



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Pavla Molka a Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Hamé, s. r. o.**, se sídlem Na Drahách 814, Kunovice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2013, čj. 12361/13/5000-26000-711065, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2015, čj. 30 Af 96/2013 - 41,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2015, čj. 30 Af 96/2013 - 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Správní řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 2. 2013, čj. 12472/13/4000-07602-203325, uložil Specializovaný finanční úřad podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), žalobci pokutu ve výši 500 000 Kč, neboť dospěl k závěru, že pět soutěží pořádaných žalobcem v průběhu roku 2012 naplnilo pojmové znaky spotřebitelské loterie, které jsou § 1 odst. 5 zákona o loteriích zakázány. K vyjádření žalobce, že k porušení zákazu nedošlo, neboť připravoval soutěže v souladu se stanoviskem Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 11. 5. 2006 nazvané „*Akce o ceny – herní koncepty, které nepodléhají zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů*“, Specializovaný finanční úřad uvedl, že dané stanovisko nepředstavuje závazný výklad zákona, na což je v jeho úvodu upozorněno; navíc není již několik let aktuální a na internetových stránkách ministerstva je umístěno pouze v části výslovně označené jako archiv.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu odvoláním, v němž mj. namítl, že se ve všech případech jednalo o povolené marketingové soutěže ve smyslu stanoviska ministerstva ze dne 11. 5. 2006, nikoliv o spotřebitelské loterie. Toto stanovisko žalobce považoval za závazné pro správní orgány a odlišnou interpretaci Specializovaného finančního úřadu označil za nepředvídatelný obrat v interpretaci pojmu spotřebitelská soutěž, odporující dosavadní praxi.

[3] Žalovaný (dále „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 29. 4. 2013, čj. 12361/13/5000-26000-711065, odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu potvrdil. K žalobcem tvrzenému obratu v interpretaci pojmu spotřebitelská soutěž, jež se měla opírat o stanovisko ministerstva, stěžovatel poukázal na nezávazný charakter tohoto stanoviska. Podle něj nepředstavovalo závazný výklad zákona, ale toliko metodickou pomůcku, což ostatně vyplývalo i z jeho znění. Specializovaný finanční úřad proto nepochybil tím, že se namísto stanoviska řídil závazným zákonným předpisem. Výklad zastávaný ve stanovisku odporoval podle stěžovatele zákonu o loteriích. Zatímco ve stanovisku bylo uvedeno, že soutěže, jejichž výhercem se stala osoba, která zaslala svoji odpověď (např. prostřednictvím SMS zprávy) v určitém pořadí, neobsahovaly prvek náhody, a tedy nepodléhaly regulaci podle zákona o loteriích, podle stěžovatele byl vítěz takové soutěže určen „*slosováním nebo jiným náhodným výběrem*“ ve smyslu § 1 odst. 5 zákona o loteriích. Stěžovatel také konstatoval, že uvedené stanovisko je již zařazeno do archivu na internetových stránkách ministerstva, zřejmě i pro jistou nejednoznačnost a zastaralost.

## II. Řízení před krajským soudem

[4] Žalobce napadl rozhodnutí stěžovatele ze dne 29. 4. 2013 žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Měl za to, že se stěžovatel s důvody uplatněnými v odvolání uspokojivě nelypořádal. Podle žalobce bylo stanovisko ministerstva pro správní orgány závazné a změna rozhodovací praxe měla být oznámena předem, veřejně a transparentně. Přestože bylo stanovisko zařazeno do archivu, bylo stále bez větších obtíží elektronicky dostupné.

[5] Stěžovatel ve vyjádření k žalobě namítl, že stanovisko ministerstva nemá povahu pramene práva a nebylo publikováno v žádné oficiální sbírce. Tomu odpovídal i jeho úvod, v němž bylo napsáno, že „*tento dokument má charakter pouze určité pomůcky pro provozovatele akcí a ceny a nejedná se o závazný výklad zákona*“. Navíc bylo překonáno praxí.

[6] Krajský soud shledal žalobu z části důvodnou, proto zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 29. 4. 2013 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel podle něj dostatečně nezdůvodnil, jak stanovisko ministerstva, jemuž neodpovídá postup správních orgánů v této věci, ovlivnilo reálnou správní praxi orgánů finanční správy při dozoru nad provozováním spotřebitelských loterií. V případě, že uvedené stanovisko bylo ze strany orgánů finanční správy dodržováno a bylo známo mezi dotčenými obchodníky provozujícími marketingové akce, pak se skutečně mohla utvořit správní praxe, jíž se žalobce měl právo dovolávat v rámci principu předvídatelnosti rozhodování správních orgánů. Stěžovatel měl podle krajského soudu ve svém rozhodnutí srozumitelně a přezkoumatelně vysvětlit, z jakého důvodu stanovisko ministerstva nepředstavovalo akceptovaný výklad zákona. Argumentace, že stanovisko nemá povahu formálně závazného pramene práva a představuje pouze názor autora v určitém čase, je sice správná, nikoli však dostačující. Konstataování stěžovatele, že se žádná správní praxe nevytvořila, neobstojí. Pak by bylo totiž třeba odůvodnit, z jakého důvodu se stěžovatel chtěl odchýlit od stanoviska ministerstva coby nadřízeného orgánu a zda bylo toto stanovisko nahrazeno jiným výkladem. Stěžovatel byl tedy povinen podrobně se vypořádat s názorem ministerstva uvedeným

pokračování

ve stanovisku a zohlednit ve svém posouzení principy legitimního očekávání a individualizace správního trestání. Krajský soud proto uzavřel, že napadené rozhodnutí stěžovatele bylo nepřezkoumatelné, neboť z něj nebylo zřejmé, zda nebylo postupováno v rozporu se správní praxí, která mohla být založena stanoviskem ministerstva. Ostatní žalobní námitky shledal nedůvodnými.

### III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce k ní

[7] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností. V jejím úvodu namítá, že se krajský soud nezabýval všemi žalobními námitkami, neboť vlastní podstatu sporu – zda bylo na místě uložení pokuty žalobci – ponechal zcela bez povšimnutí a nechal tak její řešení na případném dalším soudním řízení. Podle stěžovatele „[v] konečném důsledku tak ve vztahu k účastníkovi řízení došlo k odepření spravedlnosti, neboť nebyla podána odpověď na klíčovou otázku, zda tedy účastník řízení při pořádání svých soutěží postupoval v rozporu s ust. § 1 odst. 5 zákona o loteriích, či nikoliv“. Stejně tak některé argumenty uvedené ve vyjádření k žalobě krajský soud nechal zcela bez povšimnutí, včetně argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007 – 251, publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS.

[8] Stanovisko ministerstva představuje vyjádření právního názoru jeho autora, přičemž je v něm vyjádřena jeho nezávaznost a jako adresáti jsou uvedeni provozovatelé akcí o ceny, nikoliv správní orgány. Stěžovatelovu podřízenost vůči ministerstvu nelze vnímat absolutně a uvedené stanovisko nelze vnímat jako závazný akt, který by zavazoval orgány finanční správy. Nelze ani přehlédnout, že toto stanovisko bylo v minulosti zařazeno na internetových stránkách ministerstva do archivu a již delší dobu není na těchto stránkách vůbec dohledatelné, čímž ministerstvo dalo jasně najevo, že právní názory v něm vyjádřené již nepovažuje minimálně za aktuální, resp. správné. Stanovisko nebylo služební cestou publikováno, nebylo jím rozhodováno a stěžovateli není známo, že by byl v něm uvedený výklad opakovaně potvrzován. Na základě jednoho sdělení ministerstva nemohla být založena ustálená rozhodovací správní praxe. Stěžovatel nezná případ, kdy by bylo postupováno v souladu se stanoviskem ministerstva. I kdyby tomu tak bylo, což stěžovatel odmítá, znepřístupnění stanoviska svědčí o záměru ministerstva znemožnit odvolávání se na něj. Pokud si ho žalobce opatřil v době jeho nedostupnosti neoficiální cestou, nelze hovořit o jeho dobré víře či legitimním očekávání.

[9] Stěžovatel tvrdí, že se krajský soud měl jednoznačně vyjádřit k tomu, zda stanovisko ministerstva bylo vůbec způsobilé založit nějakou rozhodovací praxi, avšak namísto toho zavázal stěžovatele při vydávání nového rozhodnutí o odvolání tak, aby tuto otázku stěžovatel vyřešil sám.

[10] Povinnost vypořádat se s rozhodovací praxí nastupuje teprve v okamžiku, kdy se od ní správní orgán hodlá odchýlit. Navíc se musí skutečně jednat o rozhodovací praxi, nikoliv o jediný právní názor. Do té doby není vyžadováno, aby správní orgán neustále deklaroval, že rozhoduje v souladu s rozhodovací praxí, resp. aby uvedl, že se jedná o první rozhodnutí v určité typové věci, případně x-té rozhodnutí v pořadí, avšak ještě nelze hovořit o tom, že se určitá rozhodovací praxe utvořila. Požadavek krajského soudu jde nad rámec požadavků zákona. Pokud žalobce tvrdil, že se určitá rozhodovací praxe na základě uvedeného stanoviska ustálila, měl tato svá slova prokázat. Tím, že krajský soud požaduje po stěžovateli zjištění, zda se taková praxe ustálila, přenáší mimo zákonný rámec důkazní břemeno z žalobce na stěžovatele. Krajský soud měl uvedené zjistit sám a v případě, že by dospěl ke kladnému závěru, zhodnotit dostatečnost zdůvodnění odklonu. I kdyby se určitá správní praxe ustálila,

správní orgány vysvětlily ve svých rozhodnutích, že stanovisko ministerstva je pro ně nezávazné a je v rozporu se zněním zákona o loteriích, neboť nelze připustit výklad, podle něhož u soutěží s předem stanoveným pořadím výherní SMS zprávy je vyloučena náhoda. I při opakované účasti se pouze zvyšuje šance na výhru, ale podstatným znakem soutěže zůstává princip slosování nebo jiného náhodného výběru. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že trvá na svých výhradách vůči postupu obou správních orgánů. Není mu zřejmé, v čem tkví *ratio legis* úpravy zákazu spotřebitelských loterií v § 1 odst. 5 zákona o loteriích. Kvalita zpracování zákonné úpravy je nízká, důvodová zpráva mlčí. Za této situace vyplnilo stanovisko ministerstvo výkladové vakuum a částečně korigovalo nedostatky zákonné úpravy. Tento výklad respektovaly nejen osoby, na něž zákonná úprava spotřebitelských loterií dopadá, ale i orgány finanční správy. V roce 2012 došlo k názorovému obratu ze strany finanční správy, který žalobce nemohl předvídat, jelikož tento obrat nebyl nikterak prezentován a správní praxe se držela předchozího výkladu ministerstva. Podle něj je stanovisko ministerstva pro orgány finanční správy závazné a správní orgány dosavadní správní praxi porušily. Přestože žalobci argumentace krajského soudu plně nesvědčí, považuje napadený rozsudek za věcně správný. Navíc má za to, že před podáním kasační stížnosti uplynula lhůta k uložení pokuty podle § 48 odst. 3 zákona o loteriích. Závěrem uvedl, že není zřejmé, zda jménem stěžovatele podala doplnění kasační stížnosti osoba splňující požadavky § 105 odst. 2 s. ř. s.

#### IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[12] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Doplnění kasační stížnosti bylo sepsáno osobou splňující požadavky § 105 odst. 2 s. ř. s. (viz protokol nahrazující podání na č. l. 38 spisu Nejvyššího správního soudu). Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] V nyní posuzovaném případě krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle názoru krajského soudu z něj nebylo zřejmé, zda nebylo postupováno v rozporu se správní praxí, která mohla být založena uvedeným stanoviskem ministerstva, jímž žalobce argumentoval v odvolacím řízení. Stěžovatele zavázal, aby v dalším řízení zodpověděl otázku, zda byla stanoviskem ministerstva založena správní praxe zakládající legitimní očekávání.

[14] Nejprve Nejvyšší správní soud připomíná, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíží adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad)*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, body 81–82).

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele. V první řadě je na místě zdůraznit, že stěžovatel ve svém rozhodnutí vysvětlil, proč nepostupoval podle stanoviska ministerstva. Stěžovatel uvedl, že musí respektovat zásadu legality, tedy řídit se zákony a jinými právními předpisy. Stanovisko ministerstva považoval za toliko metodickou pomůcku, jak ostatně podle něj vyplývalo z jeho znění. Nejednalo se o závazný výklad zákona (viz str. 7–8 jeho rozhodnutí). Zároveň stěžovatel podrobně vysvětlil, v čem shledal stanovisko rozporným se zákonem o loteriích (viz výše bod [3] a str. 8–9 jeho rozhodnutí). Krajský soud v napadeném rozsudku stěžovateli vytýká, že měl vysvětlit, z jakého důvodu se chtěl od stanoviska odchýlit (str. 12 rozsudku). Jak ale vyplývá z právě uvedeného, přehlédl, že tak stěžovatel ve svém rozhodnutí učinil. Zároveň je z rozhodnutí stěžovatele zřejmé, že si nebyl vědom žádné ustálené správní praxe, s níž by měl povinnost se v odůvodnění rozhodnutí vypořádat. Žalobce ve svém odvolání spojoval jím tvrzenou správní praxi především s uvedeným stanoviskem ministerstva, s nímž se stěžovatel vypořádal; žádná správní rozhodnutí potvrzující výklad zastávaný ve stanovisku či jiné důkazy v odvolacím řízení předloženy nebyly. Nutno navíc podotknout, že k závěru o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí nepostačují případné dílčí nedostatky v odůvodnění, ale až takové nedostatky, které brání jeho soudnímu přezkumu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 Afs 39/2014 - 31, bod 11). O takový případ se nejedná. Ostatně i z obsahu žaloby je zřejmé, že žalobce rozhodnutí stěžovatele porozuměl a byl schopný s jeho odůvodněním polemizovat. Za těchto okolností rozhodnutí stěžovatele z hlediska své přezkoumatelnosti ob stojí.

[16] Jiná situace by ovšem nastala v případě, kdyby byla prokázána existence správní praxe zakládající legitimní očekávání žalobce, jak byla vymezena ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Pokud by tato praxe svědčila o jiném výkladu pojmu spotřebitelská loterie, než v nyní posuzované věci zastává stěžovatel, bylo by skutečně jeho povinností svůj odlišný postup řádně odůvodnit dle požadavků vyplývajících z citovaného usnesení. Jestliže by tak neučinil, pak by jeho rozhodnutí nedostálo požadavkům na řádné odůvodnění odchylky od ustálené praxe. To, že stěžovatel svůj postup lišící se od správní praxe neodůvodňoval, je jen logický důsledek toho, že je přesvědčen o tom, že správní praxe k výkladu pojmu spotřebitelská loterie, tak jak ji prezentuje žalobce, neexistuje.

[17] Jednoduše shrnuto, to, zda rozhodnutí stěžovatele ob stojí či neob stojí v soudním přezkumu z hlediska své přezkoumatelnosti, závisí v nyní posuzované věci na tom, zda v rozhodné době existovala k výkladu pojmu spotřebitelská loterie ustálená správní praxe zakládající legitimní očekávání žalobce, či nikoliv.

[18] Zatímco žalobce v žalobě tvrdil, že stanovisko ministerstva ovlivnilo vytvoření dosavadní správní praxe v dané oblasti, stěžovatel ve svém vyjádření k žalobě naopak namítal, že toto stanovisko bylo praxí překonáno. Jednalo se tedy o otázku spornou mezi účastníky řízení před krajským soudem a zároveň zásadní pro posouzení přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud k tomu uvedl, že si „na základě podkladů ve spise bez dalšího není schopen učinit úsudek, zda správní praxe v letech 2006 – 2012 byla souladná s citovaným stanoviskem, anebo nikoliv, neboť se jedná o zjištění rázu faktického, které přesahuje mantinely zjišťování skutkového stavu posuzované věci“, a zavázal stěžovatele, aby v dalším řízení tuto otázku zodpověděl.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že zodpovědět otázku existence ustálené správní praxe měl za daných okolností krajský soud sám. Skutečnost, že šlo podle krajského soudu o „zjištění rázu faktického“, tedy skutkovou otázku, nevyjímá rozhodování o ní z jeho pravomoci, neboť krajské soudy ve správním soudnictví rozhodují v plné jurisdikci o právních

i skutkových otázkách (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014 - 50, č. 3252/2015 Sb. NSS, bod 28). Nejvyššímu správnímu soudu proto není zřejmé, co krajský soud mínil oním přesahem mantinelů zjišťování skutkového stavu věci, kvůli němuž nepřistoupil k dokazování za účelem zjištění existence či neexistence ustálené správní praxe, tedy otázky, jež byla mezi stranami sporná a od jejíhož zodpovězení se odvíjel rozsah nároků na odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Krajský soud by dokazováním této jedné skutečnosti nikterak nenahrazoval činnost stěžovatele jakožto správního orgánu, jehož postoj k dané otázce byl navíc zřejmý.

[20] Dokud není zjištěna existence ustálené správní praxe, nelze logicky stěžovateli vytýkat, že ji ve svém rozhodnutí blíže nepopsal a nevypořádal se s ní. Se stanoviskem ministerstva jako takovým a otázkou jeho závaznosti pro správní orgány se stěžovatel řádně vypořádal, jak bylo vysvětleno výše.

[21] K námitce žalobce ohledně uplynutí roční subjektivní lhůty k uložení pokuty před podáním kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud konstatuje, že nynější soudní řízení je vedeno v návaznosti na správní řízení, v němž byla žalobci pravomocně uložena pokuta ve lhůtách podle § 48 odst. 3 zákona o loteriích, takže sama otázka, zda po stěžovatelově rozhodnutí, ovšem před podáním kasační stížnosti tato lhůta uplynula, není pro posouzení zákonnosti rozhodnutí rozhodující.

## V. Závěr

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil tím, že shledal rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným, aniž by v rámci dokazování zjišťoval, zda skutečně existují okolnosti (ustálená správní praxe zakládající legitimní očekávání žalobce), eventuálně ospravedlňující tento závěr. Při záporné odpovědi totiž dotčená část odůvodnění stěžovatelova rozhodnutí kritériím prezkoumatelnosti vyhovuje. Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V posuzovaném případě je za daných okolností nadbytečné zodpovídat zbylé námitky stěžovatele vůči právě rušenému rozsudku.

[23] V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V první řadě bude tedy jeho úkolem zjistit, zda v rozhodné době skutečně existovala ustálená správní praxe zakládající legitimní očekávání, vymezená výše citovaným usnesením rozšířeného senátu, svědčící ve prospěch výkladu pojmu spotřebitelská loterie tak, jak jej zastává žalobce. Nejvyšší správní soud přitom připomíná, že správní praxi zakládající legitimní očekávání může založit nejen činnost, ale i nečinnost orgánů veřejné správy (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 6 Ads 88/2006 - 132, bod 81).

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

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. září 2016

Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu