



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery 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, zastoupený Ing. Davidem Jánošíkem, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **c) CEC Praha a.s.**, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 13, 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 34/2020 - 39,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 34/2020 - 39, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kontrolní skupina žalovaného provedla dne 15. 2. 2020 kontrolu v provozovně žalobkyně b) „STAR ARENA MĚŠEC“ na adrese 17. listopadu 1137/27a, Havířov. Při kontrole vzniklo dle žalovaného důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení bez příslušného povolení, tedy v rozporu se zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v relevantním znění (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Povolení, která žalobkyně b) při kontrole předložila, totiž neodpovídala povolením evidovaným Ministerstvem financí. Žalovaný proto opatřením podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách zadržel příslušná technická herní zařízení a věci nacházející se v uvedené provozovně a sloužící k provozování hazardní hry či s tímto účelem související, a zadržené položky sepsal v úředním záznamu ze dne 15. 2. 2020, sp. zn. 48537/2020-570000-61. O této skutečnosti následně žalovaný dodatečně informoval žalobce a) i b).

[2] Proti opatření podal žalobce a), který je insolvenčním správcem žalobkyně b), [úpadek žalobkyně b) byl zjištěn usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 14. srpna 2019 č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-A-14, usnesením téhož soudu ze dne 29. listopadu 2019 č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-B-31, byl na její majetek prohlášen konkurz], námitky, které

ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 17. 3. 2020, sp. zn. 48537-18/2020-570000-61, zamítl.

[3] Z rozhodnutí ředitele žalovaného vyplývá, že povolení k provozování dotčených technických herních zařízení bylo původně vydáno společnosti MASOX, a.s. (dále jen „MASOX“), která později svůj obchodní závod převedla na žalobkyni b). V souladu se zavedenou správní praxí vydalo Ministerstvo financí rozhodnutí o změně původních povolení (dále též „změnové rozhodnutí“), na jejichž základě se držitelem povolení vydaných původně společnosti MASOX stala žalobkyně b). Změnová rozhodnutí evidovaná v informačním systému Ministerstva financí však nezahrnují povolení k provozování zadržených technických herních zařízení. Kopie změnových rozhodnutí, které předložila při kontrole žalobkyně b), ji sice k provozování zařízení opravňovaly, jejich platnost však žalovaný zpochybnil na základě odlišností od evidovaných změnových rozhodnutí. Vzniklo tedy důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje hazardní hry v rozporu se zákonem.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci a) a b) žalobu společně se žalobkyní c), která na základě smlouvy o prodeji závodu uzavřené se žalobcem a) v rámci insolvenčního řízení, účinné ode dne 1. 4. 2020, nabyla obchodní závod žalobkyně b).

[5] Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) shora uvedeným rozsudkem žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí ředitele žalovaného o námitkách i opatření žalovaného o zadržení věci a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Konstatoval, že žalovaný zcela zásadně zasáhl do vlastnických práv žalobkyně b) za situace, kdy měl k dispozici dvě verze změnových rozhodnutí, přičemž žalobkyně b) předložila ověřené kopie verzí, podle nichž jí svědčilo oprávnění k provozování hazardních her. Žalovaný disponoval odlišnými verzemi, a to na podkladě informací od Ministerstva financí. Za této situace nelze dle názoru krajského soudu dospět k závěru, že žalobkyně b) pravděpodobně nedisponuje oprávněním k provozování hazardních her, neboť kromě existence dvou odlišných verzí žalovaný neidentifikoval další okolnosti, které by jeho závěr podporovaly. Žalovaný přijal bez dalšího za správné verze předložené Ministerstvem financí, aniž by se snažil zjistit příčinu odlišností. Nesprávnost postupu žalovaného umocňuje i to, že kontrolu provedl až po více než čtyřech letech od vydání změnových rozhodnutí; po tuto dobu tedy neměl důvodné pochybnosti o oprávnění žalobkyně b) k provozování hazardních her. Postup žalovaného nemůže odůvodnit ani pokyn ze strany nadřízeného orgánu, který žalovaný navíc zmínil až ve vyjádření k žalobě. Krajský soud dále uvedl, že vydat opatření podle § 121 zákona o hazardních hrách nebylo možné bez vysvětlení, co zapříčinilo existenci dvou rozdílných verzí změnových rozhodnutí, intenzita pochybností ovlivňuje důvodnost podezření žalovaného. Krajský soud proto zrušil rozhodnutí ředitele žalovaného o námitkách i opatření žalovaného o zadržení věci, které je dle názoru soudu nutné považovat materiálně za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Na závěr krajský soud přisvědčil také argumentaci žalobců ohledně nezákonnosti postupu žalovaného vzhledem k § 170 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, tj. z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Krajský soud se měl dle názoru stěžovatele předně zabývat tím, zda dříve účinný zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), vůbec umožňoval přechod

pokračování

základního povolení. Žalobkyně b) sice na základě smlouvy účinné ke dni 1. 10. 2015 nabyla celý obchodní závod společnosti MASOX, povolení na ni však nepřešlo, neboť § 45 odst. 2 zákona o loteriích přechod povolení neumožňoval. Ministerstvo financí proto vydalo změnová rozhodnutí, ta se však netýkala povolení k provozování herních zařízení zadržených v této věci. Krajský soud pochybil v závěru, že všechna povolení, která žalobkyně b) předložila při kontrole, vydalo Ministerstvo financí v souvislosti s prodejem závodu společnosti MASOX, neboť tato povolení nebyla řádně zaevidována v informačním systému Státního dozoru nad sázkami a loteriemi („SDSL“). Ministerstvo financí navíc Generálnímu ředitelství cel dne 24. 1. 2020 potvrdilo, že žalobkyni b) předmětná povolení nevydalo. Toto sdělení bylo podkladem pro vyhlášení celorepublikové akce a do správního spisu bylo založeno dne 25. 8. 2020.

[7] Stěžovatel dále namítal, že při provádění kontroly v provozovně žalobkyně b) disponoval především informacemi získanými z aplikace SDSL. V průběhu kontroly mu byly předloženy kopie příslušných rozhodnutí, jejichž obsah se lišil od rozhodnutí evidovaných v databázi Ministerstva financí. V tu chvíli byl pro pracovníky stěžovatele nejpravděpodobnější závěr, že předložená povolení byla pozměněna či padělána. Za těchto okolností neměl jinou možnost, než vydat opatření o zadržení věci. Stěžovatel má nadále za to, že v době vydání tohoto opatření existovalo důvodné podezření, že v souvislosti s užíváním technických herních zařízení dochází k porušování zákona o hazardních hrách. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel existenci důvodného podezření dostatečně neprokázal v rozhodnutí o námitkách, měl zrušit pouze toto rozhodnutí, a nikoli též opatření o zadržení věci.

[8] V další části kasační stížnosti stěžovatel zdůraznil, že platnost povolení předložených žalobkyní b) byla delší, než bylo v době jejich vydání obvyklé. Rovněž namítl, že opatření o zadržení věci není mimosmluvní sankcí postihující majetek dlužníka ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Toto opatření nelze srovnávat s trestem propadnutí věci či majetku.

[9] Krajský soud dále dle názoru stěžovatele pochybil v tom, že § 121 zákona o hazardních hrách „*příkl téměř aspekt konečnosti*“. Opatření o zadržení věci je opatřením předběžné povahy, které nepředurčuje konečné rozhodnutí o osudu zadržených věcí. Stěžovatel upozornil, že citované ustanovení je speciální vůči zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a odráží veřejný zájem na zamezení nezákonnému provozování hazardních her, s nímž je spojeno riziko škodlivých finančních a morálních dopadů na společnost. Provozovatelé hazardních her proto musejí strpět důslednější dozor ze strany státu.

[10] Žalobkyně c) ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala 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 změnových rozhodnutí, která žalobkyně b) obdržela od Ministerstva financí a na jejichž základě provozovala technická herní zařízení a textem změnových rozhodnutí evidovaných Ministerstvem financí, může založit důvodné podezření umožňující zadržet technická herní zařízení. Krajský soud nepovažoval vydaná opatření za konečná, pouze dospěl k závěru, že nebyla splněna základní podmínka pro jejich vydání, tedy existence důvodného podezření.

[11] Žalobkyně c) dále upozornila, že obsahově v podstatě 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, již lze lehce vysvětlit bez součinnosti kontrolované osoby nebo jež není vůbec přičitatelná kontrolované osobě. V tomto směru žalobkyně c) odkázala na četnou judikaturu, která vykládala pojem „důvodné podezření“ v kontextu jiných zákonů. Upozornila též, že opatření stěžovatele zasáhlo do jejího práva na ochranu obydlí ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a odkázala na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. 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.

[12] Žalobkyně c) dále uvedla, že stěžovatel ve věci vůbec nevedl správní spis, vytvořil jej až kvůli probíhajícímu soudnímu řízení. Tím se dle názoru žalobkyně c) dopustil hrubého porušení procesních předpisů. V kasační stížnosti stěžovatel odkazoval na dokumenty, které nebyly v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí součástí spisu. Avšak dodatečné hledání a prokazování důvodnosti podezření je z logiky věci vyloučeno, k takovým tvrzením stěžovatele nelze přihlížet. Žalobkyně c) dále upozornila na nesrovnalosti ve vedení evidence SDSL, na niž se dle jejího názoru nelze bezvýhradně spoléhat. Tato svá tvrzení žalobkyně c) podpořila řadou listin, které označila jako důkazy a přiložila ve vyjádření ke kasační stížnosti. I ze samotného sdělení ze dne 24. 1. 2020 vyplývají pochybnosti Ministerstva financí ohledně jeho vlastní evidence. Dále je z něj zřejmé, že ministerstvo ze samotné delší platnosti předmětných povolení nevyvozovalo žádné závěry. Z korespondence mezi příslušnými orgány žalobkyně c) rovněž dovozuje, že stěžovatel neměl v okamžiku vydání opatření o zadržení věci k dispozici žádná změnová rozhodnutí od Ministerstva financí, natož rozhodnutí opatřená správnou doložkou právní moci. 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, která stěžovateli předložila.

[13] V návaznosti na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 As 247/2020 – 4 a ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 – 76, ve skutkově a právně obdobných věcech, žalobkyně c) zaslala doplnění vyjádření, v němž zopakovala své přesvědčení o neexistenci důvodného podezření stěžovatele v předmětné věci ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách, a tudíž i o nezákonnosti a protiústavnosti rozhodnutí ředitele stěžovatele, resp. opatření žalovaného. Žalobkyně c) dále obsáhle rozporovala jednotlivé dílčí závěry Nejvyššího správního soudu v citovaných rozsudcích s tím, že stěžovatel v nyní posuzované věci nevedl žádný správní spis a neměl tak k dispozici žádné podklady způsobilé založit jím tvrzené důvodné podezření, čímž se předmětná věc po skutkové stránce zásadně liší od věcí v uvedených rozsudcích.

[14] Žalobce a) ani žalobkyně b) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu oprávněný zaměstnanec s právním vzděláním, které je požadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že obdobným případem mezi shodnými účastníky se zabýval ve svých nedávných rozsudcích např. ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 Azs 247/2020 – 44, ze dne 28. 1. 2021, č. j. 4 As 263/2020 – 60, ze dne 1. 2. 2021, č. j. 5 As 263/2020 – 44, a ze dne 19. 2. 2021, č. j. 5 As 264/2020 – 41. 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; skutkový i právní základ projednávané věci je ve své podstatě stejný.

[18] 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 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 mívá s důvody rozhodnutí krajského soudu.

[19] 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, v jaké je 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 (srov. také rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž „založen na kasačním principu, což znamená, že správní soud je oprávněn pouze zrušit napadené rozhodnutí a zavázat správní orgán svým právním názorem, přičemž v rozhodnutí absentující úvahu správního orgánu nemůže nahradit svou vlastní úvahou“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009 č. j. 9 As 71/2008 - 109). Jelikož stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí toto sdělení neuvedl, nemohl ani zdejší soud k této skutkové novotě v řízení o kasační stížnosti přihlédnout (srov. § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[20] 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) [insolvenčního zákona], včetně příslušného 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, kterým byl závěr o neexistenci důvodného podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení bez potřebného povolení; právě tento závěr je stěžejní spornou otázkou mezi účastníky řízení.

[21] 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 čtyři 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.

[22] 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.

[23] Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako opodstatněnou i námitku, že krajský soud neměl společně s rozhodnutím o námitkách zrušit i opatření o zadržení věci (byť z jiných důvodů, než které namítal stěžovatel). Soud může (vedle žalobou napadeného rozhodnutí) zrušit pouze *rozhodnutí* správního orgánu prvního stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Opatření o zadržení věci však není rozhodnutím a krajský soud tedy neměl pravomoc je zrušit.

pokračování

Krajský soud vůbec nezdůvodnil, proč považuje opatření o zadržení věci materiálně za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Judikatura Nejvyššího správního soudu navíc nedefinuje rozhodnutí pouze na základě materiálního znaku, kloní se k materiálně-formálnímu pojetí, přičemž právě forma odlišuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. (z poslední doby srov. například rozsudek ze dne 7. května 2020 č. j. 6 Afs 129/2019 - 55, č. 4061/2020 Sb. NSS, bod 26 a tam citovaná judikatura). Z výše citovaného § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách vyplývá, že osobě, která má věc v době zadržení u sebe, se opatření o zadržení věci oznamuje ústně, a 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 jeho stejnopis se doručí též dozorované osobě. Zákon tedy na postup při zadržení věci klade jen minimální formální požadavky, jde spíše o faktický úkon učiněný při dozoru nad dodržováním zákona o hazardních hrách, nikoli o rozhodnutí. Tento závěr podporuje též důvodová zpráva k zákonu o hazardních hrách (sněmovní tisk č. 578/0, 7. volební období, www.psp.cz), v níž se uvádí, že „z důvodu zamezení nadměrného administrativního zatížení dozorujících orgánů a potencionálního snížení jejich operativní schopnosti při boji s nelegálním provozováním hazardních her byla zvolena úprava, kdy nebude třeba vydat rozhodnutí o zadržení věci, nýbrž se pouze zákonem stanoveným postupem provede opatření o zadržení věci, které se následně oznámí osobě, jež měla věc v době jeho zadržení u sebe. V případě samotného zadržení věci se bude jednat o výjimku z obecného pravidla, neboť k tomuto postupu není třeba, aby bylo vydáno rozhodnutí.“

[24] Uvedený názor nepřímo podporují též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, č. j. 1 As 347/2019 - 38, ze dne 28. 5. 2020, č. j. 3 As 255/2019 - 45, ze dne 27. 4. 2020, č. j. 2 As 269/2019 - 43, č. j. 2 As 225/2019 - 43 a č. j. 2 As 206/2019 - 53. V nich Nejvyšší správní soud potvrdil, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zadržení věci podle § 121 zákona o hazardních hrách, není přípustná, avšak ne proto, že by byl napadený úkon rozhodnutím, ale z toho důvodu, že se proti němu lze bránit námitkami, o nichž (teprve) vydá příslušný orgán rozhodnutí, které lze následně napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s.

[25] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s předchozí judikaturou i v nyní posuzované věci přisvědčil stěžovateli, že existovalo důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení v rozporu se zákonem. Krajský soud navíc pochybil tím, že zrušil i opatření o zadržení věci, přestože tento úkon není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dokazování listinami, které jako důkazy označila žalobkyně c), zdejší soud nepovažoval za nutné provádět, neboť by bylo v kontextu přijatých závěrů nadbytečné.

[26] Pro úplnost je vhodné doplnit v souvislosti s argumentací žalobkyně c) uplatněnou ve vyjádření ke kasační stížnosti, že opatření o zadržení věci podle § 121 zákona o hazardních hrách nelze považovat za zásah do práva na ochranu obydlí. Takovým zásahem může být samotná kontrola v provozovně, při níž osoby pověřené dozorujícím orgánem vstupují do prostor, kterým svědčí ochrana čl. 8 Úmluvy (viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. října 2014 ve věci *Delta pekárny a. s. proti České republice*, stížnost č. 97/11, body 77 a 78). V nynějším případě žalovaným uplatněné opatření se však netýká tohoto chráněného prostoru, nýbrž věcí, které jsou v něm umístěny. Nejde tedy o zásah do práva na ochranu obydlí, ale do práva vlastnického (čl. 11 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě),

popřípadě též do práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020 č. j. 1 As 347/2019 - 38).

[27] Nicméně k právě uvedenému Nejvyšší správní soud doplňuje, že jakkoliv se stěžovatel v kasační stížnosti s poukazem na existenci veřejného zájmu dovolává povinnosti provozovatelů hazardních her strpět vyšší regulaci ze strany státu a důslednější dozor, současně sám setrvává (v žalobou napadeném rozhodnutí, v návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti i v kasační stížnosti samotné) zdůrazňuje dočasnost onoho opatření spočívajícího v zadržení věcí. V té souvislosti vytýká krajskému soudu, že § 121 zákona o hazardních hrách „*přirkl téměř aspekt konečnosti*“. To sice z napadeného rozsudku nevyplývá, přesto si současně nelze nepovšimnout, že v posuzované věci ona „dočasnost“ přijatého opatření (zasahujícího do vlastnických práv žalobců či do jejich práva na podnikání) přetrvávala od 15. 2. 2020 až do doby po podání kasační stížnosti (k čemuž došlo v srpnu 2020). Přitom v uvedené době (tj. půl roku po zadržení věcí), dle vyjádření žalobců k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, vůbec nebylo zahájeno řízení, v němž by se příslušný orgán meritorně zabýval posouzením, zda ze strany některého ze žalobců skutečně došlo k porušení zákona o hazardních hrách; to plyne z vyjádření žalobkyně c) k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jež je součástí soudního spisu. Uvedená, i stěžovatelem zdůrazňovaná, „dočasnost“ je tak v souzené věci, s ohledem na zmíněný zásah do ústavních práv žalobců, skutečností značně problematickou. Nyní uvedené je tak upozorněním, že by stěžovatel ve své činnosti ve vztahu ke kontrolovaným subjektům měl i uvedeným souvisejícím ústavněprávním aspektům věci věnovat pozornost. Ničeho to však nemění na závěrech, k nimž Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl.

[28] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stížnostní námitky shledal důvodnými, a přisvědčil tudíž stěžovateli, že v projednávaném případě existovalo dostačující důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení v rozporu se zákonem. Krajský soud navíc pochybil tím, že zrušil i opatření o zadržení věcí ze dne 15. 2. 2020, přestože tento úkon není rozhodnutím, a vedle toho je napadený rozsudek též zčásti nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (viz odst. [20]).

[29] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. května 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu