



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **SPACE BET a. s.**, se sídlem Kryšpínova 5, Praha, zastoupena Mgr. Jarmilou Lajblovou, advokátkou se sídlem Komunardů 1091/36, Praha, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022, č. j. 14 Af 5/2022-33,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 12. 2021, č. j. 52137-3/2021-900000-312, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí ze dne 31. 8. 2021, č. j. 116429-6/2021-510000-12.1, jímž Celní úřad pro hl. m. Prahu (dále též „správní orgán I. stupně“) shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků dle § 123 odst. 3 písm. e) a g) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále též „zákon o hazardních hrách“). Za tato jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

II.

[2] Žalobkyně napadla uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou. Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se se správními orgány, že žalobkyně spáchala přestupky dle § 123 odst. 3 písm. e) a g) zákona o hazardních hrách. Městský soud nepřisvědčil námitkám dovozujícím nesprávný výklad zákona o hazardních hrách. K nim mj. konstatoval, že povinnosti stanovené v § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách platí nepřetržitě po celou provozní dobu kasina a bezodkladně po projevení hráčského zájmu, a není proto přípustné, aby se jeden krupiér věnoval na přeskáčku živým hrám u třech hracích stolů. Městský soud souhlasil s tím, že § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách sice výslovně nevyžaduje jednoho krupiéra na každý stůl živé hry, ale zároveň dodal, že jde o nezbytnou podmínku řádného umožnění živé hry současně na nabízených hracích stolech. Právní normou totiž není výhradně znění zákona, ale také jeho účel, a proto nelze hovořit o tom, že by správní orgán I. stupně a posléze žalovaný nutili žalobkyni v rozporu s čl. 2 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále též „Ústava ČR“), činit, co zákon neukládá. Důvodnými soud neshledal ani další námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Souhrnně nesouhlasila se závěrem správních orgánů a městského soudu, že se dopustila přestupku dle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, a to tím, že porušila § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Výklad ustanovení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách učiněný správními orgány a posléze městským soudem považuje za nesprávný. Jedná se o výklad nepřipustně extenzivní. Stěžovatelka rovněž namítala, že celní úřad pochybil, když neprovedl zkoušku živé hry, aby ověřil, zda je jeden krupiér schopen současně obsluhovat více stolů živé hry než jen jeden. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal písemné vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém odkázal na argumentaci uplatněnou v rozhodnutí správních orgánů a v odůvodnění rozsudku městského soudu. Kasační námitky důvodnými neshledal, a navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

pokračování

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu. Jedná se tedy o mimořádný opravný prostředek. V rámci řízení o kasační stížnosti se zkoumá, zda se správní orgán, resp. městský soud nedopustily vad či nezákonnosti v řízení, pro které by jejich rozhodnutí bylo nutno zrušit. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[8] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě uplatněné argumentace důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Městský soud totiž posoudil věc v souladu s právní úpravou a navazující judikaturu. V řízení nedošlo ani k žádným vadám, pro které by nemohl rozsudek městského soudu obstát. Nejvyšší správní soud proto plně přejímá argumentaci obsaženou v rozsudku městského soudu.

[9] Dle § 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách se *kasinem rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována živá hra jako hlavní činnost.*

[10] Dle § 57 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách při živé hře sázející hrají proti krupiérovi, nebo jeden proti druhému u hracích stolů, aniž by byl předem určen počet sázejících a výše sázky do jedné hry. Živou hrou se rozumí zejména ruleta, karetní hra, a to i provozovaná formou turnaje, a hra v kostky.

[11] Dle § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách musí být *v kasinu umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.*

[12] Dle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách se *právnícká nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provozuje kasino v rozporu s § 68.*

[13] Výkladem ustanovení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32. Z odkazovaného rozsudku vyplývá, že v kasinu musí být jako hlavní činnost provozována živá hra (§ 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách), neboť tímto prvkem se odlišuje od herny, kde je jako hlavní činnost provozována hra technická (§ 67 odst. 1 zákona o hazardních hrách). Oproti ostatním druhům hazardních her je živá hra specifická v tom, že „je zde neopomenutelně zastoupen prvek fyzické přítomnosti krupiéra. Sázející při tomto druhu hazardní hry mohou hrát nejen proti krupiérovi, tzn. proti kasinu, ale i rovněž mezi sebou navzájem, kdy je role

krupiéra pouze doprovodná. Dále se nově stanoví, že živá hra probíhá u hracích stolů, z čehož plyne, že ji nelze provozovat prostřednictvím technických zařízení. Zachovává se tak tradiční povaha kasinových her, kde hráči s hmotnými hodnotovými či hracími žetony u hracích stolů hrají živou hru, kterou řídí krupiér. Úkolem krupiéra je tak vykonávat veškeré činnosti související s řízením hry, přerozdělováním žetonů a dohledem nad dodržováním veškerých pravidel s hrou spojených. Vzájemná interakce hráčů mezi sebou, popřípadě hráčů s krupiérem odlišuje a definuje živou hru jako takovou a tvoří její nezastupitelný charakteristický prvek. (...) Z důvodu povahy živé hry a riziky s ní spojenými umožňuje zákon provozování této hazardní hry pouze v kasině, kde je zajištěna dostatečná kontrola a jiná ochranná opatření“ (k tomu srov. důvodovou zprávu k § 57 zákona o hazardních hrách). Živé hry jako hlavní činnosti kasina je dosahováno tím, že „po celou provozní dobu kasina vymezenou v povolení k umístění kasina musí být účastník hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát hru živé hry u kteréhokoli povoleného stolu živé hry. (...). Ačkoliv i v kasinu může vedle živé hry docházet k provozu technických her, je tato vedlejší činnost limitována stanovením minimálního počtu stolů, u kterých musí být po celou dobu provozu kasina umožněna živá hra povolená v souladu s § 98 odst. 2 zákona o hazardních hrách (tzv. započitatelné stoly živé hry). (...) Není tedy pochyb o tom, že živá hra musí být v kasinu umožněna současně na všech započitatelných stolech živé hry.“

[14] Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoliv § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách výslovně neobsahuje pravidlo „jeden stůl živé hry, jeden krupiér“, účel živé hry vyžaduje, aby měl každý stůl živé hry svého krupiéra po celou provozní dobu kasina. Uvedená judikatura přitom plně respektuje výkladové metody vyžadované Ústavním soudem (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, a ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18-2 atp.). Ostatně ani jazykovým výkladem nelze dospět k závěru, že jeden krupiér je pro jeden druh živé hry nebo živou hru obecně dostačující. Představa, že by jeden krupiér vůbec mohl obsáhnout v jediném kasinu více druhů živé hry, pokud tak má být činěno bezodkladně a nepřetržitě po celou provozní dobu kasina, a to nejméně u tří hracích stolů zároveň, je dle názoru Nejvyššího správního soudu zcela nereálná.

[15] Výklad městského soudu a žalovaného plně odpovídá i úmyslu zákonodárce, který mj. s ohledem na důsledky, ke kterým může účast na takových hrách vést, přijal shora označená ustanovení, jejichž cílem bylo především snížit dostupnost (všudypřítomnost) hazardních her a koncentrovat hráče do větších provozoven splňujících řadu podmínek (srov. důvodovou zprávu k zákonu o hazardních hrách přístupnou v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny, www.psp.cz. Podle důvodové zprávy „nová úprava obsahuje řadu zákonných omezení, a to ve formě minimálního počtu možných povolených herních pozic technické hry a minimální počet hracích stolů aktivně zajišťujících nabídku živé hry. Zákon dále stanovuje, že společně s každým hracím stolem živé hry lze provozovat maximálně dalších 10 herních pozic technické hry. Zákon tak dává provozovateli kasina možnost umístit si do herního prostoru i větší počet technických zařízení, avšak za podmínky otevření dalšího hracího stolu. Zákon současně stanovuje povinnost umožnit po celou provozní dobu hru minimálně u tří hracích stolů živé hry, což má zabránit vzniku tzv. kvazikasin, kdy se jedná fakticky o hernu, avšak provozovanou pod označením kasino. Ve spojení s ostatními ustanoveními nového zákona je účelem tohoto ustanovení, obdobně jako je tomu u herny, v duchu názorů Evropské unie a i Ústavního soudu České republiky (provozování hazardních her je stavěno na okraj běžné společnosti), rozumně regulovat výskyt a konečné umístění kasin

pokračování

na území daných obcí, které nebylo doposud řádně regulováno. Stanovení limitů počtu herních pozic technické hry a počtu herních stolů živé hry v kasinu také zcela koreluje se závěry odborných studií, v rámci nichž bylo dospěno k závěru, že škodlivá není koncentrace hazardních her, ale jejich dostupnost, tj. možnost navštívit kasino na každém rohu ulice.“ Z důvodové zprávy je tedy zřejmé, že cílem předmětného ustanovení zákona o hazardních hrách je zabránit vzniku tzv. kvazikasin a snížit dostupnost hazardních her prostřednictvím jejich koncentrace do větších provozů, jak ostatně správně dovodil již městský soud. Provoz většího rozsahu totiž jistě není rentabilní pro neomezený počet potenciálních provozovatelů, neboť „z každé povolené herní pozice technické hry musí být odváděna vysoká daň bez ohledu na objem vsazených částek, nehledě na jiné platby spojené zejména s koupi či pronájmem technických zařízení a jejich údržbou“ (k tomu srov. RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. Právní aspekty hazardních her. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, dostupné v databázi ASPI). Výklad městského soudu přitom plně odpovídá výše uvedeným východiskům.

[16] Uvedená důvodová zpráva, resp. zákon o hazardních hrách neposkytují oporu ani pro další tvrzení stěžovatelky vč. toho, že v kasinu může být provozováno více stolů živé hry, než kolik je po celou provozní dobu v kasinu přítomných a zaměstnaných krupiéřů, že krupiéři nemusí být fyzicky přítomni atp. Bylo na stěžovatelce, aby splnila všechny povinnosti, které jí ukládá právní úprava, jejímž účelem, jak již bylo opakovaně uvedeno, bylo docílit vzniku rozsáhlejších a personálně dostatečně obsazených kasin s menší četností výskytu, namísto malých kvazikasin s větší hustotou umístění v městské zástavbě a personálem tzv. na telefonu, a to s cílem zmírnit důsledky, které jsou neodlučitelně spjaty s provozem kasina. Nelze přehlédnout, že kasina poskytují svým provozovatelům (oproti běžným hernám) finanční i konkurenční výhody, mezi které patří mj. i výhodnější provozní doba, vyšší limity maximální sázky a výhry u technické hry (k tomu srov. § 67 odst. 3 a § 52 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách). Tyto výhody jsou však kompenzovány shora označenými povinnostmi, na jejichž splnění je třeba trvat. Na to správně poukázal i městský soud, který mj. uvedl, že dle úmyslu zákonodárce spočívá provoz kasina v poskytování živé hry a má být hospodářsky nákladný, aby vznikala velká kasina a nikoliv kvazikasina, v nichž jde předně o provoz technických herních zařízení, a živou hru využívají pouze k získání neoprávněné soutěžní výhody spojené s provozem kasina.

[17] Městskému soudu nelze vytknout ani to, že na věc aplikoval rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 55 Af 58/2020-33. Nejvyšší správní soud nespatřuje podstatný rozdíl v tom, zda byl na směně jeden krupiéř, který zajišťoval i další činnosti, nebo byl na směně jeden krupiéř na tři stoly živé hry jako v nyní projednávané věci, neboť v obou případech bylo personální obsazení nedostatečné. Krajský soud v Praze v předmětném rozsudku mj. uvedl, že „plyne-li z právní úpravy s ohledem na její účel povinnost, že živá hra musí být v kasinu umožněna současně na všech započitatelných stolech živé hry, nemůže objektivně stačit k obslužení všech tří stolů jediná osoba (klíčový prvek živé hry), byť by plynulost hry na všech stolech byla omezena jen neznatelně v důsledku provozování jednoduché hry, jak tomu bylo v nyní projednávané věci. Právní úprava se tu totiž nesnaží chránit plynulost hraní hazardních her, ale především omezit negativní dopady hazardu ve společnosti. Tím, že žalobkyně zajišťuje obsluhu tří stolů živé hry pouze jedinou osobou, zjevně obchází plnění povinnosti plynoucí z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Kdokoliv, kdo by

zamýšlel zahájit živou hru u třetího stolu v okamžiku, kdy je krupiér zaneprázdněn točením kola štěstí u prvního stolu, měl by smůlu, lhotejno, že jen na několik vteřin. Soud znovu zdůrazňuje, že citované ustanovení nemá chránit plynulost hry, ale prosazovat cíle právní úpravy spočívající v omezení dostupnosti hazardu na několika málo místech s vyšší koncentrací hazardních her.“ Závěry učiněné krajským soudem jsou tak v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a důvodovou zprávou k zákonu o hazardních hrách a městský soud proto nepochybil, když uvedené závěry aplikoval i na nyní projednávaný případ.

[18] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že správní orgány a městský soud provedly správný výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Ten plně odpovídá smyslu a účelu právní úpravy, resp. shora označené judikatuře správních soudů. Takový výklad nelze považovat za výklad extenzivní, resp. odporující ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, jak výslovně tvrdila stěžovatelka. Správním orgánům pak nelze vytýkat ani nedostatečně zjištěný skutkový stav věci. Jejich skutkové závěry mají náležitou oporu ve správním spisu. Na základě podložených skutkových zjištění správně vyhodnotily, že personální obsazení v době kontroly vylučovalo naplnění podmínek § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, a stěžovatelka se proto dopustila přestupku dle § 123 odst. 3 písm. g) tohoto zákona. Na tomto závěru by podle názoru kasačního soudu nic nezměnila ani případná zkouška živé hry. V době kontroly byli přítomni celkem dva zaměstnanci, z toho jeden krupiér. I bez provedení zkoušky živé hry bylo jednoznačné, že jedna osoba nemohla objektivně zajistit řádně celý provoz kasina, resp. jeden krupiér nemohl zajistit bezodkladný a současný provoz tří stolů živé hry, jak to vyžaduje shora rekapitulovaná právní úprava.

[19] Souhrnně vzato se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry městského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatelka nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[20] Nejvyšší správní soud tedy posoudil kasační námitky jako nedůvodné. Kasační stížnost proto zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 1. února 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu