



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **F. H.**, zastoupený Mgr. Lukášem Matasem, advokátem se sídlem Purkyňova 3032/15, Plzeň, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 3. 2022, č. j. 57 A 108/2020 – 116,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 7. 2020, č. j. 1373-4/2020-900000-312, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu pro Plzeňský kraj (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 13. 11. 2019, č. j. 1425-40/2019-600000-12, a toto rozhodnutí potvrdil. Posledně uvedeným rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o hazardních hrách*“), protože provozoval hazardní hru v rozporu s § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách. Správní orgán prvního stupně za tento přestupek žalobci uložil pokutu ve výši 400 000 Kč a současně povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Uvedeného přestupku se žalobce dopustil tím, že po blíže nezjištěnou dobu, minimálně však dne 22. 8. 2018, bez vydaného povolení nebo řádného ohlášení provozoval hazardní hru v provozovně s názvem „*Herna Bar STAR*“ umístěné na adrese Strakonická 171, Horažďovice, a to prostřednictvím technického zařízení v počtu 7 kusů *Hollywood Popcorn*, bez evidenčních a jiných identifikačních znaků, a 6 kusů *Jewel*, bez evidenčních a jiných identifikačních znaků.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“) žalobou, který ji rozsudkem ze dne 15. 3. 2022, č. j. 57 A 108/2020 – 116, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud nejprve obsáhle rekapituloval obsah žaloby a vyjádření žalovaného. K věci samé poté uvedl, že povaha hazardních her *Jewel* a *Hollywood Popcorn* byla v minulosti opakovaně předmětem posouzení ze strany správních soudů, které se ztotožnily se závěry celních orgánů. K tomu odkázal na několik rozsudků krajských soudů. Krajský soud dále podotkl, že skutkově a právně totožný spor řešil i Nejvyšší správní soud (dále také jen „*NSS*“) v rozsudku ze dne 25. 1. 2022, č. j. 4 As 288/2021 – 111. Krajský soud neshledal důvody pro to, aby se od judikatury, kterou považoval za konstantní, odchýlil a žalobce na ni odkázal. Z rozsudku NSS č. j. 4 As 288/2021 – 111 následně podrobně citoval jeho závěry o tom, že hry *Jewel* a *Hollywood Popcorn* jsou hazardními hrami ve smyslu zákona o hazardních hrách, je v nich přítomen prvek náhody či jiné neznámé okolnosti, přičemž na tomto posouzení nic nemění, že hráč může před vsazením na další otázku nahlédnout na její hodnotu a ze hry případně vystoupit, nebo že u soutěže *Jewel* je v případě prohry k dispozici tzv. otázka poslední záchrany, jejímž správným zodpovězením získá hráč zpět 105 % původního vkladu.

[5] Krajský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného i prvoinstanční rozhodnutí jsou zákonná a přezkoumatelná, a žalobní námitky nejsou ve světle předcházející judikatury správních soudů důvodné. Protože žalobce v žalobě rovněž navrhl, aby soud případně podle svého uvážení snížil výši uložené pokuty, zabýval se dále krajský soud touto otázkou. Pokutu však neshledal zjevně nepřiměřenou. Poukázal na to, že pokuta ve výši 400 000 Kč odpovídá pouze 0,8 % maximální výše pokuty za daný přestupek (50 mil. Kč). Žalobce navíc od protiprávního jednání neodradila ani dříve uložená pokuta za obdobný delikt ve výši 40 000 Kč. Krajský soud měl za to, že výši pokuty správní orgány řádně odůvodnily, odkázal přitom na jejich rozhodnutí. Žalobce v této souvislosti jen zmínil, že v roce 2018 měl základ daně cca 200 000 Kč, následující rok cca 400 000 Kč a za účelem úhrady pokuty si musel 200 000 Kč půjčit. Z těchto prostých faktů podle krajského soudu nevyplynulo, že by uložená pokuta byla pro žalobce likvidační. Krajský soud k tomu dodal, že žalovaný v tomto směru správně poukázal na dlouhodobost podnikání žalobce ve více provozovnách, výnosy z několika zařízení „*mimo dozorovanou sféru*“ nebo vlastnictví osobních automobilů a nemovitostí. Tyto okolnosti žalobce v žalobě pominul a sám nijak konkrétně svoje majetkové poměry neupřesnil. Údaje uvedené v daňovém přiznání komplexně neodráží majetkovou sféru daňového subjektu (žalobce), proto krajský soud nepovažoval napadené rozhodnutí za nezákonné z toho důvodu, že si žalovaný toto daňové přiznání nevyžádal.

pokračování

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel úvodem podotýká, že si je vědom rozsudku NSS č. j. 4 As 288/2021 – 111, z jehož závěrů při posouzení věci vycházel krajský soud, má nicméně za to, že názor na rozdíl mezi hazardní hrou a dovednostní soutěží se v čase vyvíjí. Podobným vývojem podle něj prošlo například „nahlížení veřejnosti“ na karetní hru poker. Stěžovatel proto setrvává na názoru, že hry *Jewel* a *Hollywood Popcorn* nejsou hazardními hrami ve smyslu zákona o hazardních hrách, protože v nich chybí prvek náhody či neznámé okolnosti, vše je tak zcela závislé pouze na znalostech a dovednostech soutěžícího. Opakuje k tomu některé argumenty ze své žaloby, v níž bylo podle něj k této otázce „vyjádřeno vše zcela komplexně“, proto na ni v dalším odkazuje.

[8] Dále polemizuje se závěrem krajského soudu o přiměřenosti uložené pokuty. Má za to, že krajský soud nezohlednil všechny okolnosti a jeho poměry hodnotil toliko v obecné rovině. Stěžovatel zdůrazňuje, že s ohledem na judikaturu Ústavního soudu i rozšířeného senátu NSS nesmí být výše pokuty likvidační. V tomto směru poukazuje na to, že doložil kopie svého daňového přiznání. Z nich vyplynulo, že v roce 2019 činil základ daně z příjmu fyzické osoby cca 400 000 Kč, pokuta mu tak byla uložena ve výši jeho ročního čistého příjmu z podnikání za rok 2019. Jde proto o pokutu nepřiměřenou. Stěžovatel si musel na úhradu pokuty část peněz půjčit, zbytek hradil z vlastních úspor. Je toho názoru, že aby pokuta ve výši 400 000 Kč nebyla pro podnikající fyzickou osobu likvidační, musel by její čistý příjem za poslední rok převyšovat tuto částku alespoň o 250 000 Kč. Taková situace v jeho případě očividně nenastala. Správní orgány, jejichž závěry převzal krajský soud, přitom výši pokuty zdůvodnily pouze obecnou úvahou o její přiměřenosti vzhledem k horní zákonné sazbě pokuty, která činí 50 milionů Kč. V napadeném rozsudku chybí konkrétní úvaha o možných majetkových poměrech stěžovatele a o likvidační povaze uložené pokuty. V tomto směru považuje stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že ve svém rozhodnutí dostatečně popsal princip fungování her *Jewel* a *Hollywood Popcorn* a jejich hazardní povahu. Krajský soud podle něj správně odkázal na dosavadní judikaturu k dotčeným hrám, včetně rozsudku NSS č. j. 4 As 288/2021 – 111. Podle žalovaného není pochyb o tom, že hry *Jewel* a *Hollywood Popcorn* jsou hazardními hrami ve smyslu § 3 zákona o hazardních hrách.

[10] Žalovaný má dále za to, že pokuta uložená stěžovateli není nepřiměřená nebo likvidační. Zdůrazňuje, že stěžovatel se dopustil jednoho z nejzávažnějších přestupků na úseku regulace hazardních her, stanovenou pokutu proto považuje za odpovídající závažnosti vytýkaného jednání. V posuzovaném případě bylo namístě, aby pokuta působila do majetkové sféry stěžovatele citelně, a plnila tak represivní, výchovný i preventivní účel. Žalovaný je přesvědčen, že majetkovou situaci stěžovatele není možné posuzovat podle jednoho doloženého daňového přiznání. Stěžovatel je dlouhodobě podnikající fyzickou osobou (od roku 2003), činnost vykonává v několika provozovnách a má zaměstnance. Dále žalovaný zjistil, že vlastní přívěsný vozík za auto

značky X, automobil značky X a provozuje automobil značky X. Stěžovatel rovněž vlastní několik nemovitostí (mj. ornou půdu, bytový dům, zahradu a další). Žalovaný nesouhlasí s tím, že měl ve správním řízení prokázat, zda uvedený majetek pochází z podnikatelské činnosti stěžovatele nebo z jiného zdroje. Sám stěžovatel byl ve správním řízení ohledně doložení svých majetkových poměrů pasivní, proto žalovaný vycházel z poměrů zjištěných vlastní úřední činností.

[11] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínky vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez výslovné námítky stěžovatele. Kasační soud však rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal, tato námitka tak není důvodná z důvodů predestřených níže.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti k nepřezkoumatelnosti uvádí to, že krajský soud neučinil úvahu o jeho majetkových poměrech ve vztahu k tvrzenému likvidačnímu působení pokuty a nevypořádal v této souvislosti všechny stěžovatelovy stěžejní námitky. Nejvyšší správní soud tomuto tvrzení nepřisvědčuje. Krajský soud v napadeném rozsudku na tento žalobní bod dostatečně odpověděl (viz především odstavce 58 až 63 napadeného rozsudku). Stručné posouzení této námítky odpovídá obecným argumentům, které stěžovatel k výši pokuty predestřel v žalobě. Nejvyšší správní soud z jejího textu ověřil (viz část IV. žaloby, pod rubrikou „*Nezákonnost výše pokuty*“, str. 18 až 20), že stěžovatel odkázal pouze na své daňové přiznání za rok 2019 a na to, že si musel půjčit částku ve výši 200 000 Kč. Jinak argumentoval zejména tím, že správní orgány zdůvodnily výši pokuty pouze obecnou úvahou o maximální zákonné výši sankce za daný přestupek a nezjišťovaly konkrétní majetkové a osobní poměry stěžovatele, správní orgán prvního stupně se podle všeho záměrně vyhnul vyžádání daňového přiznání stěžovatele od finančního úřadu, a porovnával svůj případ s kauzou společnosti Precheza, která za delikt na úseku ochrany životního prostředí dostala také pokutu 400 000 Kč, ačkoli její zisk činil po zdanění přes 600 mil. Kč. Na všechny tyto dílčí argumenty krajský soud v rozsudku reagoval. Rozsudek krajského soudu tedy není nepřezkoumatelný.

[15] K prvnímu okruhu kasačních námitek ohledně vlastního právního posouzení věci [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], tedy k povaze her *Jewel* a *Hollywood Popcorn*, Nejvyšší správní soud předně uvádí, že sám stěžovatel připouští, že tato otázka již byla v judikatuře NSS vyřešena. Krajský soud, žalovaný i stěžovatel shodně odkazují

pokračování

na rozsudek č. j. 4 As 288/2021 – 111 (všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Krajský soud při posouzení důvodnosti žaloby z uvedeného rozsudku NSS vycházel a obsáhle z něho citoval, zdejší soud proto na toto rozhodnutí v podrobnostech odkazuje a nepovažuje za potřebné jeho závěry znovu opakovat. Postačí uvést, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že hry *Jewel a Hollywood Popcorn* jsou hazardními hrami ve smyslu zákona o hazardních hrách, protože „[s]oud přitom shodně se správními orgány i krajským soudem považuje za náhodu, tedy předem neznámou okolnost ovlivňující výhru či prohru, právě proces generování výše uvedených bonusových otázek. Četnost a hodnota těchto otázek u obou soutěží totiž představuje z pohledu soutěžícího náhodnou, předem neznámou okolnost, která ve výsledku rozhoduje o výhře nebo prohře celé soutěže. Tyto otázky totiž jediné mohou vést ve svém důsledku k výhře soutěžícího, jak je patrné ze správního spisu.“

[16] Stěžovatel přitom se závěry rozsudku č. j. 4 As 288/2021 – 111 věcně nijak nepolemizuje, pouze bez dalšího konstatuje, že „*názor na rozdíl mezi hazardní hrou a dovednostní soutěží se i v čase vyvíjí*.“ K jím tvrzenému vývoji však již nic konkrétního neuvádí, pouze opakuje některé žalobní argumenty a na svou žalobu dále v podrobnostech odkazuje. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod, aby se nyní od svých předchozích závěrů ke hrám *Jewel a Hollywood Popcorn* odchýlil. Opakováním žalobních námitek, na které dostal odpověď v napadeném rozsudku, totiž stěžovatel správnost těchto závěrů nevyvrátil. Bylo na něm, aby řádně zdůvodnil, k jakému „vývoji“ v dané oblasti podle něj došlo a proč předchozí judikatura správních soudů neobstojí. Pokud by byl stěžovatel v tomto ohledu důsledný, předložil by konkrétní věcné argumenty, respektive polemiku s právním názorem vysloveným v rozsudku č. j. 4 As 288/2021 – 111 (jehož závěry v nynější věci plně převzal krajský soud), a navrhl by, aby nyní rozhodující senát věc předložil k posouzení rozšířenému senátu NSS. To ovšem stěžovatel neučinil. Ostatně judikatura k povaze her *Jewel a Hollywood Popcorn*, jako her hazardních, které nelze provozovat bez povolení nebo řádného ohlášení, je konstantní. K závěrům rozsudku NSS č. j. 4 As 288/2021 – 111 se totiž kasační soud přihlásil i v rozsudku ze dne 21. 4. 2023, č. j. 5 As 210/2021 – 51.

[17] Co se dále týče přiměřenosti pokuty, kterou stěžovateli uložil správní orgán prvního stupně za spáchaný přestupek, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Krajskému soudu dává kasační soud za pravdu, že bylo na stěžovateli, aby **konkrétním** způsobem osvětlil svoje majetkové a další poměry, případně aby doložil, že je pro něj uložená pokuta likvidační. To se však nestalo v řízení před správními orgány, ani v řízení před krajským soudem. Stěžovatel byl v tomto ohledu pasivní (ostatně proti prvostupňovému rozhodnutí podal jen „blanketní“ odvolání, které ani přes výzvu nedoplnil), případně uváděl v zásadě jen obecné skutečnosti. Krajský soud má také pravdu, že údaje uvedené v daňovém přiznání bez dalšího neodrážejí celkovou majetkovou a osobní situaci stěžovatele. Kromě daňového přiznání za rok 2018 a 2019 a kopie smlouvy o půjčce ze dne 6. 8. 2020 přitom ale stěžovatel v řízení o žalobě k prokázání svých poměrů nic dalšího nepředložil. Krajský soud též správně poukázal na to, že jak správní orgán prvního stupně, tak i žalovaný se majetkovou situací stěžovatele a přiměřeností pokuty dostatečně zabývali. Není tedy pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že zvolenou výměru pokuty zdůvodnili pouhou obecnou úvahou o přiměřenosti ukládaného trestu v poměru k maximální zákonné horní sazbě pokuty

za daný přestupek. Správní orgány vzaly v potaz například vysokou závažnost spáchaného přestupku, výnos ze zajištěných technických zařízení, předchozí potrestání stěžovatele za obdobné protiprávní jednání, dlouhodobé podnikání stěžovatele v několika provozovnách nebo vlastnictví movitých i nemovitých věcí (viz např. str. 16 až 17 rozhodnutí žalovaného). Jak trefně podotkl i krajský soud, tyto okolnosti stěžovatel ve své argumentaci zcela pomíjí.

[18] K otázce zkoumání majetkových poměrů pachatele, případně k likvidačnímu působení pokuty, se Nejvyšší správní soud také již mnohokrát vyjadřoval, a to i v případech skutkově a právně obdobných věci stěžovatele, tj. v situacích, v nichž byla provozovateli uložena citelná pokuta za přestupek podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách spočívající v nelegálním provozu her *Jewel* a *Hollywood Popcorn*. V rozsudku ze dne 28. 12. 2022, č. j. 2 As 155/2021 – 51, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[p]okud jde o majetkové poměry pachatele, ke kterým je obecně namístě přihlédnout při hodnocení potenciality likvidačního efektu uložené pokuty, vychází správní orgán z údajů doložených samotným pachatelem. Když pachatel žádné údaje ve správním řízení nedoloží, postupuje správní orgán správně, když tuto otázku posoudí na základě svého odhadu.“ V rozsudku ze dne 29. 8. 2023, č. j. 5 As 150/2022 – 25 (v němž byla pachateli totožného deliktu uložena pokuta ve výši 300 000 Kč – pozn. NSS), kasační soud podotkl, že „[s]e stěžovatel dopustil jednoho z nejzávažnějších přestupků, jehož se lze na poli hazardních her vůbec dopustit; o tom svědčí především vysoká maximální hranice pokuty 50.000.000 Kč. Ze strany státu je zde kladen vysoký společenský důraz na škodlivost protiprávního jednání (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, v němž se Ústavní soud zcela jednoznačně vyjádřil ke společenské nebezpečnosti provozování hazardních her). (...) Nejvyšší správní soud podotýká, že není možné předem pro všechny případy explicitně stanovit procentuální výši, v rámci které nebude uložená pokuta nikdy nepřiměřená (...). Vždy je nezbytné hodnotit konkrétní okolnosti případu; právě k tomu musí směřovat i aktivita obviněného z přestupku projevující se příslušnými skutkovými tvrzeními a důkazními návrhy. Takovým nárokům však žalobcovo tvrzení ani důkazní návrhy nedostály. Stěžovatel popisuje své majetkové a výdělkové poměry jen vágně, připouští jejich skutečnou výši jen pod vlivem zjištění učiněných správními orgány, aniž by je sám přesně a spolehlivě specifikoval a důkazně podložil. (...) Důkazní břemeno v daném případě primárně leží právě na něm.“

[19] Jak již bylo uvedeno, stěžovatel ke svým poměrům nic konkrétního nedoložil, správní orgány proto správně vycházely z toho, co se jim podařilo zjistit vlastní úřední činností. Z těchto zjištění přitom nevyplývalo, že by pokuta ve výši 400 000 Kč byla pro stěžovatele likvidační. Úvahy stěžovatele o tom, že aby bylo možno takovou pokutu považovat za přiměřenou u podnikající fyzické osoby, musel by její čistý příjem za poslední rok převyšovat tuto částku minimálně o 250 000 Kč, neodrážejí výše zmíněné pravidlo, že vždy rozhodují **všechny zjištěné konkrétní okolnosti případu**. Není možné tímto způsobem otázku přiměřené (či „nelikvidační“) pokuty paušalizovat či zobecňovat. Bylo především na stěžovateli, aby dostatečně určitě popsal a doložil svoje poměry, a prokázal tak jím tvrzenou nepřiměřenost pokuty. K tomu ovšem nedošlo a lze jen zopakovat, že dokumenty předložené až v řízení před krajským soudem (daňová přiznání a smlouva o půjčce) dostatečný obraz o celkové majetkové situaci stěžovatele neposkytují. Na zjištění učiněná správními orgány přitom stěžovatel nijak nereagoval.

pokračování

Jak dále k podobné úvaze tehdejšího stěžovatele podotkl Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku č. j. 5 As 150/2022 – 25, „[s]právní trestání má plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž **primárním významem trestání je potrestání pachatele tak, aby uloženou sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítil a vyvaroval se dalšího porušování právních předpisů.** (...) Pokuta musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele, který odpovídá intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě“ (zvýraznění přidáno – pozn. NSS).

[20] Ani námitka nepřiměřenosti pokuty, respektive jejího likvidačního působení proto není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené konstatuje, že napadený rozsudek krajského soudu je v souladu se zákonem. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[22] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. října 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu