



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **GIANT STAR s. r. o.**, se sídlem Kurzova 2222/16, Praha 5, zastoupena JUDr. Markétou Tukinskou, Ph.D., advokátkou se sídlem J. V. Sládka 1363/2, Teplice, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 6. 2024, č. j. 141 Af 16/2023-72,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 6. 2024, č. j. 141 Af 16/2023-72, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Předmětem nyní projednávané věci je vyhodnocení dopadu pochybení v oznámení o zahájení řízení o přestupku na běh promlčecí doby a s tím související posouzení zachování totožnosti skutku.

[2] Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2023 uznal Celní úřad pro Ústecký kraj (dále též „celní úřad“) žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon o hazardu“) tím, že v provozovně „BRIX BAR“ na adrese Višňová 1011, Most, nejméně dne 10. 10. 2018 provozovala v rozporu s § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardu vyjmenované hazardní hry prostřednictvím čtyř vyjmenovaných zařízení, ke kterým nebylo uděleno povolení. Celní úřad žalobkyni za daný přestupek uložil pokutu ve výši 200 000 Kč a povinnost úhrady nákladů správního řízení v paušální výši 1 000 Kč. Dále zabral neznámé osobě dotčená herní zařízení a finanční hotovost ve výši 9 800 Kč s tím, že se vlastníkem zabraných věcí stává stát. Správní řízení o přestupku zahájil celní úřad z moci úřední oznámením ze dne

20. 9. 2021. V návaznosti na námitky žalobkyně jí celní úřad přípisem ze dne 3. 11. 2021 sdělil, že toto oznámení bylo zatíženo zřejmými písařskými chybami, pro které může být předmět řízení nesrozumitelným. Celní úřad konstatoval, že uvedeným přípisem předmět řízení upřesnil.

[3] Na základě odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 9. 2023 změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že upřesnil označení herních zařízení, jejichž prostřednictvím žalobkyně v rozporu se zákonem provozovala hazardní hry, a formulačně upřesnil skutkovou větu. Odvolání však neshledal důvodným.

II.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“), ve které primárně namítla, že vytýkané přestupkové jednání bylo promlčené dle § 29 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), ve spojení s § 30 písm. b) téhož zákona, neboť v době tří let nebylo řádně zahájeno přestupkové řízení.

[5] Krajský soud této žalobní námitce přisvědčil, zrušil rozhodnutí žalovaného, vrátil mu věc k dalšímu řízení, a již se nezabýval dalšími žalobními body. Soud poukázal na to, že v oznámení o zahájení přestupku, které bylo žalobkyni doručeno 23. 9. 2021, byla uvedena zcela odlišná provozovna, ve které mělo dojít ke spáchání přestupku („BAR QUATRO“ v Litvínově). Celní úřad sice dodatečně dne 3. 11. 2021 doručil žalobkyni písemnost označenou jako „Upřesnění předmětu řízení a výzva k součinnosti“, ve které označil za místo spáchání přestupku „BRIX BAR“ v Mostě. Nejednalo se však o upřesnění předmětu řízení co do místa spáchání přestupku, nýbrž o uvedení zcela nového místa spáchání přestupku. V oznámení o zahájení přestupkového řízení totiž musí být místo spáchání přestupku uvedeno správně tak, aby nebylo zaměnitelné s jiným. Došlo tak k podstatné změně popisu přestupku, tedy k podstatné změně v totožnosti skutku. Podle krajského soudu se nemohlo jednat o pouhou písařskou chybu či zjevnou nesprávnost, neboť to z oznámení nijak neplyne. Žalobkyně tudíž nemohla z oznámení seznat, zda se přestupkové jednání skutečně týká její provozovny. Není vyloučeno, že celníci konali kontrolu v jeden den na více místech a skutečnost, že se v jedné provozovně nachází 4 výherní automaty bez povolení, není ničím zcela výjimečná. Jediné, co mohlo skutek odlišit, bylo právě místo jeho spáchání. Bez významu je poukaz žalovaného na to, že v oznámení je odkázáno na protokol o kontrole, kde bylo uvedeno správné místo spáchání přestupku. Jedná se o listinu z jiného řízení, která byla navíc vydána dva a půl roku před oznámením. Neobstojí ani jeho argument, že žalobkyni musela být chyba v oznámení zřejmá, protože s ní celní úřad řešil jen jeden přestupek. Jde o spekulaci žalovaného. Místo spáchání přestupku mělo být správně označeno již v oznámení, přičemž případnou změnu mohl a měl celní úřad provést ještě v době, kdy běžela promlčecí doba ohledně daného přestupku. To se nestalo.

III.

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Shrnl obsah protokolu o kontrole, která byla provedena

pokračování

v provozovně žalobkyně dne 10. 10. 2018, zejména popis a specifikaci herních zařízení, u kterých vzniklo důvodné podezření na porušení zákona v souvislosti s jejich provozem. Dále zvýraznil pasáže oznámení, v nichž byly identifikovány znaky spojující přestupek zjištěný při kontrole s přestupkem, o němž bylo dne 23. 9. 2021 zahájeno řízení a následně rozhodnuto. Dodal, že z odkazu na protokol o kontrole, počtu a označení herních zařízení, data zjištění přestupku, vyslovené skutkové podstaty a z popisu přestupku, je zcela zřejmé, že uvedení nesprávného místa je pouze písarskou chybou, která byla následně odstraněna. Žalobkyně nemohla mít pochybnosti, o jakém přestupku bylo řízení zahájeno a vedeno. Stěžovatel zdůraznil, že popis skutku v oznámení slouží k tomu, aby obviněný věděl, v čem je spatřována jeho vina, a mohl tak uplatňovat svoji obranu, a aby skutek nebyl zaměnitelný s jiným. To vše bylo v případě žalobkyně splněno. Není přitom vyloučeno ani to, aby byl v popisu skutku odkaz na konkrétní kontrolní protokol a popis jednání v něm. K tomu stěžovatel odkázal na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 As 163/2019-34, a ze dne 9. 5. 2024, č. j. 4 As 202/2022-36, ve kterých se připouští možnost specifikovat skutek odkazem na kontrolní protokol. Zopakoval, že v posuzované věci odkazovalo oznámení na protokol o kontrole, kde bylo deliktní místo správně vymezeno (provozovna žalobkyně). Byla to jediná kontrola na úseku hazardu realizovaná v provozovně žalobkyně dne 10. 10. 2018, u níž byl zjištěn provoz 4 nelegálních herních zařízení, označených shodně v protokolu o kontrole i oznámení. Krom místa veškeré znaky přestupku souhlasily s obsahem protokolu o kontrole, kterým žalobkyně disponovala před doručením oznámení. Nepochybně tak mohla z oznámení učinit zjištění, že se přestupkové jednání týká její provozovny. Účelově však tvrdila, že BAR QUATRO nezná a nikdy jej neprovozovala. Celní úřad písarské pochybení formálně napravil. Nejednalo se však o žádnou změnu skutku. Z okolností věci vyplývá, že popsáný skutek se nutně týkal provozovny žalobkyně, když je vyloučeno, aby se stejný přestupek odehrál na jiném místě, byl spáchán pomocí stejných výherních přístrojů, byl o něm sepsán stejný kontrolní protokol (se stejnou spisovou značkou a stejnými úředními osobami) s uvedením totožného místa kontroly. Krajský soud odmítl uznat relevanci odkazu na protokol o kontrole v popisu skutku, a zatížil tak svůj rozsudek nezákonností. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že judikatura citovaná stěžovatelem se týkala obecného či stručného vymezení skutku; v souzené věci jde o zahájení přestupkového řízení pro zcela jiný skutek, než pro který byla následně uznána vinnou. Protokol o kontrole přitom není součástí oznámení o zahájení přestupkového řízení, a jeho znalost nemůže být presumována. Argumentace, že věděla, co spáchala, je pak podle žalobkyně v rozporu se zásadami správního řízení, se zákonnými pravidly o popisu skutku a není slučitelná s presumpcí neviny. Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podstatou projednávané věci je neshoda na tom, jaké důsledky má pochybení celního úřadu spočívající v uvedení zcela jiného místa spáchání přestupku v popisu skutku uvedeném v oznámení o zahájení řízení o přestupku. Otázkou je, zda i v takovém případě došlo k platnému zahájení řízení o přestupku, či nikoliv, a tedy, zda se oznámením o zahájení řízení o přestupku přerušila promlčecí doba dle § 32 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích. Sporným je případné porušení totožnosti skutku.

[11] Pro posouzení totožnosti skutku je třeba rozlišit mezi pojmy „skutek“ a „popis skutku“, jak jsou vnímány v kontextu správního trestání i trestního práva, jehož zásady jsou přiměřeně použitelné i pro správní trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2024, č. j. 5 As 254/2023-48). „Skutek“ je to, co se ve vnějším světě objektivně stalo. Jedná se o určitou událost vyvolanou jednáním (konáním či opomenutím) člověka. Naproti tomu „popis skutku“ je jen jeho slovním vyjádřením, které zahrnuje popis těch jednání či skutkových okolností, které lze podřadit formálním znakům přestupku uvedeným v zákoně. Popis skutku je nezbytnou náležitostí příslušného rozhodnutí a musí obsahovat skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty přestupku, který je předmětem řízení. Jinými slovy, musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný přestupek spáchán (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009-66, č. 1975/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 8 Afs 17/2012-375, č. 2822/2013 Sb. NSS; obdobně srov. Šámal, P. a kol.: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, komentář k § 220). Správní orgán vede správní řízení právě ohledně samotného skutku, nikoli popisu skutku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 17/2012-375, odst. 168, obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2007, sp. zn. 7 Tdo 1480/2006, č. 2/2008 Sb. NS). Podstatu skutku lze spatřovat především v jednání a v následku, který jím byl způsoben. Totožnost skutku bude proto zachována, bude-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace. Totožnost skutku nenarušují změny v jednotlivých okolnostech, které individualizují skutek (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 1480/2006, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 143/02, U 21/27 SbNU 261).

[12] Povinnost zachovat totožnost skutku neznamená, že správní orgán musí rozhodnout na základě totožného popisu skutku, který byl uveden v oznámení o zahájení řízení. Řízení slouží právě k tomu, aby konkrétní okolnosti charakterizující daný skutek byly zjištěny a ověřeny. Některé okolnosti tak mohou být oproti oznámení o zahájení řízení přidány, jiné

pokračování

naopak odpadnou, ukáže-li se, že jsou pro následek irelevantní. Toto upřesnění nenarušuje totožnost skutku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2001, sp. zn. 3 Tz 279/2000).

[13] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k popisu skutku v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, uvedl, že „výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší“. Ke stejnému závěru dospěl rozšířený senát také ve svém usnesení ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS. Zde uzavřel, že relevantní nedostatek výroku rozhodnutí ve věci správního trestání zásadně představuje vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Požadavky na skutkové věty a jejich určitost nicméně, a to je podstatné, nelze klást obecně, paušálně, šablonovitě, ale vždy s přihlédnutím ke specifickým daného právního odvětví a povaze přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 Afs 145/2019-57). Požadavek na přesnost popisu (identifikaci) skutku, ve kterém je spatřován přestupek, který je osobě obviněné kladen za vinu, je zcela zásadní zejména pro to, aby tento skutek nemohl být zaměněn s jiným, a nemohlo tak dojít k opětovnému postihu dané osoby za téže jednání. Exaktní vymezení skutku je důležité pro uplatnění práv osoby obviněné z konkrétního přestupku, aby tato přesně věděla, jaké jednání je jí kladeno za vinu. Je tak zapotřebí dodržet maximy trestání v podobě zachování skutku a dbát přitom na to, aby podezřelému bylo zachováno právo na účinnou obhajobu.

[14] V nyní posuzované věci krajský soud evidentně nerefletoval rozdíl mezi skutkem a jeho popisem. Nedostatečně zohlednil totožnost skutku a jeho relevanci k vytýkanému přestupku. Podstatné aspekty jednání (znaky skutkové podstaty přestupku) totiž v projednávaném případě spočívaly podle § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardu v tom, že se zakazuje *provozovat hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení, nebo která nebyla řádně ohlášena podle tohoto zákona*. Znakem dotčeného přestupku tak není jeho spáchání v konkrétním místě, ale toliko provoz nepovolené nebo řádně neohlášené hazardní hry (na technických herních zařízeních). V případě žalobkyně byl tedy protiprávním činem provoz (srov. str. 12 rozhodnutí žalovaného a str. 17 až 24 rozhodnutí celního úřadu) konkrétních zařízení (provoz v rozporu se zákonem na nich), resp. takto skutkově vymezené jednání. Pro skutek tak bez dalšího nebylo určující vymezení správné provozovny. Jednalo se toliko o součást popisu skutku (jeho širšího vymezení). V této souvislosti pak nelze přehlédnout, že součástí jeho popisu v oznámení o zahájení přestupkového řízení je i přesný odkaz na protokol o kontrole ze dne 5. 2. 2019, který byl žalobkyni předán před doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2024, č. j. 4 As 202/2022-36), což krajský soud nesprávně nezohlednil. V odkazovaném protokolu se přitom uvádí, že žalobkyně je důvodně podezřelá ze spáchání přestupku dle § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardu, přičemž technická herní zařízení, pro jejichž provoz v rozporu se zákonem je podezřelá, byla zajištěná v provozovně na adrese BRIX BAR, Višňová 1011, Most, a byla řádně označena tak, aby nemohlo dojít k jejich záměně (str. 7 protokolu).

[15] Krajský soud se dále nedostatečně zabýval okolnostmi projednávané věci. Pokud u žalobkyně byla provedena jedna jediná kontrola na úseku hazardních her, o níž jí byl předán protokol o kontrole označený nezaměnitelným číslem jednacím, nelze bez dalšího uzavřít, že žalobkyně si nemohla být vědoma, spáchání jakého přestupku je jí přičítáno. Není pravdou, že tvrzení celního úřadu, který se zabývá právě potíráním protiprávního jednání na úseku provozu hazardních her, o tom, že se žalobkyní byl řešen pouze jeden přestupek, je možné bez dalšího označit za spekulaci. V dalším řízení tak bude soud povinen zohlednit relevantní okolnosti projednávané věci a až poté se kvalifikovaně vyjádřit k otázce porušení práva na účinnou obranu, a to při zohlednění odkazu na protokol o kontrole (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 As 163/2019-34). Přihlédne i k tomu, jak dané řízení o přestupku probíhalo a zda v něm právě vinou uvedení nesprávné provozovny v popisu skutku došlo k reálnému zkrácení na právech žalobkyně.

[16] V obecné rovině pak jistě lze souhlasit se žalobkyní, že by neurčité vymezení skutku odporovalo zásadám právního státu. Na druhou stranu však nelze připustit nastolení takového stavu, v němž se pro čistě formální nedostatky, které nemají vliv na práva obviněného, rezignuje na ochranu společnosti před nezákonným jednáním. Soud tak v těchto otázkách musí na jednu stranu vyvážit dostatečnou určitost vymezeného skutku, aby nenastala situace, v níž je někdo stíhán pro jednání, které se v budoucnu teprve individualizuje („něco se na něj najde“). Na stranu druhou je nicméně nutné přihlédnout k tomu, co se v dané věci stalo a s tím hodnotit vědomí podezřelého (obviněného) z přestupku, aby přestupci neodcházeli z řízení s pocitem, že lze díky ryze formálním pochybením správních orgánů, která nemají vliv na jejich práva, beztestně konat protiprávnosti.

[17] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V něm zohlední výše vyslovené závěry a případně vypořádá zbylé žalobní body. V novém řízení krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení dle § 109 odst. 3 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 4. dubna 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně

senátu