

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) Ing. David Jánošík, insolvenční správce společnosti SLOT Group, a.s.**, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **b) SLOT Group, a.s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zast. Ing. Davidem Jánošíkem, insolvenčním správcem, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **c) CEC Praha a.s.**, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 5, proti žalovanému: **Celní úřad pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem náměstí Svatopluka Čecha 547/8, Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 16. 3. 2020, sp. zn. 44710-21/2020-570000-61, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 37/2020 - 40,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ředitel žalovaného v záhlaví označeným rozhodnutím (dále již jen „rozhodnutí žalovaného“) rozhodl o zamítnutí námitek žalobců a) a b) proti Opatření o zadržení věci vydanému rovněž žalovaným dne 11. 2. 2020, sp. zn. 44710-8/2020-570000-61 (dále jen „opatření“), dle § 121 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Na základě opatření žalovaný zadržel v provozovně žalobce b) s názvem Herna DRINK na adrese Porubská 1013/21, Ostrava-Poruba technická herní zařízení a finanční hotovost, které sloužily či souvisely s provozováním hazardní hry.

[2] Žalobci a), b) a c) (dále také jen „žalobci“) se proti napadenému rozhodnutí bránili společnou žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Ten rozsudkem ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 37/2020 - 40 (dále též „napadený rozsudek“), žalobě vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí i opatření a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud vyšel při posouzení věci z toho, že na základě kontroly provedené žalovaným v provozovně žalobce b) tento žalobce předložil mimo jiné rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4 (dále také jen „rozhodnutí o změně“). Tímto rozhodnutím ministerstvo rozhodlo o tom, že namísto dosavadního provozovatele MASOX a. s. se žalobce b) stává provozovatelem sázkových her, k jejichž provozování udělilo ministerstvo společnosti MASOX a. s. povolení (mezi dalšími ve vztahu k centrálnímu loternímu systému s označením „IVT SYNOT“ rozhodnutím ze dne 6. 9. 2013, č. j. MF-84415/A/2013/34, s označením „APOLLO GAMES VLT“ rozhodnutím ze dne 1. 10. 2013, č. j. MF-96553/A/2013/34, s označením „MULTI LOTTO“ rozhodnutím ze dne 22. 10. 2013, č. j. MF-105176/A/2013/34 a s označením „KAJOT VLT“ rozhodnutím ze dne 4. 11. 2013, č. j. MF-107736/A/2013/34).

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku nejprve shledal aktivní legitimaci všech žalobců. Následně nepřisvědčil žalovanému, že k zadržení věcí (technických herních zařízení a finančních prostředků) mohlo z jeho strany dojít výlučně na základě zjištění, že ve spisech ministerstva se nachází rozhodnutí o změně v jiném než žalobci předloženém znění a že to znění rozhodnutí o změně, jímž disponuje žalobce b), není evidováno ani v systému SDSL, ačkoliv právě to vyvolalo u žalovaného důvodné podezření, že technická herní zařízení jsou žalobcem b) provozována v rozporu se zákonem o hazardních hrách. Krajský soud vyslovil, že se žalovaný blíže nezabýval existencí dvou verzí těchto rozhodnutí o změně a důvody takové skutečnosti v napadeném rozhodnutí nikterak nevysvětlil. Zadržením věcí tak podle krajského soudu zasáhl do vlastnických práv žalobce b). Za zjednodušený považoval krajský soud závěr, že s ohledem na existenci obsahově rozdílných rozhodnutí o změně žalobce b) pravděpodobně nedisponuje oprávněním k provozování shora uvedených hazardních her, neobjasnil-li žalovaný v napadeném rozhodnutí, jak k situaci s obsahově rozdílnými rozhodnutími o změně vůbec mohlo dojít. Za nepodstatné, ale i opožděně uplatněné, považoval krajský soud i „dovysvětlení“ zvoleného postupu spočívajícího v zadržení věcí v důsledku pokynu nadřízeného správního orgánu. Žalovaný se podle krajského soudu nesnažil zjistit příčinu odlišností rozhodnutí o změně, jimiž disponoval sám a jimiž disponoval žalobce b). Z uvedeného důvodu považoval krajský soud rozhodnutí žalovaného včetně opatření za nezákonná.

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti napadenému rozsudku včas podanou kasační stížností. Její součástí učinil i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[6] Stěžovatel tvrdí, že pro posouzení důvodnosti podezření, že v souvislosti s užíváním technických herních zařízení dochází k porušování zákona o hazardních hrách, jelikož žalobce b) nedisponuje příslušnými povoleními, je rozhodující aspekt porušování zákona, nikoliv možnost užití zadržených věcí v budoucnu či jejich zpeněžení v rámci majetkové podstaty. Podle stěžovatele je existence veřejného zájmu vyjádřena již samotným zákonodárcem a odvíjí se od vysoké typové nebezpečnosti přestupků vymezených v zákoně o hazardních hrách a od významu zákonem chráněných zájmů. V případě vrácení zadržených věcí by došlo k vážnému ohrožení zákonem chráněných zájmů, neboť opětovné zadržení těchto věcí po ukončení soudního přezkumu by již zřejmě nebylo možné uskutečnit. Vrácení těchto věcí by tak mělo za následek nevratnou újmu na straně stěžovatele spočívající v ohrožení důležitého veřejného zájmu spočívajícího v tom, aby nebyly užívány věci, u nichž panuje důvodné podezření, že v souvislosti s jejich užíváním docházelo k porušování zákona o hazardních hrách. Tato újma je nepoměrně větší, než újma hrozící jiným osobám, neboť „za daný přestupek lze uložit pokutu až do výše 50.000.000 Kč (...).“

[7] Žalobci a) a b) se k návrhu na přiznání odkladného účinku nevyjádřili.

[8] Žalobce c) vyslovil nesouhlas s přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti. Uvedl, že institut odkladného účinku je zcela mimořádný a jeho výjimečnost je o to vyšší, podává-li návrh správní orgán. Poukázal na skutečnost, že důkazní břemeno a břemeno tvrzení ohledně naplnění předpokladů pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nese stěžovatel. Tvrzení stěžovatele o ochraně veřejného zájmu a potencionálním zmaření úkonu nemůže vést k přiznání odkladného účinku, jelikož tímto by mohl argumentovat každý správní orgán. Činnost všech správních orgánů směřuje k uspokojení veřejného zájmu. Žalobce c) je novým vlastníkem zadržených věcí a k jejich užití musí opět získat povolení správního orgánu, hrozba pro veřejný zájem chráněný zákonem o hazardních hrách tak neexistuje. Ohledně závažnosti daného přestupku žalobce c) uvedl, že doposud nebylo započato žádné správní řízení s žalobcem c), čímž dochází k zadržování věcí, aniž by probíhalo relevantní řízení pro vyjasnění právní pozice

pokračování

žalobců. Stěžovatel neprokázal skutečnost o nemožnosti realizace opětovného zadržení věcí, zároveň má dostatek prostředků pro vydání nových opatření k zadržení předmětných věcí pro případ, že skutečně dojde k porušování zákona ze strany žalobců. Jedná se o legální přístroje s platnými povoleními a veřejný zájem v tomto případě ohrožen nebyl. Argument stěžovatele, že by zadržené věci mohly být použity k jinému účelu nebo zpeněženy v rámci majetkové podstaty, je důvodem, jenž zvyšuje újmu žalobců a třetích osob. Stěžovatel zasáhl do ústavně zaručeného práva vlastníka předmětných věcí, tedy žalobce c) a vzniklá újma narůstá žalobci c) každým dnem. Uvedená újma je nepoměrně větší, než újma dovozaná stěžovatelem. Přiznání odkladného účinku by odeprélo právo žalobců na poskytnutí účinné ochrany proti nezákonnému postupu stěžovatele.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil návrh na přiznání odkladného účinku a dospěl k závěru, že podmínky pro vyhovění tomuto návrhu podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 s. ř. s. nejsou splněny.

[10] Podle § 107 s. ř. s., kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž za tím účelem přiměřeně užije § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. *je ke přiznání odkladného účinku kasační stížnosti třeba, aby výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a současně přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*

[11] Z citovaného ustanovení je zjevné, že odkladný účinek lze na základě návrhu stěžovatele přiznat, jsou-li splněny tři materiální předpoklady: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu; 2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám; 3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58). Uvedené předpoklady musí být naplněny kumulativně. Tak tomu v posuzované věci není, jak kasační soud dále vyložil.

[12] Návrh stěžovatele, který je správním orgánem, je totiž třeba hodnotit též ve světle názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, podle něž *„[s] ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ke jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákon opisuje slovy o nenahraditelné újmě.“* V citovaném rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu příkladmo uvádí jako relevantní situaci pro udělení odkladného účinku případy vrácení řídičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi či např. udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku. Již z výše uvedeného je zřejmé, že o takový mimořádný případ se v souzené věci nejedná.

[13] Nejvyšší správní soud dále stejně jako např. v usnesení ze dne 15. 7. 2009, č. j. 6 Ads 87/2009 - 49, upozorňuje, že institut odkladného účinku je primárně spjat s žalobou jakožto nástrojem ochrany veřejných subjektivních práv adresáta veřejnoprávního působení. Odkladný účinek přiznáváný žalobě má proto ochránit tohoto adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy. Postavení žalovaného správního orgánu, jemuž soudní řád správní přiznal legitimaci podat kasační stížnost jako orgánu moci výkonné, spíše nasvědčuje tomu, že poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu se vyjadřuje zájem na efektivitě působení objektivního práva a jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Z tohoto hlediska je nutno nazírat i na otázku odkladného účinku kasační stížnosti.

[14] Výše uvedené plně koresponduje se zákonnou úpravou možností přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. za přiměřeného použití ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., které umožňuje přiznat odkladný účinek na návrh žalobce. Z textu posledně uvedeného ustanovení, konkrétně ze slovního spojení „na návrh žalobce“, je možno usuzovat, že odkladný účinek bude zpravidla přiznáván na návrh osoby, která se domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv v postavení žalobce proti správnímu orgánu v postavení žalovaného. Přiznání odkladného účinku na návrh stěžovatele, který je jako správní orgán v postavení žalovaného, bude tedy připadat v úvahu pouze ve výjimečných případech.

[15] Dále je nutno podotknout, že sama kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Přiznání odkladného účinku proti pravomocnému rozhodnutí je třeba připustit pouze tehdy, jestliže nezbytnost odkladného účinku převáží nad požadavkem právní jistoty a stability právních vztahů opírajících se o pravomocná rozhodnutí soudů. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocným rozhodnutím krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci správního soudnictví a vyloučit právní moc rozhodnutí krajských soudů. Jak již uvedeno výše, přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce opsal slovy o nepoměrně větší újmě.

[16] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedená obecná východiska nemůže přisvědčit nynější stěžovatelově argumentaci, podle níž v případě vrácení věci (technických herních zařízení a finančních prostředků) na základě napadeného rozsudku ještě před tím, než o kasační stížnosti rozhodne kasační soud, dojde k „*vážnému ohrožení zákonem chráněných zájmů, neboť lze očekávat, že jejich opětovné zadržení po ukončení soudního přezkumu již nebude možné realizovat*“. Tato prostá skutečnost u stěžovatele nepoměrně větší újmu, než by vznikla jiným osobám přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti, bez dalšího nezakládá. Uvedená úvaha o nemožnosti opětovného zadržení věci je ryze spekulativní a hypotetická. Je třeba přisvědčit žalobci c), že budou-li splněny zákonné předpoklady k zadržení věci vyplývající z § 121 zákona o hazardních hrách, stěžovatel stále disponuje zákonnými prostředky, na základě nichž může k opětovnému zadržení věci přistoupit. Ostatně stěžovatel vůbec netvrdí, z čeho obavu o budoucí nemožnosti opětovného zadržení věci dovozuje. V tomto ohledu tudíž neunáší břemeno tvrzení, které jej však nepochybně ohledně návrhu na přiznání odkladného účinku tíží. Již pro uvedené nenachází kasační soud opodstatněnost uplatněného návrhu.

[17] Za zcela mimoběžné, tudíž nemající žádný vliv na úvahy o splnění předpokladů pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, je třeba považovat stěžovatelovo tvrzení, že ohrožení důležitého veřejného zájmu, který je zde chráněn, a tudíž nevratná újma na straně stěžovatele, vyplývá z toho, že za přestupek vymezený v zákoně o hazardních hrách v § 123 odst. 1 písm. b), za nějž lze podle § 123 odst. 7 písm. a) uložit pokutu až do výše 50.000.000 Kč. V posuzovaném případě je totiž předmětem řízení nikoliv přestupek, jehož se některý z žalobců měl dopustit, nýbrž zadržení věci (technických herních zařízení a finančních prostředků). Není tak zřejmé, jak zadržení věci souvisí s výší případné pokuty v jiném správním řízení. Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že žalobce c) ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku poukázal na skutečnost, že žádné navazující (meritorní) řízení s ním stěžovatel nevede a opak stěžovatel ani netvrdí.

[18] Nejvyšší správní soud nadto poukazuje na závěry vyslovené stěžovatelem v napadeném rozhodnutí, podle nichž „*opatření o zadržení věci je institut dočasný, zadržení věci trvá do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o propadnutí či zabránění věci, nebo do doby, než se prokáže, že daná věc nesouvisela s porušením zákona o hazardních hrách. Přijetí opatření o zadržení věci je jen dočasnou úpravou*

pokračování

poměrů, není sankcí ani meritorním opatřením. Posouzení, zda skutečně došlo k porušení zákona o hazardních hrách a kdo se tohoto porušení právních předpisů dopustil, bude předmětem navazujícího správního řízení.“

[19] Má-li být zadržení věcí opatřením dočasným a nadto nikoliv sankčním, pak to je především stěžovatel, který má, nehledě na vedení nynějšího řízení, postupovat tak, aby zahájil související řízení týkající se posouzení, zda ze strany některého ze žalobců skutečně došlo k porušení zákona o hazardních hrách a v takovém řízení meritorně rozhodl, namísto požadavku na další faktické „prodloužení“ opatření, jímž se však razantně a dlouhodobě zasahuje do vlastnických práv žalobců. Vlastní pasivitu stěžovatele ohledně vedení uvedeného správního řízení ve věci posouzení porušení zákona o hazardních hrách nelze nahrazovat užitím jiného „dočasného“ institutu, kterým zde má být právě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nynějším návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se s ohledem na výše uvedené v zásadě stěžovatel snaží onu „dočasnost“ přijatého opatření v podobě zadržení věcí popřít.

[20] Přisvědčení argumentaci stěžovatele by navíc v podstatě znamenalo, že odkladný účinek musí být správnímu orgánu, je-li stěžovatelem, přiznán vždy, hrozí-li, že předmětnou věc nebude možné znovu zadržet, což neodpovídá smyslu a účelu stávající právní úpravy odkladného účinku a podmínek, za nichž lze k jeho užití přistoupit, jak je shora Nejvyšší správní soud vymezil.

[21] Odůvodňuje-li konečně stěžovatel svůj návrh nesprávným právním posouzením věci krajským soudem, nelze než uzavřít, že se stěžovatel svojí argumentací fakticky snaží docílit odvrácení účinku pravomocného rozsudku krajského soudu z důvodu jeho tvrzené nesprávnosti. Takový účinek však přiznání odkladného účinku mít nemůže, neboť by šlo o extenzivní užití institutu odkladného účinku, které by vyžadovalo faktické předběžné posouzení pravděpodobného úspěchu kasačních námitek (viz usnesení NSS ze dne 3. 12. 2012, č. j. 5 As 144/2012 - 27). Jak již výše uvedeno, hrozící újma tvrzená stěžovatelem je ryze hypotetická a vychází pouze z úvahy, že napadený rozsudek je nesprávný a že za případný přestupek zákon o hazardních hrách stanoví vysokou pokutu. V daném případě to však jsou žalobci, jimž by přiznáním odkladného účinku vznikla újma (zásah do jejich vlastnického práva, spočívající v nemožnosti po celou dobu soudního přezkumu nakládat se svým majetkem), kterou kasační soud považuje za nepoměrně větší, než vznikne stěžovateli nepřiznáním odkladného účinku.

[22] Z právě uvedeného je zřejmé, že předpoklady pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nejsou naplněny, proto jej Nejvyšší správní soud nepřiznal. Tím však nikterak nepředjímá budoucí rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 10. září 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu