



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Petra Pospíšila v právní věci žalobce: **NET and GAMES, a.s.**, se sídlem Bednářova 621/29, Brno, zastoupeného JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2024, č. j. 28421-4/2024-900000-311, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 5. 8. 2025, č. j. 65 A 81/2024 - 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Předmětem sporu je otázka zákonnosti sankce, kterou žalobci na základě provedených kontrol uložil Celní úřad pro Olomoucký kraj (dále jen „celní úřad“) za spáchání přestupku dle § 123 odst. 3 písm. f) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o hazardních hrách“), kterého se žalobce dopustil porušením povinnosti stanovené v § 68 odst. 1 a 4 tohoto zákona. Protiprávní jednání žalobce spočívalo v tom, že při kontrole v provozovně kasina na adrese Plumlovská 4167/18, Prostějov (dále jen „provozovna Prostějov“) dne 25. 1. 2022 obsluhoval čtyři hrací stoly živé hry pouze jedním krupiérem, při kontrole v provozovně

na adrese Polská 1201/1, Olomouc (dále jen „provozovna Olomouc“) dne 31. 1. 2023 obsluhoval pět hracích stolů živé hry pouze jedním krupiérem a rovněž při kontrole v provozovně Prostějov dne 1. 2. 2023 obsluhoval čtyři hrací stoly živé hry pouze jedním krupiérem. Celní úřad proto dospěl k závěru, že žalobce v rozporu s § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách neumožnil hru nejméně u třech hracích stolů živé hry současně, a neprovozoval tak v kasinu živou hru jako hlavní činnost. Došlo tím k porušení pravidla „jeden krupiér = jeden stůl živé hry“. Celní úřad uložil žalobci rozhodnutím ze dne 27. 2. 2024 pokutu ve výši 750 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu provozování kasin v uvedených provozovnách na dobu 4 měsíců.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí celního úřadu odvoláním, na jehož základě žalovaný upravil počátek doby zákazu činnosti (od uplynutí třetího dne od právní moci rozhodnutí), jinak rozhodnutí celního úřadu v záhlaví specifikovaným rozhodnutím potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které zpochybnil přiměřenost uložené správní sankce. Krajský soud žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji. Nepřisvědčil tak žalobci, že by sankce v podobě pokuty a zákazu činnosti byla exemplární; naopak považoval uložený trest za poměrně mírný. Krajský soud konstatoval, že odkaz žalobce na judikatorní vývoj pravidla „jeden krupiér = jeden stůl živé hry“ není přílehlavý, neboť na nedodržení tohoto pravidla správní orgány žalobce upozornily již dlouho před provedením kontrol v nyní řešené věci. Žalobce byl za toto jednání již dříve potrestán čtyřmi rozhodnutími, přesto tohoto pravidla nedbal. Výklad zastávaný správními orgány potvrdila judikatura správních soudů, zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020 - 32, a ze dne 1. 2. 2023, č. j. 7 As 291/2022 - 40 (v tomto rozsudku NSS potvrdil uvedené pravidlo výslovně, dovodit však šlo již z předchozí judikatury). Zmíněné pravidlo nadto vyplývá i přímo ze zákona o hazardních hrách a z důvodové zprávy k němu. Podle soudu žalobce spíše odmítal toto pravidlo respektovat (jak vyplynulo i z další kontroly uskutečněné v provozovně Olomouc dne 15. 2. 2024), než že by zde existovala zásadní právní nejasnost.

[4] Nedůvodné byly dle krajského soudu i další žalobní námitky stran nepřiměřenosti sankce. Navýšení pokuty oproti dříve uloženým pokutám je logickým důsledkem toho, že žalobce odmítal respektovat zmíněné pravidlo „jeden krupiér = jeden stůl živé hry“. Správní orgány žalobce za stejné protiprávní jednání již několikrát trestaly a upozornily ho i na možnost uložení sankce zákazu činnosti. Krajský soud nesouhlasil s tím, že by žalovaný nepřihlédl k tomu, že žalobce dle jeho tvrzení již zajistil dostatečný personál. Nejde totiž o skutečnost, kterou by bylo možno zohlednit jako polehčující okolnost. Soud se rovněž ztotožnil s podrobným vysvětlením správních orgánů týkajícím se závažnosti žalobcova protiprávního jednání.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného zrušil.

pokračování

[6] Nezákonnost rozsudku spočívá v nesprávném posouzení přiměřenosti uložené sankce. Nejprve stěžovatel popsal judikatorní vývoj pravidla „jeden krupiér = jeden stůl živé hry“, který je třeba zohlednit v kontextu běžícího času a možností stěžovatele jakožto provozovatele. Celní orgány i krajský soud aplikují „zpětný pohled“, který ale ignoruje vývoj názorů na výklad § 68 zákona o hazardních hrách v čase. Dle stěžovatele zákon ani důvodová zpráva neukládají povinnost dodržovat zmíněné pravidlo; tento výklad ostatně od počátku neprosazovaly ani samotné celní orgány (viz Stanovisko Generálního ředitelství cel ze dne 14. 8. 2019). Soudní judikatura nejprve začala u každého způsobu obsluhy posuzovat to, zda představuje dostatečné zajištění provozu živé hry (viz zejména rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2020, sp. zn. 57 A 179/2019, a rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020 - 32). Až v roce 2022 přišla změna a celní orgány začaly prosazovat pravidlo „jeden stůl = jeden krupiér“. Rozhodnutí Městského soudu v Praze, které toto pravidlo potvrdilo, je přitom datováno 31. 1. 2022, tj. až po první kontrole, která je předmětem tohoto řízení. Některé soudy však toto pravidlo nepřijaly, a existovala tedy objektivní právní nejistota ohledně výkladu příslušného ustanovení zákona o hazardních hrách. Ta skončila až vydáním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2023, č. j. 7 As 291/2022 - 40, který toto pravidlo výslovně potvrdil. Druhá kontrola u žalobce přitom proběhla před tímto datem a třetí kontrola přímo tento den. V době jejich konání tak stěžovatel postupoval v souladu se zákonem a předchozí rozhodovací praxí. Jeho přístup tak není projevem jakékoliv ignorance či nepoučitelnosti, ale je pouhou reakcí na vývoj výkladu právní úpravy. Skutečnost, že stěžovatel na změnu judikatury reagoval, vyplývá i z rozhodnutí celního úřadu ze dne 25. 6. 2025; v této době již byly obsluhy doplněné.

[7] Jako argument ve prospěch uložené sankce nemůže obstát obava z opakování přestupku, která je dle stěžovatele lichá a reálně nemohla existovat. Stěžovatel již v průběhu správního řízení uvedl, že v době rozhodování celních orgánů zajistil obsluhu na obou provozovnách v počtu vyšším, než byl počet započítatelných stolů živé hry. Došlo přitom k zásadnímu nepochopení ze strany krajského soudu, který v napadeném rozsudku uvedl, že zajištění obsluhy nelze zohlednit jako polehčující okolnost. Stěžovatel se však ve skutečnosti dovolával toho, že není naplněno riziko opakování protiprávní činnosti, a nebylo tak ani důvodné uložení zákazu činnosti.

[8] Nakonec stěžovatel zpochybnil, že by přiměřenost uložené sankce odůvodňoval zásadní význam porušení povinnosti, resp., že by se mělo jednat o jedno z nejzásadnějších porušení zákona o hazardních hrách, jak uvedly celní orgány. Stěžovatel zdůraznil, že tento zákon reguluje jak legální, tak nelegální hazard. Míra rizik u legálního hazardu je přitom dramaticky nižší než u nelegálního. Zákonodárce považuje za nejzávažnější ty přestupky, u kterých stanovuje možnost uložení pokuty až do výše 50 mil. Kč, zatímco ostatní kategorie přestupků zjevně za natolik závažné nepovažuje. Vzhledem k tomu, že zákon o hazardních hrách formálně umožňuje uložení zákazu činnosti za jakýkoliv přestupek, zákonné oprávnění k uložení této sankce nelze aplikovat jako kritérium závažnosti přestupku, neboť je splněno vždy. Neobstojí ani argument žalovaného, že následně došlo ke zvýšení hranice pokuty na 50 mil. Kč, neboť v době spáchání přestupku tato hranice neplatila.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel opakuje stále tytéž námitky, které již správní orgány i krajský soud podrobně vypořádaly. Kasační stížnost není důvodná, a proto žalovaný navrhl její zamítnutí. Poukázal na zkreslení a účelovou desinterpretaci, na níž stěžovatel staví svou argumentaci. V souvislosti se stěžovatelem předestřeným vývojem judikatury poznamenal, že mu není známo žádné rozhodnutí správních soudů, z něhož by bylo možné dovodit, že je vytýkaný skutkový stav v souladu se zákonem. Skutečnost, že stěžovatel nyní již vytýkanou povinnost dodržuje, nečiní uložený trest nezákonným ani nepřiměřeným. Obava z možného opakování přestupku nadto byla pouze jedním z faktorů, z nichž správní orgány při ukládání sankce vycházely. Vedle toho zdůrazňovaly závažnost, dlouhodobost a opakovanost vytýkaného provinění. Dosavadní sankce neměly na stěžovatele dostatečný výchovný efekt; protiprávní jednání se mu zjevně vyplácelo.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost **není** důvodná.

[12] Na úvod soud poznamenává, že jeho úkolem je přezkoumání rozhodnutí a postupu krajského soudu. Je proto na stěžovateli, aby vznesl konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném soudním rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351). Kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského (městského) soudu, je třeba považovat za nepřipustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) [usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, či rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58].

[13] Stěžovatel ve své kasační stížnosti do značné míry opakuje své žalobní (i odvolací) námitky, aniž by konkrétně reagoval na vypořádání sporných otázek krajským soudem. Účelem řízení o kasační stížnosti přitom není obsírně vyvracet opakující se argumentaci, kterou se již dostatečně zabýval krajský soud v napadeném rozsudku (a před ním též žalovaný). Zároveň je třeba zdůraznit, že obsah a zevrubnost hodnocení věci soudem odpovídá kvalitě a míře konkretizace stížnostních bodů (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42). Kasační soud tedy stěžovatelovy námitky vypořádal adekvátně tomu, jak konkrétně stěžovatel reagoval na závěry napadeného rozsudku.

[14] Kasační námitky stěžovatele směřují proti posouzení přiměřenosti uložené sankce za přestupek. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nejprve připomíná, že „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 nabradit 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,

pokračování

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 rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 35, č. 2671/2012 Sb. NSS). V nyní posuzované věci stěžovatel v žalobě neučinil návrh na moderaci uložené sankce ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.; v žalobním petitu požadoval zrušení rozhodnutí žalovaného i celního úřadu v celém rozsahu, byť jeho žalobní námitky směřovaly toliko do odůvodnění uložené sankce. Krajský soud tak správně přezkoumal uloženou správní sankci z hlediska její zákonnosti, a dospěl přitom k závěru, že správní orgány uloženou sankci dostatečně a logicky odůvodnily a nevybočily přitom z mezí správního uvážení ani jej nezneužily. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožnil, jak rozvede níže.

[15] Nejprve stěžovatel poukázal na judikatorní vývoj přístupu k pravidlu „jeden krupíér = jeden stůl živé hry“, resp. výkladu § 68 odst. 1 a 4 zákona o hazardních hrách. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že tato jeho argumentace směřuje spíše proti posouzení viny stěžovatele za spáchání přestupku nežli proti přiměřenosti uložené sankce. V rámci této námitky se totiž stěžovatel snaží vysvětlit, že v době kontrol provedených v tomto řízení nebyl výklad předmětného ustanovení vyjasněn, a že tedy nepostupoval v rozporu se zákonem, pokud zajistil pro obsluhu stolů živé hry nižší počet krupíérů. Takto formulovanou námitku ovšem neobsahovala žaloba, a proto se nyní (s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s.) soud může věnovat předestřenému judikatornímu vývoji toliko v souvislosti s posouzením zákonnosti uložené sankce, jak to učinil rovněž krajský soud v návaznosti na žalobní argumentaci.

[16] Stěžovatel v tomto ohledu namítá, že při stanovení sankce měly vzít správní orgány v úvahu, že jeho jednání (porušení § 68 odst. 1 a 4 zákona o hazardních hrách) nebylo projevem jakékoliv ignorance či nepoučitelnosti, ale spíše důsledkem nejasnosti právní úpravy. S touto argumentací se zcela vyčerpávajícím způsobem vypořádal již krajský soud v napadeném rozsudku, stěžovatel však s jeho závěry nijak podstatně nepolemizuje. Krajský soud zejména zdůraznil, že stěžovatel byl za stejné jednání již dříve čtyřikrát sankcionován, a proto mu muselo být známo, jakým způsobem správní orgány § 68 odst. 1 a 4 zákona o hazardních hrách vykládají. Nadto i z judikatury vydané ještě před provedením posuzovaných kontrol u stěžovatele bylo jednoznačně zřejmé, že živá hra musí být po celou provozní dobu kasina umožněna současně na všech započítatelných stolech živé hry (viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 6. 2020, č. j. 59 A 59/2019 - 40, bod 40, který byl potvrzen rozsudkem NSS ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 As 196/2020 - 32, bod 21). Jak přitom vyplývá z provedených kontrol, stěžovatel této povinnosti nedostál, neboť všechny započítatelné stoly živé hry obsluhoval vždy pouze jeden krupíér, což bylo pro naplnění uvedeného pravidla zcela nedostatečné (k tomu viz rozhodnutí žalovaného, str. 9). V rozsudku ze dne 1. 2. 2023, č. j. 7 As 291/2022 - 40, kasační soud uvedené judikatorní závěry potvrdil a zdůraznil, že z důvodové zprávy, resp. ze samotného zákona o hazardních hrách nelze dovodit, že v kasinu může být provozováno více stolů živé hry, než kolik je po celou provozní dobu v kasinu přítomných a zaměstnaných krupíérů (viz bod 16 tohoto rozsudku).

[17] Lze tedy shrnout, že v otázce výkladu § 68 odst. 1 a 4 zákona o hazardních hrách neexistovala nejistota, která by snad měla být v případě stěžovatele jakousi polehčující

okolností, resp. důvodem pro uložení mírnější sankce. Kasační soud tak zcela souhlasí s krajským soudem v tom, že se jednalo spíše o neochotu stěžovatele zákonem stanovené pravidlo dodržovat nežli o jeho reakci na vývoj výkladu právní úpravy v judikatuře. Nad rámec Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatelem předestřený judikatorní vývoj by nemohl zvrátit ani závěr správních orgánů ohledně viny stěžovatele za spáchání vytýkaných přestupků.

[18] Dále stěžovatel zpochybnil obavu z opakování přestupku, jakožto argument správních orgánů ve prospěch uložené sankce. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu shodně s krajským soudem uvádí, že obava z opakování přestupku zde zcela logicky pramenila z toho, že stěžovatel se již stejného protiprávního jednání dopouštěl v minulosti a porušení tohoto pravidla bylo u stěžovatele zjištěno rovněž při kontrole v provozovně Olomouc dne 15. 2. 2024. Stěžovatelem tvrzená skutečnost, že později došlo k nápravě (která navíc nebyla jednoznačně prokázána, jak upozornil krajský soud v bodě 33 rozsudku; na toto tvrzení ovšem stěžovatel nereagoval), není pro posouzení přiměřenosti uložené sankce nijak zásadní. Kasační soud nepřisvědčuje stěžovateli, že by v tomto ohledu došlo ze strany krajského soudu k zásadnímu nepochopení. Krajský soud zdůraznil, že dodržování zákonných povinností je očekávatelné a mělo by být normou. Proto také skutečnost, že stěžovatel později začal své povinnosti dodržovat, není namíste stěžovateli při stanovení sankce za přestupek přičítat k dobru. Naopak je třeba s krajským soudem souhlasit v tom, že správní orgány, s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci, správně zohlednily riziko možného opakování přestupku, jako jedno z více kritérií pro stanovení sankce. Ostatně ani případná (namítaná) skutečnost, že se stěžovatel později napravil a ukončil svou protiprávní činnost, nesvědčí o nedůvodnosti uložení trestu zákazu činnosti, jak se patrně stěžovatel domnívá.

[19] Pokud jde o námitku nesprávného posouzení závažnosti protiprávního jednání, lze přitakat krajskému soudu, který v napadeném rozsudku uvedl, že správní orgány zcela logicky vysvětlily, z jakého důvodu považovaly jednání stěžovatele za natolik závažné, že odůvodňovalo uložení sankce zákazu činnosti (viz str. 16 a 17 rozhodnutí žalovaného). Podstatné v tomto ohledu zejména bylo, že stěžovatel se obdobného jednání dopouštěl opakovaně, toto jednání se mu patrně vyplácelo a již uložené pokuty nebyly dostatečně odstrašující, a to i přes hrozbu dalších pokut a upozornění na možnost uložení zákazu činnosti. Žalovaný zmínil také rozsah uloženého zákazu činnosti – na 4 měsíce pouze ve dvou provozovnách. Takový trest je přitom velmi mírný s ohledem na to, že za vytýkaný přestupek lze uložit zákaz činnosti v délce až 2 roky. Dále žalovaný upozornil na škodlivost hazardních her a konkurenční výhodu tzv. kvazikasin. Nejvyšší správní soud považuje toto hodnocení správních orgánů za dostatečné a zcela logické. Stěžovatelem namítaná skutečnost, že zákon o hazardních hrách upravuje i závažnější protiprávní jednání, za které umožňuje uložit vyšší pokuty, nijak nevypovídá o tom, že by závažnost nyní posuzovaného přestupku nebyla dostatečně vysoká na to, aby opodstatňovala uložení trestu zákazu činnosti. Stejně tak není relevantní, že zákon o hazardních hrách reguluje i nelegální hazard, který je ve srovnání s legálním hazardem mnohem rizikovější.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 4. listopadu 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu