



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **BIG WIN a. s.**, se sídlem Ovocný trh 572/11, Praha 1, zastoupen Mgr. Karlem Volfem, advokátem se sídlem Jindřicha Plachty 3163/28, Praha 5, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2023, č. j. 6 Af 39/2019-88,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Celního úřadu pro hlavní město Prahu ze dne 3. 5. 2019 byl žalobce uznán vinným ze čtyř přestupků podle zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále též „zákon o hazardních hrách“), mimo jiné za přestupek podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona pro porušení § 68 odst. 4 téhož zákona (ve znění platném do 31. 12. 2020). Za to mu byl uložen úhrnný trest pokuty ve výši 170 000 Kč. Rozhodnutím ze dne 19. 7. 2019 žalovaný zrušil výrok o vině za jeden ze čtyř přestupků a v této části řízení zastavil. Ve zbytku zamítl odvolání a prvostupňové rozhodnutí, včetně výše pokuty, potvrdil.

II.

[2] Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) shora označeným rozsudkem zamítl. Městský soud o věci rozhodoval znovu poté, co Nejvyšší správní soud jeho předchozí rozsudek zrušil pro vadu řízení spočívající v nenařízení jednání. V nynějším rozsudku městský soud setrval na svých

závěrech. V části věnující se přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, odkázal městský soud na judikaturu kasačního soudu, z níž plyne, že v kasinu musí být po celou dobu provozu umožněna živá hra současně na všech (nejméně třech) započitatelných stolech živé hry. V provozovně žalobce však byla přítomna toliko jedna servírka. Byla tak vyloučena možnost současné bezodkladné hry na všech kolech štěstí (BIGWIN Magic Wheel). Provedení kontrolního nákupu bylo za této situace nadbytečné. Městský soud neshledal důvodnými ani další námitky, v nichž žalobce správním orgánům vytýkal mimo jiné nepřiměřenost uložené pokuty s ohledem na zastavení řízení ve vztahu k jednomu z přestupků. Zdůraznil, že správní orgány postupovaly při ukládání trestu podle absorpční zásady, tedy ukládaly trest podle sazby za nejpřísněji trestný (nejzávažnější) přestupek, přičemž řízení bylo zastaveno ve vztahu k přestupku, který byl ve vztahu k porušení § 68 odst. 4 zákona označen jako „zanedbatelné povahy“. Žalovaný tak stále vycházel z významné závažnosti přestupku dle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, který byl pro stanovení výše uložené sankce rozhodujícím a vůči kterému řízení nebylo zastaveno.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že městský soud i správní orgány nekriticky vycházejí z protokolu o kontrole, který je založen na domněnkách a spekulacích, a nekonfrontují jej s ostatními důkazy, ani s tvrzením stěžovatele. Dále se vymezil proti výkladu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách ze strany správních orgánů a městského soudu. Podle něj počet přítomných zaměstnanců v jedné místnosti neimplikuje nemožnost bezodkladné hry na všech stolech. Další proškolené osoby se totiž nacházely jen pár metrů od provozovny (ve stejné budově v tzv. denní místnosti) a byly připraveny se pohotovostně a bezodkladně dostavit k zajištění činnosti krupiéra (po výzvě obsluhy). Tato obsluha byla zajištěna ve spolupráci se smluvním partnerem stěžovatele, který provozuje hazardní hry ve stejné budově. Bezodkladnost hry na stolech živé hry v projednávané věci však nikdo nezjišťoval. Nadto se nejedná o požadavek, který by byl obsažen v zákoně. Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a vycházely z domněnek v protokolu o kontrole, aniž by provedly řádné místní šetření či zejména zkoušku živé hry (nebo zkoušku mechanismů k zajištění bezodkladného dostavení se potřebného počtu krupierů k obsluze živé hry). Možnost vyloučit „krupiéra na telefonu“ lze podle stěžovatele uplatnit výhradně tam, kde je ověřen nepřiměřený dojezdový čas, k čemuž v jeho případě nedošlo. Závěr městského soudu o tom, že k naplnění § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách nemůže dojít jinak, než stálou a nepřetržitou přítomností určitého počtu osob v jedné místnosti, pak postrádá bližší odůvodnění a je přepjatě formalistický. Zákon vyžaduje toliko umožnění hry v kasinu nejméně u 3 stolů živé hry. Stěžovatel hru u nejméně 3 stolů umožňuje, přičemž opak nebyl dostatečně zjištěn. V závěru stěžovatel dodal, že nebyly řádně vypořádány jeho námitky týkající se nepřiměřenosti sankce, kterou žalovaný i přes zrušení výroku III. rozhodnutí správního orgánu nesnížil. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

pokračování

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na obcházení smyslu a účelu zákona o hazardních hrách. V této souvislosti poukázal na to, že skutková tvrzení o zajištění krupiéřů v budově kasina se poprvé objevují až v kasační stížnosti. Nadto nemají oporu ve výpovědi obsluhy provozovny, která zamýšlela kontaktovat kolegyni na telefonu a hráče nechat vyčkat jejího příjezdu. Stěžovatel pak v souvislosti s personálním opatřením umožnění hry odkazoval právě na vyjádření obsluhy a nikdy netvrdil, že se přímo v budově nacházeli krupiéři, kteří byli schopni zahájit živou hru během několika sekund. Dosud totiž zakládal svou argumentaci na mylném předpokladu, že povinnost zajistit po celou provozní dobu živou hru se aktivuje až v případě projevení zájmu ze strany hráče. Městský soud proto na tyto nové skutečnosti nemohl nijak reagovat. Navrhované místní šetření souviselo s prokázáním toho, že jsou zařízení vybavena ukazatelem času, nikoliv zjištění zabezpečení bezodkladnosti živé hry. Žalovaný dále rozebral smysl právní úpravy a odkázal na judikaturu správních soudů k dané problematice. Závěrem dodal, že se statutem kasina se pojí možnost provozovat herní prostor po neomezenou dobu a vyšší limity na maximální sázky a výhry u technické hry. Nevýhodou je nákladnost provozu spočívající v zajištění živé hry na minimálně třech započítatelných stolech. Kasační stížnost tak pro nedůvodnost navrhuje zamítnout.

V.

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

[6] Kasační stížnost není důvodná.

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

č. j. 7 Afs 106/2009-77, ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016-38, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351).

[8] Jádrem sporu je otázka posouzení porušení povinnosti uložené stěžovateli v § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách (ve znění platném do 31. 12. 2023).

[9] Podle citovaného ustanovení *v kasinu musí být umožněna hra nejméně u třech hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.*

[10] 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 účastníku hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát živou hru 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. Ustanovení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách je tedy nutno vyložit jako obsahující pravidlo „jeden stůl živé hry, jeden krupiér“ po celou provozní dobu kasina (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32, a ze dne 1. 2. 2023, č. j. 7 As 291/2022-40). V rozsudku ze dne 11. 4. 2023, č. j. 3 As 367/2020-36, pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že provozovatele stíhá povinnost, aby v provozovně po celou provozní dobu kasina bylo přítomno tolik krupierů, kolik se zde nachází stolů živé hry. Tento výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23.

[11] Nejvyšší správní soud nemá žádný důvod se od této judikatury v nyní posuzovaném případě odchýlit. Takový výklad, který vyžaduje, aby jeden krupiér obsluhoval vždy jen jeden stůl živé hry, je v souladu s účelem právní úpravy, kterou je snížit dostupnost (všudypřítomnost) hazardních her a koncentrovat hráče do větších provozoven, splňujících řadu přísných podmínek. Nadto je nutné odmítnout i tezi „krupiéra na telefonu“. Tímto by se obcházel smysl zákona, který vyžaduje personální zajištění živé hry na minimálně třech stolech po celou provozní dobu. Koncept krupiéra či krupierů na telefonu tomuto zákonnému požadavku odporuje, a fakticky tím obchází jednu z hlavních povinností uloženou provozovatelům kasina zákonem. Tímto požadavkem je rovněž sledován zákaz provozování herny od 3:00 do 10:00 stanovený v § 67 odst. 3 zákona o hazardních hrách, jehož smyslem je zamezit patologickým hráčům v nekontrolovaném hraní i přes pozdní noční hodinu, kdy již jsou jejich volní vlastnosti utlumeny (srov. důvodová zpráva k § 67 zákona o hazardních hrách). Stěžovatel nadto ani v řízení před soudy neuvádí konkrétní krupiéry, kteří by byli podle jeho kasačního tvrzení schopni umožnit živou hru na všech započitatelných hracích stolech (jak to ostatně vyžaduje i povolení stěžovatele v bodu 15, části IV). Zastižená obsluha baru (zplnomocněná pověřená osoba) zmínila toliko možnost povolání jedné krupierky telefonem, respektive ujmout se této činnosti, přičemž sama krom toho obsluhovala hosty a technická zařízení v provozovně stěžovatele (30 hracích přístrojů).

pokračování

[12] V žalobě nadto stěžovatel pouze obecně uváděl, že umožnění živé hry bylo personálně zabezpečeno. S tvrzením, že se krupiéři nacházeli ve stejné budově, v níž stěžovatel provozuje kasino, a byli bezodkladně schopni zajistit živou hru, přichází stěžovatel až v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se proto k tomuto tvrzení mohl vyjádřit toliko obecně (městský soud neměl možnost podrobit je soudnímu přezkumu). Navíc se toto tvrzení jeví s ohledem na zjištění správních orgánů a okolnosti věci jako ryze účelové. Uvedenému nasvědčují také skutečnosti zdůrazněné i městským soudem o výši minimální sázky. Namísto 1 Kč dle vydaného povolení je minimální vklad 1 000 Kč, a to na uživatelsky (hráčsky) neatraktivní hru BIGWIN Magic Wheel (stěžovatel nemá započítatelné stoly na hry jako poker, blackjack, či ruletu, byť na ně má vydané povolení). Obsluha provozovny krom toho podotkla, že za celou dobu, co v provozovně působí, se živá hra nikdy nehrála. Lze proto souhlasit s tezí žalovaného, že stěžovatel provozuje kasino toliko „na papíře“ (formálně); jeho hlavní činností je provoz herny („kvazikasina“).

[13] Obsah správního spisu svědčí o tom, že v kontrolované provozovně nebylo přítomno tolik krupiéřů, kolik bylo započítatelných stolů živé hry. Stěžovatel v řízení před správními orgány a městským soudem ani nenavrhoval provedení výslechu konkrétních krupiéřů, kteří byli podle jeho kasačního tvrzení připraveni bezodkladně umožnit živou hru na všech započítatelných stolech. Zůstal toliko u obecného tvrzení o personálním a technickém zajištění bezodkladnosti živé hry. Již ve správním řízení v tomto směru odkázal na vyjádření obsluhy do protokolu o kontrole, která však uvedla jen to, že živou hru obsluhuje ona nebo kolegyně „na telefonu“. Nejvyšší správní soud považuje za velmi nepravděpodobné, že by se v případě skutečné prezence krupiéřů ve stejném objektu obsluha o této skutečnosti nezmínila a místo toho hovořila o tom, že je třeba v případě zájmu o živou hru počkat na *příjezd* kolegyně. Výtky stěžovatele ve vztahu k potřebě provést zkušební živou hru proto Nejvyšší správní soud, stejně jako městský soud, považuje za liché. Souzní se závěrem městského soudu, že kontaktování zaměstnanců v pracovní pohotovosti neumožňuje bezodkladnou hru na započítatelných stolech živé hry. Nebylo proto možné dospět k závěru, že stěžovatelem přijatá organizační, personální a technická opatření jsou dostatečná pro splnění jeho povinnosti jako provozovatele kasina dle § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Tvrzení o krupiérech, kteří se bezodkladně dostaví k živé hře, stěžovatel zjevně účelově rozvíjí až v řízení o kasační stížnost, aniž by v řízení před městským soudem, jehož rozhodnutí kasační soud přezkoumává, nabídl konkrétní osoby. Námitka nekonání místního šetření pak, jak správně uvádí žalovaný, souvisela se zjištěním, zda se na technickém zařízení nachází ukazatel času (k tomu viz str. 3 odvolání stěžovatele).

[14] Pro výše uvedené nebylo zapotřebí provést došetření věci. Údajné domněnky v protokolu o kontrole, ze kterých správní orgány a městský soud vycházely, mají oporu ve spise a stěžovatel nevznesl žádné konkrétní skutkové důvody, které by zavdaly rozumnou pochybnost o zjištěném skutkovém stavu. Skutkový stav byl proto zjištěn zákonem stanoveným způsobem a v dostatečné kvalitě (bez důvodných pochybností). V podrobnostech stran těchto obecných námitek kasační soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu.

[15] Kasační námitka je proto nedůvodná.

[16] Stěžovatel dále poukázal na to, že nebyla řádně zohledněna skutečnost, že žalovaný k jeho odvolání zastavil řízení ve věci jednoho z přestupků a zrušil příslušný výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tuto skutečnost však nijak nepromítl do výše uložené sankce.

[17] Jde o přepis žalobní argumentace, na kterém stěžovatel ustal. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58, však nelze uvedení konkrétních stížních námitek nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námítka směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem. Jak později vysvětlil tento soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, „[p]okud soud postupoval procesně bezvadně a zamítl žalobu řádně zdůvodněným rozsudkem [...] může se žalobce pokusit prosadit své argumenty ještě jednou za pomoci kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) nebo b) s. ř. s. Je logické, že zde obsažená argumentace nebude z povahy věci nijak novátorská – ostatně v kasačním řízení nelze v zásadě řešit jiné otázky, než které byly předmětem řízení už u krajského soudu (srov. § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.). I když však žalovaný a krajský soud dospěli ke stejnému závěru, nepředpokládá se, že žalobce jen vezme text žaloby, v níž případně zamění slovo ‘žalobce’ za slovo ‘stěžovatel’, a zašle jej Nejvyššímu správnímu soudu pod novým názvem ‘kasační stížnost’. V kasačním řízení je stanoveno povinné zastoupení advokátem především proto, aby kasační stížnosti byly sepsány právním profesionálem a byly argumentačně na úrovni. [...] Vždy [...] musí být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha o to, reagovat na konkrétní závěry krajského soudu, zdůraznit příležitou judikaturu a přesvědčivě prezentovat ty žalobní argumenty, které žalobce pokládá za nejpádnější. V každém případě musí být z kasační stížnosti patrné alespoň to, že advokát napadený rozsudek četl.“

[18] Nejvyšší správní soud ve světle výše uvedeného nemůže přehlédnout, že kasační námítka je zpracována tak, že stěžovatel jen zkopíroval příslušnou část žaloby, aniž by jakkoliv reagoval na její vypořádání ze strany městského soudu. Ten se ovšem danou námítkou řádně zabýval v bodech 67 až 70 napadeného rozsudku (viz rekapitulace výše), a to způsobem, proti kterému není argumentace vznesená stěžovatelem nadále schopná obstát. Stěžovatel proti uvedeným závěrům městského soudu nepostavil v kasační stížnosti žádnou vlastní konkurující argumentaci. V této části se tudíž nejedná o kasační námítku dle § 103 s. ř. s.; kasačnímu soudu se jí tedy nepřisluší zabývat (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36, či rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40, a ze dne 15. 11. 2022, č. j. 2 Afs 198/2021-43).

[19] Pro vše výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost (v její přípustné části) nedůvodnou, a proto ji zamítl.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu