



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) P. G., b) Development Trade s.r.o.**, IČ 04854799, se sídlem Melantrichova 970/17, Praha 1, oba zast. Mgr. Michalem Varmužou, advokátem, se sídlem Kozinova 21/2, Šumperk, proti žalovanému: **Celní úřad pro Plzeňský kraj**, se sídlem Antonína Uxy 11, Plzeň, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 11. 2019, č. j. 77 A 7/2019 - 110,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Shrnutí předcházejícího řízení**

[1] Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 21. 11. 2019, č. j. 77 A 7/2019 - 110, ve výroku I. odmítl žalobu žalobců a) a b), aby byla žalovanému uložena povinnost navrátit zařízení Pegasus do provozovny žalobce a), zadržené dle úředního záznamu o zadržení věci č. j. 121985-3/2019-600000-61, nebo je jinak vydat žalobci b). Ve výroku II. krajský soud odmítl žalobu žalobce b), aby bylo určeno, že zásah žalovaného, spočívající v zadržení a odnětí zařízení Pegasus dle úředního záznamu o zadržení věci č. j. 121985-3/2019-600000-61, je nezákonný, a aby byla žalovanému uložena povinnost zdržet se nezákonného zásahu do podnikání žalobce b) zadržováním technických zařízení se soutěží Pegasus a povinnost navrátit zadržené zařízení Pegasus žalobci b), zadržené dle úředního záznamu o zadržení věci č. j. 121985-3/2019-600000-61, nebo je jinak vydat žalobci b). Ve výroku III. krajský soud rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] V odůvodnění tohoto usnesení krajský soud uvedl, že při zadržení a odnětí věci podle § 121 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), se ochrany a nápravy lze domáhat písemnými námitkami a proti rozhodnutí o námitkách je možné podat žalobu u správního soudu. V případě úředního záznamu

o zadržení věci a úředního záznamu o odnětí věci je proto žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu nepřípustná z důvodu uvedeného v § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Tento závěr má podle krajského soudu oporu rovněž v rozsudcích Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Aps 2/2009, sp. zn. 5 Aps 2/2011 a sp. zn. 10 As 171/2018. S ohledem na nepřípustnost žaloby proti nezákonnému zásahu ji tedy krajský soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto usnesení krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou blanketní kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel ve stanovené měsíční lhůtě od doručení výzvy k uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti, stěžovatelé ohledně výroku I. napadeného usnesení namítli, že žaloba proti rozhodnutí o námitkách proti zadržení věci má být ochranou jak proti samotnému rozhodnutí ředitele celního úřadu, tak proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v zadržení věci podle § 121 zákona o hazardních hrách. V rámci řízení o této žalobě tak musí mít možnost se domáhat nejenom zrušení rozhodnutí ředitele celního úřadu o námitkách, nýbrž i ochrany proti samotnému zásahu či jeho nápravy. Soudní přezkum rozhodnutí ředitele celního úřadu o námitkách proti zadržení věci je tedy prostředkem, který jim právní řád poskytuje na ochranu před jednáním žalovaného, v němž je spatřován nezákonný zásah. Pokud by se totiž soud v rámci rozhodnutí o žalobě omezil pouze na zrušení rozhodnutí ředitele celního úřadu o námitkách a neuložil žalovanému povinnost navrátit zadržené věci, zakonzervoval by takovým postupem protiprávní stav vyvolaný správním orgánem. Řediteli celního úřadu by v takovém případě nic nebránilo vydávat donekonečna nová rozhodnutí se stejným či jen mírně upraveným odůvodněním, proti nimž by byly neustále podávány nové žaloby. Neobstojí-li tedy rozhodnutí ředitele celního úřadu o námitkách proti zadržení věci, musí být současně s jeho zrušením rozhodnuto o navrácení věci zadržených podle § 121 zákona o hazardních hrách. Odmítnutí návrhu na vyslovení povinnosti navrácení zadržených věcí je proto nezákonné a krajský soud nepřípustným způsobem zkrátil jejich procesní práva, když oddělil tento návrh od žaloby proti rozhodnutí ředitele celního úřadu.

[5] Ve vztahu k výroku II. napadeného usnesení stěžovatel b) namítl, že se žalovaný celní úřad k jím podaným námitkám proti zadržení věci doposud nijak nevyjádřil a chová se, jako by nebyly podány. Celní úřad ho zcela záměrně a vědomě ignoruje, ačkoliv je mu z úřední činnosti známo, že soutěže Pegasus provozuje. Navíc mu ještě nedoručil úřední záznam o zadržení věci a v rámci kontroly porušil povinnost umožnit kontrolovaným osobám účastnit se kontroly. Za této situace není zřejmé, zda i stěžovatel b) se může domáhat zrušení rozhodnutí ředitele celního úřadu o námitkách proti zadržení věci, když o nich správní orgán dosud ve vztahu k němu nerozhodl, anebo zda zůstává stěžovateli b) jen možnost domáhat se svých práv žalobou proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v zadržení soutěží Pegasus. Stěžovateli b) tak nezbylo z hlediska procesní jistoty nic jiného než podání kasační stížnosti a trvání na tom, že má právo domáhat se ochrany před nezákonným zásahem celního úřadu.

[6] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. V něm shrnul průběh řízení o zadržení věci a uvedl, že ředitel celního úřadu rozhodl o námitkách proti tomuto opatření. Toto opatření přitom shledal důvodné a v souladu se zákonem, přičemž se vypořádal i se všemi

pokračování

argumenty stěžovatelů, včetně tvrzení, že provozovatelem zadržovaných věcí byl výhradně stěžovatel b). Jeho neuvedení v rozhodnutí o námitkách představuje jen formální pochybení, a nikoliv vadu, jež by měla za následek nezákonnost tohoto rozhodnutí. O námitkách stěžovatele b) totiž bylo fakticky rozhodnuto a rozhodnutí o námitkách bylo doručeno společnému zástupci obou stěžovatelů.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelé v kasační stížnosti označili důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvržené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*

[9] Proto se Nejvyšší správní soud zabýval zákonností usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[10] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[11] Povahou zásahové žaloby se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, publikovaném pod č. 3687/2018 Sb. NSS. V něm uvedl, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je subsidiární vůči ostatním žalobním typům projednávaných ve správním soudnictví, které tak mají proti jejímu podání přednost, jakož i vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány. Zásahová žaloba je proto přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Žaloba podaná podle § 82 s. ř. s. a násl. tedy podle uvedeného judikátu hraje roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kde ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. není možná.

[12] V posuzované věci je přitom z obsahu žaloby proti nezákonnému zásahu žalovaného i kasační stížnosti naprosto zřejmé, že tvrzený nezákonný zásah má všechny parametry rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatelé totiž brojí proti opatření žalovaného o zadržení věci podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách, kterým byly dne 3. 9. 2019 v provozovně s názvem „Sportbar Na Ružku“ na adrese Třída 1. Máje 132, 330 12 Horní Bříza, zadrženy 3 kusy technických zařízení PEGASUS pro důvodné podezření, že v souvislosti s jejich užíváním docházelo k porušení tohoto zákona, o čemž byl vyhotoven úřední záznam č. 121985-3/2019-600000-61. Námitky podané proti tomuto opatření stěžovatelem a) jako podnikající fyzickou osobou zamítl ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 27. 9. 2019, č. j. 121985-19/2019-600000-61.

[13] Podle zmíněného rozsudku rozšířeného senátu dále platí, že v situaci, kdy žalobce za nezákonný zásah označí mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání). Jinými slovy správní soudy již nejsou oprávněny odmítnout takový žalobní návrh bez dalšího, nýbrž jsou povinny nejprve žalobci podle § 37 odst. 5 s. ř. s. poskytnout lhůtu k úpravě žaloby, ledaže by v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení

dle správného žalobního typu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78). V opačném případě by se správní soud dopustil odepření spravedlnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26). V případě volby nesprávného žalobního typu žalobcem je tedy správní soud povinen stanoveným procesním postupem žalobce upozornit na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projednat, jsou-li splněny další podmínky řízení.

[14] Takový postup však v dané věci nebyl potřebný, neboť stěžovatelé podali správní žalobu nejen proti nezákonnému zásahu správního orgánu, nýbrž i proti rozhodnutí ředitele žalovaného o námitkách ze dne 27. 9. 2019, č. j. 121985-19/2019-600000-61, přičemž v této druhé části byla žaloba usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2019, č. j. 77 A 7/2019 - 106, vyloučena k samostatnému projednání.

[15] Za této situace krajský soud nepochybil, když žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného odmítl, byť tak neměl učinit za použití ustanovení § 85 s. ř. s., které upravuje nepřipustnost zásahové žaloby, pokud se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. V dané věci totiž jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., a proto zde nebyly dány podmínky řízení o zásahové žalobě a tento nedostatek byl neodstranitelný. Krajský soud měl tak tuto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. odstavec 63 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160). Nicméně tato nesprávnost neměla žádný vliv na zákonnost usnesení o odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[16] Ve zmíněném rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že subsidiarita zásahové žaloby znamená, že ji lze projednat teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. ani návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije. Pokud se tedy stěžovatelé mohli domáhat ochrany svých práv formou podání žaloby proti rozhodnutí ředitele žalovaného o námitkách, nepřicházela v úvahu možnost posuzování zákonnosti zadržení věci podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách v rámci souběžně podané zásahové žaloby. V případě zrušení rozhodnutí žalovaného o námitkách i opatření o zadržení věci v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., přičemž prvoinstanční rozhodnutí by mohlo být zrušeno i v navazujícím správním řízení, by musel žalovaný předmětná technická zařízení Pegasus vrátit. Nelze se proto ztotožnit s námitkami stěžovatelů, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jim neumožňuje efektivní ochranu jejich práv.

[17] Pokud se opatření o zadržení věci vztahovalo také na stěžovatele b) a o jeho námitkách ředitel žalovaného doposud nerozhodl, jak se uvádí v kasační stížnosti, je možné se vydání tohoto rozhodnutí domáhat ve správním soudnictví formou podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., které musí předcházet bezvýsledné vyčerpání prostředků pro nápravu tohoto stavu v řízení před správními orgány. Každopádně však tvrzená nečinnost, k níž ve skutečnosti ohledně stěžovatele b) ani nemuselo dojít, což žalovaný uvádí ve vyjádření ke kasační stížnosti, má vztah k námitkám proti opatření o zadržení věci, o nichž se vydává rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné ve správním soudnictví postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Proto se stěžovatel b) ani v případě nečinnosti žalovaného při rozhodování o jím podaných námitkách nemůže domáhat ochrany svých práv formou zásahové žaloby.

[18] Jelikož je tedy napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí zásahové žaloby zákonné, nebyl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

pokračování

#### **IV. Závěr a náklady řízení**

[19] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelé v něm neměli úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 29. května 2020

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu