



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobkyně: **Petra Bardonová**, místem podnikání Lomnického 1195/4, Praha 4, zast. Mgr. Ing. Janem Drobným, advokátem, se sídlem Breitfeldova 704/1, Praha 8, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2021, č. j. 32776-5/2021-900000-311, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2023, č. j. 6 Af 7/2022-67,

t a k t o :

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

### Odůvodnění:

#### I. Dosavadní průběh řízení

[1] Nadepsaným rozhodnutím žalovaný k odvolání žalobkyně změnil rozhodnutí Celního úřadu pro hlavní město Prahu (dále též „celní úřad“) ze dne 13. 3. 2021, č. j. 240529/2021-510000-12, tak, že snížil uloženou pokutu z částky 750.000 Kč na částku 400.000 Kč; ve zbytku odvolání žalobkyně zamítl. Rozhodnutím celního úřadu byla žalobkyni uložena pokuta za správní delikt podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném k 13. 3. 2017 (dále jen „zákon o hazardních hrách“), kterého se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, která v rozporu s § 7 odst. 2 tohoto zákona provozuje hazardní hru, k níž nebylo uděleno povolení nebo která nebyla řádně ohlášena. Dále jí byl uložen trest propadnutí věci spojené s provozováním hazardních her podle § 123 odst. 12 zákona o hazardních hrách a § 125 zákona o hazardních hrách za použití § 2 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“); jednalo

se o finanční prostředky v celkové výši 77.624 Kč, které byly zadrženy při kontrole provedené dne 13. 3. 2017. Dále byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Současně bylo prvostupňovým rozhodnutím rozhodnuto vůči neznámému vlastníku o zabránění celkem 15 kusů technických herních zařízení včetně všech částí, součástí a příslušenství, počítačky mincí, počítačky bankovek, plastových a papírových klubových karet, čipové karty a finanční hotovosti z technických zařízení ve výši 2.470 Kč, které byly rovněž zadrženy při kontrole provedené dne 13. 3. 2017. Správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že dne 13. 3. 2017 v provozovně „SA TELIT bar“ nacházející se na adrese Hvězdova 1281/29, Praha 4 (dále též „provozovna“ či „bar“), v rozporu s § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách provozovala prostřednictvím 15 kusů technických herních zařízení (dále též „THZ“) hazardní hru ve smyslu § 3 odst. 2 písm. e) zákona o hazardních hrách, aniž by měla k provozování předmětné hazardní hry povolení ve smyslu § 85 zákona o hazardních hrách.

[2] Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným. Ačkoli je pravda, že žalovaný konkrétně nereagoval na argumentaci žalobkyně v odvolání, že celní úřad nedostatečně zkoumal pracovněprávní dokumenty obslužného personálu ve vztahu k provozu zařízení pro kurzovní sázky a videohry, žalovaný dostatečně vysvětlil, proč je provozování THZ bez patřičného povolení přičitatelné žalobkyni, která svými zaměstnanci obsluhovala přítomné hráče, hru jim umožňovala, vyplácela výhry atd. Městský soud vysvětlil, že žalovaný správně vyložil pojem „provozování hazardních her“ tak, že zahrnuje též faktické umožnění hazardních her bez patřičného povolení, a to i osobami odlišnými od majitelů THZ. Odmítl jako dissimulaci formální konstrukci, kdy THZ v zařízení žalobkyně měl provozovat spolek Klubové a sportovní hry, z.s. (dále též „spolek“) výlučně za účelem zajištění zábavy pro své členy, přičemž zaměstnanci žalobkyně měli se spolkem formálně uzavřeny dohody o provedení práce. Nerozhodné rovněž je, že se správním orgánům nepodařilo zjistit skutečného vlastníka THZ, podstatné je, že tyto fakticky provozovala žalobkyně. Není pravdou, že nebyl prokázán provoz všech 15 ks THZ. Ačkoli kontrolori celního úřadu provedli kontrolní nákup pouze na dvou přístrojích, zároveň ověřili funkčnost ostatních THZ kontrolními vklady financí. Nebylo třeba prokazovat zavinění žalobkyně, neboť správní delikt podnikající fyzické osoby je založen na objektivní odpovědnosti. Provozovna stěžovatelky byla označena pouze jako ATELIT Bar, aniž by bylo zákazníkům viditelné jakékoli označení herny názvem spolku. Byl ovněž dostatečně zjištěn podíl žalobkyně na zisku z her. Nebyla ani porušena zásada *ne bis in idem*. Je sice pravda, že trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu 2 byla žalobkyně uznána vinnou za podobné jednání, ovšem není zde dána jednota skutku, neboť se jednalo o provozování nelegálních hazardních her v jiné provozovně v jiném čase a odlišný je i způsob provedení (onde žalobkyně vystupovala jako vedoucí pobočky jiného spolku „Život je hrou“). Ačkoli správní orgány neprovedly všechny žalobkyní navržené důkazy, tento postup přiléhavě odůvodnily.

[3] Pokud žalobkyně brojila též proti výši uložené pokuty, městský soud poukázal na to, že správní soud není oprávněn nahrazovat správní uvážení žalovaného ohledně stanovení výše pokuty svou vlastní úvahou. Přezkoumává tedy pouze naplnění zákonných kritérií při výkonu správního uvážení a to, zda toto uvážení správní orgán náležitě odůvodnil. Žalovaný správně shledal vysokou společenskou nebezpečnost jednání žalobkyně, která

pokračování

ignorovala povolovací řízení ohledně provozování THZ, čímž umožnila účast na hře případně osobám, kterým hru zákon zakazuje, a získala neoprávněnou konkurenční výhodu oproti legálním provozovatelům. Rovněž správně bylo k tíži žalobkyně přičteno, že nyní postižené jednání zahájila poté, co již bylo ohledně podobného deliktu (v jiné provozovně) zahájeno trestní řízení, které vyústilo ve vydání trestního příkazu. Přitěžující je i okolnost velkého množství provozovaných THZ (15). Nelze žalovanému vytknout ani to, že nebyla přesněji zjištěna a ve výroku rozhodnutí specifikována doba závadného jednání žalobkyně – pokud toto období nebylo možné zjistit přesněji postačovalo, že správní orgány rozhodly, že žalobkyně takto jednala 13. 3. 2017, kdy to bylo zjištěno kontrolou celního úřadu. To, že byla doba spáchání deliktu takto vymezena, neznamena však bez dalšího polehčující okolnost, že by žalobkyně porušila zákon pouze v jediném dni. Horní hranice zákonného rozpětí trestu pokuty činí 50.000.000 Kč. Vzhledem k tomu uložená pokuta 400.000 Kč je relativně mírná, a to i při zohlednění zároveň uloženého trestu propadnutí zajištěné hotovosti. Žalovaný shromáždil dostatečné podklady pro závěr, že žalobkyně není zcela nemajetnou osobou, pokuta proto není likvidační.

[4] Nezákonný není ani výrok o propadnutí finanční hotovosti. Zákon nevyžaduje, aby bylo zjištěno vlastnictví propadnuté věci pachatelem deliktu, nýbrž postačuje, že mu věc „náleží“. Soud aproboval úvahu žalovaného o přiměřené použitelnosti definice v § 135 trestního zákoníku, tj. že postačuje, když s věcí pachatel v době páchaní deliktu nakládal jako s vlastní, aniž by byl zjištěn skutečný vlastník. Tato podmínka byla splněna – s financemi nakládali zaměstnanci žalobkyně, kteří z nich vypláceli výhry, aniž by např. vystavovali potvrzení jménem třetí osoby (spolku). Žalobkyně ostatně sama tvrdila, že zajištěná hotovost je její vlastnictví a představuje tržbu baru. Jednalo se též o prostředky získané spácháním deliktu: přinejmenším je totiž zřejmé, že tržby stěžovatelky byly v nezanedbatelné míře tvořeny útratou hráčů. Co se týče zabrání THZ, včetně hotovosti v jejich schránkách, soud konstatoval, že zákonné podmínky pro toto opatření byly též naplněny: jedná se o věci zadržené dle § 121 zákona o hazardních hrách, jejichž vlastník není znám a jež byly zadrženy. Navíc žalobkyně tímto opatřením není dotčena na vlastních právech, jestliže THZ nejsou v jejím vlastnictví.

[5] Městský soud neshledal ani prostor pro moderaci uloženého trestu, kterou žalobkyně navrhla. Pokuta je při dolní hranici zákonné sazby a nelze ji shledat zjevně nepřiměřenou. Ohledně majetkových poměrů žalobkyně vzal soud v úvahu skutečnosti známé mu z úřední činnosti – z řízení pod sp. zn. 6 Af 2/2023, z nichž dovodil, že žalobkyně pravidelně splácí doměřenou daň z hazardních her ve výši 361.690 a penále 72.338 Kč. Rovněž u posuzované pokuty bylo žalobkyni povoleno její hrazení ve splátkách 5.555 měsíčně, které žalobkyně řádně platí. I z toho je patrné, že pokuta není zjevně nepřiměřená.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu spočívající v tom, že nebyly provedeny důkazy potřebné k prokázání, že stěžovatelka není provozovatelem ani vlastníkem předmětných THZ. Stěžovatelka svou podnikatelskou činnost provozovala výhradně na baru, který měla v pronájmu od společnosti SKOKY a.s. THZ byly umístěny v prostorách, které měl pronajatý spolek, nikoli stěžovatelka, která k předmětným THZ

nemá žádný právní ani faktický vztah a není ani členkou spolku. Správní orgány nevedly žádné dokazování ve vztahu ke spolku jako podnájemci prostor, v nichž k zajištění THZ došlo, ani ke společnosti SKOKY, a. s. (pronajímateli prostor baru) ani panu P. S. (vlastníku nemovitosti, s nímž měl podnájemní smlouvu spolek), přičemž ani městský soud v tomto směru nezjednal nápravu.

[7] Nepodložený a účelový je závěr o přičitatelnosti jednání zaměstnanců stěžovatelce, kdy tito zaměstnanci nebyli konkretizováni ani vyslechnuti. Naopak z protokolu o výsledku členky spolku a zároveň zaměstnankyně stěžovatelky paní Z. P., která v souvislosti s činností spolku vypovídala u Specializovaného finančního úřadu dne 5. 1. 2022, plyne, že THZ byly do provozovny umístěny spolkem a stěžovatelka s nimi neměla nic společného, nikdo z barmanů nevyplácel výhry z THZ a peníze z baru byly oddělené. Z opominutých důkazů tedy plyne, že došlo-li k činnosti v souvislosti s provozem THZ ze strany zaměstnanců stěžovatelky, bylo to bez jejího vědomí a ti tak činili jako členové spolku, nikoli jako její zaměstnanci. V řízení nebylo prokázáno, že by jednání členů spolku a zároveň zaměstnanců stěžovatelky ve vztahu k THZ bylo přičitatelné stěžovateli.

[8] Není správný závěr městského soudu, který námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného spočívající v opominutí vypořádání tvrzení stran existence zařízení pro kurzovní sázky, označil jako „vedlejší odvolací námitky“, jejíž vypořádání by nebylo způsobilé zvrátit výrok napadeného rozhodnutí. Žalovaný se nijak nevypořádal s tvrzením stěžovatelky, že v prostoru baru SATELIT bylo též legálně umístěno zařízení pro kurzovní sázky (spol. Synot tip) a videohry, kdy ustanovení o pracovní náplni konkretizované dále odkazovalo právě k obsluze tohoto zařízení. Vzor dohody o provedení práce navíc stěžovatelka užívá dlouhodobě a tato byla ze své povahy každoročně obnovována.

[9] Rozsudek městského soudu je též nepřezkoumatelný. Městský soud konstatoval, že distancování stěžovatelky od provozu THZ bylo vyvráceno zněním Dohody o provedení práce uzavřené mezi stěžovatelkou a paní Z. P., v níž je mimo jiné jako náplň práce uvedena „kontrola chodu herny“. Z toho, že platnost smlouvy je datována k 1. 1. 2017 a spolek vznikl 20. 12. 2016, dále soud dovodil, že stěžovatelka byla do chodu herny zapojena. Rozhodující orgány tak vzaly selektivně za prokázané pouze ty skutečnosti, které jim zapadaly do konstrukce stěžovatelky jako provozovatele THZ, jiné důkazy, hovořící ve prospěch stěžovatelky, buď vůbec neprovedly, nebo nevzaly v potaz. Takový postup je v rozporu s pravidly pro hodnocení důkazů, když v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu nebylo přihlédnuto ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Stěžovatelka obsáhle cituje judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu týkající se problematiky opomenutých důkazů. Tím, že městský soud aproboval neprovedení stěžovatelkou navrhaných důkazů „pro nadbytečnost“, aby následně přijal souhrnné skutkové a právní závěry o vině stěžovatelky ze spáchání deliktu, k nimž by však nemohl dospět, provedl-li by navržené dokazování, bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces.

[10] Městský soud pochybil také v tom, že aproboval přístup žalovaného při stanovení výše uložené sankce. Žalovaný jako „přítěžující okolnost“ při stanovení sankce zohlednil zahájení trestního řízení, resp. později vydaný trestní příkaz, kterým byla stěžovatelka uznána vinnou za spáchání přečinu neoprávněného provozování hazardní hry dle § 252 odst. 1 trestního řádu v jiné provozovně. Žalobní námitce stěžovatelky týkající se porušení

pokračování

principu dvojího trestání městský soud nepřisvědčil, neboť došel k závěru, že v namítaných případech není dána totožnost skutku. Ve vztahu ke stanovení výše peněžitě sankce však již tento závěr neuplatnil. Při stanovení výše sankce městský soud též nepřiléhavě odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2021, č. j. 51 Af 32/2020-33. V uvedeném rozsudku byla uložena pokuta ve výši 300.000 Kč za šest technických zařízení, která generovala neoprávněný zisk nejméně po dobu pěti měsíců a další čtyři technická zařízení generovala zisk po dobu měsíce a půl. Rovněž byly zohledněny příjmy dané osoby za rok 2018 a skutečnost, že tato osoba byla vlastníkem nemovitosti, ve které byla provozována restaurace. V tomto případě je jediným relevantním okamžikem, kdy mohla být činnost THZ v daném místě z hlediska rozsahu posuzována, jediný den – 13. 3. 2017, kdy celní orgán provedl kontrolu provozu toliko ve vztahu ke dvěma THZ učiněnou kontrolní hrou. Pouze k těmto dvěma THZ tak mohl být učiněn závěr, že byly provozuschopné a v provozu, a to pouze v jeden den. Sankce ve výši 400.000 Kč je zcela nepřiměřená a ve zjevném nepoměru k majetkové situaci stěžovatelky, která je osobou sociálně slabou a navíc matkou samoživitelkou. Uložená pokuta je pro stěžovatelku likvidační, přičemž ukládání likvidačních pokut je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu (Pl. ÚS 3/02).

[11] Ve vztahu k uloženému trestu propadnutí věci rozhodl městský soud tak, že byly naplněny obě zákonné podmínky jejího uložení, tzn. že šlo o finance náležející stěžovateli a že tyto finance byly získány správním deliktem. Stěžovatelka nesouhlasí s dovozením odpovědnosti (a vlastnictví) stěžovatelky konstrukcí přičitatelnosti jednání jejích zaměstnanců. V řízení také nebylo prokázáno, že zabavená částka byla získána správním deliktem, naopak tyto prostředky představovaly tržbu baru. Chybný je i závěr městského soudu, že rozhodnutí o zabránění a propadnutí věci státu se nedotýká stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv, jelikož bylo učiněno vůči neznámému vlastníku. Stěžovatelčiných práv se významně dotýká i vyřešení této otázky, a to ve vztahu ke správní exekuci, která proti ní byla neoprávněně v rámci projednávaného řízení vedena. Opatření zabránění věci bylo učiněno nezákonně.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nekonkretizuje vady rozsudku, opakuje odvolací námitky, a kasační stížnost je tak subjektivním vyjádřením nesouhlasu s výsledkem řízení. Zákon o hazardních hrách je veřejnoprávní normou a povinností, které adresátům ukládá, se nelze zprostit pomocí soukromoprávních ujednání. Stěžovatelka svou obranu staví na smlouvami vykonstruovaném nepřehledném právním stavu. Existence smluv sice zakládá reálnou možnost, že na straně pachatelů protiprávního jednání je více osob, tato skutečnost však nikterak neovlivňuje postavení stěžovatelky a výsledek správního řízení. Je-li určitému subjektu uložena pokuta v souladu se zákonem, opomenutí postihu jiného mu není ku prospěchu (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2013, č. j. 2 Afs 50/2012-241). Správní orgány při posouzení věci vycházely z reálného stavu zjištěného v průběhu kontroly, kdy kontrolujícím byly předloženy podklady vztahující se k provozovaným THZ, kterými by stěžovatelka, pokud by se na provozování hazardních her nepodílela, jen těžko disponovala. Dle protokolu o kontrole se podklady k provozování hazardních her nacházely různě v provozovně. V rámci kontroly také podala vysvětlení obsluhující zaměstnankyně paní K. V., která se k chodu provozovny vyjádřila způsobem, který korespondoval se zjištěními celních orgánů (zejména v rámci kontrolních nákupů).

[13] K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nevypořádání námitky, že v prostoru provozovny bylo umístěno zařízení pro kurzové sázky a videohry, což se mělo odrazit v obsahu dohody o provedené práci, žalovaný uvádí, že podané odvolání obsahovalo 50 bodů, proto žalovaný podání vypořádal vlastním uceleným systémem argumentů. Z protokolu o kontrole plyne, že zařízení pro kurzové sázky a videohry kontrole nebyly podrobeny. Stěžovatelce jako podnikající fyzické osobě svědčí objektivní odpovědnost za správní delikt. Obsah smlouvy byl vyložen ve vztahu ke zjištěným skutečnostem, tj. za stavu, kdy obsluha při kontrole bar a nepovolená THZ obsluhovala a dle jejího vyjádření i ona sama obsluhu technických zařízení chápala jako svou pracovní náplň. Pokud obsluha při kontrole jménem stěžovatelky prodala kontrolujícím občerstvení a současně jim umožnila hrát hazardní hry a vyplatila výhru, je pro spotřebitele nerozlišitelné, že jedná s různými osobami. Bylo prokázáno, že THZ generovala zisk, stěžovatelka hradila mzdu zaměstnancům, kteří technická zařízení obsluhovali v rámci pracovní doby a výhry byly vypláceny z peněz stěžovatelky. Stěžovatelka vynakládala výdaje na provozování hazardních her a je v rozporu s logikou, že by tak činila, aniž by ze zisku profitovala.

[14] K namítané likvidační výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že jestliže se stěžovatelka provozování hazardní hry bez povolení dopustila již dříve v jiné své provozovně, nyní provozovala celkem 15 THZ a za spáchaný delikt bylo možno uložit pokutu ve výši 50.000.000 Kč, je pokuta ve výši 400.000 Kč (0,8 % zákonem stanovené sazby) sankcí velmi mírnou. Ke dni zjištění projednávaného deliktu (13. 3. 2017) sice ještě nebyl trestní příkaz ve výše zmíněné věci vydán, ale z provedené kontroly dne 26. 1. 2023 v jiné provozovně stěžovatelka věděla, jak je provozování hazardních her bez povolení pod hlavičkou spolku represivními orgány hodnoceno. Majetková situace stěžovatelky byla dostatečně zohledněna, a to ve vztahu k předloženým podkladům. Nerelevantní je i argument stěžovatelky, že provozování THZ bylo prokazováno pouze k jedinému dni – dni kontroly. Stěžovatelka byla uznána vinnou deliktem, který byl zjištěn v den kontroly, a i za této okolnosti se jedná o delikt trvající. U trvajícího deliktu interval jeho páchaní plyne přímo ze skutkové podstaty deliktu, kdy k vyvolání a udržování protiprávního stavu bylo třeba sofistikovaného právního i faktického jednání stěžovatelky.

[15] Propadnutí finančních prostředků sloužících k výplatě výher bylo uloženo v souladu se zákonem. Pojem „věc náležející pachateli“ byl opakovaně vysvětlen žalovaným i městským soudem. Pokud tržby baru sloužily k vyplácení výher, není to důvod nesprávnosti nebo nezákonnosti napadeného rozhodnutí a rozsudku. Na odůvodnění napadených rozhodnutí žalovaný odkázal i v souvislosti se závěrem, že k pochybení nedošlo ani v případě správní exekuce. Předběžné opatření lze uložit komukoliv, tj. podmínka vlastnictví věci není zákonem vyžadována.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost je vadou tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatelka sama nenamítla. Teprve, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS).

[19] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů vykazují taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z podstatných námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Asz 27/2004-74).

[20] Namítanou nepřezkoumatelností napadený rozsudek netrpí. Městský soud v něm srozumitelně vysvětlil, v čem spočívá jádro sporu a stěžovatelkou uplatněné žalobní body přiměřeným způsobem vypořádal. Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že městský soud v bodu 50 napadeného rozsudku konstatoval, že distancování stěžovatelky od provozu THZ bylo vyvráceno zněním Dohody o provedení práce uzavřené s paní Z. P. (dále též „DPP“). V DPP je jako náplň práce uvedena „kontrola chodu herny“. Zároveň však městský soud sám připustil opomenutí žalovaného vypořádat se s tvrzením stěžovatelky, že předmětná formulace „kontrola chodu herny“ se vztahovala k obsluze zařízení pro kurzovní sázky a videohry, jež bylo v provozovně legálně umístěno. Současně městský soud konstatoval zapojení stěžovatelky do chodu herny i z úzké časové souvislosti mezi (opakovaným) uzavřením DPP (1. 1. 2017) a zřízením pobočky spolku (20. 12. 2016). Nejvyšší správní soud se s námitkou stěžovatelky neztotožnil. Uvedené závěry městského soudu byly dílčími body v uceleném systému argumentů, na jejichž základě městský soud dospěl k tomu, že stěžovatelka byla provozovatelkou dotčených THZ. Žalovaný i městský soud neposuzovali uvedenou DPP jednotlivě, ale ve vzájemné souvislosti s ostatními důkazy. Nevycházeli přitom ze stavu věcí tak, jak jej popisuje stěžovatelka za pomoci nepřehledného systému nájemních a podnájemních smluv, ale z reálného stavu a poměrů v provozovně tak, jak byly zjištěny během kontroly celního úřadu. Z faktického průběhu kontroly, tak jak je popsán v protokolu o kontrole celního úřadu ze dne 22. 4. 2017, č. j. 60535-13/2017-510000-61.1 (dále „protokol o kontrole“), i ze záznamu o podaném vysvětlení, jež v průběhu kontroly poskytla zaměstnankyně stěžovatelky paní K. V., plyne, že obsluhu THZ jako svou náplň práce chápala i sama zaměstnankyně a fakticky ji i provozovala. Žalovaný ani městský soud tedy nepochybili, když formulaci „kontrola chodu herny“ obsaženou v DPP vztáhli na obsluhu předmětných THZ.

[21] Pochybení Nejvyšší správní soud neshledal ani ve způsobu, jakým městský soud vypořádal žalobní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného spočívající v opomenutí vypořádat tvrzení týkající se obsluhy výše uvedeného zařízení pro kurzovní sázky a videohry. V bodě 44 napadeného rozhodnutí městský soud uvedenou námitku řádně vypořádal, když dospěl k závěru, že opomenutí uvedené vedlejší námitky nemohlo mít vliv

na zákonnost rozhodnutí žalovaného v posuzované věci. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů městského soudu odchýlit. Není povinností rozhodujícího orgánu reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jak v této souvislosti vyslovil Ústavní soud již v nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém.*“ Tak se stalo i v projednávané věci. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje napadené rozhodnutí věcně přezkoumat (viz přiměřeně rozsudky NSS 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). Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí není důvodná.

[22] Dle § 7 odst. 2 zákona o hazardních hrách je zakázáno provozovat hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení.

[23] Dle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách se správního deliktu dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že *v rozporu s § 7 odst. 2 provozuje hazardní hru.*

[24] Odpovědnost podnikající fyzické osoby za správní delikt dle citovaného ustanovení je koncipována jako odpovědnost objektivní, jež vzniká bez ohledu na zavinění. Nepřihlíží se tak k okolnostem subjektivní povahy. Důkazní břemeno ovšem leží na správním orgánu, jenž postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o správním deliktu. Prokáže-li správní orgán naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu, nastupuje objektivní odpovědnost obviněného, jenž se jí může zprostit jen prokázáním existence liberačního důvodu (§ 128 odst. 1 a 3 zákona o hazardních hrách, ve znění účinném do 30. 6. 2017).

[25] Zásadním tvrzením, jež se prolíná všemi stěžovatelčinými kasačními námitkami, je nedostatečné, resp. nesprávné zjištění skutkového stavu věci. Stěžovatelka trvá na tom, že není vlastníkem ani provozovatelem 15 ks THZ zadržených celním úřadem při kontrole dne 13. 3. 2017, k zadrženým THZ nemá žádný právní ani faktický vztah. THZ se nacházela mimo prostory pronajaté stěžovatelkou a stěžovatelka tvrdí, že nezajišťovala (sama ani prostřednictvím svých zaměstnanců) jejich provoz a obsluhu, ani jinak neumožňovala realizaci hazardních her. Příčinu nedostatečného zjištění skutkového stavu poté stěžovatelka vidí v neprovedení celé řady důkazů. Mezi opomenuté důkazy řadí zejména výslech pana P. S., majitele nemovitosti na adrese X, výslech zástupce společnosti SKOKY, a. s., jež měla v pronájmu prostory baru Satelit (které dále užívala stěžovatelka na základě podnájemní smlouvy právě s touto společností) a předně výslech statutárních orgánů spolku Klubové a sportovní hry, z. s., jenž měl v pronájmu od pana S. prostory, v nichž byla předmětná THZ zadržena. Zaměstnanci stěžovatelky byli zároveň členy uvedeného spolku, při provozu THZ tak jednali jako členové tohoto spolku a jejich jednání není přičitatelné stěžovatelce.

[26] Ze shora uvedeného protokolu o kontrole vyplynuly následující skutečnosti podstatné pro posouzení věci. Celní úřad zahájil u stěžovatelky dne 13. 3. 2017 kontrolu

pokračování

dodržování zákona o hazardních hrách. Při kontrole bylo zjištěno, že v provozovně stěžovatelky se nachází další prostor oddělený dveřmi, kde je umístěno 15 ks funkčních THZ. Vstup do prostoru byl možný volně s vědomím obsluhy kontrolované provozovny, resp. po předložení členské karty spolku Klubové a sportovní hry, která byla obsluhou kontrolované provozovny vystavena během předešlých návštěv (úkony předcházející kontrole). Dle závěrů kontroly bylo možno na uvedených THZ provozovat hazardní hry ve smyslu § 3 odst. 2 písm. e) zákona o hazardních hrách, přičemž nebylo k těmto THZ předloženo platné povolení. V rámci kontroly též celní úřad sepsal záznam o podaném vysvětlení sepsaný s obsluhou baru paní K. V., která mimo jiné uvedla, že v provozovně vykonávala práci pro stěžovatelku, přičemž mezi její pracovní povinnosti patřilo vyplácení výher THZ. Dále bylo zjištěno, že finanční prostředky nebyly v provozovně rozlišeny dle účelu použití, původu či vlastnictví. Výhra byla kontrolující osobě vyplacena obsluhou baru a z pokladny baru. V průběhu kontroly byly též nalezeny různé dokumenty související s provozováním hazardních her, a to v prostoru kontrolované provozovny stěžovatelky.

[27] V nyní projednávané věci nebyla existence protiprávního jednání – nepovoleného provozu THZ – rozporována. Stěžovatelka se hájí tvrzením, že není provozovatelkou dotčených THZ, jelikož k nim nemá ani žádný právní či faktický vztah. Dle rozsudku NSS ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 207/2018-32, č. 3855/2019 Sb. NSS platí: *„Každý, a je lhostejné, zda půjde o vlastníka technických zařízení, osobu, která bude mít zařízení v nájmu, či jakoukoli třetí osobu, kdo svým jednáním naplní znaky provozování či organizování loterie dle § 4 odst. 3 zákona o loteriích, aniž by šlo o povolené loterie, dopustí se jednání naplňujícího skutkovou podstatu správního deliktu podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích. Z hlediska naplnění této skutkové podstaty tedy není podstatné, kdo měl povinnost obstarat povolení k provozování loterie.“* V rozsudku citovaný zákon o loteriích byl nahrazen zákonem o hazardních hrách a jeho závěry jsou tak plně aplikovatelné i pro nyní posuzovanou věc. Není tedy rozhodné, že se nepodařilo zjistit vlastnické právo stěžovatelky k THZ, ani že část provozovny s herními zařízeními měl formálně v pronájmu jiný subjekt. Tyto skutečnosti nemohou stěžovatelku zprostit odpovědnosti za správní delikt, neboť správní orgány spolehlivě prokázaly, že stěžovatelka hazardní hry fakticky provozovala, a to prostřednictvím svých zaměstnanců, jak bude vysvětleno níže.

[28] K otázce přičitatelnosti jednání zaměstnanců stěžovatelky Nejvyšší správní soud uvádí následující. Pro posouzení, zda je stěžovatelka jako podnikající fyzická osoba odpovědná za spáchání deliktu v souvislosti s jednáním jejího zaměstnance, je podstatné, zda k porušení právních povinností došlo v souvislosti s místní, časovou a věcnou vazbou k podnikatelské činnosti stěžovatelky, tedy zda při činnosti, jíž byl způsoben protiprávní stav, zaměstnanec sledoval zejména z objektivního i subjektivního hlediska plnění svých pracovních úkolů (podle rozsudku NSS ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 As 213/2016-60, č. 3642/2017 Sb. NSS). Ze shora uvedeného protokolu o kontrole plyne, že zaměstnanci stěžovatelky se věnovali obsluze THZ, zpřístupnění prostor a vyplácení výher ve své pracovní době, přičemž se volně pohybovali mezi svým pracovištěm (prostor baru) a prostorem, kde byly umístěny THZ. Prostor, ve kterém byla THZ umístěna, nebyl přístupný jinak než přes provozovnu. Finance nebyly vedeny odděleně, výhry byly vypláceny z peněz baru a dokumenty vztahující se k THZ se nacházely též v prostorách baru. Jednání obsluhy tedy nebylo rozlišitelné na jednání jako zaměstnanec stěžovatelky a jednání člena spolku (podrobněji viz bod 54 napadeného

rozsudku). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu i správních orgánů, že obsluha baru jednala při obsluze THZ jako zaměstnanec stěžovatelky, a její jednání je tedy stěžovatelce přičitatelné.

[29] Za výše popsaného stavu správní orgány ani městský soud nepochybily, když již k dalšímu dokazování nepřistoupily. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není povinností soudu provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení, pokud je náležitě odůvodněno, z jakých důvodů navrhovaný důkaz nebyl proveden (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010-72). Neprovedení stěžovatelkou navrhovaných důkazů pro nadbytečnost městský soud jasně a srozumitelně zdůvodnil v bodě 47 napadeného rozhodnutí. Městský soud v uvedeném bodě přezkoumatelným způsobem odůvodnil, jaké úvahy jej vedly k tomu, že se ztotožnil s odůvodněním žalovaného ohledně zjištění skutkového stavu v souvislosti s určením provozovatele a vlastníka příslušných THZ a přičitatelností jednání jejích zaměstnanců stěžovatelce. Zdejší soud se s uvedeným vyhodnocením důkazní situace ztotožňuje a skutkový stav má za dostatečně zjištěný. V projednávané věci tedy Nejvyšší správní soud neshledal porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces a citovanou judikaturu týkající se problematiky opomenutých důkazů považuje za pro věc nepřiléhavou.

[30] Jelikož se kasační námitky v nyní posuzované věci v podstatné míře shodují s odvolacími i žalobními námitkami, Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné znovu opakovat již jednou řečené (ani to není jeho úkolem). Odkazuje tedy v dalších podrobnostech na odůvodnění napadeného rozsudku i odůvodnění rozhodnutí žalovaného, kdy obě tato rozhodnutí považuje za právně i věcně správná. Námitka nedostatečného zjištění skutkového stavu není důvodná.

[31] Stěžovatelka dále namítá nepřiměřenou výši uložené pokuty, kterou označuje vzhledem ke svým majetkovým poměrům za likvidační. S uvedenou námitkou se vypořádal vyčerpávajícím způsobem již městský soud v bodech 62 – 72 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se s jím uvedenými závěry ztotožňuje a neshledal důvod se od nich odchýlit. Městský soud správně uvedl, že stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, jehož zákonnost je soudem přezkoumatelná jen v omezeném rozsahu. Při posuzování zákonnosti uložené sankce je tak správní soud k žalobní námitce oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán při stanovení její výše zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil nebo zda uložená sankce není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Za likvidační pokutu považuje rozšířený senát v usnesení dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, „sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“

pokračování

[32] Městský soud i žalovaný ve svých rozhodnutích zdůraznili vysokou společenskou nebezpečnost jednání stěžovatelky i fakt, že nepovoleného provozu THZ se stěžovatelka dopustila za situace, kdy již byla vyšetřována pro spáchání přečinu neoprávněného provozování hazardních her dle § 252 odst. 1 trestního řádu, a to v jiné provozovně (za tento přečin byla později uznána vinnou trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 20. 4. 2018, č. j. 6 T 42/2018-549). Zohledněním uvedené okolnosti jako přitěžující při stanovení výše pokuty se správní orgány nedopustily ani pochybení ani porušení zásady zákazu dvojího trestání, jak již podrobně vysvětlil městský soud v bodě 65 napadeného rozsudku.

[33] Také ve vztahu k přiměřenosti výše uložené pokuty se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem městského soudu. Vzhledem k vysoké společenské nebezpečnosti jednání stěžovatelky je pokuta uložená ve výši 400.000 Kč v situaci, kdy horní hranice sazba zákonné sazby činí 50.000.000 Kč, sankcí spíše mírnou. Majetkové poměry pachatele správního deliktu (přestupku) nemohou být jediným rozhodujícím kritériem při stanovení výše sankce, tím by sankce ztratila na své účinnosti z hlediska individuální i generální prevence (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 As 9/2008). Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že v nyní projednávané věci žalovaný dostatečně zhodnotil majetkové poměry stěžovatelky ve vztahu k povinnosti uložit pokutu tak, aby neměla likvidační charakter. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pokutu uloženou celním úřadem snížil ze 750.000 Kč na 400.000 Kč a umožnil stěžovateli platbu ve splátkách. Dále též žalovaný jasně a srozumitelně odůvodnil, jak dospěl k závěru, že stěžovatelka není sociálně slabou osobou, jak tvrdí (viz podrobné odůvodnění shodného závěru městského soudu v bodě 70 napadeného rozsudku). Námitka zjevné nepřiměřenosti výše uložené sankce není důvodná.

[34] Žalovaný při stanovení druhu a výše trestu přihlédl k rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2021, č. j. 51 Af 32/2020-33, který řešil přiměřenost pokuty ve skutkově a právně podobné věci. Stěžovatelka namítá skutkovou odlišnost nyní projednávané věci. Tato námitka však není přípustná. Soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispoziční a soud je povinen (i oprávněn) přezkoumat napadené rozhodnutí správního orgánu jen v mezích včas uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. K tomu srov. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60). Citovaná námitka v rámci řízení o žalobě uplatněna nebyla, ačkoliv stěžovatelce v tom nic nebránilo, její uplatnění v kasační stížnosti je tak v rozporu se zákazem uplatňování nových důvodů v řízení před Nejvyšším správním soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[35] Stěžovatelka dále namítá nesprávné posouzení otázky zákonnosti uložení trestu propadnutí věci (finančních prostředků v celkové výši 77.624 Kč zadržovaných při kontrole). Trvá na tom, že zabavené prostředky byly tržbou baru, což není protizákonná činnost a takto získané prostředky nejsou způsobilé být předmětem trestu propadnutí věci. Namítá též, že nebylo v řízení prokázáno, že uvedená částka byla užita ke spáchání správního deliktu nebo byla správním deliktem získána ve smyslu § 125 zákona o hazardních hrách.

Nejvyšší správní soud neshledal pochybení ani žalovaného ani městského soudu při posouzení uložení trestu propadnutí věci. Městský soud v bodech 76 – 80 napadeného rozsudku podrobně popsal mechanismus ukládání správního trestu propadnutí věci a vztáhl je na okolnosti daného případu. Městský soud jednak přisvědčil žalovanému v tom, že není třeba prokazovat vlastnické právo stěžovatelky k předmětné hotovosti, stačí, že bylo prokázáno, že s ní stěžovatelka prostřednictvím svých zaměstnanců fakticky nakládala. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje též se závěrem městského soudu, že v řízení bylo prokázáno, že prostředky byly získány správním deliktem. Oba závěry vychází ze skutečností plynoucích z protokolu o kontrole i záznamu o podaném vysvětlení zaměstnankyně paní V., že výhry z THZ byly vypláceny z pokladny a dalších schránek umístěných v prostorách provozovny. Jak konkrétně konstatuje městský soud v bodě 79 napadeného rozhodnutí, již samotná provázanost prostoru provozovny stěžovatelky a prostoru, kde byly umístěny THZ, vedla k nárůstu tržeb z podnikatelské činnosti stěžovatelky. Podstatná část tržeb stěžovatelky tedy plynula právě od hráčů nelegálních THZ. Navíc lze přisvědčit logické úvaze žalovaného, že fakt, že výhry byly vypláceny z prostředků stěžovatelky, svědčí i o jejím podílu na zisku z provozu THZ. Námitka nesprávného posouzení uložení trestu propadnutí věci tedy není důvodná.

[36] Konečně stěžovatelka namítá nezákonnost uloženého opatření zabránění zajištěných věcí (15 ks THZ s příslušenstvím). Jelikož stěžovatelka vlastnické právo (resp. jakýkoli právní vztah) k dotčeným THZ popřela a v průběhu řízení se vlastníka těchto věcí zjistit nepodařilo, byl neznámému vlastníku pro účely rozhodnutí o zabránění THZ usnesením celního úřadu ze dne 6. 4. 2020, č. j. 232180/2020-510000-12, ustanoven opatrovník. Zabránění věci v popsaném případě tak není bez dalšího způsobilé přímo zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky a stěžovatelce schází aktivní legitimace domáhat se soudní ochrany v rozsahu uvedené námítky. Pokud stěžovatelka namítá, že správní orgány dostatečně nezkoumaly otázku možného vlastníka THZ (stěžovatelka zmiňuje, že vlastníkem mohl být spolek), pak taková námitka přísluší právě pouze spolku jakožto možnému vlastníku těchto zařízení. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že spatřuje zásah do svých veřejných subjektivních práv ve vztahu ke správní exekuci, jež vůči ní byla vedena s cílem zpřístupnění schránek zajištěných THZ. Citovaná námitka ovšem v rámci řízení o žalobě uplatněna nebyla, a její nynější uplatnění je tak v rozporu se zákazem nových důvodů v řízení před Nejvyšším správním soudem, jež stěžovatelka neuplatnila v řízení o žalobě, ačkoli tak mohla učinit (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Uvedená námitka je tedy v této části nepřípustná.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[38] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému poté nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

pokračování

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

V Brně dne 2. září 2024

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu