



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a JUDr. Veroniky Burianové v právní věci

žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, IČO: 25899651, se sídlem Cholevova 1530/1, 700 30 Ostrava-Jih,
zastoupena JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem, se sídlem Pobřežní 394/12, 186 00 Praha 8,

proti
žalovanému: **Generální ředitelství cel**, IČO: 71214011, sídlem Budějovická 1387/7, 140 96 Praha 4,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2019, č.j. 29895-2/2019-900000-312,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 8. 10. 2019 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2019, č.j. 29895-2/2019-900000-312 (dále též „napadené rozhodnutí“) a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Celního úřadu pro Plzeňský kraj

ze dne 3. 5. 2019, č.j. 1731-16/2019-600000-12, jímž byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle ust. § 123 odst. 3 písm. e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“) spočívající v tom, že jako provozovatelka hazardních her dle povolení Ministerstva financí č. j. MF-27628/2017/34 ze dne 22. 6. 2018 v herně označené jako „HERNA CLUB BONVER“ umístěné na adrese Mikulášská 616/11, Plzeň, PSČ 326 00, v 1. nadzemním podlaží ve smyslu povolení Úřadu městského obvodu Plzeň 2 – Slovany č. j. UM02/05350/18 (ev. č. 545988/2018/0001-4) ze dne 10. 4. 2018, minimálně dne 9. 10. 2018 v čase 10:00 hod nezabezpečila vstupní dveře do herního prostoru proti nahlížení do jeho vnitřních prostor, když tyto ponechala otevřené a osoby, které se primárně hazardní hry běžně neúčastní, tak mohly z venku do těchto prostor nahlížet, tedy jako provozovatelka herny nebo kasina nezabezpečila v rozporu s § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách, výlohy, okna a vstupy do herního prostoru proti nahlížení do jeho vnitřních prostor (dále též jen: „předmětný přestupek“). Dále byla žalobkyni současně uložena povinnost k úhradě nákladů řízení podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

Žaloba

2. V úvodu žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí je v části týkající se uložení pokuty nezákonné, neboť postrádá zákonný podklad. Příslušné **ustanovení zákona o hazardních hrách dle názoru žalobkyně neumožňuje uložení pokuty za skutečnosti, které jsou jí vytýkány. Dle svého názoru žalobkyně splnila povinnost jí uloženou § 66 zákona o hazardních hrách, když zamezila nahlížení do vnitřních prostor nalepenými foliemi na oknech a dveřích. Tuto skutečnost potvrdil i správní orgán I. stupně. Zákon však žalobkyni nezakazuje ponechat otevřené dveře. K uvedenému dále dodala, že žalovaný ani správní orgán I. stupně ve spojitosti s porušenou povinností v napadeném rozhodnutí neuvedly, jak dlouho byly dveře otevřené, kolik lidí kolem prošlo a kolik jich bylo nahlédnutím ovlivněno tak, že se zúčastnili hazardních her. Žalobkyně podotkla, že k otevření dochází i při příchodu a odchodu osob z prostor, čemuž nelze zabránit a tím tedy fakticky tuto povinnost jakkoliv splnit. Ze strany žalovaného tímto došlo k extenzivnímu výkladu ust. § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách v neprospěch žalobkyně, což považuje za nepřípustné.**
3. Dále žalobkyně namítla nesplnění zákonných požadavků na odůvodnění napadeného rozhodnutí ze strany správního orgánu I. stupně. Ten tak zatížil napadené rozhodnutí vadami spočívajícími zejména v nedostatečně jasné formulaci, neurčitosti a srozumitelnosti; prostý soupis podkladů pro vydání rozhodnutí bez uvedení jejich zhodnocení dle žalobkyně nepostačuje. Tím správní orgán I. stupně zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, kterou posléze žalovaný aproboval, takže stejnou vadou trpí i napadené rozhodnutí.
4. Argumentace žalobkyně směřovala také proti nesprávnému posouzení skutkového stavu věci. To žalobkyně spatřuje v tom, že správní orgány obou stupňů i po dodatečném ohledání prostoru herny pro odstranění nejasností vycházely z nesprávných informací, že do herny vede vstupní vchod z Mikulášského náměstí, který je trvale uzavřen. Žalobkyně předložila schématické vyobrazení herny, z něhož je naprosto zřejmé, že případní kolemjdoucí nemohou díky prostorovému

uspořádání herny otevřenými dveřmi užívaného hlavního vchodu zahlédnout žádné herní zařízení. Jelikož na herní zařízení není vidět, nemohou ho náhodní kolemjdoucí vnímat a být jím jakkoliv ovlivněni.

5. Žalobkyně také poukázala na odlišný přístup k provozovatelům hazardních her na internetu, na němž jsou hazardní hry snadno dostupné. Žalobkyni je přitom vytýkáno, že dojem dostupnosti a přístupnosti hazardních her vzbudila otevřenými dveřmi do herny. Jedná se přitom o mnohem méně významné riziko, než představují na internetu přístupné hazardní hry, jež je navíc možno hrát v tzv. fun režimech, tedy zcela bez jakéhokoliv omezení.
6. Žalobkyně se také domnívá, že naplnila liberační důvody podle ust. § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), neboť vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. To vyvozuje ze skutečnosti, že vydala vnitřní směrnici týkající se provozování hazardních her v herních prostorech, které jí patří, jež obsahuje požadavky a povinnosti vyplývající z příslušných právních předpisů a povolení a se kterou seznámila všechny své smluvní partnery včetně jejich pracovníků, kteří zabezpečují provoz v herně. Z této směrnice mj. výslovně vyplývá povinnost zabezpečit výlohy, okna a vstupy do herního prostoru proti nahlížení do jeho vnitřních prostor.
7. Ohledně samotného přestupku žalobkyně vytýká žalovanému nezohlednění chybějící společenské škodlivosti, která je jedním ze znaků materiálně-formálního pojetí přestupku, jenž musí být dán, aby mohlo být jednání žalobkyně jako přestupek označeno. Současně žalobkyně vytkla správním orgánům obou stupňů nesprávně provedenou aplikaci pravidel pro ukládání sankce ve smyslu ust. § 37 a násl. přestupkového zákona. Především žalobkyně poukázala na v daném případě nesprávný výklad a následné vyhodnocení přitěžujících okolností. Konkrétně jde o přitěžující okolnost spočívající v opakovaném spáchání přestupku. Žalobkyně poukazuje na fakt, že pro aplikaci tohoto ustanovení je nutné spáchat tentýž skutkově shodný přestupek opakovaně (recidiva stejnorodá), k čemuž v daném případě nedošlo a správní orgány vycházely pouze z již spáchaných přestupků žalobkyně jiných typů (recidiva nestejnorodá), které však nebyly skutkově totožné s předmětným přestupkem, tudíž žalobkyni nesprávně tuto okolnost přičítaly k tíži a tím rovněž zatížily svá rozhodnutí vadou.
8. K samotné výši sankce žalobkyně namítla její nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatečném odůvodnění výpočtu její výše. Na základě výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému.

Vyjádření žalovaného

9. Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný především odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce žalobkyně týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů z důvodu nedodržení zákonem předepsaných náležitostí pro odůvodnění rozhodnutí konstatoval toliko, že rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně splňují náležitosti předepsané

zákonem. Správní orgány obou stupňů dostatečně a jasně odůvodnily svá rozhodnutí v souladu s ust. § 68 odst. 1 správního řádu a nezatížily je tak vadou nepřezkoumatelnosti. K uvedenému žalovaný dále dodal, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje pouhý soupis podkladů shromážděných pro vydání rozhodnutí, nýbrž také důvody pro výrok rozhodnutí, včetně zákonných ustanovení, které na daný případ dopadají, obsahuje i úvahy, kterými se řídil při hodnocení shromážděných podkladů. Nad to žalovaný podotkl, že žalobkyní namítané vady rozhodnutí (nedostatečné odůvodnění, nesrozumitelnost a nejasnost) žalobkyně nijak konkrétně nespecifikovala. Ohledně námítky poukazující na odlišný přístup k různým provozovatelům hazardních her žalovaný uvedl, že tato otázka není předmětem řízení a není tudíž relevantní, nicméně poukázal na přísnou regulaci, které podléhají i provozovatelé hazardu na internetu. Žalobkyní tvrzená absence společenské škodlivosti přestupku svědčí o nepochopení smyslu a účelu ust. § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách. Důvodem takové regulace je extrémní rizikovost povoleného provozování hazardních her. Zákon tak především zamezením nahlížení do vnitřních prostor herního prostoru sleduje eliminaci potenciálních negativních rizik spojených s hazardem vůči osobám, které se hazardních her primárně neúčastní. Tedy vůči všem, kteří danou provozovnu cíleně nevyhledali a nejsou rozhodnuti ke vstupu do provozovny a k účasti na hazardní hře.

10. Žalovaný uzavřel, že přestupkové řízení dle jeho přesvědčení proběhlo v souladu s právními předpisy a žalobkyně nebyla nikterak zkrácena na svých právech. Správní orgány obou stupňů dostatečně objasnily skutkový stav a na věc též správně aplikovaly příslušné právní normy. Stejně tak ukládaná sankce byla správními orgány podrobně odůvodněna, přičemž výše uložené pokuty odpovídá okolnostem daného případu. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu **zamítl jako nedůvodnou**.

Posouzení věci krajským soudem

11. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili a soud neshledal důvody pro jeho nařízení (§ 51 s.ř.s.).
12. Krajský soud při přezkoumávání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.).
13. Žaloba **nebyla** shledána důvodnou.
14. Při rozhodování věci vycházel soud ze správního spisu, z něž vyplývá, že dne 9. 10. 2018 byla kontrolní skupinou celního úřadu v provozovně žalobkyně označené jako „HERNA CLUB BONVER“ umístěné na adrese Mikulášská 616/11, Plzeň, PSČ 326 00, v 1. nadzemním podlaží, provedena kontrola zaměřená na dodržování právních předpisů upravujících podmínky pro provozování hazardních her. Kontrolní skupina vstoupila volně otevřenými dveřmi do provozovny. Při kontrole bylo zjištěno, že při vstupu do výše uvedené provozovny bylo možno z přilehlé ulice nahlížet do herního prostoru otevřenými dveřmi. Na místě kontroly byl

s pověřeným zaměstnancem žalobkyně sepsán protokol o ústním jednání č.j. 133528-3/2018-600000-61. Na otázku, proč byly otevřeny dveře do provozovny a bylo tak možno nahlížet do herních prostor, bylo odpovězeno, že byl prostor větrán a zaměstnanec byl kouřit. Průběh kontroly, včetně zjištěných porušení právních předpisů byl zaznamenán do protokolu o kontrole ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 133528/2018-600000-61. Vzhledem ke zjištěnému skutkovému stavu dospěla kontrolní skupina k závěru, že je dáno důvodné podezření z porušení § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách, tedy že nebyl zabezpečen vstup do provozovny proti nahlížení do jeho vnitřních prostor. Celní úřad následně vydal příkaz ze dne 27. 2. 2019, č.j. 1731-7/2019-600000-12, kterým žalobkyni shledal vinnou z přestupku podle § 123 odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách a uložil ji pokutu ve výši 5 000 Kč. Žalobkyně podala proti uvedenému příkazu odpor, kterým byl příkaz zrušen. V pokračujícím řízení správní orgán I. stupně doplnil spis o schéma vnitřního prostoru herny z aplikace SDSL. Při porovnání tohoto schématu s pořízenou fotodokumentací bylo zjištěno, že v příkazu č.j. 1731-7/2019-600000-12 bylo nesprávně uvedeno, že *“do prostoru herny, kde jsou umístěna technická zařízení, se vstupuje až dalšími dveřmi (které již byly zavřené) ze vstupní chodby”*, ačkoliv po vstupu do herny již žádné dveře fakticky nejsou. Z důvodu vyjasnění této otázky nařídil správní orgán I. stupně ohledání vnitřního prostoru dané herny. Ohledání proběhlo dne 5. 4. 2019, jeho průběh je zaznamenán v protokolu o ohledání věci č.j. 1731-14/2019-600000-12 a na videozáznamu. Dne 3. 5. 2019 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žalobkyni uznal vinnou předmětným přestupkem podle § 123 odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách a uložil jí za to pokutu ve výši 5 000 Kč spolu s povinností náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, avšak žalovaný napadeným rozhodnutím toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a odvolání zamítl.

15. S jednotlivými žalobními námitkami se soud vypořádal následujícím způsobem.
16. Žalobkyně v rámci žaloby zopakovala svou argumentaci, kterou již uplatnila ve správním řízení. K tomu soud dodává, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí s argumentací žalobkyně uspokojivě zabýval, její námitky pečlivě a přesvědčivě vypořádal. V tomto směru soud plně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí [k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130 (k dispozici na www.nssoud.cz), podle kterého *„(...) je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.“*].
17. Žalobkyně především namítla, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nedostojí nárokům vyplývajícím z § 68 odst. 3 správního řádu, neboť je v něm uveden pouhý soupis podkladů pro vydání rozhodnutí bez toho, aby byly jakkoli zhodnoceny, a proto je nepřezkoumatelné. Tím, že žalovaný toto pochybení přehlédl, zatížil i on své rozhodnutí vadou.

18. Podle § 68 odst. 1 správního řádu „Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.“ Dle třetího odstavce téhož ustanovení: „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.“
19. Nepřezkoumatelnost je závažnou vadou správního rozhodnutí, která, jak už vyplývá z jejího označení, brání tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být po věcné stránce přezkoumáno soudem. Tato vada se vyskytuje ve dvou obecných formách, jež vyplývají z § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), a sice nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost rozhodnutí bude dána např. tehdy, nebude-li z něj vůbec možno zjistit, jak správní orgán rozhodl, ať už pro úplnou absenci výroku nebo jeho vnitřní rozpornost (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002-28), případně zásadní nesrozumitelností odůvodnění (k tomu rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). I přes určité vady, jimiž je rozhodnutí zatíženo, se však o nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost jednat nebude tehdy, je-li nedostatky možno odstranit výkladem rozhodnutí jako celku, a to v kontextu proběhlého řízení, obsahu správního spisu a podání účastníků (k tomu rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č.j. 1 Afs 38/2006-72). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36).
20. Soud především konstatuje, že napadené rozhodnutí, ani jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně očividně netrpí vadou, která by plynula z nedodržení § 68 odst. 1 správního řádu. Obě tato rozhodnutí obsahují výrokovou část, odůvodnění i poučení účastníků.
21. Přisvědčit nelze ani námitce, podle níž neobstojí rozhodnutí správního orgánu I. stupně z hlediska požadavků na ně kladených v § 68 odst. 3 správního řádu. V tomto rozhodnutí se sice skutečně nachází soupis podkladů obsažených ve správním spise, nelze však konstatovat, že by v odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně rezignoval na uvedení úvah, kterými se řídil při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů. Naopak, správní orgán I. stupně řádně vyložil, jak dospěl ke svým skutkovým závěrům, z jakých důkazů je vyvodil, popsal i úvahy, které jej vedly k tomu výkladu dotčených právních předpisů, jež na zjištěný skutkový stav aplikoval. Tyto úvahy jsou plně přezkoumatelné. Uvedené pak platí i o napadeném rozhodnutí, ani to není v tomto směru deficitní, což je

ostatně patrné už z toho, že sama žalobkyně se závěry správních orgánů obou stupňů polemizuje. Pokud by totiž tato rozhodnutí skutečně relevantní skutkové a právní úvahy neobsahovala, nebyla by polemika s nimi vůbec možná. V tomto směru žalobkyně přílehlavě odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, podle něhož je smyslem náležitostí zakotvených v § 68 odst. 3 správního řádu doložit správnost a zákonnost postupu správního orgánu jakož i vydaného rozhodnutí. Těmto nárokům ale v projednávané věci dostalo jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i napadené rozhodnutí.

22. Další žalobní bod, který žalobkyně proti napadenému rozhodnutí uplatnila, se týká tvrzeného chybějícího zákonného podkladu pro uložení pokuty.
23. I tento žalobní bod soud vyhodnotil jako nedůvodný. Žalobkyně se mylí, pokud uvádí, že ji žalovaný postihuje za porušení povinnosti založené extenzivním výkladem ustanovení § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách. Podle § 65 odst. 1 zákona o hazardních hrách: „*Herním prostorem se rozumí herna nebo kasino.*“ Podle § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách pak: „*Výlohy, okna a vstupy do herního prostoru musí být zabezpečeny proti nahlížení do jejich vnitřních prostor.*“ Z této právní úpravy tedy především jednoznačně vyplývá, že povinnost zabezpečení výloh, oken a vstupů proti nahlížení do vnitřních prostor se týká nejen (případně stavebně či jinak odděleného) prostoru, ve kterém se nachází samotná technická zařízení, na nichž je provozována technická hra, ale celého prostoru herny. Tento výklad dané povinnosti tedy není extenzivní, ale naopak přiměřený a v logice zákona cílí na omezení negativních vlivů spojených s hazardním hraním plně opodstatněný. Proto jsou nepřiléhavé odkazy žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. 3 Ads 8/2012 a na nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 319/07, neboť tato rozhodnutí se týkají situace, kdy je k dispozici více možných výkladů právního předpisu, což v posuzovaném případě není splněno. Proti nahlížení do vnitřních prostor tak musí být chráněna celá herna, nikoli jen její vybrané části.
24. Je totiž třeba mít na paměti, že povinnost stanovená v § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách je jednou z dílčích povinností, které směřují k zabezpečení určité míry prevence před negativními dopady hazardních her. Zákonodárce v důvodové zprávě (důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 186/2016 Sb., zákon o hazardních hrách, sněmovní tisk č. 578/0) k § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách uvedl: „*Současně zákon upravuje za účelem eliminace potencionálních negativních rizik vůči osobám, které se hazardních her primárně neúčastní, omezení týkající se venkovního vzhledu herního prostoru a možnosti nahlížení zvenku do těchto prostor.*“ Z tohoto pohledu je vhodné přistoupit i k výkladu přesného obsahu stanovených povinností. Pak je evidentní, že povinnost zabezpečení oken, výloh a dveří herních prostorů se nevyčerpává jejich polepením neprůhlednou fólií, ale její součástí nepochybně je i povinnost, aby výlohy, okna a vstupy byly zavřené. Pokud by tomu tak totiž nebylo, mělo by to vzápětí naprosté vyprázdnění uložené povinnosti a v podstatě rezignaci na plnění její úlohy v zákonem upravené skladbě preventivních mechanismů, neboť by bylo nepostižitelné, byla-li by okna a dveře, sama zabezpečena proti vzhledu, neustále otevřena. Jako podobně absurdní soud

vyhodnotil námitku žalobkyně, že při vstupu a odchodu osob budou dveře stejně po jistou dobu otevřeny. To se totiž rozumí samo sebou, dveře však nesmějí zůstat otevřeny jakkoli delší dobu než nezbytně nutnou právě ke vstupu a odchodu osob. Absurditu této námitky pak dokresluje právě další rozvinutí této argumentace, v níž žalobkyně uvádí, že nikde není stanoveno, jak dlouho mohou být dveře otevřeny; dveře totiž zkrátka nemohou zůstat otevřeny déle, než je nutné pro vstup či odchod osob. V posuzovaném případě ostatně nebylo žalobkyni vytýkáno, že nezabezpečila vstup do herního prostoru při vcházení či odcházení osob, ale v situaci, kdy obsluhující osoba prostory větrala a sama kouřila, takže dveře zůstaly otevřeny delší dobu. Podle nezpochybněných skutkových zjištění ve správním řízení (včetně příslušné fotodokumentace) tedy nešlo o žádné krátkodobé otevření dveří pro umožnění vstupu či odchodu osob.

25. Současně soud dodává, že porušení stanovené povinnosti dle zákona nastává již samotným nezabezpečením výloh, oken a vstupů do herního prostoru, nikoli až ve spojitosti s tím, zda kolem herního prostoru současně někdo projde, nebo do něj nahlédne či se snad nechá zlákat ke hře. Vytýká-li tedy žalobkyně správním orgánům, že ve svých rozhodnutích neuvedly počet kolemjdoucích či osob, které se nechaly natolik ovlivnit herními zařízeními, že se zúčastnili hazardních her, opět vychází z mylné interpretace dané povinnosti, neboť nic takového úkolem správních orgánů nebylo. Jak už soud konstatoval, jedná se tu o povinnost ryze prevenčního charakteru a následek jejího porušení nastává už tím, že dochází k přerušování tohoto prevenčního působení, nikoli až následným případným ovlivněním konkrétních osob.
26. Z této úvahy pak vychází závěr, že i další žalobní bod, ve kterém žalobkyně namítla nesprávné zjištění skutkového stavu věci spočívající v tom, že díky uspořádání herny nemůže náhodný kolemjdoucí zahlédnout žádné herní zařízení, ani když jsou dveře do provozovny otevřené, protože vidět může jen registrační pult a bar, je nedůvodný. Povinnost stanovená v § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách byla porušena již tím, že po zjištěnou dobu nebyl zabezpečen vstup do herního prostoru proti nahlížení do jeho vnitřního prostoru. Stejně jako se k porušení této povinnosti nevyžaduje faktické ovlivnění konkrétní osoby, nevyžaduje se ani, aby bylo nezajištěným vstupem možno zahlédnout konkrétní technické zařízení. Zákon jednoznačně vyžaduje, jak už bylo shora dovozeno, aby proti nahlížení do vnitřních prostor byl zabezpečen celý herní prostor, tj. ve smyslu shora citovaného § 65 odst. 1 zákona o hazardních hrách celý prostor herny. Na tom nemůže změnit nic ani odkaz žalobkyně na rozhodnutí Generálního ředitelství cel ze dne 4. 4. 2019, č.j. 10359-2/2019-900000-311, sp. zn. 678/2018-600000-12, podle něhož se prostorem herny rozumí až prostor, ve kterém již pobývající osoby vnímají svými smysly provozování hazardních her a mohou být provozováním přímo ovlivněny. Jak totiž správně uvedl žalovaný, jedná se o výklad jiného pojmu („vstup do herny“ oproti „hernímu prostoru“, jehož obsah je navíc legálně vymezen v § 65 odst. 1 zákona o hazardních hrách) obsaženého v jiném zákonném ustanovení (§ 71 odst. 1 zákona o hazardních hrách). Ze strany žalobkyně jde tedy o zcela nepřiléhavou argumentaci. Tato námitka by totiž mohla být relevantní jen v případě, že by zákon ukládal zabezpečit před nahlédnutím právě jen prostor, v němž jsou umístěny technické hry; to však nečiní. Z toho důvodu je nadbytečné polemizovat o

konkrétním uspořádání vnitřního prostoru herny a o tom, co případný kolemjdoucí snad mohl z prostoru herny zahlédnout, zvláště když pochybnosti o vstupu do herny a jeho uspořádání, které na počátku správního řízení vyvstaly, byly následně odstraněny během ohledání konaného dne 5. 4. 2019, a tato skutková otázka tak byla postavena na jisto.

27. Dále žalobkyně vytkla žalovanému, že jeho argumentace, podle níž otevřené dveře do herny vzbuzují dojem dostupnosti a přístupnosti hazardních her, je nepřiměřená při porovnání se snadnou dostupností hazardu na internetu, kde lze hrát hazardní hry i tzv. na zkoušku, tj. bez vlastního vkladu, což má podle žalobkyně vzápětí mnohem vyšší riziko vzniku hráčské závislosti mj. i proto, že hry na internetu se lze zúčastnit z domova, bez jakýchkoli překážek. Tato námitka je ovšem irelevantní. Žalobkyni jsou coby provozovatele hazardní hry stanoveny zákonem určité povinnosti a je její povinností je dodržovat. Splnění uložených povinností není věcí její volné úvahy o přiměřenosti takové jasně stanovené právní povinnosti při porovnání povinností, které dle její představy dopadají na provozovatele jiných typů hazardních her. Ostatně nelze mechanicky srovnávat povinnosti stanovené provozovatelům jiných typů hazardních her, z nichž plynou i odlišná rizika.
28. V následujícím žalobním bodě žalobkyně uplatnila svůj názor, že vzhledem k tomu, že vydala směrnici týkající se provozování hazardních her v herních prostorech, které jí patří, jež obsahuje požadavky a povinnosti vyplývající z příslušných právních předpisů a povolení a se kterou seznámila všechny své smluvní partnery včetně jejich pracovníků, naplnila liberační důvod upravený § 21 odst. 1 přestupkového zákona, neboť vynaložila veškeré úsilí, které bylo po ní možno požadovat, aby přestupku zabránila.
29. Podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona: „*Právnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*“
30. V rozsudku ze dne 21. 8. 2018, č. j. 9 As 195/2018–27, konstatoval Nejvyšší správní soud, že liberační důvody jsou určené pro aplikaci pouze ve výjimečných případech, jelikož představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti. Představují nástroj, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona. Pokud tedy existují okolnosti, ve kterých je nutné posuzovat, zda právnícká osoba vynaložila veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, správní orgán se jimi musí skutečně zabývat, a ne pouze konstatovat, že podmínky nebyly splněny. Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, musí ovšem prokázat, že provedla opatření způsobila účinně zabránit porušení zákona. Účelem ustanovení obsahujícího liberační důvod je zabránění sankce ve zcela výjimečných případech, kdy by její uložení odporovalo jejímu smyslu.
31. V rozsudcích ze dne 15. 6. 2004, č. j. 4 As 4/2003-74, nebo ze dne 22. 1. 2007, č. j. 2 As 24/2006-57, pak Nejvyšší správní soud dovodil, že odpovědnost za správní delikt spáchaný při výkonu činnosti právnícké osoby lze vyloučit pouze ve výjimečných případech; bude se jednat zejména o situace, kdy je porušení právních povinností důsledkem vzniku nepředvídatelných okolností. Pachatel přestupku se své

odpovědnosti za porušení právních předpisů nemůže zbavit odkazem na to, že jeho zaměstnanec pochybil, neboť neuposlechl jeho pokynů.

32. V rozsudku ze dne 14. 8. 2015, č. j. 5 As 10/2015-27, uvedl Nejvyšší správní soud následující: „*Nejvyšší správní soud konstatuje, že doložení splnění povinností tím, že byl řidič ze strany zaměstnavatele poučen a byl povinen dodržovat platné právní předpisy, nepostačuje ke zproštění odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatel se nemůže zprostit své odpovědnosti odkazem na porušení povinností vlastními zaměstnanci, případně osobami, které při výkonu své činnosti používá. Účelem ustanovení obsahujícího liberační důvod je zabránění sankce ve zcela výjimečných případech, kdy by její uložení odporovalo jejímu smyslu. Připuštěním navrhovaných liberačních důvodů (zabezpečení povinného školení řidičů) by mohlo být liberační ustanovení aplikováno ve velkém množství případů, a ztratilo by tak povahu výjimky z obecného pravidla, což by znamenalo obrožení veřejného zájmu.*“
33. Z popsané právní úpravy a ustálené rozhodovací praxe správní justice vyplývá závěr, že žalobní námitka žalobkyně, že se zprostila své odpovědnosti za přestupek v souladu s § 21 odst. 1 přestupkového zákona, že vydala směrnici „Podmínky provozování hazardních her v herních prostorech společnosti BONVER WIN, a.s.“, v níž shrnuje požadavky a povinnosti vyplývající z příslušných právních předpisů a povolení včetně povinnosti zabezpečit výlohy, okna a vstupy do herního prostoru proti nahlížení do jejich vnitřních prostor, a seznámila s ní smluvního partnera zjišťujícího provoz herny, nelze přisvědčit. Použití liberačního ustanovení je zcela výjimečným opatřením dopadajícím na rovněž výjimečné případy, ve kterých dochází k porušení stanovené povinnosti z příčin, které jsou pro přestupce například zcela nepředvídatelné, stojící absolutně mimo sféru jeho kontroly, za okolností zásadně se vymykající běžnému či alespoň předpokládatelnému běhu věci atd. Současně se judikatura, jak je ze shora citovaných rozhodnutí patrné, ustálila na závěru, že zásadně nepostačí provedení školení zaměstnanců či smluvních partnerů, které lze považovat za samozřejmou povinnost činnosti podnikatele.
34. Opírá-li tedy žalobkyně své tvrzení o naplnění liberačního důvodu stanoveného v § 21 odst. 1 přestupkového zákona, jen o to, že vydala uvedenou směrnici a s tou seznámila své smluvní partnery a jejich pracovníky, jedná se *prima facie* o skutečnost nezpůsobitou založit liberační důvod. Žalobkyně netvrdí žádné závažné skutkové okolnosti, pro které by bylo možno o aplikaci liberačního důvodu vůbec uvažovat. Pokud by soud tuto žalobní námitku akceptoval v dané podobě, znamenalo by to aplikovatelnost ustanovení § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich na natolik široký okruh případů, že by institut liberačního ustanovení ztratil svou povahu výjimečného opatření a zcela v rozporu se svým smyslem by umožnil vyvinut se velmi jednoduše a formalisticky celé škále přestupců.
35. Dále žalobkyně tvrdila, že jednání, za které byla postižena, chybí společenská škodlivost. Rovněž tato námitka je nedůvodná.
36. Podle § 5 přestupkového zákona: „*Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“

37. Přestupkový zákon vzhledem k citovanému § 5 vychází z tzv. formálně-materiálního pojetí přestupku, takže pro vyvození odpovědnosti za přestupek nepostačí, když přestupce naplní svým jednáním formální znaky přestupku, ale přistoupit musí i určitá míra společenské škodlivosti daného jednání (materiální stránka); jde tedy o korektiv formálního pojetí přestupku sloužící k tomu, aby nebyla vyvozována odpovědnost vůči takovým osobám, které své povinnosti poruší toliko zanedbatelně nebo bez reálného ohrožení či porušení chráněných zájmů. Tak např. v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. Nejvyšší správní soud uvedl (byť ve vztahu k předchozí úpravě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích): „*Samotná skutečnost, že řidič vozidla v provozu na pozemní komunikaci sice překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou právním předpisem nebo dopravní značkou, nicméně rychlost jeho jízdy se hranici nejvyšší dovolené rychlosti blížila, sama o sobě nepostačuje pro závěr o tom, že nebyla naplněna materiální stránka (§ 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 4 citovaného zákona. Měla by však vést správní orgán k tomu, aby na materiální stránku tohoto jednání zaměřil svou pozornost, neboť je třeba posoudit, zda zde nejsou další pro věc relevantní okolnosti, které by teprve ve svém souhrnu takový závěr odůvodňovaly.*“
38. Soud však nesouhlasí s názorem žalobkyně, že by v jejím deliktním jednání absentoval materiální znak přestupku. Znovu je třeba zopakovat, že účelem povinnosti zakotvené v § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách je zamezit negativním důsledkům hazardních her. Jedná se o významný zájem s celospolečenskými dopady. Jeho ohrožení tedy nepochybně naplňuje materiální stránku přestupku, jehož spácháním byla žalobkyně uznána vinnou. Žalobkyně pak netvrdí žádné skutkové okolnosti, ze kterých by vyplývalo, že k porušení uvedené povinnosti došlo jen zanedbatelným způsobem; naopak ze správního spisu vyplývá, že se jednalo o hrubou nedbalost zaměstnankyně provozovatele herny, která provozovnu větrala a sama kouřila.
39. K té části žalobní argumentace, ve které žalobkyně znovu uplatňuje svá tvrzení týkající se vnitřního uspořádání herny a otázkou, zda nějaká konkrétní osoba byla po nahlédnutí do herny motivována k hazardní hře, soud pouze odkazuje na její vypořádání shora. Žalobkyně porušila povinnost stanovenou v § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách, čímž naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 123 odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách. Materiální stránka přestupku je v daném případě naplněna.
40. Pokud jde o žalobní bod obsahující námitku nesprávné aplikace pravidel pro ukládání sankce, žalobkyně v ní odkázala na § 40 písm. c) přestupkového zákona, který upravuje přitěžující okolnost spočívající v opakovaném spáchání přestupku. Žalobkyně má však za to, že správní orgány nezohlednily rozdíl mezi recidivou stejnorodou a nestejnorodou, přičemž zmiňuje § 13 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, § 91a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, z nichž vyvozuje, že k závěru o naplnění této přitěžující okolnosti nestačí tzv. recidiva nestejnorodá, což je právě případ žalobkyně.

41. I tato námitka je nedůvodná; zcela správně se s ní ostatně vypořádal již žalovaný, když uvedl, že žalobkyně používá nepřiléhavou argumentaci částečně neúčinným právním předpisem (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích na věc z časového hlediska vůbec nedopadá, neboť byl ke dni 1. 7. 2017 zrušen podle § 113 bod první přestupkového zákona), částečně pak předpisem, který upravuje věcně jinou materii (žalobkyně byla postižena podle přestupkového zákona, nikoli podle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích). S tímto názorem se krajský soud ztotožňuje.
42. V projednávané věci správní orgány shledaly u žalobkyně existenci přitěžující okolnosti podle § 40 písm. c) přestupkového zákona, tedy že pachatel spáchal více přestupků. Zákon v tomto ustanovení nevyžaduje, aby se jednalo o tzv. speciální recidivu, tj. spáchání stejného přestupku, respektive přestupku stejného druhu. Skutečnost, že jiné zákony, které na projednávanou věc nedopadají, nebo že předchozí právní úprava speciální recidivu vyžadovala, je nerozhodná.
43. Smysl této přitěžující okolnosti pak tkví v tom, že opakované páčání přestupků i v případě nestejnorodé recidivy vyjadřuje vztah přestupce k plnění právem stanovených povinností. Ze správního spisu i z rozhodnutí správního orgánu I. stupně (nezpochybňuje to ostatně ani žalobkyně, když tato rozhodnutí uvádí i v žalobě) lze přitom zjistit, že žalobkyně byla během relativně krátké doby osmi měsíců roku 2018 postižena pro přestupky na úseku hazardních her přinejmenším pětikrát. Podmínky pro přihlídnutí k přitěžující okolnosti dle § 40 písm. c) přestupkového zákona byly tedy v projednávaném případě jednoznačně splněny.
44. Konečně poslední žalobní bod se týká nepřezkoumatelnosti výpočtu sankce. Žalobkyně uvedla, že výše sankce není v napadeném rozhodnutí řádně zdůvodněna. Ani tato námitka není důvodná.
45. Kritéria stanovení výměry správního trestu jsou obsažena v demonstrativním výčtu ustanovení § 37 přestupkového zákona, které stanoví, že se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne např. k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem (upraveným v § 39 a 40 přestupkového zákona) atd. Prostřednictvím těchto hledisek je zajišťován požadavek principu zákonnosti a individualizace uložené sankce. Povaha a závažnost přestupku je pak dána zejména hledisky uvedenými v § 38 přestupkového zákona, jde tak o význam chráněného zájmu, význam a rozsah následku přestupku, způsob jeho spáchání, okolnostmi jeho spáchání atd.
46. Soud především uvádí, že žalobkyni byla za předmětný přestupek uložena sankce v podobě pokuty ve výši 5 000 Kč dle § 123 odst. 9 písm. b) zákona o hazardních hrách. Citované ustanovení přitom umožňuje za předmětný přestupek uložit pokutu až do výše 3 000 000 Kč. Je tedy zřejmé, že žalobkyni byla uložena pokuta na samé spodní hranici zákonné sazby.
47. Se žalobkyní přitom nelze souhlasit v jejím tvrzení, že výše uložené pokuty nebyla řádně zdůvodněna. Již správní orgán I. stupně zcela v intencích § 37 přestupkového zákona přihlédl k závažnosti předmětného přestupku, jeho následkům, okolnostem jeho spáchání, zohlednil absenci polehčujících okolností a jako přitěžující okolnost

hodnotil to, že se žalobkyně dopouští porušování povinností na úseku hazardních her opakovaně. Na základě přezkoumatelných úvah pak dospěl k výměře pokuty, která byla žalobkyni uložena. Žalovaný se s úvahami správního orgánu I. stupně ztotožnil a s ohledem na námitku uplatněnou žalobkyní v rámci odvolání, jejich obsah rekapituloval. Takovému postupu nelze nic vytknout.

48. Soud tedy konstatuje, že žaloba byla nedůvodná, a proto ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. zamítl.

Náklady řízení

49. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu však žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 11. prosince 2019

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu