



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **G. D. P.**, zastoupený Mgr. Michalem Varmužou, advokátem se sídlem Kozinova 21/2, Šumperk, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2019, č. j. 39714-3/2019-900000-311, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 18. 5. 2021, č. j. 65 Af 35/2019-107,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 18. 5. 2021, č. j. 65 Af 35/2019-107 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce měl bez povolení provozovat hazardní hru na dvou herních zařízeních. Za to dostal pokutu 100 000 Kč, byla mu zabrána hotovost 1100 Kč a obě herní zařízení spolu s 9 klíči.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu pro Olomoucký kraj ze dne 4. 6. 2019, č. j. 57795/2019-580000-12, kterým byl uznán vinným ze spáchání přestupku uvedeného v § 123 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2019 (dále jen „zákon o hazardních hrách“), kterého se měl dopustit tím, že v provozovně H. B. H. na adrese D. 2119/35, P., minimálně dne 2. 8. 2018 provozoval prostřednictvím 1 ks technického herního zařízení Jewel blíže nezjištěného výrobního čísla označeného na provozovně poř. č. 1 a prostřednictvím 1 ks technického herního zařízení Hollywood

Popcorn blíže nezjištěného výrobního čísla označeného na provozovně poř. č. 2 hazardní hru ve smyslu § 3 odst. 1, odst. 2 písm. e) zákona o hazardních hrách založenou na kombinaci náhodného a znalostního či dovednostního principu, ke které nebylo uděleno povolení podle zákona o hazardních hrách, čímž porušil zákaz stanovený v § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách. Za tento přestupek mu byla uložena pokuta a ochranné opatření.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, o které Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem rozhodl tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného neodpovídá jeho výroku. Ve výroku totiž žalovaný stanovil časové rozmezí přestupku na jeden den, ale jak vyplývá z odůvodnění, pokutu uložil za delší časové období. Žalovaný také pochybil, když se přes relativně vysokou pokutu nepokusil zjistit osobní a majetkové poměry žalobce, aby mohl posoudit, jestli by pokuta měla likvidační charakter. Ostatním námitkám (zejm. že zařízení nesplňují definiční znaky hazardní hry, resp. technické hry, a že je neprovozoval žalobce) krajský soud nepřisvědčil.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel namítá, že v napadeném rozhodnutí není uvedeno, že pokuta byla uložena za delší časové období, než jaké je vymezeno ve výroku. V rozhodnutí bylo naopak vysvětleno, že kvůli rozporům v jednotlivých důkazních prostředcích nebylo možné konkrétněji vymezit čas, kdy byl protiprávní stav vyvolán, a tedy ani rozšířit trvající skutek na dobu před kontrolou. Správní orgán žalobcův přestupek vymezil dobou trvání právě dnem kontroly. Rozhodnutí neobsahuje zmínku, že pokuta byla uložena za delší dobu než jeden den. Žalobce navíc tuto námitku v žalobě neuvedl, krajský soud proto překročil meze soudního přezkumu.

[7] Stěžovatel dále uvádí, že nemusel zjišťovat osobní a majetkové poměry žalobce. Jednak ze samotné výše pokuty nevyplývá, že by měla likvidační charakter. Hlavně ale z vedeného správního řízení nevyplývaly indicie o možném likvidačním účinku uložené pokuty. Žalobce ostatně pokutu (nejednou) zaplatil ještě před uplatněním námitky jejího likvidačního charakteru před krajským soudem a i v době podání kasační stížnosti dále podnikal. Stěžovatel také připomíná, že žalobce byl uznán vinným z velmi závažného protispolečenského jednání, kdy horní hranice zákonem stanovené sazby je 50 000 000 Kč. Pokuta 100 000 Kč tedy činí 0,2 % horního limitu a s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nemůže být považována za nepřiměřenou. Následně stěžovatel několikrát doplnil nová rozhodnutí krajských soudů a Nejvyššího správního soudu s argumentem, že se jedná o skutkově obdobné věci, ve kterých jsou závěry soudů v souladu s jeho rozhodnutím.

pokračování

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je přípustná a lze ji projednat.

[10] Krajský soud v této přestupkové věci rozhodoval v senátu podle § 31 odst. 1 s. ř. s., nikoliv samosoudcem podle odst. 2 téhož ustanovení, neboť horní hranice sazby pokuty činila více než 100 000 Kč, konkrétně podle § 123 odst. 7 písm. a) zákona o hazardních hrách 50 000 000 Kč. Nejvyšší správní soud tedy přijatelnost kasační stížnosti neposuzoval (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek ze stěžovatelem uplatněných důvodů a shledal, že kasační stížnost je důvodná. Krajský soud se dopustil chyby zkoumáním souladu výroku napadeného rozhodnutí s jeho odůvodněním a nesprávně posoudil povinnost stěžovatele zjišťovat osobní a majetkové poměry žalobce.

III. A) Překročení mezí soudního přezkumu

[12] Nejdříve se soud zaměřil na námitku stěžovatele, že krajský soud překročil meze soudního přezkumu, když posuzoval soulad výroku s odůvodněním a přitom dospěl k závěru, že v odůvodnění přičítal žalovaný (stěžovatel) žalobci k tíži provozování hazardní hry v jiném období, než které je uvedeno ve výroku. Žalobce podle stěžovatele ve správní žalobě nenamítal, že by odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo v rozporu s výrokem.

[13] Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkumává soud napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

[14] Pokud by krajský soud překročil meze soudního přezkumu, bylo by jeho rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zatíženo jinou vadou řízení před soudem, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012-48).

[15] Žalobce takovou vadu v žalobě skutečně nenamítal. Žalobní body vytýkající nepřiměřenost uložené pokuty a nezohlednění osobních a majetkových poměrů žalobce v sobě nezahrnují námitku proti formulaci výroku.

[16] Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012-48, jedinou v zákoně výslovně formulovanou výjimku z § 75 odst. 2 s. ř. s. představuje § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud vysloví nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. Druhá výjimka je vytvořená judikaturou a jedná se o vadu nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pokud taková vada brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu

Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 As 79/2009-84 a ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48). Příkladem může být rozpor odůvodnění rozhodnutí s jeho výrokem, pokud tento rozpor není odstranitelný ani výkladem (srov. citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 72/2016-48).

[17] Krajský soud nevyslovil nicotnost rozhodnutí stěžovatele, otázkou tedy je, zda mohl v souladu s výše shrnutými závěry judikatury kvůli nalezené vadě napadené rozhodnutí zrušit.

[18] Jak vyplývá ze samotného věcného posouzení krajským soudem, i když se v tomto případě mohlo typově jednat o vadu nepřezkoumatelnosti, tato vada mu nebránila přezkoumat rozhodnutí stěžovatele v rozsahu žalobních bodů, ostatně to také učinil. Krajským soudem přdestřený rozpor navíc bylo možné překonat výkladem. Když stěžovatel ve svém rozhodnutí reaguje na námitku žalobce, že pokuta 100 000 Kč za jeden den trvání protiprávního stavu je příliš přísná, opakuje pouze, že žalobce byl potrestán za trvající přestupek, jehož se dopustil „*minimálně dne 2. 8. 2018.*“ Následně vysvětluje, že nemohl prokázat den, kdy byl protiprávní stav vyvolán, proto o době trvání přestupku uvedl údaj „*minimálně dne 2. 8. 2018.*“ Pokud krajský soud dospěl k závěru, že předmětem řízení je toliko provozování hazardní hry žalobcem dne 2. 8. 2018, na čemž se nic nezměnilo uvedením do výroku slova „*minimálně,*“ mohl a měl vyložit odůvodnění stěžovatele tak, že i přes zjevné trvání přestupku rovněž v době před kontrolou neměl správní orgán přímý a jednoznačný důkaz, kdy byl protiprávní stav vyvolán, a proto časově vymezil přestupek pouze na jeden den, a to den, kdy proběhla kontrola. Přiměřenosti její výše se pak věnoval v následujících odstavcích na straně 10 napadeného rozhodnutí.

[19] Napadený rozsudek je tedy zatížen jinou vadou řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dále je nutné posoudit, jestli taková vada mohla mít vliv na jeho zákonnost. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59, vada nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo. Krajský soud však nejen že překročil limity přezkumu podle soudního řádu správního, ale na základě toho konstatoval vadu, která byla důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Vada, již se krajský soud dopustil, tedy ovlivnila výrok jeho rozsudku a měla za následek jeho nezákonnost.

[20] Protože krajský soud neměl přezkoumávat výrok napadeného rozhodnutí co do vymezení časového rozmezí páčání přestupku, nebude se dále Nejvyšší správní soud věcně zabývat námitkami směřujícími proti tomuto posouzení.

III. B) Povinnost zjišťovat osobní a majetkové poměry

[21] Dále stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně posoudil jeho povinnost zjišťovat osobní a majetkové poměry žalobce. I tato námitka je důvodná.

[22] V usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, jež v napadeném rozsudku citoval i krajský soud, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomuto

pokračování

závěru: „Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy brozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter.“ Z toho vyplývá, že správní orgán se „nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky.“

[23] Zákon o hazardních hrách neobsahuje výslovně požadavek, aby správní orgán při stanovení výše pokuty zohlednil osobní a majetkové poměry přestupce. S ohledem na výši pokuty (0,2 % horní sazby) a základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z průběhu správního řízení, nenásvědčovalo v této věci nic tomu, že zde bylo riziko likvidačního působení uložené sankce na osobu pachatele. Stěžovatel nepochybil, když při pasivitě žalobce svou úvahou dospěl k závěru, že s ohledem na osobu žalobce nemůže být pokuta ve výši 100 000 Kč likvidační.

[24] Nejdříve je nutno podotknout, že se jedná o zohlednění konečné výše pokuty, i když znění výše citovaného usnesení rozšířeného senátu může na první pohled naznačovat, že pro zhodnocení zákonnosti postupu správního orgánu je podstatné jen rozmezí pokuty předpokládané zákonem. Rozšířený senát však upřesňuje, že povinnost důkladnější činnosti správního orgánu nastává za situace, kdy si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci zákonného rozmezí určitou intenzitu sankce. Z toho vyplývá, že se nejedná o obecné rozmezí sankce stanovené v zákoně, ale již o individualizovanou sankci s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Tomu ostatně nasvědčuje i následný přezkum konečných sankcí bez ohledu na jejich obecné rozpětí uvedené v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 6 As 64/2013-66, ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 As 316/2017-43, ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 As 150/2021-59, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020-42).

[25] Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 425/2017-33, pokud jde o majetkové poměry pachatele, ke kterým je obecně namístě přihlédnout při hodnocení potenciality likvidačního efektu uložené pokuty, vychází správní orgán z údajů doložených samotným pachatelem. Když pachatel žádné údaje ve správním řízení nedoloží, postupuje správní orgán správně, když tuto otázku posoudí na základě svého odhadu (stejný závěr např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-38, ze dne 17. 10. 2018, č. j. 6 As 311/2017-41).

[26] Žalobce zůstal během správního řízení v otázce svých majetkových poměrů pasivní. I když byl v průběhu správního řízení o výši horní hranice sazby, která pro předmětný přestupek představuje horentních 50 000 000 Kč, informován, o svých osobních či majetkových poměrech nic nesdělil. Stěžovatel tedy správně posoudil tuto otázku odhadem. Z průběhu správního řízení, jak je zachycen ve správním spisu, nevyplývalo, že by s ohledem na osobu žalobce, který je dlouholetým podnikatelem, něco nasvědčovalo tomu, že by ho mohla pokuta ve stanovené výši, navíc při existenci možnosti požádat o odložení či placení ve splátkách, skutečně existenčně zasáhnout.

[27] Jak navíc vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, ani pokuta ve výši 100 000 Kč nemůže být brána jako natolik vysoká, že by ji obecně bylo nutné považovat (při pasivitě pachatele a absenci jiných relevantních skutečností vyšších najevo ve správním řízení) za potenciálně likvidační pro nutnost detailnějšího zkoumání osobních a majetkových poměrů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 As 316/2017-43). V rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014-41, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že částka 100 000 Kč obecně nepředstavuje v podnikatelské sféře částku, která by měla likvidační charakter ve významu vzniku platební neschopnosti či nutnosti ukončit podnikatelskou činnost. V rozsudku ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020-42, naopak hovoří Nejvyšší správní soud o obecné potřebě, tj. i bez námítky pachatele, zkoumat osobní a majetkové poměry v případech pokut teprve v rádech vyšších statisíců až milionů korun. Požadavek krajského soudu, aby stěžovatel žalobce vyzval k doložení majetkových poměrů, případně se je pokoušel z veřejných zdrojů sám zjistit, tak není opodstatněný.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[29] V dalším řízení vydá krajský soud rozsudek respektující jak stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu k obdobným případům, tak i jeho právní názor vyslovený v odůvodnění tohoto rozsudku, že nelze přezkoumat soulad výroku a odůvodnění rozhodnutí o přestupku, pokud jde o určení časového rozmezí páchání přestupku, a že stěžovatel nepochybil, když aktivně nezjišťoval osobní a majetkové poměry žalobce.

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

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. prosince 2022

pokračování

Mgr. Eva

předsedkyně

Š
o
n
k
o
v
á

s
e
n
á
t
u