



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **Paradise Casino Admiral,a.s.**
sídlem Komořany 146, 683 01 Komořany

proti
žalovanému: **Generální ředitelství cel**
sídlem Budějovická 7, 140 96 Praha 4

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 25. 5. 2020, č. j. 26254/2020-900000-312,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný částečně změnil výrok 1. b) rozhodnutí Celního úřadu pro Středočeský kraj (dále jen „celní úřad“) ze dne 27. 8. 2019, č. j. 29214-13/2019-610000-12 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím (po provedení změny žalovaným) byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupků:

- podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění zákona č. 251/2018 Sb. (dále jen „zákon o hazardních hrách“), kterého se měla dopustit tím, že provozovala hazardní hru v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení, když minimálně dne 17. 9. 2018 v kasinu na adrese Brodská 601, 261 01 Příbram, označeném jako „CASINO ADMIRAL“ (dále jen „kasino Admiral“) v rozporu s bodem 11 výroku V rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 27. 4. 2018, č. j. MF-45782/2016/34-39 (dále jen „základní povolení“), neumístila v místech, kde zajišťovala registraci, viditelné upozornění na zákaz účasti na hazardních hrách a registrace osob mladších 18 let a varování, že účast na hazardní hře může být škodlivá [dále jen „**přestupek 1)**“];
- podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách, kterého se měla dopustit tím, že provozovala hazardní hru v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení, když v rozporu s bodem 24 výroku V základního povolení nezajistila takové rozmístění kamer, aby byly ze záznamu patrné veškeré herní pozice koncových zařízení technické hry, zda jsou koncová zařízení technické hry v provozu a zda je na nich prováděna hra, jelikož minimálně dne 17. 9. 2018 (v době od 00:00 hodin do 23:59:59 hodin) nebylo v kasinu Admiral z rozmístění kamer patrné, jestli je na koncových zařízeních č. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 26, N2 a N3 technické hry prováděna hra [dále jen „**přestupek 2)**“]; a
- podle § 123 odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách, kterého se měla dopustit tím, že v kasinu Admiral v rozporu s § 66 odst. 3 téhož zákona nezabezpečila vstup do kasina proti nahlížení do jeho vnitřních prostor [dále jen „**přestupek 3)**“].

Za uvedená jednání byl žalobkyni podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb. (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) uložen úhrnný trest pokuty ve výši 25 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Jádrem žalobní argumentace je námitka, že základní povolení je nezákonné, jelikož žalobkyni v rozporu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ukládá nové povinnosti nad rámec zákona o hazardních hrách, a to konkrétně informační povinnost na místě registrace hráčů a povinnost monitorovat kasino tak, aby byly zachyceny všechny herní pozice technické hry. Podle žalobkyně však mohou být základním povolením ve smyslu § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách ukládány provozovatelům pouze povinnosti na základě a v mezích daného zákona. Žalobkyně upozorňuje, že Ministerstvo financí (dále jen „ministerstvo“) nemá při vydávání základního povolení absolutní volnost a nemůže nahrazovat činnost zákonodárce tím, že by v něm stanovilo povinnosti nové nebo přísnější než samotný zákon. Na podporu své argumentace žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 14. 11. 2011, č. j. 5 Afs 26/2011 - 81. Žalobkyně dále vysvětluje, že se proti základnímu povolení nebránila v okamžiku jeho vydání, jelikož by se tím na několik měsíců připravila o možnost provozovat svou podnikatelskou činnost, což by pro ni znamenalo značné finanční ztráty. Proti základnímu povolení se rozhodla brojit až podáním návrhu na změnu, kterému však nebylo ze strany ministerstva opakovaně vyhověno.
3. Ve vztahu k přestupku 1) [*nerozmístění upozornění na zákaz účasti nezletilým a na škodlivost hazardních her*] žalobkyně dále upozorňuje, že svou informační povinnost ohledně

škodlivosti hraní hazardních her řádně splnila jednak u pokladny, u které se vydávají žetony nutné k účasti na hře, jednak u každé herní pozice technické hry, takže hráč může upozornění vnímat konstantně během hraní. Noví hráči jsou navíc na škodlivost hazardních her upozorněni i v registračním formuláři. V této souvislosti podotýká, že dříve registrovaní hráč již registrační pult vůbec nevnímají a procházejí turniketem přímo k hracím zařízením. Žalobkyně má rovněž za to, že řádně splnila i svou informační povinnost ohledně zákazu účasti na hazardních hrách osobám mladším 18 let, na který jsou zákazníci upozorněni již při vstupu do kasina. Pokud by přesto osoba mladší 18 let do prostoru kasina vstoupila, byla by zaměstnanci ihned identifikována na místě registrace a hra by jí nebyla umožněna. Podle žalobkyně tak byl v daném případě zcela naplněn účel zákona.

4. Ve vztahu k přestupku 2) [*nerozmístění kamer v souladu se základním povolením*] pak žalobkyně uvádí, že zákonodárce určil rozsah povinnosti umístit monitorovací zařízení v kasinu v § 72 odst. 1 a 3 zákona o hazardních hrách tak, aby bylo primárně zamezeno nepoctivým či nekalým praktikám při provozování živých her a při nakládání s peněžními prostředky. Vzhledem k tomu nepokládá žalobkyně za legitimní a racionální požadavek základního povolení, aby byly z kamerového záznamu rovněž patrné veškeré herní pozice koncových zařízení technické hry, které pracují na bázi naprogramovaného algoritmu, přičemž k údajům o technických hrách mají orgány celní správy přímý přístup, takže hráč, provozovatel ani dohledový orgán nemůže být nijak poškozen vinou lidského faktoru, který do hry vůbec nevstupuje. Orgány celní správy navíc mohou sledovat finanční toky, na jejichž základě mají přesný přehled o tom, na kterých zařízeních technické hry je prováděna hra, kolik je přesně vsazeno atd. Podle žalobkyně tak neobstojí abstraktní argumentace žalovaného, že pořizování kamerových záznamů herních pozic zařízení technické hry by mělo zajistit ochranu společnosti před negativními dopady hazardních her. Žalobkyně dále namítá, že instalace monitorovacích zařízení podle požadavků orgánů celní správy by nepřiměřeně zasáhla do soukromí hráčů, což je v rozporu čl. 5 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „GDPR“) a názorem Úřadu pro ochranu osobních údajů, jelikož by kasino zpracovávalo o hráčích více údajů, než je ve skutečnosti potřeba.
5. Ve vztahu k přestupku 3) [*nezabezpečení vstupu do kasina proti nahlížení dovnitř*] konečně žalobkyně namítá, že vstup do kasina byl dostatečně zabezpečen proti nahlížení kolemjdoucích do herního prostoru. Žalobkyně upozorňuje, že si je vědoma účelu zákona o hazardních hrách, a proto byl za automatickými dveřmi s čidlem pohybu umístěn paraván, aby blízko procházející chodci do vnitřního prostoru kasina neviděli.
6. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě rekapituluje nosné závěry napadeného rozhodnutí, na nichž setrvává, přičemž odkaz žalobkyně na rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2011, č. j. 5 Afs 26/2011 - 81, nepokládá za přílehlavý. Podle žalovaného neobstojí názor žalobkyně, že v základním povolení není možné rozšiřovat zákonné povinnosti provozovatelů hazardních her, jelikož jinak by bylo takové povolení v zásadě obsoletní. Žalovaný zdůrazňuje, že účelem poměrně přísných požadavků na provozování hazardních her je snaha o eliminaci souvisejících škodlivých jevů, např. vzniku závislostí, drobných krádeží hráčů či dokonce organizované trestné činnosti v podobě nelegálních heren. Dále podotýká, že pokud žalobkyně s podmínkami uvedenými v základním povolení nesouhlasila (např. z důvodu, že jsou pro ni ekonomicky či technicky náročné), nemusela v daném odvětví podnikat, případně měla vyčkat na jejich

případnou změnu.

II. Skutková zjištění ze správního spisu

7. Dne 17. 9. 2018 ve 12:15 hodin provedla hlídka celního úřadu v kasinu Admiral kontrolu, při níž byl přítomen provozní manažer A. P. (protokol ze dne 2. 11. 2018, č. j. 267020-10/2018-610000-61). Hlídka zjistila, že registrace je prováděna na baru, kde obsluha ověřuje totožnost nových hráčů a vytváří jim uživatelské konto. V místě registrace však v rozporu s bodem 11 výroku V základního povolení chybělo upozornění na zákaz účasti na hazardních hrách a registrace osob mladších 18 let a varování, že účast na hazardní hře může být škodlivá. Po zhlédnutí kamerových záznamů pořízených v den kontroly dospěla dále hlídka k závěru, že v rozporu s bodem 24 výroku V základního povolení nejsou monitorovány veškeré herní pozice koncových zařízení technické hry, a není tak možné ověřit zejména skutečnost, zda je na nich prováděna hra. Pro kontrolu byly použity kamerové záznamy v čase 13:02–13:18 hodin, kdy člen hlídky postupně obešel všechny herní pozice, přičemž pouze u některých byl na záznamu vidět, jelikož většina herních pozic byla umístěna v boxech za zástěnou. Na základě záznamů z kamer č. 1 a 6 hlídka rovněž zjistila, že dochází k nahlížení do vnitřního herního prostoru kolemjdoucími, jelikož se vstupní dveře otevírají automaticky i v případě, že do kasina nikdo nevstupuje, a zvenku je tak možné vidět několik technických zařízení (např. v čase 13:09:40, 14:02:13, 15:24:50 či 15:52:17 hodin). Součástí správního spisu je fotodokumentace pořízená hlídkou při kontrole a kamerové záznamy pořízené monitorovacím systémem žalobkyně.
8. Základní povolení, které nabylo právní moci dne 1. 5. 2018, stanovilo žalobkyni k provozování technických her ve výroku V následující podmínky:
„11. V místech, kde provozovatel zajišťuje registraci, a to i jen dočasně, musí být provozovatelem umístěno viditelné upozornění na zákaz účasti na hazardních hrách a registrace osob mladších 18 let a varování, že účast na hazardní hře může být škodlivá. [...] 24. Provozovatel zajistí v herním prostoru takové rozmístění kamer a kvalitu a detail záznamu, aby bylo možné rozpoznat osoby vstupující a pohybující se v herním prostoru, a aby ze záznamu byly patrné veškeré herní pozice koncových zařízení technické hry, zda jsou koncová zařízení technické hry v provozu a zda je na nich prováděna hra.“
9. Dne 18. 1. 2019 vydal celní úřad příkaz, č. j. 29214/2019-610000-12, jímž uznal žalobkyni vinnou ze spáchání shora popsaných přestupů podle § 123 odst. 1 písm. c) a odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně odpor.
10. V průběhu přestupkového řízení žalobkyně zejména namítala, že povinnosti stanovené základním povolením jsou nezákonné, přičemž účelu a smyslu zákona o hazardních hrách bylo dosaženo jinými opatřeními. Dále upozornila, že schéma monitorovacího systému bylo schváleno rozhodnutím Městského úřadu Příbram ze dne 7. 8. 2018, č. j. MeUPB71288/2018/OE/KL (dále jen „povolení k umístění herního prostoru“), a že do vstupního prostoru byl umístěn paraván, aby při náhodilém otevření automatických dveří nebylo do herního prostoru vidět.
11. Dne 22. 3. 2019 vydal celní úřad rozhodnutí, č. j. 29214-4/2019-610000-12, jímž uznal žalobkyni vinnou ze spáchání daných přestupů. Uvedené rozhodnutí však žalovaný zrušil z důvodu neurčitosti skutkové věty přestupku 2). Následně celní úřad vyhotovil schéma znázorňující rozmístění kamer a jednotlivých technických zařízení v kasinu (příloha úředního záznamu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 29214-10/2019-610000-12).
12. Dne 27. 8. 2019 vydal celní úřad prvostupňové rozhodnutí, v němž s odkazem na vyhotovené schéma podrobněji specifikoval koncová zařízení technické hry, která nebyla

kamerovým systémem monitorována. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž argumentovala v zásadě obdobně jako později v žalobě.

13. Žalovaný následně vydal napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně je při provozování hazardních her vázána nejen zákonem o hazardních hrách, ale i podmínkami stanovenými v základním povolení, které však spácháním přestupků 1) a 2) porušila. Žalovaný podotkl, že základní povolení konkretizuje a zpřísňuje povinnosti vyplývající ze zákona o hazardních hrách, přičemž žalobkyně je povinna tyto podmínky dodržovat. Podle žalovaného nelze argumentovat tím, že postačuje splnění zákonných povinností, pokud základní povolení stanovuje povinnosti přísnější. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2014, č. j. 31 Af 106/2012 - 34, a rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2018, č. j. 6 As 62/2018 - 33. Stejně tak nemá podle žalovaného na vznik přestupkové odpovědnosti jakýkoliv vliv snaha žalobkyně o změnu základního povolení. Žalovaný se rovněž neztotožnil s názorem žalobkyně, že informační povinnosti ohledně zákazu účasti na hazardních hrách a registrace osob mladších 18 let a škodlivosti hraní hazardních her byla dostatečně splněna jinými způsoby. Žalovaný zdůraznil, že základní povolení zvláště požadovalo splnění informační povinnosti v místě, kde (byť dočasně) probíhá registrace, neboť do tohoto prostoru budou bezpochyby mířit první kroky potenciálního hráče. Žalovaný dále nepřisvědčil námitce, že na rozdíl od hracích stolů živé hry nebylo u herních pozic koncových zařízení technické hry nutné pořizovat kamerový záznam, jelikož jejich provoz lze kontrolovat softwarem nebo sledováním finančních toků. Zajištění dálkového přenosu dat podle § 55 odst. 2 zákona o hazardních hrách a monitorování kasina podle § 72 téhož zákona totiž nelze zaměňovat s přísnější povinností stanovenou v základním povolením, jejímž účelem je zvýšená ochrana hráčů. Podle žalovaného neobstojí argument žalobkyně, že rozmístění kamer bylo schváleno povolením k umístění herního prostoru, které se týkalo pouze podmínek živé hry a provozní doby kasina. Na základě schématu rozmístění kamer a jednotlivých technických zařízení v kasinu však dospěl žalovaný k částečně odlišnému závěru než celní úřad stran toho, které herní pozice koncových zařízení technické hry lze zahrnout do skutkové věty přestupku 2). K porušení povinnosti podle § 66 odst. 3 zákona o hazardních hrách pak žalovaný uvedl, že následné umístění paravánu do vstupního prostoru nemá jakýkoliv vliv na vznik přestupkové odpovědnosti.

III. Průběh jednání a posouzení věci soudem

14. Při jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích a shrnuli jejich podstatné body. Žalovaný zdůraznil, že v rámci řízení o přestupcích nebylo možno prověřovat platnost základního povolení, celní orgány z něj naopak musel vycházet. Žalovaný rovněž připomenul, že přestupky téhož druhu byly řešeny v rozhodnutích přezkoumávaných rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. 6. 2020, č. j. 65 A 83/2019 - 40, a rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 6. 2021, č. j. 52 Af 48/2020 - 69. Žalobkyně v závěrečné řeči uvedla, že pokud je o přestupek 3), tam uznává, že došlo z její strany k pochybení a že v mezidobí byla sjednána náprava, jde jí tedy hlavně o zrušení napadeného rozhodnutí ve vztahu k přestupkům 1) a 2), které spočívají v porušení podmínek základního povolení, jejichž podobu nemohla nijak ovlivnit, proto je považuje z hlediska svého podnikání za překvapivé a stanoví jí povinnosti nad rámec zákona. Při jednání nebylo prováděno žádné dokazování nad rámec referátu podstatného obsahu správního spisu.

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
16. Soud se nejprve zabýval námitkami, jimiž žalobkyně brojila proti odpovědnosti za přestupky 1) a 2).
17. Podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provozuje hazardní hru v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení, schváleným herním plánem nebo provozuje hazardní hru prostřednictvím jiného modelu technického zařízení, než jaký byl v základním povolení schválen.“
18. Podle § 86 odst. 1 zákona o hazardních hrách „[z]ákladní povolení je rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování druhu hazardní hry.“
19. Podle § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách „[v] základním povolení ministerstvo stanoví hazardní hru, na niž se povolení vydává, její druh a podmínky jejího provozování a schválí herní plán a zařízení, jehož pomocí má být hazardní hra provozována.“
20. V posuzované věci orgány celní správy shledaly, že žalobkyně při provozování hazardních her porušila podmínky stanovené v bodech 11 a 24 výroku V základního povolení (viz bod 8 tohoto rozsudku). Mezi účastníky není v tomto směru sporu o skutkovém stavu věci, tedy že v místě registrace skutečně nebylo umístěno upozornění na zákaz účasti na hazardních hrách a registrace osob mladších 18 let a varování o škodlivosti hazardních her a že z pořízeného kamerového záznamu nebyly patrné veškeré herní pozice koncových zařízení technické hry.
21. Podstata žalobní argumentace směřovala proti základnímu povolení, které je podle žalobkyně nezákonné, jelikož jí ukládá nové povinnosti nad rámec zákona o hazardních hrách.
22. K povaze základního povolení NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2021, č. j. 2 As 236/2020 - 45, uvedl, že ministerstvo „může v základním povolení stanovit podmínky provozování hazardní hry. Jejich obsahem však nemůže být zopakování povinností plynoucích ze zákona, nýbrž jejich konkretizace či individualizace tam, kde to zákon vyžaduje či připouští. Obsah podmínek provozování hazardní hry v základním povolení tedy není na vůli ministerstva, nýbrž vyplývá právě ze smyslu a účelu základního povolení – tím je individualizace zákonných povinností provozovatele v těch ohledech, v jakých je to nezbytné, nikoli opakování obecných pravidel uvedených v zákoně.“ Ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách NSS dále vyložil, že „[s]amotný odkaz na porušení povinnosti stanovené v individuálním správním aktu [tj. základním povolení – pozn. soudu] neznamená, že by skutková podstata přestupku nebyla stanovena zákonem. I povinnost, která se stanoví v individuálním aktu a jejíž porušení následně může být přestupkem, lze uložit jen s oporou v zákoně (na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, jaký zákon stanoví), čímž je požadavek zákonného podkladu uložení správní sankce naplněn.“ Obecně tak lze dát žalobkyni za pravdu, že ministerstvo v základním povolení nemůže stanovit provozovateli zcela nové povinnosti, které by neměly oporu v zákoně o hazardních hrách (srov. čl. 4 odst. 1 Listiny).

23. Soud nicméně zdůrazňuje, že předmětem přezkumu v této věci je rozhodnutí orgánů celní správy o přestupku, nikoliv základní povolení ministerstva, které představuje samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. RAJCHL, J. In: RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K. a MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. 133 a násl.). Ačkoliv obě rozhodnutí spolu úzce souvisejí [skutková podstata přestupků 1) a 2) spočívala v porušení podmínek stanovených v základním povolení], nelze jejich soudní přezkum směřovat. Základní povolení vydané podle § 86 zákona o hazardních hrách tedy nepředstavuje subsumovaným správní akt vůči rozhodnutí o přestupku, nýbrž jde o samostatné rozhodnutí způsobilé samostatného přezkumu. Jinak řečeno, v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku nelze dodatečně namítat nezákonnost základního povolení, proti kterému se žalobkyně měla možnost bránit v samostatném řízení, a domáhat se tak v zásadě „incidenčního“ přezkumu již pravomocného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 293/2017 - 26, který se zabýval otázkou, jaký má vliv zrušení opatření obecné povahy na základě incidenčního návrhu podle § 101a věty druhé s. ř. s. na současně žalobou napadené rozhodnutí o přestupku, jehož podkladem bylo nezákonné opatření obecné povahy). Revize základního povolení bylo možno dosáhnout též v linii orgánů clenění správy, ať již podnětem k zahájení přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu), nebo ještě lépe žádostí o změnu základního povolení podle § 94 odst. 1 písm. a) zákona o hazardních hrách.
24. Otázkou přezkumu základního povolení se částečně zabýval i rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 A 179/2019 - 106, který k otázce přezkumu základního povolení v rámci žaloby proti rozhodnutí o přestupku takřka shodě uvedl: „Z citovaného zákonného ustanovení [tj. § 86 odst. 1 zákona o hazardních hrách – pozn. zdejšího soudu] vyplývá, že základní povolení je rozhodnutím podle dílu 6 hlavy VI části první správního řádu. Dle právní teorie se jedná o správní akt („[S]právní akty opravňující k provozování loterií a jiných podobných her naplňují výše uvedenou charakteristiku správních aktů v obecné rovině. Jsou jimi zakládána určitá práva adresáta aktu.“; RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Wolters Kluwer, 2018. dostupné v ASPI). Jestliže tedy žalobkyně tvrdí nezákonnost základního povolení, soud se námitkou v tomto řízení nemůže zabývat proto, že předmětem přezkumu v tomto řízení je napadené rozhodnutí, nikoliv základní povolení, které je jako rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. samostatným způsobilým předmětem přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Základní povolení jako každé jiné rozhodnutí správních orgánů, jež nabylo právní moci a nebylo posléze k tomu příslušným orgánem zrušeno, požívá presumpce své zákonnosti a je podle § 73 odst. 2 správního řádu pro žalobkyni závazné. Námitka nezákonnosti základního povolení byla tudíž neopodstatněná. Odkázala-li žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2011 čj. 5 Afs 26/2011-81, pak z něj námitka žalobkyně, že zákonné povinnosti rozšířené základním povolením k provozování hazardních her jsou nad rámec zákona, nevyplývá. Soud především uvádí, že popsany rozsudek kasačního soudu neprezentuje východisko, že by v řízení o přestupku měla a mohla být přezkoumávána zákonnost rozhodnutí, které mělo být přestupkem porušeno. Obiter dictum uvádí soud, že základní povolení žádné povinnosti nad rámec zákona žalobkyni nestanovilo, protože podle § 87 odst. 2 ve spojení s § 68 odst. 4 ZHH může být v základním povolení stanovena podmínka provozování hazardní hry spočívající v bezodkladném a současném umožnění hry na všech povolených hracích stolech živé hry po celou provozní dobu kasina. Argumentuje-li žalobkyně tím, že základní povolení stanovilo povinnost bezodkladně, současně a na všech stolech, pak jde o povinnost vyplývající ze zákona – zákon hovoří o nejméně třech stolech, tudíž nejde o rozpor

se zákonem, je-li stanoven konkrétní vyšší počet stolů, dále bezodkladnost a současnost splnění povinnosti vyplývá též ze zákona, jeho smyslu a účelu. Argumentovala-li žalobkyně při jednání automatizovaným plněním provozních úkolů, pak ve správním řízení toto netvrdila, zaměstnanci, kteří vypovídali při kontrolách též ne, a její vyjádření před soudem bylo natolik obecné, že nemohlo zvrátit skutkový závěr správních orgánů, že provozní úkoly musely být plněny fyzicky zaměstnanci žalobkyně.“ Dlužno podotknout, že citovaný rozsudek byl vydán ve věci žaloby téže žalobkyně proti témuž žalovanému jako v nyní posuzované věci, tudíž žalobkyni by tento právní názor měl být znám (jakkoli si je soud vědom, že žalobkyně podala proti zmiňovanému rozsudku kasační stížnost, o které je u NSS vedeno dosud neskončené řízení pod sp. zn. 3 As 367/2020).

25. Soud pouze nad rámec nutného odůvodnění dodává, že i kdyby (hypoteticky) považoval základní povolení za subsumovaný akt přezkoumatelný v rámci rozhodnutí o přestupku, pak v daném případě by se stejně nemohl ztotožnit s argumentací žalobkyně o uložení podmínek nad rámec zákonných povinností. Předně je třeba vzít v potaz, že základní povolení je povolovací titul, bez něhož by podnikání v oblasti hazardních her nebylo možné, resp. by se jednalo o podnikání neoprávněné. Podmínky základního povolení tudíž představují určité „mantinely“ pro možnost podnikat v oblasti hazardu a zcela logicky budou mít charakter určitého omezení, s čímž je třeba počítat již v okamžiku podání o žádosti o provozování některé z hazardních her. Proto nemůže obstát argumentace žalobkyně o „překvapivosti“ a omezování jejího podnikání, neboť bez základního povolení a v něm stanovených podmínek by podnikání v daném oboru ani nebylo přípustné. S žalobkyní lze souhlasit pouze potud, že podmínky základního povolení nemohou ukládat povinnosti zcela nad rámec zákona, to však základní povolení v nyní posuzované věci nečiní. Podmínka výroku V bodu 11 základního povolení, jejíž porušení založilo přestupek 1), je konkretizací povinnosti informovat dle § 66 odst. 1 písm. c) a d) zákona, a spočívá pouze v upřesnění, že žalobce musí určitý typ informace umístit právě tam, kde provádí registraci hráčů. Nejedná se tedy o uložení nové povinnosti, ale toliko o konkretizaci a upřesnění povinnosti zákonem předvídané, což je ostatně smyslem podmínek provozování dle § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách. Podmínka výroku V bodu 24 základního povolení, jejíž porušení založilo přestupek 2), je konkretizací povinností § 72 zákona o hazardních hrách, které obecně stanoví povinnost monitorovat provoz kasina. Podmínka 24 pak upřesňuje, že zákonem obecně vyžadovaná povinnost monitorovat bude realizována určitým rozmístěním kamer s požadavkem na kvalitu záznamu a také „aby ze záznamu byly patrné veškeré herní pozice koncových zařízení technické hry, zda jsou koncová zařízení technické hry v provozu a zda je na nich prováděna hra.“ Opět jde toliko o konkretizaci obecné zákonné povinnosti. Třebaže posledně zmiňovaný požadavek na to, aby ze záznamu bylo patrné, zda je koncového zařízení technické hry v provozu, je přinejmenším diskutabilní z hlediska účelnosti a potřeby, tak rozhodně není nezákonný. Tyto závěry však soud uvádí toliko jako *obiter dictum* a primárně z úvahy, že základní povolení lze přezkoumat jedině v rámci samostatné žaloby, a nikoliv v rámci žaloby směřující proti jinému rozhodnutí (rozhodnutí o přestupku). Námitky žalobkyně směřující proti podmínkám stanoveným v základním povolení tedy přesahují rámec tohoto řízení, a proto jsou nutně nedůvodné.
26. Konkrétními výhradami ve vztahu k legitimitě a racionalitě podmínek provozování hazardních her podle bodů 11 a 24 výroku V základního povolení žalobkyně v zásadě pouze rozvinula svou nedůvodnou argumentaci o nezákonnosti základního povolení, které se však – jak bylo podrobněji vysvětleno v předchozích odstavcích – nelze domáhat v rámci

soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku. Dle soudu navíc orgány celní správy přesvědčivě vysvětlily, jaké jsou rozdíly mezi povinnostmi žalobkyně vyplývajícími přímo ze zákona a povinnostmi stanovenými v základním povolení (viz str. 8–11 napadeného rozhodnutí), přičemž správně upozornily, že jejich splnění nelze navzájem zaměňovat (k odlišení zákonné povinnosti a povinnosti stanovené povolením srov. již zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2021, č. j. 2 As 236/2020 - 45, body 28–35). Orgány celní správy rovněž dostatečně vyvrátily argumentaci žalobkyně, že „účelu a smyslu zákona o hazardních hrách bylo dosaženo jinými opatření“, za které žalobkyně v zásadě považovala pouhé splnění zákonné informační povinnosti a zákonné povinnosti umístit v kasinu monitorovací zařízení. Pokud jde o námitku, že instalace monitorovacích zařízení podle požadavků základního povolení by byla v rozporu se zásadou minimalizace údajů ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. c) GDPR, soud se ztotožňuje se argumentací orgánů celní správy, že v prostoru kasina obecně „nelze monitorování osob považovat za excesivní nástroj kontroly občanů ze strany státu, neboť jednotlivé zájmy, ať již soukromé nebo především veřejné, více než ospravedlňují toto opatření“ (srov. důvodovou zprávu k § 72 zákona o hazardních hrách). V tomto ohledu nelze přisvědčit tvrzení žalobkyně, že se uvedené odůvodnění zásahu do soukromí hráčů týká pouze monitorování podle § 72 zákona o hazardních hrách, jelikož povinnost pořizovat záznam všech herních pozic koncových zařízení technické hry sleduje v zásadě totožné cíle (např. ochranu hráčů při nepoctivém jednání provozovatelů v případě odepření nároku z výhry, či možnost následné kontroly dodržení opatření proti účasti mladistvých na hazardní hře). Ani podrobnější námitky proti odpovědnosti za přestupky 1) a 2) proto nejsou důvodné.

27. Argumentovala-li žalobkyně rozsudkem NSS ze dne 14. 11. 2011, č. j. 5 Afs 26/2011 - 81, pak se soud ztotožňuje s tvrzením žalovaného, že v něm obsažené závěry nejsou pro posuzovanou věc přílehlavé. V případě řešeném NSS byla provozovateli uložena pokuta za nezajištění *zákonných* podmínek pro provoz hracích přístrojů, nikoliv za nezajištění částečně modifikovaných podmínek stanovovaných v povolení k provozování výherních hracích přístrojů (tj. období základního povolení). Zákonností podmínek stanovených v daném povolení se NSS v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku vůbec nezabýval. Kasační stížnost navíc shledal důvodnou pouze v části týkající se uložené pokuty, nikoliv v samotné právní kvalifikaci.
28. Na odpovědnost za přestupek nemá vliv skutečnost, že podáním ze dne 22. 2. 2019 žalobkyně požádala o změnu základního povolení mj. i v rozsahu dosavadních podmínek č. 11 a 24, neboť tak učinila až poté, co již došlo ke spáchání inkriminovaných skutků, resp. po jejich zaznamenání hlídkou celního úřadu v rámci kontroly ze dne 17. 9. 2018.
29. Neobstojí rovněž argumentace žalobkyně, že proti základnímu povolení nebrojila v okamžiku jeho vydání z důvodu, že by se na několik měsíců připravila o možnost provozovat svou podnikatelskou činnost. Soud znovu připomíná, že základní povolení je titul opravňující provozovat hazardní hry (srov. § 86 a násl. zákona o hazardních hrách), bez něhož provoz hazardní hry představoval neoprávněné podnikání, proto nebylo-li základní povolení zákonem předvídaným způsobem zrušeno či změněno, byla žalobkyně jeho podmínkami vázána, a to bez ohledu na to, zda s nimi subjektivně souhlasila či nikoliv. Jestliže se tedy žalobkyně v okamžiku oznámení základního povolení rozhodla, že proti němu nebude nijak brojit, resp. že si bezprostředně nepodá žádost o změnu ve smyslu § 94 odst. 1 písm. a) zákona o hazardních hrách, pak musela být srozuměna s tím, že provoz svého kasina nemůže realizovat jinak než v souladu s těmito podmínkami, v opačném případě se vystavuje riziku postihu za přestupek. Argument očekávaným

ziskem v případě provozu jinak než za daných podmínek nemůže představovat důvod k vyvinění. Pouze pro úplnost lze (opět jen *obiter dictum*) poznamenat, že pokud by žalobkyně (hypoteticky) napadla základní povolení správní žalobou, dosáhla vyslovení jeho nezákonnosti a následně by byla schopna doložit, že v důsledku podmínek zrušeného nezákonného základního povolení jí ušel zisk, pak by nebyla vyloučena možnost domáhat se odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

30. Připomněl-li žalovaný při jednání rozsudky Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. 6. 2020, č. j. 65 A 83/2019 - 40, a rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 6. 2021, č. j. 52 Af 48/2020 – 69, pak soud připouští, že se týkaly odpovědnosti za přestupky spočívající v porušení podmínek základního povolení, nicméně explicitně se v nich neřešila otázka možnosti přezkumu základního povolení v rámci žaloby proti rozhodnutí o přestupku. Závěry zmiňovaných rozsudků tedy nejsou na nyní posuzovanou věc zcela přílehlivé.
31. Pokud jde o námitku brojící proti odpovědnosti za přestupek 3), tak žalobkyně v závěrečné řeči při soudním jednání uznala, že v době kontroly zcela nedostála zákonným požadavkům na zamezení nahlížení do vnitřního prostoru kasina. V tomto rozsahu tedy žalobkyně omezila uplatněné žalobní body (§ 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s.). Soud proto pouze ve stručnosti konstatuje, že absence jakékoli vhodné zástěny před provozovnou kasina je jednoznačně patrné z fotodokumentace založené ve správním spisu (zejména ze snímků 20180917_135030.jpg, 20180917_135118.jpg, 20180917_135050.jpg a IMG_2561.JPG), přičemž pozdější napravení tohoto nedostatku nemá vliv na odpovědnost na za přestupek.

IV. Závěr a náklady řízení

32. S ohledem na výše uvedené soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl (výrok I).
33. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. dubna 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu