. Ministerstvo následně informovalo právní předchůdkyni žalobkyně o chybně vyznačené doložce právní moci u změnového rozhodnutí č. j. MF-38884/2015/34-4 s tím, že správné datum je 26. 9. 2015. Na změnovém rozhodnutí, které jí bylo předáno, však byla doložka právní moci vždy vyznačena ke správnému datu. Naproti tomu na verzi rozhodnutí evidované v systému SDSL nebyla doložka právní moci správně vyznačena až do dubna roku 2020.

[18] Žalobkyně dále nesouhlasí s argumentem, 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 učiněno v souladu s principem proporcionality a s vyloučením svévole správních orgánů. Je alarmující, že stěžovatel nejprve věci zadržel, aniž by přitom disponoval originály změnových rozhodnutí opatřenými doložkou právní moci, a spokojil se s tvrzením ministerstva, které zjevně nemá ve své evidenci pořádek.

[19] Stěžovatel v replice uvedl, že změnová rozhodnutí předložená při kontrole a rozhodnutí evidovaná v systému SDSL se lišila nejen ve výčtu rozhodnutí (povolení) převáděných 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 a razítkem. Nebyla autentická, jelikož obsahovala rozhodnutí z roku 2013, jejichž číslo jednací, rozdílně od ostatních uváděných rozhodnutí, obsahovalo znak „A“. S těmito rozhodnutími nesouhlasila ani žádost evidovaná Ministerstvem financí. Stěžovatel proto pojal důvodné podezření, že jsou herní zařízení provozována bez povolení. Žalobkyně nepředložila žádnou listinu, která by toto podezření vyvracela. Předložené ověřené kopie nejsou způsobilé ke znaleckému zkoumání. Stěžovatel se neopíral jen o systém SDSL, ale vycházel rovněž z komunikace s ministerstvem. Nesouhlasí s tvrzením, že předložená změnová rozhodnutí několik let respektoval. Stěžovatel citoval z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2020, č. j. 51 Af 36/2020-57, který v obdobném sporu mezi týmiž účastníky závěru stěžovatele o existenci důvodného podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách přisvědčil. Na závěr stěžovatel dodal, že Policie ČR již vůči právní předchůdkyni

žalobkyně zahájila úkony trestního řízení pro podezření ze spáchání přečinu padělání a pozměnění veřejné listiny.

[20] Žalobkyně v duplice 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 jen na základě objektivního, nikoliv svévolného podezření. Se závěrem krajského soudu o nutnosti zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie pro podezření o porušení zákona o hazardních hrách, se shoduje i stěžovatelem citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze. Stěžovatel v replice účelově nekomentuje zásadní námitky žalobkyně ohledně nesprávně vyznačené doložky právní moci na změnových rozhodnutích. Dále tvrdí, že v době kontroly disponoval informacemi, ze kterých mu byly zřejmé nesrovnalosti mezi předloženými změnovými rozhodnutími a evidovanými rozhodnutími v podobě rozdílného obsahu a formálních znaků těchto verzí společně s tím, že předloženým změnovým rozhodnutím neodpovídala ani evidovaná žádost. To je však v příkrém rozporu se skutkovým stavem věci, jelikož těmito informacemi nedisponoval ani stěžovatel, ani Generální ředitelství cel, jehož pokyny se stěžovatel pouze nekriticky řídil. Dané informace navíc Generální ředitelství cel obdrželo od Ministerstva financí až dne 12. 2. 2020. V době provádění kontroly nebyly součástí správního spisu. Žalobkyně se také ohrazuje proti výrokům o padělání změnových rozhodnutí, jelikož ignorují presumpci nevinu; policie zahájila pouze prvotní úkony trestního řízení.

[21] Stěžovatel ve vyjádření ze dne 2. 12. 2020 označil tvrzení žalobkyně, že by provoz zadržených zařízení byl po dobu přibližně sedmi let platně povolen, za nepravdivé. Právní předchůdkyně žalobkyně stěžovateli převod příslušných povolení a zahájení provozu technických herních zařízení, oznámila až dne 12. 12. 2019. Stěžovatel záhy existenci příslušných povolení ověřoval v systému SDSL, kde je nenalezl. Obrátil se proto s dotazy na Ministerstvo financí a dne 31. 12. 2019 na Generální ředitelství cel.

[22] Žalobkyně ve vyjádření ze dne 17. 12. 2020 vyjádřila nesouhlas s tím, že by uvedla nepravdivé informace. Tvrzení, že provoz zadržených zařízení byl platně povolen po dobu přibližně sedmi let, je pravdivé, neboť jejich provoz byl původně povolen společností MASOX v roce 2013. Pravdivá jsou rovněž tvrzení, že až do kontroly nebyl jejich provoz kýmkoliv zpochybňován, a že právní předchůdkyně žalobkyně jejich provoz jakkoli neskrývala. Žalobkyně dále zopakovala, že stěžovatel ve svých vyjádřeních nerespektuje princip presumpce nevinu.

[23] Dne 18. 3. 2021 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno další vyjádření žalobkyně označené jako *Vyjádření žalobce v návaznosti na rozsudky Nejvyššího správního soudu ve skutkové a právně obdobných věcech*. Žalobkyně uvedla, že Nejvyšší správní soud již o několika obdobných případech mezi týmiž účastníky rozhodl. Jmenovitě odkázala zejména na rozsudek ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020-76, a uvedla, že byt' souhlasí s obecnými východisky, z nichž daný soud vycházel, trvá na tom, že, jak v dané věci, tak ve věci nyní posuzované, žalovaný v době zahájení kontroly, respektive v okamžiku zadržení technických herních zařízení, neměl k dispozici podklady, způsobilé založit důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Nesouhlasí s tím, že by závěr, že žalovaný v době kontroly měl k dispozici přinejmenším původní a změnová rozhodnutí, vyplýval z protokolu o kontrole. Nadto systém SDSL, v němž si dle daného protokolu měl žalovaný změnová rozhodnutí dohledat, není spolehlivý a vykazuje

pokračování

řadu chyb. Chaos, který panuje v evidenci Ministerstva financí, podle žalobkyně potvrzuje i chybné vyznačení doložek právní moci na změnových rozhodnutích. Dále žalobkyně uvádí, že nesouhlasí ani s dílčím konstatováním Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 9 As 191/2020-76, že původní povolení byla v době kontroly stále vedena na společnost MASOX. Nesouhlasí rovněž s tím, že by žalovaný rozporoval „pravost“ předložených změnových rozhodnutí. Podle žalobkyně rozporoval jejich „platnost a účinnost“, a to až po skončení kontroly.

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] S ohledem na uplatněnou kasační argumentaci Nejvyšší správní soud předesílá, že správní soudy v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. přezkoumávají napadená správní rozhodnutí a důvody, na nichž je založen jejich výrok. Správní orgán proto nemůže případné nedostatky svého rozhodnutí dodatečně zhojit až v soudním řízení o jeho přezkumu, respektive v soudním řízení své rozhodnutí dále doplňovat a rozvíjet o novou argumentaci. Logicky tak nelze činit ani v řízení o kasační stížnosti (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, či č. j. 6 As 247/2020-44, citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na webu www.nssoud.cz).

[27] Nejvyšší správní soud se proto nemohl zabývat argumentací stěžovatele, uplatněnou nadto poprvé až v kasační stížnosti, dle které při zadržení věcí vycházel (rovněž) z informací, které Generálnímu ředitelství cel poskytlo Ministerstvo financí, konkrétně z informací, které jsou obsahem sdělení ministerstva ze dne 24. 1. 2020 (dokument *Odpověď na žádost o vyjádření k problematice povolení*“ na č. l. 26 spisu NSS) adresovaného Generálnímu ředitelství cel v reakci na jeho žádost o poskytnutí informací ze dne 31. 12. 2019 (dokument *Nejasnosti v oblasti povolení k provozování loterií dle ZoL, vydaných právnícké osobě SLOT a. s.* na č. l. 23 spisu NSS), neboť ředitel stěžovatele v rozhodnutí o námitkách tuto komunikaci (potažmo zjištění, která jsou jejím obsahem) vůbec nezmínil. Současně se jedná o skutečnosti (skutkové novoty) uplatněné stěžovatelem až po vydání napadeného rozsudku, k nimž kasační soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. V řízení před krajským soudem stěžovatel existenci dané komunikace vůbec nezmínil, ani nepředložil uvedené dokumenty, které nejsou součástí správního spisu. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud nepřihlížel ani ke sdělení Generálního ředitelství cel (dokument *Zaslání dokumentů k využití týkajících se kontrolní akce „Bujón“*“ na č. l. 25 spisu NSS) ze dne 25. 8. 2020, jehož obsahem je potvrzení uvedené komunikace mezi Ministerstvem financí a Generálním ředitelstvím cel, která předcházela kontrole provozovny a zadržení věcí.

[28] Nejvyšší správní soud při posouzení kasační stížnosti dále vycházel z následující právní úpravy:

[29] Podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách platí, že *osoba pověřená dozorujícím orgánem je povinna zadržet věc, je-li zde důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním*

dochází k porušování tohoto zákona. Osoba pověřená dozorujícím orgánem ústně oznámí opatření o zadržení věci osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a neprodleně vyhotoví úřední záznam, ve kterém bude uveden i důvod zadržení, popis zadržených věcí a jejich množství. Osoba pověřená dozorujícím orgánem předá kopii úředního záznamu osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a stejnopis doručí dozorované osobě.

[30] Podle § 121 odst. 4 věty první zákona o hazardních hrách *zadržení věci trvá do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o jejím propadnutí nebo zabrání, případně do doby, kdy bude prokázáno, že se nejedná o věc, v souvislosti s jejímž užíváním dochází k porušování tohoto zákona.*

[31] Mezi účastníky je sporné, zda byla technická herní zařízení (a s nimi související věci) v době kontroly vlastněná právní předchůdkyní žalobkyně, nyní žalobkyní, zadržena na základě *důvodného podezření*, že v souvislosti s jejich užíváním dochází k porušování zákona.

[32] „*Důvodné podezření*“ je neurčitý pojem, který je nutné vykládat vždy s ohledem na okolnosti daného případu. Z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 8. 7. 2008 č. j. 9 Afs 110/2007 - 102, vyplývá, že důvodné podezření musí být „*založené na dostatečně konkrétních a přesvědčivých poznatcích*“. Míra pochybností musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že došlo k porušení zákona (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019 č. j. 2 As 257/2018 - 87), nemusí však být postaveno na jisto, že k porušení došlo nesporně. Jak vyplývá z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, či ze dne 29. 6. 2011 č. j. 1 As 64/2011 - 83, 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. 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.

[33] Nejvyšší správní soud se skutkově prakticky totožnými případy těchto účastníků zabýval v nedávných rozsudcích ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020-76, ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 As 247/2020-44, ze dne 25. 1. 2021, č. j. 4 As 244/2020-69, ze dne 28. 1. 2021, č. j. 4 As 263/2020-60, ze dne 1. 2. 2021, č. j. 5 As 263/2020-44, ze dne 9. 2. 2021, č. j. 2 As 261/2020-75, ze dne 11. 2. 2021, č. j. 4 As 243/2020-67, a č. j. 4 As 270/2020-66, a ze dne 19. 2. 2021, č. j. 5 As 264/2020-41.

[34] Rovněž v uvedených případech právní předchůdkyně žalobkyně Celnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, respektive Celnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj, při kontrole provozoven, v nichž provozovala technická herní zařízení, předložila kopie změnových rozhodnutí, podle jejichž znění byla k provozu zařízení oprávněna. Celní úřady znění předložených kopií rozhodnutí ověřily u Ministerstva financí, přičemž zjistily, že se neshodují s rozhodnutími, která eviduje ministerstvo. Na základě toho pojalý podezření, že předložená rozhodnutí mohou být neplatná a neúčinná, což indikovalo důvodné podezření, že dochází k provozu technických herních zařízení v rozporu se zákonem o hazardních hrách. Celní úřady tak v uvedených případech zadržely technická herní zařízení (a související věci) na základě identických podezření z porušování zákona, jako v nyní posuzované věci. Nynější věc se od výše uvedených odlišuje v základu pouze tím, že

pokračování

byla zadržena technická herní zařízení jiných výrobních čísel v jiné provozovně právní předchůdkyně žalobkyně.

[35] Nejvyšší správní soud neshledává důvod odchýlit se od závěru, který byl vysloven v jeho shora uvedených rozsudcích, a sice že (samotná) existence dvou rozdílných znění změnových rozhodnutí představuje dostatečný skutkový základ pro *důvodné podezření* ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Závěry učiněné v daných rozsudcích jsou plně použitelné i v nyní projednávané věci. Vzhledem k tomu, že účastníkům jsou dané rozsudky známy, Nejvyšší správní soud na ně (zejména na rozsudek č. j. 9 As 191/2020-76, který byl vydán na podkladě obsahově prakticky totožného rozsudku téhož krajského soudu, obsahově prakticky totožné kasační stížnosti, a stejně tak vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti) v podrobnostech odkazuje.

[36] Po správním orgánu nelze požadovat, aby bezprostředně při kontrole provozovny prováděl obsáhlé dokazování a sbíral další podklady pro potvrzení svého podezření o porušování právních předpisů. Rozhodnutí o zadržení věci je rozhodnutím dočasným, které ještě nepředurčuje budoucí osud daných věcí. Správní orgán nemůže mít při zadržení věci ještě najisto posouzeny skutečnosti rozhodné pro závěr o protiprávnosti jednání, o němž se s ohledem na zjištěné poznatky domnívá, že k němu v souvislosti se zadrženými věcmi mělo dojít. O tom, zda k porušení zákona o hazardních hrách skutečně došlo, se rozhoduje až v následné fázi správního řízení.

[37] Zjištění, že dle znění změnových rozhodnutí evidovaných v systému SDSL není právní předchůdkyně žalobkyně oprávněna provozovat technická herní zařízení nalezená v kontrolované provozovně, že jsou tato zařízení stále „vedena“ na společnost MASOX, a že se předložené kopie změnových rozhodnutí svým obsahem odlišují od jejich znění evidovaných ministerstvem, byla pro vyvolání důvodného podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách dostatečná. Náhled krajského soudu, že žalovaný měl před zadržením věcí, bez součinnosti s právní předchůdkyní žalobkyně, nejprve objasnit důvody existence rozdílných znění změnových rozhodnutí, je mylný. Zjištění a prokázání těchto skutečností je až otázkou navazujícího správního řízení, v němž bude posuzováno, zda skutečně právní předchůdkyně žalobkyně provozovala zadržená technická zařízení v rozporu se zákonem o hazardních hrách. Požadovat po žalovaném, aby dané skutečnosti postavil na jisto již ve fázi kontroly na místě, by provedení efektivní kontroly fakticky znemožnilo a institut zadržení věci pro podezření z porušování zákona učinilo veskrze nadbytečným.

[38] Ke kasační námitce, že důvodné podezření není možné pojímat jako marginální záležitost, postačí uvést, že krajský soud nic takového neuvedl. V odst. 12 napadeného rozsudku pouze v obecné rovině vymezil, za jakých okolností bude důvodné podezření dáno. Netvrdil přitom, že by stěžovatel fabuloval, ani že zjištěné odlišnosti mezi změnovými rozhodnutími jsou marginální. Uvedl jen, že pouhá existence rozdílných znění 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 důvody existence rozdílných znění daných rozhodnutí zjistit před zadržením věci. Tento požadavek nicméně stěžovatel nemohl naplnit, jelikož právní předchůdkyně

žalobkyně mu změnává rozhodnutí ve verzi odlišné od té, kterou eviduje ministerstvo, předložila právě až při kontrole provozovny.

[39] Důvodná je kasační námitka, jíž stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že žalovaný důvodně pochybnosti založil na existenci dvou různých znění změnových rozhodnutí, aniž by však zpochybňoval „pravost“ znění předložených právní předchůdkyní žalobkyně. Žalovanému po zjištění, že existují obsahově různé verze rozhodnutí označené týmiž jednacími čísly, logicky vznikly právě pochybnosti, zda jsou znění předložená právní předchůdkyní žalobkyně autentická, tedy zda se skutečně jedná o kopie rozhodnutí, jejichž původcem je Ministerstvo financí. Zatímco krajský soud pro tuto „kvalitu“ příslušných listin užívá pojem „pravost“, ředitel stěžovatele ji na straně čtvrté rozhodnutí o námitkách označil pojmy „platnost a účinnost“. Náhled krajského soudu, že stěžovatel pravost (autenticitu), respektive obsahovou správnost předložených kopií změnových rozhodnutí nezpochybňoval, proto neobstojí.

[40] K argumentaci stěžovatele o odlišnostech mezi předloženou žádostí o převedení povolení k provozu technických herních zařízení na právní předchůdkyni žalobkyně a zněním této žádosti evidovaným v systému SDSL, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud při posouzení existence skutečností zakládajících důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách správně vycházel (pouze) z těch podkladů a informací, které měl stěžovatel k dispozici v době kontroly dne 13. 2. 2020 a jimiž odůvodnil napadené rozhodnutí o námitkách. Žádost, která se ve výčtu povolení převáděných na právní předchůdkyni žalobkyně, liší od žádosti, kterou eviduje Ministerstvo financí, není součástí správního spisu (žalobkyně ji předložila na podporu své žalobní argumentace krajskému soudu, viz č. 1. 58 soudního spisu krajského soudu). Ze žádného z podkladů, jež jsou součástí správního spisu, nevyplývá, že by stěžovatel v době kontroly o existenci dvou odlišných verzí žádosti věděl. I pokud by tomu tak bylo, ředitel stěžovatele tuto skutečnost vůbec nezmínil v rozhodnutí o námitkách. Jak bylo již uvedeno, v řízení před soudem přitom nelze přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu doplňovat o nové důvody. O existenci rozdílných znění žádostí tedy stěžovatel důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách opřít nemůže.

[41] O tom, že stěžovatel měl v průběhu kontroly k dispozici přinejmenším původní rozhodnutí a změnává rozhodnutí (respektive minimálně jedno z nich, a to ve znění evidovaném Ministerstvem financí) nemá Nejvyšší správní soud důvod pochybovat, a to ani ve světle posledního vyjádření žalobkyně, která s tím nesouhlasí. Rovněž krajský soud tuto skutečnost nerozporoval. Z celkového obsahu protokolu o kontrole ze dne 22. 5. 2020, tedy nejen z jeho části III., ale zejména z jeho části IV., popisující průběh kontroly (viz konkrétně str. 5 protokolu o kontrole), vyplývá, že daná rozhodnutí si stěžovatel v den kontroly dohledal v systému SDSL. Na tom nic nemění, že žalovaný v protokolu o kontrole výslovně uvádí, že si v systému SDSL dohledal pouze změnové rozhodnutí č. j. MF-38884/2015/34-4, neboť obsah druhého změnového rozhodnutí č. j. MF-38884/2015/34-5, je shodný; daná rozhodnutí se odlišují pouze svými adresáty.

[42] K argumentaci žalobkyně o nesprávně vyznačených doložkách právní moci Nejvyšší správní soud uvádí, že existence doložek právní moci datovaných ke správnému dni (26. 9. 2015) na kopiích změnových rozhodnutí předložených při kontrole pravost (autenticitu) těchto rozhodnutí a správnost jejich obsahu neprokazuje. Ze sdělení Ministerstva financí (*Odpověď na žádost o informace*) ze dne 22. 4. 2020, na něž žalobkyně

pokračování

upozornila ve vyjádření ke kasační stížnosti, vyplývá, že při vyznačování doložek právní moci na změnových rozhodnutích došlo k chybě. Namísto dne 26. 9. 2015, kdy daná rozhodnutí skutečně nabyla právní moci, bylo vyznačeno datum 1. 10. 2015, kdy rozhodnutí nabylo účinnosti v důsledku toho, že tohoto dne byl ve sbírce listin obchodního rejstříku zveřejněn doklad o koupi obchodního závodu společnosti MASOX právní předchůdkyní žalobkyně. Ze skutečnosti, že na změnových rozhodnutích ve znění evidovaném Ministerstvem financí byla do 22. 4. 2020 chybně vyznačena doložka právní moci, nelze dovodit, že by Ministerstvo financí právní předchůdkyni žalobkyně předalo změnové rozhodnutí ve znění zahrnujícím původní rozhodnutí.

[43] Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2020, č. j. 51 Af 36/2020-57, jehož se na podporu svého náhledu dovolává stěžovatel, a vůči němuž se naopak vymezuje žalobkyně, je předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti vedeném zdejším soudem pod sp. zn. 8 As 217/2020. Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřísluší se ke správnosti jeho závěrů vyjadřovat v nynější věci. Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti dále odkazuje na informace, které získala ze soudního spisu v řízení vedeném Krajským soudem v Ústí nad Labem pod sp. zn. 15 Af 12/2020. Ani k tomuto stále probíhajícímu řízení Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší se v posuzované věci jakkoli vyjadřovat.

[44] Zbývá dodat, že ačkoliv Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, nesouhlasí s názorem stěžovatele, dle kterého lze s odkazem na ochranu veřejného zájmu považovat omezení ústavně garantovaného práva na podnikání a práva vlastnického za marginální. Provozovatelé hazardních her sice musejí strpět důslednou kontrolu ze strany správních orgánů, tyto orgány však nemohou na právo na podnikání nebrat žádný ohled nebo jeho omezení považovat za marginální „vedlejší důsledek“.

[45] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že v projednávané věci existovalo důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách, že právní předchůdkyně žalobkyně provozuje technická herní zařízení v rozporu se zákonem. Závěr krajského soudu, že tomu tak nebylo, je chybný. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu pro nezákonnost (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta první před středníkem), v němž je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[46] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. března 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu

