



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **GELP s.r.o.**, se sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1, zast. Mgr. Petrem Konečným, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2023, č. j. 3 A 85/2021-145,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2023, č. j. 3 A 85/2021-145, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je otázka využití kauce poskytnuté formou bankovní záruky podle § 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), pro získání nových povolení k umístění herního prostoru podle § 98 téhož zákona v okamžiku, kdy běží procesy zjišťování pohledávek a použití této kauce podle § 100a téhož zákona, jakož i způsob soudní obrany proti postupu správních orgánů v takové situaci.

[2] Žalobkyně je provozovatelkou hazardních her v herních prostorech. V souladu s § 100 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách tak měla složenou kauci formou bankovní záruky, a to v maximální možné výši 50 000 000 Kč (§ 100 odst. 4 zákona o hazardních hrách). Podanou žalobou se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v blokaci kauce. To se projevilo tak, že dne 3. 6. 2021 byla žalobkyni od příslušných obecních úřadů oznámena nemožnost vyhovět jejím žádostem o nová povolení k umístění herního prostoru podle § 98 téhož zákona, neboť z příslušného informačního systému *vyplývá, že žalovaný kauci blokuje z důvodu údajného problému „s kaucí na straně provozovatele“*.

[3] Městský soud žalobu zamítl nejprve rozsudkem ze dne 11. 1. 2022, č. j. 3 A 85/2021-103, s tím, že žalovaný kauci neblokoval, ale použil její část na uhrazení nedoplatku na dani z hazardních her žalobkyně, a to zákonným způsobem. Nebyla tedy naplněna třetí podmínka pro přiznání ochrany proti nezákonnému zásahu, tj. nezákonnost zásahu. Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud tento rozsudek městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 23. 11. 2022, č. j. 9 As 9/2022-37, protože městský soud nevypořádal žalobu řádně, když zkoumal zákonnost jiného zásahu, než žalobkyně namítala. Chybně se zabýval až následným vývojem, kdy Specializovaný finanční úřad sdělil žalovanému existenci daňového nedoplatku, načež žalovaný vyzval banku poskytující bankovní záruku k uhrazení nedoplatku podle § 100a odst. 3 písm. b) zákona o hazardních hrách, k čemuž následně i došlo. Žalobkyně však nezákonný zásah spatřovala v nemožnosti získat nová povolení k umístění herního prostoru z důvodu blokování kauce žalovaným pro „problémy s kaucí“ na její straně ještě před použitím kauce podle § 100a zákona o hazardních hrách.

[4] Nyní napadeným rozsudkem městský soud žalobu znovu zamítl, jelikož opět neshledal nezákonnost zásahu. Přisvědčil žalobkyni, že zákon umožňuje bez ohledu na počet heren poskytnout kauci i ve větší výši (i v té maximální) a při složení maximální výše kauce již nelze požadovat doplnění. Žalobkyně však pomíjí, že má nedoplatek na dani téměř 100 mil. Kč. Nejeví se proto racionální, že očekává vyhovění jejím žádostem o nová povolení. Městský soud následně dospěl k závěru, že postup žalovaného spočívající v neumožnění využít složenou kauci na získání nových povolení je nejen možný, ale i potřebný. V mezidobí od zrušení či zániku povolení k umístění herního prostoru do případného vyzvání výstavce bankovní záruky je nezbytné, aby nedocházelo k manipulaci s případným přeplatkem, ať už jeho vrácením nebo použitím pro umístění nového herního prostoru. Bez blokace kauce by mohlo dojít ke zmaření cíle správy daní (správné zjištění, stanovení a zabezpečení úhrady daní) a ztížení až znemožnění dobytosti případného daňového nedoplatku nebo nevyplacených výher. Městský soud se pak v souladu s rozsudkem č. j. 9 As 9/2022-37 zaměřil na plynutí času v projednávané věci a uzavřel, že v době oznámení problému s kaucí dne 3. 6. 2021 bylo nezbytné kauci blokovat.

[5] Městský soud hodnotil i zákonnost použití kauce, neboť i to žalobkyně na ústním jednání označila za nezákonný zásah. Shledal však, že žalovaný dodržel zákonné mantinely, přičemž § 100a odst. 3 zákona o hazardních hrách nedává prostor pro správní uvážení. Městský soud připomněl též účel kauce pokrýt mimo jiné případné nedoplatky na dani a uvedl, že složila-li žalobkyně kauci v maximální možné výši bez ohledu na reálný počet jejích herních prostorů, žalovanému nic nebránilo, aby použil i „nadbytečnou“ část kauce.

[6] Městský soud nakonec zamítl provedení důkazu rozhodnutím o posečkání daně pro nadbytečnost. Není totiž rozhodné, zda byl nedoplatek na dani splatný či nikoliv, případně bylo povoleno posečkání. K zablokování kauce dochází již zánikem či zrušením povolení k umístění herního prostoru a žalovaný následně zjišťuje daňové nedoplatky či nevyplacené výhry. Splatnost nedoplatku tedy v okamžiku blokace kauce není relevantní.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání

pokračování

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě kterých požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka předně namítá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném výkladu § 100 a 100a zákona o hazardních hrách, tj. výkladu oprávnění žalovaného blokovat kauci, resp. neumožnit její využití pro účely žádosti o nové povolení k umístění herního prostoru. Dle městského soudu má při každém zrušení či zániku povolení k umístění herního prostoru docházet k zablokování celé kauce složené formou bankovní záruky v maximální výši. A to i v situaci, kdy následně nebude zjištěn žádný daňový nedoplatek. Stěžovatelka považuje takový výklad za nelogický, nesprávný, nezákonný a nedůvodně omezující provozovatele hazardních her. Tím spíše, pokud zákon o hazardních hrách nestanovuje daňovou bezdlužnost jako podmínku pro vydání povolení k umístění herního prostoru.

[9] Stěžovatelka též uvádí, že výklad městského soudu je v rozporu s aktuální praxí žalovaného v případě složení kauce přímo na jeho účet (namísto bankovní záruky, jak to učinila stěžovatelka). Stěžovatelce je z vlastní zkušenosti známo, že složí-li provozovatel kauci ve výši 1 mil. Kč, žalovaný tuto částku bez dalšího přiřadí k povolené herně, a to bez ohledu na případně existující nedoplatky. Není zřejmé, proč je v případě kauce složené formou bankovní záruky uplatňován odlišný přístup.

[10] Městský soud dále dle stěžovatelky nesprávně odmítl provedení důkazu rozhodnutími o posečkání úhrady daně z hazardních her. Navíc je zjevné, že se městský soud neseznámil s předchozím podáním stěžovatelky, ve kterém tyto důkazy navrhovala. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá navržení důkazů až během posledních jednání.

[11] V této souvislosti shledává stěžovatelka napadený rozsudek vnitřně rozporným, když městský soud konstatuje, že existence daňového nedoplatku není rozhodná, a současně odůvodňuje oprávněnost blokace kauce též tím, že stěžovatelka měla nedoplatek na dani z hazardních her. Přitom nerozlišoval, zda šlo o nedoplatek splatný či nikoliv. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Stěžovatelka též odmítá, že by rezignovala na plnění daňových povinností, neboť vzhledem k povolení posečkání se nikdy neocitla v prodlení s hrazením daňových nedoplatků.

[12] Stěžovatelka nakonec připomněla, že správcem daně z hazardních her je Specializovaný finanční úřad, nikoliv žalovaný, který si svým postupem tuto roli fakticky přivlastňuje.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že napadený rozsudek považuje za správný. K námitce ohledně samotné blokace kauce zopakoval své vyjádření k žalobě, že postupoval v souladu se zákonem. Právní úprava žalovanému ukládá povinnost vyzvat výstavce bankovní záruky k úhradě případných nedoplatků. Zákon přitom nerozlišuje, jak došlo ke zrušení nebo zániku povolení, a povinnost zjistit a vypořádat případné nedoplatky nezávisí na počtu zrušených povolení. Žalovaný nemá žádné správní uvážení. Také má za to, že kauci, u které byl zahájen proces jejího vypořádání, nelze považovat za řádně složenou. Po

dobu zjišťování nedoplatků nemůže docházet k zaevidování nových herních prostorů, neboť by se tím žalovaný připravil o možnost vyzvat výstavce záruky k případné úhradě nedoplatků a rovněž by byla znemožněna úhrada případných nevyplacených výher. Složení kaucy v maximální výši – jak to učinila i stěžovatelka – pak provozovatele nechrání před zjišťováním nedoplatků. Výklad stěžovatelky by nakonec znamenal, že by uspokojení z kaucy mohlo proběhnout až v případě zániku všech povolení.

[14] K námitkám nepřezkoumatelnosti žalovaný uvedl, že se ztotožňuje se závěrem městského soudu v bodě 35. napadeného rozsudku (k neprovedení důkazů rozhodnutími o posečkání úhrady daně, pozn. NSS) a napadený rozsudek je přezkoumatelný. Poukázal též na judikaturu zdejšího soudu, dle které není přípustné nepřezkoumatelnost vztahovat i na případy, kdy soud výslovně nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky.

[15] Nejvyšší správní soud po předběžném projednání věci vyzval stěžovatelku i žalovaného přípisem ze dne 12. 4. 2023, č. j. 9 As 62/2023-24, aby se vyjádřili k otázce možného využití soudní ochrany v řízení proti rozhodnutí o nepovolení umístění herního prostoru namísto zásahové žaloby, a to pro její subsidiární povahu.

[16] Žalovaný se ve svém vyjádření s poukazem na judikaturu kasačního soudu ztotožnil s úvahou ohledně nepřípustnosti zásahové žaloby. Jelikož poskytnutí kaucy je jednou z podmínek pro vydání rozhodnutí, měla stěžovatelka namítat nesprávnost postupu v řízení přezkoumávajícím toto rozhodnutí. Navíc je na místě žalobu odmítnout pro nevyužití opravných prostředků. Ani případná upravená žaloba po poučení městským soudem by totiž nebyla přípustná.

[17] Stěžovatelka se samostatně nevyjádřila, ale reagovala na vyjádření žalovaného tak, že trvá na oprávněnosti své žaloby. Judikaturu obsaženou ve vyjádření žalovaného považuje za nepřiléhavou a její interpretaci za zjevně účelovou. Blokáce kaucy ze strany žalovaného nepředstavuje úkon v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k umístění herního prostoru, který by byl přezkoumáván spolu s tímto rozhodnutím. Poukázala na znění § 85 s. ř. s., dle kterého je zásahová žaloba přípustná i tehdy, pokud se lze ochrany domáhat jinými prostředky, a to v případě, že se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu. Přesně toho se stěžovatelka domáhá. Nakonec není důvod její žalobu odmítnout, jelikož posouzení, zda může být úkon správního orgánu pojmově nezákonným zásahem, není otázkou podmínek řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti, namítaných důvodů, včetně důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), vázán svým předchozím rozsudkem č. j. 9 As 9/2022-37.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že projednávaný případ rozhodl mimo standardní pořadí projednávání věcí, jelikož shledal závažné důvody pro takový postup (§ 56 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož předpisu). Jde o přednostní věc, která je

pokračování

u kasačního soudu již podruhé, a kasační stížnost je opět důvodná, což vede k dalšímu prodloužení řízení.

[21] Zároveň, jelikož je věc u kasačního soudu opakovaně, je stěžovatelka omezena v rozsahu uplatnitelných námitek [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.; k limitům aplikace tohoto ustanovení při shledání nedostatečných skutkových zjištění a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, odst. [24] a [25]]. Jelikož byl ovšem předchozí rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný (rozsudek NSS č. j. 9 As 9/2022-37, odst. [12]) a kasační soud nevypořádal otázky týkající se podstaty věci (blokace kauce žalovaným), jsou kasační námitky přípustné.

III.a K poskytnutí ochrany zásahovou žalobou

[22] V projednávané věci se řeší otázka dostatečnosti kauce pro vydání povolení k umístění herního prostoru podle § 98 zákona o hazardních hrách. Složení kauce je jednou ze zákonných podmínek pro vydání kladného rozhodnutí [§ 98 odst. 1 písm. b) téhož zákona]. Naopak, nejsou-li podmínky pro vydání kladného rozhodnutí splněny, je vydáno negativní rozhodnutí (jako tomu bylo např. v případě řešeném v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 8. 2022, č. j. 25 Af 19/2019-103; nebo rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 28. 11. 2022, č. j. 59 A 26/2022-122).

[23] Zásahová žaloba je subsidiárním prostředkem ochrany, tedy je možné ji využít tam, kam ochrana poskytovaná v řízení o žalobě proti rozhodnutí nedosáhne (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, odst. [18] a [20]). Zásahovou žalobou v zásadě nelze přezkoumávat legalitu jednotlivých úkonů správních orgánů před vydáním rozhodnutí, jelikož nepředstavují samostatně přezkoumatelný zásah do práv účastníků řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, odst. [42], či např. rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2022, č. j. 9 As 149/2022-29, odst. [13]), a jsou tak případně přezkoumávány až spolu s rozhodnutím ve věci samé.

[24] Jak vyplývá z výše uvedeného, otázka dostatečnosti kauce je řešena v rámci správního řízení. Má-li správní orgán za to, že provozovatel nesplňuje tuto podmínku, vydá negativní rozhodnutí, proti kterému je možné podat odvolání a následně se domáhat přezkumu ve správním soudnictví v řízení proti rozhodnutí. Ostatně stěžovatelka v žalobě sama tvrdila, že jí byl negativní výsledek správních řízení oznámen dne 3. 6. 2021.

[25] Na druhou stranu lze přisvědčit stěžovateli, že blokace kauce ze strany žalovaného, kterou stěžovatelka označila za nezákonný zásah, nepředstavuje úkon v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k umístění herního prostoru, který by byl přezkoumáván spolu s tímto rozhodnutím. V této části tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že zásahová žaloba je v projednávaném případě i přes svoji subsidiární povahu přípustná.

III.b Srozumitelnost napadeného rozsudku a neprovedení důkazu

[26] Stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně neprovedl důkaz rozhodnutími o posečkání úhrady daně. Zároveň je napadený rozsudek nesrozumitelný, jelikož městský soud přes nerozhodnost splatnosti daňových nedoplatků opírá svůj závěr ve věci samé (oprávněnost blokace kauce) o existenci těchto nedoplatků u stěžovatelky. Námitky spolu souvisí, proto je Nejvyšší správní soud vypořádal dohromady.

[27] Námitky nejsou důvodné.

[28] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že: „[z]a nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“ (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, obdobně novější ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 164/2021-43, odst. [20]). Žádnou takovou vadou napadený rozsudek v projednávané věci netrpí.

[29] Skutečnost, že u stěžovatelky byl v rozhodné době evidován nedoplatek na dani z hazardních her, uvedl městský soud toliko na úvod vlastního posouzení věci (viz bod 23. napadeného rozsudku). Stěžejní odůvodnění závěru městského soudu o oprávněnosti blokace kauce ze strany žalovaného se o existenci daňového nedoplatku neopírá (viz zejména bod 26. napadeného rozsudku). Městský soud též v rámci odůvodnění odmítnutí provedení důkazů rozhodnutími o posečkání daně (bod 35. napadeného rozsudku) uvedl, že v době blokace kauce nebylo a nemohlo být žalovanému známo, zda stěžovatelka má nebo nemá nedoplatek na dani. K jeho zjišťování žalovaný přistupuje až po zablokování kauce. Z toho též vyplývá, že existence daňových nedoplatků není pro účely blokace kauce relevantní. V tomto ohledu je napadený rozsudek srozumitelný.

[30] Městský soud pak v bodě 35. napadeného rozsudku dostatečně odůvodnil neprovedení navržených důkazů rozhodnutími o posečkání úhrady daně. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 52 odst. 1 s. ř. s. *soud rozhodne, které z navržených důkazů provede*. Podle ustálené judikatury kasačního soudu platí, že pokud soud důkaznímu návrhu nevyhoví, musí v souladu se zásadami spravedlivého procesu vyložit, z jakého důvodu navržený důkaz neprovedl (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, nověji ze dne 22. 7. 2022, č. j. 10 Ads 303/2020-52, odst. [17], nebo ze dne 16. 8. 2022, č. j. 9 As 206/2020-46, odst. [31]). To městský soud v projednávané věci učinil.

[31] Nakonec nelze přisvědčit ani námitce, že stěžovatelka uvedené důkazy nenavrhla až během posledních jednání, a tedy se městský soud řádně neseznámil s jejím předchozím podáním. Z úvodních bodů napadeného rozsudku je po porovnání s obsahem spisu městského soudu naopak zřejmé, že se městský soud seznámil se všemi podáními a vyjádřeními stěžovatelky i žalovaného v dané věci. Důkazy rozhodnutími o posečkání úhrady daně stěžovatelka opravdu navrhla poprvé až na jednání dne 24. 1. 2023, načež městský soud jednání odročil za účelem seznámení se s těmito novými skutečnostmi (viz záznam z jednání na č. l. 137 spisu městského soudu). Nynější tvrzení žalobkyně o dřívějším navržení důkazů tedy neodpovídá skutečnosti.

pokračování

[32] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřisvědčil ani dílčímu tvrzení stěžovatelky, že nerezignovala na plnění svých povinností, když jí bylo povoleno posečkání s úhradou daně. Rezignace na plnění daňových povinností je spatřována v tom, že u stěžovatelky byl evidován nedoplatek na dani, což ani sama nerozpporuje. Následné povolení posečkání s úhradou daně nemá na existenci nedoplatku vliv.

III.c K možnosti využít kauci během zjišťování nedoplatků

[33] Podstatou stěžejní kasační námitky je otázka možnosti využít poskytnutou kauci při souběhu procesu zjišťování nedoplatků (§ 100a zákona o hazardních hrách) a řízení o vydání povolení k umístění nového herního prostoru (§ 98 téhož zákona). Stěžovatelka považuje výklad městského soudu za nelogický a nezákonný.

[34] Námitky jsou částečně nedůvodné, avšak napadený rozsudek v této části trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, kterou je Nejvyšší správní soud povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[35] Stěžovatelce lze na úvod přisvědčit, že daňová bezdlužnost není výslovnou podmínkou vydání povolení k umístění herního prostoru podle § 98 zákona o hazardních hrách. Je však podmínkou pro vydání základního povolení k provozování hazardní hry [§ 87 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 91 téhož zákona], které je nezbytné pro vydání povolení k umístění herního prostoru [§ 98 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 97 odst. 3 téhož zákona]. Zrušením nebo zánikem základního povolení též zaniká povolení k umístění herního prostoru [§ 104 písm. b) téhož zákona]. Svým způsobem je tedy daňová bezdlužnost obecným předpokladem provozování hazardních her.

[36] Další podmínkou pro vydání povolení k umístění herního prostoru je poskytnutí kaucí podle § 100 zákona o hazardních hrách [§ 98 odst. 1 písm. b) téhož zákona]. Tuto kauci je možné poskytnout dvěma různými – nicméně rovnocennými – způsoby: na zvláštní účet u žalovaného, nebo formou bankovní záruky [§ 100 odst. 1 písm. a) a b) stejného zákona]. Podle odst. 4 písm. a) téhož zákona činí výše kaucí 1 mil. Kč za každou hernu, nejméně však 10 mil. Kč a nejvýše 50 mil. Kč.

[37] Podle důvodové zprávy k § 100 (kaucí pro účely povolení k umístění herního prostoru) a § 89 (kaucí pro účely základního povolení k provozování hazardních her, která není vyžadována u hazardních her, u kterých se vydává povolení k umístění herního prostoru) zákona o hazardních hrách slouží kaucí k zajištění pohledávek státu ve formě daně z hazardních her a pokuty uložené za správní delikt podle zákona o hazardních hrách, jakož i k zajištění výplat výher sázejícím (§ 89 odst. 4 ve spojení s § 100 odst. 5 zákona). Smyslem kaucí je tedy zabezpečení schopnosti provozovatele dostát zákonným požadavkům a svým závazkům, včetně odrazujících funkcí.

[38] Z toho důvodu zákon o hazardních hrách dále v § 100a upravuje použití kaucí, ke kterému může dojít po pravomocném zrušení nebo zániku povolení k umístění herního prostoru. Zákon přitom skutečně nerozlišuje, zda dojde k zániku nebo zrušení jen jednoho či více povolení a z jakého důvodu. Ustanovení § 100a odst. 3 zákona o hazardních hrách toliko stanoví, že v případě poskytnutí kaucí formou bankovní záruky, jako je tomu i v projednávané věci, vyzve žalovaný *v příslušném rozsahu výstavce bankovní záruky*

k uhrazení nedoplatku evidovaného k devadesátému dni ode dne pravomocného zrušení nebo zániku u celního úřadu, správce daně z hazardních her, nebo ministerstva (tj. žalovaného, pozn. NSS). Podle odst. 4 stejného ustanovení žalovaný vyzve výstavce bankovní záruky k uhrazení nedoplatku nejdříve po 90 dnech, nejpozději však do 6 měsíců ode dne pravomocného zrušení nebo zániku povolení k umístění herního prostoru.

[39] Z uvedeného vyplývá, že po okamžiku právní moci zrušení nebo zániku povolení k umístění herního prostoru má žalovaný nejméně 90 dnů na to, aby zjistil případné daňové nedoplatky provozovatele hazardní hry, k jejichž uhrazení je kauce určena. Nejdříve po těchto 90 dnech může žalovaný vyzvat výstavce bankovní záruky k úhradě nedoplatků evidovaných právě k devadesátému dni od právní moci zrušení či zániku povolení. Nejpozději musí žalovaný výstavce vyzvat do 6 měsíců. S ohledem na výše uvedený smysl a účel poskytnuté kauce městský soud v napadeném rozsudku dovodil logický závěr, že v mezidobí od zrušení či zániku povolení do vyzvání výstavce je nezbytné, aby nedocházelo k manipulaci s přebývající kaucí, a to ani jejím využitím pro nová povolení.

[40] Nejvyšší správní soud doplňuje, že pokud by došlo k využití kauce a byla vydána nová povolení, příslušná část kauce by již nebyla použitelná pro úhradu případných daňových nedoplatků, jakož i pokut nebo nevyplacených výher. Podle § 100a odst. 3 zákona o hazardních hrách žalovaný vyzve výstavce bankovní záruky *v příslušném rozsahu*. Obdobně je tomu ve vztahu ke kauci poskytnuté složením peněžních prostředků na zvláštní účet u žalovaného, kdy podle § 100a odst. 1 zákona o hazardních hrách se složené peněžní prostředky *v příslušném rozsahu* stávají přeplatkem, který je podle okolností vratitelným ve smyslu § 154 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2022, č. j. 2 As 36/2022-30, odst. [23]). Z toho lze dovodit, že u části kauce, která odpovídá dosud platným povolením, proces podle § 100a zákona neprobíhá.

[41] K obdobnému závěru nutně dospěl i městský soud, když v rámci posouzení oprávněnosti blokace kauce v bodě 26. napadeného rozsudku hovoří o *přeplatku* (byť ne zcela přiléhavě, jelikož v případě bankovní záruky z podstaty věci žádný „přeplatek“ nevzniká). Tomuto závěru napovídá i skutkový stav v projednávané věci, kdy žalovaný zjistil u stěžovatelky nedoplatek na dani z hazardních her ve výši téměř 98 mil. Kč, avšak výstavce bankovní záruky vyzval toliko k úhradě částky 36 mil. Kč, jakkoliv byla záruka poskytnuta do výše 50 mil. Kč (viz výzva na č. 1. 95 spisu městského soudu a kopie záruční listiny na č. 1. 23).

[42] Je tedy v souladu se zákonem, že žalovaný příslušnou část kauce „blokuje“ a tuto nelze použít ani pro účely vydání nových povolení. V této části je kasační stížnost nedůvodná.

[43] Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí se stěžovatelkou, že podle městského soudu má docházet k blokaci *celé* kauce, tedy i v části poskytnuté nad rámec požadovaný zákonem. Tento závěr městského soudu vyplývá z bodu 33. napadeného rozsudku, ve kterém městský soud v rámci posouzení zákonnosti použití kauce na úhradu nedoplatku na dani uvedl, že žalovanému nic nebrání použít i „nadbytečnou“ část kauce, složila-li stěžovatelka kauci ve vyšší hodnotě, než bylo zákonem požadováno [v rámci samotného

pokračování

posouzení zákonnosti blokace (zejména bod 26. napadeného rozsudku) se městský soud k rozsahu blokování kaucí výslovně nevyjádřil; hovoří o přeplatku (viz výše), ale z jeho úvah není zřejmé, zda tím myslí část kaucí odpovídající počtu zrušených/zaniklých povolení, anebo celou přebývajícím část kaucí nad rámec počtu zbývajících platných povolení]. Odůvodnění, že žalovanému nic nebrání použít i část kaucí poskytnuté navíc, však není dostatečné. V souladu s principem právního státu může státní moc naopak činit jen to, co jí zákon dovoluje, nikoliv čemu zákon nebrání (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv svobod).

[44] Závěr městského soudu o oprávněnosti použití, jakož i blokace celé „nadbytečné“ části kaucí tedy není nijak odůvodněný, napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Proto jej Nejvyšší správní soud zrušil. Městský soud se v novém řízení nad rámec již posouzeného vypořádá s otázkou rozsahu blokování (a následně použitelné) kaucí a své závěry řádně odůvodní.

[45] K poslední dílčí námitce stěžovatelky ohledně praxe žalovaného, kdy v případě poskytnutí kaucí složením na zvláštní účet žalovaný tuto hned přiřadí k nové herně, Nejvyšší správní soud jen stručně uvádí následující. Jednak stěžovatelka toto své tvrzení nijak nedoložila (uvedla jen, že je jí taková praxe známá z vlastní zkušenosti), jednak není zřejmé, co tím chce říci. Je v souladu se zákonem, pokud provozovatel poskytne kauci a žalovaný ji přiřadí k povolené herně, tedy je vydáno příslušné povolení. V projednávané věci je ovšem řešena otázka, zda žalovaný může již dříve poskytnutou, avšak z důvodu zrušení nebo zániku povolení uvolněnou, kauci blokovat, tj. neumožnit její opětovné využití pro vydání povolení. To je rozdílná situace.

[46] Nejvyšší správní soud závěrem upozorňuje, že stěžovatelka tvrzená oznámení nevyhovění jejím žádostem o nová povolení nijak v průběhu celého soudního řízení nedoložila. Ve spise městského soudu (na č. l. 24 až 66 s výjimkami) je naopak obsažena řada kladných rozhodnutí příslušných obecních úřadů vydaných v období roku 2021, kterými se povolení k umístění té které herny udělují. Ze dne 3. 6. 2021, kdy měla být stěžovatelce oznámena nemožnost vyhovět jejím žádostem o nová povolení, je na č. l. 8 spisu městského soudu toliko rozhodnutí žalovaného, které je však též kladné a kterým se stěžovatelce uděluje nové základní povolení k provozování hazardní hry.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. června 2023

JUDr. Radan Malík

předseda senátu