



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) Ing. David Jánošík**, insolvenční správce společnosti SLOT Group, a.s., v úpadku, se sídlem Gočárova 1105/36, Hradec Králové, **b) SLOT Group, a.s.**, v úpadku, IČO 627 41 560, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zast. Ing. Davidem Jánošíkem, insolvenčním správcem, se sídlem Gočárova 1105/36, Hradec Králové, **c) CEC Praha a.s.**, IČO 256 73 394, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 5, proti žalovanému: **Celní úřad pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem náměstí Svatopluka Čecha 547/8, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2020, sp. zn. 44770-17/2020-570000-61, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 39/2020 - 37, ve znění opravného usnesení ze dne 8. 9. 2020, č. j. 22 Af 39/2020 - 53,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 39/2020 - 37, ve znění opravného usnesení ze dne 8. 9. 2020, č. j. 22 Af 39/2020 - 53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl námitky proti opatření spočívajícímu v zadržení zboží (v rozhodnutí žalovaného uvedených technických herních zařízení) učiněnému celním úřadem dne 11. 2. 2020, ke kterému došlo v souvislosti s výkonem dozoru dne 11. 2. 2020 v provozovně žalobce b) s názvem HERNA CITY, na adrese: Dlouhá třída 1253/13c, Havířov-Město, kde celní úřad zjistil technická zařízení, která žalobce b) provozoval, přestože povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 2 písm. l) zákona č. 209/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, (dále jen „zákon o loteriích“) bylo Ministerstvem financí uděleno jinému subjektu (provozovateli MASOX a.s.) Kontrolní skupině předložené kopie rozhodnutí Ministerstva financí č. j. MF-38884/2015/34-4 a č. j. MF-38884/2015/34-2 nebyly identické v textu s rozhodnutími stejných čísel jednacích, jež eviduje Ministerstvo financí

v aplikaci Informačního systému Státního dozoru nad sázkami a loteriemi. Kontrolní skupinou tak bylo zjištěno, že technická zařízení jsou provozována žalobcem b) bez příslušného povolení.

[2] Žalobci proti tomuto rozhodnutí žalovaného podali žalobu, v níž namítali, že žalobce b) byl v době kontroly oprávněn k provozování předmětných technických herních zařízení. Z rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015, totiž vyplývá, že se žalobce b) namísto dosavadního provozovatele MASOX a.s. stává provozovatelem sázkové hry povolené mimo jiné na základě a v rozsahu rozhodnutí Ministerstva financí, které v této souvislosti schválilo aktualizované herní plány a uložilo žalobci b) povinnosti, které bezezbytku splnil. Dále uvedené rozhodnutí výslovně konstatovalo, že ostatní podmínky povolení sázkové hry obsažené v rozhodnutí ministerstva o povolení zůstávají nadále v platnosti. Žalobci uvedli, že si nedokážou vysvětlit, proč by mělo být v evidenci Ministerstva financí založeno jiné znění předmětného rozhodnutí, a je-li tomu tak, pak jde o politováníhodnou skutečnost, kterou však nelze přičítat k tíži žalobců. Rozhodnutí Ministerstva financí o změně opravňuje žalobce b) k provozování sázkových her, včetně těch, které byly provozovány v kontrolované provozovně. Žalobci se domáhali, aby krajský soud vydal předběžné opatření, kterým uloží žalovanému povinnost vrátit ve prospěch majetkové podstaty žalobce b) zadržené věci sepsané v úředním záznamu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. 444770/2020-570000- 61.

[3] Krajský soud v Ostravě v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2020, sp. zn. 44725-18/2020-570000-61, i opatření o zadržení věci žalovaného ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. 44725-8/2020-570000-61, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Následně vydal opravné usnesení ze dne 8. 9. 2020, č. j. 22 Af 39/2020 - 53, jímž opravil výrok I. rozsudku tak, že se zrušují rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2020, sp. zn. 44770-17/2020-570000-61, a opatření ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. 44770-8/2020-570000-61.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že z § 121 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „ZHH“), vyplývá, že věc (tj. také herní zařízení) lze zadržet pouze tehdy, je-li důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním dochází k porušování tohoto zákona. Konstatoval, že žalovaný přistoupil ke zcela zásadnímu zásahu do vlastnických práv za situace, kdy měl k dispozici dvě verze změnových rozhodnutí, přičemž žalobcem b) byly v podobě ověřených kopií předloženy verze, podle nichž mu svědčilo oprávnění předmětné hry provozovat. Žalovaný pak disponoval verzemi odlišnými, a to na podkladě informací Ministerstva financí. Za této situace nelze podle krajského soudu zjednodušeně dospět k závěru, že žalobce b) jako držitel oprávnění k provozování hazardní hry pravděpodobně takovým oprávněním nedisponuje, neboť žalovaný kromě toho, že existují dvě odlišné verze těchto rozhodnutí, nevyjevil žádné další bližší podstatné okolnosti, které by mohly svědčit jeho závěru. Žalovaný přijal automaticky jako správné verze předložené ministerstvem, aniž by se jakkoli snažil zjistit příčinu odlišností jednotlivých rozhodnutí. S přihlédnutím k presumpci správnosti správních aktů tak žalobci b) za uvedeného stavu nelze vytýkat, že jednal při provozování předmětných her v důvěře ve změnová rozhodnutí, která měl ve svém držení. Nevysvětlena zůstala otázka, jak vlastně k nastalé situaci mohlo dojít. Bez náležitého osvětlení těchto pro věc zásadních skutečností nelze podle krajského soudu vůbec přistoupit k postupu podle § 121 odst. 1 ZHH, neboť již z povahy věci nemůže být naplněna základní podmínka důvodného podezření.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce c)

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Vyjádřil přesvědčení, že s ohledem na nastalé okolnosti, kdy se kontrolní skupině jevílo jako nejpravděpodobnější, že předmětná povolení byla pozměněna či padělána, nebyla jiná

pokračování

možnost než dle § 121 odst. 1 ZHH přistoupit k vydání opatření o zadržení věcí, neboť v době jeho vydání existovalo důvodné podezření, že v souvislosti s jejich užíváním dochází k porušování ZHH. Stěžovatel dále krajskému soudu vytkl pochybení spočívající v tom, že se nezabýval právní úpravou přechodu základního povolení, tj. otázkou, zda tehdy platný a účinný zákon o loteriích přechod základního povolení vůbec umožňoval. Nebylo vůbec možné, aby k převodu povolení došlo z vůle smluvních stran. Převod veřejnoprávních oprávnění či povolení z vůle smluvních stran je totiž možný pouze tehdy, pokud to příslušný zákon, na jehož základě byla taková oprávnění či povolení vydána, umožňuje, resp. takový převod výslovně nezakazuje.

[6] Přestože v návaznosti na koupi obchodního závodu došlo ke změně vydaných rozhodnutí podle § 43 odst. 5 písm. b) zákona o loteriích rozhodnutím ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-5, tak, že Ministerstvo financí změnilo subjekt v rozhodnutí vyjmenovaných povolení ze společnosti MASOX a.s. na žalobce b), nedošlo ke změně subjektu u předmětných povolení, neboť tato ve změnovém rozhodnutí uvedena nebyla. Podle stěžovatele krajský soud pochybil, když vzal za prokázané, že všechna čtyři žalobcem b) předložená povolení k provozování sázkové hry byla vydána ministerstvem v souvislosti s prodejem závodu společností MASOX a.s., ačkoli předmětná povolení nebyla řádně zaevidována v informačním systému státního dozoru nad sázkami a loteriemi.

[7] Další pochybení krajského soudu spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení opatření dle § 121 ZHH, kterému soud přiřkl téměř aspekt konečnosti, kdy celním úřadem vydané rozhodnutí a opatření jako by neměla mít předběžný charakter. Stěžovatel upozornil, že v této oblasti je dán veřejný zájem spočívající v zamezení nezákonného provozování hazardních her na území České republiky, s čímž je spojeno vysoké riziko škodlivých finančních a morálních dopadů pro společnost. Dočasný zásah do vlastnického práva žalobců je v tomto případě nutno poměřovat se zájmem společnosti na odstranění prostředků, které mnohdy slouží k páčání protiprávní činnosti.

[8] Stěžovatel dále požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tomuto návrhu nevyhověl usnesením ze dne 30. 9. 2020, č. j. 4 As 262/2020 - 39.

[9] Žalobce c) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že otázka možnosti převodu nebo přechodu povolení k provozování hazardních her vůbec nebyla předmětem soudního řízení. Námitka stěžovatele, v níž krajskému soudu vytýká, že se opomenul zabývat právní úpravou přechodu základního povolení, je proto nepřipadná. Krajský soud zcela správně posuzoval pouze klíčovou otázku, zda byl splněn předpoklad pro učinění opatření spočívajícího v zadržení věcí podle § 121 ZHH, tedy existence důvodného podezření, že v souvislosti s předmětnými věcmi dochází k porušování ZHH. Interpretace pojmu „důvodné podezření“ ze strany krajského soudu koresponduje s dosavadní interpretací tohoto pojmu zastávanou konstantní judikaturou správních soudů.

[10] Z judikatury vysokých soudů vyplývá, že klade-li zákon jako podmínku určitého procesního postupu orgánů veřejné moci existenci důvodného podezření, musí se jednat o důvodné podezření způsobilé přesvědčit objektivního pozorovatele, resp. musí být toto důvodné podezření podloženo konkrétními a relevantními indiciemi. Jedná se o vyloučení svévole. K zadržení věcí podle § 121 ZHH proto v žádném případě nepostačuje subjektivní pocit a podezření žalovaného, popř. nadřízeného správního orgánu. Krajský soud si počínal správně, když tyto aspekty do svého posouzení promítl. Žalobce c) upozornil, že stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na dokumenty, které nebyly v okamžiku učinění opatření ani rozhodnutí žalovaného součástí správního spisu, a k nimž tak nelze přihlížet při hodnocení správnosti závěrů

učiněných krajským soudem. Ministerstvo financí si zřejmě samo bylo vědomo nedostatků ve své informační a spisové evidenci, což ovšem nelze následně přenášet na provozovatele jednajícího v dobré víře v listiny (změnová rozhodnutí) které od ministerstva převzal a která byla v dané době opatřena doložkou právní moci (na rozdíl od změnových rozhodnutí, na která se odvolává žalovaný, resp. která nyní Ministerstvo financí prezentuje jako ta, která má své evidenci). Za alarmující žalobce c) označil, že příslušné celní úřady nejprve zadržely věci ve vlastnictví žalobce b), aniž by disponovaly originály změnových rozhodnutí opatřenými doložkou právní moci, přičemž se spokojily s tvrzením Ministerstva financí, jehož evidence je nespolehlivá, a až po uplynutí více než dvou měsíců po provedení plošných kontrol a zadržení věcí se dotazují na způsob doručení změnových rozhodnutí spolu s uvedením data a času odeslání, data a času doručení a dne nabytí právní moci, včetně doložení těchto údajů příslušným dokladem. Stěžovatel tedy neměl zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie o tom, že v souvislosti s užíváním věci dochází k porušování zákona. Stěžovatel vůbec nevedl správní spis, ale listinnou i elektronickou verzi spisu vytvořil až na žádost krajského soudu. Jestliže stěžovatel žádný správní spis nevedl, jsou opatření a rozhodnutí stěžovatele nezákonná, neboť nelze objektivně prokázat, že stěžovatel v okamžiku učinění opatření disponoval důvodným podezřením z porušování ZHH. K dotačně tvrzeným důvodům stěžovatele pro učinění opatření nelze přihlížet.

[11] Ostatní žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Shledal přitom vadu, kterou se musel zabývat i bez návrhu.

[13] Kasační stížnost tak je důvodná, byť z jiného než stěžovatelem namítaného důvodu.

[14] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že soudní řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, která se projevuje tím, že se řízení zahajuje se pouze na návrh (srov. § 32 s. ř. s.) a soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkouvává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Předmět soudního řízení je určen obsahem podaného návrhu na zahájení řízení - žaloby, která v případě řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. směřuje proti jednomu či více konkrétně označeným rozhodnutím správního orgánu.

[15] V posuzované věci žaloba směřovala proti v záhlaví označenému rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí námitek proti opatření spočívajícímu v zadržení v rozhodnutí uvedených technických herních zařízení v provozovně žalobce b) s názvem HERNA CITY, na adrese: Dlouhá třída 1253/13c, Havířov-Město.

[16] Krajský soud však naproti tomu v záhlaví napadeného rozsudku uvedl, že předmětem soudního řízení je žaloba proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 16. 3. 2020, sp. zn. 44725-18/2020-570000-61. V části odůvodnění nadepsaném *Vymezení věci* v bodě 1 uvádí, že žalovaný zamítl námitky proti opatření v provozovně žalobce b) označené jako „STAR ARENA“ v Ostravě (nikoli tedy HERNA CITY v Havířově, jak je uvedeno v rozhodnutí stěžovatele ze dne 16. 3. 2020, sp. zn. 44770-17/2020-570000-61, které žalobci napadli žalobou).

pokračování

Krajský soud zde dále uvedl, opatřením o zadržení věci stěžovatel zadržel technická zařízení a finanční hotovost (zatímco v napadeném rozhodnutí stěžovatele bylo rozhodováno pouze o zadržení technických zařízení). Následně krajský soud opravil opravným usnesením výrok napadeného rozsudku, jak je uvedeno v bodě [3] výše. Opravený výrok však nekoresponduje s uvedenými údaji v záhlaví a odůvodnění rozsudku.

[17] Příčinou uvedeného pochybení krajského soudu, v důsledku kterého vybočil z předmětu řízení vymezeného žalobou, je podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečnost, že krajský soud při vydání napadeného rozsudku vycházel z rozsudku téhož soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 38/2020 - 40, kterým bylo zrušeno jiné rozhodnutí i opatření žalovaného ve skutkově i právně podobné věci (obsah posledně uvedeného rozsudku se shoduje s kasační stížností napadeným rozsudkem v posuzované věci). Odtud patrně krajský soud napadený rozsudek „okopíroval“ a opomenul jej přizpůsobit posuzované věci. Ostatně také označení rozhodnutí a opatření žalovaného zrušovaných výrokem I. kasační stížností napadeného rozsudku v této věci bylo před vydáním opravného usnesení stejné, jako ve věci projednávané krajským soudem pod sp. zn. 22 Af 38/2020. Po vydání uvedeného opravného usnesení je nyní situace taková, že rozsudky krajského soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 39/2020 - 37 a č. j. 22 Af 38/2020 - 40, se od sebe liší čísly jednacími zrušovaného rozhodnutí a opatření ve výroku I., ale vymezení projednávané věci v jejich záhlaví a jejich odůvodnění je identické.

[18] Jak již zdejší soud konstatoval v rozsudku ze dne 19. 7. 2012, č. j. 4 Ads 53/2012 - 16, „*Nejvyšší správní soud ve své judikatuře klade důraz na to, aby krajské soudy o skutkově a právně podobných případech rozhodovaly jednotně, což v praxi vede k tomu, že soudy vycházejí ze svých dřívějších rozhodnutí a přejímají již uplatněnou argumentaci. Takový postup rozhodně nelze považovat za nežádoucí, pokud ovšem nevede k paušalizaci a potlačení individuálního přístupu soudu ke každé řešené kauze. Jinými slovy, soud může převzít argumentaci z jiného soudního rozhodnutí, v odůvodnění svého rozhodnutí ji však musí řádně propojit se skutkovými zjištěními v projednávané věci. Takto Městský soud v Praze nepostupoval, a napadené rozhodnutí proto neodpovídá požadavkům na vyloučení libovůle při rozhodování vyplývajícím z práva na spravedlivý proces garantovaného Listinou základních práv a svobod. Podle setrvalé judikatury Ústavního soudu patří povinnost soudů odůvodňovat svá rozhodnutí k základním principům, které představují součást práva na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i součást pojmu právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky, a vylučují libovůli při rozhodování. Z odůvodnění soudního rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí neposkytuje dostatečné záruky o tom, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, publikovaný v ASPI pod č. JUD31147CZ, náleží Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publikovaný v ASPI pod č. JUD31454CZ, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný v ASPI pod č. JUD33121CZ).*“

[19] Těmto požadavkům krajský soud nedostál, neboť odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku (ani poté, co bylo vydáno opravné usnesení) neodpovídá skutkovým zjištěním v projednávané věci, tudíž ani nereaguje na rozhodnutí žalovaného, proti kterému směřovala žaloba. Nemá ani zřejmé, které rozhodnutí krajský soud vlastně přezkoumával, neboť záhlaví rozsudku a jeho odůvodnění nekorespondují s výrokovou částí. Napadený rozsudek je tudíž nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, což představuje vadu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které Nejvyšší správní soud přihlédl z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 téhož zákona.

[20] Jelikož je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, nezabýval se již Nejvyšší správní soud námitkami stěžovatele směřujícími do věci samé, neboť v řízení o kasační stížnosti lze věcně posuzovat pouze přezkoumatelné soudní rozhodnutí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] S přihlédnutím k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě ve znění opravného usnesení zrušil, neboť je zjevné, že kasační stížností napadený rozsudek je stížen vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[22] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku. Na krajském soudu tedy nyní bude, aby ve věci znovu rozhodl tak, aby jeho rozhodnutí bylo srozumitelné.

[23] V novém rozhodnutí ve věci městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. října 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu