

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 žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2017, č. j. 31 Af 62/2014 - 95,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů 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 též „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, při nichž jsou sázky placeny do zahraničí.

[2] Rozhodnutí o pokutě napadl žalobce odvoláním, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 3. 4. 2014, č. j. 8967/14/5000-26000-711361 (dále též „rozhodnutí o odvolání“), a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí o odvolání žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, č. j. 31 Af 62/2014 - 71.

[4] Žalobce napadl rozsudek včasnou kasační stížností. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 As 118/2016 - 54, byl označený rozsudek krajského soudu zrušen z důvodu řádného nevypořádání všech žalobních námitek.

[5] Krajský soud následně rozsudkem ze dne 31. 5. 2017, č. j. 31 Af 62/2014 - 95, zrušil rozhodnutí o odvolání. Uvedl, že zákon o loteriích byl s účinností od 1. 1. 2017 zrušen a nahrazen zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Zákon o hazardních hrách pak na rozdíl od zákona o loteriích nepovažuje za deliktní jednání fyzické osoby, která se účastní sázek v zahraniční, při nichž jsou sázky placeny do zahraničí. Soud tak ve shodě s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, na projednávanou věc aplikoval pravidlo, že rozhoduje-li soud ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy byl na věc aplikovaný zákon následně změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se trestnost činu posoudí a trest uloží podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější. Krajský soud tudíž vyšel nikoli z právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ale aplikoval právní úpravu pozdější, která je pro žalobce příznivější. Zrušil proto rozhodnutí o odvolání a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náklady řízení.

III.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Uvedl, že si je vědom usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, nicméně je názoru, že rozšířený senát se v tomto usnesení nezabýval veškerými aspekty a dopady jím vysloveného názoru. Nutnost prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. neplyne z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu ani z právních principů. Z rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva lze dovodit pouze požadavek, aby rozhodnutí o vině a trestu za správní delikt byla skutkově i právně plně přezkoumatelná soudem, nikoliv již však požadavek na zohlednění změn právní úpravy. Stěžovatel dále uvedl, že povinnost soudu přihlédnout k nové příznivější právní úpravě neplyne ani z § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť předmětné moderační právo má pouze dispozitivní charakter. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ovšem svým závěrem, že ke změně právní úpravy je soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, předmětnou změnu právní úpravy řadí naroveň tak významným pochybením jako jsou nicotnost napadeného rozhodnutí, prekluze práva stanovit daň atp. Stěžovatel rovněž polemizoval se závěrem

rozšířeného senátu, že správní orgány při rozhodování o vině a trestu pouze předpřipraví podklady pro rozhodnutí soudu. Správní soudnictví má přezkumný charakter a není pokračováním správního řízení. Správní orgány ve věci správního deliktu vydají pravomocné rozhodnutí a výklad rozšířeného senátu účinky tohoto pravomocného rozhodnutí degraduje. Nadto pokud není správní rozhodnutí napadeno správní žalobou, jde podle výkladu rozšířeného senátu v podstatě o rozhodnutí bez právních účinků. Stěžovatel dále poukázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 5 Tdo 1588/2005, a dodal, že hranici, kdy se použije příznivější právní úprava, tvoří právní moc rozhodnutí o správním deliktu. Vzhledem k tomu, že o správním deliktu pravomocně rozhodne již správní orgán, nemělo by se v rámci navazujícího soudního řízení přihlížet ke změně právní úpravy. Závěr rozšířeného senátu nadto podle názoru stěžovatele vede k porušení zásady rovnosti. Zaprvé totiž bezdůvodně zvýhodňuje osoby, které podaly žalobu, oproti osobám, které ji nepodaly. Zadruhé pak zvýhodňuje osoby, jejichž žaloba je správními soudy projednávána po tak dlouhý časový úsek, že dojde ke změně právní úpravy, před osobami, o jejichž žalobě soud rozhodne rychleji (tj. v době, kdy ještě nedošlo ke změně právní úpravy). Stěžovatel dále namítl, že krajský soud se dopustil procesního pochybení, když zrušil rozhodnutí o odvolání namísto toho, aby sám užil moderační právo dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Takový postup je nehospodárný a neúčelný; stěžovatel je povinen v dalším řízení převzít názor krajského soudu. Stěžovatel rozporoval i postup krajského soudu při určení nákladů řízení. Soud měl přistoupit k aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. a žalobci nepřiznat náhradu nákladů řízení, neboť důvodem zrušení rozhodnutí o odvolání nebylo pochybení správních orgánů, ale změna příslušné právní úpravy. Navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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 není důvodná.

[10] V nyní projednávané věci bylo rozhodnutím o odvolání potvrzeno rozhodnutí, kterým byla žalobci podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích udělena pokuta ve výši 850 000 Kč, neboť se v období od 1. 1. 2012 do 2. 10. 2012 účastnil na sázkách v zahraničí, při nichž jsou sázky placeny do zahraničí. Tímto svým jednáním měl porušit § 4 odst. 10 zákona o loteriích, podle kterého *„je zakázáno provozování cizozemských loterií včetně prodeje cizozemských losů, účast na sázkách v zahraničí, při nichž jsou sázky placeny do zahraničí, a sbírka sázek pro sázkové hry provozované v zahraničí nebo zprostředkování sázek na sázkové hry provozované v zahraničí. Provozování tuzemských loterií a jiných podobných her, při nichž jsou sázky placeny v zahraničí, je zakázáno. Ministerstvo může k zajištění vzájemnosti povolit z tohoto zákazu výjimku*“.

[11] Krajský soud předmětné rozhodnutí o odvolání zrušil. Upozornil, že zákon o loteriích byl s účinností od 1. 1. 2017 zrušen a nahrazen zákonem o hazardních hrách (viz § 140 a § 141 zákona o hazardních hrách). Zákon o hazardních hrách pak již nepovažuje za deliktní jednání fyzické osoby, která se účastní sázek v zahraničí, při nichž jsou sázky placeny do zahraničí (srov. hlavu II zákona o hazardních hrách). Krajský soud proto s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci je namístě přihlédnout ke změně právní úpravy, která nastala až po právní moci napadených správních rozhodnutí, a zrušit rozhodnutí o odvolání.

[12] Stěžovatel v nyní podané kasační stížnosti *a priori* nezpochybňuje tento postup krajského soudu. Polemizuje s právním názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v jeho usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, publikovaném pod č. 3528/2017 Sb. NSS (dále také „usnesení rozšířeného senátu“).

[13] Výrok předmětného usnesení rozšířeného senátu zní následovně: „*Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.*“

[14] V odůvodnění usnesení pak rozšířený senát mj. uvedl: „*Je-li soud nadán úplnou kasační pravomocí nejen z hlediska nezákonnosti správního rozhodnutí, vadného řízení, ale i nedostatečnosti skutkových zjištění, je zřejmé, že i hmotněprávní posouzení věci musí odpovídat aktuálnímu právnímu stavu v době jeho rozhodování. Plná jurisdikce se tedy uplatní jak co do jejího obsahu, tak co do času. Na tom nic nemění fakt, že by soud nenahrazoval svým výrokem správní rozhodnutí (s výjimkou moderace), ale na příznivější změnu zákona by reagoval prostým kasačním výrokem bez stopy výtky vůči správnímu orgánu I. a II. stupně, ovšem se závazným právním názorem k aplikaci a interpretaci hmotného práva na správním orgánem správně zjištěný (či soudem doplněný) skutkový stav. Důležité ovšem je, aby soud měl povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona, bez ohledu, jestli to žalobce učiní předmětem svých žalobních námitek.*“

[15] Citovaným usnesením rozšířeného senátu zdejšího soudu je nyní rozhodující senát vázán. Nevzal-li by jej při svém rozhodování v úvahu, jednalo by se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s ř. s. *a contrario*, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95). Ostatně, výše citovaný názor rozšířeného senátu byl převzat do řady navazujících rozhodnutí zdejšího soudu (viz např. rozsudky ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4 Afs 34/2017 - 57, ze dne 31. 7. 2017, č. j. 5 As 245/2015 - 47, ze dne 30. 8. 2017, č. j. 5 As 15/2017 - 38, či ze dne 1. 6. 2017, č. j. 6 As 89/2017 - 37).

[16] Námitky stěžovatele proti usnesení rozšířeného senátu vznesené v kasační stížnosti ve své většině nepředstavují argumentaci konkurující názoru rozšířeného senátu, nýbrž opakují myšlenky a východiska, se kterými předložil pátý senát Nejvyššího správního

soudu věc rozšířenému senátu, a která byla rovněž vyjádřena v disentu 3 soudců k usnesení rozšířeného senátu. Jde tedy o argumentaci, kterou musel rozšířený senát při svém rozhodování vzít v potaz. I přesto se rozšířený senát přiklonil k výše citovanému závěru o povinnosti správního soudu přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

[17] Sedmému senátu proto nezbylo, než závěry rozšířeného senátu vyjádřené v jeho usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, převzít i pro nyní projednávanou věc a v podrobnostech na ně odkázat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, publ. pod č. 1792/2009 Sb. NSS).

[18] Z procení opatrnosti zdejší soud k jednotlivým stížním tvrzením obsaženým v kasační stížnosti dodává následující:

[19] K tvrzení stěžovatele, že nutnost prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. („*Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*“) neplyne z rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, odkazuje zdejší soud na ty části usnesení rozšířeného senátu, ve kterých rozšířený senát explicitně řeší vztah judikatury daných institucí k projednávané otázce (viz body 27, 29, 31 až 34, 41 atp.).

[20] Ke stěžovatelem tvrzené dispoziční povaze moderačního práva ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. a souvisejícím tvrzením Nejvyšší správní soud odkazuje na výše citovanou pasáž usnesení rozšířeného senátu, kde rozšířený senát (jsa si nepochybně vědom textace § 78 odst. 2 s. ř. s.) explicitně konstatoval, že je důležité, aby „*soud měl povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona, bez ohledu, jestli to žalobce učiní předmětem svých žalobních námitek*“. Dále pak rozšířený senát dospěl k závěru, že „*Omezit nápravu křivd způsobených nepřihlédnutím k příznivější právní úpravě v těchto věcech pouze na případy, kdy se sám žalobce bude dožadovat moderace trestu, případně soud zruší rozhodnutí správního orgánu z jiného důvodu, by bylo nutné považovat za denegatio iustitiae ve zbylých případech*.“

[21] V další námitce stěžovatel tvrdil, že správní orgány nemají roli pouhých „předpřipravovacích“ institucí, neboť správní soudnictví není pokračováním správního řízení. I stran této námitky je namístě poukázat na usnesení rozšířeného senátu, ve kterém se rozšířený senát k dané otázce explicitně vyjádřil: „*Správní soudy, resp. soudy rozhodující ve správním soudnictví v I. stupni, tak mají sice roli retrospektivně přezkumnou, ale vlivem zvýšeného důrazu na naplnění všech stránek spravedlivého procesu o trestním obvinění plní spíše úlohu jakési „kvaziodvolací“ instance, která musí mít možnost sama napravit nepřípustný zásah do práv, byť takovýto zásah nebyl vůbec způsoben vadným postupem správního orgánu. Formální oddělení správního řízení a správního soudnictví traktované často myšlenkou, že správní soudnictví není pokračováním správního řízení, která je jinak vůdčím principem poměru obou procesů a rozdílných pravomocí správních orgánů a správních soudů, zde ustupuje požadavku ústavně souladného výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s. s ústavními a mezinárodními předpisy aplikovanými ve věcech správního trestání splňujících charakteristiky trestního obvinění.*“

[22] Jako relevantní pak nelze posoudit ani odkaz stěžovatele na judikaturu Nejvyššího soudu, dle které je možné zohlednit zásadu použití příznivější pozdější právní úpravy ve prospěch pachatele pouze do okamžiku právní moci rozhodnutí ve věci. Rozšířený senát totiž i přes znalost této judikatury (poukaz na uvedenou judikaturu byl obsažen v předkládajícím usnesení) dospěl pro oblast správního soudnictví k odlišnému právnímu závěru, kterýžto je nyní rozhodující senát povinen respektovat.

[23] To stejné platí i pro tvrzení stěžovatele poukazující na porušení zásady rovnosti (stěžovatel poukazoval na možnou nerovnost mezi osobami, které správní rozhodnutí napadly žalobou, a osobami, které žalobu nepodaly, resp. na nerovnost způsobenou různou délkou řízení před krajskými soudy). I tyto důsledky musel rozšířený senát při svém rozhodnutí vzít v potaz. Ostatně uvedená tvrzení zůstala pouze v obecné a spekulativní rovině. Stěžovatel neuvedl žádné konkrétní případy takové nerovnosti, resp. nepoukazoval na žádnou jinou věc, ve které by mělo být postupováno jinak, než v případě žalobce.

[24] Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud námitku, že krajský soud měl využít moderačního práva ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „*Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“ Soud tedy může ke snížení trestu (či k upuštění od něj) přistoupit pouze, pokud zde nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí. V dané věci však byly jednoznačně dány důvody ke zrušení správního rozhodnutí, viz výše.

[25] Krajský soud nepochybil ani při rozhodování o nákladech řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. platí, že „*Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*“ Lze sice přisvědčit stěžovateli, že úspěch žalobce nebyl zapříčiněn pochybením stěžovatele, či správního orgánu I. stupně, nicméně i přesto nelze dojít k jinému závěru, než že žalobce měl ve věci plný úspěch. Ke shodnému závěru ostatně Nejvyšší správní soud již dospěl v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 As 104/2013 - 61, kde mj. uvedl, že „[p]*řestože v daném případě nebylo shledáno pochybení žalovaného* (správního orgánu – pozn. soudu), *měl stěžovatel* (žalobce – pozn. soudu) *ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení.*“

[26] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na

náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 29. listopadu 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu