



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v první věci žalobců: **a) Ing. David Jánošík, insolvenční správce spol. SLOT Group, a. s.**, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **b) SLOT Group, a. s., v úpadku**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zastoupený Ing. Davidem Jánošíkem, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, **c) CEC Praha a. s.**, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 13, proti žalovanému: **Celní úřad pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem nám. Svatopluka Čecha 547/8, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 36/2020 - 39,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 36/2020 – 39, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kontrolní skupina žalovaného provedla dne 11. 2. 2020 kontrolu v provozovně žalobkyně b) „Sport Bar Lucky“ na adrese Svazácká 3127/1a, Ostrava-Jih – Zábřeh. Při kontrole vzniklo dle žalovaného důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení bez příslušného povolení, tedy v rozporu se zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v relevantním znění (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Povolení, která žalobkyně b) při kontrole předložila, totiž neodpovídala povolením evidovaným Ministerstvem financí. Opatřením Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj o zadržení věcí žalovaný podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách zadržel technická zařízení a finanční hotovost nacházející se v uvedené provozovně a sloužící k provozování hazardní hry či s tímto účelem související a zadržené položky sepsal v úředním záznamu ze dne 11. 2. 2020, zn. 44705-9/2020-570000-61.

[2] Rozhodnutím ředitele žalovaného, Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj, ze dne 16. 3. 2020, zn. 44705-20/2020-570000-61, byly zamítnuty námitky žalobců a) a b) proti opatření

žalovaného. Žalobce a) je insolvenčním správcem žalobkyně b) [úpadek žalobkyně b) byl zjištěn usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 8. 2019, č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-A-14, usnesením téhož soudu ze dne 29. 11. 2019, č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-B-31, byl na její majetek prohlášen konkurz] a současně ji zastupuje na základě plné moci zmocňující k zastupování „*při podání opravných prostředků a podnětů směřujících proti postupu a opatření celních úřadů*“.

[3] Z rozhodnutí ředitele žalovaného vyplývá, že povolení k provozování dotčených technických herních zařízení bylo původně vydáno společnosti MASOX, a.s. (dále jen „MASOX“), která později svůj obchodní závod převedla na žalobkyni b). V souladu se zavedenou správní praxí vydalo Ministerstvo financí rozhodnutí o změně původních povolení (dále též „změnové rozhodnutí“), na jejichž základě se držitelem povolení vydaných původně společnosti MASOX stala žalobkyně b). Změnová rozhodnutí evidovaná v informačním systému Ministerstva financí však nezahrnují povolení k provozování zadržovaných technických herních zařízení. Kopie změnových rozhodnutí, které předložila při kontrole žalobkyně b), ji sice k provozování zařízení opravňovaly, jejich platnost však žalovaný zpochybnil na základě odlišností od evidovaných změnových rozhodnutí. Vzniklo tedy důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje hazardní hry v rozporu se zákonem.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci a) a b) žalobu u Krajského soudu v Ostravě společně se žalobkyní c), která na základě smlouvy o prodeji závodu uzavřené se žalobcem a) v rámci insolvenčního řízení, účinné ode dne 1. 4. 2020, nabyla obchodní závod žalobkyně b).

[5] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí ředitele žalovaného o námitkách i opatření žalovaného o zadržení věci a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Konstatoval, že žalovaný zcela zásadně zasáhl do vlastnických práv žalobkyně b) za situace, kdy měl k dispozici dvě verze změnových rozhodnutí, přičemž žalobkyně b) předložila ověřené kopie verzí, podle nichž jí svědčilo oprávnění k provozování hazardních her. Žalovaný disponoval odlišnými verzemi, a to na podkladě informací od Ministerstva financí. Za této situace nelze dle názoru krajského soudu dospět k závěru, že žalobkyně b) pravděpodobně nedisponuje oprávněním k provozování hazardních her, neboť kromě existence dvou odlišných verzí žalovaný neidentifikoval další okolnosti, které by jeho závěr podporovaly. Žalovaný přijal bez dalšího za správné verze předložené Ministerstvem financí, aniž by se snažil zjistit příčinu odlišností. Nesprávnost postupu žalovaného umocňuje i to, že kontrolu provedl až po více než čtyřech letech od vydání změnových rozhodnutí, po tuto dobu tedy neměl důvodné pochybnosti o oprávnění žalobkyně b) k provozování hazardních her. Postup žalovaného nemůže odůvodnit ani pokyn ze strany nadřízeného orgánu, který žalovaný navíc zmínil až ve vyjádření k žalobě. Krajský soud dále uvedl, že vydat opatření podle § 121 zákona o hazardních hrách nebylo možné bez vysvětlení, co zapříčinilo existenci dvou rozdílných verzí změnových rozhodnutí, intenzita pochybností ovlivňuje důvodnost podezření žalovaného. Krajský soud proto zrušil rozhodnutí ředitele žalovaného o námitkách i opatření žalovaného o zadržení věci, které je dle jeho názoru nutné považovat materiálně za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Na závěr krajský soud přisvědčil také argumentaci žalobců ohledně nezákonnosti postupu žalovaného vzhledem k § 170 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) (dále jen „insolvenční zákon“).

II.

Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal, že při provádění kontroly v provozovně žalobkyně b) disponoval především informacemi získanými z aplikace Státního dozoru nad sázkami a loteriemi („SDSL“). V průběhu

pokračování

kontroly mu byly předloženy kopie příslušných rozhodnutí, jejichž obsah se lišil od rozhodnutí evidovaných v databázi Ministerstva financí. V tu chvíli byl pro pracovníky stěžovatele nejpravděpodobnější závěr, že předložená povolení byla pozměněna či padělána. Za těchto okolností neměl jinou možnost než vydat opatření o zadržení věci. Stěžovatel má nadále za to, že v době vydání tohoto opatření existovalo důvodné podezření, že v souvislosti s užíváním technických herních zařízení dochází k porušování zákona o hazardních hrách. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel existenci důvodného podezření dostatečně neprokázal v rozhodnutí o námitkách, měl zrušit pouze toto rozhodnutí, a nikoli též opatření o zadržení věci.

[7] Krajský soud se měl dle názoru stěžovatele zabývat tím, zda dříve účinný zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), vůbec umožňoval přechod základního povolení. Žalobkyně b) sice na základě smlouvy účinné ke dni 1. 10. 2015 nabyla celý obchodní závod společnosti MASOX, povolení na ni však nepřešlo, neboť § 45 odst. 2 zákona o loteriích přechod povolení neumožňoval. Ministerstvo financí proto vydalo změnová rozhodnutí, ta se však netýkala povolení k provozování herních zařízení zadržených v této věci. Krajský soud pochybil v závěru, že všechna povolení, která žalobkyně b) předložila při kontrole, vydalo Ministerstvo financí v souvislosti s prodejem závodu společnosti MASOX, neboť tato povolení nebyla řádně zaevidována v informačním systému SDSL. Ministerstvo financí navíc Generálnímu ředitelství cel dne 24. 1. 2020 potvrdilo, že žalobkyni b) předmětná povolení nevydalo. Toto sdělení bylo podkladem pro vyhlášení celorepublikové akce a do správního spisu bylo založeno dne 25. 8. 2020.

[8] Stěžovatel dále zdůraznil, že platnost povolení předložených žalobkyní b) byla delší, než bylo v době jejich vydání obvyklé. Rovněž namítl, že opatření o zadržení věci není mimosmluvní sankcí postihující majetek dlužníka ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Toto opatření nelze srovnávat s trestem propadnutí věci či majetku.

[9] Krajský soud dále dle názoru stěžovatele pochybil v tom, že § 121 zákona o hazardních hrách „*přířkl téměř aspekt konečnosti*“. Opatření o zadržení věci je opatřením předběžné povahy, které nepředurčuje konečné rozhodnutí o osudu zadržených věcí. Stěžovatel upozornil, že citované ustanovení je speciální vůči zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a odráží veřejný zájem na zamezení nezákonného provozování hazardních her, s nímž je spojeno riziko škodlivých finančních a morálních dopadů na společnost. Provozovatelé hazardních her proto musejí strpět důslednější dozor ze strany státu.

III.

Vyjádření žalobců

[10] Žalobkyně c) ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že možnost přechodu nebo převodu povolení k provozování hazardních her vůbec nebyla předmětem řízení. Stěžejní otázkou, kterou krajský soud posuzoval, bylo, zda nesoulad mezi textem změnových rozhodnutí, která žalobkyně b) obdržela od Ministerstva financí a na jejichž základě provozovala technická herní zařízení, a textem změnových rozhodnutí evidovaných Ministerstvem financí může založit důvodné podezření umožňující zadržet technická herní zařízení. Krajský soud nepovažoval vydaná opatření za konečná, pouze dospěl k závěru, že nebyla splněna základní podmínka pro jejich vydání, tedy existence důvodného podezření.

[11] Žalobkyně c) dále upozornila, že obsahově v podstatě totožnou věc posuzoval v několika rozsudcích i Krajský soud v Brně, který rovněž dospěl k závěru, že důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách nemůže zakládat marginální nesrovnalost, již lze lehce

vysvětlit bez součinnosti kontrolované osoby nebo jež není vůbec přičitatelná kontrolované osobě. V tomto směru žalobkyně c) odkázala na četnou judikaturu, která vykládala pojem „důvodné podezření“ v kontextu jiných zákonů. Upozornila též, že opatření stěžovatele zasáhlo do jejího práva na ochranu obydlí ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a odkázala na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Důvodné podezření umožňující určitý postup orgánů veřejné moci musí být způsobilé přesvědčit objektivního pozorovatele, musí být podloženo konkrétními a relevantními indiciemi a musí splňovat kritérium proporcionality.

[12] Žalobkyně c) dále upozornila, že stěžovatel ve věci vůbec nevedl správní spis, vytvořil jej až kvůli probíhajícímu soudnímu řízení. Tím se dle názoru žalobkyně c) dopustil hrubého porušení procesních předpisů. V kasační stížnosti stěžovatel odkazoval na dokumenty, které nebyly v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí součástí spisu. Avšak dodatečné hledání a prokazování důvodnosti podezření je z logiky věci vyloučeno, k takovým tvrzením stěžovatele nelze přihlížet. Žalobkyně c) dále upozornila na nesrovnalosti ve vedení evidence SDSL, na niž se dle jejího názoru nelze bezvýhradně spoléhat. Tato svá tvrzení žalobkyně c) podpořila řadou listin, které označila jako důkazy a přiložila ke kasační stížnosti. I ze samotného sdělení ze dne 24. 1. 2020 vyplývají pochybnosti Ministerstva financí ohledně jeho vlastní evidence. Dále je z něj zřejmé, že ministerstvo ze samotné delší platnosti předmětných povolení nevyvozovalo žádné závěry. Z korespondence mezi příslušnými orgány žalobkyně c) rovněž dovozuje, že stěžovatel neměl v okamžiku vydání opatření o zadržení věci k dispozici žádná změnová rozhodnutí od Ministerstva financí, natož rozhodnutí opatřená správnou doložkou právní moci. Stěžovatel tedy nemohl mít konkrétní a dostatečné vstupní indicie o tom, že v souvislosti s užíváním věci dochází k porušování zákona, a žalobkyně b) se mohla dovolávat presumpce správnosti rozhodnutí, která stěžovateli předložila.

[13] Žalobce a) ani žalobkyně b) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu oprávněný zaměstnanec s právním vzděláním, které je požadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že obdobným případem mezi shodnými účastníky se již zabýval mj. ve svém nedávném rozsudku ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 As 247/2020 - 44, který se týkal opatření stěžovatele, jímž byla zadržena technická herní zařízení a další věci spojené s provozováním hazardních her v jiné provozovně, která v dané době náležela žalobkyni b). I vzhledem k tomu, že rozhodnutí krajského soudu, kasační stížnosti i další podání účastníků v těchto věcech jsou v podstatě totožné, neshledal Nejvyšší správní soud v nynějším případě důvod se od právního názoru zaujatého v tomto rozhodnutí odchýlit. V uvedené věci přitom Nejvyšší správní soud konstatoval:

pokračování

„Nejvyšší správní soud předesílá, že předmětem řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. je žalobou napadené správní rozhodnutí. Správní orgán nemůže nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí dodatečně zohodit až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2003 č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž „založen na kasačním principu, což znamená, že správní soud je oprávněn pouze zrušit napadené rozhodnutí a zavázat správní orgán svým právním názorem, přičemž v rozhodnutí absentující úvahu správního orgánu nemůže nabrát svou vlastní úvahu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2009 č. j. 9 As 71/2008 - 109). Nejvyšší správní soud proto považuje za irelevantní odkaz stěžovatele na sdělení ze dne 24. ledna 2020, jímž mělo Ministerstvo financí potvrdit, že nevydalo změnová rozhodnutí v podobě, ve které je předložila žalobkyně b), i tvrzení, že platnost povolení, která při kontrole žalobkyně b) předložila, byla delší, než bylo v době jejich vydání obvyklé. V odůvodnění svého rozhodnutí totiž stěžovatel těmito okolnostmi vůbec neargumentoval, odkazoval pouze na rozhodnutí evidovaná v systému SDSL. Krom toho jde též o skutečnosti uplatněné až po vydání napadeného rozsudku, k nimž Nejvyšší správní soud nepřiblíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále – v odpovědi na kasační námitku – konstatuje, že krajský soud neměl důvod zabývat se možností převodu či přechodu povolení k provozování loterií a jiných podobných her ve smyslu § 45 odst. 2 zákona o loteriích. Stěžovatel ve svém rozhodnutí nic o nemožnosti přechodu povolení neuváděl, a zřejmě proto ani žalobkyně v tomto směru v žalobě neargumentovala (přičemž krajský soud je vázán žalobními body – srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Navíc tato námitka odporuje zbytku stěžovatelovy argumentace, v níž připouští (a činil tak již v žalobou napadeném rozhodnutí), že Ministerstvo financí vydalo rozhodnutí o změně držitele povolení k provozování hazardních her (dříve loterií a jiných podobných her), čímž nastal podobný důsledek, jako by povolení na žalobkyni b) přešla (či byla převedena). Není proto zřejmé, proč by se měl krajský soud zabývat tím, zda je změna v osobě držitele povolení možná.

„Nutno připustit, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů v té části, v níž krajský soud přisvědčil žalobcům stran nezákonnosti postupu žalovaného s ohledem na dikci § 170 písm. d) [insolvenčního zákona] včetně přílehlavého odkazu na relevantní judikaturu. Z citovaného textu, který představuje jediné vypořádání příslušného žalobního bodu, totiž není vůbec zřejmé, jaký vliv má § 170 písm. d) insolvenčního zákona a relevantní judikatura na zákonnost rozhodnutí žalovaného, a z jakého důvodu krajský soud přisvědčil argumentaci, kterou v tomto směru uplatnili žalobci. Toto pochybení nicméně není samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť žalobci argumentovali citovaným ustanovením insolvenčního zákona spíše podpůrně a i krajský soud jim v tomto směru přisvědčil jen nad rámec nosného důvodu svého rozhodnutí, že v projednávaném případě neexistovalo důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení bez potřebného povolení.“

[17] Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku připomněl následující:

„Podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách lze zadržet věc, je-li zde důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním dochází k porušování tohoto zákona. Osoba pověřená dozorujícím orgánem ústně oznámí opatření o zadržení věci osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a neprodleně vyhotoví úřední záznam, ve kterém bude uveden i důvod zadržení, popis zadržených věcí a jejich množství. Osoba pověřená dozorujícím orgánem předá kopii úředního záznamu osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a stejnopis doručí dozorované osobě.

Zadržení věci trvá do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o jejím propadnutí nebo zabrání, případně do doby, kdy bude prokázáno, že se nejedná o věc, v souvislosti s jejímž užíváním dochází k porušování tohoto zákona (§ 121 odst. 4 věta první zákona o hazardních hrách).[...]

Mezi účastníky řízení je sporné, zda byla technická herní zařízení (a s nimi související věci) žalobkyně b) zadržena na základě důvodného podezření, že v souvislosti s jejímž užíváním dochází k porušování zákona.

„Důvodné podezření“ je neurčitý pojem, který je nutné vykládat vždy s ohledem na okolnosti daného případu. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. července 2008 č. j. 9 Afs 110/2007 - 102, č. 1729/2008 Sb. NSS

vyplývá, že důvodné podezření musí být ‚založené na dostatečně konkrétních a přesvědčivých poznacích‘. Míra pochybností musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že došlo k porušení zákona (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2019 č. j. 2 As 257/2018 - 87, č. 3881/2019 Sb. NSS, bod 23), nemusí však být postaveno na jisto, že k porušení nesporně došlo. Jak vyplývá z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2004 č. j. 5 A 1/2001 - 56, č. 329/2004 Sb. NSS, či ze dne 29. června 2011 č. j. 1 As 64/2011 - 83, prokázání porušení povinnosti a určení toho, kdo je za ně odpovědný, je předmětem následného řízení. Proto musí zahájení řízení předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvláště kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodného.“

[18] Obdobně jako v citovaném rozsudku i v nynějším případě Nejvyšší správní soud přihlédl též k další skutkově obdobné věci, kterou se zabýval ve svém nedávném rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 - 76. V tomto případě byl žalovaným Celní úřad pro Jihomoravský kraj, který v průběhu kontroly obdržel změnová rozhodnutí, jež ověřil u Ministerstva financí, přičemž zjistil, že se tato rozhodnutí neshodují s rozhodnutími, která eviduje Ministerstvo financí. Z toho pojal podezření, že předložená rozhodnutí mohou být neplatná a neúčinná, z čehož mu posléze vzniklo důvodné podezření na provozování hazardních her v rozporu se zákonem o hazardních hrách (bod 19 uvedeného rozsudku). Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku zdůraznil, že při kontrole nelze po správním orgánu požadovat, aby prováděl složité dokazování či sbíral další podklady pro potvrzení svého podezření, neboť „[s]právní orgán nemůže při zadržení věci mít najisto posouzené skutečnosti rozhodné pro závěr o protiprávním jednání, ke kterému došlo v souvislosti se zadrženými věcmi. Až v následné fázi správního řízení, ve které bude rozhodovat o tom, zdali skutečně došlo k porušení zákona o hazardních hrách, bude muset porušení tohoto zákona prokázat i z jiných skutečností než z odlišných verzí změnových rozhodnutí“.

[19] V projednávaném případě zadržel stěžovatel technická herní zařízení (a finanční hotovost) na základě obdobného podezření jako v případech posuzovaných v rozsudcích ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 – 76, a ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 As 247/2020 - 44. Nejvyšší správní soud proto nemá důvod se odchýlit od závěru v těchto rozsudcích učiněného, že samotná existence dvou rozdílných znění změnových rozhodnutí mohla skýtat dostatečný skutkový základ pro důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Dle znění evidovaného v systému SDSL neměla žalobkyně b) v době kontroly oprávnění provozovat technická herní zařízení, která stěžovatel zadržel (viz citovaný rozsudek ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 – 76).

[20] V rozsudku ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 As 247/2020 – 44, Nejvyšší správní soud dále shledal také následující vadu rozsudku krajského soudu:

„[K]rajský soud neměl společně s rozhodnutím o námitkách zrušit i opatření o zadržení věci (byť z jiných důvodů, než které namítal stěžovatel). Soud může (vedle žalobou napadeného rozhodnutí) zrušit pouze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Opatření o zadržení věci však není rozhodnutím, a krajský soud tedy neměl pravomoc je zrušit. Krajský soud vůbec nezodůvodnil, proč považuje opatření o zadržení věci materiálně za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Judikatura Nejvyššího správního soudu navíc nedefinuje rozhodnutí pouze na základě materiálního znaku, kloní se k materiálně-formálnímu pojetí, přičemž právé forma odlišuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. (z poslední doby srov. například rozsudek ze dne 7. května 2020 č. j. 6 Afs 129/2019 - 55, č. 4061/2020 Sb. NSS, bod 26 a tam citovaná judikatura). Z výše citovaného § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách vyplývá, že osobě, která má věc v době zadržení u sebe, se opatření o zadržení věci oznamuje ústně, a následně se vyhotoví úřední záznam, ve kterém se uvede důvod zadržení, popis zadržených věcí a jejich množství. Kopie úředního záznamu se předá osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a jeho stejnopis se doručí též dozorované osobě. Zákon tedy na postup při zadržení věci klade jen minimální formální požadavky, jde spíše o faktický úkon učiněný při dozoru nad dodržováním zákona o hazardních hrách, nikoli o rozhodnutí. Tento závěr podporuje též důvodová zpráva k zákonu o hazardních hrách (sněmovní tisk č. 578/0, 7. volební období, www.psp.cz), v níž

pokračování

se uvádí, že „z důvodu zamezení nadměrného administrativního zatížení dozorujících orgánů a potencionálního snížení jejich operativní schopnosti při boji s nelegálním provozováním hazardních her byla zvolena úprava, kdy nebude třeba vydat rozhodnutí o zadržení věci, nýbrž se pouze zákonem stanoveným postupem provede opatření o zadržení věci, které se následně oznámí osobě, jež měla věc v době jeho zadržení u sebe. V případě samotného zadržení věci se bude jednat o výjimku z obecného pravidla, neboť k tomuto postupu není třeba, aby bylo vydáno rozhodnutí.“

Uvedený názor nepřímo podporují též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2020 č. j. 1 As 347/2019 - 38, ze dne 28. května 2020 č. j. 3 As 255/2019 - 45, ze dne 27. dubna 2020 č. j. 2 As 269/2019 - 43, č. j. 2 As 225/2019 - 43 a č. j. 2 As 206/2019 - 53. V nich Nejvyšší správní soud potvrdil, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zadržení věci podle § 121 zákona o hazardních hrách, není přípustná, avšak ne proto, že by byl napadený úkon rozhodnutím, ale z toho důvodu, že se proti němu lze bránit námitkami, o nichž (teprve) vydá příslušný orgán rozhodnutí, které lze následně napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s.“

[21] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s předchozí judikaturou i v nyní posuzované věci přisvědčil stěžovateli, že existovalo důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení v rozporu se zákonem. Krajský soud navíc pochybil tím, že zrušil i opatření o zadržení věci, přestože tento úkon není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dokazování listinami, které jako důkazy označila žalobkyně c), zdejší soud nepovažoval za nutné provádět, neboť by bylo v kontextu přijatých závěrů nadbytečné.

[22] S ohledem na argumentaci žalobkyně c) proti oprávněnosti opatření Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 1. 2021, čj. 6 As 247/2020 – 44, dodal, že „opatření o zadržení věci podle citovaného ustanovení nelze považovat za zásah do práva na ochranu obydlí. Takovým zásahem může být samotná kontrola v provozovně, při níž osoby pověřené dozorujícím orgánem vstupují do prostor, kterým svědčí ochrana čl. 8 Úmluvy (viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. října 2014 ve věci *Delta pekárny a. s. proti České republice*, stížnost č. 97/11, body 77 a 78). Avšak opatření podle § 121 zákona o hazardních hrách se netýká tohoto chráněného prostoru, nýbrž věci, které jsou v něm umístěny. Nejde tedy o zásah do práva na ochranu obydlí, ale do práva vlastnického (čl. 11 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), popřípadě též do práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2020 č. j. 1 As 347/2019 - 38, bod 10). Tuto poznámku činí Nejvyšší správní soud jen pro přesnost, na další závěry nemá toto rozlišení vliv“.

[23] Nicméně k právě uvedenému Nejvyšší správní soud doplňuje, že jakkoliv se stěžovatel v kasační stížnosti s poukazem na existenci veřejného zájmu dovolává povinnosti provozovatelů hazardních her strpět vyšší regulaci ze strany státu a důslednější dozor, současně sám setrval (v žalobou napadeném rozhodnutí, v návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti i v kasační stížnosti samotné) zdůrazňuje dočasnost onoho opatření spočívajícího v zadržení věci. V té souvislosti vytýká krajskému soudu, že § 121 zákona o hazardních hrách „přičkl téměř aspekt konečnosti“. To sice z napadeného rozsudku nevyplývá, přesto si současně nelze nepovšimnout, že v posuzované věci ona „dočasnost“ přijatého opatření (zasahujícího do vlastnických práv žalobců či do jejich práva na podnikání) přetrvávala od 11. 2. 2020 až do doby po podání kasační stížnosti (k čemuž došlo v srpnu 2020). Přitom v uvedené době (tj. půl roku po zadržení věci), dle vyjádření žalobců k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, vůbec nebylo zahájeno řízení, v němž by se příslušný orgán meritorně zabýval posouzením, zda ze strany některého ze žalobců skutečně došlo k porušení zákona o hazardních hrách.

[24] Až v doplnění kasační stížnosti doručené Nejvyššímu správnímu soudu dne 11. 9. 2020 přišel stěžovatel se zcela novou informací, podle níž pro podezření z padělání či pozměnění daných povolení Ministerstva financí byla věc dne 30. 6. 2020 dle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, předána příslušnému oddělení Generálního ředitelství cel jakožto orgánu činnému v trestním řízení s tím, že zjištěné skutečnosti

nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin. Dne 7. 9. 2020 obdržel stěžovatel dle svého vyjádření vyrozumění ze strany Generálního ředitelství cel, že příslušné podněty k zahájení trestního řízení GŘC zaslalo již dne 24. 2. 2020 Policii ČR, Krajskému ředitelství Karlovarského kraje, územnímu odboru Karlovy Vary, oddělení hospodářské kriminality, s tím, že tento policejní orgán má být věcně příslušným k prověřování daného podezření z trestné činnosti. Ani k tomuto sdělení stěžovatel nepřipojil žádnou konkrétní informaci, zda tedy nějaké konkrétní trestní řízení v této věci probíhá a který orgán ho případně vede.

[25] Uvedená, i stěžovatelem zdůrazňovaná, „dočasnost“ je tak v souzené věci, s ohledem na zmíněný zásah do ústavních práv žalobců, skutečností značně problematickou. Nyní uvedené je tak upozorněním, že by stěžovatel ve své činnosti ve vztahu ke kontrolovaným subjektům měl i uvedeným souvisejícím ústavněprávním aspektům věci věnovat pozornost. Ničeho to však nemění na závěrech, k nimž Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl.

V.

Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Ostravě vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ostravě v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 1. února 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu