



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobkyně: **HALEX PLUS s. r. o.**, J. Valčíka 1259, Otrokovice, zastoupené advokátem Mgr. Tomem Káňou, nám. Míru 6, Frenštát pod Radhoštěm, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, Budějovická 7, Praha, proti rozhodnutí ze dne 11. 8. 2022, čj. 40544-2/2022-900000-311, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2024, čj. 62 Af 41/2022-26,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2024, čj. 62 Af 41/2022-26, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2022, čj. 40544-2/2022-900000-311, a rozhodnutí Celního úřadu pro Zlínský kraj ze dne 18. 7. 2022, čj. 54484-6/2022-640000-12, **se ruší**.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 20 342 Kč do rukou jejího advokáta Mgr. Toma Káni ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Ve věci jde o otevření uzamčených schránek (kasiček), které se nacházely uvnitř technických zařízení (herních automatů) zadržených podle zákona o hazardních hrách. Správní orgány dříve (do roku 2024) nebyly oprávněny uzamčené kasičky otevřít, a jejich otevření si tedy musely vynutit. Zde však k tomu nezvolily vhodnou právní cestu.

1. Popis věci

[2] Žalobkyní je společnost, která se zabývá hostinskou činností a která v době rozhodné pro nynější věc v Otrokovicích provozovala Sport Bar Eden.

[3] V letech 2018 a 2019 celní úřad v provozovně žalobkyně zadržel (zabavil) několik technických zařízení, a to kvůli podezření, že jsou na nich provozovány hazardní hry, ke kterým nebylo uděleno potřebné povolení. Celní úřad zařízení zadržel na základě § 121 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, a žalobkyně jejich zadržení dobrovolně umožnila (zařízení vydala). Žalobkyně však nevydala klíče od schránek (kasiček) některých zařízení; uvedla, že kasičky nevybírá ona sama, ale majitelka zařízení – společnost DP&K-CZQ. To, že uvedená společnost zařízení vlastní, ale žalobkyně nijak nedoložila a společnost nereagovala na předvolání k podání vysvětlení.

[4] V březnu 2021 zahájil celní úřad se žalobkyní řízení o přestupku spočívajícím v provozování hazardních her bez povolení. V červnu 2022 pak celní úřad žalobkyni předvolal k provedení úkonu, který spočíval v ohledání technických zařízení v místě jejich uskladnění. Cílem ohledání bylo zpřístupnit kasičky, ve kterých se mohly nacházet peníze. O plánovaném ohledání vyrozuměl celní úřad také opatrovníka, který byl ustanoven neznámému vlastníku zařízení. Žalobkyně se k ohledání nedostavila. V reakci na předvolání uvedla, že zařízení ani klíče k nim nevlastní, majitelem a provozovatelem všech zařízení je společnost DP&K-CZQ, a žalobkyně tedy nemůže schránky zařízení zpřístupnit.

[5] V červenci 2022 celní úřad vydal předběžné opatření podle § 61 odst. 1 správního řádu, kterým žalobkyni nařídil, aby ve stanovené lhůtě zpřístupnila schránky konkrétně vyjmenovaných technických zařízení. Odůvodnil ho potřebou *zjistit a zatímně upravit poměry účastníků řízení v návaznosti na stav peněžních prostředků, které se mohou nacházet uvnitř technických zařízení*. Žalobkyně se proti předběžnému opatření odvolala, Generální ředitelství cel ho však potvrdilo. Uvedlo, že podmínky pro vydání předběžného opatření byly splněny, respektive že vlastnictví věci mezi podmínky nepatří. Splnit uloženou povinnost ani není nemožné – žalobkyně měla technická zařízení před jejich zadržením ve své dispozici a může si zajistit zámečníka.

[6] Rozhodnutí o odvolání napadla žalobkyně u Krajského soudu v Brně; se svou žalobou neuspěla. Krajský soud mimo jiné uvedl, že ve věci *byla splněna podmínka spočívající v nutnosti neodkladného a rychlého postupu v řízení o přestupku* – pro účely dalšího vedení přestupkového řízení bylo nezbytné kasičky otevřít. Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

2. Kasační řízení

[7] Stěžovatelka tvrdí, že pro nařízení předběžného opatření nebyla splněna ani jedna ze dvou alternativních podmínek – nebylo potřeba zatímně upravit poměry účastníků ani nevyvstala obava, že by byla ohrožena exekuce. Předběžné opatření nelze vydat jen proto, aby se tím urychlilo správní řízení.

[8] Generální ředitelství cel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že stěžovatelka měla vztah (poměr) k zadrženým technickým zařízením – byla jejich držitelkou – a právě do tohoto vztahu správní orgán zasáhl (respektive tento poměr upravil).

3. Právní hodnocení

pokračování

[9] Kasační stížnost je důvodná. Celní úřad nebyl oprávněn stěžovatelce předběžným opatřením uložit, aby zpřístupnila kasičky v herních automatech.

[10] Ten, kdo vykonává činnost spočívající v uskutečňování hazardní hry se záměrem dosáhnout zisku, je provozovatelem hazardní hry. K takovým činnostem patří zejména příjem sázek a vkladů do hazardní hry; výplata výhry; další činnosti organizačního, finančního a technického charakteru související s uvedením hazardní hry do provozu a se zajištěním vlastního provozu; a činnosti potřebné pro ukončení a vypořádání hazardní hry (§ 5 zákona o hazardních hrách). Provozovatel se dopustí přestupku tím, že zpřístupňuje hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení (§ 123 odst. 1 písm. b) téhož zákona ve znění účinném před 1. 1. 2021].

[11] Dozorující orgán (tj. zpravidla celní úřad) je povinen zadržet věc, je-li zde důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním je porušován zákon o hazardních hrách. Dozorovaná osoba nebo osoba, která má věc v době zadržení u sebe, je povinna zadržené věci dozorujícímu orgánu vydat. Odmítá-li vydání, jsou jí tyto věci odňaty. Dozorující orgán neprodleně vyhotoví úřední záznam, ve kterém uvede mimo jiné popis zadržených věcí a jejich množství (§ 121 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách ve znění účinném před 1. 1. 2021).

[12] S účinností od 1. 1. 2024 bylo do zákona o hazardních hrách vloženo ustanovení § 121b, podle kterého dozorující orgán uloží dozorované osobě nebo osobě, která má věc v době zadržení u sebe, povinnost zpřístupnit schránku, kterou zadržovaná věc obsahuje. Pokud tato povinnost není splněna, dozorující orgán schránku zpřístupní, a to i za použití síly. Obsahuje-li zpřístupněná schránka peníze, dozorující orgán je zadrží. Podle důvodové zprávy (k novelizujícímu zákonu č. 349/2023 Sb.) bylo citované ustanovení do zákona o hazardních hrách vloženo v zájmu odstranění nevyhovujícího stavu, kdy dozorující orgán nemohl předběžným rozhodnutím zadržet neznámou věc (respektive vydat neurčité, a tedy nepřezkoumatelné, rozhodnutí o zadržení neznámé věci).

[13] Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení *rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce*. Předběžným opatřením lze mimo jiné účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl (§ 61 odst. 1 správního řádu). Předběžné opatření není konečným rozhodnutím ve věci, přesto za určitých okolností podléhá soudnímu přezkumu. Je tomu tak mimo jiné tehdy, pokud konečné rozhodnutí v sobě věcně nezahrnuje předběžné opatření, respektive neřeší vztahy, které byly předběžným opatřením zatímně upraveny (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS, bod 32).

[14] V nynější věci bylo u soudu napadeno předběžné opatření vydané na základě § 61 správního řádu. Není sporu o tom, že toto předběžné opatření soudnímu přezkumu podléhá – konečné rozhodnutí o přestupku v sobě totiž nemělo věcně zahrnovat povinnost uloženou předběžným opatřením.

[15] Sporné naopak je, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání předběžného opatření. Zatímco správní orgány a krajský soud tvrdí, že splněny byly, stěžovatelka tvrdí opak. NSS souhlasí se stěžovatelkou. Zároveň však připomíná, že nynější stěžovatelčin

úspěch nemůže mít vliv na konečné rozhodnutí ve věci, tj. na rozhodnutí o stěžovatelské přestupku proti zákonu o hazardních hrách. V řízení o přestupku byla stěžovatelka uznána vinnou; neuspěla ani se žalobou, ani s kasační stížností (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2024, čj. 9 As 189/2024-18). Předběžné opatření se přitom netýkalo otázky stěžovatelské odpovědnosti za provozování hazardních her v rozporu se zákonem či naplnění definice provozování hazardních her a nemělo ani vliv na výši uložené sankce. Celní orgány nezaložily svůj závěr, že stěžovatelka spáchala přestupek podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách, na zjištěních vyplývajících z otevření schránek (podrobněji viz bod 19 citovaného rozsudku).

[16] V nynější věci se řeší předběžné opatření vydané v roce 2022, tj. ještě před účinností novely, která do zákona o hazardních hrách vložila ustanovení, podle něhož je dozorující orgán oprávněn otevřít – a to i za užití síly – schránky (kasičky) v zadržovaných technických zařízeních (viz [12]). Právě to je pro věc zásadní. Celní úřad v provozovně stěžovatelky zadržel technická zařízení, aniž věděl a aniž byl oprávněn zjistit, co uvnitř nich je (respektive kolik peněz je v uzamčených kasičkách). Následně stál před otázkou, na základě jakého zákonného ustanovení může kasičky otevřít, případně komu a na základě jakého ustanovení může uložit, aby otevření kasiček zajistil. Dalšími podstatnými okolnostmi bylo to, že stěžovatelka klíče od kasiček (podle svého tvrzení) neměla, neexistoval doklad o tom, kdo je vlastníkem zařízení (tj. kdo by klíče mít měl), a společnost, kterou stěžovatelka označila jako vlastníka zařízení, byla nekontaktní.

[17] Důvody, proč celní úřad o otevření schránek usiloval, si lze představit v zásadě dva. Jedním je zájem na přesném popisu zadržovaných zařízení, respektive na určení množství zadržovaných peněz. Druhým je zájem na prokázání toho, že stěžovatelka byla provozovatelkou hazardních her podle § 5 zákona o hazardních hrách, tj. že hazardní hry uskutečňovala se záměrem dosáhnout zisku. Ani jeden z těchto důvodů však nesvědčí o potřebě ve věci vydat předběžné opatření. Předběžné opatření lze totiž podle zákona vydat jen tehdy, je-li třeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce (konečného rozhodnutí ve věci). Účelem předběžného opatření je tedy upravit vztahy účastníků řízení tak, aby se předešlo těžko zvrátitelným změnám, které by znemožňovaly (či nepřiměřeně ztěžovaly) nastolení stavu souladného se zákonem, respektive stavu odpovídajícího konečnému rozhodnutí ve věci.

[18] Záměrem zákona o hazardních hrách je regulovat hazardní hry, a to v zájmu předcházení patologickému hráčství a s ním spojeným společenským nákladům. Stavem, který je v souladu se zákonem o hazardních hrách, je tedy takový stav, kdy oprávněná osoba provozuje jen takové hazardní hry, které nevyžadují povolení či které byly státem povoleny. V případě stěžovatelky vzniklo podezření, že provozuje hazardní hry nepovolené. Bylo tedy třeba tomuto jejímu jednání zamezit (herní zařízení předběžně zadržet) a případně stěžovatelce stanovit náležitý trest (a odradit ji tak od dalšího provozování nepovolených hazardních her). Uložení povinnosti zpřístupnit kasičky v herních zařízeních nesměruje ani k nastolení stavu, kdy nepovolené hazardní hry nebudou nadále provozovány, ani k zajištění toho, že stěžovatelka zaplatí uloženou pokutu. Proto tato povinnost nemohla být uložena předběžným opatřením vydaným podle § 61 správního řádu.

[19] V úvahu připadalo uložení povinnosti vydat jako kýženu věc přímo peníze z kasiček – vzhledem k důvodnému podezření, že v souvislosti s jejím (jejich) užíváním je porušován

pokračování

zákon o hazardních hrách. Dále bylo možné uvažovat o postupu podle správního řádu a uložit stěžovatelce povinnost předložit technická zařízení se všemi jejich součástmi (tedy i klíči), případně přímo peníze z kasiček. K tomu je na základě usnesení správního orgánu povinen vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe (§ 54 správního řádu). Není-li povinnost předložit věc splněna, lze provést exekuci odebráním movité věci (podle § 125 a násl. správního řádu). Oprávněná úřední osoba přitom může učinit osobní prohlídku povinného a prohlídku bytu (sídla, místa podnikání) a jiných místností povinného; u toho může otevřít i uzavřené skříně nebo jiné schránky, v nichž se podle důvodného předpokladu nachází movitá věc, kterou má povinný vydat.

[20] Vzhledem k povaze nynějšího sporu a s ohledem na současný právní stav – existenci § 121b zákona o hazardních hrách – však postačí, učiní-li NSS následující závěr: správní orgány řešené předběžné opatření vydaly, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky. Ke zpřístupnění uzamčených kasiček uvnitř zadržených technických zařízení nemohly správní orgány použít předběžné opatření.

[21] Krajský soud měl proto jejich rozhodnutí zrušit. Svůj jiný postup odůvodnil tím, že otevření kasiček bylo z hlediska řízení o stěžovatelčině přestupku nezbytné. Tato argumentace však k vydání (respektive nezrušení) předběžného opatření nestačí. Předběžné opatření se nevydává, je-li nezbytné v průběhu řízení zjistit skutkový stav, ale je-li v průběhu řízení potřeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce (konečného rozhodnutí ve věci).

4. Závěr a náklady řízení

[22] Krajský soud nezrušil rozhodnutí správních orgánů, ačkoli měl. Správní orgány totiž vydaly (respektive potvrdily) předběžné opatření, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky. NSS proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil také rozhodnutí správních orgánů – krajskému soudu, vázanému právním názorem NSS, by stejně nezbylo než tato rozhodnutí zrušit.

[23] NSS nevyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (jak předpokládá § 78 odst. 4 s. ř. s.). Soudní přezkum se totiž týkal předběžného rozhodnutí, které celní úřad vydal z vlastního podnětu a které – jak se teď ukázalo – vydat vůbec nemohl. Krom toho samotné řízení o přestupku, v němž bylo předběžné rozhodnutí vydáno, už skončilo.

[24] Při zrušení nejen soudního, ale i správních rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který v projednávané věci přísluší stěžovateli (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Stěžovatelka tak dostane celkovou náhradu nákladů řízení ve výši **20 342 Kč** tvořenou těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši **8 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);

- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za dva úkony právní služby (převzetí věci, žaloba). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5; § 9 odst. 4 písm. d); § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke každému ze dvou úkonů právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To dohromady činí **6 800 Kč**.
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby (kasační stížnost). Odměna činí 3 100 Kč, náhrada hotových výdajů 300 Kč, dohromady **3 400 Kč**.
- částkou DPH ve výši 21 % z vypočtené odměny a paušálních náhrad (10 200 Kč), kterou je advokát coby plátce DPH povinen odvést; ta činí **2 142 Kč**.

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

V Brně dne 11. června 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu