



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **DANTER GAMBLE s. r. o.**, se sídlem Na Zbytkách 83, 738 01 Staré Město, zastoupen Mgr. Michalem Varmužou, advokátem se sídlem Kozinova 21/2, Šumperk, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2019, č. j. 3402/19/5000-10610-701638, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 9. 2020, č. j. 22 Af 16/2019 - 80,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobkyni **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Specializovaný finanční úřad (dále jen „finanční úřad“) rozhodnutím ze dne 3. 5. 2016, č. j. 105845/16/4300-00805-050472, uložil žalobkyni pokutu ve výši 70.000 Kč podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) za porušení § 4 odst. 1 tohoto zákona. Žalobkyně se měla dopustit porušení zákona tím, že nejméně od 1. 3. 2015 do 30. 11. 2015 provozovala ve čtyřech provozovnách loterie a jiné podobné hry (vědomostní soutěže a kvízy) bez platného povolení Ministerstva financí. Současně finanční úřad uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 9. 8. 2016, č. j. 34963/16/5000-10610-701638, zamítl a napadené rozhodnutí finančního úřadu potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 29. 3. 2018, č. j. 22 Af 82/2016 – 65, zamítl.

[3] Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně rozsudkem ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 207/2018 – 32, č. 3855/2019 Sb. NSS, zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného, kterému věc vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání opětovně zamítl a rozhodnutí finančního úřadu potvrdil. Krajský soud poté k žalobě žalobkyně rozsudkem ze dne 17. 11. 2019, č. j. 22 Af 16/2019 - 40, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 27. 4. 2020, č. j. 1 As 429/2019 - 22, rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

II. Napadený rozsudek krajského soudu

[5] Krajský soud v rámci dalšího řízení vydal v záhlaví specifikovaný rozsudek, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného i finančního úřadu a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že pravomoc správních orgánů rozhodnout o uložení pokuty žalobkyni prekludovala.

[6] Podle soudu bylo podstatné, že správní delikt, kterým byla žalobkyně uznána vinnou, spočíval v tom, že nejméně od 1. 3. 2015 do 30. 11. 2015 provozovala ve čtyřech provozovnách loterie a jiné podobné hry (konkrétně vědomostní soutěže a kvízy) bez platného povolení Ministerstva financí. Jednání žalobkyně tedy spočívalo v tom, že vyvolala protiprávní stav, který po určitou dobu udržovala; jednalo se tedy o trvající správní delikt. Počátek prekluzivní lhůty u takového deliktu je dán vždy, když se správní orgán dozví, že je protiprávní stav stále udržován. Finanční úřad při ústním jednání konaném dne 22. 2. 2016 z předloženého účetního deníku zjistil, že žalobkyně technická zařízení provozovala minimálně do 30. 11. 2015. Nejvyšší správní soud přitom v prvním zrušujícím rozsudku č. j. 1 As 207/2018 - 32 v nyní souzené věci, dospěl k závěru, že dnem určujícím počátek běhu jednoleté prekluzivní lhůty je den 30. 11. 2015 (viz odst. [21] rozsudku). Krajský soud byl tímto závěrem vázán. Nepovažoval přitom za důvodnou námitku žalovaného, že dnem určujícím počátek běhu jednoleté prekluzivní lhůty je až den 22. 2. 2016. Setrval tak na závěru, že dnem určujícím počátek běhu jednoleté prekluzivní lhůty je správně den 30. 11. 2015, kdy bylo dle kontrolního zjištění deliktní jednání žalobkyně ukončeno. Krajský soud na základě obsahu správních spisů a poznatků z vlastní úřední činnosti posuzoval běh prekluzivní lhůty a uzavřel, že posledním dnem jednorocní prekluzivní lhůty k uložení pokuty byl den 23. 1. 2019. Napadené rozhodnutí žalovaného však nabylo právní moci 29. 1. 2019, a tedy až po uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty.

[7] Dalšími žalobními námitkami se krajský soud pro jejich nadbytečnost nezabýval.

III. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel zpochybnil, že byl krajský soud s ohledem na § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 207/2018 - 32 vydaného v téže věci. Soud zde totiž problematiku prekluze uložit pokutu dle zákona o loteriích neposoudil komplexně, ale pouze ve vztahu k námitce žalobkyně, která odvíjela počátek jednorocní lhůty k uložení pokuty od vyhotovení protokolu o poslední kontrole, tj. od 15. 7. 2015. Nejvyšší správní soud

se v uvedeném rozsudku nezabýval podrobněji pojmem „dozvědění se“ ve vztahu k jednání, které se uskutečnilo 22. 2. 2016 (nebýt tohoto jednání, správní orgán by se nedozvěděl, že protiprávní stav trval minimálně do 31. 11. 2015, tedy že se jedná o trvajících delikt), a nevypořádal souběh, respektive počátek běhu objektivní a subjektivní lhůty (tento rozdíl vůbec nerefletoval). Odkazoval také na svůj dřívější rozsudek ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44, č. 832/2006 Sb. NSS, který se ovšem nezabýval skutečností, že počátek běhu subjektivní lhůty je navázán na určitý okamžik (v našem případě „dozvědění se“). Soud v tomto rozsudku pouze uvedl, že „*lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících deliktu*“; jeho závěrem tedy nebylo, že subjektivní prekluzivní lhůta automaticky začne běžet od okamžiku ukončení trvajících deliktu.

[10] V napadeném rozsudku krajského soudu se navíc, stejně jako v rozsudku kasačního soudu č. j. 1 As 207/2018 - 32, objevují evidentní nesrovnalosti. Již v bodě [21] uvedeného rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že žalobkyně byla potrestána za spáchání deliktu trvajících, u něž je počátek běhu prekluzivní lhůty dán vždy, když se správní orgán dozví, že je protiprávní stav stále udržován. V následující větě však soud uvedl, že finanční úřad se skutečností, že žalobkyně provozovala technická zařízení minimálně do 30. 11. 2015, tedy že minimálně do tohoto data udržovala protiprávní stav, dozvěděl (zjistil) až při ústním jednání konaném dne 22. 2. 2016 z předloženého účetního deníku. Přitom však dále v rozporu s tímto závěrem za okamžik určující počátek běhu jednoleté prekluzivní lhůty označil den 30. 11. 2015 a nikoli den 22. 2. 2016. Krajský soud tento závěr automaticky převzal do svého rozsudku, aniž by se tímto evidentním rozporům zabýval.

[11] Stěžovatel upozornil, že § 48 odst. 3 zákona o loteriích zcela záměrně rozlišuje subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtu. V nyní posuzovaném případě je pro počátek běhu lhůty k uložení pokuty rozhodující existence subjektivní okolnosti – okamžik dozvědění se. Tato subjektivní okolnost může z logiky věci nastat později, než objektivní okolnost. Soud však v tomto případě výše uvedené okolnosti nerozlišil a počátek subjektivní lhůty odvíjel od stejné skutečnosti, od které zákonodárce odvozuje i objektivní tříletou lhůtu. Pod pojmem „dozvědění se“ o porušení povinnosti (resp. zjištění porušení povinnosti) judikatura rozumí nikoli pouhou vědomost správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona, nýbrž kvalifikované zachycení „zjištění porušení povinností“ ve správním spisu (viz rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011 – 83, náleží ÚS ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09). Správní orgán provedl kontrolu dodržování ustanovení zákona o loteriích postupně ve všech čtyřech provozovnách žalobce, poslední 15. 7. 2015. Z protokolů o kontrole je zřejmé, že žádná z těchto osob přítomných v jednotlivých provozovnách nebyla schopna předložit správnímu orgánu dokumentaci k provozování předmětných technických zařízení (osobně neměla k dispozici), tedy včetně povolení k provozování předmětných technických zařízení vydaného příslušným orgánem. Závěrem všech provedených kontrol bylo seznámení přítomné osoby s předběžnými kontrolními zjištěními (viz protokoly o kontrolách). Na základě zjištěných skutečností se jednalo o pouhou vědomost pracovníků správního orgánu o možném porušení zákona, kterou nelze v takovém případě považovat za kvalifikované „dozvědění se“ o porušení povinnosti. Přímou se žalobkyní bylo správní řízení zahájeno usnesením ze dne 1. 2. 2016; až na jednání nařízeném na 22. 2. 2016 mohlo dojít k potvrzení nebo vyvrácení podezření (povědomí) o porušení zákona, tedy kvalifikovanému zjištění, že jsou technická zařízení provozována bez onoho povolení. Až dne 22. 2. 2016 tedy došlo ke kvalifikovanému zachycení „zjištění porušení povinností“ ve správním spisu.

[12] Krajský soud se ještě nad rámec závěrů prvního zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu zabýval argumentem stěžovatele, že *pokaždé, kdy se správní orgán dozví,*

že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajícím jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty. Touto námitkou (argumentem) se Nejvyšší správní soud nezabýval, a proto ji nelze zařadit do kategorie závěrů, kterými byl krajský soud vázán. Krajský soud tuto otázku posoudil nesprávně. V souzené věci finanční úřad až při ústním jednání konaném dne 22. 2. 2016 z předloženého účetního deníku zjistil, že žalobkyně sporná technická zařízení provozovala minimálně do 30. 11. 2015. Dnem určujícím počátek běhu jednoleté prekluzivní lhůty je tedy 22. 2. 2016. Za takové situace by poslední den prekluzivní lhůty připadl na 22. 2. 2017. Stěžovatel uvedl, že správní řízení o uložení pokuty skončilo nabytím právní moci původního rozhodnutí stěžovatele dne 10. 8. 2016; do konce běhu prekluzivní lhůty v tomto čase zbývalo 196 dnů. Po dobu řízení před krajským soudem (o žalobě žalobkyně vedené pod sp. zn. 22 Af 82/2016) se prekluzivní lhůta stavila od 10. 10. 2016 do 29. 5. 2018. Lhůta pak dále běžela od 30. 5. 2018 do 12. 6. 2018, kdy žalobce podal kasační stížnost, tj. 13 dnů. Z prekluzivní lhůty pro uložení pokuty tak ke dni podání kasační stížnosti zbývalo 123 dnů. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 207/2018 – 32 nabytí právní moci dne 18. 12. 2018. Od 19. 12. 2018 opětovně běžela prekluzivní lhůta pro uložení pokuty. Nové rozhodnutí stěžovatele nabylo právní moci dne 29. 1. 2019. V době od 19. 12. 2018 do 29. 1. 2019, tedy dalších 41 dnů, opět běžela prekluzivní lhůta. Z prekluzivní lhůty pro uložení pokuty tak ke dni právní moci rozhodnutí stěžovatele zbývalo ještě 82 dnů, a tedy právo uložit pokutu prekludováno nebylo.

[13] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nijak nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejprve soud uvádí, že se jedná o opakovanou kasační stížnost žalovaného (stěžovatele). Kasační stížnost však není z tohoto důvodu nepřijatelná [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.], neboť směřuje proti posouzení otázky prekluze práva správních orgánů rozhodnout o uložení pokuty za správní delikt žalobkyni, tedy otázky, kterou se Nejvyšší správní soud v předcházejících rozsudcích ve vztahu k nyní napadenému správnímu rozhodnutí nezabýval.

[17] Žalobkyně sice námitku prekluze práva uložit pokutu za správní delikt vnesla před krajským soudem poprvé až ve svém doplnění vyjádření ze dne 6. 9. 2020, soudy ve správním soudnictví jsou však povinny přihlížet k prekluzi práva z úřední povinnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, a ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 – 134, č. 2122/2010 Sb. NSS, aj.).

[18] Podle § 48 odst. 3 zákona o loteriích lze pokutu uložit do jednoho roku ode dne, kdy se orgán oprávněný k uložení pokuty o porušení povinností nebo ztrátě oprávnění dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení povinností nebo ztrátě oprávnění došlo.

[19] Stěžovatel činí spornou zejména otázku, od jakého okamžiku bylo v posuzované věci třeba odvíjet počátek běhu jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty.

[20] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se uvedenou spornou otázkou (byť v rámci posouzení možné prekluze práva uložit pokutu za správní delikt ve vztahu k původnímu rozhodnutí stěžovatele ze dne 9. 8. 2016) zabýval již ve svém prvním zrušujícím rozsudku č. j. 1 As 207/2018-32 v téže věci. Právní závěry vyslovené v tomto rozsudku jsou striktně závazné jak pro krajský soud, tak i pro Nejvyšší správní soud, který se od nich nemůže při posuzování nynější kasační stížnosti odchýlit. Tato vázanost právním názorem může být prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénem či kolegiem ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[21] Stěžovatel ve své kasační stížnosti požaduje, aby nyní Nejvyšší správní soud své závěry vyřčené v předchozím rozsudku č. j. 1 As 207/2018 - 32 přehodnotil, resp. se jimi znovu zabýval komplexně. V posuzované věci však nedošlo ke skutečnostem, které by mohly vázanost kasačního soudu vysloveným právním názorem prolomit (viz výše bod [19]). Soud se proto nyní nemůže znovu zabývat otázkou určení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty, pokud již v této věci vyslovil v předchozím rozsudku jednoznačné stanovisko, které také dostatečně odůvodnil. V rozsudku č. j. 1 As 207/2018 - 32 přitom nelze shledat rozpory či nesrovnalosti, které by měly vést k tomu, že krajský soud nebyl povinen se jeho závaznými právními závěry řídit. Přestože se kasační soud výslovně nevyjádřil k pojmu „dozvědění se“ ve vztahu k jednání, které se uskutečnilo 22. 2. 2016, jak upozorňuje stěžovatel, neznámá to, že by při svém posouzení nezhodnotil, zda tento okamžik mohl být pro stanovení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty relevantní. Z jeho odůvodnění je nicméně bezpochyby zřejmé, že počátek subjektivní lhůty je nutno odvíjet ode dne 30. 11. 2015, jak soud vysvětlil v bodech[18] až [21] rozsudku.

[22] Nadto se nelze se stěžovatelem ztotožnit v tom, že se Nejvyšší správní soud v prvním zrušujícím rozsudku nezabýval argumentem, že *pokaždé, když se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajícího jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty*. Z tohoto argumentu, který soud vyslovil v rozsudku 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44, č. 832/2006 Sb. NSS, naopak kasační soud při svém posouzení vycházel. Zároveň zohlednil související závěr zmíněného rozsudku, že *„lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajícího správního deliktu*. Proto také dospěl k závěru, že se subjektivní prekluzivní lhůta nemohla odvíjet od vyhotovení protokolu o poslední kontrole, tj. od 15. 7. 2015, neboť i po provedených kontrolách ještě minimálně do 30. 11. 2015 žalobkyně protiprávní stav udržovala. Den 15. 7. 2015 by tedy byl rozhodný pro posouzení běhu prekluzivní lhůty v případě, že by se jednalo o jednorázový (a nikoliv trvající) správní delikt.

[23] Kasační soud tedy shrnuje, že krajský soud byl povinen posoudit věc v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu týkajícími se určení počátku běhu prekluzivní lhůty uvedenými v rozsudku č. j. 1 As 207/2018-32, což také správně učinil. Stěžovatel ostatně nenamítal, že se krajský soud těmito právními závěry neřídil, pouze měl za to, že pro něj nebyly závazné, s čímž se ovšem Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené neztotožnil. Námitka spočívající v nesprávném určení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty je proto nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[24] Nejvyšší správní soud tedy nyní při posuzování běhu subjektivní prekluzivní lhůty vychází ze svého předchozího závěru, že se tato lhůta odvíjí ode dne 30. 11. 2015. Nemohl proto přisvědčit stěžovateli, že napadené správní rozhodnutí nabylo právní moci ještě před uplynutím jednorroční subjektivní prekluzivní lhůty dle § 48 odst. 3 zákona o loteriích.

[25] Krajský soud správně uvedl, že počátek subjektivní jednorroční lhůty se odvíjel ode dne 30. 11. 2015. Ode dne 1. 12. 2015 do 10. 8. 2016, kdy nabylo právní moci první rozhodnutí stěžovatele ve věci uložení pokuty za správní delikt (tj. rozhodnutí ze dne 9. 8. 2016 č. j. 34963/16/5000-10610-701638), uplynulo z roční prekluzivní lhůty 254 dnů. Dalšíh 61 dnů uplynulo do 10. 10. 2016, kdy žalobkyně podala žalobu ke krajskému soudu, vedenou pod sp. zn. 22 Af 82/2016, na jejímž základě byl běh prekluzivní lhůty staven do dne 30. 5. 2018, kdy nabyl právní moci rozsudek krajského soudu č. j. 22 Af 82/2016 - 65. Poté prekluzivní lhůta běžela od 31. 5. 2018 do 13. 6. 2018, kdy žalobkyně podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, tj. 14 dnů. Následovalo stavení prekluzivní lhůty do 18. 12. 2018, kdy nabyl právní moci rozsudek tohoto soudu č. j. 1 As 207/2018 - 32, jímž byl zrušen jak rozsudek krajského soudu sp. zn. 22 Af 82/2016, tak rozhodnutí stěžovatele ze dne 9. 8. 2016. Ode dne 19. 12. 2018 běžela znovu prekluzivní lhůta, do jejíhož konce zbývalo 36 dnů. Subjektivní prekluzivní lhůta tedy uplynula dne 23. 1. 2019. Nyní napadené rozhodnutí přitom nabylo právní moci dne 29. 1. 2019, a tedy po uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto jí podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyni v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 14. ledna 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu