



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Petry Weissové a soudců Mgr. Martina Jakuba Bruse a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **POWER, a.s.**, se sídlem Olštýnská 607/1, Praha 8, zastoupena Mgr. Ivem Kroužkem, advokátem, se sídlem Kroftova 3370/20, Praha 5, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2020, č. j. 22243-2/2020-900000-311, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 14 Af 33/2020-42,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Celní úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „celní úřad“) rozhodnutím ze dne 14. 4. 2020, č. j. 12524-4/2020-510000-12, shledal žalobkyni vinnou mimo jiné ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2019 (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že dne 29. 7. 2019 v provozovně kasina s názvem *Casino Viva Rodeo*, nacházející se na adrese Burešova 1665/5, Praha 8, v rozporu s § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách neumožnila po celou provozní dobu kasina hazardní hru u tří hracích stolů živé hry. Za spáchání tohoto přestupku a dalších, proti kterým se žalobkyně v tomto soudním řízení nebránila, uložil celní úřad žalobkyni podle § 123 odst. 7 písm. a) zákona o hazardních hrách pokutu ve výši 170.000 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí celního úřadu potvrdil.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který však žalobu výše označeným rozsudkem zamítl.

[4] Městský soud konstatoval, že žalovaný ve svém rozhodnutí vysvětlil, proč je pro živou hru typický prvek fyzické přítomnosti krupiéra, rozvedl, jaké skutkové závěry dovodil z provedených důkazů, vyložil obsah § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách a uzavřel, že zjištěný skutkový stav neodpovídal zákonným požadavkům na provoz živé hry v kasinu. Podle městského soudu je proto rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné.

[5] S odkazem na důvodovou zprávu k § 57 zákona o hazardních hrách městský soud zdůraznil, že neodmyslitelným znakem živé hry je přítomnost krupiéra. Ztotožnil se s názorem žalovaného, že není přípustné, aby jeden krupiér současně vedl a kontroloval dvě živé hry. Konstatoval, že žalovaným zvolený výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách odpovídá účelu právní úpravy živé hry. Městský soud upozornil na pravidla živé hry *Šťastné kolo* a povinnosti krupiéra vztahující se k této hře. Připomněl, že v okamžiku zahájení kontroly provozovny dne 29. 7. 2019 byli na místě přítomni dva zaměstnanci: krupiér a krupiérka/recepční/obsluha kasina; třetí zaměstnanec (vedoucí provozu a krupiér) přišel později. Podle městského soudu nestačí, aby krupiér přišel až v případě potřeby, tj. zájmu dostatečného počtu hráčů. K tomu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 A 179/2019-106. Není ani přípustné, aby se krupiér věnoval na přeskáčku dvěma hráčům. Městský soud dodal, že jeden ze tří přítomných zaměstnanců musel provádět registraci návštěvníků kasina, tudíž nemohl vykonávat funkci třetího krupiéra.

[6] Podle městského soudu je přísné pravidlo „jedna živá hra, jeden krupiér“ odůvodněno v důvodové zprávě k § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Provoz kasina spočívá předně v poskytování živé hry po celou provozní dobu. Žalobkyně tak byla povinna mít v kasinu přítomny tři krupiéry v provozní době. Městský soud připustil, že plnění této povinnosti je finančně nákladné, ale takový účinek zákonodárce zamýšlel. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32, městský soud uvedl, že neobstojí tvrzení žalobkyně, že o živou hru neprojevovali hráči zájem a zajištění tří krupiérů by zardousilo její podnikání. Nezájem hráčů o živou hru je součástí podnikatelského rizika žalobkyně. Městský soud připomněl, že žalovaný dovodil povinnosti žalobkyně nejen z dikce zákona a základního povolení, ale též pomocí smyslu a účelu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Městský soud shrnul, že žalovaný nevykonával veřejnou moc nezákonně, nenutil žalobkyni k jednání, které jí zákon neukládal, a nejednal v rozporu s žalobkyní citovanými nálezy Ústavního soudu.

[7] Městský soud ze záznamu zkoušky živé hry pořízeného při kontrole provozovny ověřil, že druhý krupiér obsluhoval současně dvě *Šťastná kola*, po jejich roztočení k nim stál zády a výsledky hry vypořádával postupně podle toho, které kolo se dotočilo dříve. Podle městského soudu tak druhý krupiér nemohl zkontrolovat, zda se kola otočila třikrát kolem své osy, což je podmínka platnosti živé hry. Druhý krupiér se navíc věnoval hráčům na přeskáčku, nikoli bezodkladně. Tím byla podle městského soudu popřena podstata živé hry, která spočívá ve výlučné interakci mezi krupiérem a hráčem. Městský soud konstatoval, že závěr o nedostatečné obsluze živé hry je dále podložen vysvětleními zaměstnanců přítomných při kontrole. Žalobkyni městský soud přisvědčil, že první krupiér po roztočení kola správně zaujal místo, z něhož viděl jak prvního hráče, tak kolo. Tato skutečnost však nepůsobí nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť ten žalobkyni vytýkal nepřítomnost dostatečného množství krupiérů. Problémem tedy nebyl postup prvního krupiéra, nýbrž postup druhého krupiéra, který obsluhoval dvě kola současně.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky stěžovatelky

pokračování

[8] Proti rozsudku městského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b a d) s. ř. s.

[9] **Stěžovatelka** namítá, že žalovaný vykládá § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách tvůrčím způsobem a *praeter legem* formuluje pro adresáty této normy novou povinnost zajistit přítomnost krupiéra u každého hracího stolu živé hry. Celní správa podle stěžovatelky uplatňuje státní moc nad zákonný rámec a nerespektuje jednoznačné znění kogentní normy. Žalovaný nezohlednil, že v době kontroly byly v kasinu přítomny tři obsluhující osoby prokazatelně oprávněné zastávat činnost krupiéra. Podle stěžovatelky zůstává bez vlivu, že za situace, kdy v kasinu není žádný zákazník živé hry, se může jeden ze zaměstnanců občas vzdalit. Stěžovatelka k tomu poukazuje na nutnost respektovat povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů, zejména povinné přestávky v práci. Požadavek celní správy na přítomnost všech zaměstnanců na směně po celou provozní dobu kasina, resp. po dobu jejich pracovní směny, je podle stěžovatelky v přímém rozporu s pracovněprávními předpisy.

[10] Poptávka po živé hře *Šťastné kolo* je podle stěžovatelky minimální, a proto je nastavené personální zajištění provozu z pohledu naplnění podmínky § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách dostatečné. Stěžovatelka má za to, že minimální poptávka po živé hře nemůže jít k tíži provozovatele kasina. Polemiky celní správy o neatraktivnosti hry nejsou podle stěžovatelky namístě a jdou mimo kompetence celní správy. Požadavek zajistit po celou provozní dobu kasina živou hru u tří stolů bez ohledu na aktuální zájem hráčů shledává stěžovatelka absurdním. Celní správa podle stěžovatelky svou libovůlí nerespektuje skutečnost, že Ministerstvo financí vydalo základní povolení pro živou hru, jejíž herní plán umožňuje, aby tři hrací stoly této živé hry obsluhoval jen jeden krupiér. Za zásadní považuje stěžovatelka fakt, že poptávaný objem autoritativně povolené živé hry *Šťastné kolo* v intencích § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách nabízela a byla schopna poskytnout. Stěžovatelka odmítá, že by na její případ bylo možné aplikovat závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 Af 179/2019-106, neboť se jednalo o odlišný skutkový stav.

[11] Stěžovatelka zdůrazňuje, že jazykovým výkladem § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách nelze dospět k nepochybnému závěru, jak má provozovatel dostát zákonné podmínce umožnění hry nejméně u tří hracích stolů živé hry. Vágně vyjádřenou povinnost podle stěžovatelky nelze konkretizovat ani za použití výkladu podle účelu normy. Namítá, že v napadeném rozsudku chybí posouzení jazykového výkladu daného ustanovení, jakož i provozních podmínek obsažených v herním plánu. Závěry městského soudu nejsou podle stěžovatelky v souladu se zákonem a se základními principy danými Ústavou České republiky. Stěžovatelka odmítá zjednodušující a účelovou interpretaci § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách a konstatuje, že faktickým dopadem postupu žalovaného bude nevyhnutelná hospodářská likvidace legálních provozovatelů živé hry, kteří nebudou objektivně schopni dlouhodobě snášet neúměrné zvýšení mzdových a souvisejících provozních nákladů. Rozpor s ústavním pořádkem České republiky spatřuje stěžovatelka také v likvidačním dopadu (rdousící efekt) na provozování živé hry, neboť zvolený výklad ve svém důsledku postihuje v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod její majetkovou podstatu a v rozporu s čl. 26 Listiny základních práv a svobod omezuje svobodu podnikání. K tomu odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a Pl. ÚS 12/03.

S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, stěžovatelka zdůrazňuje také vázanost zákonem jako klíčový princip fungování státní správy.

[12] Stanovením *de facto* nových povinností jako kritéria zákonnosti celní správa podle stěžovatelky postupuje proti smyslu argumentu logického výkladu práva *a silentio legis*, jež předpokládá, že pokud zákon něco neupravuje, povinnosti a sankce vyvodit nelze. Tento argument logického výkladu práva je jedním ze základních předpokladů ústavně garantované zásady legální licence (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). K tomu stěžovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2000, sp. zn. III. ÚS 269/99, a ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06. Stěžovatelka uzavírá, že napadený rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky způsobeného zejména nezákonným a ústavně nekonformním výkladem právní úpravy živé hry.

[13] **Žalovaný** ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelka nevznesla žádnou novou argumentaci a všechny její námitky již byly vypořádány. Připomíná, že ani po příchodu třetího zaměstnance nebyly k obsluze živé hry k dispozici tři krupiéri, neboť přinejmenším jedna osoba musela nadále zajišťovat registraci a identifikaci osob, nehledě na to, že by dočasně musela být přerušena obsluha 30 herních pozic technické hry a chod baru a pokladny kasina. Žalovaný poukazuje na podstatu živé hry, kterou je interakce hráče s krupiérem. Novou námitku stěžovatelky, že není schopna zajistit příslušný počet krupiérů, neboť je povinna dodržovat pracovněprávní předpisy a poskytovat zaměstnancům přestávku na jídlo a oddech, označuje žalovaný za účelovou. Zdůrazňuje, že pracovněprávní předpisy stěžovatelku nezavazují povinností, na jejichž základě jí bylo umožněno provozování kasina.

[14] Z § 68 odst. 1, 4 a 6 zákona o hazardních hrách ve spojení s bodem 4 a 15 výroku IV. rozhodnutí Ministerstva financí č. j. MF-20378/2017/34-26 podle žalovaného vyplývá, že stěžovatelka je povinna zajistit, aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna hra současně na všech započítatelných hracích stolech uvedených v povolení k umístění kasina s tím, že započítatelné stoly živé hry musí být v provozu po celou provozní dobu kasina. Podle výroku II. rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8 č. j. MCP8030586 bylo stěžovateli povoleno provozování tří započítatelných stolů živé hry a provozní doba kasina byla na její žádost stanovena v rozsahu pondělí až neděle od 00:00 do 24:00. Žalovaný zdůrazňuje, že provozování živé hry po celou provozní dobu na minimálně třech započítatelných hracích stolech je základní podmínkou, na jejímž základě může být provoz kasina povolen. Zákonodárce odlišuje režim kasina a režim herny tím, že v kasinu musí být živá hra provozována jako hlavní činnost a provoz technické hry podmiňuje zabezpečením provozu živé hry (§ 68 odst. 1, 4 a odst. 6 zákona o hazardních hrách).

[15] Výklad stěžovatelky podle žalovaného není v souladu se záměry zákonodárce směřujícími ke snížení dostupnosti hazardních her a nasvědčuje snaze o získání výhodnějšího režimu, než zákon přiznává, aniž by byly současně plněny podmínky pro provozování kasina po celou provozní dobu. Se statusem kasina jsou spojena určitá zvýhodnění, která kompenzují zvýšené náklady spojené s provozem započítatelných stolů živé hry, a to možnost neomezené provozní doby a vyšší limity pro maximální sázku a maximální výhru u technické hry (§ 67 odst. 3 a § 52 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách). Žalovaný proto považuje za netolerovatelné obcházení zákona, pokud provoz započítatelných stolů živé hry není fakticky zajišťován a současně jsou čerpány výhody, které zákonodárce přiznává řádným provozovatelům kasin. Vytýkané jednání výrazně

pokračování

deformuje hazardní trh. Je přitom na úvaze provozovatele, zda se mu vyplatí zajišťovat nepřetržitý provoz většího počtu stolů živé hry výměnou za možnost provozovat více herních pozic technické hry po neomezenou provozní dobu s vyššími limity pro nejvyšší výhru a nejvyšší sázku, či zda takový provoz není s ohledem na zvýšené náklady ekonomicky rentabilní. Není-li ze strany hráčů zájem o živou hru a není-li její provoz rentabilní, podle žalovaného není ani důvod na daném místě provozovat kasino. Žalovaný dodává, že stěžovatelka pomíjí, že provozování hazardních her není činností obecně povolenou, jedná se o oblast přísně regulovanou a stanovení přísných pravidel pro provozování hazardních her nelze považovat za zásah do svobody podnikání. Žalovaný uzavírá, že zákonná ustanovení nevykládal excesivně a že ani nepřipouští dvojí výklad.

[16] **Stěžovatelka** v replice nesouhlasí s názorem žalovaného, že by byla vyloučena interakce mezi jedním krupiérem a dvěma hráči živé hry. Zdůrazňuje, že její krupiéri jsou náležitě vyškoleni a jsou schopni zvládat potřebné činnosti i při obsluze živé hry s více hráči. Případné lidské pochybení nemůže mít podle stěžovatelky vliv na posouzení zajištění provozu živé hry v souladu s § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Tvzení žalovaného o nedostatečné interakci krupiéra s hráči v důsledku pouhé přítomnosti dvou krupiérů jsou nepodložená a zavádějící. Žalovaný zmiňovanou judikaturu považuje stěžovatelka za nepřiléhavou, žalovaný ani nevyložil, jak jím zmíněná judikatura Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie dopadá na její případ. Stěžovatelka se ohrazuje proti tvzení žalovaného, že její výklad nasvědčuje snaze o získání výhodnějšího režimu a že si záměrně zvolila neatraktivní hazardní hru. Upozorňuje na značnou výši svých provozních a personálních nákladů. Žalovaný podle stěžovatelky účelově hledá argumenty na podporu *praeter legem* formulované povinnosti přítomnosti krupiéra u každého stolu živé hry. Stěžovatelka konstatuje, že se plněním všech zákonných omezení, podmínek a opatření pro zodpovědné hraní zasazuje o zajištění ochrany před hráčskou závislostí a předcházení trestné činnosti. Nesouhlasí však s tím, jak je zasahováno do svobody podnikání provozovatelů hazardních her. Stěžovatelka uzavírá, že žalovaný dostatečně neprokázal ani netvrdil, v čem provoz tří stolů živé hry *Šťastné kolo* za přítomnosti dvou krupiérů narušuje zajištění ochrany spotřebitele a zamezuje prevenci trestné činnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu 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 rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Před vypořádáním jednotlivých kasačních námitek je třeba připomenout, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti nově namítala, že musí respektovat povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů, zejména povinné přestávky v práci, a že požadavek celní správy na přítomnost všech zaměstnanců na směně po celou provozní dobu kasina, resp. po dobu jejich pracovní směny, je v přímém rozporu s pracovněprávními

předpisy. Tyto námitky stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla, Nejvyšší správní soud je proto vyhodnotil jako nepřijatelné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[21] Tvzení stěžovatelky, že v případě judikatury Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie žalovaný nevyložil, jak dopadá na její případ, nepovažuje Nejvyšší správní soud za kasační námitku. Jedná se totiž o reakci stěžovatelky na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, která však nemíří proti rozhodovacím důvodům městského soudu.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že v něm chybí posouzení jazykového výkladu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, jakož i provozních podmínek obsažených v herním plánu.

[23] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že krajský (městský) soud je povinen vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace; nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která Nejvyššímu správnímu soudu znemožňuje napadený rozsudek přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí soudu nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každý jednotlivý argument (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, a ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10).

[24] Nejvyšší správní soud stěžovatelkou popsané nedostatky v případě napadeného rozsudku neshledal; městský soud se srozumitelně a přezkoumatelně vypořádal s podstatou všech námitek uplatněných v žalobě a své úvahy řádně odůvodnil. Dostatečně se zabýval výkladem § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách a poukázal i na příslušnou judikaturu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelce bylo vytýkáno právě provozování kasina v rozporu se zmíněným ustanovením zákona, nebylo třeba, aby městský soud podrobněji posuzoval provozní podmínky obsažené v herním plánu. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[25] Další námitky stěžovatelky se týkají výkladu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, od kterého se pak odvíjí i to, zda žalovaný dostatečně zjistil a správně vyhodnotil skutkový stav.

[26] Podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách platí, že *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provozuje kasino v rozporu s § 68. V § 68 odst. 4 tohoto zákona je stanoveno, že v kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.*

[27] Výkladem § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32. Z něj vyplývá, že v kasinu musí být jako hlavní činnost provozována živá hra (§ 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách), neboť tímto prvkem se kasino odlišuje od herny, kde je jako hlavní činnost provozována hra technická (§ 67 odst. 1 zákona o hazardních hrách). Podle důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách (dostupné v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny, www.psp.cz) je

pokračování

živá hra oproti ostatním druhům hazardních her specifická v tom, že „je zde neopomenutelně zastoupen prvek fyzické přítomnosti krupiéra. Sázející při tomto druhu hazardní hry mohou hrát nejen proti krupiérovi, tzn. proti kasinu, ale i rovněž mezi sebou navzájem, kdy je role krupiéra pouze doprovodná. Dále se nově stanoví, že živá hra probíhá u hracích stolů, z čehož plyne, že ji nelze provozovat prostřednictvím technických zařízení. Zachovává se tak tradiční povaha kasinových her, kde hráči s hmotnými hodnotovými či hracími žetony u hracích stolů hrají živou hru, kterou řídí krupiér. Úkolem krupiéra je tak vykonávat veškeré činnosti související s řízením hry, přerozdělováním žetonů a dohledem nad dodržováním veškerých pravidel s hrou spojených. Vzájemná interakce hráčů mezi sebou, popřípadě hráčů s krupiérem odlišuje a definuje živou hru jako takovou a tvoří její nezastupitelný charakteristický prvek. [...] Z důvodu povahy živé hry a riziky s ní spojenými umožňuje zákon provozování této hazardní hry pouze v kasině, kde je zajištěna dostatečná kontrola a jiná ochranná opatření“.

[28] Živé hry jako hlavní činnosti kasina je podle zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu dosahováno tím, že „po celou provozní dobu kasina vymezenou v povolení k umístění kasina [...] musí být účastník hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát hru živé hry u kteréhokoli povoleného stolu živé hry. 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). [...] Není tedy pochyb o tom, že živá hra musí být v kasinu umožněna současně na všech započitatelných stolech živé hry“.

[29] Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoli § 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. Tyto závěry potvrdil Nejvyšší správní soud i v rozsudku 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 zopakoval, že „§ 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“, a dodal, že provozovatele stíhá povinnost, aby v provozovně po celou provozní dobu kasina bylo přítomno tolik krupiérů, kolik se zde nachází stolů živé hry. Tento výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23. Nejvyšší správní soud v nyní řešené věci neshledal žádný důvod se od těchto závěrů jakkoli odchýlit.

[30] Uvedená judikatura přitom plně respektuje výkladové metody vyžadované Ústavním soudem (srov. např. 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). Ostatně ani jazykovým výkladem nelze dospět k závěru, že jeden krupiér je pro jeden druh živé hry nebo živou hru obecně dostačující bez ohledu na počet stolů živé hry.

[31] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil názoru stěžovatelky, že celní správa uplatňuje státní moc nad zákonný rámec a nerespektuje jednoznačně znějící kogentní normu. Žalovaný postupoval správně a v souladu se zákonem, pokud posuzoval splnění podmínek § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách z toho pohledu, zda byla zajištěna přítomnost krupiéra u každého hracího stolu živé hry. Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatelky, že výše uvedená interpretace § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách je zjednodušující, účelová a proti smyslu argumentu logického výkladu práva a *silentio legis*.

Naopak, výklad tohoto ustanovení prezentovaný žalovaným i městským soudem plně odpovídá výše citované judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[32] K námitkám stěžovatelky, že uvedený výklad povede k hospodářské likvidaci legálních provozovatelů živé hry, postihuje její majetkovou podstatu, omezuje svobodu podnikání a má rdousící efekt, Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry již zmíněného usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23. Ústavní soud v něm vyslovil, že *„je to právě požadavek neustálého dodržování principu ‚jeden stůl živé hry, jeden krupiér‘, který má v souladu s klíčovým účelem zákona o hazardních hrách zajistit, aby provoz kasina byl hospodářsky nákladný – aby nevznikala kvazikasina, v nichž jde předně o provoz technických herních zařízení, nikoliv živých her. Nesouhlasí-li stěžovatelka s uvedeným výkladem a stanoveným smyslem zákonného ustanovení, neznamená to automaticky, že bylo porušeno její právo na spravedlivý proces či že jí byly uloženy povinnosti nad rámec zákona“*. Hospodářská nákladnost fungování kasin je tedy zjevným záměrem zákonodárce, nejde o nepřípustné omezování svobody podnikání ani o zásah do majetkové podstaty stěžovatelky, který by odporoval čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

[33] Z důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách vyplývá, že úmyslem zákonodárce – mimo jiné s ohledem na důsledky, ke kterým může účast na takových hrách vést – bylo především snížit dostupnost (všudypřítomnost) hazardních her a koncentrovat hráče do větších provozoven splňujících řadu podmínek. Podle této důvodové zprávy *„nová úprava obsahuje řadu zákonných omezení, a to ve formě minimálního počtu možných povolených herních pozic technické hry a minimální počet hracích stolů aktivně zajišťujících nabídku živé hry. Zákon dále stanovuje, že společně s každým hracím stolem živé hry lze provozovat maximálně dalších 10 herních pozic technické hry. Zákon tak dává provozovateli kasina možnost umístit si do herního prostoru i větší počet technických zařízení, avšak za podmínky otevření dalšího hracího stolu. Zákon současně stanovuje povinnost umožnit po celou provozní dobu hru minimálně u tří hracích stolů živé hry, což má zabránit vzniku tzv. kvazikasin, kdy se jedná fakticky o hernu, avšak provozovanou pod označením kasino. Ve spojení s ostatními ustanoveními nového zákona je účelem tohoto ustanovení, obdobně jako je tomu u herny, v duchu názorů Evropské unie a i Ústavního soudu České republiky (provozování hazardních her je stavěno na okraj běžné společnosti), rozumně regulovat výskyt a konečné umístění kasin na území daných obcí, které nebylo doposud řádně regulováno. Stanovení limitů počtu herních pozic technické hry a počtu herních stolů živé hry v kasinu také zcela koreluje se závěry odborných studií, v rámci nichž bylo dospěno k závěru, že škodlivá není koncentrace hazardních her, ale jejich dostupnost, tj. možnost navštívit kasino na každém rohu ulice“*. Z důvodové zprávy je tedy zřejmé, že cílem § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách je zabránit vzniku tzv. kvazikasin a snížit dostupnost hazardních her prostřednictvím jejich koncentrace do větších provozů, jak ostatně správně dovodil městský soud. Provoz většího rozsahu totiž jistě není rentabilní pro neomezený počet potenciálních provozovatelů, neboť *„z každé povolené herní pozice technické hry musí být odváděna vysoká daň bez ohledu na objem vsazených částek, nehledě na jiné platby spojené zejména s koupí či pronájmem technických zařízení a jejich údržbou“* (srov. Rajchl, J., Kramář, K., Malíř, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, dostupné v ASPI). Výklad městského soudu přitom plně odpovídá výše uvedeným východiskům.

[34] Bylo na stěžovatelce, aby splnila všechny povinnosti, které jí ukládá právní úprava, jejímž účelem bylo docílit vzniku rozsáhlejších a personálně dostatečně obsazených kasin

pokračování

s menší četností výskytu, namísto malých kvazikasin s větší hustotou umístění v městské zástavbě a personálem tzv. na telefonu, a to s cílem zmírnit důsledky, které jsou neodlučitelně spjaty s provozem kasina. Nelze přehlédnout, že kasina poskytují svým provozovatelům (oproti běžným hernám) finanční i konkurenční výhody, mezi které patří mimo jiné výhodnější provozní doba, vyšší limity maximální sázky a výhry u technické hry (srov. § 67 odst. 3 a § 52 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách). Tyto výhody jsou však kompenzovány shora označenými povinnostmi, na jejichž splnění je třeba trvat. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 2. 2023, č. j. 7 As 291/2022-40, „dle úmyslu zákonodárce spočívá provoz kasina v poskytování živé hry a má být hospodářsky nákladný, aby vznikala velká kasina a nikoliv kvazikasina, v nichž jde předně o provoz technických herních zařízení, a živou hru využívají pouze k získání neoprávněné soutěžní výhody spojené s provozem kasina“.

[35] Stěžovatelka si tedy sama musí vyhodnotit, zda hodlá za daných podmínek kasino provozovat, či nikoli. Své tvrzení, že by plnění podmínky „jeden stůl živé hry, jeden krupiér“ mělo likvidační účinky (způsobilo rdousící efekt), navíc stěžovatelka nijak blíže nerozvedla, ani nedoložila.

[36] Zákon o hazardních hrách ani citovaná důvodová zpráva neposkytují oporu ani pro další tvrzení stěžovatelky včetně toho, že herní plán umožňuje, aby tři hrací stoly této živé hry obsluhoval jen jeden krupiér, že požadavek zajistit po celou provozní dobu kasina živou hru u tří stolů bez ohledu na aktuální zájem hráčů je absurdní, že poptávka po živé hře *Šťastné kolo* je minimální, a proto je nastavené personální zajištění provozu dostatečné, že za situace, kdy v kasinu není žádný zákazník živé hry, se může jeden ze zaměstnanců občas vzdálit a že jsou stěžovatelčini krupiéři náležitě vyškoleni a schopni zvládat potřebné činnosti i při obsluze živé hry s více hráči.

[37] Městskému soudu nelze vytknout ani to, že na podporu své argumentace použil rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 Af 179/2019-106. Městský soud odkazem na zmíněný rozsudek podpořil svůj závěr, že časový rozsah povinnosti zajistit krupiéra zvláště ke každému stolu živé hry nelze vykládat tak, že dostačuje, aby krupiér přišel až v případě potřeby, tj. zájmu dostatečného počtu hráčů. Tento závěr je v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a důvodovou zprávou k zákonu o hazardních hrách. Stěžovatelkou tvrzená skutková odlišnost případu přitom nehraje žádnou roli, neboť jak pro zmíněnou věc Krajského soudu v Plzni, tak pro případ stěžovatelky platí shodné pravidlo: „jeden stůl živé hry, jeden krupiér“.

[38] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že správní orgány a městský soud provedly správný výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Ten plně odpovídá smyslu a účelu právní úpravy, resp. shora označené judikatuře správních soudů. Správním orgánům pak nelze vytýkat ani nedostatečně zjištěný skutkový stav. Jejich skutkové závěry mají náležitou oporu ve správním spisu. Na základě podložených skutkových zjištění správně vyhodnotily, že personální obsazení v době kontroly vylučovalo naplnění podmínek § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, a stěžovatelka se proto dopustila přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) tohoto zákona.

[39] Tvrdí-li stěžovatelka, že v době kontroly byly v kasinu přítomny tři obsluhující osoby prokazatelně oprávněné zastávat činnost krupiéra, Nejvyšší správní soud připomíná, že v době zahájení kontroly byly přítomny pouze dvě obsluhující osoby, třetí osoba přišla

později. Zmíněná námitka navíc nijak nevyvrací relevantní argument městského soudu, že jeden ze tří přítomných zaměstnanců musel provádět registraci návštěvníků kasina, tudíž nemohl vykonávat funkci třetího krupiéra. Za dané situace považuje Nejvyšší správní soud za jednoznačně prokázané, že stěžovatelka v rozporu s § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách neumožnila po celou provozní dobu kasina hazardní hru u třech hracích stolů živé hry, neboť nedodržela již opakovaně zmíněnou podmínku „*jeden stůl živé hry, jeden krupiér*“. Tvrzení stěžovatelky, že se plněním všech zákonných omezení, podmínek a opatření pro zodpovědné hraní zasazuje o zajištění ochrany před hráčskou závislostí a předcházení trestné činnosti a že žalovaný dostatečně neprokázal ani netvrdil, v čem provoz tří stolů živé hry *Šťastné kolo* za přítomnosti dvou krupierů narušuje zajištění ochrany spotřebitele a zamezuje prevenci trestné činnosti, je v kontextu výše uvedených závěrů zcela irelevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[41] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovaný byl ve věci úspěšný, ale náhradu nákladů nepožadoval a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladu řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. ledna 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu