



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **S. T., a. s.**, zastoupeného JUDr. Zlatavou Davidovou, advokátkou se sídlem v Brně, Přívrát 12, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Ostravě**, se sídlem v Ostravě, Na Jízdárně 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 6. 2007, č. j. 22 Ca 310/2006 – 26,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 6. 2007, č. j. 22 Ca 310/2006 – 26 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) výše citovaným rozsudkem zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2006, č. j. 4311/140/2006, kterým bylo k odvolání žalobce změněno rozhodnutí Finančního úřadu Ostrava I. (dále jen „finanční úřad“) ze dne 25. 1. 2006 č. j. 5719/06/388962/0233 tak, že výrokem I. rozhodnutí byla žalobci uložena pokuta ve výši 3000 Kč za porušení bodu 2. návštěvního řádu schváleného dne 29. 1. 2004 rozhodnutím Ministerstva financí ČR č.j. 601/5007/2004, a výrokem II. byla zrušena pokuta ve výši 2000 Kč za porušení povinnosti stanovení v § 47 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“). Proti rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) včas kasační stížnost.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002Sb. soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.) nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném právním posouzení naplnění podmínek pro udělení pokuty dle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích. Stěžovateli byla pokuta udělena za porušení návštěvního řádu, který dle stěžovatele není součástí herního plánu. Žalovaný pojal návštěvní

řád jako součást hracího plánu evidentně účelově, aby stěžovateli mohl uložit pokutu. Krajský soud pak nesprávně vycházel ze skutečnosti, že návštěvní řád je součástí herního plánu, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Návštěvní řád, který byl Ministerstvem financí schválen 29. 1. 2004 upravuje zejména provoz sběren sázkové společnosti a pravidla chování osob, které sběrnou navštěvují. Herní plán upravuje pravidla hry pro kurzové sázky, např. pro průběh přijímání sázek a vyplacení výher atd. – je tedy závazným postupem pro sázení a rovněž podléhá schválení Ministerstva financí. Závaznost a vynutitelnost obou dokumentů však není stejná. Porušení herního plánu je přímo sankcionováno orgány státní správy, které vykonávají nad provozováním kurzovních sázek dozor. Ze skutečnosti, že herní plán v bodu 18 na návštěvní řád přímo odkazuje, nelze dovodit, že oba dokumenty požívají stejné vynutitelnosti. Stěžovatel neporušil povinnosti, které mu ukládá herní plán a jehož dodržování kontrolují orgány státní správy. Sankce mající podklad v nezávazném a nevynutitelném dokumentu je sankcí uloženou nad rámec zákona a tedy sankcí nepřipustnou. Žalovaný dle stěžovatele při svém rozhodování použil analogie, díky které rozšířil podmínky závaznosti i na situaci, která nemá oporu v zákoně.

Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 23. 10. 2007. Ztotožňuje se se závěry krajského soudu a trvá na svém výkladu zákona o loteriích. Považuje kasační stížnost za neoprávněnou a navrhuje její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v mezích stěžovatelem uplatněných námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že společnost stěžovatele provozuje kurzové sázky na základě povolení Ministerstva financí ze dne 23. 8. 2002, č. j. 601/67113/2002 ve znění následných změn. Jednou z podmínek stanovených k zajištění řádného provozování loterií a jiných podobných her je schválení herního plánu a návštěvního řádu. Herní plán stěžovatele byl schválen dne 29. 1. 2004 rozhodnutím Ministerstva financí č. j. 601/5007/2004. Návštěvní řád stěžovatele byl schválen dne 29. 1. 2004 rozhodnutím Ministerstva financí č. j. 601/5007/2004. Dle Hlavy III. článku 18.2 herního plánu sázková společnost oznamuje každou změnu návštěvního řádu obdobně jako změny herního plánu. Podle návštěvního řádu jsou pracovníci, kteří jsou držiteli oprávnění k přijímání sázek, odpovědní za provoz sběrný. Dle článku 2.2 návštěvního řádu je provozní doba sběrný každý pracovní den v provozních hodinách. Platné provozní hodiny jsou vyvěšeny ve sběrně na zvenčí viditelném místě. Dle článku 2.3 může být provozní doba změněna, plánované změny se oznamují alespoň 3 dny předem vyvěšením ve sběrně a sdělením příslušnému orgánu státního dozoru.

Dne 15. 7. 2005 byla provedena finančním úřadem kontrola v pobočce stěžovatele na adrese U H. 55, O. H., v nahlášené provozní době od 11:45 hod do 12:15 hod a bylo zjištěno, že terminál je od 12. 7. 2005 mimo provoz. Finanční úřad tak shledal porušení § 47 odst. 2 zákona o loteriích a porušení čl. 2 návštěvního řádu a zahájil se stěžovatelem správní řízení. Stěžovatel v tomto namítal, že došlo k technické poruše na sázkovém terminálu a sběrna tak byla krátkodobě uzavřena a že nedošlo k porušení § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích. Finanční úřad se s názorem stěžovatele neztotožnil a uložil dle ustanovení § 48 odst. 1 písm. c) a d) zákona o loteriích pokutu ve výši 5000 Kč za porušení bodu 2 návštěvního řádu a za porušení § 47 odst. 2 zákona o loteriích.

K odvolání stěžovatele změnil žalovaný rozhodnutí finančního úřadu tak, že pokutu za porušení bodu 2 návštěvního uložil ve výši 3000 Kč, pokutu ve výši 2000 Kč zrušil. Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou, kterou krajský soud kasační stížností napadeným rozsudkem zamítl.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nezákonnost spatřuje v nesprávném právním posouzení naplnění podmínek pro udělení pokuty dle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích. Stěžovateli byla pokuta udělena za porušení návštěvního řádu, který dle jeho názoru není součástí herního plánu. Finanční úřad pojal návštěvní řád jako součást hracího plánu evidentně účelově, aby stěžovateli mohl uložit pokutu.

Nejvyšší správní soud posuzoval námitku stěžovatele dle níže uvedených ustanovení.

Dle ustanovení § 21 odst. 1 zákona o loteriích povolení k provozování kursových sázek podle § 2 písm. h) vydává na žádost ministerstvo nejdéle na dobu 10 let. V povolení stanoví podrobně podmínky provozování kursových sázek, schválí herní plán, určí předmět sázek a schválí počet a umístění sázkových kanceláří.

Dle ustanovení § 42 zákona o loteriích herní plán loterie a jiných podobných her podrobně určuje podmínky hry, zejména stanoví pravděpodobnost výhry, podmínky dozoru, způsobu kontroly, využití části výtěžku, výši vkladu (cenu losu), výši herní jistiny, počet výher a jejich jednotlivou a úhrnnou cenu, způsob provedení slosování nebo zajištění okolností jež určuje výhru a způsob zveřejnění výher.

Dle § 43 odst. 5 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může a) v povolení stanovit bližší podmínky, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry, b) již vydané povolení doplnit nebo změnit, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem.

Dle § 47 odst. 1 orgán, který povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydal, je povinen ji i kontrolovat. Orgán vykonávající státní dozor se může kdykoliv přesvědčit, zda loterie nebo jiné podobné hry se provozují za podmínek určených v povolení a zda se dodržují příslušné právní předpisy.

Dle ustanovení § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích pokutu do výše 500 000 Kč uloží finanční úřad uvedený v § 46 odst. 1 písm. c) právnické osobě, která bez povolení provozuje loterii, tombolu nebo jinou podobnou hru, které by bylo oprávněno vydat ministerstvo, nebo ji provozuje v rozporu s tímto zákonem, herním plánem nebo s podmínkami, které jí byly v povolení uloženy, popřípadě použije část výtěžku z těchto her k jinému než stanovenému účelu nebo poruší ustanovení § 1 odst. 4.

Dle bodu č. 1 na straně č. 2 Povolení Ministerstva financí ze dne 23. 8. 2002 č. j. 601/67113/2002 Ministerstvo financí schvaluje herní plán a návštěvní řád společnosti. Veškeré změny herního plánu a návštěvního řádu bude stěžovatel předkládat Ministerstvu financí ke schválení. Stěžovatel zabezpečí vhodným způsobem seznámení hráčů s herním plánem a návštěvním řádem a zajistí umístění schváleného herního a návštěvního řádu na viditelném místě v pobočce.

Dle Hlavy III. článku č. 18.2 herního plánu stěžovatele sázková společnost oznamuje každou změnu návštěvního řádu obdobně jako změny herního plánu.

Podle návštěvního řádu jsou pracovníci, kteří jsou držiteli oprávnění k přijímání sázek, odpovědní za provoz sběrný. Dle článku 2.2 návštěvního řádu je provozní doba sběrný každý pracovní den v provozních hodinách. Platné provozní hodiny jsou vyvěšeny ve sběrně na zvenčí viditelném místě. Dle článku 2.3 může být provozní doba změněna, plánované změny se oznamují alespoň 3 dny předem vyvěšením ve sběrně a sdělením příslušnému orgánu státního dozoru.

V projednávané věci bylo na základě provedené kontroly dne 15. 7. 2005 zjištěno, že sběrna stěžovatele nebyla v době kontroly v souladu s oznámenou provozní dobou v provozu, že terminál je od 12. 7. 2005 mimo provoz a na finanční úřad nebylo nahlášeno přerušení provozu pobočky. Finanční úřad na základě výše uvedených skutečností uložil stěžovateli pokutu z důvodů porušení ustanovení návštěvního řádu, který je dle jeho názoru nedílnou součástí herního plánu a povolení k provozování kurzových sázek. S tímto názorem se taktéž ztotožnil krajský soud. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že mezi podmínky hry patří i doba přijímání sázek a doba výplaty výher. Pokud návštěvní řád upravoval provozní dobu provozoven stěžovatele, na což je učiněn odkaz v bodě 18. herního plánu, je návštěvní řád součástí herního plánu.

Výše uvedené závěry krajského soudu nejsou správné.

Ustanovení § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích umožňuje orgánu státního dozoru pokutovat stěžovatele provozujícího kurzové sázení v rozporu se zákonem, herním plánem či v rozporu s podmínkami uloženými v povolení ministerstva, popřípadě použije-li provozovatel část výtěžku z těchto her k jinému než stanovenému účelu nebo poruší ustanovení § 1 odst. 4. V citovaném ustanovení není výslovně zmíněn návštěvní řád, který schvaluje ministerstvo.

Zákon o loteriích na návštěvní řád odkazuje v § 4c písm. b), podle něhož provozování sázkových her uvedených v § 2 písm. f) až i) je zakázáno mimo provozní hodiny stanovené v návštěvním řádu schváleném povolujícím orgánem. Citovaný zákon tedy vychází z toho, že povolující orgán schvaluje mimo jiné návštěvní řád provozovatele kurzových sázek, aniž by stanovil podrobnější úpravu návštěvního řádu. V § 21 odst. 1 týkajícího se povolování sázek tento zákon uvádí, že v povolení stanoví ministerstvo podrobné podmínky provozování kurzových sázek, schválí herní plán, ... Co určuje herní plán, stanoví zákon o loteriích v § 42. V povolení k provozování kurzových sázek stěžovateli ze dne 23. 8. 2002 Ministerstvo financí uvádí, že schvaluje herní plán a návštěvní řád stěžovatele s tím, že veškeré změny herního plánu a návštěvního řádu bude stěžovatel předkládat Ministerstvu financí ke schválení. Herní plán a návštěvní řád tvoří přílohy povolení ze dne 23. 8. 2002. Na základě výše uvedeného lze dovodit, že herní plán a návštěvní řád jsou samostatné dokumenty.

Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s krajským soudem, že zákon o loteriích neuvádí pojem návštěvní řád, ale užívá pouze pojem herní plán, přičemž herní plán nemusí být obsažen v jediném dokumentu a pokud návštěvní řád upravuje provozní dobu provozoven stěžovatele, je součástí herního plánu. Nejvyšší správní soud tedy nesouhlasí ani se žalovaným, který v přezkoumávaném rozhodnutí rovněž dospěl k závěru, že návštěvní řád je nedílnou součástí herního plánu.

Návštěvní řád, tak jak byl schválen Ministerstvem financí, představuje vzorovou listinu pro všechny pobočky stěžovatele upravující provoz sběren stěžovatele a pravidla chování osob, které sběrnou navštívily. Podle povahy tohoto dokumentu, se jedná o interní předpis stěžovatele zavazující jednak pracovníky stěžovatele, jednak osoby, které sběrnou navštíví. Ministerstvo financí tento předpis schvaluje, resp. posuzuje, zda jeho obsah neodporuje zákonu o loteriích. Provozní doba jednotlivých sběren není stanovena univerzálně pro všechny sběrnou. Naproti tomu herní plán upravuje pravidla hry pro kursové sázky. Je v něm konstatován předmět úpravy návštěvního řádu a zakotvena povinnost oznamovat jeho změny. Návštěvní řád je tak samostatným dokumentem, jehož schválení je jednou z podmínek pro vydání povolení kursových sázek. Lze souhlasit se stěžovatelem, že vynutitelnost herního plánu a návštěvního řádu není stejná, když jakékoliv porušení herního plánu je možno ve smyslu ustanovení § 48 odst. 1 písm. c) pokutovat, zatímco porušení ustanovení návštěvního řádu lze dle citovaného ustanovení sankcionovat pouze v případě, že povinnost, která byla porušena a za níž se pokuta ukládá, je současně zakotvena buď v zákoně o loteriích, případně v herním plánu či povolení Ministerstva financí.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 3. 2007 č. j. 15 Ca 216/2005 - 54, v němž uvedený soud dospěl k závěru, že „ustanovením § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích, je postihováno pouze takové provozování kursových sázek, které je v rozporu se zákonem, s podmínkami uloženými v povolení ministerstva a s herním plánem. Proto lze nesplnění povinnosti vyplývající provozovateli z jeho vnitřních předpisů (v tomto případě z návštěvního řádu schváleného ministerstvem) sankcionovat pouze v případě, kdyby tyto povinnosti byly zároveň obsaženy v citovaném zákoně, v podmínkách provozování kursových sázek stanovených v povolení ministerstva nebo v jím schváleném herním plánu. Sankci dle citovaného zákonného ustanovení by bylo možné aplikovat na porušení interních předpisů provozovatele pouze tehdy, pokud by se tyto předpisy staly součástí povolení ministerstva nebo herního plánu, neboť v takovém případě by provozování kursových sázek bylo v rozporu rovněž s těmito dokumenty.“

Stěžejní je v daném případě zodpovězení otázky, zda porušení bodu 2.2 a 2.3 návštěvního řádu stěžovatelem je možno pokutovat dle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích.

Povinnost plánované změny návštěvního řádu oznámit alespoň 3 dny předem vyvěšením ve sběrně a sdělením příslušnému orgánu státního dozoru, stejně jako povinnost dodržovat provozní dobu, v zákoně o loteriích zakotvena není a stěžovatel tedy porušením výše uvedené povinnosti nejednal v rozporu se zákonem. Pokutovat porušení návštěvního řádu dle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích pro rozpor se zákonem by tak bylo možné např. v případě přijímání sázek ve dnech státního smutku, neboť takový postup zakazuje ustanovení § 4c písm. a) zákona o loteriích, nebo v případě provozování sázkových her mimo provozní hodiny stanovené v návštěvním řádu schváleném povolovacím orgánem (§ 4c, písm. b/, zákona o loteriích).

Zbývá tedy posoudit, zda stěžovatel nesplněním oznamovací povinnosti vůči orgánu státního dozoru a uzavřením kontrolované pobočky v provozní době jednal v rozporu s podmínkami uloženými v povolení Ministerstva financí či s herním plánem. Povinnosti obsažené v bodech 2.2 a 2.3 návštěvního řádu v povolení Ministerstva financí a taktéž v herním plánu absentují. Povolení Ministerstva financí stejně jako herní plán upravují pouze postup

při změnách návštěvního řádu a s tímto spojené povinnosti vůči Ministerstvu financí, aniž by současně stanovily povinnost tyto změny sdělit příslušnému orgánu státního dozoru.

Jak již bylo výše uvedeno, dle bodu č. 1 na straně č. 2 Povolení Ministerstvo financí schvaluje herní plán a návštěvní řád společnosti. Veškeré změny herního plánu a návštěvního řádu bude stěžovatel předkládat Ministerstvu financí ke schválení. Dle článku 18.2 herního plánu stěžovatel oznamuje každou změnu návštěvního řádu obdobně jako změny herního plánu.

Výše uvedené ustanovení povolení ukládá stěžovateli povinnost předložit ke schválení Ministerstvu financí veškeré změny herního plánu nebo návštěvního řádu. Článek 18.2 herního plánu pak upravuje způsob oznámení změn návštěvního řádu, přičemž jej staví na roveň změn herního plánu. Co se rozumí „změnou návštěvního řádu“ povolení Ministerstva financí ani herní plán nedefinují. Jak již bylo výše uvedeno, návštěvní řád, tak jak byl schválen Ministerstvem financí, má podobu vzorového dokumentu pro všechny sběrný stěžovatele. Obsahuje pouze obecně formulovaná pravidla pro provoz sběren a chování návštěvníků, přičemž konkrétní provozní doby se na jednotlivých sběrnách stěžovatele liší. Za této situace lze dojít k závěru, že změnou návštěvního řádu, kterou je třeba podrobit procesu schválení dle vydaného povolení a jež má na mysli herní plán stěžovatele, bude pouze změna obecných pravidel návštěvního řádu, nikoli každá změna provozní doby v jednotlivých sběrnách.

S ohledem na výše uvedené tak Nejvyšší správní soud dochází k závěru, že finanční úřad postupoval nezákonně, pokud stěžovateli uložil pokutu za porušení povinností dle čl. 2.2 a 2.3 návštěvního řádu, neboť za porušení těchto povinností pokutu ve smyslu ustanovení § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích uložit nelze.

Nejvyšší správní soud tak shledal naplnění kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 28. listopadu 2007

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu