



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **FAIR PLAY HOLDING, s.r.o.**, se sídlem Jeronýmova 62/24, Liberec, zast. Mgr. Karlem Volfem, advokátem, se sídlem Jindřicha Plachty 3163/28, Praha 5, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2020, č. j. 29391-3/2020-900000-312, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti I. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2022, č. j. 51 Af 50/2020-39,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2022, č. j. 51 Af 50/2020-39, **se** v rozsahu I. a III. výroku **z r u š u j e** a věc **se** v tomto rozsahu **v r a c í** uvedenému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Celní úřad pro Středočeský kraj (dále jen „celní úřad“) rozhodnutím ze dne 19. 5. 2020, č. j. 15172-7/2020-6100000-12 (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), uznal původní žalobkyni VIKTORIA PLAY, a.s., výrokem I. vinnou ze spáchání přestupků podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o hazardních hrách“), kterých se měla dopustit tím, že provozovala hazardní hru v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení (výrok I.), konkrétně v rozporu s bodem 15 výroku IV. základního povolení Ministerstva financí ze dne 17. 7. 2018, č. j. MF-24841/2017/34-23, a ze dne 5. 3. 2019, č. j. F-24841/2017/34-29, (společně též jen „základní povolení“). Konkrétně pak ve dnech 27. 9. 2018 a 14. 6. 2019, v kasinu na adrese Nová 99, 276 01 Mělník, označeném jako „Kasino Domino“ (dále jen „kasino v Mělníku“) a dne 22. 1. 2019 v kasinu na adrese Tyršova 217, 256 01 Benešov, označeném též jako „Kasino Domino“, (dále jen

„kasino v Benešově“) nezajistila, aby byla vždy bezodkladně umožněna současně hra na započítatelných stolech živé hry.

[2] Dále byla původní žalobkyně rozhodnutím o přestupku výrokem II. uznána vinnou též ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 3 písm. k) zákona o hazardních hrách, neboť prováděla monitorování v kasinu v Mělníku v rozporu s § 72 odst. 3 zákona o hazardních hrách. Za všechny tyto přestupky jí byl uložen úhrnný trest pokuty ve výši 250.000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí o přestupku se původní žalobkyně bránila odvoláním, které žalovaný shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a rozhodnutí celního úřadu potvrdil.

II.

[4] Žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) se původní žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí o přestupku. V průběhu řízení krajský soud zjistil, že původní žalobkyně zanikla bez likvidace v důsledku fúze se společností FAIR PLAY HOLDING, s.r.o., a proto rozhodl, že namísto původní žalobkyně bude v řízení dále pokračováno se touto společností, tedy žalobkyní, která se stala právní nástupkyní společnosti VIKTORIA PLAY, a.s.

[5] Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 1. 2022, č. j. 51 Af 50/2020-39 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí v části, v níž bylo zamítnuto odvolání původní žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí o přestupku, a to v rozsahu jeho výroku I. a také ve výroku o trestu a v tomto rozsahu věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok I. napadeného rozsudku). Ve zbývajícím rozsahu žalobu zamítl (výrok II. napadeného rozsudku).

[6] Krajský soud prvotně detailně shrnul skutkový stav věci, který vyplýval především ze simulované živé hry uskutečněné dne 16. 4. 2019 v kasinu v Mělníku, z jejíhož průběhu bylo patrné, že živá hra na všech započítatelných stolech nebyla prakticky možná. Na základě toho dospěl k závěru, že veškeré žalobní námitky proti skutkovým zjištěním vztahujícím se k přestupkům kvalifikovaným podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách (tj. podle I. výroku rozhodnutí o přestupku) byly nedůvodné. Přestože krajský soud v ohledně uvedených přestupků potvrdil skutkové závěry celního úřadu a žalovaného, neztotožnil se s právní kvalifikací daných skutků.

[7] Krajský soud upozornil, že z bodu 15, čl. IV. základních povolení, vyplývá povinnost, že „[p]rovozovatel 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.“ Na základě toho dále dovodil, že podle rozhodnutí správních orgánů obou stupňů žalobkyně vědomě porušovala zákonnou povinnost vyplývající z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že povinnost vyplývající ze základních povolení je modifikací zákonné povinnosti stanovené v předmětném ustanovení a obdobně se vyjádřil i celní úřad v rozhodnutí o přestupku. Zároveň však správní orgány vycházely z úvahy, že podstata jednání žalobkyně spočívá v porušení podmínek stanovených v základních povoleních,

pokračování

a proto jednání následně kvalifikovaly jako přestupky podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách.

[8] Na to krajský soud navázal úvahou, že nedodržení zákonné povinnosti vyplývající z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách je samo o sobě způsobilé naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, za který lze podle § 123 odst. 9 písm. b) téhož zákona uložit pokutu do 3.000.000 Kč. Naproti tomu správními orgány použita kvalifikace jednání žalobkyně spočívající v porušení podmínek základních povolení podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách umožňuje uložit podle § 123 odst. 7 písm. a) téhož zákona pokutu do 50.000.000 Kč. Krajský soud proto dále posuzoval, zda uvedená kvalifikace jednání žalobkyně provedená správními orgány ob stojí.

[9] Krajský soud přitom předeslal, že si je vědom skutečnosti, že rozdíl mezi právní kvalifikací jednání podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách a § 123 odst. 3 písm. g) téhož zákona žalobkyně v uplatněných žalobních bodech explicitně nenamítá. Jelikož ale žalobkyně v žalobě namítala nesprávné právní posouzení jejího jednání mimo jiné v důsledku extenzivního výkladu aplikované právní úpravy (§ 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách), nebylo podle krajského soudu možné se při posouzení tohoto okruhu námitek vyhnout zodpovězení otázky, zda ustanovení zákona o hazardních hrách, na základě kterého správní orgány jednání žalobkyně právně kvalifikovaly [§ 123 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona], lze v dané věci skutečně aplikovat. V tomto svém závěru se krajský soud dovolal mimo jiné závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, a ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110.

[10] Následně k otázce souběhu povinností plynoucích ze zákona a ze základních rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2021, č. j. 2 As 236/2020-45, ze kterého podle krajského soudu vyplývá, že obsahem podmínek stanovených v základním povolení nemůže být prosté zopakování povinností plynoucích ze zákona, nýbrž jejich konkretizace či individualizace tam, kde to zákon vyžaduje či připouští. Pokud přesto základní povolení bez dalšího obsahuje pouze uvedení povinností vyplývajících ze zákona, nemůže to mít pro provozovatele negativní následky, například v podobě zpřísnění právní kvalifikace zjištěného protiprávního jednání. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že právě k tomu došlo v nyní projednávané věci. Ze strany právního předchůdce žalobkyně byla porušena povinnost vyplývající z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Ačkoliv tím byla porušena i povinnost vyplývající ze základních povolení, přesto nebylo možné žalobkyni za takové porušení postihnout, neboť povinnosti obsažené v základních povoleních podle krajského soudu představovaly pouhé zopakování povinností plynoucích ze zákona.

[11] V této souvislosti se krajský soud přidržel i závěrů plynoucích z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32, v němž soud aproboval závěr krajského soudu o porušení § 68 odst. 1 a odst. 4 zákona o hazardních hrách za situace, kdy v provozovně tamější stěžovatelky nebyl u žádného stolu živé hry přítomen krupiér, který by byl schopen živou hru aktivně nabízet a obsluha provozovny byla vytižena jinými činnostmi.

[12] S ohledem na uvedené krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesprávné právní kvalifikace protiprávního jednání žalobkyně. To správní orgány nesprávně podřadily pod přísněji trestnou skutkovou podstatu přestupku spočívající v porušení podmínek základního povolení podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách, ač podle krajského soudu mělo být jednání žalobkyně kvalifikováno podle § 123 odst. 3 písm. g) téhož zákona, jako jednání spočívajícího v porušení zákonného požadavku vyplývajícího z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách.

[13] Zbylé žalobní body, které se taktéž vztahovaly k právnímu posouzení daných přestupků (uvedených ve výroku I. rozhodnutí o přestupku), již krajský soud důvodnými neshledal, stejně jako námitky, které žalobkyně uplatnila k dalšímu přestupku kvalifikovanému podle § 123 odst. 3 písm. k) zákona o hazardních hrách (II. výrok rozhodnutí o přestupku). S odkazem na § 72 odst. 3 posledně uvedeného zákona krajský soud dovodil povinnost žalobkyně zajistit monitorování herního prostoru v takové kvalitě, aby bylo z pořízeného záznamu seznatelné označení žetonů. Ztotožnil se se závěry správních orgánů, že z pořízené fotodokumentace z *kamery 3* vyplývá, že správní orgány dospěly ke správnému závěru o naplnění skutkové podstaty daného přestupku ze strany žalobkyně. Nepřisvědčil ani námitce o absenci naplnění materiální stránky uvedeného přestupku.

[14] Závěrem se krajský soud stručně vyjádřil ke zbylým žalobním námitkám proti rozhodnutí správních orgánů (námitce nepřezkoumatelnosti; námitce, že celní úřad do protokolu o kontrolách zahrnul domněnky a právní závěry, které nemají oporu ve zjištěném stavu; námitce, že ve výroku rozhodnutí o přestupku nebyl dostatečně určité vymezen čas spáchání přestupků), kterým však nepřisvědčil. K námitce nepřiměřené výše uložené pokuty krajský soud dodal, že se jí nezabýval, neboť to bylo předčasné vzhledem k tomu, že částí zrušil výrok o vině, a tím pozbyl podklad výrok o úhrnném trestu.

III.

[15] Proti I. výroku napadeného rozsudku se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje v uvedeném rozsahu napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítá, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru o chybné právní kvalifikaci jednání žalobkyně. Základní povolení je nezbytnou podmínkou pro provozování příslušných druhů hazardních her pro konkrétní subjekt a je konkrétním individuálním správním aktem veřejnoprávního charakteru. Bez takového povolení není možné provozovat hazardní hru a při jeho porušení lze toto povolení odejmout. Žalobkyně tedy byla vázána nejen zákonem o hazardních hrách, ale i základním povolením a jeho podmínkami, které doplňují, konkretizují či zpřísňují povinnosti vycházející ze zákona o hazardních hrách. Ani stěžovatel pak není oprávněn přezkoumávat přiměřenost podmínek základního povolení. Výklad krajského soudu je nesprávný, přinášející absurdní důsledky a reálnou nemožnost postihovat uložené povinnosti v konkrétních případech. Svoje námitky podporuje i podrobnou citací důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách a odkazem na odbornou literaturu.

pokračování

[17] Stěžovatel s odvoláním na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32 (z něhož vycházel i krajský soud v napadeném rozsudku), a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 55 Af 58/2020-33, poukazuje na z nich vyplývající pravidlo, že co započitatelný stůl živé hry, to povinný krupiér s kompletními náklady na něj, po celou provozní dobu kasina.

[18] Podle stěžovatele § 68 zákona o hazardních hrách definuje podmínky, za kterých lze danou provozovnu s hazardními hrami označovat za kasino, a stanoví přísné podmínky k jejímu provozování. V souladu s § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách musí být v kasinu umožněna hra nejméně u tří hracích stolů živé hry, což znamená ne méně než u tří hracích stolů živé hry. V základním povolení pak tento počet může být zvýšen. Pokud základní povolení obsahuje přísnější podmínku, než jaká je uvedena v zákoně, pak mezi nimi platí vztah speciality. Stěžovatel přitom vyslovuje obecný souhlas s tím, že pokud dojde v základním povolení k pouhému zopakování povinnosti zakotvené v zákoně o hazardních hrách pro malá kasina, v nichž jsou právě a pouze tyto tři stoly, pak platí závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 236/2020-45, na něž poukázal krajský soud v napadeném rozsudku. Tyto závěry však nelze bez dalšího aplikovat na všechny případy a na velká kasina, která by při takovém výkladu byla sankcionována stejně, jako ta malá.

[19] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel zaujímá stanovisko k závěrům obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020-32, z něž krajský soud také v napadeném rozsudku vycházel, když upozornil, že i když v dané věci došlo ze strany provozovatele kasina jak k porušení zákona, tak i podmínek specifikovaných v základním povolení, nedošlo k revizi úvah správních orgánů, které provozovatele sankcionovaly pouze za porušení zákonné povinnosti ve smyslu § 68 odst. 1 a 4 zákona o hazardních hrách. Stěžovatel v tomto ohledu upozorňuje na to, že ač v odkazované věci došlo k potrestání provozovatele kasina za nedodržení zákonné povinnosti plynoucí z posledně uvedeného ustanovení zákona o hazardních hrách, jednalo se relativně málo významnou věc (s výší uložené pokuty v rozsahu 25.000 Kč), která byla komplikovanější pro několik sbíhajících se rozdílných skutků. Z těchto sbíhajících skutků byl již jiný z nich kvalifikován jako přísnější přestupek záležející v porušení základního povolení a mělo by pouze akademický význam u dalšího z nich procesně narovnávat právní kvalifikaci na přestupek spočívající opět v porušení základního povolení namísto zákonné povinnosti. Žalovanému správnímu orgánu v dané věci nadto nebylo nesprávné právní posouzení tohoto přestupku namítáno a ani žalovaný z předešle uvedených důvodů (toliko akademický význam) z úřední povinnosti nedospěl k závěru o potřebě revidovat právní posouzení tohoto dílčího skutku v neprospěch tamního obviněného. Ani správní soudy posléze nebyly oprávněny tuto otázku řešit v neprospěch obviněného bez jeho námítky a z mlčení obou rozsudků správních soudů v této dílčí otázce nelze činit pozitivní závěr o možnosti přezkoumání této otázky, tak jak k věci přistoupil krajský soud v napadeném rozsudku. Z odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu byla ostatně publikována právní věta týkající se jiného skutku a dotčená poznámka v závěru rozsudku o naplnění § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách byla zjevně učiněna mimo *ratio decidendi* i co se týče kasačního přezkumu tohoto dílčího skutku.

[20] V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatel odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 14 Af 33/2020-42, který podrobněji ozřejmil pravidlo *jedna živá hra, jeden krupiér*, které se promítá do konkrétní povinnosti dopadající na provozovatele kasin a do správního trestání jejího porušení.

IV.

[21] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že je kasační stížnost nedůvodná. Se závěry krajského soudu však souhlasí pouze potud, že stěžovatel nemůže rezignovat na náležitou, určitou a správnou právní kvalifikaci přestupku, ze kterého žalobkyni obviňuje a za který ukládá trest. Žalobkyně dodává, že jí není zřejmé, z čeho celní úřad a stěžovatel dovozují povinnost přítomnosti stálého počtu krupierů rovnajícího se minimálně počtu stolů živé hry bez ohledu na počet osob v provozovně nebo zájem o tuto živou hru. Takový výklad zvolený správními orgány považuje za extenzivní. Žalobkyně umožňuje hru u hracích stolů živé hry přesně tak, jak ukládá § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách i bod 15 čl. IV základních povoleních. Je však podle ní na uvážení provozovatele kasina, jakými opatřeními zajistí toto umožnění hry u započitatelných stolů. V další části svého vyjádření žalobkyně detailně brojí proti skutkovým zjištěním a postupu kontrolní skupiny při kontrole a pokusu o zkoušku živé hry zcela ve shodě se žalobou. Závěrem žádá, aby po vrácení věci stěžovateli byla věc znovu prošetřena v kontextu jí uvedených námitek proti rozhodnutí o přestupku a napadenému rozhodnutí obsažených ve vyjádření ke kasační stížnosti.

V.

[22] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost je důvodná, byť z jiných než stěžovatelem uplatněných důvodů.

[24] Nejvyšší správní soud totiž shledal, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou, k níž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, i když nebyla v kasační stížnosti výslovně namítána. Krajský soud při posouzení věci porušil zásadu vyplývající z § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť překročil rámec soudního přezkumu vymezený žalobou a v ní obsaženými žalobními body. Napadené rozhodnutí zrušil z důvodu, který v žalobě uplatněn nebyl, a přitom se nejednalo o otázku, k níž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, jak Nejvyšší správní soud dále vyloží. Byl tudíž naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[25] Ze žaloby pro účely posouzení nynější věci mimo jiné vyplývá, že žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí jednak námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí i rozhodnutí o přestupku, a dále namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí proto, že správní orgány nepřihlédly ke zjištěnému skutkovému stavu, překročily meze správního uvážení nedovoleným a nepřiměřeně extenzivním výkladem aplikované právní normy, čímž došlo k nedůvodnému a nedovolenému poškozování žalobkyně a jejího práva na podnikání. Žalobkyně v žalobě také namítala, že věc byla posuzována bez řádného

pokračování

zkoumání naplnění materiální stránky přestupků a tvrdila, že uložená sankce je nepřiměřená.

[26] Žalobkyně konkrétně k právnímu posouzení věci provedenému správními orgány namítala, že podřazení jejího jednání ve výroku I. rozhodnutí o přestupku pod skutkovou podstatu podle § 123 odst. 3 písm. c) zákona o hazardních hrách [správně zřejmě § 123 odst. 1 písm. c) téhož zákona - poznámka soudu] považuje za přísné a nepřiléhavé smyslu a účelu právní úpravy. Celní úřad se totiž dopustil nedovoleného a nepřiměřeně rozšiřujícího výkladu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Úkolem obsluhy živé hry podle stěžovatelky není ve smyslu posledně citovaného ustanovení stát u prázdných stolů živé hry, když o ni žádný návštěvník nejeví zájem. Žalobkyně tedy v žalobě namítala, že není zřejmé, z čeho celní úřad i žalovaný vyvozují povinnost stálé přítomnosti stálého počtu krupíerů rovnajícího se minimálně počtu stolů živé hry bez ohledu na počet osob v provozovně nebo zájem o tuto živou hru. Podle jejího názoru má být ponecháno na provozovateli a jeho uvážení, jakými opatřeními zajistí umožnění hry u stolů živé hry. Práva provozovatele, tedy žalobkyně, nelze omezovat ve větším rozsahu v návaznosti na extenzivní výklad ustanovení zákona.

[27] Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s., *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.*

[28] Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012-48, uzavřel, že „[p]odle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Z tohoto ustanovení plyne, že bylo na žalobkyni, aby v zákonné lhůtě soustředila důvody, v jejichž mezích mělo být správní rozhodnutí soudem přezkoumáno. Soudní přezkum tedy není a ani nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Určující pro soudní přezkum je rozsah žalobních bodů. Výslovná výjimka je obsažena pouze v § 76 odst. 2 s. ř. s. Podle ní soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí.

[24] Druhá, judikaturou dotvořená výjimka vyplývá z povahy věci. Postup z moci úřední přichází v úvahu u většiny vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to za podmínky, že nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Jinými slovy, soud jde nad rámec žalobních námitek tehdy, pokud rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence, nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, část VI., č. 1546/2008 Sb. NSS, resp. usnesení téhož senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 15). Příkladem by mohl být rozpor výroku a odůvodnění rozhodnutí nebo naprostá nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 16/2010 - 105, body 28 a 29).“

[29] Správní soud je tedy sice povinen z úřední povinnosti přihlížet k některým těžkým a zásadním vadám správního rozhodnutí (jako je například jeho nicotnost či

nepřezkoumatelnost), nicméně není oprávněn, ale ani povinen za žalobce (zde žalobkyni) domýšlet námitky či dotvářet příliš obecné žalobní námitky z vlastní iniciativy.

[30] V nyní projednávané věci žalobkyně námitky stran nesprávné právní kvalifikace přestupků obsažených v I. výroku rozhodnutí o přestupku neuplatnila. Nenamítala, že jí vytýkané jednání mělo být právně kvalifikováno jako porušení zákonné povinnosti vyplývající z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách naplňující znaky skutkové podstaty § 123 odst. 3 písm. g) uvedeného zákona namísto správními orgány zvolené právní kvalifikace založené na porušení základního povolení [§123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách]. Uvedenou argumentaci neuvedla ani v části žaloby, na niž odkázal v napadeném rozsudku krajský soud, v níž žalobkyně tvrdila extenzivní výklad aplikované právní úpravy ze strany správních orgánů. Z námitek žalobkyně obsažených v žalobě je zcela zřejmé, že brojí proti závěru celního úřadu a stěžovatele, že z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách a ze základního povolení vyplývá povinnost, aby u každého stolu živé hry byl po celou dobu přítomen jeden krupiér. Právě to totiž žalobkyně považuje podle obsahu uplatněných žalobních námitek za onen extenzivní výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách a za nesprávné právní posouzení, nikoliv samotnou právní kvalifikaci jejího jednání spočívající v podřazení pod skutkovou podstatu zakotvenou v § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách. Uvedené ostatně potvrzují i nynější argumenty, jež žalobkyně uvádí ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Žalobkyně totiž setrvale zastává názor, že povinnost, aby u každého stolu živé hry byl po celou dobu přítomen jeden krupiér, ze zákona nevyplyvá.

[31] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že krajský soud k posouzení věci (nad rámec žalobních bodů) přistoupil s odkazem na závěry vyslovené v usneseních rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87 a ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, jichž se výslovně dovolává. Ty však na nyní projednávanou věc bez dalšího vztáhnout nelze. Z uvedených usnesení rozšířeného senátu lze totiž dovodit, že správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. a Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti jsou povinny k použití nesprávného právního předpisu nebo nesprávného ustanovení právního předpisu přihlídnout jen tehdy (nejde-li o případy, kdy je tak povinen učinit z úřední povinnosti, což však není nyní posuzovaný případ), jestliže *„žalobce uplatnil včasné žalobní námitky týkající se zákonnosti napadeného rozhodnutí, jejichž vypořádáním by musel soud akceptovat aplikovatelnost takové právní úpravy na projednávaný případ“* (viz odst. [28] usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 As 156/2018-110). I ve věcech správního trestání totiž Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (srov. např. opět posledně citované usnesení rozšířeného senátu) setrvale zdůrazňuje dispoziční zásadu, na níž je správní soudnictví primárně založeno.

[32] Jak již shora uvedeno, v souzené věci žalobkyně v žádné ze žalobních námitek nesměruje k otázce nesprávné právní kvalifikace jejího jednání ve smyslu použití nesprávné právní úpravy, resp. nesprávného ustanovení zákona o hazardních hrách, tedy namísto kvalifikace přestupků vymezených ve výroku I. rozhodnutí o přestupku jako přestupků podle § 123 odst. 1 písm. c) zákon o hazardních hrách, jako přestupků podle § 123 odst. 3 písm. g) téhož zákona. Pouze opakovaně namítá, že neporušila žádnou povinnost, neboť

pokračování

podle ní správní orgány extenzivně vykládají § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách proto, že z něj dovozují pravidlo *jedna živá hra, jeden krupiér*, a to po celou dobu provozování kasina.

[33] K otázce, že shora uvedené pravidlo vyplývá ze samotného § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách (*V kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina*), se Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve zmiňovaném rozsudku č. j. 6 As 196/2020-32, který prošel také testem ústavnosti (viz usnesení ze dne 20. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 2990/20).

[34] V nyní souzené věci jde o případ, v němž podle základních povolení (bod 15 čl. IV.) „[p]rovozovatel 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“. Není přitom sporu, že stěžovatelka měla v obou kasinech, v nichž proběhla kontrola (v Mělníku a Benešově), umístěny v souladu s povoleními k umístění kasina 4 stoly živé hry (blíže viz odst. 9. a 10. napadeného rozsudku). Na základě toho krajský soud shledal, že „orgány celní správy si byly vědomy, že žalobkyně svým jednáním porušovala zákonnou povinnost vyplývající z § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, zároveň však vycházely z úvahy, že podstata těchto protiprávních jednání (skutků) spočívá v porušení podmínek stanovených pro provozování hazardní hry v základních povoleních, a proto tato jednání kvalifikovaly jako přestupky podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách (...)“. Krajský soud na základě výše uvedeného a s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2021, č. j. 2 As 236/2020-45, dospěl k závěru, že „zákon o hazardních hrách postihuje určité zákonné povinnosti samostatnou skutkovou podstatou, (...) nelze přestupce postihnout za porušení totožné povinnosti nadbytečně deklarované v základním povolení přísnější právní kvalifikací daného skutku jako přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách.“ Krajský soud uzavřel, že právě k takovému přísnějšímu postihu v souzené věci došlo a žalobkyně měla být postižena za nedodržení zákonné povinnosti podle § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách [a její jednání tedy mělo být kvalifikováno jako přestupek podle § 123 odst. 3 písm. g) uvedeného zákona], a nikoliv za nedodržení podmínek základního povolení.

[35] Jakkoliv lze v obecnosti se shora citovanými závěry obsaženými v napadeném rozsudku souhlasit, v souzené věci pro ně nebyl prostor. Nenastal totiž případ předvídaný judikaturou Nejvyššího správního soudu, umožňující zohlednit případnou vadu napadeného rozhodnutí *ex officio*. I když stěžovatelka v žalobě uplatnila námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí, tato nesměřovala k nesprávné právní kvalifikaci jí vytýkaného jednání. Rozšířený senát ve výše již citovaném usnesení č. j. 10 As 156/2018-110 ovšem připustil možnost vykročit z mezí žalobních bodů pouze tehdy, pokud při vypořádání námítky nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí uplatněné včas v žalobě by musel soud akceptovat aplikovatelnost právní úpravy, která vůbec není aplikovatelná na projednávaný případ. A o takovou věc se zde nejedná.

[36] S ohledem na obsah a rozsah žalobních námitek k přestupkům formulovaným v I. výroku rozhodnutí o přestupku totiž námitky směřovaly výlučně k výkladu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, pokud jde o pravidlo *jedna živá hra, jeden krupiér*, po celou dobu

provozu kasina. Závěr o této otázce nevyžadoval ze strany krajského soudu aplikaci právní normy, která na daný případ vůbec nedopadá a pro který by mohl vykročit mimo rámec vymezený žalobními body. Prostor pro výluky z § 75 odst. 2 s. ř. s. tudíž v souzené věci ani podle zmíněných závěrů přijatých rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu nebyl.

[37] Krajský soud tudíž v daném případě neměl možnost přistoupit při svém přezkumu k posouzení toho, zda celní úřad a žalovaný provedli správnou právní kvalifikaci vytýkaného jednání či nikoliv, neboť tímto směrem výtky žalobkyně nesměřovaly a vyřešení této otázky nebylo pro stěžovatelkou rozporovaný výklad § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách rozhodné. Jinými slovy, v souzeném případě to byla sama žalobkyně, která založila svoji žalobní argumentaci pouze na nesprávném (či extenzivním) výkladu § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, a výklad tohoto ustanovení, ať by již byl jakýkoliv, nemohl nikterak ovlivnit závěry správních orgánů týkající se právní kvalifikace skutků jako jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách (*Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provozuje hazardní hru v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení, schváleném herním plánem nebo provozuje hazardní hru prostřednictvím jiného modelu technického zařízení, než jaký byl v základním povolení schválen*). Námitky žalobkyně, kterými se vymezovala proti pravidlu *jedna živá hra, jeden krupiér*, tak v podstatě stály mimo *ratio decidendi* napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí o přestupku, neboť správní orgány stěžovatelce vytýkaly jednání v rozporu se základním povolením.

[38] Nejvyšší správní soud přitom nikterak nehodnotí, zda tato právní kvalifikace skutků přijatá správními orgány byla v souzeném případě správná či nikoliv (zda tedy v souzeném případě došlo k situaci, k níž se Nejvyšší správní soud vyjadřoval v rozsudku č. j. 2 As 236/2020-45), nýbrž pouze shledal, že námitky žalobkyně proti uvedené právní kvalifikaci nesměřovaly a současně nešlo ani případ, v němž by podle závěrů rozšířeného senátu v usnesení č. j. 10 As 156/2018-110 mohl krajský soud tuto otázku řešit z úřední povinnosti, tj. bez příslušné námítky uplatněné v rámci včasných žalobních bodů. Přestože tedy argumentace žalobkyně v žalobě, pokud jde o pravidlo *jedna živá hra, jeden krupiér* byla obsáhlá, neobsahovala žádné námitky, které by vyjadřovaly nezákonnost právní kvalifikace jejího jednání jako přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách, tedy podřazení zjištěného skutkového stavu pod tuto skutkovou podstatu přestupku.

[39] V důsledku nerespektování pravidla vyplývajícího z § 75 odst. 2 s. ř. s. však krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost z důvodu vnitřní rozpornosti jeho odůvodnění. Krajský soud totiž v napadeném rozsudku předeslal, že přezkum napadeného rozhodnutí provede podle pravidel vyplývajících z § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. (viz odst. 21. napadeného rozsudku), v další části odůvodnění tohoto rozsudku však již uvedená pravidla nerespektoval a meze soudního přezkumu vyplývající ze včas uplatněných žalobních bodů překročil, aniž byly splněny podmínky, za nichž může posuzovanou otázku právní kvalifikace skutků vymezených v I. výroku rozhodnutí o přestupku posoudit *ex officio*. Krajský soud navíc výslovně zdůraznil, že si je vědom skutečnosti, že námitky žalobkyně co do nesprávné kvalifikace jejích skutků explicitně z žaloby nevyplývají (viz odst. 30. napadeného rozsudku). Přestože svůj postup podložil judikaturou Nejvyššího správního soudu, která měla jeho přezkum nad rámec žalobních

pokračování

bodů odůvodnit, uvedená judikatura na nyní projednávanou věc nedopadá, což rozsah přezkumu krajského soudu nad rámec žaloby vyloučilo. Tím krajský soud učinil odůvodnění napadeného rozsudku vnitřně rozporným. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost z důvodu jeho vnitřní rozpornosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je přitom vadou, k níž Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[40] S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud shledal naplněným kasační důvod podle 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nemohl se již zabývat stěžovatelem uplatněnými námitkami uplatněnými s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť výše vytčené nedostatky takovému věcnému přezkumu brání.

VI.

[41] Nejvyšší správní soud z důvodů shora vyložených napadený rozsudek v rozsahu I. a také III. výroku (o nákladech řízení, který je výrokem závislým) zrušil a věc vrátil krajskému soudu v uvedeném rozsahu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[42] V dalším řízení tudíž krajský soud opětovně rozhodne o žalobě, avšak výlučně v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů, jež v souzené věci tvoří rámec soudního přezkumu v souladu s § 75 odst. 2 větou první s. ř. s.

[43] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. února 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu