



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **BONVER WIN, a. s.**  
sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1  
zastoupena advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M.  
sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8

proti

žalovanému: **Generální ředitelství cel**  
Budějovická 1387/7, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2021, č. j. 32733/2021-900000-311,

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 žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž žalovaný k odvolání žalobkyně částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Celního úřadu pro Středočeský kraj (dále jen „celní úřad“) ze dne 29.

7. 2020, č. j. 94741-11/2020-610000-12, ve věci přestupku podle zákona č. 286/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“).
2. Celní úřad provedl v provozovně žalobkyně „Casino u Černého Koně“ na adrese Dukelská 1734, Benešov, (dále jen „kasino“) dne 23. 10. 2018 kontrolu nad dodržováním povinností stanovených zákonem o hazardních hrách a podmínek základního povolení [tj. rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 5. 6. 2018, kterým bylo žalobkyni uděleno základní povolení k provozování hazardní hry podle § 3 odst. 2 písm. f) zákona o hazardních hrách – živé hry]. V rámci kontroly bylo zjištěno, že v kasinu jsou jako započitatelná živá hra provozována 3 kola štěstí (Bonver Kolo štěstěny). V provozovně jsou přitom po celou dobu minimálně dva zaměstnanci. Vzhledem k tomu, že jeden z nich je nepřetržitě potřeba pro identifikaci (příp. registraci) návštěvníků, obsluhu baru, vyplácení výher z technických zařízení a dalších činností spojených s běžným provozem kasina, je k obsluze všech 3 kol pro živou hru možné využít pouze jednoho zaměstnance.
  3. Dne 3. 4. 2019 celní úřad vydal příkaz č. j. 21326-4/2019-610000-12, kterým shledal žalobkyni vinnou ze dvou přestupků: (I) podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, jehož se dopustila tím, že v období od 2. 7. 2018 do 23. 10. 2018 provozovala kasino v rozporu s § 68 zákona o hazardních hrách, neboť v rozporu s § 68 odst. 4 téhož zákona po celou provozní dobu kasina neumožnila hru nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a (II) podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách, jehož se dopustila tím, že v období od 2. 7. 2018 do 23. 10. 2018 provozovala hazardní hru v rozporu s § 7 odst. 2 uvedeného zákona, neboť prostřednictvím stanovení výše minimální sázky u živé hry kolo štěstí ve výši 10 000 Kč významně omezila možnost hráče účastnit se živé hry, a tedy provozovala hazardní hru, která odporuje dobrým mravům. Za tyto přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 300 000 Kč.
  4. Žalobkyně podala v zákonné lhůtě proti příkazu odpor, celní úřad proto pokračoval v řízení.
  5. Rozhodnutím ze dne 29. 7. 2020 celní úřad uznal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách (viz výše bod 3, přestupek ad I) a za tento přestupek jí uložil pokutu ve výši 300 000 Kč. Výrokem 2 pak zastavil řízení o přestupku podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách (viz výše bod 3, přestupek ad II), neboť shledal, že vytýkaný skutek není přestupkem.
  6. Celní úřad konstatoval, že při kontrole dne 23. 10. 2018 se v provozovně žalobkyně nacházely pouze dvě osoby zajišťující obsluhu, které byly zároveň schopné zastat funkci krupiéra, na tři započitatelné hrací stoly živé hry. Žalobkyně v průběhu řízení trvala na tom, že k obsluze všech tří stolů živé hry postačí pouze jediná osoba. Za účelem objasnění průběhu živé hry provedl celní úřad dne 15. 6. 2020 důkaz simulací živé hry v provozovně žalobkyně. Způsob, jakým byla živá hra realizována v průběhu simulace, který je zachycen na audiovizuálním záznamu, celní úřad porovnal s instruktážním videem určeným pro zaměstnance žalobkyně, audiovizuálním záznamem z průběhu živé hry demonstrované zaměstnanci žalobkyně, svědeckou výpovědí Jany Hrdé (bývalá zaměstnankyně žalobkyně) a výsledkem zmocněnců žalobkyně. Námitky žalobkyně proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu se tím staly nedůvodnými.
  7. Podle celního úřadu žalobkyně sice prokázala schopnost provozovat (prostřednictvím svých zaměstnanců) hru kolo štěstí v souladu s herním plánem, nebyla ale schopna prokázat, že provozuje živou hru v souladu s § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Ze

shromážděných důkazů totiž vyplývá, že chod provozovny obviněné je primárně zajištěn dvěma osobami, které jsou schopny zastat i činnost krupiéra. V případě realizace živé hry však jedna z těchto osob zůstává na baru, tj. zajišťuje identifikaci příchozích osob, registraci a ostatní činnosti spojené s chodem kasina, a obsluhu živé hry se tak věnuje pouze druhá z obsluhujících osob.

8. Dále celní úřad poznamenal, že při obsluze více živých stolů živé hry jedinou osobou dochází zákonitě k časovým prodlevám během hry, a to zejména při roztáčení jednotlivých hracích kol a vyhodnocování. Problémem nicméně není ani tak délka časové prodlevy, která nikdy nepřesáhla 20 vteřin, a neměla tak z pohledu hráče zásadní vliv na hratelnost, jako spíše skutečnost, že žalobkyně přistupovala k jednotlivým započitatelným hracím stolům živé hry tím způsobem, jako by se nejednalo o tři různé stoly živé hry, ale o jediný stůl se třemi herními pozicemi. Tato skutečnost je ještě podtržena užitím vymezovače, který hráčům fyzicky znemožňuje přístup k herním stolům až do chvíle, než bude živá hra vyhodnocena u všech tří stolů. V podmínkách dané provozovny je tedy realizace nové hry na již vyhodnoceném stole znemožněna nejenom teoreticky, ale i prakticky. Jediným důvodem, proč nedochází k delším časovým prodlevám, je charakter zvolené hry, neboť kolo štěstí je co do realizace velmi jednoduchá hra. Ze všech schválených her ji lze označit též za nejméně atraktivní, neboť možnost zásahu hráče do hry je minimální, hra trvá jen velmi krátce a výše sázky je vždy právě 10 000 Kč.
9. Celní úřad shrnul, že žalobkyně nabízí ve své provozovně živou hru, která nemá příliš potenciál přilákat klientelu. Ostatně z výkaznictví vyplynulo, že ode dne 2. 7. 2018, kdy byl v provozovně žalobkyně zahájen provoz živé hry, do dne kontroly se na stolech živé hry nerealizovala jediná hra. Zákon o hazardních hrách rozlišuje dva typy herních prostorů – hernu a kasino. Pokud se žalobkyně rozhodla pro provozování kasina namísto herny, měla by tomu odpovídat i nabídka poskytovaných živých her. Žalobkyně neměla žádný racionální důvod umístit do své provozovny 3 kola štěstí, které jsou nejméně atraktivní hrou ze všech jí v herním plánu schválených her, a to bez možnosti jakékoliv alternativy. Na základě těchto skutečností se jeví, že žalobkyninou prioritou nebylo ani tak provozování živé hry, jako spíš získání statusu kasina a s tím spojených výhod (zejm. výhodnější provozní doba, vyšší limity maximální sázky u technické hry). Provozovatelé kasin v porovnání s provozovateli heren nesou vyšší mzdové náklady za personál zajišťující provoz živé hry. Celní úřad proto dovedl, že záměr žalobkyně provozovat ve své provozovně 3 kola štěstí byl promyšlený s cílem snížení mzdových nákladů na krupiéry.
10. Popsaným jednáním se tak žalobkyně dopustila provozování tzv. kvasikasina, jímž je prostor, v němž je sice povolena živá hra, ale fakticky je zde jako hlavní činnost provozována technická hra. Jedná se tedy o hernu s formálním označením kasino. Smyslem povinnosti stanovené v § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách je zabránění vzniku právě takových provozoven (srov. důvodovou zprávu). Celní úřad proto uzavřel, že žalobkyně porušila § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, čímž naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) téhož zákona.
11. K odůvodnění výše pokuty celní úřad zdůraznil, že jednání žalobkyně považuje za velmi závažné. Porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách patří mezi nejzávažnější přestupky, kterých se může provozovatel kasina dopustit. Vysoká společenská škodlivost je dána zejména tím, že se jednalo o poměrně sofistikovaný způsob, kterým byl obcházen zákon o hazardních hrách. Z provedených výsledků přitom vyplynulo, že provozovna

žalobkyně fungovala v popsaném režimu prakticky po celou dobu ode dne zahájení provozu živé hry, tj. od 2. 7. 2018.

12. Zákonem chráněným zájmem je v projednávaném případě zájem spočívající v eliminaci tzv. kvazikasín, jejichž provozování je spojeno s celou řadou škodlivých následků (zejm. tak dochází k deformaci trhu s hazardními hrami). Provozování kvazikasína vede rovněž ke klamání orgánů místní samosprávy i potenciálních hráčů, neboť v představách širší veřejnosti je pojem kasino spojen právě s přítomností krupiérů a interaktivní živou hrou se složitějšími pravidly a náročnější účastí pro hráče hazardních her, než je tomu u her technických. Z těchto důvodů bývají kasína oproti hernám obecně považována za méně závažnou formu provozování hazardních her.
13. Další podstatnou okolností z hlediska výše pokuty je minimální sázka do živé hry ve výši 10 000 Kč, která v kombinaci s absencí alternativ živé hry v provozovně žalobkyně vedla k vytvoření funkční bariéry pro účast většiny hráčů na živé hře.
14. Celní úřad neshledal polehčující ani přitěžující okolnosti. Žalobkyně sice byla v předchozím roce již jednou pravomocně potrestána za přestupek podle zákona o hazardních hrách, nicméně v uvedeném případě byla kontrola provedena až dne 22. 1. 2020.
15. Po zvážení popsaných okolností celní úřad stanovil pokutu ve výši 300 000 Kč, která odpovídá 10 % z její maximální možné výše. Uložená pokuta není likvidační a nemůže závažným způsobem ohrozit podnikatelskou činnost žalobkyně. Žalobkyně je provozovatelem hazardních her s provozovnami po celé České republice, základním kapitálem ve výši 1 082 500 000 Kč a složenými zárukami v řádech desítek miliónů korun. Pohybuje se tedy na trhu, kde je nutno počítat s velkým finančním kapitálem i značnými výdaji. Ukazatel pohotovosti likvidity žalobkyně nadto vykazoval za účetní období roku 2018 hodnotu ve výši 1,9 – optimum této hodnoty se přitom pohybuje mezi 0,7 a 1,2. Lze tedy dovodit nezpůsobnost uložené pokuty způsobit žalobkyni existenční problémy. Uložená pokuta přitom dostatečně odráží rozsah protiprávního jednání, odpovídá povaze a okolnostem případu a splní účel sledovaný zákonem, tj. zajistí, aby žalobkyně přistupovala k povinnostem vyplývajícím ze zákona o hazardních hrách zodpovědněji.
16. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím částečně vyhověl odvolání žalobkyně a snížil uloženou pokutu z částky 300 000 Kč na částku 100 000 Kč. Ve zbytku rozhodnutí celního úřadu potvrdil.
17. Rozhodnutí celního úřadu není podle žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ani nesrozumitelnost (vnitřní rozpornost). Celní úřad podrobně popsal skutková zjištění, která si neodporovala, proto neměl pochybnosti o správnosti zjištěného skutkového stavu. Žalobkyně nijak nezpochybnila, že chod kasína bývá zajištěn pouze dvěma osobami, přičemž obsluhu živé hry se věnuje pouze jedna z nich. Setrvala však na námitce, že k obsluze všech tří kol štěstí stačí jedna osoba. Celní úřad argumentaci žalobkyně vyvrátil a vysvětlil, v čem spočívá obcházení zákona. Vnitřně rozporný není ani poukaz na časové prodlevy za současného konstatování, že tyto prodlevy neměly vliv na hratelnost. Žalobkyně mylně spojuje smysl vytýkané povinnosti s hratelností, celní úřad naopak zdůraznil požadavek na soulad s podmínkami provozu živé hry. Hratelnost není v tomto případě určující faktor.

18. Závěr, že žalobkyně prokázala schopnost provozovat živou hru v souladu s herním plánem, se týká provozu jednoho kola štěstí, zatímco závěr, podle kterého žalobkyně neprokázala schopnost provozovat živou hru v souladu se zákonem o hazardních hrách, se týká provozu všech kol štěstí současně. Ani tyto závěry proto nejsou rozporné.
19. Celní úřad rovněž dostatečně vysvětlil, proč považoval hru kolo štěstí za neatraktivní. Problematickým není ani tvrzení o provozu 13 typů technické hry, neboť tento údaj je zmíněn v základním povolení. Tato skutečnost nicméně není důležitá pro posouzení věci.
20. Žalovaný se ztotožnil také s právním posouzením učiněným celním úřadem. V kasinu musí být jako hlavní činnost provozována živá hra, což je promítnuto do zákonného příkazu, podle kterého po celou provozní dobu kasina musí být účastník hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát živou hru u kteréhokoliv povoleného stolu živé hry [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32, a rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 A 179/2019-106]. Tato podmínka nebyla v posuzované věci splněna, neboť příchozí hráč musí počkat až je hra u všech stolů ukončena a může se zapojit teprve v novém kole. Krupiér zahajuje a ukončuje živou hru na všech kolech současně, není tedy připuštěna možnost, aby se na jednom stole sázelo, na druhém točilo a na třetím vyplácely výhry. Krupiér musí hru uměle udržovat na všech stolech ve stejné fázi.
21. Z herního plánu však nevyplývá oprávnění krupiéra obsluhovat více stolů najednou ani povinnost hráče po vložení sázky opustit prostor u hrací stolu a vrátit se až poté, kdy krupiér obslouží ostatní stoly. Po roztočení jednoho kola nelze kvůli zábraně přistoupit ani k ostatním stolům, ale je třeba vyčkat, až krupiér ukončí hru a zahájí novou. Povinnost hráčů odstoupit v průběhu hry za zábranu je důsledkem skutečnosti, že krupiér není objektivně schopen ani u takto primitivní hry dohlížet na dodržování pravidel. Podle výroku IV bodu 21 základního povolení přitom platí, že provozovatel nesmí stanovit další podmínky upravující účast na živé hře a pravidla povolených živých her nad rámec herního plánu.
22. Popsaný způsob provozování kola štěstí navíc odporuje samotné povaze živé hry, která se odehrává u hracího stolu v interakci mezi hráčem a krupiérem, nikoliv až za zábranou. Průběh živé hry by neměl záviset na tom, co se děje u jiného hracího stolu ve vztahu k jinému hráči. Je přitom nerozhodné, jak dlouhý je interval, kdy se krupiér věnuje jinému stolu, podstatné jsou důvody, které k takovému stavu vedou. Účelem dotčených ustanovení zákona o hazardních hrách totiž není hratelnost nebo zvýšení komfortu hráčů, ale omezení počtu herních prostor, jejich koncentrace do větších celků a zvýšení nároku na provoz kasin. S provozem kasina zákonodárce spojuje určité výhody, které vyplývají z předpokladu provozu méně závažné formy hazardní hry. V posuzované věci však došlo k přesně opačné situaci. Je totiž fakticky provozována herna, aniž by byly splněny podmínky jak pro herna, tak pro kasino. Pokud provoz započitatelných stolů živé hry není fakticky zajišťován, ale jsou čerpány výhody, které zákon přiznává řádným provozovatelům kasin, jedná se o obcházení zákona.
23. Žalobkyně tedy není trestána za to, že v průběhu živé hry vznikaly prostoje, ale za to, že způsobem zajištění živé hry obcházela zákonné podmínky pro provoz kasina. Plnění těchto podmínek musí být zajištěno u všech započitatelných stolů po celou dobu provozu kasina, nikoliv až tehdy, když o hru projeví někdo zájem. Krajský soud v Plzni v rozsudku č. j. 57 A 179/2019-106 k obdobné situaci konstatoval, že argumentace telefonickým

spojením na zaměstnance v pracovní pohotovosti je nepřijatelná, neboť zmíněná povinnost se vztahuje na celou dobu provozu kasina. Kontaktování zaměstnanců telefonicky neumožňuje bezodkladnou hru.

24. Se žalobkyní lze souhlasit potud, že provozovatel hazardních her má obecně málo možností, jak ovlivnit preference hráčů. V posuzované věci však žalobkyně ovlivňuje preference hráčů velmi výrazně, neboť cíleně nabízí téměř nehratelnou hru. Pro zkušeného provozovatele, jakým je žalobkyně, přitom nejde o skutečnost nijak překvapivou, ale naopak očekávanou a zamýšlenou. Žalovaný nemá pochyb, že způsob provozování kola štěstí, u kterého je jedinou možnou sázkou částka 10 000 Kč, není snahou o přilákání movité klientely, jak tvrdí žalobkyně, ale je naopak motivován snahou o obcházení zákona.
25. Zjištěný skutkový stav je v přímém rozporu se smyslem a účelem zákona o hazardních hrách, který se snaží zabránit vzniku tzv. kvasikasin a usiluje o snížení dostupnosti hazardních her prostřednictvím jejich koncentrace do větších provozů. Jedná se tedy o velice závažné pochybení, neboť provoz technických zařízení v pozdních nočních hodinách a vyšší limity pro maximální sázku jsou z hlediska možného vzniku patologických jevů závažnější (viz důvodovou zprávu, která se vyjadřuje k zákazu provozu heren v době od 3:00 do 10:00 hod.). Vytýkané jednání vede rovněž k výrazné deformaci trhu. Obecně formulovaná námitka absence společenské škodlivosti je proto zcela lichá.
26. Podle žalovaného celní úřad neopomněl ani žádný z navržených důkazů. Veškerá skutková tvrzení týkající se porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách byla řádně vypořádána. Žalobkyně ani neupřesnila, jaká jiná skutková zjištění měl celní úřad učinit. Skutkový stav není podle žalovaného sporný, podstata sporu spočívá naopak v právním posouzení. Školící materiály, interní směrnice, videa i manuál předložené žalobkyní jsou součástí spisu. Celní úřad je zohlednil a následně uzavřel, že z nich vyplývá v zásadě totéž co ze simulace živé hry dne 15. 6. 2020.
27. V průběhu řízení nebyla sporná ani otázka zajištění pohotovosti obsluhy. Žalobkyně ani nezpochybnila, že se živá hra v kasinu nikdy nehrála. Ostatní otázky, týkající se propagace nebo transformace živých her v jiných provozovnách, s projednávanou věcí přímo nesouvisí a není zřejmé, jaká skutková zjištění z nich měl celní úřad učinit.
28. Odůvodnění výše pokuty žalovaný považoval za plně přezkoumatelné, shledal však částečné pochybení celního úřadu v tom, že neodůvodnil, proč žalobkyni uložil shodnou pokutu jako v příkazu ze dne 3. 4. 2019, ve kterém byla trestána za dva přestupky, zatímco v nyní přezkoumávaném rozhodnutí pouze za jeden, neboť řízení ve vztahu k druhému přestupku bylo zastaveno. Z tohoto důvodu žalovaný pokutu snížil na částku 100 000 Kč. Ve prospěch žalobkyně přitom rovněž zohlednil, že dosud nebyla za porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách pravomocně trestána. Současně však nelze přehlížet, že se jedná o jedno z nejzávažnějších porušení povinností provozovatele kasina. V takových případech musí být výše sankce taková, aby se protiprávní jednání nevyplácelo. V opačném případě by docházelo k hrubému narušení hospodářské soutěže, žalovaný proto neshledal důvod pro výraznější snížení pokuty.
29. Závěrem žalovaný konstatoval, že uložená pokuta nemůže být zpravidla likvidační již z toho důvodu, že provozovatelé hazardních her musí disponovat vlastními zdroji ve výši minimálně 2 mil. EUR [§ 6 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o hazardních hrách], čímž má být zajištěna jejich schopnost průběžně hradit závazky spojené s provozem hazardních her.

Nedůvodná je rovněž námitka, podle níž měl celní úřad zohlednit mimořádnou situaci spojenou s pandemií COVID-19. Daná situace zasáhla celý segment trhu hazardních her, žalobkyně přitom netvrdí, že by byla postižena více než jiné subjekty. V zásadě není namístě žalobkyni oproti jiným provozovatelům zvýhodňovat dalším snížením sankce, v opačném případě by totiž celní orgány rezignovaly na postihování závažných protiprávních jednání. Pro výši sankce navíc nejsou určující aktuální majetkové poměry pachatele, ale především závažnost přestupku. Žalobkyně má přitom možnost požádat o posečkání úhrady pokuty nebo její rozložení na splátky.

## II. Obsah žaloby

30. Žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí postrádá zákonný podklad, neboť zákon o hazardních hrách neumožňuje uložení pokuty za skutečnosti, které jsou jí vytýkány.
31. Je přesvědčena, že umožňovala živou hru u třech stolů živé hry přesně tak, jak požaduje § 64 zákona o hazardních hrách. Nesouhlasí přitom se závěrem celních orgánů, podle nichž není přípustné, aby jeden krupiér obsluhoval tři stoly živé hry najednou. Žalovaný v této souvislosti uvedl, že nabízená hra je primitivní, že argumenty žalobkyně jsou směšné a že žalobkyně obchází podmínky pro provoz kasina a snaží se klamat dozorový orgán. Taková tvrzení nesvědčí o nestrannosti a objektivnosti správního orgánu, ale spíše o jeho podjatosti.
32. Podle žalovaného by měl u každého stolu živé hry po celou dobu provozu kasina stát jeden krupiér a čekat na případné zájemce o živou hru. Takový výklad jde nad rámec zákona o hazardních hrách a nebere v potaz reálný provoz jakéhokoliv kasina ani ekonomické dopady. Pokud by zákonodárce zamýšlel takový výklad, jaký prosazuje žalovaný, jistě by jej uvedl přímo v zákoně. Také ministerstvo mohlo sporný požadavek zahrnout do základního povolení. I pokud by žalobkyně připustila, že § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách je nejasný, nemohl by jej žalovaný vykládat v neprospěch provozovatelů hazardních her. Žalovaný se svým výkladem dostává do rozporu také s ústavním pořádkem, zejm. čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a každý může činit, co není zákonem zakázáno. V případech, kdy právní předpisy nestanovují jasné meze výkonu veřejné správy, je třeba při výkladu těchto předpisů postupovat spíše zdrženlivě a přiměřeně. Rozhodnutí celních orgánů vyžadují po žalobkyni splnění povinností, které zákon nestanoví, nemohou tak dostat ani testu proporcionality, neboť takový prostředek nelze považovat za rozumný a opodstatněný. Celní orgány se proto dostaly mimo zákonný rámec správního uvážení.
33. Odkaz žalovaného na rozsudek NSS č. j. 6 As 196/2020-32 a rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 179/2019-106 není přílehlavý, neboť tyto rozsudky vycházejí ze značně odlišných skutkových okolností.
34. Žalobkyně zvolila model provozování živých her, při kterém jsou služby vzájemně zastupitelné. Provoz kasina je standardně zajišťován dvěma osobami, přičemž personální zálohy jsou k dispozici na telefonu a v případě potřeby jsou připraveny se kdykoliv do kasina dostavit. Tuto skutečnost nevzaly celní orgány v potaz.
35. Žalobkyně zajišťuje provozování živé hry po celou dobu provozu kasina. Účast na konkrétní hře je plně na zájemcích a na jejich svobodné volbě, zda chtějí hrát živou hru nebo technickou hru. Podle dokumentu ministerstva ze dne 16. 11. 2018 „*Doplnění*

*stanoviska k pojmu „hlavní činnost“ v § 64 odst. 1 zákona o hazardních hrách“ je uvedeno, že pokud návštěvníci preferují technické hry na úkor živé hry, nemůže mít toto chování účastníků vliv na posouzení předmětu hlavní činnosti.*

36. Napadené rozhodnutí je podle žalobkyně také nepřezkoumatelné, nepřehledné, nesystematické, velmi nepřesvědčivé a vnitřně rozporné. Především pak chybí odůvodnění závěrů, které by prokazovaly, že se žalobkyně dopustila tvrzeného přestupku.
37. Poté, co žalobkyně shrnula základní požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí a jeho význam, zdůraznila, že pokud celní orgány tvrdí, že nezajistila účastníkům živé hry současně hru na všech třech započitatelných stolech po celou provozní dobu kasina, musí takový závěr prokázat. Podle žalobkyně je rozhodnutí celního úřadu vnitřně rozporné, uvádí-li, že žalobkyně prokázala schopnost provozovat živou hru v souladu s herním plánem, ale zároveň tvrdí, že neprokázala schopnost provozovat živou hru v souladu s § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Žalovaný tento rozpor obhajoval a bagatelizoval. Celní úřad si rovněž protiřečí, pokud poukazuje na to, že při provozu živé hry dochází k časovým prodlevám, ale zároveň tvrdí, že „*problémem není primárně ani tak délka časové prodlevy, která nikdy nepřesáhla 20 vteřin, a neměla tak z pohledu hráče zásadní vliv na hratelnost*“. Žalovaný tato rozporná tvrzení akceptoval.
38. Tvrzení celního úřadu, že kolo štěstí je nejméně atraktivní hra ze všech schválených živých her, že v kasinu žalobkyně není vůči kolu štěstí žádná alternativa živé hry a že v kasinu je provozováno 15 typů technických her, jsou podle žalobkyně zavádějící, manipulativní a nepravdivá. Celní úřad neuvedl, na základě čeho k těmto závěrům dospěl. Žalovaný k tomu dodal, že kolo štěstí je „*primitivní hrou*“. Oba správní orgány tímto hodnocením jednoduchosti/obtížnosti hry překročily své pravomoci. Všechny živé hry jsou přitom schváleny ministerstvem v základním povolení, tvrzení celních orgánů jsou proto irelevantní a zamlžují podstatu věci. Závěr o porušení zákona o hazardních hrách je pouze nepřezkoumatelným tvrzením.
39. Žalovaný také v rozhodnutí nesprávně cituje § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, přičemž pomíjí, že zákon o hazardních hrách byl s účinností ke dni 1. 1. 2021 novelizován a dané ustanovení bylo přesunuto do písmene f). V napadeném rozhodnutí chybí informace, jakým zněním zákona o hazardních hrách se žalovaný při rozhodování řídil a zda zhodnotil, jestli by pozdější znění zákona o hazardních hrách nebylo pro žalobkyni příznivější.
40. Žalovaný se dostatečně nevyjádřil ani k odvolacím námitkám, jejichž posouzení shrnul pouze na 3 stranách, přičemž se vyjádřil pouze k některým. Nevypořádal se také s předloženými důkazy. Žalobkyně předložila důkazy, že činí kroky ke zvýšení atraktivity živé hry, že prostřednictvím interní směrnice byli zaměstnanci seznámeni s požadavky a podmínkami vyplývajícími z právních předpisů, že prováděla školení zaměstnanců a vydala manuál k obsluze. Žalobkyně rovněž k dotazu celního úřadu na transformaci živých her uvedla, že takové změny v minulosti učinila v jiných provozovnách, ale nepřineslo to zlepšení. Poukázala též na skutečnost, že i v případě jiného provozovatele hazardních her dosahuje podíl tržeb na živých hrách pouze 20 %.
41. Žalobkyně také namítla, že pokud by mělo její jednání opravdu naplnit formální znaky přestupku, chybí mu společenská škodlivost ve smyslu § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o

odpovědnosti za přestupky“). Žalovaný tedy neprokázal naplnění materiálního znaku přestupku.

42. Nedostatečně odůvodněná je podle žalobkyně i výše uložené pokuty. Žalovaný pouze konstatoval, že snižuje pokutu na 100 000 Kč, aniž by však upřesnil, jaké úvahy jej vedly ke stanovení výsledné částky. Žalovaný se mylí, pokud tvrdí, že pokuta nemůže být pro provozovatele hazardních her likvidační, neboť provozovatel musí disponovat vlastními zdroji v minimální výši 2 mil. EUR. Skutečnost, že zákon o hazardních hrách klade požadavek na určitou úroveň vlastních zdrojů na straně pasiv, však neznamená, že jim odpovídá přesná částka na bankovním účtu na straně aktiv. Žalobkyně také upozorňovala, že v důsledků opatření spojených s onemocněním COVID-19 musela uzavřít veškeré provozovny v roce 2020 na 127 dní a v roce 2021 na 150 dní. Žalobkyně se v současnosti nachází ve složité hospodářské situaci (usnesením Krajského soudu v Ostravě dne 30. 6. 2021 bylo k žádosti žalobkyně vyhlášeno moratorium). Žalovaný odmítl žalobkyninu argumentaci tím, že zmíněná opatření postihla plošně celý segment trhu s hazardními hrami. Žalobkyni však není zřejmé, proč by měla tvrdit, že byla postižena více než ostatní. Celní orgány se tak dopustily pochybení, neboť materiálně vůbec nezkoumaly, zda nemá uložená pokuta likvidační charakter. Pokud žalovaný uvedl, že pro výši pokuty nejsou rozhodné aktuální majetkové poměry pachatele, ale především závažnost přestupku, postupoval v rozporu s ustálenou judikaturou.
43. Podle žalobkyně se celní orgány odchýlily také od ustálené praxe a uložily jí pokutu ve výši přesahující výše sankcí v obdobných věcech, čímž porušily žalobkynino legitimní očekávání. Jako příklad jiné věci, ve které byla uložena nižší pokuta, žalobkyně odkázala na rozsudek NSS v rozsudku č. j. 6 As 196/2020-32 (v dané věci byla uložena pokuta 25 000 Kč za celkem 5 přestupků). Podmínky pro prolomení zásady legitimního očekávání nebyly splněny, žalovaný tak překročil meze správního uvážení.
44. Závěrem žalobkyně navrhla pro případ, že by soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, aby upustil od uložení pokuty nebo její výši snížil.

### III. Vyjádření žalovaného

45. Žalovaný ve vyjádření předně poukázal na to, že žalobní námitky jsou obdobné námitkám odvolacím, proto odkázal na napadené rozhodnutí.
46. Dodal, že námitka rozšiřujícího výkladu zákona o hazardních hrách je nedůvodná, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, jakých pochybení se žalobkyně dopustila a proč nemůže její argumentace obstát. Provozování hazardních her je činností přísně regulovanou, nikoli obecně povolenou. Stanovení přísných pravidel pro provozování hazardních her proto nelze v žádném případě považovat za zásah do svobody podnikání. Jedná se pouze o nástroj sloužící k ochraně osob před hráčskou závislostí a ochraně veřejného pořádku či jiných chráněných zájmů. Cílem zákonodárce je především snížit dostupnost (všudypřítomnost) hazardních her, a usměrnit tak herní touhu hráčů do kontrolovaného okruhu heren a kasin provozovaných autorizovanými subjekty, jež plní přísná zákonná kritéria.
47. V napadeném rozhodnutí ani v rozhodnutí celního úřadu není obsažen požadavek, aby u každého stolu živé hry stál po celou provozní dobu kasina jeden krupiéř. Celní orgány pouze zdůrazňovaly povinnost provozovatele zajistit bezodkladnou a současnou živou hru na všech započítatelných stolech. Ve shodě s judikaturou také poukázaly na to,

že zajištění živé hry prostřednictvím krupiérů na telefonu neodpovídá požadavkům zákona.

48. Rozsudky, na které žalovaný odkázal, nejsou nepřiléhavé, neboť soudy v nich provedly výklad dotčených ustanovení zákona o hazardních hrách zejména s ohledem na jejich účel a systematickou provázanost. Tyto závěry jsou obecné a nejsou skutkově podmíněné. Žalobkyně naopak relevantní judikaturu ignoruje. Dotčená ustanovení nejsou podle žalovaného nejasná a nepřipouští dvojí výklad.
49. Žalobkyně uplatnila v žalobě obdobnou námitku nepřezkoumatelnosti jako v odvolání, žalovaný přitom ale vysvětlil, že vnitřní rozpory, které žalobkyně zmiňuje, jsou pouze domnělé. Nepřezkoumatelnost nezakládá ani absence informace, z jakého znění zákona žalovaný vycházel a zda by bylo pozdější znění příznivější. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že věc posuzuje podle zákona o hazardních hrách ve znění účinném ke dni spáchání přestupku. Relevantní ustanovení zákona v rozhodném znění jsou v napadeném rozhodnutí citována. Žalobkyně v odvolání netvrdila (a netvrdí to ani v žalobě), že pozdější znění zákona je pro ni příznivější. Naopak připouští, že skutková podstata přestupku zůstala shodná a došlo pouze k jejímu přesunutí z § 123 odst. 3 písm. g) do § 123 odst. 3 písm. f) zákona o hazardních hrách. Z toho je zřejmé, že změna zákona nemůže mít žádný vliv na posouzení přestupku žalobkyně, a proto absence výslovného konstatování takového závěru není vadou, jež by měla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.
50. Nepřezkoumatelným není napadené rozhodnutí ani proto, že se převážně věnuje výkladu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, neboť žalobkyně činí sporným právě právní posouzení. Žádná z odvolacích námitek přitom nebyla opomenuta. Stejně tak je nedůvodné tvrzení, že se správní orgány nevypořádaly s některými žalobkyní navrhovanými důkazy. V této souvislosti žalovaný opakuje argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí.
51. Nedůvodnou je také obecná námitka absence společenské škodlivosti, neboť celní orgány dostatečně vysvětlily, v čem spočívá závažnost vytčeného pochybení. Výše pokuty odpovídá ustálené praxi celních úřadů a je v rozhodnutích celního úřadu a žalovaného dostatečně odůvodněna. V této souvislosti žalovaný opět zopakoval argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí. Dodal, že rozhodnutí Celního úřadu pro Liberecký kraj ze dne 1. 3. 2019, č. j. 17530-4/2019-560000-12 (jehož se týkal rozsudek NSS č. j. 6 As 196/2020-32), kterého se žalobkyně dovolává, se významně odlišuje od ustálené praxe celních úřadů. S ohledem na zásadu zákazu *reformatio in peius* však žalovaný nebyl oprávněn změnit výši pokuty v neprospěch odvolatele. Toto rozhodnutí proto nemohlo vyvolat legitimní očekávání žalobkyně.
52. Žalovaný také setrval na argumentu, že provozovatel hazardních her musí disponovat vlastními zdroji ve výši minimálně 2 mil. EUR. V této souvislosti citoval důvodovou zprávu a zdůraznil, že tento požadavek je jedním z hmotněprávních předpokladů pro získání a udržení povolení podle § 89 a násl. zákona o hazardních hrách. Pokud by žalobkyně tyto podmínky nesplňovala, byl by to důvod pro zrušení základního povolení. Uložení pokuty ve výši 100 000 Kč proto již z povahy věci nemůže být pro provozovatele hazardních her likvidační. Žalobkyně v žalobě netvrdila ani žádné skutečnosti, které by prokazovaly opak. Z návrhu na vyhlášení moratoria, na který žalobkyně odkazuje, vyplývá, že žalobkyně i přes uzavření svých provozoven v posledním účetním období dosahovala obrátu téměř 3 miliard Kč. V návrhu rovněž uvedla, že vyhlášení moratoria na

dobu 3 měsíců jí umožní stabilizovat její ekonomickou situaci. Z návrhu tedy nevyplývá, že by pro ni mělo být uložení pokuty ve výši 100 000 Kč likvidační.

#### IV. Další podání účastníků

53. Žalobkyně v replice nesouhlasila s tvrzením, že vykládá zákon o hazardních hrách v rozporu s jeho smyslem a že z napadeného rozhodnutí nevyplývá požadavek „jeden stůl, jeden krupíér“. Zákon o hazardních hrách ani základní povolení přitom nestanoví povinnost mít v kasinu určitý počet krupíérů. Je tak ponecháno na uvážení jednotlivých provozovatelů, jaký systém obsluhy ve svých provozovnách nastaví. V současné době ministerstvo vyhodnocuje nedostatky a možné změny zákona o hazardních hrách (projekt *Analýza regulace hazardních her*). Jednou z uvažovaných změn je i zakotvení počtu osob, jež by musely být přítomny v kasinu. Současné znění zákona o hazardních hrách však takovou úpravu neobsahuje, a proto je systém obsluhy živé hry ponechán na uvážení jednotlivých provozovatelů. Dále žalobkyně zopakovala svou argumentaci týkající se vlivu pandemie COVID-19 na její ekonomickou situaci.
54. Žalovaný ve svém dalším vyjádření poukázal na to, že jím přijatý výklad byl potvrzen Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 31. 1. 2022, č. j. 14 Af 33/2020-42, body 33 a 34, a zdejším soudem v rozsudku ze dne 31. 1. 2022, č. j. 55 Af 58/2020-33, bod 25. K tvrzení žalobkyně o její ekonomické situaci žalovaný doplnil, že podle veřejně dostupných zdrojů čerpala dotaci v rámci kompenzačních opatření ve výši 72 900 466 Kč. Připomněl rovněž, že tíživou ekonomickou situaci lze řešit žádostí o posečkání nebo rozložení úhrady do splátek, nemůže však vést k imunitě vůči uložení pokuty.
55. Žalobkyně ve své reakci nesouhlasila s názorem, že výklad žalovaného byl potvrzen judikaturou. Skutkový stav citovaných rozsudků byl odlišný. Žalobkyně zdůraznila, že zákon o hazardních hrách ani základní povolení neobsahují požadavek stanovený žalovaným a že v žádném kasinu v ČR ani ve světě neodpovídá počet krupíérů počtu stolů živé hry celých 24 hodin denně. Článek, který žalovaný zmiňuje v souvislosti s kompenzačními opatřeními, je podle žalobkyně tendenční. Žalovaný přehlíží, že provozovatelé hazardních her byly od roku 2020 do roku 2022 nejpostiženějšími subjekty. Náklady na zaměstnance a nájemné v zavřených provozovnách činily 14 mil. Kč měsíčně. Zmiňovaná dotace by tedy pokryla náklady pouze po dobu cca 5 měsíců.

#### V. Posouzení žaloby soudem

56. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 18. 6. 2021, žaloba byla podána dne 18. 8. 2021), osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v rozsahu žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s., § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], přičemž při rozhodování vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci bez jednání, neboť oba účastníci s takovým postupem souhlasili.
57. Žaloba není důvodná.
58. Žalobkyni byla uložena pokuta za spáchání přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách ve znění účinném do 31. 12. 2020, podle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provozuje kasino v rozporu s § 68 téhož zákona.

59. Soud předesílá, že námitka neuvedení rozhodného znění zákona a neposouzení případné pozdější příznivější úpravy není důvodná.
60. Obecná zásada, podle níž se „[t]restnost činu [...] posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější“ (čl. 40 odst. 6 Listiny), se uplatní i ve správním trestání (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 528/2017 Sb. NSS, a § 2 odst. 1 a 5 zákona o odpovědnosti za přestupky). Z rozhodnutí celních orgánů je zřejmé, že tato zásada nebyla porušena.
61. Žalobkyně se dopustila přestupku v období od 2. 7. 2018 do 23. 10. 2018. Skutková podstata přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách spočívající v provozování kasina v rozporu s § 68 byla v uvedeném zákoně zakotvena v nezměněné podobě od počátku účinnosti tohoto zákona do 31. 12. 2020. S účinností od 1. 1. 2021 byla novelou provedenou zákonem č. 527/2020 Sb. přesunuta do písmene f) téhož ustanovení. Znění skutkové podstaty přestupku však nedoznalo změny. Žádným způsobem nebyl po celou dobu účinnosti zákona o hazardních hrách změněn ani § 68, na který § 123 odst. 3 písm. g) odkazuje.
62. Zmíněnou novelou nedošlo ani ke změně ustanovení upravujícího výši sankce, neboť podle § 123 odst. 9 písm. b) zákona o hazardních hrách ve znění účinném do 31. 12. 2020 bylo možné za přestupek podle § 123 odst. 3 téhož zákona uložit pokutu „do 3 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle písmene e), f), g), h), j), k) nebo n)“, přičemž podle znění účinného od 1. 1. 2021 je možné za přestupek podle § 123 odst. 3 uložit pokutu rovněž „do 3 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle písmene d), e), f), g), i), j), m) nebo x)“ (zvýrazněno soudem).
63. Z výše uvedeného je zřejmé, že skutková podstata daného přestupku ani výše sankce, kterou lze za jeho spáchání uložit, nebyly změněny. Otázka, zda pozdější právní úprava není pro žalobkyni příznivější, tak vůbec nepřicházela v úvahu. Napadené rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné, pokud se k ní výslovně nevyjádřilo. Z téhož důvodu postačovalo, pokud žalovaný konstatoval, že vycházel z „rozhodného znění“. Přestože z tohoto konstatování samotného nelze určit, jaké znění žalovaný považoval právě za to rozhodné, vzhledem k odkazu žalovaného na § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách ve spojitosti s konstatováním porušení § 68 odst. 4 téhož zákona je nepochybné, že vycházel ze znění právní úpravy účinné do 31. 12. 2020.
64. Ve věci není sporné, že žalobkyně v kasinu v rozhodné době provozovala jako započitatelnou živou hru 3 kola štěstí a že chod kasina byl zajištěn pouze dvěma osobami (přičemž obsluhu živé hry se věnovala pouze jedna z nich) a další obsluha byla v pohotovosti na telefonu.
65. Sporná je pouze právní otázka, zda tímto způsobem provozu kasina, žalobkyně porušila § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Podle zmíněného ustanovení musí být v kasinu „umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina“. Obdobnou povinnost žalobkyni stanoví také základní povolení: „Provozovatel zajistí, aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna současně hra na započitatelných hracích stolech uvedených v povolení k umístění kasina, jejichž provoz byl zahájen“ (čl. VI bod 15).
66. Výkladem § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách se správní soudy již opakovaně zabývaly.

67. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 196/2020-32 zdůraznil, že zákonodárce „vyžaduje, aby v kasinu byla jako hlavní činnost provozována živá hra (§ 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách), čímž odlišuje kasino od herny, ve které je jako hlavní činnost provozována technická hra (§ 67 odst. 1 zákona o hazardních hrách). **Po celou provozní dobu kasina vymezenou v povolení k umístění kasina tak musí být účastníkům hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát hru živé hry u kteréhokoli povoleného stolu živé hry.** Tímto opatřením má být docíleno, že z pohledu zákona zůstane provoz živé hry hlavní činností kasina. 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). Na tyto počty hracích stolů živé hry jsou dále navázány limity pro počty herních pozic technické hry, které mohou být v kasinu povoleny. **Není tedy pochyb o tom, že živá hra musí být v kasinu umožněna současně na všech započitatelných stolech živé hry.** Vzhledem k tomu, že v provozovně stěžovatelky nebyl u žádného stolu živé hry přítomen krupiér, který by byl schopen živou hru aktivně nabízet, a obsluha provozovny (v počtu jednoho zaměstnance) byla vytižena jinými činnostmi spojenými s provozem kasina, dospěl krajský soud ke správnému závěru, že podmínka umožnění hry nejméně u 3 stolů živé hry po celou dobu provozu kasina nebyla v daném případě naplněna, a tedy došlo k porušení § 68 odst. 1 a 4 zákona“ (bod 21, zvýrazněno soudem).
68. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dále připomněl, že „provozování hazardních her není činností obecně povolenou, ale s ohledem na existenci negativních jevů, jež se s danou činností pojí, se jedná o oblast zákonodárcem přísně regulovanou. Nastavení přísných pravidel pro provozování hazardních her nelze považovat za omezení zasahující do svobody podnikání, ale naopak se jedná o nástroj sloužící k ochraně osob před hráčskou závislostí, směřující k ochraně společenského pořádku a také k předcházení trestné činnosti. **Cílem přijetí přísné regulace s následnou důslednou kontrolou ze strany správních orgánů je tak především snížení dostupnosti (všudypřítomnosti) hazardních her a usměrnění herní touhy hráčů do kontrolovaného okruhu heren a kasin provozovaných subjekty, jež plní přísná zákonná kritéria.** Tím má dojít nejen ke snížení patologických jevů hazardních her ve společnosti (včetně prevence trestné činnosti), ale také k zajištění ochrany spotřebitelů“ (bod 24, zvýrazněno soudem).
69. Právě na těchto východiscích jsou postavena rozhodnutí celních orgánů. Citované závěry Nejvyššího správního soudu jsou obecné a nejsou podmíněné dílčími skutkovými odlišnostmi (srov. rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2023, č. j. 1 As 113/2022-39, a ze dne 1. 2. 2023, č. j. 7 As 291/2022-40). Celní orgány proto nepochybily, pokud z rozsudku č. j. 6 As 196/2020-32 (příp. obdobného rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 7 A 179/2019-106) vycházely.
70. V rozsudku č. j. 7 As 291/2022-40 (bod 14) Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek č. j. 6 As 196/2020-32 a důvodovou zprávu k zákonu o hazardních hrách zdůraznil, 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. Tento závěr podle Nejvyššího správního soudu 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 podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela nereálná.

71. Obdobný závěr přijal Nejvyšší správní soud také v rozsudku č. j. 1 As 113/2022-39, v němž konstatoval: „*Stěžovatelka namítá, že jí žalovaný a krajský soud de facto uložili povinnost zajistit nepřetržitou přítomnost jednoho krupiéra u jednoho herního stolu živé hry, čímž překročili meze stanovené zákonem. Nejvyšší správní soud má za to, že takový důsledek je ovšem zcela logickým vyústěním požadavku bezprostřední a souběžné hry na více stolech a ostatně plyne ze samotné povahy tzv. živé hry. Její podstatou je nepochybně to, že hry se účastní jeden či několik hráčů, které obsluhuje v každý jeden okamžik hry živý člověk – krupiér (hráči tedy nehrají proti přístroji). Ten musí mít také v každý okamžik hry nad jejím průběhem kontrolu*“ (bod 25, zvýrazněno soudem).
72. Nejvyšší správní soud rovněž aproboval závěry zdejšího soudu vyslovené v rozsudku ze dne 31. 1. 2022, č. j. 55 Af 58/2020-33, podle kterého „*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 neznamenatelně 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*“ (rozsudek NSS č. j. 7 As 291/2022-40, bod 17).
73. Závěr, že účelem podmínek stanovených v § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách není zvýšení komfortu hráčů, lepší „hratelnost“ či zážitek z živé hry, ale omezení počtu hracích prostor, koncentrace do větších celků a zvýšení nároků na provoz kasin, potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 113/2022-39 (bod 21).
74. V rozsudku č. j. 7 As 291/2022-40 Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že důvodová zpráva ani zákon o hazardních hrách neposkytují oporu pro tvrzení, že v kasinu může být provozováno více stolů živé hry, než kolik je po celou provozní dobu v kasinu přítomných a zaměstnaných krupiérů, že krupiéri nemusí být fyzicky přítomni atp. Je tedy na provozovateli kasina, aby splnil všechny povinnosti, které mu ukládá právní úprava, jejímž účelem je 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. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomněl, že kasina poskytují svým provozovatelům (oproti běžným hernám) finanční i konkurenční výhody, mezi které patří mj. i výhodnější provozní doba a 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 povinnostmi (včetně povinnosti uvedené v § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách), na jejichž splnění je třeba trvat.
75. Výše popsany výklad § 68 odst. 4 není v rozporu s ústavním pořádkem, jak tvrdí žalobkyně. Ústavní stížnosti proti rozsudkům č. j. 6 As 196/2020-32 a č. j. 7 As 291/2022-40 Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost, přičemž v usnesení ze dne 20. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 2990/20, konstatoval, že neshledal „*žádné extrémní vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí*“, a v usnesení ze dne 30. 5.

2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23, nepřisvědčil námitce, že z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách nevyplývá pravidlo „*jeden stůl živé hry, jeden krupiér*“. Správní soudy podle něj naopak ústavně konformním způsobem odůvodnily, proč jde o nezbytnou podmínku řádného umožnění živé hry současně na nabízených hracích stolech. Právě tento požadavek má podle Ústavního soudu v souladu s klíčovým účelem zákona o hazardních hrách zajistit, aby provoz kasina byl hospodářsky nákladný, tzn. aby nevznikala kvazikasina, v nichž jde předně o provoz technických herních zařízení, nikoliv živých her.

76. Na základě výše shrnuté judikatury soud považuje za nepochybné, že celní orgány provedly správný výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Ten plně odpovídá smyslu a účelu právní úpravy, jímž je umožnit hráčům bezodkladně současnou hru na všech započitatelných stolech. Vzhledem k existenci tří započitatelných stolů živé hry v kasinu žalobkyně nemohla postačovat přítomnost pouze dvou zaměstnanců s tím, že další byli připraveni v pohotovosti na telefonu (jeden z přítomných zaměstnanců se navíc musel fakticky věnovat jiným činnostem spojeným s běžným provozem kasina). Personální obsazení v kasinu vylučovalo naplnění podmínek § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Soud souhlasí s celními orgány, že způsob provozu kasina vedl k obcházení zákonných podmínek pro provoz kasin. Nesouhlas žalobkyně se závěry celních orgánů nelze zaměňovat za nepřekoumatelnost ani nezákonnost.
77. Z téhož důvodu není důvodná ani námitka, podle níž se celní orgány dostaly mimo zákonný rámec správního uvážení a nedostály testu proporcionality tím, že vyžadovaly po žalobkyni splnění povinností, které zákon nestanoví. Krom toho, že celní orgány při výkladu a aplikaci § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách nepochybily, jak soud vysvětlil výše, je třeba dodat, že shledání viny pro naplnění skutkové podstaty přestupku není otázkou správního uvážení ani testu proporcionality. V případě naplnění skutkové podstaty přestupku nedává zákonodárce správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení konkrétních okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, jak tomu bývá v případě správního uvážení (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS), ale nezbyvá mu než shledat pachatele vinným. Případné individuální okolnosti pak lze zohlednit pouze v rámci správního uvážení o výši trestu (k tomu viz dále bod 85). Také přiměřenost lze posuzovat až při posouzení výše trestu (viz dále body 99 a násl.), nikoliv při posouzení viny, při němž lze zohlednit pouze naplnění materiální stránky přestupku.
78. Soud nepřisvědčil ani obecné námitce, podle které nebyla materiální stránka přestupku v posuzované věci naplněna. Již žalovaný vysvětlil, že jednání žalobkyně bylo v přímém rozporu se smyslem a účelem zákona o hazardních hrách, který se snaží zabránit vzniku tzv. kvasikasin. Jedná se podle žalovaného o velice závažné pochybení, neboť provoz technických zařízení v pozdních nočních hodinách a vyšší limity pro maximální sázku jsou z hlediska možného vzniku patologických jevů závažnější. Vytýkané jednání vede podle žalovaného rovněž k výrazné deformaci trhu, neboť poskytuje žalobkyni konkurenční výhodu. Toto odůvodnění společenské škodlivosti je plně v souladu s výše shrnutou judikaturou správních soudů a soud mu nemá co vytknout. Ostatně žádnou konkrétní výtku neuplatnila ani žalobkyně.
79. V této souvislosti lze odkázat také na závěry Ústavního soudu, který dlouhodobě připomíná, že „*loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých*

*a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci“ (viz náleze ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 37). Přísná regulace hazardu vyplývá z legitimního důvodu ochrany ústavně chráněných hodnot, jako jsou ochrana zdraví, zejména duševního, vytváření překážek pro vznik patologické závislosti na hraní těchto her (tzv. gamblerství), ochrana rodiny, jejího majetku, ochrana dětí a mládeže atd. (viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15, nebo rozsudek NSS č. j. 1 As 113/2022-39).*

80. Na námitky vnitřní rozpornosti rozhodnutí celního úřadu reagoval již žalovaný (viz výše body 17 a 18). Žalobkyně vůči nim nevznesla v žalobě žádnou konkrétní argumentaci, pouze nesouhlasí s tím, že žalovaný závěry celního úřadu aproboval. Soud ve shodě se žalovaným žádný rozpor v závěrech celního úřadu nevidí. K poukazu celního úřadu na časové prodlevy za současného konstatování, že tyto prodlevy neměly vliv na hratelnost, žalovaný vysvětlil, že tato dvě tvrzení nejsou rozporná a nemají vliv na závěr o spáchání přestupku, protože hratelnost není určujícím faktorem. Tento závěr je v souladu s výše popsanou judikaturou (viz výše body 72 a 73).
81. Žalovaný rovněž vysvětlil zdánlivý rozpor mezi tvrzeními celního úřadu, podle kterých žalobkyně prokázala schopnost provozovat živou hru v souladu s herním plánem, ale nikoliv v souladu se zákonem o hazardních hrách. První tvrzení se totiž týká provozu jednoho kola štěstí, zatímco druhé provozu všech kol štěstí současně. Soud považuje tento závěr za srozumitelný a logický, neboť schopnost provozovat živou hru na jednom započitatelném stole nezaručuje schopnost zajistit živou hru na všech třech započitatelných stolech bezodkladně, nepřerušovaně a současně. Žalobkyně v žalobě nenabídla žádnou argumentaci, která by mohla toto vysvětlení zpochybnit.
82. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné ani pro absenci vypořádání některých odvolacích námitek. Žalobkyně nijak neupřesnila, kterou konkrétní námitku měl žalovaný opomenout, pouze poukázala na to, že vypořádání odvolacích námitek žalovaný učinil na 3 stranách a ve zbytku se věnoval výkladu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Přehlíží však, že výklad citovaného ustanovení je těžištěm nyní posuzovaného sporu. Žalovaný přezkoumatelně a v souladu se zákonem vysvětlil, z jakých důvodů se žalobkyně dopustila porušení zmíněného ustanovení (viz výše), ve světle tohoto závěru se pak některé dílčí žalobkyniny argumenty staly irelevantními. Žalovaný proto nepochybil, pokud konstatoval, že otázky, týkající se propagace nebo transformace živých her v jiných provozovnách, s projednávanou věcí přímo nesouvisí a není zřejmé, jaká skutková zjištění z nich měl celní úřad učinit. S ohledem na jednoznačné závěry výše shrnuté judikatury, s níž jsou závěry celních orgánů v souladu, je nepochybné, že na výsledné posouzení věci by nemohly mít žádný vliv argumenty, podle kterých ani změny v jiných žalobkyniných provozovnách nevedly k vyšší účasti na živé hře a také jiný provozovatel hazardních her dosahuje podíl tržeb na živých hrách pouze 20 %. Tyto skutečnosti jsou pro věc zcela irelevantní.
83. Soud nesouhlasí se žalobkyní ani v tom, že by správní orgány nezohlednily předložené důkazy a dostatečně se s těmito důkazy nevypořádaly. V této souvislosti žalobkyně poukázala na to, že předložila důkazy, že činí kroky ke zvýšení atraktivity živé hry, že

prostřednictvím interní směrnice byli zaměstnanci seznámeni s podmínkami vyplývajícími z právních předpisů, že prováděla školení zaměstnanců a vydala manuál k obsluze. Jak však vyplývá již ze závěru uvedeného v předchozím odstavci, tyto otázky nebyly rozhodné pro posouzení věci. Závěr žalovaného, že tyto otázky přímo nesouvisí s posuzovanou věcí, lze považovat i za vysvětlení, proč k těmto otázkám celní orgány neprovedly navržené důkazy. Soud doplňuje, že ze žaloby nevyplývá, jaká jiná skutková zjištění by měla být z navržených důkazů zjištěna. Zároveň je třeba zdůraznit, že předmětem sporu mezi stranami je primárně právní posouzení, nikoli skutkové otázky.

84. Také tvrzení žalobkyně, v nichž celním orgánům vytýká, že (podle ní nesprávně) uvedly, že kolo štěstí je nejméně atraktivní hra a není vůči němu žádná alternativa živé hry, že v kasinu je provozováno 15 typů technických her a že kolo štěstí je „primitivní hrou“, jsou pro posouzení věci zcela podružná. Tato tvrzení celní orgány učinily pro dokreslení závěru o obcházení zákona, který dovodily ze způsobu, jímž žalobkyně provozovala živou hru. Závěr o obcházení zákonných podmínek pro provozovatele kasin soud shledal již výše souladným se zákonem. Skutečnosti, že žalobkyně provozovala kasino pouze „formálně“, ale ve skutečnosti provozovala spíše hernu, podporují zjištění, že žalobkyně pro plnění podmínky, která je rozhodná pro odlišení kasin od heren (tedy provozování živé hry), zvolila hru, která je jednoduchá (zejm. pro nízkou míru zapojení hráče a krupiéra) a kterou učinila neatraktivní, zejm. možností sázky pouze ve výši 10 000 Kč, přičemž nezajistila dostatečné personální obsazení k jejímu provozu. Z výše zmíněných tvrzení celních orgánů proto nelze dovozovat jejich podjatost.
85. Soud nepřisvědčil ani námitkám vztahujícím se k výši uložené pokuty.
86. Stanovení výše pokuty závisí na správním uvážení žalovaného, kterému zákon poskytuje ve stanovených hranicích volný prostor k úvaze a rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS). Při posouzení zákonnosti uložené pokuty v rámci přezkumu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše pokuty zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a souladné se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil a zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, či ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Při posuzování výše pokuty je přitom třeba vzít v úvahu, že má-li stanovení výše pokuty vést k dosažení účelu trestu z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2015, č. j. 8 Afs 20/2013-101, č. 3319/2016 Sb. NSS, bod 194).
87. Žalobkyně vytýká žalovanému, že uvedl pouze důvod snížení pokuty, ale nevyjádřil se k dalším kritériím, na základě nichž byla pokuta stanovena. V této souvislosti je třeba především zdůraznit, že podle ustálené judikatury správních soudů je třeba správní řízení posuzovat v zásadě jako jeden celek (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, č. j. 8 Afs 78/2012-45, bod 73 a judikaturu tam citovanou). Odůvodnění kritérií, na základě kterých celní orgány stanovily výši pokuty, je proto třeba hledat v rozhodnutích obou stupňů. Žalovaný především vysvětlil, proč pokutu snížil (zejm. poukázal na to, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 300 000 Kč v příkazu ze dne 3. 4. 2019, který se vztahoval ke dvěma přestupkům, řízení ve vztahu k jednomu z nich však bylo následně zastaveno), odůvodnění

závažnosti přestupku a dalších kritérií je pak obsaženo především v rozhodnutí celního úřadu (viz výše body 11 a 15). Z celkového odůvodnění napadeného rozhodnutí je přitom zřejmé, že se s hodnocením závažnosti přestupku celním úřadem ztotožňuje. Soud má za to, že celní orgány zohlednily veškeré relevantní okolnosti daného případu (žalobkyně ani neuvádí žádnou okolnost, kterou by měly opomenout), uvážily, zda uložená pokuta není likvidační (k tomu viz dále body 89 a násl.), a uložily pokutu v takové výši, aby plnila preventivní i represivní funkci. Celkové odůvodnění výše pokuty soud považuje za dostatečné a přezkoumatelné. Z tohoto důvodu soud též neshledal porušení mezi správního uvážení při ukládání pokuty.

88. Ani námitka žalobkyně o porušení zásady legitimního očekávání v souvislosti s výší pokuty není důvodná. Žalobkyně dovozuje ustálenou praxi při stanovení výše pokut z rozhodnutí o uložení pokuty 25 000 Kč za celkem 5 přestupků, které bylo přezkoumáváno NSS v rozsudku č. j. 6 As 196/2020-32. Z jediného rozhodnutí však nelze dovozovat ustálenou správní praxi, která by byla způsobila založit legitimní očekávání. Krom toho, výše pokuty 25 000 Kč za 5 přestupků se jeví skutečně (nepřiměřeně) nízká, nicméně jak uvedl žalovaný ve svém vyjádření, s ohledem na zásadu zákazu *reformatio in peius* nebyl odvolací orgán ani následně soud oprávněn změnit výši pokuty v neprospěch pachatele. Současně výše uložené pokuty (100 000 Kč) v nyní posuzované věci nedosahuje ani 3,5 % maximální možné výše podle § 123 odst. 9 písm. b) zákona o hazardních hrách, s ohledem na závažnost spáchaného přestupku se proto pokuta nejeví nijak excesivní.
89. Soud dále souhlasí se žalovaným, že uložená pokuta není likvidační. V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce je třeba přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Tento požadavek souvisí s dosažením účelu trestu z hlediska individuální i generální prevence. Trest nepřiměřeně mírný i nepřiměřeně přísný se mívá svým účelem. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, by informace o majetkové situaci pachatele měla působit jako „záchranná brzda“, tedy jako určitý korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustně likvidační charakter (blíže viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133, rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 440, nebo výše zmíněný rozsudek č. j. 8 Afs 20/2013-101, bod 193). Tento přístup se uplatní i v nyní posuzované věci, neboť zákon o hazardních hrách ani § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky ve vztahu k právnickým osobám kritérium majetkových poměrů delikventa neobsahuje.
90. Za likvidační pokutu přitom rozšířený senát označil sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel (případně i jeho rodina, jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostane do existenčních potíží. Z citovaného usnesení je zřejmé, že rozšířený senát kladl důraz na likvidační charakter pokuty sám o sobě.
91. Rozšířený senát doplnil, že jeho závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za (podle tehdejší terminologie) jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob, a ve

výjimečných případech (blíže upřesněných v bodu 33 usnesení rozšířeného senátu) může být likvidace právnické osoby přiměřeným trestem.

92. Podle rozšířeného senátu se přitom předpokládá určitá součinnost pachatele k případnému zjištění jeho osobních a majetkových poměrů [*„bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží“*, bod 37].
93. Žalobkyně argumentuje především negativními dopady omezujících opatření přijatých v souvislosti s onemocněním COVID-19 na její finanční situaci. V této souvislosti pak odkazuje na usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 6. 2021, kterým bylo k její žádosti vyhlášeno moratorium na tři měsíce. Soud však žalobkyni nepřisvědčil, že by z daného usnesení vyplývala taková majetková situace žalobkyně, pro kterou by bylo možné uloženou pokutu považovat za likvidační. Jednalo se mimořádné moratorium podle § 127a odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 460/2020 Sb. (tzv. Lex Covid II), které mohl podat dlužník, který byl podnikatelem a nebyl v úpadku. Z usnesení vyplývá, že žalobkyně v návrhu na vyhlášení moratoria uvedla, že v důsledku opatření souvisejících s onemocněním COVID-19 negenerovala dostatek finančních prostředků na pokrytí svých závazků, působí na trhu více než 28 let, a je tak etablovanou firmou na trhu, a že je proto přesvědčena, že mimořádné moratorium jí poskytne dostatek času jednat se svými věřiteli a obnovit její finanční stabilitu. Přestože z těchto informací vyplývá, že se ekonomická situace žalobkyně v důsledku omezujících opatření patrně zhoršila, nelze z nich dovodit, že by finanční zdraví žalobkyně bylo natolik nedobré, že by pro ni pokuta ve výši 100 000 Kč mohla mít likvidační důsledky.
94. Z tvrzení žalobkyně ohledně její finanční situace je rovněž zřejmé, že byla způsobena jinými důvody, než uložením pokuty žalovaným. Za této situace soud vážil, do jaké míry má finanční situace žalobkyně způsobená vnějšími faktory ovlivnit úvahy o přiměřenosti výše pokuty v posuzované věci. Z výše nastíněných závěrů rozšířeného senátu a dále rozvedených v rozsudku č. j. 8 Afs 25/2012-351 (body 443 a 444) vyplývá, že pokuta *sama o sobě* nesmí mít likvidační důsledky, ostatní závazky pachatele je proto možné zohlednit pouze do určité míry. Má-li stanovení přiměřené výše pokuty vést k dosažení účelu trestu z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Pokud se pachatel dostal do závažných finančních problémů ještě před uložením pokuty v důsledku jiných okolností (ať již zaviněných nebo nezaviněných), je zřejmé, že bude pokutu pociťovat citelněji než subjekt, který není zatížen dluhy. Důsledkem předlužení pachatele však nemůže být automatická imunita vůči sankcím ukládaným v oblasti veřejného práva. Opačný závěr by zcela popřel účel trestu a narušil efektivitu prosazování práva. Mohl by vést dokonce k absurdním důsledkům, kdy předlužený subjekt by se fakticky mohl chovat se na trhu libovolně a mohl by beztrestně páchat jakoukoliv protiprávní činnost, včetně té nejzávažnější. Takový závěr je třeba ve shodě s Nejvyšším správním soudem odmítnout.
95. Finanční dopady způsobené omezujícími opatřeními v souvislosti s onemocněním COVID-19 proto nemohou žalobkyni vyloučit z dosahu právních norem regulujících provozování hazardních her a bránit v uložení pokuty za spáchaný přestupek.

96. Ve shodě s celními orgány soud rovněž považuje pro posouzení možných likvidačních účinků pokuty za relevantní také § 6 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o hazardních hrách, podle kterého musí provozovatel hazardní hry disponovat vlastními zdroji v minimální výši 2 000 000 EUR.
97. Důvodová zpráva k danému ustanovení uvádí: „**Stabilita provozovatelů hazardních her, zejména finanční, je nutná proto, aby provozovatelé byli schopni dostát svým zákonným povinnostem** (zejména vzhledem ke značným požadavkům na hardwarové a softwarové vybavení např. s ohledem na dálkové propojení provozovatele a regulátora) **a závazkům vůči věřitelům** (a to jak vůči státu, tak i účastníkům hazardní hry) **jak při vstupu do odvětví, tj. při zahájení činnosti, tak po celou dobu jejího provozování, a i po jeho skončení** (at' dobrovolném či nedobrovolném např. v případě předlužení). Pro zdůraznění tohoto požadavku je na budoucí provozovatele kladena podmínka disponovat vlastními zdroji v minimální výši 2 000 000 EUR, jež musí být průhledného a nezávadného původu“ (zvýrazněno soudem).
98. I kdyby snad žalobkyně měla pravdu, že citované ustanovení se týká pouze vlastních zdrojů na straně pasiv a nelze jej vykládat tak, jak to činí důvodová zpráva, soud neshledal, že by její argument vyvracel závěr celních orgánů o přiměřenosti pokuty. Lze totiž připomenout zjištění celního úřadu, že ukazatel pohotové likvidity [(oběžná aktiva – zásoby)/ krátkodobé závazky] podle tehdy dostupné účetní závěrky žalobkyně z roku 2018 ukazoval, že disponuje nadstandardním poměrem likvidních aktiv okamžitě použitelných k úhradě pokuty, přičemž žalovaný posléze výši pokuty ještě dále snížil na třetinu. Pohledem do účetních závěrek za roky 2020 a 2021 (zveřejněných v obchodním rejstříku) soud zjistil, že ukazatel pohotové likvidity žalobkyně vykazoval za účetní období roku 2020 hodnotu ve výši 1,03 a za účetní období roku 2020 hodnotu ve výši 0,93. Soud nemá důvod pochybovat o závěru celního úřadu, že optimum této hodnoty se pohybuje mezi 0,7 a 1,2. Žalobkyně vůči tomuto závěru nevznesla žádné námitky. Z hodnoty ukazatele pohotové likvidity žalobkyně tedy plyne, že by jí pokuta ve výši 100 000 Kč neměla způsobit existenční problémy. Nadto lze podotknout, že přestupek žalobkyně spočíval v jednání, kterým snižovala své náklady na personál kasina, a získávala tak konkurenční výhodu oproti řádným provozovatelům kasin, přičemž výše uložené pokuty je s nejvyšší pravděpodobností nižší než míra nelegálních mzdových úspor žalobkyně za období páchání přestupku.
99. Soud proto neshledal uloženou pokutu nezákonnou.
100. Soud doplňuje, že správní soud nemá při hodnocení zákonnosti uložené sankce prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním. Přiměřenost sankce může zohlednit v rámci přezkumu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé z nezákonností (viz výše bod 86), v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála (viz např. rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012-36). V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud také upozornil, že používání výrazu „*přiměřenost uložené pokuty*“ je do jisté míry nepřesné. Soudní řád správní totiž umožňuje soudu zohlednit hledisko přiměřenosti zejm. v rámci posouzení individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na základě návrhu žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a moderovat (snížit) výši uložené sankce. I v takovém případě je ale pro zásah do správního uvážení soudem nutné, aby nepřiměřenost dosáhla míry tzv. „zjevné“ nepřiměřenosti.

101. Smyslem a účelem moderace trestu totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, kdy by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (viz rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).
102. Žalobkyně v souvislosti s návrhem na moderaci pokuty neuvedla samostatnou argumentaci. Pouze závěrem žaloby požadovala pro případ, že by soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, aby upustil od uložení pokuty nebo její výši snížil. Jak vyplývá z výše shrnutých závěrů judikatury, pro úspěšné uplatnění návrhu na moderaci je nutné, aby pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Vzhledem k absenci tvrzení, která by svědčila o zjevné nepřiměřenosti pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., soud plně odkazuje na výše vyjádřené úvahy týkající se posouzení zákonnosti výše pokuty. Lze dodat, že podle rozsudku NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS, nejde o zjevně nepřiměřenou výši sankce ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., pokud byla pokuta uložena těsně nad spodní hranici zákonného rozmezí. Pokutu ve výši 3,5 % maximální možné výše proto nelze považovat za zjevně nepřiměřenou.

#### **VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

103. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
104. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 27. července 2023

**Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.**  
předseda senátu