



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, IČ 25899651
sídlem Jungmannova 32/25, 110 00 Praha 1
zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M.,
advokátem
sídlem Pobřežní 394/12, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému: **Generální ředitelství cel**
sídlem Budějovická 1387/7, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2023, č. j. 20883-3/2023-900000-312

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

I.

Vymezení věci

1. Celní úřad pro Plzeňský kraj (dále jen „*celní úřad*“) v rámci kontroly dne 28. 3. 2022 v provozovně kasina CASINO BONVER, provozované žalobkyní, umístěné na adrese Kotkova 13, Plzeň (dále jen „*provozovna*“ nebo „*kasino*“) zjistil, že došlo k dočasnému ukončení provozování koncového zařízení technické hry typu VLT Black & White, výr. č. herní pozice 717055, v důsledku funkční poruchy a nebyl zajištěn provozní chod herní pozice tohoto koncového zařízení technické hry s následkem nedodržení počtu nejmeně 30 povolených provozovaných herních pozic technické hry v kasinu. Dále zjistil, že nejmeně v době od 10:30 hod. do 10:44 hod. žalobkyně zabezpečovala obsluhu živé hry provozované v rozsahu tří hracích stolů pouze dvěma přítomnými pověřenými osobami a v době od 10:35 hod. do 10:54 hod. neumožnila jakkoli herní účast u žádného z hracích stolů.
2. Celní úřad vydal dne 2. 3. 2023 rozhodnutí č. j. 14490-7/2023-600000-12 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž byla žalobkyně shledána vinnou z přestupků podle § 123 odst. 1 písm. c), písm. f) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „*Zákon*“), tím, že:
 - a) dne 25. 3. 2022 v provozovně v čase 23:30 hod. došlo k dočasnému ukončení provozování koncového zařízení technické hry typu VLT Black & White, výr. č. herní pozice 717055 v důsledku jeho funkční poruchy, a nadále tak nebyl zajištěn provoz herní pozice tohoto koncového zařízení technické hry po celou provozní dobu kasina s následkem nedodržení počtu nejmeně 30 povolených provozovaných herních pozic technické hry v kasinu, čímž v rozporu s ustanovením bodu 31 a bodu 34 výrokové části V. rozhodnutí Ministerstva financí ČR č. j.: MF-27628/2017/34-241 jednak (i) nepřerušila provoz technické hry v kasinu do doby obnovení funkčního provozu herních pozic koncových zařízení technické hry opět v zákonem stanoveném počtu, a jednak (ii) celnímu úřadu neprodleně neoznámila toto neplánované přerušení provozování koncového zařízení technické hry s uvedením důvodu a okamžiku přerušení provozu konkrétní herní pozice daného koncového zařízení technické hry spolu s předpokládaným datem obnovy provozu,
 - b) dne 28. 3. 2022 nejmeně v době od 10:30 hod. do 10:44 hod. zabezpečovala obsluhu živé hry provozované v kasinu v rozsahu tří hracích stolů dvěma přítomnými pověřenými osobami, tedy počtem nedostatečným pro bezprostřední umožnění hry kdykoliv, na kterémkoli z hracích stolů, tedy herní provoz zajišťovala ve stavu nedostačujícím pro řádné a plnohodnotné obsloužení chodu živé hry na všech hracích stolech souběžně, zvláště pak, když rozsah činností svěřených bezprostředně dostupnému personálu navíc zahrnoval i obsluhu baru a ostatní služby herního prostoru včetně provozu technické hry, a navíc v době od 10:35 hod. do 10:53 hod. žalobkyně neumožnila jakoukoli herní účast u žádného z hracích stolů.Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyně za tyto přestupky uložena pokuta ve výši 300 000 Kč.
3. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o kterém žalovaný rozhodl svým rozhodnutím ze dne 7. 9. 2023, č. j. 20883-3/2023900000-312 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) tak, že změnil část skutkové věty odsuzujících výroků prvoinstančního

rozhodnutí a ve zbytku prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně včasnou a přípustnou žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.

II.

Žaloba

4. Žalobkyně žádala, aby soud zrušil prvoinstanční a napadené rozhodnutí a věc vrátil celnímu úřadu k dalšímu řízení, event. aby podle § 78 odst. 2 s. ř. s. změnil napadené rozhodnutí tak, že od uložení pokuty upustí nebo její výši sníží.
5. Svou žalobu odůvodnila žalobkyně následovně.
6. Napadené rozhodnutí je podle žalobkyně nepřezkoumatelné. Žalovaný postupoval nezákonně, pokud v napadeném rozhodnutí změnil ve výroku prvoinstančního rozhodnutí časové vymezení přestupků. Žalovaný měl prvoinstanční rozhodnutí zrušit a vrátit věc celnímu úřadu zpět k dalšímu projednání a rozhodnutí, kdy zvoleným postupem upřel žalobkyni možnost podat odvolání proti tvrzeným pochybením a jejich novému odůvodnění. Výrok žalovaného v napadeném rozhodnutí, že žalobkyně údajně neumožnila bezodkladně po celou provozní dobu kasina provoz na všech třech započítatelných stolech živé hry, nemá oporu v důkazech ve správním spisu a odporuje zjištěním celního úřadu, protože celní úřad žádnou zkušební hru neprovedl. Celní úřad koncipoval výroky prvoinstančního rozhodnutí nejasně a v rozporu s odůvodněním svého rozhodnutí, které neproказuje tvrzená pochybení žalobkyně, což žalovaný přehlédnul a mlčky aproboval. Celní úřad ve svém rozhodnutí neuvedl, jaké podklady shromáždil pro vydání rozhodnutí a jakým způsobem byly všechny shromážděné podklady zhodnoceny, jaký jim byl přikládán význam a proč, přičemž žalovaný tento postup schválil bez řádného odůvodnění, čímž způsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Prvoinstanční a napadené rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, protože nejsou dostatečně jasná, určitá a srozumitelná. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je nepřehledné, nesystematické, velmi nepřesvědčivé a chybí jakékoliv odůvodnění závěrů, které by prokazovaly, že se žalobkyně skutečně dopustila tvrzeného přestupku.
7. Žalobkyně dále sporovala skutková zjištění správních orgánů, že nebyla v rozporu s § 68 odst. 4 Zákona umožněna hra nejméně u třech hracích stolů živé hry po celou provozní dobu kasina. V kasinu je provozována živá hra společně s technickou hrou. Účast na hře a preference té které hry je tak výlučně na zájmech o účast na hazardních hrách. Žalobkyně odkázala na dokument Ministerstva financí ze dne 16. 11. 2018, č. j. MF- 18437/2018/3401-5, o posuzování předmětu hlavní činnosti (dále jen „*Stanovisko MF*“). Žalobkyně vznesla otázku, zda by správní orgány posuzovaly kasino provozované pouze se živou hrou se stejným typem živé hry a nikdo by se této hry neúčastnil, nebo by byla účast hráčů vysoká, též jako činnost rozpornou s § 68 Zákona. Skutečnost, že v době kontroly se nemohla obsluha kasina po dobu několika minut dostat do zavřeného trezoru k žetonům kvůli vybitým bateriím, nemůže mít vliv na posouzení, zda žalobkyně umožňuje bezodkladně živou hru na všech třech hracích stolech živé hry, protože se jednalo o výjimečnou technickou závadu, která byla promptně odstraněna.
8. Žalobkyně dále sporovala právní posouzení správních orgánů, kdy tvrdila, že skutková zjištění nenaplňují skutkovou podstatu přestupků. V kasinu je provozována živá hra společně s technickou hrou a žalobkyně umožňuje živou hru u stolů živé hry v souladu s § 68 odst. 4 Zákona. Vedle toho jsou v kasinu k dispozici herní pozice technické hry v souladu s § 68 odst. 5 Zákona. Není pravdou, že žalobkyně nezajistila, aby byla

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna současně hra na započitatelných hracích stolech uvedených v povolení, a navíc příslušníci celního úřadu živou hru ani nevyzkoušeli, takže nemůžou kvalifikovaně tvrdit, že žalobkyně porušila nějakou svou povinnost. Výklad termínu *bezprostřednost* užitý správními orgány neodpovídá smyslu a účelu Zákona. Bezprostřednost neznamena okamžitost, tj. bezodkladnost vstupu do hry neznamena, že účastník má možnost vstupu do hry v jakémkoliv okamžiku, ale že takový vstup do hry nezávisí na vnějších okolnostech, které nevyplývají z povahy živé hry samotné. Proto v těchto případech nejde o porušení Zákona či základního povolení živé hry. Správní orgány žádný detailnější rozbor tohoto výrazu neprovedly a jejich rozhodnutí jsou z tohoto důvodu nepřezkoumatelná. Východisko žalovaného, že musí být u každého započitatelného stolu živé hry přítomen jeden krupiér, nemá žádnou oporu v Zákoně či základním povolení živé hry, není ani reálné. Judikatura uvedená v napadeném rozhodnutí vychází z odlišných skutkových okolností, kdy se v provozovnách na rozdíl od případu žalobkyně nacházela pouze jedna osoba na celé kasino. Žalobkyně se nesouhlasně vymezovala proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 14 Af 33/2020-42, a souhlasně k rozsudkům Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 A 179/2019-106, a Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022, č. j. 14 Af 5/2022-33. V žádném kasinu v ČR či ve světě neodpovídá počet krupiérů počtu stolů živé hry po celých 24 hodin denně a jsou to výlučně provozovatelé kasin, kteří určují, jaké stoly živé hry a kdy se pro účastníky otevrou. Zákonodárce v Zákoně neuvedl, že má být jeden krupiér u každého stolu živé hry, a není to ani součástí základního povolení živé hry. Žalobkyně poukázala na aktuální projekt Ministerstva financí Analýza regulace hazardních her, který vyhodnocuje poznatky z praxe ohledně fungování Zákona a jeho možné změny v návaznosti na zjištěné nedostatky aktuální právní úpravy, kde se zvažuje zákonné zakotvení počtu osob, jež by musely být přítomny v kasinu. Aktuální znění Zákona a ani základního povolení živé hry nestanoví povinnost mít v kasinu nějaký určený počet krupiérů a je ponecháno na uvážení jednotlivých provozovatelů, jaký systém obsluhy ve svých provozovnách nastaví, což uznává i samo Ministerstvo financí. Obsluhy kasin mohou být vzájemně zastupitelné a schopny vykonávat jakoukoliv funkci včetně funkce krupiéra. Správní orgány proto vykládají povinnosti žalobkyně nad rámec povinností stanovených v Zákoně a základním povolení živé hry, ač povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, kdy každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Subjekty vykonávající veřejnou správu jsou proto povinny v případech, kdy právní předpisy nestanovují jasné meze výkonu veřejné správy, postupovat při výkladu a aplikaci těchto předpisů spíše zdrženlivě a přiměřeně, než aby docházelo k porušování práva. Veřejná moc nemůže využívat nejasnost právní úpravy, kterou sama vyvolala, a orgány veřejné moci jsou povinny v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*).

9. Žalobkyně dále uvedla, že zjištění, že nezajistila, aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna současně hra na všech třech započitatelných hracích stolech, neboť se v době kontroly nacházely v kasinu pouze dvě osoby, které zajišťovaly chod kasina a z tohoto důvodu nemohla být žalobkyně schopna umožnit hru na všech třech stolech živé hry po celou provozní dobu kasina, nebyl nijak prokázán ani odůvodněn a vychází pouze z domněnek, neboť celní úřad neprovedl kontrolní hru ani jiné ověření svého tvrzení - celní úřad nijak neprověřoval, zda je žalobkyně schopna zajistit provoz živé hry. Žalobkyně tvrdila, že živá hra byla a je v kasinu zajištěna po celou provozní dobu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

kasina. Z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí nelze seznat, jaké úvahy vedly celní úřad k závěru stran naplnění skutkové podstaty řešeného přestupku a chybí zde ucelená úvaha o tom, v čem mělo spočívat nezabezpečení provozu hracích stolů dle Zákona. Celní úřad se zaměřil pouze na počet osob obsluhy a zkoumal pouze personální obsazení kasina porovnáním počtu osob a počtu stolů živých her. Avšak ani Zákon, a ani příslušná povolení nepředepisují, kolik osob obsluhy má žalobkyně mít v kasinu. Ad absurdum, pokud by v kasinu bylo např. 10 osob obsluhy, ale provozované živé hry by měly technickou závadu (např. kola štěstěny by nebyla schopna se otáčet), celní úřad by žádné pochybení nezjistil, neboť by se spokojil pouze se svými neověřenými tvrzeními. Domněnky celního úřadu, že současné umožnění živé hry u 3 hracích stolů není možné, nebyly nijak ověřeny v podmínkách kasina. Pokud celní úřad nevyjasnil nade všchnu pochybnost, že není žalobkyně schopna dostat zákonným požadavkům, zatížil své rozhodnutí zásadním pochybením, neboť jej učinil nepřezkoumatelným. V podobném smyslu se vyjádřil i žalovaný řešící stejný případ v rozhodnutí č. j. 16041-2/2019-900000-311, ve kterém konstatoval, že bylo na celním úřadu, aby v průběhu správního řízení vyjasnil, zda a jakým způsobem byl odvolatel schopen zákonným požadavkům dostat, jinak jsou jeho závěry nepřezkoumatelné. Celní úřad tak ignoruje závazný názor žalovaného a prosté porovnání počtu stolů živé hry a aktuálního počtu přítomných zaměstnanců v kasinu nemůže prokázat porušení Zákona. Celní úřad byl proto povinen doplnit dokazování tak, aby si ověřil přímo v prostorech kasina, že žalobkyně je schopna dostat svým zákonným povinnostem, což však celní úřad neučinil a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Správní orgány vycházely z neúplně zjištěného skutkového stavu a ze svých nepodložených domněnek.

10. Žalobkyně popřela, že nesplnila povinnost stanovenou v § 68 odst. 4 Zákona. Správní orgány k tomuto tvrzení nepředložily žádné relevantní důkazy či odůvodnění. V kasinu je provozována živá hra společně s technickou hrou a žalobkyně umožňuje živou hru u tří stolů živé hry, přesně jak požaduje ustanovení § 68 odst. 4 Zákona. Účast na hře a preference té které hry je tak výlučně na zájemcích o účast na hazardních hrách. Záleží pouze na těchto zájemcích a jejich svobodné volbě, zda si chtějí zahrát živou hru nebo zvolí technickou hru. Žalobkyně opět odkázala na Stanovisko MF, podle něhož pokud návštěvníci kasina budou preferovat hraní technické hry na úkor hry živé, nemůže mít toto chování účastníků hazardní hry žádný vliv na posuzování předmětu hlavní činnosti. Proto je závěr, že žalobkyně nezajistila, aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna současně hra na všech započitatelných hracích stolech živé hry, a tím nevykonává hlavní činnost v kasinu, nesprávný.
11. Žalobkyně dále namítla, že si celní úřad od ní v rámci prováděné kontroly vyžádal záznamy z monitorovacích zařízení v kasinu (dále jen „Záznamy“), které použil proti žalobkyni v rozporu se zákonem a ústavněprávními principy. Pořizování Záznamů je žalobkyni uloženo zákonem, a to výlučně za účelem (i) kontroly vstupu do herny dle § 72 odst. 1 Zákona, (ii) monitorování prostoru, kde dochází k identifikaci a registraci účastníků hry dle § 72 odst. 2 Zákona a (iii) monitorování jednotlivých hracích stolů v případě kasina dle § 72 odst. 3 Zákona. Pouze k těmto účelům byl tedy celní úřad oprávněn Záznamy použít a nikoli ke zjišťování či k prokazování jiných skutečností. Celní úřad není oprávněn používat kamerové záznamy k abstraktním kontrole a zjišťovat, zda na nich neobjeví nějaké možné pochybení. Tím, že žalobkyně poskytla Záznamy celnímu úřadu, který je však použil k účelu v rozporu se zákonem, porušil celní úřad zásadu zákazu donucování k sebeobvinění, která tvoří základní pilíř obhajoby obviněného v trestním řízení stejně jako

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

v řízení o přestupku nebo jiném správním deliktu. Tuto zásadu lze vymezit tak, že se jedná o právo osoby nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákaz donucování k takovému jednání, což se stalo právě v tomto případě, kdy žalobkyně musela Záznamy ze zákona poskytnout, avšak poskytla je v dobré víře, že je celní úřad použije v souladu se Zákonem pouze ke kontrole výše uvedených povinností. Místo toho celní úřad použil Záznamy i k ověřování toho, zda a kdy došlo k přerušení provozu technických zařízení v kasinu. Ke zjištění získaným tímto způsobem tudíž není možné pro jejich nezákonnost přihlížet.

12. Žalobkyně také namítla, že pokud by mělo její jednání opravdu naplnit formální znaky přestupku, chybí mu společenská škodlivost ve smyslu § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“). Správní orgány se nezabývaly naplněním materiálních znaků přestupku, toto naplnění neprokázaly a je nepochybné, že tu byly dány okolnosti, jež toto naplnění přímo vylučovaly.
13. Žalobkyně brojila i proti uložené pokutě. Celní úřad nesprávně aplikoval pravidla pro určení výměry trestu ve smyslu § 37 a násl. přestupkového zákona a žalovaný tuto nesprávnou aplikaci potvrdil. Celní úřad spatřuje přítěžující okolnost v tom, že žalobkyně spáchala vícero přestupků na úseku hazardních her, když měla být několikrát pravomocně potrestána. Podle § 40 písm. c) přestupkového zákona platí, že jako přítěžující okolnost se považuje zejména to, že pachatel spáchal přestupek opakovaně. Celní úřad ve shodě s žalovaným z tohoto ustanovení patrně dovozují, že pachatel buď musí spáchat vícero přestupků, nebo spáchá přestupky opakovaně. Pomíjí tak, že za recidivu nelze považovat oba druhy recidivy: (i) recidivu stejnorodou, podle které pachatel byl dříve uznán vinným pro tentýž přestupek, nebo přestupek téhož druhu, a (b) recidivu nestejnorodou, podle které pachatel byl dříve uznán vinným pro přestupek jiného druhu. Přestupkový zákon za přítěžující okolnost považuje pouze recidivu stejnorodou. Správní orgány v rozhodnutích vůbec neřeší, jakých skutků se výše uvedená rozhodnutí týkají, a pouze paušálně konstatují, že se žalobkyně dopustila v minulosti přestupků, za které byla vícekrát potrestán, aniž by detailněji řešily podstatu těchto řízení. Skutkové podstaty přestupků ve výše uvedených správních řízeních jsou naprosto odlišné od skutkové podstaty řešené v nynějším správním řízení, a navíc u některých výše uvedených přestupků již mohlo dojít k uplynutí roční lhůty. Opakované spáchání přestupku je definováno v § 13 zákona č. 251/2016 Sb. Analogickou definici opakovaného přestupku, který je přítěžující okolností, obsahovalo i ustanovení § 91a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Proto je možné spatřovat onu opakovanost pouze v případě, že byl ve 12 měsících od právní moci rozhodnutí o předchozím přestupku spáchán nový přestupek, který má stejnou skutkovou podstatu. Musí se tedy jednat o tzv. stejnorodou recidivu. Naopak tato opakovanost nezahrnuje recidivu nestejnorodou (nezohledňuje dřívější pravomocné rozhodnutí o jiném přestupku) – viz Jemelka, L, Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 1103 - 1104. Žalobkyně nesouhlasila s žalovaným, že chybně aplikuje ustanovení o opakovaném přestupku z přestupkového zákona. Přestupkové právo není v přestupkovém zákoně upraveno komplexně, a proto je nutno analogicky používat úpravu, která upravuje správní trestání. Pro správní trestání se rovněž používá analogicky i úprava z trestního práva, jak opakovaně dovodila judikatura např. ve vztahu k zahlázení odsouzení. Navíc správní orgány přehlížejí, že žalobkyně je provozovatelem hazardních her, který má desítky provozoven po celé České republice, a proto je zde ve srovnání s jiným provozovatelem, který má pouze jednotky provozoven, větší pravděpodobnost

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

výskytu nějakých nedostatků a z toho vyplývá menší závažnost takové recidivy. Proto jí nemohou správní orgány bez dalšího přičítat všechny pravomocně uložené sankce, ale musejí vzít do úvahy a zohlednit rozsah činnosti žalobkyně.

14. Žalobkyně namítla i nepřezkoumatelnost výpočtu sankce, neboť stanovená výše pokuty je nedostatečně zdůvodněna. Celní úřad nijak nekonkretizoval své úvahy, které jej vedly k uložení finální sankce a jeho paušální zdůvodnění výše sankce nabádá k závěru, že nejprve dle volné úvahy určil pocitově únosnou a ospravedlnitelnou výši pokuty a teprve následně se ji pokusil odůvodnit. Žalovaný bez hlubší úvahy pouze konstatoval, že se s uvedeným posouzením celního úřadu plně ztotožňuje. Odůvodnění by mělo s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 149/2014-36, obsahovat mj. informace o tom, (i) jaký vliv měla jednotlivá kritéria na stanovení konečné výše sankce, (ii) jak jsou kritéria definována a případně (iii) kdo tato kritéria stanovil, příp. také o jaký základ se kritéria opírají, to vše tak, aby bylo přezkoumatelné při revizi rozhodnutí a aby nebylo pochyb, že konkrétní výše pokuty odpovídá okolnostem daného případu. Správní orgány pouze formálně posuzovaly, zda výše uložené sankce není pro žalobkyni likvidační, a došly k nesprávnému závěru, že žalobkyně se nachází v dobré finanční situaci a uložená sankce pro ni nebude mít likvidační charakter, protože výše jejího základního kapitálu činí 1 082 500 000 Kč a nerozdělený zisk minulých let činil k 31. 12. 2021 částku 872 153 000 Kč. Přitom však přehlédly, že tyto skutečnosti nejsou rozhodující pro posouzení, jak vysoká pokuta je pro žalobkyni likvidační - rozhodující je zisk, resp. ztráta, kterou za příslušný rok žalobkyně vykazala. Správní orgány nevzaly v potaz situaci týkající se dopadů onemocnění COVID-19 v České republice, a s tím spojenými omezujícími opatřeními, pro něž musela mít žalobkyně po 127 dní v roce 2020 uzavřeny veškeré své provozovny po celé České republice a v roce 2021 je měla zavřené po dalších 150 dní. Usnesení vlády s účinností od 26. 11. 2021 do 25. 12. 2021 opět omezilo provoz mj. heren a kasin, které nesměly být otevřeny veřejnosti od 22:00 hod. do 04:59 hod. Dále byl a stále je přístup do těchto provozoven omezen pouze na osoby, které jsou naočkovány proti onemocnění COVID-19, či které toto onemocnění prokazatelně prodělaly. V současné době se tak žalobkyně nachází ve složité situaci, kdy jakýkoliv výdaj pro ni představuje zásadní problém, neboť měla po celá výše uvedená období nulové tržby, které vedly k jejím významným hospodářským problémům, které se aktuálně snaží řešit. Všechny tyto okolnosti měly výrazný vliv na tržby provozoven (např. za období od 21. 11. 2021 do 31. 12. 2021 evidovala žalobkyně propad tržeb o 65 %) a významně negativně zasáhly do hospodaření žalobkyně, která kvůli své ekonomické situaci požádala dne 30. 6. 2021 o vyhlášení mimořádného moratoria, jež bylo usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 6. 2021, č.j. KSOS 34 INS 12324/2021-A-3, vyhlášeno na majetek žalobkyně a bylo rozhodnutím ze dne 1. 10. 2021, č.j. KSOS 34 INS 12324/2021-A15, prodlouženo až do 31. 12. 2021. Taková rozhodnutí by patrně soud nevydal, pokud by byla finanční situace žalobkyně dobrá, jak tvrdí v prvoinstančním rozhodnutí celní úřad. V současné době se tak žalobkyně nachází ve složité situaci, kdy jakýkoliv výdaj pro ni představuje zásadní problém. Správní orgány tak vůbec materiálně nezkontrolovaly, zda uložená pokuta nemá pro žalobkyni likvidační charakter. Správní orgány nezkontrolovaly majetkové poměry žalobkyně, ač nebylo zřejmé, že by nemohlo dojít k existenčnímu ohrožení jejího podnikání. Excesivní pokuty ukládané provozovatelům kamenných provozoven včetně žalobkyně představují zakázaný zásah veřejné správy do hospodářské soutěže zakotvený v ustanovení § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, kdy jde o zvýhodnění online provozovatelů hazardních her oproti land based provozovatelům,

neboť tyto skupiny provozovatelů hazardních her jsou zjevně v přímém konkurenčním vztahu, a přitom provozování online hazardních her představuje rizikovější formu herních aktivit.

15. V posledním žalobním bodě žalobkyně uvedla, že se správní orgány odchýlily od ustálené praxe a uložily jí pokutu ve výši přesahující výše sankcí v obdobných věcech, čímž porušily žalobkynino legitimní očekávání. Žalobkyně poukázala na rozhodnutí celního úřadu o uložení pokuty ze dne 3. 7. 2019, č. j. 605-20/2019-600000-12, které ji sankcionovalo za porušení § 66 odst. 2, 3 Zákona pokutou ve výši 20 000 Kč. Dále poukázala na věc vedenou Krajským soudem v Plzni pod sp. zn. 57 A 179/2019, v níž příslušný celní úřad sankcionoval provozovatele hazardních her za porušení ustanovení § 66 odst. 2 Zákona pokutou 20 000 Kč, na věc vedenou Krajským soudem v Praze pod sp. zn. 51 Af 40/2020, ve které příslušný celní úřad sankcionoval provozovatele hazardních her za porušení ustanovení § 66 odst. 2 Zákona pokutou 15 000 Kč, věc vedenou Krajským soudem v Plzni pod sp. zn. 57 A 33/2019), kde uložil celní úřad pokutu 15 000 Kč za celkem čtyři přestupky proti Zákonu, a pokutu 25 000 Kč, kterou uložil Celní úřad pro Liberecký kraj v rozhodnutí ze dne 1. 3. 2019, č. j. 17530-4/2019-560000-12, za celkem 5 přestupků proti Zákonu (chybějící pověření pro určenou osobu k jednání s celním úřadem, nepovolená reklama, neumístění ukazatele času na viditelné místo, neumožnění živé hry u nejméně 3 hracích stolů a nezajištění monitorování celé plochy hracího stolu monitorovacím zařízením). To vše je ve značném nepoměru oproti pokutě žalobkyni ve výši 300 000 Kč za jeden přestupek a jedno drobné nedopatření administrativního charakteru. Uložená pokuta se tak nepřipustně vymyká od ustálené rozhodovací praxe a odchylka nebyla nijak odůvodněna. Porušení zásady legitimního očekávání shledala žalobkyně i v nerespektování závazného názoru žalovaného, podle kterého prosté porovnání počtu stolů živé hry a aktuálního počtu přítomných zaměstnanců v kasinu nemůže prokázat porušení Zákona ze strany žalobkyně dle předchozích žalobních tvrzení. Odchýlení se od ustálené rozhodovací praxe a prolomení zásady legitimního očekávání nebylo přesvědčivě odůvodněno a žalovaný překročil meze správního uvážení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
17. Žalovaný ve vyjádření k žalobě s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobní body převážně vypořádal v napadeném rozhodnutí jako odvolací námitky, a dodal následující.
18. Napadeným rozhodnutím byl pouze zpřesněn výrok prvoinstančního rozhodnutí, protože nebyly důvody k tomu, aby bylo zrušeno a vráceno celnímu úřadu k dalšímu řízení. Žalobkyni tím nebyla upřena žádná práva, odvolací orgán nijak nově neodůvodňoval „tvrzená pochybení“ a tento postup je v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů.
19. Z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů celní úřad vycházel a jakým způsobem je hodnotil. Žalobkyně byla s podklady ve spise seznámena sdělením č. j. 14490-3/2023-600000-12 ze dne 3. 2. 2023, jehož přílohou byl kompletní spisový přehled, v němž je mj. do spisu zařazen výpis č. j. 14490-5/2023-600000-12 ze dne 2. 2. 2023, z evidence přestupků a rozhodnutí o přestupcích žalobkyně dle str. 23 až 24 prvoinstančního rozhodnutí. Žalobkyně měla možnost se před vydáním prvoinstančního

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozhodnutí seznámit se všemi jeho podklady. Hodnocení těchto podkladů je uvedeno v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, zejm. str. 6 až 8 a 10 až 18. Žalobkyně žádné další doklady v rámci odvolacího rozhodnutí nedoplňovala, a souhlasila s vyhodnocením podkladů v prvoinstančním spisu tak, jak je provedl celní úřad v prvoinstančním rozhodnutí. Proto nebylo třeba provádět jejich další zhodnocení nad rámec vypořádání odvolacích námitek. Žalobkyně nijak nerozvedla své tvrzení.

20. Podle žalovaného slovo „bezprostředně“ znamená „bez časové prodlevy, bez prostředníka, v souladu s vlastní povahou, bez přetvářky“ (<https://cs.wiktionary.org/wiki/bezprostředně>). Pokud celní úřad v prvoinstančním rozhodnutí uvádí toto slovo ve významu „bez časové prodlevy“, jedná se o použití českého jazyka jako jedacího jazyka v souladu s § 16 odst. 1 správního řádu při vyhotovení rozhodnutí. Po celou provozní dobu kasina vymezenou v povolení k umístění kasina tak musí být účastníku hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát živou hru u kteréhokoli povoleného stolu živé hry. § 68 odst. 4 Zákona odpovídá bodu 15 části IV. základního povolení, který obsahuje povinnost zajistit, aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna současně hra na započitatelných hracích stolech. Pokud nebylo žalobkyní umožněno hraní živé hry bez časové prodlevy (bezprostředně, neodkladně), dopustila se tím přestupku. Skutečnost, že návštěvníci kasina nejeví zájem o hraní živé hry, nemá žádný vliv na povinnost ji zajistit zákonem předvídaným způsobem. Stanovisko MF se zabývalo výkladem pojmu „hlavní činnost“ podle ustanovení § 68 odst. 1 Zákona. Důvody, proč nemohly být použity žetony živé hry k jejímu hraní, jsou irelevantní z hlediska objektivní odpovědnosti za přestupek. Pro živou hru je typický prvek fyzické přítomnosti krupiéra, a to s ohledem na jím vykonávané činnosti související s provozováním živé hry, kdy se jedná o činnosti na sebe navazující a časově souvztažné, je zcela vyloučeno současné zajištění provozu u většího počtu stolů živé hry pouze jedinou osobou, a to obzvláště za situace, kdy tato osoba má na starosti též další činnosti spojené s provozem kasina. Žalovaný odkázal na důvodovou zprávu k § 57 Zákona. Účel a smysl dotčených ustanovení Zákona spočívá ve snaze zákonodárce zabránit vzniku tzv. kvazikasin a snížení dostupnosti hazardních her prostřednictvím jejich koncentrace do větších provozů.
21. Zákonodárce vyžaduje, aby v kasinu byla jako hlavní činnost provozována živá hra v § 68 odst. 1 Zákona, čímž odlišuje kasino od herny, ve které je jako hlavní činnost provozována technická hra dle § 67 odst. 1 Zákona. Ačkoliv i v kasinu může vedle živé hry docházet též k provozu technických her, je tato vedlejší činnost limitována stanovením minimálních počtů stolů, u kterých musí být po celou dobu provozu kasina umožněna hra živé hry povolená příslušným obecním úřadem v souladu s § 98 odst. 2 Zákona v povolení k umístění kasina (tzv. započitatelné stoly živé hry). Na tyto počty hracích stolů živé hry jsou poté navázány limity pro počty herních pozic technické hry, které mohou být v kasinu povoleny. Počty těchto hracích stolů živé hry jsou tedy rozhodující pro počet herních pozic technické hry, které mohou být v kasinu provozovány, kdy každé navýšení pozic technické hry o deset vyžaduje doplnění dalšího stolu živé hry dle § 68 odst. 6 Zákona. Aby bylo takové opatření účelné, stanoví § 68 odst. 4 Zákona podmínku, že u hracích stolů živé hry musí být hráči umožněna hra živé hry po celou provozní dobu kasina. Tímto se rozumí, 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. Tím má být docíleno, že z pohledu zákona zůstane provoz živé hry hlavní činností kasina. Je třeba zdůraznit, že provozování

hazardních her není činností obecně povolenou, nýbrž spadá do oblastí přísně regulovaných. Zákonodárce si je vědom, že plnění zákonných povinností spojených s provozováním kasin může v některých případech vést ke ztrátě jejich rentabilnosti. Tento důsledek je však zcela v souladu s jeho záměry, neboť zákonodárce usiluje o koncentraci hazardu do větších míst, čímž má současně dojít ke snížení celkového počtu heren a kasin. Žalovaný přitom poukázal na závěry odborné literatury a ustálenou judikaturu správních soudů. Judikatura již dovodila též to, že i bez provedení zkoušky živé hry lze konstatovat, že například jedna osoba není objektivně schopna zajistit současně obsluhu 4 stolů živé hry, proto by bylo provedení simulace živé hry nadbytečné. Argumentace žalobkyně, dle níž je dostatečný její způsob zajištění provozu kasina vzhledem k minimálnímu zájmu o živou hru, je lichá, neboť ignoruje povinnost zajistit vždy bezodkladnou a současnou hru na všech započítatelných stolech po celou provozní dobu. Zajištění živé hry v předmětném kasinu tedy dle přesvědčení správních orgánů neodpovídá požadavku na bezodkladný a současný provoz všech započítatelných stolů. Je-li hráč nucen vyčkávat na příchod, popř. příjezd krupiéra do kasina, je jakákoliv prodleva v takovém případě vyvolána čistě personálními a organizačními důvody na straně provozovatele kasina a zcela objektivně neodpovídá povinnosti plynoucí ze Zákona. V rámci přestupkového řízení bylo třeba hodnotit, zda byla žalobkyně prostřednictvím svého personálu přítomného v době kontroly ve své provozovně schopna zajistit bezodkladný a současný provoz všech započítatelných stolů živé hry, včetně činností, jež jsou s jejím provozem neodmyslitelně spojeny (tj. registrace a identifikace hráčů na recepci kasina, či prodej a výměna žetonů prováděná na pokladně kasina apod.), a to právě v podmínkách kontrolované provozovny a také např. k charakteru živé hry. Ze zjištěného skutkového stavu lze vyvodit, že v kasinu nebyl v době kontroly dostatečný počet krupierů, aby zajistil bezodkladnou a současnou hru na všech započítatelných stolech živé hry.

22. V rozhodnutí žalovaného odkazovaném žalobkyní se neřešil stejný případ. Není v něm uvedeno, že by závěr celního úřadu o nemožnosti zajistit obsluhu tří stolů živé hry dvěma krupiéry byl nesprávný. Žalovaný předmětné rozhodnutí zrušil proto, že celní úřad jej dostatečně nezdůvodnil. Předmětné rozhodnutí bylo vydáno odvolacím orgánem v roce 2019, přičemž v současné době bylo rozsudky správních soudů postaveno najisto, že jeden krupier nemůže obsluhovat více než jeden stůl živé hry. Žalovaný odkázal na body 7 a 9 nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23, který se zabýval právě situací, kdy dva zaměstnanci měli obsluhovat tři stoly živé hry. Způsob, jakým je hra na stolech živé hry údajně zajišťována v jiných kasinech, či údajná ekonomická likvidace žalobkyně při dodržování zákonných povinností, je irelevantní ve vztahu k předmětným přestupkům. Stejně tak není podstatné, jakým způsobem pracovní skupina Ministerstva financí hodnotí současnou podobu Zákona. Pokud se celní správa při výkladu Zákona drží principu „jeden stůl živé hry, jeden krupier“, neukládá povinnosti nad rámec zákona, kdy právní norma neobsahuje nejasnost, kterou by bylo třeba vykládat ve prospěch adresáta právní normy.
23. Žalovaný citoval § 72 odst. 1, 2 a 7 Zákona i jeho důvodovou zprávu a uzavřel, že žalobkyně je proto povinna monitorovat celý prostor herny, přičemž tato povinnost je dále upravena ve výroku V. bodě 24 základního povolení. Úprava monitorování je stanovena jako povinnost na úrovni zákona s přesně stanovenými parametry, a proto Záznamy byly pořizovány na základě zákona a použity v mezích stanovených Zákonem. Kontrolní proces je obecně upraven v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“). Kontrolovaná osoba má povinnost poskytnout příslušným kontrolním

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

pracovníkům potřebnou součinnost. V případě nesplnění povinnosti hrozí kontrolované osobě uložení pokuty. Žalobkyně musela poskytnout Záznamy na základě povinnosti stanovené zákonem. Orgány činné v trestním řízení, popř. správní orgány musejí vždy posuzovat proporcionalitu mezi zásahem zásady a veřejným zájmem na odhalení a potrestání pachatele. Podle žalovaného v posuzovaném případě není s odkazem na judikaturu na místě použití zásady zákazu sebeobviňování, neboť požadavek na předložení záznamů z monitorovacích zařízení při kontrole byl legitimní a odmítnutí jejich předložení je protiprávním jednáním.

24. Konstantní judikatura setrvává na stanovisku, že v případě přestupků, koncipovaných na základě objektivní odpovědnosti, v zásadě platí, že jejich materiální stránka je dána již naplněním skutkové podstaty. Až ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musejí se správní orgány intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nemají okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv. Toto pravidlo lze vztáhnout i na nyní posuzované skutkové podstaty, o jejichž vysoké typové společenské škodlivosti navíc svědčí i poměrně vysoké horní hranice zákonného rozpětí sankce ve výši 3 000 000 Kč a 50 000 000 Kč. Obecný zájem společnosti chráněný Zákonem je cílená regulace provozování hazardních her na území České republiky primárně zaměřená na riziko škodlivých finančních a morálních dopadů pro společnost a na zajištění vysoké ochrany spotřebitelů především s ohledem na vysoký a častý výskyt patologického hráčství. Vytýkané přestupky jsou svou povahou ohrožujícími přestupky, proto není úkolem správního orgánu v rámci přestupkového řízení zkoumat, zda skutečně došlo ke způsobení škodlivých účinků, nýbrž je postačující, že došlo k porušení zákonné povinnosti, jež slouží k ochraně zákonem chráněných zájmů. Jednoznačným smyslem Zákona je ochrana osob, ať už se hazardních her přímo účastní či mohou být ovlivněny určitými jevy s hazardními hrami souvisejícími, za tím účelem pak zákonodárce vystavěl komplex poměrně přísných opatření a podmínek, jež musejí jednotliví provozovatelé hazardních her splňovat a která podléhají přísné kontrole.
25. Závěr o hodnocení recidivy jako přítěžující okolnosti je správný. Argumentace s odkazem na zákon č. 251/2016 Sb. a zákon č. 200/1990 Sb. je nepřiléhavá, neboť citované předpisy na daný případ nedopadají. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, již není účinný a nebyl účinný ani v době spáchání projednávaného přestupku. Zákon č. 251/2016 Sb. je zákonem speciálním k zákonu o přestupcích a upravuje některé konkrétní přestupky vyskytující se na různých úsecích veřejné správy, neupravuje však přestupky na úseku hazardních her, na které dopadá obecná úprava přestupkového zákona. I zákon č. 251/2016 Sb. považuje za stejný přestupek nejen přestupek zcela stejné skutkové podstaty, ale i přestupek stejného druhu, tzn. jedná se o přestupky, které mají stejný druhový objekt, tedy i tady se bude jednat o recidivu tehdy, bude-li opakovaně spáchán přestupek vyskytující se ve stejné oblasti veřejné správy. § 40 písm. c) přestupkového zákona nezužuje recidivu na spáchání stejného přestupku, jak to činí zákon č. 251/2016 Sb., ale na spáchání jakéhokoli přestupku. O recidivu tak jde v případě, že se pachatel dopustil přestupku, ačkoli již byl dříve za přestupek pravomocně potrestán, a to bylo u žalobkyně splněno. § 40 přestupkového zákona je výčtem demonstrativní povahy, tudíž lze shledat i jiné přítěžující

okolnosti. Námitku analogické aplikace zahlázení trestu žalobkyně poprvé uvedla v žalobě. Žalovaný s odkazem na judikaturu souhlasil s žalobkyní, že se při správním trestání tento institut použije, avšak nikoli se lhůtou 12 měsíců, ale lhůtou tři roky. Rozhodnutí o přestupcích žalobkyně nabylo právní moci v letech 2021 a 2022, přičemž projednávané přestupky byly spáchány v roce 2022. I pokud by tak tomu nebylo, tak byl celní úřad k těmto předchozím přestupkům oprávněn přihlížet jako k okolnosti, svědčící o osobě pachatele, o jeho vztahu k hodnotám chráněným Zákonem dle žalovaným citované judikatury. Pokud je žalobkyně provozovatelem desítek provozoven po celé České republice, je zřejmé, že je dobře obeznámena se svými zákonnými povinnostmi a o to více by měla dbát na jejich dodržování, nejde tudíž o polehčující okolnost.

26. Výše pokuty byla řádně zdůvodněna na 24 až 27 prvoinstančního rozhodnutí, kde nemuselo být podle judikatury podrobně rozepsáno, „jaký vliv měla jednotlivá kritéria na stanovení konečné výše sankce, jak jsou kritéria definována a kdo je stanovil“. Finanční situace žalobkyně byla vyhodnocena dostatečně a správně. Namítaný záporný výsledek hospodaření žalovaný považoval za méně podstatný než objem základního kapitálu žalobkyně a nerozdělený zisk minulých let, kdy i z jiných ukazatelů, obsažených v dokumentech ve správním spisu, je zřejmé, že uložená pokuta nemůže mít na žalobkynino podnikání likvidační účinek. Aby správní trest pokuty mohl mít represivní, výchovný a preventivní účinek, musí ho pachatel přestupku ve své majetkové sféře pocítit, jinak by ztrácel smysl a pachatel by se v budoucnu neměl důvod dalšího protiprávního jednání zdržet. Nelze podle judikatury připustit, aby na základě neuspokojivé hospodářské a finanční situace a vysokých výdajů měla být uložena nižší pokuta, než které odpovídají skutkové okolnosti případu. Celní úřad nebyl při stanovování výše sankce povinen zohlednit mimořádnou situaci spojenou s pandemií, protože postihla plošně celý segment hazardního trhu a žalobkyně netvrdí, že by byla postižena více než ostatní subjekty – proto není namístě žalobkyni oproti ostatním provozovatelům zvýhodňovat snižováním sankce, jež byla uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí. V opačném případě by správní orgány rezignovaly na svou povinnost postihovat závažná protiprávní jednání. Vyhlášení mimořádného moratoria nebylo vázáno na doložení ekonomické situace žalobkyně, a proto neprokazuje nic ve vztahu k hospodaření žalobkyně, případně k likvidačnímu účinku uložené pokuty. Žalovaný dodal, že nebylo třeba mimořádnou situaci spojenou s pandemií speciálně zohledňovat vzhledem k tomu, že opatření, která mohla negativně ovlivňovat podnikání, již delší dobu neplatí. Otázka, zda zákonná úprava zvýhodňuje určitou skupinu provozovatelů hazardních her, je irelevantní pro posuzování předmětného přestupku, kdy jde o řešení zvolené zákonodárcem a nemá vliv na posuzování splnění zákonných podmínek, za kterých může být pachatel shledán vinným ze spáchání předmětných přestupků.
27. Ve vztahu k nižším pokutám za různá porušení Zákona, kterých se žalobkyně dovolávala, uvedl žalovaný, že se většinou jedná o pokuty za porušení jiných ustanovení Zákona, které jsou jinak společensky škodlivé. Žalovanému je z jeho praxe známo, že za přestupky, spočívající v porušení shodného ustanovení zákona jako v tomto případě, celní úřady běžně ukládají pokuty v obdobné výši, kdy rozhodnutí Celního úřadu pro Liberecký kraj ze dne 1. 3. 2019, č. j. 17530-4/2019-560000-12, se významně odlišuje od ustálené praxe celních úřadů, nicméně s ohledem na zásadu zákazu reformatio in peius nebylo možné v odvolacím řízení změnit výši pokuty v neprospěch odvolatele. Porušení § 68 odst. 4 Zákona patří mezi nejzávažnější přestupky, kterých se může provozovatel kasina dopustit. Vysoká společenská škodlivost je dána i tím, že se jedná o poměrně sofistikovaný způsob,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

kterým bývá obcházen Zákon, a proto za toto protiprávní jednání bývají ukládány vysoké pokuty, zejména tehdy, když se jedná o recidivu. Například žalobkyni byla Celním úřadem pro Středočeský kraj rozhodnutím ze dne 29. 7. 2020, č. j. 94741-11/2020-610000-12, uložena pokuta za porušení § 68 odst. 4 Zákona spočívající v tom, že v době kontroly byli v provozovně přítomni pouze dva zaměstnanci, kteří proto nemohli zajistit obsluhu všech tří stolů živé hry kolo štěstí pokutu 300 000 Kč, která byla následně odvolacím orgánem snížena na 100 000 Kč s odůvodněním, že se jednalo o odvolatelovo první porušení § 68 odst. 4 Zákona, a tím, že řízení bylo zahájeno vydáním příkazu na pokutu ve výši 300 000 Kč, uloženou za dva přestupky spáchané v souběhu, přičemž bylo třeba zohlednit, že řízení o jednom přestupku bylo následně zastaveno - tyto okolnosti v tomto řízení nejsou. Předmětné rozhodnutí obstálo v soudním přezkumu u Krajského soudu v Praze. Ani jiné správní soudy neshledaly na vysokých pokutách za nezajištění dostatečného počtu krupiéřů pro bezodkladné hraní živé hry nic nezákonného. Vzhledem k opakovanému porušování povinností na úseku hazardních her bylo po právu přihlédnuto k pravomocným rozhodnutím o dříve spáchaných přestupcích, došlo k individuálnímu posouzení všech rozhodných skutečností, majících vliv na hodnocení předmětných přestupků, a při uložení sankce nedošlo k excesu při individualizaci trestu, bylo přihlédnuto ke specifickým konkrétního případu a v rámci zákonného rozmezí sankce byl vybrán pro žalobkyni takový druh trestu, který splní svůj účel a není zjevně nepřiměřený.

IV.

Replika žalobkyně

28. Žalobkyně v replice uvedla, že požadavek na obsazení všech stolů živé hry krupiéry, i když by o živou hru neměl nikdo zájem, je absurdní, protože neexistuje snad žádný jiný sektor v národním hospodářství, kde by správní orgány měly potřebu určovat, kolik osob personálu má mít podnikatel v provozovně pro obsluhu zákazníků. Zákonodárce v Zákoně nestanovil, že u každého stolu živé hry musí stát po celých 24 hodin jeden krupiéř, aby byl připraven zahájit okamžitě živou hru. Žalobkyni nebyla tato povinnost stanovena ani v základním povolení. Žalobkyně odmítla výklad Zákona pravidlem *jeden stůl živé hry = jeden krupiéř* z důvodové zprávy a ze smyslu a účelu Zákona, jenž prosazují správní soudy a správní orgány. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, je starý, primárně řešil zrušení obecně závazné vyhlášky obce, v době vyhlášení nálezů byla situace na trhu s hazardními hrami diametrálně odlišná od současného stavu regulovaného nynějším přísnějším Zákonem a Ústavnímu soudu, obecným soudům ani správním orgánům nepřísluší hodnotová posouzení, neboť provozování hazardních her je legální podnikatelská činnost jako jakákoliv jiná činnost. Provozovatel kasina má právo na stejné zacházení a stejnou soudní ochranu jako kterýkoli jiný podnikatel podnikající v jiné oblasti. Podle žalobkyně je nepřijatelné kastování podnikatelů na podnikatele, jejichž činnost se nachází na okraji společenských aktivit (provozovatelé hazardních her, restaurací a barů, kde se požívají alkoholické nápoje, výrobci alkoholických nápojů či tabákových výrobků) a ostatní podnikatele, kteří by měli podle názoru Ústavního soudu požívat vyšší ochrany.
29. Argument žalovaného, že účel a smysl Zákona spočívá ve snaze zákonodárce snížit dostupnost hazardních her prostřednictvím jejich koncentrace do větších provozů, je mylný. Kromě tzv. kamenných provozoven lze hazardní hry hrát i v prostředí online kasin, která jsou dostupná komukoliv a kdykoliv. Dostupnost hazardních her je naopak

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

ještě větší, a navíc v oblasti online hraní se oproti kamenným provozovnám objevuje rizikový faktor účasti jakákoliv osoby bez ohledu např. na její zápis v registru vyloučených osob nebo její věk prostřednictvím cizího hráčského konta. V žádném kasinu zásadně neodpovídá počet krupiérů počtu stolů živé hry po celých 24 hodin denně a výlučně provozovatelé kasin určují, jaké stoly živé hry a kdy se pro účastníky otevrou. Žalobkyně pochybovala, že správní orgány podobně postupují u velikých kasin s několika desítkami stolů živé hry a kontrolují nepřetržitou přítomnost desítek krupiérů, kteří vyčkávají, zda se neobjeví hráč, který by si chtěl zahrát živou hru na jím určeném stole živé hry. Přístup celního úřadu, který zúžil kontrolní činnost provozoven žalobkyně na prosté nahlédnutí do provozovny, přepočtení osob obsluhy a počtu stolů živé hry a jejich vzájemné porovnání, je zjevným porušování zákona. Celní úřad měl provést zkušební hru.

V.

Rozhodnutí bez nařízení jednání

30. Vzhledem k tomu, že oba účastníci s tímto postupem vyslovili výslovný souhlas (žalovaný v podání ze dne 20. 11. 2023 a žalobkyně v podání ze dne 22. 11. 2023), rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

VI.

Posouzení věci soudem

31. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, z jakých skutkových či právních důvodů je napadené rozhodnutí správního orgánu nezákonné. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. - takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
32. Žaloba je nedůvodná.
33. Soud předznamenává, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 ve Sb. NSS) a že správní soudy neprovádí dokazování správním spisem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS).

Nepřezkoumatelnost

34. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je správní rozhodnutí přezkoumatelné, pokud je z něj zřejmé, jak správní orgán rozhodl, jaký skutkový stav vzal za rozhodný, jak uvažil o relevantních skutečnostech a jak se vypořádal s námitkami účastníka řízení. Zároveň však platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí z důvodu, že z něj nelze zjistit důvody, proč bylo

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozhodnuto tak, jak bylo rozhodnuto. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí není nepřezkoumatelné, pokud se správní orgán zabýval podstatou námitek účastníka řízení a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, aniž výslovně v odůvodnění rozhodnutí reaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky nebo námitky vedlejší či související se základní námitkou. Správní orgány nejsou povinny vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Jinými slovy, není nutné se v odůvodnění rozhodnutí výslovně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, jestliže stanovisko správního orgánu k nim jednoznačně a logicky vyplývá z odůvodnění nedůvodnosti základních námitek, v jehož konkurenci dílčí námitky celkově neobstojí. Absence odpovědi na ten či onen argument účastníka v odůvodnění rozhodnutí nezpůsobuje sama o sobě nezákonnost rozhodnutí nebo jeho nepřezkoumatelnost, protože takový přístup by mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivit a hospodárnosti řízení – rozhodující je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13, ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 – 33, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 – 24, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 – 38, ze dne 27. 11. 2020, č. j. 3 As 101/2018 – 38, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

35. Zdejší soud popsané vady nepřezkoumatelnosti v případě napadeného rozhodnutí neshledal. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích uvedly, jak a proč rozhodly tak, jak rozhodly, jak posoudily zjištěné právně významné skutečnosti a proč měly vznesené námitky za nedůvodné.
36. Dále se soud vyjádří k jednotlivým skutečnostem, které žalobkyně vymezila v žalobě jako důvod nepřezkoumatelnosti.
37. Žalobkyně především namítala, že žalovaný postupoval nezákonně, pokud v napadeném rozhodnutí změnil ve výroku prvoinstančního rozhodnutí časové vymezení přestupků. Žalovaný měl podle žalobkyně prvoinstanční rozhodnutí zrušit a vrátit věc celnímu úřadu zpět k dalšímu projednání a rozhodnutí. Žalobkyně tvrdila, že takovým nezákonným postupem žalovaného byla připravena o možnost podat odvolání proti tvrzeným pochybením a jejich novému odůvodnění.
38. Z výše popsané judikatury týkající se nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí je zřejmé, že žalobkyní popsané vady postupu žalovaného nemohou vést k závěru o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí. Postup žalovaného totiž nijak nesouvisí s tím, zda objektivně lze přezkoumat napadené rozhodnutí, protože z něj nelze zjistit důvody, proč

bylo rozhodnuto tak, jak bylo rozhodnuto. Tvrzení žalobkyně tedy má relevantní skutečnosti rozhodné pro závěr, zda je či není správní rozhodnutí přezkoumatelné. Námitka je nedůvodná, protože žalobkyní identifikované skutečnosti nemohly způsobit a nezpůsobily nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Soud nemusel posuzovat, zda žalovaný postupoval procesně nesprávně z důvodů uvedených žalobkyní, protože žalobkyně vadu postupu žalovaného spojovala v žalobě výlučně s nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, nikoli s jeho nezákonností.

39. Obiter dictum soud uvádí, že i kdyby soud nahlížel žalobní námitky odděleně od závěrů, které z nich žalobkyně dovodila ve vztahu k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, i tak by námitky nebyly důvodné. Žalovaný totiž nepostupoval nezákonně, pokud změnil ve výroku prvoinstančního rozhodnutí časové vymezení přestupků. Žalovaný postupoval v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu: pokud žalovaný zjistil v odvolacím řízení vadu prvoinstančního rozhodnutí, byl oprávněn prvoinstanční rozhodnutí změnit. Jde o projev zásady dvojinstančnosti správního řízení dle § 81 odst. 1 správního řádu, která chrání primárně účastníka řízení před překvapivými rozhodnutími správních orgánů, i apelační zásady a zásady hospodárnosti řízení. Odvolací správní orgán v případě vad prvoinstančního rozhodnutí prioritně musí změnit prvoinstanční rozhodnutí a jeho zjištěné vady tímto postupem odstranit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS). Žalovaný nepochybil, pokud podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu prvoinstanční rozhodnutí částečně změnil a ve zbytku jej potvrdil v souladu s § 90 odst. 5 správního řádu. Žalobkyně netvrdila, že by pro ni změna prvoinstančního rozhodnutí byla překvapivá. Žalobkyně tvrdila jen to, že změnou časového vymezení přestupků ve výroku prvoinstančního rozhodnutí *byla připravena o možnost podat odvolání proti tvrzeným pochybením a jejich novému odůvodnění*. Je pravdou, že podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Žalobkyně však v žalobě netvrdila, že by jí v důsledku změny časového určení napadeným rozhodnutím hrozila újma, protože se proti napadenému rozhodnutí nemohla odvolat. Jelikož žalobkyně žádnou konkrétní skutečnost neuvedla a soud nebyl oprávněn takové skutečnosti ve správním spisu vyhledávat na podporu žalobních tvrzení, nemohla být žalobní námitka důvodná. Žalobkyně v žalobě ani nespecifikovala, která *tvrzená pochybení a jejich nové odůvodnění* měla na mysli a jak s tím souvisí její možnost odvolání, resp. zda a jak se na jejích právech negativně odrazila nemožnost odvolání.
40. Dále žalobkyně namítla, že výrok žalovaného v napadeném rozhodnutí, že žalobkyně údajně neumožnila bezodkladně po celou provozní dobu kasina provoz na všech třech započítatelných stolech živé hry, nemá oporu v důkazech ve správním spisu a odporuje zjištěním celního úřadu, protože celní úřad žádnou zkušební hru neprovedl. Celní úřad podle žalobkyně koncipoval výroky prvoinstančního rozhodnutí nejasně a v rozporu s odůvodněním svého rozhodnutí, které neprokazuje tvrzená pochybení žalobkyně, což žalovaný přehlédnul a mlčky aproboval.
41. Žalobkyně podle soudu mínila nikoli výrok napadeného rozhodnutí (tvrzení uvedené žalobkyní se v něm totiž nenachází), nýbrž skutkový závěr žalovaného prezentovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Námitka nebyla důvodná, protože fakt, že skutkový závěr správního orgánu odporuje skutkovým zjištěním dle správního spisu nebo v nich nemá oporu, opět nijak nesouvisí s nepřezkoumatelností správního rozhodnutí. Právě to, zda skutkové závěry správních orgánů odpovídají jejich skutkovým zjištěním, je

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

předmětem přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí. Buď takový přezkum učinit lze (jde o rozhodnutí přezkoumatelné a lze posoudit, zda skutkové závěry správních orgánů odpovídají jejich skutkovým zjištěním), nebo nelze (a jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné). Tvrdí-li žalobkyně, že skutkové závěry správních orgánů nemají oporu ve spisu, resp. jsou s ním v rozporu, vyvrací tím, že by mohlo jít o rozhodnutí nepřezkoumatelné. Jinými slovy, byly-li by skutkové závěry správních orgánů v rozporu se správním spisem, vylučovalo by to nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí. Vágní žalobní tvrzení, že *celní úřad koncipoval výroky prvoinstančního rozhodnutí nejasně a v rozporu s odůvodněním svého rozhodnutí*, neobsahovalo žádná konkrétní tvrzení, která by vymezila hranice a předmět soudního přezkumu napadeného rozhodnutí.

42. Námitka, že jsou prvoinstanční rozhodnutí a napadené rozhodnutí nepřezkoumatelná, protože celní úřad ve svém rozhodnutí neuvedl, jaké podklady shromáždil pro vydání rozhodnutí a jakým způsobem byly všechny shromážděné podklady zhodnoceny, přičemž žalovaný tento postup schválil bez řádného odůvodnění, též nebyla důvodná.
43. Žalobkyně nahlédla v rámci ústního jednání do správního spisu a obdržela z něj kopie, které požadovala. Sdělením ze dne 3. 2. 2023, č. j. 14490-3/2023-600000-12, pak celní úřad marně umožnil žalobkyni vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí ve věci (viz protokol ze dne 18. 1. 2023, sdělení ze dne 3. 2. 2023, str. 8 prvoinstančního rozhodnutí a str. 2 napadeného rozhodnutí).
44. K odvolací námitce, shodující se s námitkou žalobní, žalovaný uvedl, že z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů celní úřad vycházel a jakým způsobem je zhodnotil, přičemž žalobkyně byla s podklady ve spise seznámena sdělením ze dne 3. 2. 2023, jehož přílohou byl kompletní spisový přehled. Žalobkyně měla tedy možnost se před vydáním prvoinstančního rozhodnutí seznámit se všemi podklady prvoinstančního rozhodnutí, které celní úřad vyhodnotil v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, zejména na str. 6 až 8, 10 až 18 (viz str. 3, 10 a 11 napadeného rozhodnutí).
45. Žalobkyně v žalobě nijak nereagovala na vypořádání své námítky žalovaným v napadeném rozhodnutí a jen svou odvolací námitku zopakovala. Soud vzhledem k tomu aprobejuje popsany závěr žalovaného v napadeném rozhodnutí, že z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů celní úřad vycházel a jakým způsobem je zhodnotil. S tímto závěrem, odkazujícím na konkrétní strany prvoinstančního rozhodnutí, žalobkyně v žalobě nepolemizovala a nespороvala ani další závěr žalovaného, že byla před vydáním prvoinstančního rozhodnutí seznámena celním úřadem se všemi součástmi správního spisu, kdy jí byl celním úřadem zaslán jeho spisový přehled. Soud dodává, že ve správním spisu ověřil, že přílohou sdělení celního úřadu ze dne 3. 2. 2023 byl spisový přehled a celní úřad výslovně žalobkyni upozornil na některé součásti správního spisu.
46. Prvoinstanční rozhodnutí a napadené rozhodnutí tedy nevykazují žalobkyní namítnutou vadu nepřezkoumatelnosti z důvodu, že celní úřad v prvoinstančním rozhodnutí neuvedl podklady rozhodnutí a jejich hodnocení. Žalobní námitka byla zcela obecná, žalobkyně nespécifikovala, jaké podklady rozhodnutí celní úřad v prvoinstančním rozhodnutí neuvedl, resp. které nehodnotil. I kdyby však k namítanému pochybení došlo, nemohlo by způsobit nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí – opět by šlo o vady skutkových zjištění správních orgánů (rozpor skutkových závěrů s obsahem správního spisu), která by neznemožňovala věcný přezkum správních rozhodnutí. Obecná žalobní tvrzení, že *prvoinstanční a napadené rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, protože nejsou dostatečně jasná*,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

určitá a srozumitelná, přehledná, systematická, přesvědčivá a odůvodněná, neobsahovala žádná konkrétní tvrzení, která by vymezila hranice a předmět soudního přezkumu napadeného rozhodnutí.

Jeden stůl živé hry = jeden krupiéř

a) právní regulace

47. Mezi účastníky nebylo sporu ani o obsahu relevantní právní úpravy, ani o obsahu relevantního základního povolení žalobkyně.
48. Na území České republiky lze provozovat hazardní hry jen v mezích Zákona (viz § 2 odst. 1 Zákona). Meze oprávnění provozovat hazardní hru jsou stanoveny v základním povolení Ministerstva financí, v němž je určena povolená hazardní hra, její druh a podmínky jejího provozování a schválený herní plán a zařízení, jehož pomocí může být hazardní hra provozována (srov. § 86 odst. 1 a § 87 odst. 2 Zákona).
49. § 68 odst. 1 Zákona stanoví, že kasinem se rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována živá hra jako hlavní činnost. V kasinu musí být vždy provozována živá hra (viz § 68 odst. 3 Zákona).
50. Podle § 68 odst. 4 Zákona musí být v kasinu umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina (dále jen „*Sporné ustanovení*“).
51. Podle § 68 odst. 5 Zákona může být v kasinu, ve kterém je provozována technická hra, provozováno nejméně 30 povolených herních pozic technické hry.
52. Přestupku podle § 123 odst. 3 písm. f) Zákona se dopustí právnická osoba tím, že provozuje kasino v rozporu s § 68. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 3 000 000 Kč [viz § 123 odst. 9 písm. b) Zákona].
53. Podle bodu 31 části V. základního povolení technické hry v případě, že v plnění povinnosti provozovat herní pozice koncových zařízení technické hry v herním prostoru po celou provozní dobu zabrání překážka mimořádné události, je provozovatel povinen oznámit tuto skutečnost místně příslušnému celnímu úřadu. Pokud má překážka mimořádné události za následek nedodržení zákonem stanoveného počtu herních pozic koncových zařízení technické hry v kasinu, je provozovatel povinen přerušit provoz technické hry v kasinu do doby obnovení jejich provozování.
54. Podle bodu 34 části V. základního povolení technické hry dojde-li k přerušení provozování herní pozice koncového zařízení technické hry v herním prostoru z důvodu mimořádné události, oznámí to provozovatel bezodkladně poté, co k přerušení provozování z tohoto důvodu dojde, místně příslušnému celnímu úřadu.
55. Podle bodu 15 části IV. základního povolení živé hry byla žalobkyně jako provozovatel povinna zajistit, aby v herním prostoru byla účastníkům živé hry vždy bezodkladně umožněna současně hra na všech hracích stolech uvedených v povolení k umístění herního prostoru.
56. Přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) Zákona se dopustí právnická osoba tím, že provozuje hazardní hru v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 50 000 000 Kč [viz § 123 odst. 7 písm. a) Zákona].

b) judikatura

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

57. Sporné ustanovení již Nejvyšší správní soud vyložil a jeho judikaturu lze označit za ustálenou. Soud nemá důvod se od této judikatury při posouzení žaloby žalobkyně odchýlovat. Z konstantní judikatury vyplývají následující právní závěry.
58. V kasinu musí být jako hlavní činnost provozována živá hra a právě tímto prvkem se kasino odlišuje od herny, kde je jako hlavní činnost provozována hra technická. Živá hra je 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 a 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. Živé hry jako hlavní činnosti kasina je dosahováno tím, že po celou provozní dobu kasina vymezenou v povolení k umístění kasina musí být účastník hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát hru živé hry u kteréhokoli povoleného stolu živé hry. 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 (tzv. započitatelné stoly živé hry). Živá hra musí být v kasinu umožněna současně na všech započitatelných stolech živé hry (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020–32, nebo ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023–37, bod 16, vydaný ve věci žalobkyně).
59. Z právní úpravy vyplývá povinnost zajistit nepřetržitou přítomnost jednoho krupiéra u jednoho herního stolu živé hry. Tato povinnost je logickým vyústěním požadavku bezprostřední a souběžné hry na více stolech a plyne ze samotné povahy živé hry. Její podstatou je to, že hry se účastní jeden či několik hráčů, které obsluhuje v každý jeden okamžik hry živý člověk – krupiér (hráči tedy nehrají proti přístroji). Krupiér musí mít také v každý okamžik hry nad průběhem živé hry kontrolu. Ačkoliv Sporné ustanovení 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 (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2023, č. j. 7 As 291/2022–40, ze dne 11. 4. 2023, č. j. 3 As 367/2020–36, ze dne 17. 1. 2024, č. j. 7 As 256/2023–19, body 10 a 11, ze dne 3. 3. 2023, č. j. 1 As 113/2022–39, body 24 až 29, nebo ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023–37, bod 17, vydaný ve věci žalobkyně, nebo ze dne 30. 5. 2024, č. j. 3 As 168/2022–37, body 16 a 17).
60. Popsaný výklad byl podle Nejvyššího správního soudu podpořen i důvodovou zprávou k Zákonu, kde zákonodárce vyjádřil úmysl snížit dostupnost (všudypřítomnost) hazardních her a koncentrovat hráče do větších provozoven splňujících řadu podmínek, např. prostřednictvím povinnosti umožnit po celou provozní dobu hru minimálně u tří hracích stolů živé hry a zabránit tím vzniku tzv. kvazikasin (faktická herna s označením kasino). Zákonodárce chce provozování hazardních her postavit na okraj běžné společnosti, rozumně regulovat výskyt a konečné umístění kasin na území obcí, tedy jejich dostupnost, a to prostřednictvím stanovení limitů počtu herních pozic technické hry a

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

počtu herních stolů živé hry v kasinu. I odborná literatura akcentuje jako cíl Zákona 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. Nejvyšší správní soud vyslovil jednoznačný závěr, že smyslem a účelem Sporného ustanovení je umožnit hráčům bezodkladně současnou hru na všech započitatelných stolech, kdy tento výklad aproboval i Ústavní soud (viz např. 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, ze dne 20. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 2990/20, ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23, ze dne 28. 5. 2024, č. j. III. ÚS 937/24). Platí tedy pravidlo „jeden stůl živé hry, jeden krupier“ a jde o nezbytnou podmínku řádného umožnění živé hry současně na nabízených hracích stolech. I podle Ústavního soudu je klíčovým účelem Zákona zajistit, aby provoz kasina byl hospodářsky nákladný, tzn. aby nevznikala kvazikasina, v nichž jde předně o provoz technických herních zařízení, nikoliv živých her (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023-37, body 18 a 19, vydaný ve věci žalobkyně).

c) skutkové žalobní námitky

61. Celní úřad učinil při kontrole kasina žalobkyně dne 28. 3. 2022 následující skutková zjištění (viz str. 4 až 7 prvoinstančního rozhodnutí):
- v provozovně se nacházely tři hrací stoly pro živou hru BONVER kolo štěstěny
 - v provozovně byly přítomny dvě osoby jako personál žalobkyně jak pro obsluhu kasina, tak i baru s občerstvením
 - při kontrolní simulaci třech souběžných účastí v živé hře na každém ze tří započitatelných hracích stolů se jedna z osob personálu věnovala zajištění zbývajících provozu kasina a druhá z těchto osob se chystala v rámci kontrolní simulace řídit živou hru jako jediný krupier - nejprve objasnila praxi aplikovanou při používání hracích žetonů, jež byly uloženy v uzamčeném trezoru v místě určeném pro identifikaci návštěvníků kasina, a pak, když mělo dojít k simulovanému nákupu hracích žetonů v místě stavebně odděleném od samostatně umístěných hracích stolů živé hry, byla účast v živé hře znemožněna, jelikož tento krupier nebyl schopen trezor otevřít, vyjmout z něj žetony a poskytnout je k zakoupení do živé hry. Po uplynutí zhruba osmi minut se na místo dostavil vedoucí provozovny a pověřil zaměstnance, aby opatřil baterie k obměně zdroje napájení trezoru, a sám se neúspěšně pokoušel odemknout trezor.
 - ač byla žalobkyně oprávněna provozovat v kasinu třicet koncových zařízení technické hry a tři hrací stoly živé hry, jedno z technických herních zařízení bylo odpojeno od zdroje napájení a podle sdělení vedoucího provozovny nebylo v provozu od minulého dne. Přerušení provozování nefunkčního technického herního zařízení nebylo celnímu úřadu oznámeno. Technický stav bránil fungování koncového zařízení technické hry od 23:30 dne 25. 3. 2022.
62. Celní úřad posoudil zjištěné skutečnosti následovně (viz výrok I a II prvoinstančního rozhodnutí v části potvrzené napadeným rozhodnutím a str. 10, 12 a 13 prvoinstančního rozhodnutí):

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

- žalobkyně v rozporu se svými povinnostmi provozovatele kasina nepřerušila provoz technické hry a fakticky neprovozovala minimální počet (30) fakticky provozovaných herních pozic technické hry v důsledku funkční poruchy jednoho z koncových zařízení technické hry. Žalobkyně v rozporu se základním povolení neoznámila celnímu úřadu přerušení provozování nefunkčního technického zařízení.
 - žalobkyně nezajistila, aby byla účastníkům živé hry v kasinu po celou provozní dobu vždy bezodkladně umožněna hra současně na všech třech započitatelných hracích stolech živé hry. Jednak nebyla umožněna herní účast u žádného z hracích stolů, jelikož aplikovaný způsob organizace hry ze strany žalobkyně pro vnitřní technickou překážku neumožnil použití hracích žetonů nezbytných k realizaci živé hry. Dále žalobkyně nabízela účast v živé hře provozované v rozsahu 3 hracích stolů jen prostřednictvím dvou přítomných osob, přičemž takové faktické personální zajištění provozu kasina nelze považovat za dostatečné pro bezprostřední plnohodnotné obsluhu chodu živé hry na všech hracích stolech souběžně, kdy rozsah činností svěřených dostupnému personálu zahrnoval i obsluhu baru a ostatní služby herního prostoru včetně provozu technické hry.
63. Žalobkyně na str. 4 a shodně na str. 5 žaloby konstatovala, že po celou provozní dobu kasina umožňuje hru u všech třech hracích stolů živé hry a herních pozic technické hry. Nešlo však o žalobní bod, protože zde žalobkyně toto své tvrzení ani nezdůvodnila vzhledem ke skutkovým zjištěním správních orgánů, ani nepolemizovala s odůvodněním závěrů správních orgánů v jejich rozhodnutích.
64. Na str. 5 a 7, 8 žaloby žalobkyně namítla nedostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány. Podle žalobkyně skutková zjištění celního úřadu neprokázala, že žalobkyně neumožnila v provozní době kasina hru u tří stolů živé hry, jelikož příslušníci celního úřadu živou hru nevyzkoušeli, ani jinak neproověřovali, zda byla živá hra zajištěna.
65. Námitka nebyla důvodná. Celní úřad učinil tři klíčová skutková zjištění, která žalobkyně nespороvala: zaprvé v provozovně se nacházely tři hrací stoly pro živou hru, zadruhé v provozovně byly přítomny dvě osoby jako personál žalobkyně jak pro obsluhu kasina, tak i baru s občerstvením a zatřetí při kontrolní simulaci třech souběžných účastí v živé hře na každém ze tří započitatelných hracích stolů se jedna z osob personálu věnovala zajištění zbývajících provozu kasina a druhá z těchto osob se chystala v rámci kontrolní simulace řídit živou hru jako jediný krupiér, kdy účast v živé hře byla znemožněna, jelikož tento krupiér nebyl schopen otevřít trezor, vyjmout z něj žetony a poskytnout je k zakoupení do živé hry. Celní úřad z toho dovodil, že žalobkyně neumožnila hru u třech stolů živé hry, a to jednak proto, že živou hru žalobkyně nabízela na třech stolech zajišťovanou jen dvě osobami, které měly navíc i jiné úkoly, a jednak nezajistila hrací žetony potřebné pro hru (viz např. 12 až 15 prvoinstančního rozhodnutí). Skutkové závěry celního úřadu logicky a přesvědčivě vyplývají z jeho skutkových zjištění.
66. Soud aprobuje vypořádání odvolací námitky shodné s námitkou žalobní tak, jak ji provedl žalovaný na str. 14 až 16 napadeného rozhodnutí, pokud jde o neprovedení zkoušky živé hry. Žalovaný správně odkázal na přílehuovou judikaturu, z níž, zjednodušeně vyjádřeno, vyplývá, že nedosahuje-li počet přítomného personálu ani počtu stolů živé hry, bylo by nadbytečné provádět zkušební hru, neboť je zcela zřejmé, že provozovatel kasina neumožnil hru u všech stolů živé hry (shodně i recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2024, č. j. 7 As 256/2023-19, bod 13). Jde o logický důsledek povinnosti zajistit bezodkladnou a současnou hru na všech započitatelných stolech po celou provozní

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

dobu. Závěr žalovaného, že by bylo provedení simulace živé hry nadbytečné, je správný a řádně odůvodněný. Soud přisvědčuje žalovanému i v tom, že je právně bezvýznamné, jaký zájem o živou hru projevují hráči, a to vzhledem k povinnosti provozovatele kasina zajistit vždy bezodkladnou a současnou hru na všech započitatelných stolech po celou provozní dobu. Za zajištění takové hry nelze považovat takovou organizaci činností kasina, kdy je obsluha živé hry zajištěna po vyčkání na příchod krupiéra do kasina v důsledku zájmu hráčů o hru, neboť taková prodleva ve hře je vyvolána čistě personálními a organizačními důvody na straně provozovatele kasina a nepředstavuje plnění povinností ze Zákona a základního povolení. Žalobkyně byla povinna prostřednictvím svého personálu přítomného v době kontroly ve své provozovně zajistit bezodkladný a současný provoz všech započitatelných stolů živé hry, včetně činností, jež jsou s tím neodmyslitelně spojeny (tj. registrace a identifikace hráčů na recepci kasina, či prodej a výměna žetonů prováděná na pokladně kasina apod.). Ze zjištěného skutkového stavu celní orgány správně dovodily, že v kasinu nebyl v době kontroly dostatečný počet krupierů, aby zajistil bezodkladnou a současnou hru na všech započitatelných stolech živé hry. Soud dodává, že navíc byly učiněny kroky k provedení simulované živé hry, kdy bylo zjištěno, že hra není možná, protože žalobkyně neměla k dispozici potřebné hrací žetony. Soud aprobejuje i posouzení shodné odvolací námitky žalovaným na str. 16, které žalobkyně v žalobě pominula, kde žalovaný uvedl, že celní úřad své úvahy stran naplnění skutkové podstaty přestupku uvedl na stranách 12 až 18 prvoinstančního rozhodnutí, kde uvedl ucelené úvahy včetně aplikovatelné judikatury o tom, v čem spočívalo nezabezpečení provozu hracích stolů živé hry podle Zákona. Nelze tedy přisvědčit žalobkyni, že by bylo v tomto směru prvoinstanční rozhodnutí nepřezkoumatelné. Hypotetická otázka žalobkyně na str. 7 žaloby na případ kasina s 10 osobami personálu a technickými závadami živých her, nemůže být žalobním bodem, protože míjí důvody napadeného rozhodnutí.

67. V odvolání, a doslovně shodně i v žalobě, žalobkyně namítla, že žalovaný řešil stejný případ a dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí celního úřadu. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nijak nereagovala na vypořádání této námitky žalovaným v napadeném rozhodnutí na str. 16, soud jen souhlasně odkazuje na zde uvedené posouzení žalovaného, že závěry předmětného rozhodnutí č. j. 16041-2/2019-900000-311 nelze v nynější věci využít ze dvou důvodů: jednak bylo rušeno rozhodnutí celního úřadu pro nedostatky jeho odůvodnění (aniž by bylo stejné jako v případě prvoinstančního rozhodnutí) a jednak jde o rozhodnutí z roku 2019 vydané předtím, než bylo judikaturou najisto postaveno, že jeden krupiér nemůže obsluhovat více než jeden stůl živé hry. Implicitně tím žalovaný vypořádal i námitku, že celní úřad ignoroval závazný názor žalovaného vyjádřený v tomto jiném rozhodnutí. Soud dodává, že o žádný závazný názor žalovaného v nynější věci žalobkyně ani nemohlo jít [srov. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Toto posouzení soudu se vztahuje i k totožné žalobní námitce vztahující se k legitimnímu očekávání na str. 15 žaloby.

d) právní žalobní námitky

68. Žalobkyně namítla na str. 4 a 8 žaloby, že účast na hře a preference té které hry je výlučně na zájemcích o účast na hazardních hrách. Žalobkyně vznesla v žalobě otázku, jak by správní orgány posuzovaly kasino provozované pouze se stejným typem živé hry a nikdo by se této hry neúčastnil, nebo by byla účast hráčů vysoká. Žalobkyně však ve svém argumentaci zcela pominula, že obdobnou odvolací námitku vypořádal žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že zájem hráčů o živou hru je irelevantní ve vztahu k povinnosti žalobkyně živou hru zajistit Zákonem předvídaným způsobem. Žalovaný

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

s odkazem na judikaturu správních soudů dodal na str. 14 napadeného rozhodnutí, že nezájem hráčů o živou hru je součástí podnikatelského rizika žalobkyně, které nelze vyloučit tím, že stoly živé hry nebudou v provozní době kasina obsluhovány příslušným počtem krupiéřů. S posouzením žalovaného žalobkyně nijak nepolemizovala a soudu tak postačí, aby na příléhavé hodnocení žalovaného souhlasně odkázal. Důvodem napadeného rozhodnutí *nebyl* (ne)zájem hráčů o živou hru nabízenou žalobkyní, kdy pro rozsah a obsah povinností žalobkyně není právně významné zjištění, zda a jaký je o živou hru nabízenou žalobkyní zájem. Hypotetická otázka žalobkyně na případ kasina provozovaného pouze živou hrou bez zájmu hráčů, resp. s vysokým zájmem hráčů, nemůže být žalobním bodem, protože mívá důvody napadeného rozhodnutí, kdy implicitně odpověděl žalovaný v napadeném rozhodnutí i na tuto otázku: Je-li zájem hráčů irelevantní, nemohly by mít situace hypoteticky zmíněné žalobkyní vliv na rozhodování správních orgánů.

69. Žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí i odkaz žalobkyně na str. 4 a 8 žaloby na Stanovisko MF. Žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí vysvětlil, že Stanovisko mívá důvody rozhodnutí, protože se věnuje výkladu pojmu „*hlavní činnost*“ podle ustanovení § 68 odst. 1 Zákona. S tímto posouzením žalobkyně v žalobě nepolemizovala a soud na něj souhlasně odkazuje.
70. I námitku, že vybité baterie trezoru jako výjimečná, promptně odstraněná, technická závada, znemožňující zajištění žetonů, nemají vliv na závěr, zda žalobkyně umožňuje bezodkladně živou hru na všech třech hracích stolech živé hry, vypořádal žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí. Zde žalovaný uvedl, že důvody, proč nemohly být k živé hře použity žetony, jsou irelevantní z hlediska objektivní odpovědnosti žalobkyně za přestupek. Žalobkyně na tuto argumentaci žalovaného v žalobě nijak nereagovala a soud souhlasně odkazuje na závěr žalovaného, že důvody porušení zákonné povinnosti (vzniklého protiprávního stavu) včetně zavinění nemají žádný vliv na naplnění objektivní stránky skutkové podstaty předmětného přestupku.
71. Na str. 5 žalobkyně uvedla, že výklad termínu *bezprostřednost* užitý správními orgány neodpovídá smyslu a účelu Zákona. Podle žalobkyně *bezprostřednost* neznamena bezodkladnost vstupu do hry – podle žalobkyně jde jen o to, že vstup hráče do hry nesmí záviset na vnějších okolnostech nesouvisejících s povahou živé hry. Správní orgány podle žalobkyně neprovedly žádný detailnější rozbor výrazu *bezprostřednost* a jejich rozhodnutí jsou z tohoto důvodu nepřezkoumatelná.
72. Námitka nebyla důvodná, kdy soud zcela aprobuje, žalobkyní v žalobě nespоровané, posouzení žalovaného na str. 11 napadeného rozhodnutí. Žalovaný vyložil obsah slova *bezprostředně*, souhlasil s celním úřadem, že znamená *bez časové prodlevy*, a shrnul, že žalobkyně byla povinna po celou provozní dobu kasina umožnit bezodkladnou a současnou hru u všech tří stolů živé hry. Žalobkyně v žalobě setrvala na své odvolací námitce, nevznesla žádné konkrétní argumenty proti posouzení žalovaného a bez odůvodnění se domáhala detailnějšího rozboru výrazu *bezprostřednost* – námitky, jež žalobkyně specifikovala tak, že vedou k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, proto nemohly být důvodné. Soudu nebylo jasné, v čem je žalobní stanovisko žalobkyně, že vstup hráče do hry nesmí záviset na vnějších okolnostech nesouvisejících s povahou živé hry, v rozporu s posouzením správních orgánů. Správní orgány právě toto tvrdily, kdy podle jejich skutkových zjištění souběžný vstup hráčů do živé hry závisel právě na okolnostech

nesouvisejících s povahou živé hry, konkrétně na personálním zajištění hry dostatečným počtem krupierů a na (ne)dostupnosti herních žetonů zajišťovaných žalobkyní.

73. Klíčovou žalobní námitku uplatnila žalobkyně na str. 5 žaloby: Žalobkyně tvrdila, že ze Zákona ani základního povolení živé hry nevyplývá závěr žalovaného, že u každého započitatelného stolu živé hry musí být přítomen jeden krupier. Námitka nebyla důvodná, protože tento závěr odůvodněný na str. 12 až 14, 16 napadeného rozhodnutí a str. 13 až 17 prvoinstanční zcela odpovídá ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu, která je podrobně popsána výše v odst. b) *judikatura*. Soud tedy jen ve stručnosti aprobejuje posouzení právních orgánů zachycené v odůvodnění jejich rozhodnutí: Celní úřad uvedl, že přítomné dvě osoby měly obsluhovat nejen chod živé hry, ale také zajišťovat obsluhu zbývajících provozu herního prostoru, která zahrnovala identifikaci a prověřování průběžně přichozích návštěvníků při jejich vstupu do kasina, proces registrace hráčů technické hry a v odděleném samostatném prostoru kasina pak také obsluhu návštěvníků kasina u baru a rovněž obsluhu provozu technické hry na 29 funkčních herních zařízení. Živou hru byla přítom žalobkyně povinna v kasinu po celou provozní dobu umožňovat bezodkladně současně na všech třech započitatelných hracích stolech živé hry. Dva zaměstnanci nemohli být objektivně schopni splnit popsané povinnosti žalobkyně a bezodkladná možnost účasti hráčů na živé hře souběžně u všech hracích stolů tím byla bez pochyb vyloučena. Živá hra „BONVER KOLO ŠTĚSTĚNY“ je druhem živé hry, při které sázející hrají proti krupiérovi, který u hracího stolu řídí vlastní hru, obsluhuje mechanické hrací kolo a dohlíží na řádný průběh hry. Nevyhnutelnou úlohou každého krupiera v rámci řízení hry u hracího stolu je objasnění nově přichozím hráčům postup pro směnu hracích žetonů, vysvětlit jim pravidla hry, v každém herním kole pak dále přijímat sázky hráčů až do momentu vyhlášení ukončení příjmu sázek, zatočit kolem štěstí a dohlédnout na řádný počet jeho otočení i stav při jeho zastavení vůči šipce, aby v případě neplatné hry zatočení zopakoval. Krupier se pak u hracího stolu zabývá vyhodnocením výsledku hry a v případě vzniku nároku na výhru vyplácí vítězným hráčům hodnotové žetony v odpovídající hodnotě. Z popsané podstaty dané živé hry a z normativních požadavků na bezodkladné umožnění herní účasti vyplývá nutnost interakce mezi krupiérem a hráčem, která musí být u hracího stolu zajištěna jako trvale průběžná. Nově přichozí hráč nesmí u volného stolu živé hry čekat na okamžik, až bude i pro obsluhu tohoto stolu dostupný krupier, a stávající hráč nesmí čelit jakýmkoli nedůvodným prodlevám v obsluze procesu hry u daného hracího stolu. Proto nelze připustit souběžnou obsluhu více hracích stolů hry jedním krupiérem. Bezodkladná možnost účasti na živé hře souběžně u všech tří hracích stolů živé hry „BONVER KOLO ŠTĚSTĚNY“ tudíž nebyla zajištěna. Směnu hracích žetonů provádí zaměstnanec kasina v místě vyhrazeném pro identifikaci návštěvníků kasina, tedy v samostatném prostoru vzdáleném a stavebně odděleném od hracích stolů živé hry - jeden ze dvou přítomných zaměstnanců, jenž se zabývá směnou hracích žetonů pro nově přichozího návštěvníka se zájmem o účast na živé hře, nemohl současně na jiném místě jako krupier u hracího stolu řídit živou hru. Závěr o naplnění objektivní stránky skutkové podstaty přestupku nemůže ovlivnit možnost doplnění obsluhujících zaměstnanců kasina využitím údajných rezervních personálních kapacit, jelikož kontaktování zaměstnanců v pracovní pohotovosti neumožňuje bezodkladnou hru na započitatelných stolech živé hry (shodně i recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2024, č. j. 7 As 256/2023-19, bod 13). Potřebnou úroveň personálního zabezpečení nelze zajišťovat až v případě projeveného zájmu o účast v živé hře. Žalovaný s odkazem na důvodovou zprávu a odbornou literaturu dodal, že pro živou hru je typický

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

prvek fyzické přítomnosti krupiéra, a to s ohledem na jím vykonávané činnosti související s provozováním živé hry, kdy se jedná o činnosti na sebe navazující a časově souvztažné, je zcela vyloučeno současné zajištění provozu u většího počtu stolů živé hry pouze jedinou osobou, a to obzvláště za situace, kdy tato osoba má na starosti též další činnosti spojené s provozem kasina. Účel a smysl dotčených ustanovení Zákona spočívá ve snaze zákonodárce zabránit vzniku tzv. kvazikasin a snížení dostupnosti hazardních her prostřednictvím jejich koncentrace do větších provozů. Po celou provozní dobu kasina vymezenou v povolení k umístění kasina musí být účastník hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát hru živé hry u kteréhokoliv povoleného stolu živé hry. Tím má být docíleno, že z pohledu zákona zůstane provoz živé hry hlavní činností kasina. Zákonodárce si je vědom, že plnění zákonných povinností spojených s provozováním kasin může v některých případech vést ke ztrátě jejich rentabilnosti. Tento důsledek je však zcela v souladu s jeho záměry, neboť zákonodárce usiluje o koncentraci hazardu do větších míst, čímž má současně dojít ke snížení celkového počtu heren a kasin.

74. Na str. 5 žaloby žalobkyně uvedla, že judikatura uvedená v napadeném rozhodnutí ve všech případech vychází z odlišných skutkových okolností, kdy se v provozovnách na rozdíl od případu žalobkyně nacházela pouze jedna osoba na celé kasino.
75. Žalobkyně v žalobě nespecifikovala konkrétní soudní rozhodnutí, kterými by argumentoval žalovaný v napadeném rozhodnutí a které se týkaly kasin s jednou obsluhující osobou. Na soudu nebylo, aby judikáty vyhledával a ověřoval tvrzení žalobkyně. Žalobkyně totiž již v odvolání namítala naprosto totéž a žalovaný její odvolací námitku vypořádal na str. 16 napadeného rozhodnutí. Zde žalovaný uvedl, že v nález ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 1013/23, se Ústavní soud zabýval právě situací, kdy dva zaměstnanci měli obsluhovat tři stoly živé hry, a závěry správních orgánů odpovídají posouzení Ústavního soudu. Odpověď žalovaného na odvolací námitku žalobkyně v žalobě pominula a soudu tudíž postačuje souhlasně odkázat na posouzení žalovaného.
76. Argumentace žalobkyně odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 A 179/2019-106, nemohla obstát, protože jednak následně Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví opakovaně vyjasnil, že pravidlo *jedna živá hra – jeden krupiér* platí, a jednak z uvedeného rozsudku nevyplývá opak. Odkázala-li žalobkyně na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022, č. j. 14 Af 5/2022-33, pak jeho závěry dezinterpretuje: V bodě 41 tohoto rozsudku Městský soud v Praze totiž uvedl, že ač Sporné ustanovení výslovně neobsahuje pravidlo „jeden stůl živé hry, jeden krupiér“, je nutno ho takto v souladu s jeho účelem vyložit. Správní orgány přesvědčivě v odůvodnění svých rozhodnutí vysvětlily, že Zákon i základní povolení živé hry obsahuje pro žalobkyni povinnost jednoho krupiéra u každého stolu živé hry, kdy toto pravidlo (výslovně tam neuvedené) ze smyslu a účelu Zákona i základního povolení živé hry jednoznačně vyplývá. Ostatně Nejvyšší správní soud v bodě 20 svého rozsudku ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023-37, výslovně k téže stížní argumentaci žalobkyně uvedl, že s ohledem na judikaturu kasačního soudu je nepřipadný poukaz žalobkyně na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022, č. j. 14 Af 5/2022-33, a rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, č. j. 57 A 179/2019-106).
77. Pokud jde o judikaturu uvedenou žalobkyní na str. 6 a 7 žaloby, Nejvyšší správní soud žalobkyni v bodě 20 svého rozsudku ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023-37, sdělil, že i v tamní věci žalobkyni 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) neřešila identickou skutkovou a právní situaci, a to narozdíl od přílehlavých rozsudků 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, které se zabývaly i souvisejícími aspekty žalobkyniny argumentace.

78. Stejně jako v odvolání i v žalobě žalobkyně uvedla, že v žádném kasinu v ČR či ve světě neodpovídá počet krupierů počtu stolů živé hry po celých 24 hodin denně a jsou to výlučně provozovatelé kasin, kteří určují, jaké stoly živé hry a kdy se pro účastníky otevrou. Jelikož žalobkyně nereagovala na vypořádání této odvolací námitky žalovaným na str. 16 napadeného rozhodnutí, odkazuje na něj soud a ve shodě s žalovaným konstatuje, že způsob provozování jiných českých kasin i zahraničních kasin nebyl právně významný pro napadené rozhodnutí.
79. Soud též aprobejuje posouzení žalovaného na str. 16 napadeného rozhodnutí, že pro rozhodnutí správních orgánů nemělo význam, jakým způsobem pracovní skupina Ministerstva financí hodnotí současnou podobu Zákona, pokud žalobkyně poukazovala na aktuální projekt Ministerstva financí Analýza regulace hazardních her. Žalobkyně toto posouzení v žalobě nesporeovala a pouze doslovně zopakovala svou odvolací námitku. Soud dodává, že Nejvyšší správní soud k téže stížní argumentaci žalobkyně v bodě 20 svého rozsudku ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023-37, uvedl, že s ohledem na recentní judikaturu kasačního soudu je nepřijatelný poukaz žalobkyně na projekt Ministerstva financí ČR označovaný jako Analýza regulace hazardních her, který má vyhodnocovat poznatky z praxe ohledně fungování Zákona.
80. Žalobkyně se mýlí, pokud tvrdí, že znění Zákona a ani základního povolení živé hry nestanoví povinnost mít v kasinu nějaký určený počet krupierů, a je ponecháno na uvážení jednotlivých provozovatelů, jaký systém obsluhy ve svých provozovnách nastaví. Zákon i základní povolení živé hry ukládá zajistit obsluhu každého stolu živé hry jedním krupiérem, jak je vysvětleno výše. Mimoběžným je tvrzení žalobkyně, že obsluhy kasin mohou být vzájemně zastupitelné a schopny vykonávat jakoukoliv funkci včetně funkce krupiéra – zastupitelnost personálu kasina mívá důvody napadeného rozhodnutí. Správní orgány vyložily povinnosti žalobkyně v mezích Zákona i základního povolení živé hry a nekladly žalobkyni za vinu porušení povinností, které by z nich nevyplývaly. Jak správně uvedl žalovaný na str. 16 a 17 napadeného rozhodnutí, celní správa při výkladu Zákona držela principu „jeden stůl živé hry, jeden krupier“, neuložila žalobkyni povinnosti nad rámec Zákona a neporušila zásadu enumerativnosti veřejněprávních pretenzí, ani legální licence. Jelikož právní regulace činnosti žalobkyně neobsahuje nejasnost, nebylo zapotřebí aplikovat zásadu *in dubio mitius*.
81. Žalobkyně uvedla v replice, že provozovatel kasina má právo na stejné zacházení a stejnou soudní ochranu jako kterýkoli jiný podnikatel podnikající v jiné oblasti s dovětkem, že není přípustné kastovat podnikatele podle toho, zda se jejich činnost nachází na okraji společenských aktivit (provozovatelé hazardních her, restaurací a barů, kde se požívají alkoholické nápoje, výrobci alkoholických nápojů či tabákových výrobků). Tato námitka rozvíjející původní žalobní bod mívá důvody napadeného rozhodnutí, a navíc vychází z nesprávného právního východiska, že zákonodárce musí regulovat podnikání (např. ukládáním různých omezení a povinností) ve všech jeho oborech stejně. Zpřísněná

regulace některých segmentů podnikání totiž může být projevem legitimního veřejného zájmu.

82. Pochybnost žalobkyně v replice, zda správní orgány podobně postupují v případě kontroly živé hry u velkých kasin s několika desítkami stolů živé hry, nemohla být žalobním bodem, protože mívá důvody napadeného rozhodnutí, a navíc nebyla uvedena včas ve lhůtě pro podání žaloby ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d), odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. Navíc, z obsahu spisu ani nevyplývá, že by byly nepřipustně zvýhodňování jiní provozovatelé hazardních her.

Záznamy

83. Žalobní námitka procesní nepoužitelnosti Záznamů, uvedená na str. 9 žaloby a doslovně přepsaná z odvolání, nebyla důvodná.
84. Nejen ve vztahu k této žalobní námitce soud na základě ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, shrnuté např. v bodě 18 recentního rozsudku ze dne 17. 5. 2024, č. j. 5 Afs 145/2022-58 akcentuje, že žalobní body mají primárně směřovat proti žalobou napadenému rozhodnutí a jeho důvodům. Pokud odvolací orgán uplatněné námitky dostatečně vypořádá a žalobce je v žalobě pouze zopakuje, aniž by na důvody rozhodnutí o odvolání reagoval, podstatně tím snižuje své šance na úspěch, neboť soud za něj nemůže domýšlet další argumenty. Krajský soud se musí věnovat žalobcem uváděným skutečnostem pouze v míře odpovídající jejich obecnosti. Je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se souhlasnou poznámkou. Z toho vyplývá, že prosté zopakování odvolacích námitek ve správní žalobě vypořádá krajský soud pouze dle jejich relevance ve vztahu k argumentaci obsažené v napadeném rozhodnutí žalovaného správního orgánu.
85. Žalobkyně v odvolání a shodně i v žalobě tvrdila, že Záznamy nesměly být použity jako důkaz, protože je žalobkyně musela pořizovat podle Zákona za účelem kontroly vstupu do herny, monitorování prostoru, kde dochází k identifikaci a registraci účastníků hry a monitorování jednotlivých hracích stolů, přičemž výlučně k těmto účelům byl celní úřad oprávněn Záznamy použít. Použitím Záznamů k ověřování toho, zda a kdy došlo k přerušení provozu technických zařízení v kasinu, v rozporu s účelem jejich pořízení dle Zákona porušil podle žalobkyně celní úřad zásadu zákazu donucování k sebeobvinění.
86. Uvedenou odvolací námitku vypořádal žalovaný vyčerpávacím a přesvědčivým způsobem na str. 17 až 19 napadeného rozhodnutí: Zde žalovaný s odkazem na § 72 odst. 7 Zákona a bod 24 části V. základního povolení uvedl, že žalobkyně byla povinna zpřístupnit celnímu úřadu záznamy pořízené monitorovacím zařízením, a to i mimo prostor herny nebo kasina, a dále zajistit v herním prostoru takové rozmístění kamer a kvalitu a detail záznamu, aby bylo možné rozpoznat osoby vstupující a pohybující se v herním prostoru, a aby ze záznamu byly patrné veškeré herní pozice koncových zařízení technické hry, zda jsou koncová zařízení technické hry v provozu a zda je na nich prováděna hra. Žalovaný poukázal i na důvodovou zprávu k § 72 Zákona, podle níž Záznamy slouží pro mj. potřeby kontrolního orgánu. Žalovaný z toho dovodil, že Záznamy byly pořizovány na základě zákona a použity v mezích stanovených Zákonem. Podle kontrolního řádu měla

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

žalobkyně povinnost pod hrozbou pokuty poskytnout kontrolním pracovníkům potřebnou součinnost. Zákaz sebeobviňování není bezbřehý, přičemž správní orgány ho musejí vždy posuzovat v přiměřeném vztahu k veřejnému zájmu na odhalení a potrestání pachatele přestupku. Ve věci žalobkyně byl požadavek na předložení Záznamů při kontrole byl legitimní a jeho odmítnutí by bylo protiprávním jednáním. Žalovaný odkázal na konkrétní rozsudky Nejvyššího správního soudu a usnesení Ústavního soudu, podle nichž je orgán dohledu oprávněn i pod hrozbou sankce zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání účastníka, kdy povinnost předložení existujících dokumentů není sebeobviněním, neboť účastníkovi nic nebrání se v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal - opačný názor by přitom vedl k eliminaci kontrolní činnosti orgánů veřejné moci.

87. Soud s posouzením žalovaného souhlasí a akcentuje, že žalobkyně v žalobě nebrojila proti žádnému z uvedených závěrů žalovaného. Žalovaný logicky a srozumitelně vysvětlil, že a proč byla žalobkyně povinna pořídit Záznamy veškerých herních pozic koncových zařízení technické hry, z nichž by bylo ověřitelné, zda byla koncová zařízení v provozu a zda na nich byla prováděna hra. Dále vysvětlil, že a proč byla žalobkyně povinna Záznamy vydat celními úřady. Záznamy byly pořizovány na základě Zákona a použity v jeho mezích, kdy jejich použití odpovídalo veřejnému zájmu na odhalení a potrestání pachatele přestupku, kdy právům žalobkyně bylo učiněno zadost tím, že žalobkyně mohla v rámci své obhajoby závěry správních orgánů ze Záznamů zpochybňovat.
88. Soud dodává, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vyložil, že žalobkyně byla povinna pořizovat Záznamy provozu herních pozic koncových zařízení technické hry, tudíž skutkové zjištění, které jako jediná žalobkyně uvedla ve své námitce (ověřování přerušení provozu technických zařízení) bylo v souladu s účelem pořízení Záznamů. Žalobkyně tedy předložila v rámci součinnosti jen to, co byla povinna opatřit, a užito to bylo k účelu, pro něj to bylo opatřováno. Žalobkyně netvrdila, že by jí bylo bráněno ve zpochybňování závěrů učiněných ze Záznamů. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že k závěru o porušení zásady zákazu sebeobviňování nemůže vést ani hrozba sankce za nedodržení povinnosti požadované informace sdělit (viz např. rozsudek ze dne 31. 1. 2019, č. j. 9 As 380/2017 - 46, bod 42).

Materiální stránka přestupků

89. Odvolací námitku nedostatečné společenské škodlivosti přestupků vypořádal na str. 19 a 20 napadeného rozhodnutí. Podle žalovaného byla materiální stránka přestupků naplněna a protiprávní činy žalobkyně vykazovaly dostatečnou míru společenské škodlivosti. Žalovaný poukázal na konstantní judikaturu, podle níž u přestupků s objektivní odpovědností platí, že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu - až ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se správní orgány intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Žalovaný konstatoval, že o vysoké typové společenské škodlivosti přestupků žalobkyně svědčí vysoké horní hranice zákonného rozpětí sankce ve výši 3 000 000 Kč a 50 000 000 Kč. Obecný zájem společnosti chráněný Zákonem je cílená regulace provozování hazardních her na území České republiky primárně zaměřená na riziko škodlivých finančních a morálních dopadů pro

společnost a na zajištění vysoké ochrany spotřebitelů především s ohledem na vysoký a častý výskyt patologického hráčství. Předmětné přestupky jsou svou povahou ohrožujícími přestupky, proto není úkolem správního orgánu zkoumat, zda skutečně došlo ke způsobení škodlivých účinků, nýbrž je postačující, že došlo k porušení zákonné povinnosti, jež slouží k ochraně zákonem chráněných zájmů. Jednoznačným smyslem dotčené právní úpravy, který prozařuje celým Zákonem, je ochrana osob, ať už se hazardních her přímo účastní či mohou být ovlivněny určitými jevy s hazardními hrami souvisejícími, za tím účelem pak zákonodárce vystavěl komplex poměrně přísných opatření a podmínek, jež musí jednotliví provozovatelé hazardních her splňovat a která podléhají přísné kontrole. Jsou-li dané podmínky stanoveny vůči provozovatelům poměrně přísné, je nezbytné, aby byla rovněž přísná jejich kontrola, totéž pak platí i o případné správněprávní odpovědnosti vyplývající z jejich porušení. Žalovaný uzavřel, že materiální stránka přestupků je zde jednoznačně dána a protiprávní jednání tak naplňuje znaky přestupku ve smyslu § 5 přestupkového zákona.

90. Žalobkyně s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, a ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015-29, namítla, že se správní orgány nezabývaly naplněním materiálních znaků přestupků, toto naplnění neprokázaly a je nepochybné, že tu byly dány okolnosti, jež toto naplnění přímo vylučovaly.
91. I tento žalobní bod nijak nesměřoval proti žalobou napadenému rozhodnutí a jeho důvodům. Soud konstatuje, že žalobní námitky doslovně kopírují odvolací námitky a žádným způsobem nereagují na výše popsané vypořádání odvolacích námitek žalovaným v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soud konstatuje, že argumentace žalovaného logicky a srozumitelně vyvrací odvolací námitky, je z ní zřejmé, proč měl žalovaný materiální stránku přestupků za naplněnou a přestupkové jednání žalobkyně za dostatečně společensky škodlivé ve smyslu § 5 přestupkového zákona. Soud odkazuje souhlasně nejen na argumentaci žalovaného na str. 19 a 20 napadeného rozhodnutí, ale i na vzorové odůvodnění zvýšené závažnosti stíhaného jednání žalobkyně osvědčující jeho společenskou škodlivost podané celním úřadem na str. 20 až 23 prvoinstančního rozhodnutí (viz níže). Tvrdila-li žalobkyně, že se správní orgány nezabývaly naplněním materiálních znaků přestupků, ignorovala, že k odvolací námitce žalovaný právě toto posoudil, kdy proti tomuto posouzení žalobkyně nevznesla v žalobě žádnou námitku. Vágní tvrzení žalobkyně, že *je nepochybné, že tu byly dány okolnosti, jež toto naplnění přímo vylučovaly*, aniž by takové okolnosti žalobkyně v žalobě uvedla, soud pro jeho obecnost nepovažoval za žalobní bod.
92. Soud ve shodě s žalovaným dodává, že se správní orgány nemusejí výslovně zabývat materiální stránkou přestupku v podobě společenské škodlivosti v těch situacích, kdy je naplnění materiální stránky nepochybné. Podle ustálené judikatury platí, že přesto, že jsou správní orgány povinny konkrétní společenskou nebezpečnost deliktu zkoumat, není zpravidla nutno, aby se jí explicitně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu. Až ve chvíli, kdy je z okolností případu jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musejí se intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (např. okolnosti jako je

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013–28, ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011–62, ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012–28, či ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 330/2017–75).

93. Soud dodává, že obdobnou stížní námitku vypořádal Nejvyšší správní soud ve věci žalobkyně v bodě 21 rozsudku ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023-37, kde uvedl, že správní orgány správně posoudily materiální stránku přestupku žalobkyně, akcentovaly povahu daného jednání a jeho důsledky. Nejvyšší správní soud konstatoval, že hazardní hry mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí, představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obcích, tudíž 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, ochrana rodiny, jejího majetku, ochrana dětí a mládeže atd.
94. Obiter dictum soud uvádí, že žalobkyní odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu se týkaly zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a nikoli přestupkového zákona, kdy původní právní úprava vyžadovala pro spáchání přestupku zavinění.

Pokuta

95. Soud vycházel z toho, že pokuta byla žalobkyni uložena ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z výše možných řešení, které zákon dovoluje, přičemž správní uvážení lze podrobit pouze omezenému soudnímu přezkumu dle § 78 odst. 1 s. ř. s. Úkolem správního soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, nýbrž přezkoumat zákonnost napadeného správního rozhodnutí a řízení, jež jeho vydání předcházelo. To neznamena, že by správní orgány neměly povinnost náležitě odůvodnit, z jakých důvodů uložily pokutu právě v uvedené výši. Správní orgány jsou povinny náležitě odůvodnit nejen výrok o vině, ale i výrok o sankci. Povinností správních orgánů je důkladně vypořádat všechna zákonem stanovená kritéria a své úvahy náležitě odůvodnit, tak aby soud mohl posoudit, zda jsou úvahy o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2019, č. j. 7 As 7/2019-26, bod 20 a tam citovaná judikatura). Soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce *zjevně* nepřiměřená. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS). Pokuta za jiný správní delikt k naplnění svého účelu z hlediska individuální i generální prevence musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce

vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, bod 28).

96. Žalobkyně v žalobě brojila i proti uložené pokutě, kdy s několika drobnými, níže uvedenými, výjimkami šlo o doslovně přepsané námitky odvolací.
97. Podle § 40 přestupkového zákona se jako k přitěžující okolnosti přihlédne zejména k tomu, že pachatel spáchal více přestupků [písm. b)] nebo spáchal přestupek opakovaně [písm. c)].
98. Celní úřad na str. 23 a 24 prvoinstančního rozhodnutí konstatoval, že shledal přitěžující okolnost v tom, že žalobkyně se dopustila přestupků porušením svých povinností provozovatele hazardních her opakovaně, kdy jen v průběhu uplynulého roku předcházejícího okamžiku projednávaného porušení byla žalobkyně pravomocně odsouzena za přestupky spočívající v porušení povinností provozovatele hazardních her v pěti řízeních vztahujících se k šesti kontrolním zjištěním. Podle celního úřadu měla tak žalobkyně možnost na základě zjištěných nedostatků přijmout nápravná opatření, kdy však předchozí správní řízení a uložené správní tresty nevedly ke zlepšení přístupu žalobkyně při plnění povinností provozovatele hazardních her. Popsanou recidivu celní úřad akcentoval s přihlédnutím k poměrně krátkému období od nabytí právní moci rozhodnutí o dřívějších přestupcích a k četnosti porušování Zákona. Celní úřad konstatoval stejnorodou povahu recidivy u druhého přestupku k přestupku spáchanému v jiné provozovně obdobným způsobem dle rozhodnutí Celního úřadu pro Středočeský kraj, č.j. 94741-11/2020-610000-12, což podle celního úřadu vypovídá o systémovém přístupu žalobkyně.
99. Žalobkyně v odvolání namítla, že recidiva dle § 40 písm. c) přestupkového zákona je přitěžující okolností jen tehdy, jde-li o recidivu stejnorodou. Správní orgány proto chybovaly, když neřešily, jakých skutků se předchozí odsouzení týkají. Přitom skutkové podstaty předchozích přestupků jsou naprosto odlišné od těch nynějších a opakované spáchání přestupku je definováno v § 13 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon č. 251“) a analogicky v § 91a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „*původní přestupkový zákon*“). Podle odborné literatury spáchá pachatel přestupek opakovaně jen tehdy, že byl ve 12 měsících od právní moci rozhodnutí o předchozím přestupku spáchán nový přestupek se stejnou skutkovou podstatou.
100. Tuto odvolací námitku vypořádal žalovaný na str. 20 napadeného rozhodnutí následovně: Argumentace s odkazem na zákon č. 251 a původní přestupkový zákon je nepřiléhavá, neboť citované předpisy na daný případ nedopadají, jelikož původní přestupkový zákon nebyl účinný v době spáchání předmětných přestupků a zákon č. 251 je zákonem speciálním k přestupkovému zákonu pouze u přestupků vyskytujících se na jiných úsecích veřejné správy - přestupků na úseku hazardních her se netýká. Předmětné přestupky jsou regulovány přestupkovým zákonem. Žalovaný dodal, že i zákon č. 251 považuje za stejný přestupek nejen přestupek zcela stejné skutkové podstaty, ale i přestupek stejného druhu, tzn. přestupek se stejným druhovým objektem. Recidiva je tak naplněna i v případě opakovaného spáchání přestupku vyskytujícího se ve stejné oblasti veřejné správy chránící obdobný veřejný zájem. § 40 písm. c) přestupkového zákona nezužuje recidivu na spáchání stejného přestupku, a proto o recidivu jde v případě, že se pachatel dopustil přestupku, ačkoli již byl dříve za přestupek pravomocně potrestán. Žalovaný konstatoval, že u žalobkyně byla tato podmínka splněna, a proto ji celní úřad správně hodnotil jako

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

přítěžující okolnost. Žalovaný svou úvahu doplnil tak, že výčet přítěžujících okolností v § 40 přestupkového zákona je demonstrativní povahy, tudíž i kdyby měl být tedy přijat výklad žalobkyně o stejnorodé recidivě dle § 40 písm. c) přestupkového zákona, nepostupoval celní úřad nezákonně.

101. Žalobkyně v žalobě doslovně zopakovala svou odvolací námitku, a proto ve vztahu k této části žalobní argumentace může soud souhlasně odkázat na její popsané vypořádání žalovaným.
102. Svou odvolací argumentaci žalobkyně v žalobě obohatila o tvrzení na konci str. 10 žaloby, že „navíc u některých výše uvedených přestupků již mohlo dojít k uplynutí roční lhůty“. Námitka nemohla být důvodná, protože celní úřad na str. 23 prvoinstančního rozhodnutí uvedl, že jako k recidivě žalobkyně přihlížel jen k takovým přestupkům, za něž byla žalobkyně pravomocně odsouzena v průběhu uplynulého roku předcházejícího předmětným přestupkům. Proti tomuto závěru celního úřadu žalobkyně nenabídla žádnou konkrétní argumentaci a v žalobě jen konstatovala hypotetickou možnost uplynutí roční lhůty.
103. Dále žalobkyně navíc oproti odvolání na str. 11 žaloby uvedla, že správní orgány neřešily skutkové podstaty předchozích přestupků žalobkyně a postačovalo jim zjištění, že šlo o přestupky podle Zákona. Námitka je nedůvodná, protože jednak správní orgány přesvědčivě vysvětlily, že rozhodnou je skutečnost, že recidivě přičitatelné předchozí přestupky žalobkyně spočívaly v porušení povinností provozovatele hazardních her, a dále celní úřad explicitně konstatoval stejnorodou povahu recidivy u druhého přestupku k přestupku spáchanému v jiné provozovně obdobným způsobem dle rozhodnutí Celního úřadu pro Středočeský kraj, č.j. 94741-11/2020-610000-12. Žalovaný doplnil vysvětlení, že o stejnorodou recidivu jde i u přestupků se stejným druhovým objektem, tzn. přestupků vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy chránící obdobný veřejný zájem. Správní orgány se tedy rozhodně zabývaly skutkovými podstatami předchozích přestupků žalobkyně a logicky a srozumitelně vysvětlily, proč pro závěr o recidivě postačovalo zjištění, že šlo o přestupky podle Zákona. Navíc u jednoho z přestupků zmínily, že byl spáchán obdobným způsobem, jen v jiné provozovně žalobkyně. Závěry správních orgánů žalobkyně v žalobě vůbec nijak nespороvala a ve své námitce je pominula.
104. Víceméně akademická námitka žalobkyně na str. 11 žaloby, která nebyla žalobkyní uplatněna v odvolání, že je na její případ nutno analogicky aplikovat regulaci správního trestání v zákoně č. 251, protože přestupkové právo není v přestupkovém zákoně upraveno komplexně a pro správní trestání se používá analogicky i úprava z trestního práva např. ve vztahu k zahlázení odsouzení, též nebyla důvodná.
105. Podle § 1 přestupkového zákona upravuje tento zákon podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku. Podle § 1 zákona č. 251 upravuje tento zákon některé přestupky vyskytující se na různých úsecích veřejné správy, včetně druhu a výše správních trestů, které lze za jejich spáchání uložit. Podle § 1 Zákona upravuje tento zákon hazardní hry a jejich druhy, podmínky jejich provozování, opatření pro zodpovědné hraní a působnost správních orgánů v oblasti provozování hazardních her. Předmětné přestupky žalobkyně byly upraveny v části desáté (DOZOR A PŘESTUPKY) hlavě II (PŘESTUPKY) dílu 2 (Přestupky právnických a podnikajících fyzických osob) Zákona.

106. Z uvedeného je zřejmé, že přestupkový zákon je obecným právním předpisem pro všechny přestupky. Různé přestupky jsou upraveny různými speciálními zákony. Přestupek se řídí speciálním zákonem, v němž je zakotven. Pouze tam, kde speciální zákon neobsahuje speciální regulaci, použije se přestupkový zákon. Předmětné přestupky žalobkyně *nejdou* zakotveny v zákoně č. 251. Není tedy žádného důvodu na přestupky žalobkyně aplikovat zákon č. 251, protože nejde ani o speciální zákon k obecnému Zákonu, ani o obecný zákon ke speciálnímu Zákonu. Jinými slovy, ve vztahu speciality k obecnému přestupkovému zákonu je každý z jednotlivých speciálních zákonů, v nichž je určitý přestupek zakotven. Vztah speciality však, bez výslovné zákonné úpravy, neplatí mezi jednotlivými speciálními zákony, v nichž jsou přestupky zakotveny.
107. Soud tedy zcela souhlasí s posouzením žalovaného na str. 20 napadeného rozhodnutí, že zákon č. 251 je zákonem speciálním k přestupkovému zákonu a upravuje konkrétní přestupky, které se netýkají úseku hazardních her. Přestupky vyskytující se na úseku veřejné správy v oblasti hazardních her spadají pod obecnou regulaci přestupkového zákona. Žalobkyni nelze přisvědčit, že na přestupky regulované Zákonem je nutno analogicky aplikovat zákon č. 251 z důvodu, že přestupkový zákon neobsahuje komplexní úpravu správního trestání. Na podporu tohoto právního názoru žalobkyně přinesla jediný argument – že se pro správní trestání používá analogicky i úprava z trestního práva ve vztahu k zahlazení odsouzení. Tento argument však nemůže obstát, protože judikatura připustila uplatnění analogie v oblasti správního trestání při posuzování viny a trestu za podmínky, že relevantní normy správního práva určitou otázku vůbec neřešily a že výklad nevedl k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (viz bod 25 žalobkyní odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Žalobkyně netvrdila, že přestupkový zákon recidivu jako přítěžující okolnost neřeší, ani proč by *analogicky* používaným předpisem měl být právě zákon č. 251.
108. Žalobní námitka, že správní orgány přehlížejí, že žalobkyně je provozovatelem hazardních her, který má desítky provozoven po celé České republice, a proto je zde ve srovnání s jiným provozovatelem, který má pouze jednotky provozoven, větší pravděpodobnost výskytu nějakých nedostatků a z toho vyplývá menší závažnost takové recidivy, doslovně kopírovala odvolací námitku. Tuto odvolací námitku vypořádal žalovaný na str. 20 napadeného rozhodnutí tak, že by žalobkyně jako provozovatel desítek provozoven po celé České republice měla být obeznámena se svými zákonnými povinnostmi a dbát na jejich dodržování. Žalovaný konstatoval, že takový způsob podnikání žalobkyně nepředstavuje polehčující okolnost. Soud souhlasně odkazuje na vypořádání žalovaného, kdy počet provozoven žalobkyně z povahy věci není polehčující okolnost, která by snižovala stupeň společenské škodlivosti protiprávního jednání.
109. Soud shrnuje, že neshledal, že by uložená pokuta byla z důvodů uvedených žalobkyní v žalobě nezákonná, protože správní orgány nevzaly do úvahy rozsah podnikání žalobkyně a přihlédly k recidivě žalobkyně.
110. Soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku nepřezkoumatelnosti odůvodnění uložené pokuty.
111. Celní úřad zdůvodnil podrobně a logicky uloženou pokutu na str. 19 až 27 prvoinstančního rozhodnutí. Při rozhodování o správním trestu celní úřad zohlednil, že žalobkyně svým jednáním naplnila znaky skutkových podstat dvou samostatných přestupků, které byly spáchány ve vícečinném souběhu, kdy pro závažnost spáchaných

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

přestupků nebyly splněny podmínky pro vyřešení věci napomenutím, odklonem od správního potrestání ve smyslu § 43 odst. 2 přestupkového zákona nebo upuštěním od uložení správního trestu, kdy by k nápravě žalobkyně postačilo samotné projednání věci před správním orgánem. Celní úřad uložil při aplikaci absorpční zásady podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona pokutu jako úhrnný správní trest podle § 123 odst. 7 písm. a) Zákona, který stanoví horní hranici pokuty 50 000 000 Kč. Celní úřad uvážil při určení výše pokuty správní orgán povahu a závažnost přestupků, zabýval se přítěžujícími okolnostmi a polehčujícími okolnostmi (polehčující okolnosti neshledal) i majetkovými poměry žalobkyně. U povahy a závažnosti přestupků celní úřad akcentoval význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupky dotčen, způsob spáchání přestupků a význam a intenzitu jejich následku. Celní úřad konstatoval, že smyslem trestu v projednávaném případě bylo zajistit řádné provozování hazardních her důsledným plněním normativně vymezených podmínek pro tuto podnikatelskou činnost, což je důležitým nástrojem pro fungující systém regulace oblasti provozování hazardních her v České republice, jenž byl zaveden s cílem omezit negativní společenské vlivy hraní hazardních her. Jedním z podstatných regulačních nástrojů je vymezení konkrétních podmínek pro provozování hazardních her v rámci vydání základního povolení, kdy tomu odpovídá i zákonodárcem stanovená nejvyšší možná výše pokuty za přestupek spáchaný provozováním hazardní hry v rozporu s podmínkami stanovenými v povolení až do výše 50 000 000 Kč. V porovnání s dalšími způsoby porušení Zákona provozování hazardní hry v rozporu s povolením patří, s ohledem na typovou společenskou škodlivost a chráněný zájem, k nejzávažnějším přestupkům v dané oblasti společenských aktivit. Povinnost přerušit provoz technické hry v kasinu v případě nedodržení stanoveného počtu herních pozic technické hry v důsledku mimořádné události do doby obnovení provozu stanoveného počtu herních pozic, a stejně tak i povinnost oznámit celnímu úřadu neplánované přerušování provozování technického herního zařízení s uvedením předpokládaného data obnovy provozu, byly v daném případě základním povolením technické hry stanoveny za účelem zajištění řádného provozování technické hazardní hry tak, aby byl naplněn smysl a účel jednotlivých ustanovení Zákona, a je opatřením k tomu, aby výkon státního dozoru nad dodržováním provozu technické hazardní hry v kasinu mohl být efektivní, a to rovněž v návaznosti na řádný výběr daně z hazardních her. Způsob porušení uvedených povinností žalobkyní vykázal vyšší míru závažnosti, protože nebyla toliko dotčena bezodkladnost povinných úkonů, ale ze strany provozovatele došlo k celkovému opomenutí uložených povinností, neboť v nastalé situaci předvídané podmínkami základního povolení, navíc ve stavu trvajícím 2 dny a 11 hodin, provoz technické hry přerušen nebyl a související oznamovací povinnost též nebyla splněna. To poukazuje na jednoznačné nedostatky zavedeného režimu v rámci provozování technické hazardní hry v daném herním prostoru. Porušením uložených povinností došlo ke ztížení výkonu státního dozoru nad provozováním technické hazardní hry v kasinu a sledovaný zájem na efektivní kontrole herního provozu byl přímo porušen. Celní úřad shledal závažnějším přestupek žalobkyně spáchaný nesplněním povinnosti bezodkladně umožnit v kasinu současně hru na všech započítatelných hracích stolech živé hry, protože v kasinu byla společně s živou hrou provozována také technická hra na 29 funkčních herních zařízení a v daném herním prostoru docházelo k nežádoucímu potlačení i celkovému oslabení aktivní nabídky živé hazardní hry, jež podle platných norem právní regulace musí být bezpodmínečně hlavní činností kasina a tvořit jeho nejvýznamnější rys. Hlavním záměrem zmíněné restriktce je eliminace potencionálních negativních rizik vůči osobám, které upřednostňují hraní her technických, nejvíce návykových z hlediska vzniku

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

patologického hazardního hráčství. Herní preference těchto osob se logicky ve zvýšené míře upínají k provozovně s nabídkou technických her. V koncepci zákonné regulace hazardu v ČR byly k takovému účelu primárně určeny herny jako specifický typ herního prostoru s vlastním vymezením zákonných provozních omezení, jež mají sloužit k potřebné regulaci celkového počtu heren a potažmo tak i ke snížení dostupnosti hazardu s vyšší mírou všech souvisejících negativních rizik a dopadů. Jedním z nejprísnejších takových opatření u heren je zákaz nočního provozu, na rozdíl od herního prostoru typu kasina, jehož provozní doba Zákonem omežována není. Vysoká rizikovost hraní technických her v hernách byla v Zákoně rovněž jasně vyjádřena stanovením limitů pro maximální sázku a maximální výhru pro jednu hru desetkrát přísněji oproti hraní technických her v kasinu. Žalobkyně postupovala zcela proti výše uvedenému smyslu právní regulace hazardu. Zjištěné nedostatky u provozování živé hry se v daném kasinu projevovaly jednostranně ve prospěch provozu her technických a svědčily pro naplnění znaků provozování daného herního prostoru jako kvazikasina, kterým je fakticky jako hlavní cíl realizován provoz technických herních zařízení, resp. generování zisku z provozu technických her, a toliko formální nabídka živé hry je pouze prostředkem k provozování herního prostoru v režimu kasina s neopodstatněným využíváním výhod s tím spojených. Celní úřad akcentoval, že v dané provozovně se živá hra dosud nikdy nehrála, což svědčí o tom, že provozovna charakterem své nabídky oslovila výhradně jen zájemce o hraní technické hry. Pokud žalobkyně nerentabilitu provozu živé hry kompenzovala úspornými opatřeními na úseku personálního zabezpečení živé hry, svědčí to o tom, že byl status kasina formálně zahájen proto, aby zajišťoval hlavní provoz technické hry po neomezenou provozní dobu s desetkrát vyššími limity pro nejvyšší sázku a nejvyšší výhru, k čemuž by provozovatel v reálných poměrech nasvědčujících fakticky parametrům režimu herny jinak oprávněn nebyl. Provozování technické hry v kasinu bez faktické realizace živé hry v herním prostoru vyplývá z dosud trvalého přístupu žalobkyně jako provozovatele a jedná se tedy o systémové selhání jeho řízení provozu daného kasina. Dále celní úřad odůvodnil závěr, že žalobkyni přitížilo, že spáchala více přestupků a porušení svých povinností provozovatele hazardních her se dopustila opakovaně (viz výše). Celní úřad vzal do úvahy i to, že žalobkyně provozuje hazardní hry již od roku 2002, má 63 provozoven herních prostorů pro účely provozování hazardních her na území České republiky, z toho 37 typu kasina a 26 heren. Z toho celní úřad učinil závěr, že žalobkyně je osobou s dlouhodobými přímými zkušenostmi provozovatele hazardních her, a to s ohledem na nepochybnou úroveň praxe získané k okamžiku spáchání přestupků v průběhu dvacetiletého období provozování uvedené činnosti.

112. Celní úřad aplikoval absorpční zásadu a horní hranici pokuty za nejprísnejši trestaný přestupek ve výši 50 000 000 Kč. Celní úřad uvážil recidivu žalobkyně, vysokou závažnost přestupku spáchaného nesplněním povinnosti bezodkladně umožnit v kasinu současně hru na všech započitatelných hracích stolech živé hry, provozování kvazikasina, kdy žalobkyně neumožnila účast v živé hře pro neuspokojivý stav technického zabezpečení v praxi fakticky neprovozované živé hry, a s tím spojenou intenzitu porušení zákonem chráněných zájmů. Celní úřad poukázal na to, že provoz žalobkyně přinejmenším v období tří roků v nočních provozních hodinách sloužil k uspokojování herní poptávky výlučně hráčů technické hazardní hry s nejvyššími možnými limity maximální sázky a maximální výhry, což je pravým opakem sledovaného cíle zákonné regulace hazardu, kdy pro takový provoz je Zákonem cíleně určen režim herního prostoru typu herna, s omezením provozní doby i s přísnějšími herními omezeními. Veden těmito východisky

celní úřad dospěl k pokutě 300 000 Kč, odpovídající 0,6% horní hranici pokuty 50 000 000 Kč. Celní úřad uvedl, že si je vědom toho, že pokuta může být pro běžného podnikatele omezující, avšak považoval ji za nelikvidační a přiměřenou okolnostem a aplikovaným kritériím. Poukázal na to, že podle § 6 odst. 1 písm. b) bodu 4 Zákona musí provozovatel hazardní hry disponovat vlastními zdroji v minimální výši 2 000 000 EUR, kdy jde o projev požadavku na finanční stabilitu provozovatelů po celou dobu jejich činnosti tak, aby provozovatelé byli průběžně schopni dostát svým závazkům vůči věřitelům včetně státu. Celní úřad poukázal na potenciál žalobkyně plnit závazky spojené s financováním poskytnutých kaucí podle § 100 Zákona při povolení k umístění herního prostoru, přičemž v daném případě platně povolených herních prostorů tato jistota představovala v úhrnu kauce ve výši 26 milionů Kč za herny a 50 milionů Kč za kasina. Celní úřad při zohlednění majetkových poměrů a ekonomické situace žalobkyně ve vztahu k tomu, zda nejde o pokutu likvidační, vzal v potaz i základní kapitál žalobkyně 1 082 500 000 Kč a její provozování hazardních her ve třiašedesáti provozovnách na území České republiky. Celní úřad neopomněl záporný výsledek hospodaření žalobkyně v předcházejících třech letech s výkazem ztrát necelých 14 milionů Kč za účetní období 2019, cca 187 milionů Kč za rok 2020 a cca 40,5 milionů Kč za rok 2021, který snížil zdroje financování žalobkyně, avšak dospěl k závěru, že objem základního kapitálu 1 082 500 000 Kč představuje dostatečnou rezervu v poměru k vykázaným ztrátám, i vzhledem k nerozdělenému zisku minulých let k 31. 12. 2021, nepoužitému na snížení ztráty minulých let, ve výši 872 153 000 Kč. Uložená pokuta tak nepředstavuje zátěž, která by znemožňovala další podnikatelskou činnost žalobkyně. Celní úřad uzavřel, že uložená pokuta odpovídá povaze a okolnostem spáchaných přestupků, kdy by měly být znatelná v majetkové sféře žalobkyně s cílem odradit žalobkyni od dalšího porušování povinností. Připomněl právo žalobkyně požádat o povolení úhrady pokuty ve splátkách nebo o odložení úhrady. Uložený trest je opodstatněný nejen svou represivní funkcí, ale také z hlediska individuální i generální prevence, naplnil svůj výchovný účel a vedl žalobkyni k přijetí účinných opatření k zamezení dalšího protiprávního jednání, k respektování pravidel stanovených právními normami a k zajištění ochrany společenských zájmů sledovaných Zákonem.

113. V odvolání žalobkyně tvrdila, že uložená pokuta byla v prvoinstančním rozhodnutí odůvodněna nepřezkoumatelně. Tuto odvolací námitku vypořádal žalovaný na str. 20 a 21 napadeného rozhodnutí tak, že souhlasně odkázal na posouzení celního úřadu a konstatoval, že celní úřad nepřekročil meze správního uvážení, ani jiným způsobem nezpůsobil nezákonnost. Celní úřad nemusel výslovně odůvodňovat, jaký vliv měla jednotlivá kritéria na stanovení konečné výše sankce, jak jsou kritéria definována a kdo je stanovil. Správní orgán je při stanovení druhu a výměry sankce povinen komplexně přihlídnout ke kritériím uvedeným v § 37 přestupkového zákona a nejde o exaktní matematickou operaci.
114. V žalobě žalobkyně doslovně zopakovala svou odvolací námitku s několika drobnými, níže uvedenými, výjimkami. Soud aprobejuje vypořádání odvolací námítky žalovaným a ve vztahu k této části žalobní argumentace tak soud souhlasně odkazuje na její popsání vypořádání žalovaným. I soud má za to, že výše stanovené pokuty byla celním úřadem zdůvodněna srozumitelně a určitě tak, aby byla přezkoumatelná. Celní úřad řádně konkretizoval své úvahy, které jej vedly k uložení pokuty, a jeho zdůvodnění není paušální tak, jak tvrdila žalobkyně.
115. Tvrdila-li žalobkyně nově v žalobě, na rozdíl od odvolání, že se žalovaný bez hlubší úvahy s posouzením celního úřadu plně ztotožnil, nejde o nezákonný postup. V případě, že se

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odvolací orgán ztotožní s důvody rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a tyto považuje za dostatečné, není povinen ve svém rozhodnutí uvádět důvody další, či dále jakkoli rozvádět argumentaci správního orgánu prvního stupně a postačí, že na důvody rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odkáže. Žalovaný v projednávané věci postupoval plně v souladu s těmito požadavky. Soud připomíná, že povinnost správních orgánů se omezovala na dostatečné vypořádání všech zákonem stanovených kritérií a odůvodnění takových úvah v rozsahu umožňujícím přezkum, zda jsou úvahy o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky.

116. Do žaloby oproti odvolání žalobkyně přidala námitku, že postup správních orgánů je nezákonný a porušuje procesní práva žalobkyně, protože správní orgány byly podle § 50 odst. 4 správního řádu povinny při hodnocení důkazů pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Toto žalobní tvrzení neobsahovalo žádná konkrétní tvrzení, která by vymezila hranice a předmět soudního přezkumu rozhodnutí.
117. Další žalobní námitka směřovala k likvidačnímu efektu pokuty.
118. Výše popsané závěry celního úřadu napadla žalobkyně v odvolání, kde namítla, že celní úřad přehlédl, že výše zapsaného základního kapitálu a ani výše odměn nejsou rozhodující pro posouzení, jak vysoká pokuta je likvidační. Podle žalobkyně je rozhodující zisk, resp. ztráta, kterou za příslušný rok vykázala.
119. Tuto odvolací námitku vypořádal žalovaný na str. 21 napadeného rozhodnutí souhlasným odkazem na důvody prvoinstančního rozhodnutí, zakládající závěr o nelikvidační povaze uložené pokuty, a dodal, že celní úřad záporné výsledky hospodaření žalobkyně v posledních třech letech nepominul, ale měl za to, že pro posouzení likvidačního charakteru pokuty je podstatnější výše základního kapitálu žalobkyně 1 082 500 000 Kč a nerozdělený zisk minulých let 872 153 000 Kč. Žalovaný dodal, že represivní, výchovný a preventivní účinek trestu je podmíněn tím, že ho pachatel přestupku ve své majetkové sféře pocítí. Podle žalovaného s odkazem na judikaturu správních soudů nelze připustit, aby na základě neuspokojivé hospodářské a finanční situace a vysokých výdajů (natožpak plynoucích ze soukromoprávních závazků), měla být uložena nižší pokuta, než které odpovídají skutkové okolnosti případu. Jinak by méně majetné subjekty mohly páchat vysoce závažnou protiprávní činnost s hrozbou pouze nízké pokuty, resp. předlužení pachatelé by byli nadáni automatickou imunitou vůči pokutám.
120. V žalobě žalobkyně doslovně zopakovala svou odvolací námitku. Soud aprobuje vypořádání odvolací námitky žalovaným a ve vztahu k této části žalobní argumentace souhlasně odkazuje na její popsané vypořádání žalovaným, proti kterému žalobkyně v žalobě nijak nebrojila. Není pravdou, že by správní orgány nezkoumaly, zda uložená pokuta nemá likvidační charakter pro žalobkyni a že by nezkoumaly skutečnou situaci žalobkyně. Soud má též za to, že z podkladů rozhodnutí nevyplývá, že by pokuta 300 000 Kč byla pro subjekt s povinnými vlastními zdroji min. 2 000 000 EUR, základním kapitálem 1 082 500 000 Kč a nerozděleným ziskem 872 153 000 Kč důvodem ukončení podnikání. Pro posouzení likvidačních účinků pokuty je významnější celková majetková situace pachatele, nikoli jeho průběžné zisky či ztráty. I výborně majetkově situovaný subjekt může krátkodobě vykazovat ztrátu, a naopak subjekt se skromným majetkem může vykázat významný zisk, kdy toto vše může být výsledkem jak událostí stojících mimo subjekt, tak i způsobu podnikání nebo např. zvolené daňové optimalizace. Průběžné zisky a ztráty subjektu mohou mít význam v odrazu, který najdou v majetkové situaci

pachatele, ale v zásadě nejsou ukazatelem rozhodným pro posouzení likvidačního charakteru pokuty, ledaže by pachatel osvědčil v konkrétním případě opak.

121. Další žalobní námitka se týkala dopadů epidemie COVID-19, kdy žalobní námitka doslovně kopírovala námitky žalobkyně v přestupkovém řízení.
122. Na str. 26 prvoinstančního rozhodnutí celní úřad uvedl, že se žalobkyně domáhala ve vztahu k pokutě přihlídnutí k dopadům pandemickým restriktivním opatřením vlády na její provozní činnost v období roků 2020 a 2021 a k vyhlášení mimořádného moratoria na majetek žalobkyně v druhém pololetí roku 2021. Celní úřad k tomu uvedl, že žádost o mimořádné moratorium jako krizové insolvenční opatření v rámci aplikované vládní podpory měla přispět ke zmírnění negativních dopadů vládních epidemických restrikcí s cílem poskytnout úlevy a ochranu vůči věřitelům dočasně v době mimořádné krize. Celní úřad nespороval, že žalobkyni v důsledku zavedených restrikcí v letech 2020 a 2021 poklesly příjmy, ale zdůraznil, že doba uplynulá od zrušení omezujících opatření vede k závěru, že tato okolnost již na poměry žalobkyně nemá významný vliv.
123. Odvolací námitku vypořádal žalovaný na str. 21 a 22 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že pandemie postihla plošně celý segment hazardního trhu a není namístě snižovat sankci, jež byla uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí, jinak by správní orgány rezignovaly na svou povinnost postihovat závažná protiprávní jednání. Vyhlášení mimořádného moratoria nebylo relevantní, jelikož nebylo vázáno na doložení ekonomické situace dlužníka, a proto nemůže nic vypovídat o hospodaření žalobkyně, případně k likvidačnímu účinku uložené pokuty. Pandemická opatření navíc již delší dobu neplatí a žalobkyně dosud nemusela pokutu uhradit.
124. Soud má žalobní námitku, doslovně shodnou s odvolací námitkou, za nedůvodnou a souhlasně odkazuje na její vypořádání žalovaným v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně v žalobě neuvedla, že a proč by bylo posouzení žalovaného nesprávné či neúplné.
125. Další žalobní námitka se týkala hospodářské soutěže, kdy žalobní námitka doslovně kopírovala odvolací námitku žalobkyně.
126. Odvolací námitku vypořádal žalovaný na str. 22 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že otázka zvýhodňování určité skupiny provozovatelů hazardních her zákonnou úpravou je irelevantní pro posuzování předmětného přestupku.
127. Soud má žalobní námitku, doslovně shodnou s odvolací námitkou, za nedůvodnou a souhlasně odkazuje na její vypořádání žalovaným v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně v žalobě neuvedla, že a proč by bylo posouzení žalovaného nesprávné či neúplné. Podstatou argumentace žalovaného bylo to, že režim podnikání v hazardních hrách určuje zákonodárce. Soud dodává, že žalobkyně v žalobě vychází k neprokázaného tvrzení o „excesivních pokutách“, srovnání rizikovosti her a zakázaného zásahu do hospodářské soutěže.
128. V další žalobní námitce šlo o to, že žalobkyně měla legitimně očekávat uložení nižší pokuty. Žalobní námitka s jednou, níže popsanou výjimkou, kopírovala odvolací námitku.
129. Na str. 22 až 24 napadeného rozhodnutí k této odvolací námitce žalovaný uvedl ve vztahu k nižším pokutám za různá porušení Zákona, kterých se žalobkyně dovolávala, že se většinou jedná o pokuty za porušení jiných ustanovení Zákona s odlišnou společenskou škodlivostí. Z úřední činnosti je žalovanému známo, že přestupky právně kvalifikované

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

stejně jako předmětné přestupky žalobkyně jsou postihovány pokutami v obdobné výši, s výhradou, že rozhodnutí Celního úřadu pro Liberecký kraj ze dne 1. 3. 2019, č. j. 17530-4/2019-560000-12, se významně odlišuje od ustálené praxe celních úřadů a s ohledem na zásadu zákazu reformatio in peius nebylo možné v odvolacím řízení změnit výši pokuty v neprospěch odvolatele. Porušení § 68 odst. 4 Zákona patří mezi nejzávažnější přestupky, kterých se může provozovatel kasina dopustit, kdy je jeho společenská škodlivost zvyšována sofistikovaným způsobem obcházení Zákona. Za obdobné přestupky bývají ukládány vysoké pokuty, zejména tehdy, když se jedná o recidivu. Žalovaný odkázal na pokutu uloženou žalobkyni rozhodnutím Celního úřadu pro Středočeský kraj ze dne 29. 7. 2020, č. j. 94741-11/2020-610000-12, za porušení § 68 odst. 4 Zákona (v provozovně byli, shodně jako v projednávané věci, přítomni pouze dva zaměstnanci na tři stoly živé hry kolo štěstí). V tamní věci byl uložena pokuta 300 000 Kč, snižená rozhodnutím odvolacího orgánu na 100 000 Kč z důvodu, že šlo o první porušení § 68 odst. 4 Zákona a řízení bylo zahájeno vydáním příkazu na pokutu ve výši 300 000 Kč za dva přestupky spáchané v souběhu, kdy řízení o jednom z nich bylo následně zastaveno. Tato správní rozhodnutí prošla testem soudního přezkumu a ani správní soudy v žalovaném specifikovaných věcech neshledaly na vysokých pokutách za nezajištění dostatečného počtu krupiéřů pro bezodkladné hraní živé hry nic nezákonného. S odkazem na judikaturu žalovaný dodal, že u správního trestání je třeba vycházet vždy z individualizace pachatele, skutku i individualizace trestu a pro uložení sankce tedy není a priori rozhodné, jaká sankce byla uložena v jiných případech, ale správní orgán je povinen především vždy v každém konkrétním případě odůvodnit výši sankce, kterou ukládá; přitom je povinen brát v potaz i výše zmiňovanou zásadu legitimního očekávání a stejného zacházení. Předmětem soudního přezkumu má být zásadně přiměřenost, resp. zákonnost sankce s ohledem na konkrétní skutková zjištění, nikoli bez dalšího pouze to, zda správní orgán uložil v obdobné věci sankci v jiné výši. Žalovaný shrnul, že při uložení pokuty nedošlo k excesu při individualizaci trestu, bylo přihlédnuto ke specifikům konkrétního případu a v rámci zákonného rozmezí sankce byl vybrán takový druh trestu, který splní svůj účel a není zjevně nepřiměřený. Při úvaze o stanovení a výši trestu odvolací orgán neshledal v procesním postupu vady, které by měly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a nelze proto přisvědčit námitce odvolatele, že byla porušena zásada legitimního očekávání stran výše uložené pokuty.

130. Žalobkyně do žaloby doslovně přepsala odvolací námitky a nijak nereagovala na argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí. Přitom jsou závěry žalovaného srozumitelné i určité. Ačkoli žalobkyni nic nebránilo závěry žalovaného vyvracet konkrétními argumenty v žalobě, ustrnula na přepisu odvolacích námitek. Soud posouzení žalovaného aprobuje a konstatuje, že obsahuje odpovědi na všechna odvolací tvrzení. Žalobkyně v žalobě nespороvala závěr žalovaného, že pokuty, jimiž žalobkyně argumentovala v odvolání, se týkají porušení jiných ustanovení Zákona - již tento závěr žalovaného sám o sobě vyvrací možné úvahy o legitimním očekávání žalobkyně. Stejně tak žalobkyně v žalobě nespороvala závěr žalovaného, že rozhodnutí Celního úřadu pro Liberecký kraj ze dne 1. 3. 2019, č. j. 175304/2019-560000-12, představuje rozhodovací exces, což bez dalšího vyvrací námitku žalobkyně.
131. Žalobkyně nově v žalobě oproti odvolání odkázala na věc vedenou Krajským soudem v Plzni pod sp. zn. 57 A 179/2019, v níž měl příslušný celní úřad sankcionovat provozovatele hazardních her za porušení § 66 odst. 2 Zákona pokutou 20 000 Kč. Jelikož šlo o odkaz na jediné správní rozhodnutí, které nebylo předmětem posouzení žalovaného v napadeném

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozhodnutí, protože ho žalobkyně ve správním řízení nezmínila, konstatuje soud, že nemůže jít o důvodnou žalobní argumentaci. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012-27, totiž uvedl, že „[z]ávěr o ustálené správní praxi nelze opřít o jediné rozhodnutí správního orgánu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2023, č. j. 2 As 45/2022-49, bod 25). Soud zdůrazňuje, že se nevyslovuje k tomu, zda vůbec jsou odsuzující správní rozhodnutí způsobilá založit správní praxi a legitimní očekávání, neboť pro závěr o nedůvodnosti žalobní námitky stačí zjištění, že i kdyby tomu tak bylo, námitka by byla neopodstatněná.

132. V bodě 22 svého rozsudku ve věci žalobkyně ze dne 2. 2. 2024, č. j. 7 As 209/2023-37, Nejvyšší správní soud uvedl k obdobné stížní námitce žalobkyně, že správní orgány neporušily zásadu legitimního očekávání uložením sankce odchylné se od sankcí uložených jiným subjektům. Jednak ustálenou rozhodovací praxi nelze dovozovat na základě několika odkazů na jiná rozhodnutí a jednak v žalobkyní označených případech nedošlo ke zcela stejné skutkové situaci jako v projednávané věci. Nejvyšší správní soud akcentoval k přiměřenosti regulace podnikání žalobkyně, že kasino ve smyslu § 68 Zákona poskytuje svému provozovateli oproti běžným hernám finanční i konkurenční výhody, mezi které patří mj. např. výhodnější provozní doba a vyšší limity maximální sázky a výhry u technické hry dle § 67 odst. 3 a § 52 odst. 1 a 2 Zákona, přičemž tyto výhody jsou kompenzovány povinnostmi, na jejichž splnění je třeba trvat.
133. Žalobkyní označené listiny jsou součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádí, neboť nejde o důkazní prostředky a správní soud přezkoumává tyto dokumenty jako součást správního spisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70).
134. Soud shrnuje, že klíčová žalobní námitka, že neplatí pravidlo *jedna živá hra - jeden krupíér*, byla vyvrácena ustálenou judikaturou správních soudů. Správní orgány vyložily povinnosti plynoucí žalobkyni ze Sporného ustanovení správně. Interpretace § 68 odst. 4 Zákona, z níž vyšly správní orgány, odpovídá smyslu a účelu právní úpravy, jímž je umožnit hráčům bezodkladně současnou hru na všech započitatelných stolech. Vzhledem k existenci tří započitatelných stolů živé hry v kasinu žalobkyně nemohla postačovat přítomnost pouze dvou zaměstnanců, kdy jeden z přítomných zaměstnanců se navíc musel fakticky věnovat jiným činnostem spojeným s běžným provozem kasina. Brojila-li žalobkyně proti uložené pokutě, její žalobní námitky, jimiž byl rozsah soudního přezkumu napadeného rozhodnutí omezen, nevedly soud k závěru, že by pokuta uložená ve sféře volného správního uvážení byla nedostatečně odůvodněná, resp. nezákonná pro překročení mezí správního uvážení nebo jeho zneužití, pro vadné hodnocení kritérií pro uložení pokuty, z důvodu uložení likvidační pokuty apod. Za předmětné jednání bylo lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč [srov. § 123 odst. 7 písm. a) Zákona].
135. Žalobkyně svůj návrh na moderaci pokuty nepodpořila žádnou konkrétní argumentací – jen v petitu žaloby požadovala pro případ, že by soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, aby upustil od uložení pokuty nebo její výši snížil. Žalobkyně v žalobě netvrdila a soud nezjistil, že by byl napadeným rozhodnutím uložen trest ve zjevně nepřiměřené výši – žalobkyně byla totiž potrestána pokutou odpovídající 0,6% horní hranice pokuty, tedy těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí. Uložená pokuta není vzhledem ke všem relevantním okolnostem případu a své preventivní a represivní

funkci zjevně nepřiměřená, kdy soud odkazuje na vypořádání ostatních žalobních bodů výše v tomto rozsudku.

136. Jelikož soud neshledal žalobu důvodnou a současně výši trestu zjevně nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. spojenou s návrhem na moderaci trestu podle § 65 odst. 3 s. ř. s. jediným výrokem I tohoto rozsudku v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38, č. 3172/2015 Sb. NSS).

VII.

Náklady řízení

137. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS), a navíc se žalovaný práva na náhradu nákladů řízení vzdal v podání ze dne 20. 11. 2023. Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 7. listopadu 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu