



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN a. s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupena JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2023, č. j. 59 Af 12/2021-70,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Celní úřad pro Středočeský kraj (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 29. 7. 2020, č. j. 94741-11/2020-610000-12, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 123 odst. 3 písm. g) zákona č. 286/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o hazardních hrách“). Za uvedený přestupek uložil žalobkyni pokutu ve výši 300 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 6. 2021, č. j. 32733/2021-900000-311, snížil správním orgánem I. stupně uloženou pokutu na 100 000 Kč. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) rozsudkem ze dne 27. 7. 2023, č. j. 59 Af 12/2021-70 (dále též „napadený rozsudek“), zamítl. Ztotožnil se se správními orgány, že žalobkyně spáchala přestupek podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách. Podle krajského soudu se

správní orgány nedopustily nesprávného výkladu zákona o hazardních hrách. Správně dovodily, že není přípustné, aby se jeden krupiér věnoval živým hrám u třech hracích stolů. Napadená rozhodnutí správních orgánů netrpí ani žádnými nedostatky, pro něž by bylo nutné přistoupit k jejich zrušení. Nejsou vnitřně rozporná, resp. nekonzistentní. Rozhodnutí žalovaného nelze považovat ani za nepřezkoumatelné, či jinak vadné. Správní orgány se náležitě vypořádaly i s veškerými předloženými tvrzeními a důkazními návrhy. Důvodnými neshledal krajský soud ani námitky dovozující nepřiměřenost uložené pokuty. Ta byla uložena v zákonných mezích. Krajský soud přitom neshledal důvod k moderaci uložené pokuty. Důvodnými krajský soud neshledal ani žádné další žalobní námitky. Žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Primárně poukazovala na nepřezkoumatelnost, resp. nesrozumitelnost rozsudku krajského soudu. Ten se podle stěžovatelky nedostatečně vypořádal s žalobní argumentací. Žalobní námitky posoudil toliko v obecné rovině; některé námitky pak nevypořádal vůbec. V dalším okruhu námitek stěžovatelka poukazovala na vady řízení před správními orgány. Zejména namítala, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s jejími důkazními návrhy. Nesouhlasila ani s právním posouzením věci. Podle názoru stěžovatelky krajský soud nepřípustně vyložil zákon o hazardních hrách v její neprospěch. Stěžovatelka je názoru, že postupovala v souladu s právní úpravou, vč. § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Podle stěžovatelky označené ustanovení neposkytuje oporu pro závěr, že jeden krupiér může současně obsluhovat toliko jeden stůl živé hry. Takový závěr nelze učinit ani na základě judikatury a důvodové zprávy. Stěžovatelka brojila i proti uložené pokutě. Podle stěžovatelky nebyla pokuta náležitě odůvodněna. V daném případě došlo i k nesprávnému posouzení otázky společenské škodlivosti stěžovatelčina jednání, resp. materiální stránky přestupku. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal písemné vyjádření ke kasační stížnosti. Podle názoru žalovaného je stížní argumentace toliko opakováním skutečností, kterými se již zabývaly správní orgány ve správním řízení, resp. krajský soud v řízení o žalobě. Odkázal proto na argumentaci obsaženou v rozhodnutích správních orgánů a v rozsudku krajského soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

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

pokračování

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tímto kasačním důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné.

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví dle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v rámci něhož Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, konstatoval, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“ Otázku nepřezkoumatelnosti je přitom nutno posuzovat zdrženlivě, „*neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

[9] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku jednoznačně vyplývá, proč neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Není pravdou ani to, že by se soud zabýval žalobní argumentací toliko v obecné rovině, přičemž k některým žalobním bodům se nevyjádřil vůbec. Nosné žalobní námitky krajský soud vypořádal, a to zcela konkrétní argumentací. Neopomenul vypořádat ani námitky mířící do výše uložené pokuty (srov. body 85 a násl. napadeného rozsudku), jakož i tvrzení, kterými se stěžovatelka snažila prokazovat, že postupovala v souladu se zákonem vč. toho, že vytvořila „personální zálohy“ pro případ většího zájmu o živou hru (srov. bod 76 a násl. rozsudku). Ani na základě žádné další stížní argumentace neshledal Nejvyšší správní soud naplnění stížního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, nýbrž objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35, atp.). Zrušení rozhodnutí z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti je vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Zdejší soud není názoru, že by rozsudek krajského soudu takovými vadami trpěl.

[10] Výše uvedené lze přiměřeně vztáhnout i na správní rozhodnutí. I ta jsou dostatečně a srozumitelně odůvodněna (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25). Správní orgány se nedopustily ani žádných jiných zásadních vad s vlivem na zákonnost rozsudku (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38, atp.). Podle názoru zdejšího soudu byl skutkový stav přezkoumávané věci zjištěn dostatečně, přičemž má plnou oporu ve správním spisu. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného je naprosto seznatelné, na základě čeho byla stěžovatelka shledána vinnou z porušení § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách. Správní orgány přitom dostatečně odůvodnily i to, proč neshledaly důvod k přehodnocení svých závěrů na podkladě stěžovatelčiných důkazních návrhů. Žalovaný nepřehlédl směrnici nazvanou „Podmínky provozování hazardních her v herních prostorech společnosti BONVER WIN, a.s.“ (srov. str. 5 rozhodnutí žalovaného). Nepominul ani otázku propagace kasina, manuál upravující postup při zajištění provozování kola štěstí (BONVER KOLO ŠTĚSTĚNY), či instruktážní videozáznam (viz str. 7 rozhodnutí žalovaného). Ani podle názoru kasačního soudu nemohou stěžovatelčiny důkazní návrhy nic změnit na závěru o porušení zákona o hazardních hrách stěžovatelkou. To platí i pro poukaz stěžovatelky na výši tržeb. Jak správně dovodil krajský soud, otázka výše tržeb je z pohledu porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách zcela irelevantní. Správní orgány dostatečně odůvodnily i výši uložené sankce (viz dále). Obsah spisu neposkytuje oporu ani pro stěžovatelčino tvrzení, že rozhodování správních orgánů bylo neobjektivní, resp. podjaté.

pokračování

[11] V dalším okruhu námitek stěžovatelka dovozovala nesprávné právní posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle názoru stěžovatelky krajský soud nepřípustně vyložil zákon o hazardních hrách v její neprospěch. Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil.

[12] Soud předesílá, že stěžovatelce byla uložena pokuta za spáchání přestupku dle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, podle něhož se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provozuje kasino v rozporu s § 68 téhož zákona. Podle správních orgánů stěžovatelka porušila zákon tím, že v kasinu v rozhodné době provozovala tzv. „živou hru 3 kola štěstí“, přičemž chod kasina byl zajištěn pouze dvěma osobami (obsluhuje živé hry se věnovala pouze jedna z nich) a další obsluha byla v pohotovosti na telefonu.

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

[14] Podle § 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách se *kasinem rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována živá hra jako hlavní činnost.* Podle § 68 odst. 4 téhož zákona musí být *v kasinu umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.*

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

[16] Výkladem § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Již v rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32, uvedl, že v kasinu musí být jako hlavní činnost provozována živá hra (§ 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách), neboť tímto prvkem se odlišuje od herny, kde je jako hlavní činnost provozována hra technická (§ 67 odst. 1 zákona o hazardních hrách). Oproti ostatním druhům hazardních her je živá hra specifická v tom, že je zde neopomenutelně zastoupen prvek fyzické přítomnosti krupiéra. Sázející při tomto druhu hazardní hry mohou hrát nejen proti krupiérovi, tzn. proti kasinu, ale i rovněž mezi sebou navzájem, kdy je role krupiéra pouze doprovodná. 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 kasinu, kde je zajištěna dostatečná kontrola a jiná ochranná opatření (srov. důvodovou zprávu k § 57 zákona o hazardních hrách). „Živé hry jako hlavní činnosti kasina je dosahováno tím, že „po celou provozní dobu kasina vymezenou v povolení k umístění kasina musí být účastníku hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát hru živé hry u kteréhokoli povoleného stolu živé hry. (...) Ačkoliv i v kasinu může vedle živé hry docházet k provozu technických her, je tato vedlejší činnost limitována stanovením minimálního počtu stolů, u kterých musí být po celou dobu

provozu kasina umožněna živá hra povolená v souladu s § 98 odst. 2 zákona o hazardních hrách (tzv. započitatelné stoly živé hry). (...) Není tedy pochyb o tom, že živá hra musí být v kasinu umožněna současně na všech započitatelných stolech živé hry.“

[17] Na uvedený rozsudek navazuje i další judikatura, jež explicitně vypořádává i stěžovatelčinu námitku, že z právní úpravy nevyplývá povinnost zajistit nepřetržitou přítomnost jednoho krupiéra u jednoho herního stolu živé hry. Např. v rozsudku ze dne 3. 3. 2023, č. j. 1 As 113/2022-39, soud 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“. Obdobný závěr vyplývá i z rozsudku kasačního soudu ze dne 1. 2. 2023, č. j. 7 As 291/2022-40. 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. Obdobně viz i recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 11. 4. 2023, č. j. 3 As 367/2020-36, či ze dne 17. 1. 2024, č. j. 7 As 256/2023-19).

[18] Uvedený účel koresponduje i úmyslu zákonodárce, jehož cílem bylo snížit dostupnost (všudypřítomnost) hazardních her a koncentrovat hráče do větších provozoven splňujících řadu podmínek. Podle důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách (přístupná v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny, www.psp.cz) „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 toho vychází i odborná literatura. Ta akcentuje i to, že cílem předmětného ustanovení zákona o hazardních hrách bylo zabránění vzniku tzv. kvazikasin a snížení dostupnosti hazardních her prostřednictvím jejich koncentrace do větších provozů. Provoz většího rozsahu totiž 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“ (k tomu srov. RAJCHL,

pokračování

J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. Právní aspekty hazardních her. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, přístup. např. v systému ASPI).

[19] Optikou uvedené právní úpravy a judikatury pak krajský soud případně dovodil, že celní orgány provedly správný výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Ten odpovídá smyslu a účelu právní úpravy, jímž je umožnit hráčům bezodkladně současnou hru na všech započítatelných stolech. Vzhledem k existenci tří započítatelných stolů živé hry v kasinu stěžovatelky 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). Lze dodat, že obdobnou povinnost stěžovatelce stanovilo také základní povolení: „*Provozovatel zajistí, aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna současně hra na započítatelných hracích stolech uvedených v povolení k umístění kasina, jejichž provoz byl zahájen*“ (čl. VI bod 15). Krajský soud správně akcentoval i to, že popsáný výklad § 68 odst. 4 zákona aproboval i Ústavní soud (který usneseními ze dne 20. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 2990/20, a ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23, odmítl ústavní stížnosti směřující proti rozsudkům 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 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. Z uvedených důvodů proto nelze shledat případná ani tvrzení stěžovatelky, že výklad zaujatý správními orgány a krajským soudem je výkladem nepřipustným, porušujícím zásady ústavního pořádku (zásada *enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, a zásada *a silentio legis*).

[20] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že správní orgány a návazně i krajský soud provedly správný výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelkou označená rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2012, č. j. 3 Ads 8/2012-25, ze dne 12. 2. 2015, č. j. 9 As 102/2014-25, nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2000, sp. zn. III. ÚS 269/99, ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 319/07). Žádné z označených rozhodnutí neřešilo identickou skutkovou a právní situaci. Na předmětnou věc naopak přiléhá výše označená judikatura (srov. zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 6 As 196/2020, sp. zn. 1 As 113/2022, sp. zn. 7 As 291/2022, a sp. zn. 3 As 367/2020, sp. zn. 7 As 256/2023), která se zabývala i souvisejícími aspekty stěžovatelčiny argumentace, a proto ji soud přejímá i pro tuto věc. S ohledem na uvedenou judikaturu kasačního soudu je nepřipadný poukaz stěžovatelky na judikaturu krajských soudů (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022, č. j. 14 Af 5/2022-33, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 A 179/2019-106 atp.), popř. na projekt Ministerstva financí ČR označovaný jako Analýza regulace hazardních her, který má vyhodnocovat poznatky z praxe ohledně fungování zákona o hazardních hrách. Pokud pak stěžovatelka namítala, že se správní

orgány dostaly mimo zákonný rámec správního uvážení tím, že požadovaly splnění povinností, odkazuje soud na výše uvedené. K navazující argumentaci soud dodává, že v případě naplnění skutkové podstaty není správní orgán nadán pravomocí volby z vícera řešení předvídaných právní normou, jak tomu bývá v případě správního uvážení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS). V dané věci správní orgány jednoznačně prokázaly, že stěžovatelka porušila zákonnou povinnost, čímž naplnila skutkovou podstatu předmětného přestupku.

[21] Nejvyšší správní soud neshledává nic nezákonného ani na závěrech správních orgánů a krajského soudu stran materiální stránky daného přestupku. Správní orgány a návazně krajský soud správně akcentovaly povahu daného jednání a jeho důsledky. Jak přitom zdůrazňuje i judikatura Ústavního soudu, hazardní hry mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým kódom nejen předměstí českých měst, ale i jejich center, jakož i center menších obcí, a to se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami. Představují tak ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obcích (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jehož obecná východiska jsou zcela jistě aplikovatelná i na posuzování nebezpečnosti daného jednání). 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. (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15). Výše uvedená východiska nepopírá ani stěžovatelkou označená judikatura (rozsudky ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015-29). V dalších ohledech stran materiální stránky odkazuje soud na rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu, se kterými plně souzní.

[22] Kasační soud neshledal důvodnou ani stížní námitku, že správní orgány porušily zásadu legitimního očekávání. K porušení uvedené zásady došlo dle stěžovatelky uložením předmětné sankce, která se odchyluje od sankcí uložených jiným subjektům. Krajský soud nicméně případně upozornil na to, že ustálenou rozhodovací praxi nelze dovozovat na základě několika odkazů na jiná rozhodnutí. Ostatně ve stěžovatelkou označených případech nedošlo ke zcela stejné skutkové situaci jako v nyní projednávané věci. Z hlediska přiměřenosti dané regulace Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasino ve smyslu § 68 zákona o hazardních hrách poskytuje svému provozovateli (oproti běžným hernám) finanční i konkurenční výhody, mezi které patří mj. např. výhodnější provozní doba, vyšší limity maximální sázky a výhry u technické hry (k tomu srov. § 67 odst. 3 a § 52 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách). Tyto výhody jsou nicméně kompenzovány shora označenými povinnostmi, na jejichž splnění je třeba trvat. Na to poukázal i krajský soud, který správně akcentoval, že dle Ústavního soudu je 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 (v tomto ohledu srov. zejména usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 2990/20 a ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23).

[23] S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ukládání sankcí za správní delikty se děje ve sféře volného správního

pokračování

uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tj. zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 100/2014-25). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, nepřekročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, a zda toto volné uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). *„Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.“* (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Není v pravomoci soudu, aby vstupoval do role správního orgánu a nahrazoval správní diskreci diskrecí soudní, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, či rozsudky ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, resp. ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99; srov. též. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Těmto požadavkům krajský soud při soudním přezkumu plně dostál. I podle názoru Nejvyššího správního soudu správní orgány nepřekročily meze správního uvážení, nevybočily z nich, resp. správní uvážení nezneužily. Za předmětné jednání bylo lze uložit pokutu až do výše 3 000 000 Kč [srov. § 123 odst. 9 písm. b) zákona o hazardních hrách]. Správní orgán I. stupně uložil stěžovateli pokutu ve výši 300 000 Kč. Ta byla následně žalovaným snížena na částku 100 000 Kč, tedy na sankci ve výši jednotek procent z maximálně možné sankce. Výše uložené pokuty přitom byla náležitě odůvodněna. Správní orgány zkoumaly i jednotlivá zákonná kritéria vč. závažnosti stěžovatelčina (srov. zejména str. 11 a násl. rozhodnutí správního orgánu I. stupně a návazné rozhodnutí žalovaného). Neopomenuly hodnotit ani to, jaký vliv měla jednotlivá kritéria na stanovení konečné výše sankce (srov. mj. str. 14 a 15 rozhodnutí žalovaného). Správní orgány náležitě posuzovaly i přiměřenost předmětné sankce, jakož i to, zda nemá likvidační povahu. Žalovaný zdůvodnil i to, z jakých důvodů přistoupil ke snížení pokuty (viz zejména str. 14 a násl. rozhodnutí žalovaného). Krajský soud pak náležitě odůvodnil, z jakého důvodu neshledal důvod ke snížení pokuty, resp. k upuštění od jejího uložení (bod 100 a násl. napadeného rozsudku). I v tomto ohledu jeho postup odpovídal právní úpravě a judikatuře (srov. § 78 odst. 2 s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 atp.).

[24] K námitkám, které pak stěžovatelka nevznesla v rámci řízení o žalobě, soud konstatuje, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co byl vydán přezkoumávaný akt, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017-67). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním

soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89). Z procesní opatrnosti Nejvyšší správní soud dodává, že ani na základě včas neuplatněných námitek by nebylo lze shledat důvod ke kasaci rozsudku krajského soudu, resp. správních rozhodnutí. Pro danou věc není relevantní otázka naplnění § 19a zákona č. 143/2001 Sb. či jiných (s danou věcí nesouvisejících) ustanovení právních předpisů. Kasační soud zdůrazňuje, že v daném řízení byla posuzována zákonnost postupu správních orgánů (celních orgánů) při ukládání sankce za porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Z obsahu spisu pak nelze učinit závěr, že by byly nepřipustně zvýhodňováni jiní provozovatelé hazardních her. Ani v kasačním řízení stěžovatelka nepředložila žádné relevantní podklady, ze kterých by bylo lze dovodit, že správní orgány na identické jednání nahlížely nepřipustně různě.

[25] Ani na základě žádné další stížní argumentace neshledal zdejší soud důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Krajský soud postupoval zcela v souladu s právní úpravou a navazující judikaturou, a proto soud jeho argumentaci přejímá a v podrobnostech na ni odkazuje. Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex offio* (srov. např. § 109 s. ř. s.).

[26] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

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

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

V Brně dne 2. února 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu