



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Lukáše Pišvejce a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **BONVER WIN, a. s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupen JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2023, č.j. 27688/ 2023-900000-311, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2024, č. j. 62 Af 42/2023-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Stanislava Dvořáka, Ph.D., LL.M., advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný změnil rozhodnutí Celního úřadu pro kraj Vysočina (dále jen „celní úřad“) ze dne 7. 10. 2021, č. j. 113289-7/2021-630000-12 tak, že žalobce byl jako provozovatel hazardní hry ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, který provozuje technickou hru ve smyslu § 3 odst. 2 písm. e) a živou

hru ve smyslu § 3 odst. 2 písm. f) téhož zákona, uznán vinným ze spáchání 4 přestupků podle § 123 odst. 1 písm. c) a § 123 odst. 3 písm. e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, kterých se dopustil v provozovně označené jako „CASINO BONVER CLUB“ na adrese Čížov 51, 586 01 Čížov (dále jen „provozovna“), spočívajících v tom, že *a) v době kontroly dne 2. 10. 2018 v rozporu s podmínkou stanovenou v článku IV. odst. 15 rozhodnutí Ministerstva financí č.j. MF-22994/2018/34-24 ze dne 5. 6. 2018 (dále jen „Základní povolení živé hry“), nezajistil, aby byla účastníkům živé hry v provozovně vždy bezodkladně umožněna současně hra na započitatelných hracích stolech „BONVER KOLO ŠTĚSTÍ“ výrobní číslo: BNV2012-KS, BNV2013-KS, BNV2014-KS, BNV2015-KS, BNV2016-KS, uvedených v povolení k umístění kasina, jejichž provoz byl zahájen (dále jen „povolené stoly živé hry“); b) že nezajistil, aby byly v provozovně dne 2. 10. 2018 v době kontroly na viditelném místě v herním prostoru umístěny herní plány k provozovaným hrám, které celní úřad při kontrole označil evidenčními čísly 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 a 42, čímž došlo k porušení § 66 odst. 1 písm. f) zákona o hazardních hrách; c) že nezajistil, aby byly v provozovně dne 2. 10. 2018 v době kontroly na viditelném místě v herním prostoru umístěny částky nejvyšší sázky, nejvyšší výhry a nejvyšší hodinové prohry, kdy to povaha provozovaných hazardních her umožňovala, čímž došlo k porušení § 66 odst. 1 písm. g) zákona o hazardních hrách, neboť provozovna obsahovala vhodné prostory a herní plány obsahují požadované informace; d) že nezajistil, aby byl v provozovně dne 2. 10. 2018 v době kontroly na viditelném místě v herním prostoru umístěn ukazatel času viditelný po celou dobu účasti na hře, jelikož dva umístěné ukazatele času nebyly s ohledem na velikost a členění herního prostoru postačující (viditelné z každé herní pozice), čímž došlo k porušení § 66 odst. 1 písm. h) zákona o hazardních hrách. Žalovaný dále změnil výši uložené pokuty a její splatnost. Ve zbytku žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí celního úřadu podle § 90 odst. 5 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, potvrdil.*

[2] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil. Předně jej shledal zčásti nepřezkoumatelným z důvodu nesrozumitelnosti spočívající v částečném rozporu mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí. Daný rozpor byl podle krajského soudu způsoben tím, že žalovaný se sice v odůvodnění svého rozhodnutí částečně neztotožnil s celním úřadem a uvedl, že žalobce se nedopustil přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách (*žalobce nezajistil, aby v provozovně byl vždy k dispozici stejnopis nebo úředně ověřená kopie účinného povolení k umístění kasina*), nicméně tuto úvahu nijak nepromítl do výroku rozhodnutí.

[3] Krajský soud dále shledal důvodnou námitku nesprávné právní kvalifikace jednání žalobce spočívajícího v tom, že dne 2. 10. 2018 nebyl schopen současně a plynule zajistit živou hru na pěti stolech živé hry, jakožto přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách. Krajský soud uvážil, že pokud je žalobci kladeno za vinu, že nesplnil povinnost, aby účastníkům živé hry v kasinu byla vždy bezodkladně umožněna současně hra na započitatelných hracích stolech, jedná se o povinnost, která je takto konkrétně stanovena v § 68 zákona o hazardních hrách, jehož porušení představuje přestupek ve smyslu § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách. Tento přestupek je trestán nižší sazbou pokuty než přestupek spočívající v provozu hazardní hry v rozporu s podmínkami dle základního povolení podle § 123 odst. 1 písm. c) daného zákona. Toto pochybení podle krajského soudu následně vedlo k nezákonnému stanovení sankce, neboť správní

pokračování

orgány se pohybovaly v nesprávném zákonném rozpětí sankce (až do výše 50.000.000 Kč za přestupek § 123 odst. 1 písm. c) zákona, namísto maximální výměry až 3.000.000 Kč v případě přestupku podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona).

II. Argumentace účastníků řízení

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel je přesvědčen, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Stěžovatel zdůraznil, že jen výrokem uložená povinnost může zasáhnout do veřejných subjektivních práv adresáta rozhodnutí, tudíž platí, že pouze skrze výrok přezkoumávaného rozhodnutí může být posuzována jeho zákonnost (včetně případné nepřezkoumatelnosti). Jelikož v nyní posuzovaném případě nebyl žalobce napadeným rozhodnutím (oproti prvoinstančnímu rozhodnutí) uznán vinným přestupkem podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách (*žalobce nezajistil, aby v provozovně byl vždy k dispozici stejnopis nebo úředně ověřená kopie účinného povolení k umístění kasina*), samotné uvedení důvodů vysvětlujících proč stěžovatel takto postupoval, představuje toliko „*obiter dictum*“ či nadbytečný rozsah odůvodnění, nikoliv vadu zakládající nepřezkoumatelnost stěžovatelova rozhodnutí. Podle stěžovatele není nezbytně nutné, aby o předmětu řízení bylo vždy obligatorně rozhodováno výlučně jedním rozhodnutím. I kdyby tomu tak nebylo a vskutku by bylo nutné bezesbytku vyčerpat předmět odvolacího řízení jedním rozhodnutím, postup stěžovatele by představoval toliko vadu řízení bez vlivu na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[6] Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem krajského soudu, že jednání žalobce spočívající v tom, že dne 2. 10. 2018 nebyl schopen současně a plynule zajistit živou hru na pěti stolech živé hry, představuje přestupek ve smyslu § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách (*porušení povinnosti vyplývající z § 68 daného zákona*), a nikoliv přísněji trestaný přestupek podle § 123 odst. 1 písm. c) daného zákona (*provoz hazardní hry v rozporu s podmínkami dle základního povolení*). Podle stěžovatele je žalobce při provozování hazardních her vázán nejen zákonem o hazardních hrách, ale i základním povolením a jeho podmínkami. Tyto podmínky doplňují, konkretizují či zpřísnují povinnosti vycházející ze zákona o hazardních hrách. Pokud tedy základní povolení obsahuje přísnější podmínku, než jaká je uvedena v zákoně, konzumuje ji a platí mezi nimi vztah speciality – obecnosti. Takový poměr je dán ve všech případech, kdy základní povolení provozovateli povolí větší než minimální kasino (tj. více než tři hrací stoly živé hry podle § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách) tak, jako k tomu došlo v nyní posuzované věci, kdy bylo povoleno stolů pět. Tyto případy pak totiž zpřísnují (či de facto konzumují) zákonnou podmínku § 68 odst. 4 zákona provázející povolení zákonného, minimálního kasina, a musí být primárně postihovány jako porušení základního povolení, tedy jako přísnější přestupek § 123 odst. 1 písm. c) zákona. Stěžovatel rovněž odkázal na judikaturu krajských soudů, která jím prezentovaný výklad podporuje. Stěžovatel konečně uvedl, že v důsledku právě popsáno

pochybení krajského soudu při právní kvalifikaci přestupku žalobce je nesprávným i jeho navazující závěr o nezákonném stanovení sankce. Stěžovatel zdůraznil, že se při jejím určení pohyboval ve správném zákonném rozpětí s maximální výměrou 50.000.000 Kč za přestupek § 123 odst. 1 písm. c) zákona.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na závěry rozsudku krajského soudu, s nimiž se plně ztotožnil. Navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] NSS posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] NSS se neztotožnil s argumentací stěžovatele, kterou brojil proti závěru krajského soudu o částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. NSS úvodem předesílá, že úvahy formulované stěžovatelem v kasační stížnosti při zpochybňování rozhodovacích důvodů krajského soudu stran této otázky se na první pohled nejeví jako nesprávné. Při izolovaném náhledu na ně s nimi dokonce lze v teoretické rovině souhlasit, platí však, že jejich konkrétní podoba se buďto mívá s předmětem posuzované věci, nebo v nich stěžovatel nezohlednil všechna její specifika, daná polemika tudíž nemůže vést ke kasaci napadeného rozsudku.

[11] Předně stěžovatelova konstrukce, již bagatelizuje absenci výroku, kterým by došlo k zastavení řízení o přestupku, o němž stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí dovodil, že nebyl žalobcem spáchán, na základě tvrzení, že žalobce v jejím důsledku nebyl nijak dotčen na svých právech (nebyl shledán vinným přestupkem, ani mu za něj nebyl uložen trest), a tedy že napadené rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné, neobstojí. Stěžovatel má jistě pravdu v tom směru, že z povahy věci nemůže absentující výrok založit komukoliv určitou povinnost. Tuto evidentní skutečnost ostatně nijak nezpochybňuje ani krajský soud ve svém rozsudku. Dotčení práv žalobce v důsledku pochybení stěžovatele má totiž zcela jinou podobou, kterou kasační argumentace pomíjí. Je třeba si uvědomit, že předmět nyní projednávané věci představuje problematika správního trestání, v němž má pro obviněného z přestupku zásadní význam i negativní, tj. „zprošťující“, výrok o zastavení řízení o přestupku, který stěžovatel do napadeného rozhodnutí nezahrnul. Je tomu tak proto, že zastavení řízení o přestupku, včetně uvedení zákonného důvodu, pro který bylo řízení zastaveno, s sebou nese řadu pozitivních dopadů do právní sféry obviněného, například v podobě vzniku překážky *rei iudicatae* (viz § 77 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky) apod. Právě prezentovaný náhled kasačního soudu je v souladu i se závěry

pokračování

odborné literatury, podle níž je nutné „zastavit přestupkové řízení ve vztahu k neprokázanému dílčímu přestupku (v případě) souběhu vícečinného.“ (srov. Jemelka, L., Vetešník P., *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 724*)

[12] Stěžovatel se rovněž mylí, když uvádí, že jeho úvahy obsažené v napadeném rozhodnutí, jimiž vysvětluje, na základě jakých důvodů neuznal žalobce vinným ze spácháním přestupku spočívajícího v tom, že *nezajistil, aby v provozovně byl vždy k dispozici stejnopis nebo úředně ověřená kopie účinného povolení k umístění kasina*, představují pouhou argumentaci „nad rámec zákonného odůvodnění“ či obiter dictum. Je tomu právě naopak. Nadbytečný rozsah odůvodnění se týká situací, v nichž se správní orgán vyjadřuje k otázkám, které nemají přímou souvislost s projednávanou věcí. V nyní posuzovaném případě však stěžovatel činil pravý opak, když odůvodňoval, jakým způsobem se postavil k části předmětu řízení (jednomu z pěti přestupků, za něž byl žalobce uznán vinným prvoinstančním rozhodnutím), tj. vyjadřoval se k relevantní otázce, jejíž řešení žalobce, jakožto adresát daného rozhodnutí, logicky očekával, a měla pro něj význam (viz předcházející bod tohoto rozsudku). Pokud za této situace výroková část rozhodnutí nijak nereflexuje závěry učiněné v odůvodnění, krajský soud postupoval zcela správně, když uzavřel, že napadené rozhodnutí je (částečně) nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

[13] NSS doplňuje, že stěžovatelův postup není možné označit ani za pouhé „nevyčerpání předmětu řízení“, jak je uváděno v kasační stížnosti. Je samozřejmě pravdou, že stěžovatel není povinen o předmětu odvolacího řízení vždy rozhodnout výlučně toliko jedním rozhodnutím. Rozhodnutí o části řízení (lhostejno z jakých důvodů – např. vyloučení věci k samostatnému projednání; prosté opomenutí části předmětu řízení apod.) je ovšem třeba důsledně odlišovat od řešení, k němuž v nyní projednávané věci dospěl stěžovatel, když postupoval „hybridním“ způsobem a odůvodnil celý předmět řízení včetně „vyloučeného“ či „opomenutého“ skutku, ale zároveň své úvahy nepromítnul do výroku svého rozhodnutí a nezahrnul do něj „zprošťující“ výrok. Nikoliv nevyčerpání předmětu řízení, ale právě tento rozpor v obsahu napadeného rozhodnutí totiž podle krajského soudu založil jeho nepřezkoumatelnost.

[14] Pokud se jedná o další spornou otázku týkající se právní kvalifikace jednání žalobce spočívajícího v tom, že dne 2. 10. 2018 nebyl schopen současně a plynule zajistit živou hru na pěti stolech živé hry, pak se NSS naopak ztotožnil s náhledem stěžovatele. Podle § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách platí, že „v kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů.“ Základní povolení živé hry pak ve svém bod 15 výroku IV. stanoví, že „provozovatel zajistí, aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna současně hra na započitatelných hracích stolech uvedených v povolení k umístění kasina, jejichž provoz byl zahájen.“ Krajský soud má v obecné rovině pravdu v tom směru, že § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách i bod 15 výroku IV. Základního povolení živé hry stanoví totožnou povinnost provozovatele kasina spočívající v umožnění současné živé hry u hracích stolů k dané živé hře sloužících. Stěžovatel však správně poukázal na to, že tento principiální překryv daných povinností ovšem v nyní projednávané věci neznamená, že by „Základní povolení živé hry žalobce doslova tuto zákonnou povinnost do svého textu převzalo“, jak dovodil krajský soud. Je třeba si totiž uvědomit, že zatímco zákon vztahuje

dodržení povinnosti zajištění současné živé hry k počtu „nejméně tři hracích stolů“, Základní povolení živé hry vyžaduje zajištění současné hry u všech stolů uvedených v „povolení k umístění kasina“. V tomto povolení (rozhodnutí Obecního úřadu Čížov ze dne 19. 8. 2018, č. j. 587117/2018/0002-2) je přitom v posuzovaném případě umožněn provoz pěti hracích stolů. Stěžovatel má tedy pravdu, pokud argumentuje, že norma obsažená v povolení obsahuje v tomto konkrétním případě přísnější povinnost než zákon, a tudíž na základě vztahu speciality – obecnosti je třeba hodnotit dodržování povinností žalobce (provozovatele) právě optikou daného povolení, které individuálně, nad rámec minimálních zákonných požadavků, upravuje provoz jeho kasina. Případné nerespektování povinností vyplývajících z povolení proto naplňuje skutkovou podstatu podle § 123 odst. 1 písm. c) věta první zákona o hazardních hrách, spočívající v provozování „hazardní hry v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení“, a je sankcionováno zákonnou sazbou až do výše 50.000.000 Kč ve smyslu § 123 odst. 7 písm. a) zákona.

[15] NSS uzavírá, že byť přisvědčil stěžovateli v části jeho kasační argumentace, ve zbytku závěry krajského soudu obstály. Stěžovatel bude nyní v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným krajským soudem, ovšem korigovaným tímto rozhodnutím NSS (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[16] NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[17] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 téhož zákona, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[18] Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, tudíž mu ji NSS výrokem II. tohoto rozsudku přiznal. Náhrada nákladů řízení se skládá z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč za sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2024], a paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem DPH, NSS náhradu zvýšil o tuto daň ve výši 714 Kč na celkových 4 114 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení je stěžovatel povinen uhradit k rukám zástupce žalobce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého na základě § 64 s. ř. s., *per analogiam*) v přiměřené lhůtě 30 dnů.

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

V Brně dne 30. ledna 2026

pokračování

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu