

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **M. V.**, zastoupen Mgr. Jiřím Lukešem, advokátem se sídlem Smetanova 347/9, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2016, č. j. 31 Af 62/2014 - 71,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2016, č. j. 31 Af 62/2014 - 71, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Specializovaný finanční úřad (dále také „správní orgán I. stupně“) vydal dne 30. 1. 2014, rozhodnutí č. j. 493930/13-4000-49000-203325, kterým uložil žalobci pokutu ve výši 850 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (dále též „rozhodnutí o pokutě“). Pokuta byla žalobci uložena podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „zákon o loteriích“), a to za porušení § 4 odst. 10 tohoto zákona. Porušení předmětného ustanovení se žalobce měl dopustit tím, že se v období od 1. 1. 2012 do 2. 10. 2012 účastnil na sázkách v zahraničí.

[2] Rozhodnutí o pokutě napadl žalobce odvoláním, které zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 4. 2014, č. j. 8967/14/5000-2600-711361 (dále jen „rozhodnutí o odvolání“) a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí o odvolání žalobu ke Krajskému soudu v Brně, ve které uplatnil řadu námitek. Zejména brojil proti příslušnosti Specializovaného finančního úřadu a dovozoval nemožnost aplikace ustanovení § 4 odst. 10 zákona o loteriích na jeho případ. Obsáhle poukazoval na to, že není provozovatelem loterie, a nemůže proto být trestán za předmětné sázení. Obsáhle poukazoval i na rozpor zákona o loteriích s právem EU a brojil proti výši udělené pokuty.

[4] Krajský soud žalobu zamítl výše citovaným rozsudkem. Dle soudu nelze rozhodnutí o pokutě posoudit jako nicotné, neboť Specializovaný finanční úřad byl k jeho vydání věcně příslušný. Žalobce dle soudu naplnil skutkovou podstatu správního deliktu tím, že se účastnil sázek v zahraničí, při nichž jsou sázky placeny do zahraničí. Výši žalobci udělené pokuty považoval soud za odpovídající zjištěným skutečnostem. Námitky žalobce týkající se propagace zahraničních sázkových společností posoudil soud jako irelevantní. Krajský soud dále uvedl, že nespatřuje ve vnitrostátní právní úpravě rozpor s právem Evropské unie.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že právní úprava obsažená v zákoně o loteriích odporuje primárnímu právu EU a neměla tak být v tomto případě aplikována. Krajský soud stěžovatelovu obsáhlou žalobní argumentaci ohledně práva EU vypořádal pouhým konstatováním nerozpornosti vnitrostátní právní úpravy s úpravou unijní. Tento závěr ovšem soud blíže neodůvodnil. Stěžovatel dále vytkl krajskému soudu závěry ve vztahu k § 46 odst. 1 zákona o loteriích. Citované ustanovení dopadá výhradně na provozovatele loterií, nikoliv na stěžovatele, který takovým provozovatelem není. Nelze dovozovat věcnou příslušnost finančního úřadu, ani Specializovaného finančního úřadu pro projednání předmětného správního deliktu. Žalobce nespadá ani pod tzv. vybrané subjekty vyjmenované v § 11 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „zákon o Finanční správě“). Stěžovatel poukazoval na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci a aplikaci nesprávné právní normy. V posledním bodě kasační stížnosti stěžovatel brojil proti výši uložené pokuty. Navrhl zrušení rozsudku krajského soudu, popř. i správních rozhodnutí.

IV.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s právním posouzením věci krajským soudem a setrvává na svém stanovisku, že vůči stěžovateli bylo postupováno v souladu s účinnou právní úpravou.

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, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné, či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, *je* i *povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

[12] Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „[s]*oudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

[13] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl

publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je jinak společný závěr, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“.

[14] Nejvyšší správní soud s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

[15] Rozsudek krajského soudu nesplňuje výše uvedená kritéria přezkoumatelnosti. Soud se totiž v předmětném rozsudku řádně nevyjádřil ke všem žalobním námitkám stěžovatele, ve kterých poukazoval na rozpor s primárním právem Evropské unie. Krajský soud ke všem takovým námitkám stěžovatele uvedl v rozsudku pouze následující: „*Zdejší soud konstatuje, že právní oblast není dosud harmonizována pomocí sekundárních pramenů práva Evropské unie, kterými jsou nařízení a směrnice. A v případě chybějící harmonizující právní úpravy je nutné především vycházet ze znění úpravy vnitrostátní, tedy z úpravy dle zákona o loteriích. Zdejší soud proto nespatřuje ve vnitrostátní úpravě rozpor s právem*

Evropské unie.“ Stěžovatel ovšem v žalobě nezpochybňoval, že by oblast loterií a jiných podobných her nebyla upravena nařízeními a směrnicemi. Stěžovatel obsáhle poukazoval na primární právo EU, zejména Smlouvu o fungování Evropské unie a v ní upravené zásady volného pohybu služeb a kapitálu. V této souvislosti stěžovatel upozorňoval na zásady přímého účinku a nadřazenosti unijního práva, na vědomost českého zákonodárce ohledně rozpornosti právní úpravy loterií a jiných podobných her s právem EU (plynoucí z důvodových zpráv k novelizacím zákona o loteriích) a na další souvislosti. Ve své replice ze dne 24. 11. 2014 stěžovatel zopakoval, že si je vědom neexistence aplikovatelné směrnice či nařízení; tato skutečnost ovšem nezakládá možnost správních orgánu nezohlednit primární právo EU, které je shodně jako právo sekundární vynutitelné a závazné. Stěžovatel dále v replice uvedl, že rozpor zákona o loteriích s unijním právem je neoddiskutovatelný a byl konstatován přímo v důvodové zprávě k zákonu. Stěžovatel odkázal na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věcech *Gambelli* (C-243/01, ze dne 6. 11. 2003), *Engelmann* (C-64/08, ze dne 9. 9. 2010), *Markus Stoß* (C-316/07, ze dne 8. 9. 2010) a *Carmen media Group Ltd.* (C-46/08, ze dne 8. 9. 2010). Z těchto rozhodnutí dle stěžovatele plyne, že zákaz účastnit se na sázkových hrách v zahraničí porušuje zásadu volného pohybu služeb. Na takto stěžovatelem specifikovaný žalobní bod ovšem krajský soud neposkytl ve výše citované části rozsudku žádnou odpověď. Krajský soud se vůbec nezabýval namítaným porušením primárního práva Evropské unie, namítanou judikaturou Soudního dvora, resp. dalšími námitkami stěžovatele. Vypořádání předmětných žalobních tvrzení nejde vyvodit ani z jiných částí rozsudku. Dle ustálené judikatury zdejšího soudu přitom platí, že krajský soud je povinen vypořádat všechny žalobní námitky. V opačném případě je nutno jeho rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů (viz např. rozsudek ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 111). Již z tohoto důvodu bylo nutno rozsudek krajského soudu zrušit.

[16] Krajský soud řádně nevypořádal ani další uplatněné námitky. Stěžovatel v žalobě dále poukazoval na to, že správními orgány aplikovaná právní úprava nedopadá na danou situaci. Tento svůj názor stěžovatel odůvodnil tím, že § 4 odst. 10 zákona o loteriích cílí nikoliv na sázející, nýbrž na provozovatele loterií, a dále poukázal na vznik a logiku daného ustanovení, jeho konstrukci, systematické zařazení atp. Krajský soud v této souvislosti v rozsudku lapidárně uvedl, že stěžovatel naplnil skutkovou podstatu předmětného správního deliktu, a doplnil, že výklad § 4 odst. 10 ve spojení s § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích je zcela zřejmý. Deliktu účasti na sázkách v zahraničí se tak dle krajského soudu může dopustit i fyzická osoba, která se účastnila na sázkách v zahraničí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nejsou závěry krajského soudu podloženy náležitou argumentaci, která by jednoznačně vyvracela obsáhlou a zdůvodněnou žalobní argumentací stěžovatele. Krajský soud neprovedl řádný výklad citovaného ustanovení a ani důkladně nevypořádal stěžovatelem uplatněné námitky. Krajský soud se zejména nikterak nevypořádal s nosným tvrzením stěžovatele, že delikt je zacílen výhradně na provozovatele loterií, což stěžovatel zdůvodňoval řadou logických tvrzení. Stejně tak nevypořádal podstatná (rozvádějící) tvrzení stěžovatele, např. že systematické zařazení předmětného ustanovení svědčí o vůli zákonodárce postihovat výhradně provozovatele loterií nebo jiných podobných her, což potvrzuje i maximální možná výše pokuty atp. Explicitní vyjádření úvah soudu ohledně aplikovatelnosti § 4 odst. 10 zákona o loteriích i na osoby neprovozující loterii bylo na místě zejména s ohledem na skutečnost, že v bodě 11

rozsudku krajský soud uvedl, že předmětný správní delikt „*je podřazen pod ustanovení vymezující provozování loterie či podobné hry*“, a dále, že „[s]*právní delikty, kterých se osoba provozující loterii může dopustit, jsou upraveny ustanovením § 4 zákona o loteriích*“. I v tomto ohledu tedy nelze než konstatovat nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu (vedle výše citovaných rozsudků srov. i rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 6. 2011, č. j. 7 As 56/2011 - 88).

[17] Krajský soud pominul jádro žalobní argumentace i ve vztahu k namítané nepříslušnosti Specializovaného finančního úřadu. Krajský soud v souvislosti s touto žalobní námitkou posuzoval, zda „*žalobce jako fyzická osoba splňuje kritéria pro vybraný subjekt dle § 11 zákona o Finanční správě*“, a následně věc posoudil tak, že „[u]*stanovení § 4 týkající se správních deliktů v zákoně o loteriích, tak vybraný subjekt – osobu provozující loterii, dle ustanovení § 11 odst. 2 písm. h) zákona o Finanční správě rozšiřuje i o správní delikty, které páchají fyzické osoby*“. Stěžovatel ovšem v žalobě netvrdil, že Specializovaný finanční úřad není příslušným pro fyzické osoby, ani že by provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry nemohla být fyzická osoba. Stěžovatel namítl, že vybraným subjektem je pouze provozovatel loterie nebo jiné podobné hry, kterým on není a nikdy nebyl. Krajský soud tudíž shodně jako v případě námitky týkající se neaplikovatelnosti § 4 odst. 10 zákona o loteriích na stěžovatelovu skutkovou situaci (viz výše) nevyložil a následně nevypořádal předmětnou námitku ve shodě s jejím obsahem.

[18] Z výše uvedených důvodů nemohl rozsudek krajského soudu obstát. Souhrn a intenzita výše vytčených vad v dané věci brání přezkumu kasačních námitek. Jakékoliv úvahy kasačního soudu by s ohledem na výše uvedené byly přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech.

[19] Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu s odkazem na vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] V dalším řízení krajský soud výše uvedená pochybení napraví. Krajský soud tedy řádně vypořádá všechny uplatněné žalobní námitky, přičemž bude mít na paměti i jejich obsah a smysl (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09, sp. zn. IV. ÚS 919/14 ze dne 10. 12. 2014 atp.).

[21] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

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

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

pokračování

V Brně dne 29. listopadu 2016

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu