



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Ivo Pospíšila a Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **MERKUR CASINO a.s.**, se sídlem Na Okraji 335/42, Praha 6, zast. Mgr. Jiřím Marešem, advokátem se sídlem Opletalova 921/6, Praha 1, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2025, č. j. 6744-4/2025-900000-24110, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 6. 1. 2026, č. j. 59 A 33/2025 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud (NSS) zabývá výkladem neurčitého právního pojmu *bezprostřední blízkost* ve smyslu § 66 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném od 1. 1. 2024.

[2] Celní úřad pro Liberecký kraj v návaznosti na kontrolu shledal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 123 odst. 2 písm. i) zákona o hazardních hrách a přestupku podle § 123 odst. 2 písm. g) téhož zákona. Žalobkyni uložil pokutu ve výši 200 000 Kč a povinnost

nahradiť paušální částkou náklady řízení. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný drobně formulačně upravil výroky rozhodnutí celního úřadu, ve zbytku se ale ztotožnil s jeho závěry a odvolání zamítl.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci. V žalobní argumentaci se zaměřila pouze na druhý z přestupků a posouzení toho, zda správní orgány správně vyložily pojem *bezprostřední blízkost* ve vztahu k reklamám na kasino provozované stěžovatelkou. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem označeným v záhlaví.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nesprávně vyložil pojem *bezprostřední blízkost*, nevypořádal se s jejími námitkami a svůj rozsudek nedostatečně odůvodnil. Obsah, který správní orgány i krajský soud spornému pojmu přisoudily, neodpovídá jeho přípustnému výkladu, nesprávně rozšiřuje jeho rozsah a je značně neurčitý. Mělo být postupováno v souladu s principy *in dubio mitius* a *in dubio pro libertate*. Sporná označení byla umístěna ve vzdálenosti zhruba 62 m, resp. 121 m od kasina provozovaného ve druhém patře obchodního centra, pěší trasou pak jde až o 267 m. Takové vzdálenosti zjevně přesahují intuitivní pojetí bezprostřednosti.

[5] Krajský soud formalisticky odmítl odkazy stěžovatelky na dřívější judikaturu NSS a krajských soudů, která i vzdálenost 13 m považuje za nikoli bezprostřední. Závěry této judikatury stěžovatelka nepovažovala za mechanicky přenositelné, ale byly podle ní relevantním interpretačním vodítkem. Krajský soud také nepřipustným způsobem převzal argumentaci žalovaného, aniž sám neurčitý právní pojem vymezil. Stěžovatelka považuje napadený rozsudek také za vnitřně rozporný. Krajský soud tvrdí, že žalovaný vyšel z relevantní judikatury, ten ale ve svém rozhodnutí na žádnou judikaturu k vymezení pojmu *bezprostřední blízkost* neodkázal.

[6] Podle judikatury mají správní orgány tam, kde právo připouští dvojí výklad, v pochybnostech postupovat mírněji. Teleologický výklad nemůže v oblasti správního trestání překročit meze jazykového znění. Skutkové podstaty je třeba vykládat restriktivně. Krajský soud měl pojem *bezprostřední blízkost* vyložit jako těsnou, okamžitou prostorovou návaznost, nikoli tak, že pokrývá jakékoli funkčně související plochy v rámci jednoho areálu.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že veškeré námitky stěžovatelky byly již vypořádány ve správním řízení, resp. v řízení před krajským soudem. Dále připomněl účel regulace dopadající na propagaci hazardních her. Sdělení stěžovatelky umístěná na lampách veřejného osvětlení na parkovišti před nákupním centrem, kde je umístěno její kasino, resp. na betonové zdi u výjezdu z podzemního parkoviště u téhož obchodního centra, spadají pod zákaz podle § 66 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Stěžovatelka se mýlí, pokud tvrdí, že krajský soud nevymezil obsah pojmu *bezprostřední blízkost*. Tento pojem je třeba vykládat teleologicky a nelze na něj přenášet výklad z jiných právních odvětví. Doposud bylo v judikatuře správních soudů na reklamu na hazardní hry nahlíženo velmi přísně. Stejně striktně by na ni mělo být nahlíženo i po 1. 1. 2024, kdy

pokračování

zákon zákaz reklamy rozšířil i na bezprostřední okolí herního prostoru. Způsob, jakým se krajský soud ztotožnil s argumentací správních orgánů, odpovídá ustálené judikatuře a nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[9] Podle § 66 odst. 1 zákona o hazardních hrách *na budově nebo ve veřejně přístupné vnitřní části budovy, ve které se herní prostor nachází, a v jejích bezprostřední blízkosti nesmí být umístěna reklama, sdělení nebo jakékoli jiné formy propagace, zejména slovní, zvukové, pohyblivé, statické, světelné nebo grafické, na provozování hazardních her nebo získání výher.*

[10] Podle § 123 odst. 2 písm. g) zákona o hazardních hrách *provozovatel se dále dopustí přestupku tím, že poruší některou z povinností souvisejících s provozováním herního prostoru podle § 65, § 66 odst. 1 až 3 nebo 5.*

[11] Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný jednak z důvodu, že v nepřípustném rozsahu odkazuje na závěry správních orgánů, a také proto, že krajský soud tvrdí, že žalovaný odkázal na relevantní judikaturu k pojmu *bezprostřední blízkost*, ačkoli tak podle stěžovatelky neučinil.

[12] Rozhodnutí celního úřadu, žalovaného i krajského soudu považuje NSS za srozumitelně, přesvědčivě a dostatečně odůvodněná. Je pravdou, že krajský soud ve svém rozsudku odkázal na závěry správních orgánů a ztotožnil se s nimi (bod 28), nicméně vzápětí k tomu připojil vlastní rozbor pojmu *bezprostřední blízkost* a podrobně osvětlil svůj právní názor na to, jak má být tento pojem obecně i ve stěžovatelčině věci vykládán (body 29-32). V tom, že se krajský soud ztotožnil se závěry správních orgánů, tak nelze spatřovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

[13] Ani druhé stěžovatelčině námitce nepřezkoumatelnosti nelze přisvědčit. Krajský soud sice v bodě 28 uvádí, že správní orgány ve svých rozhodnutích odkázaly na relevantní judikaturu, netvrdí však, že by mělo jít o judikaturu konkrétně k pojmu *bezprostřední blízkost*. Není tedy důvodná námitka stěžovatelky, že rozhodnutí žalovaného žádný takový odkaz ve skutečnosti neobsahuje. Přílehlavou judikaturou krajský soud zjevně mínil judikaturu k regulaci reklamy na hazardní hry obecně, která je citována na s. 13 rozhodnutí žalovaného. Tyto odkazy mají však pouze doplňující povahu ve vztahu k podrobnému odůvodnění, které žalovaný uvedl ke druhému z projednávaných přestupků (s. 12-15 napadeného rozhodnutí). NSS tedy uzavírá, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, a proto přistoupil k vypořádání ostatních kasačních námitek.

[14] Novelou provedenou zákonem č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (čl. XCII bod 88) došlo s účinností k 1. 1. 2024 k rozšíření zákazu umisťovat reklamu, sdělení či propagaci na provozování hazardních her i na bezprostřední blízkost budovy, kde se nachází herní prostor.

[15] Důvodová zpráva k této změně uvádí: „Nově se v § 66 odst. 1 rozšiřuje zákaz umístění reklamy, sdělení nebo jakékoliv jiné formy propagace na provozování hazardních her i na takovou reklamu, která je umístěna v bezprostřední blízkosti budovy, ve které se nachází herní prostor. Toto rozšíření reaguje na dosavadní zkušenosti dozorových orgánů, kdy byl zákaz reklamy na herní prostor umístěné na budově nebo ve veřejně přístupné vnitřní části budovy, ve které je herní prostor umístěn, provozovateli obcházen umístováním např. tzv. „áčkových“ cedulí v bezprostřední blízkosti herního prostoru či umístováním reklamy na budovy, které sousedí s budovou, ve které je umístěn herní prostor.“

[16] Zákonodárce tedy učinil součástí skutkové podstaty přestupku podle § 123 odst. 2 písm. g) zákona o hazardních hrách neurčitý právní pojem *bezprostřední blízkost*. Užití neurčitých právních pojmů není přitom obecně v rámci správního trestání ničím výjimečným (srov. například rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2022, č. j. 10 As 216/2021 - 40, a neurčitý právní pojem *dobré mravy* v kontextu reklamy na loterii).

[17] Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoli (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS, bod 15). Správní orgán je povinen užitý neurčitý právní pojem vyložit a na základě toho následně usoudit, zda je skutková podstata dané věci podřaditelná pod hypotézu příslušné právní normy (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 - 58, č. 896/2006 Sb. NSS). Tyto závěry správního orgánu jsou následně plně přezkoumatelné správním soudem (usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 As 37/2011 - 154, bod 24).

[18] Správní orgány i krajský soud v nynější věci podrobně a přesvědčivě vyložily obsah sporného neurčitého právního pojmu a dospěly k závěru, že stěžovatelka skutečně umístila reklamu v bezprostřední blízkosti budovy, v níž byl umístěn herní prostor (s. 8-13 a 23-24 rozhodnutí celního úřadu, s. 12-15 rozhodnutí žalovaného, body 29-32 napadeného rozsudku). S jejich závěry se ztotožnil i kasační soud.

[19] Jak vysvětlil mj. žalovaný ve svém rozhodnutí, účelem § 66 odst. 1 zákona o hazardních hrách je minimalizovat škodlivé společenské dopady hazardních her, a to konkrétně zamezením tomu, aby osoby závislé na hraní hazardních her (popř. i další osoby) nebyly v blízkosti herního prostoru konfrontovány s možností jeho návštěvy, a proto je třeba tento neurčitý právní pojem vykládat v souladu s tímto úmyslem zákonodárce a smyslem právní úpravy (s. 14; obdobně bod 29 napadeného rozsudku).

[20] Jinak řečeno, je zjevné, že slovní vyjádření *bezprostřední blízkost* samo o sobě (za užití prostého jazykového výkladu) neumožňuje v konkrétním případě obsah neurčitého právního pojmu určit. Při jeho správné interpretaci je třeba zohlednit i jeho smysl a účel, jímž je snaha zabránit vyvolání „pokušení“ účastnit se hazardní hry. Jde o záměr zákonodárce vyloučit situace, kdy je potenciální klient „lákán“ k hazardní hře na místech, kde je tato možnost z důvodu prostorově blízkého umístění herního prostoru snadno dostupná.

pokračování

[21] V nynější věci stěžovatelka, která provozovala kasino v budově nákupního centra Nisa v Liberci, umístila reklamní plachtu se svým logem, nápisem „*Merkur Casino*“, dvěma šipkami a popisem „*Naproti kinu*“ na betonovou zeď u výjezdu z podzemního parkoviště tohoto nákupního centra. Dále umístila několik reklamních tabulí se svým logem, nápisem „*Merkur Casino*“ a šipkou také na sloupy veřejného osvětlení na parkovišti před tímto nákupním centrem.

[22] Sporná reklamní sdělení tedy byla umístěna přímo v areálu nákupního centra (v jeho parkovacím zázemí) a na místech, jež využívají jeho návštěvníci rovnou při vjezdu do areálu (obdobně bod 29 rozsudku krajského soudu). Umístění reklamních sdělení ve vztahu k samotnému obchodnímu centru je dobře patrné z fotodokumentace, která je součástí správního spisu. Je zjevné, že reklamní sdělení byla s ohledem na svou polohu a funkční propojení s prostorem, kde se nacházelo kasino stěžovatelky, způsobilá vyvolat v projíždějících a kolemjdoucích impulzivní rozhodnutí účastnit se hazardní hry, přičemž herní prostor se od nich nacházel takřka jen „pár kroků“. V této souvislosti není rozhodujícím kritériem konkrétní vzdálenost v metrech, ale spíše funkční sepětí tohoto místa s provozovnou kasina a její dostupnost od místa reklamy.

[23] S ohledem na výše uvedené se NSS neztotožnil s tvrzením stěžovatelky, že správní orgány vyložily neurčitý právní pojem příliš extenzivně nebo že by vybočily z jazykového rozsahu příslušného zákonného ustanovení.

[24] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně odmítl její poukazy na judikaturu, která se věnovala výkladu pojmu *bezprostřední*, resp. *těsná blízkost* (konkrétně šlo o rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2017, č. j. 62 A 73/2015 - 173, a rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 2/2018 - 37).

[25] Jak přiléhavě vysvětlil krajský soud (bod 31), uvedené judikáty se týkaly výkladu zmiňovaných pojmů v kontextu umístění staveb (v případě rozsudku Krajského soudu v Brně se jednalo o výstavbu sběrného střediska odpadů, v případě rozsudku NSS pak šlo o umístění stavby poblíž hranice lesa). Je zjevné, že tyto dřívější judikатурní závěry nelze na nynější věc aplikovat, neboť se týkají jiných společenských vztahů a minimalizace odlišných rizik. Na tom nic nemění ani tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti, že se nedomáhá mechanického převzetí jejich závěrů, ale že mají sloužit pouze jako interpretační vodítko. Podle NSS představuje ohrožení osob reklamou na hazardní hry natolik odlišnou materii od ohrožení lesa zástavbou nebo snížení pohody bydlení v důsledku sousedství s objektem odpadového hospodářství, že je jakákoli, byť inspirativní přenositelnost odkazovaných závěrů vyloučena. Ani v tomto směru tedy krajský soud nepochybil.

[26] Pokud jde o uplatnění výkladových principů *in dubio pro mitius* a *in dubio pro libertate*, NSS připomíná, že upřednostnění příznivějšího výkladu je namístě, je-li k dispozici více odlišných výkladů veřejnoprávní normy (nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, bod 34). Tyto výklady přitom musí být rovnocenně přesvědčivé (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[27] Stěžovatelka však žádnou obdobně přesvědčivou interpretační alternativu toho, jak pracovat s neurčitým právním pojmem *bezprostřední blízkost* nenabízí, pouze obecně namítá, že by se v každém případě mělo jednat o vzdálenost nižší než v její věci, a tautologicky uvádí, že by mělo jít o blízkost *těsnou, okamžitou* (s. 4 kasační stížnosti). Podle NSS lze s ohledem na místní poměry nepochybně považovat plochu parkoviště těsně přiléhajícího k obchodnímu centru za bezprostředně sousedící s tímto obchodním centrem, a tedy nacházející se v jeho bezprostřední blízkosti; totéž pak platí o výjezdu z podzemního parkoviště tohoto objektu.

[28] Stěžovatelka v této souvislosti také odkazuje na závěry rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2025, č. j. 2 As 213/2024 - 41, který se věnoval úpravě v zákonu o hazardních hrách ve znění účinném před 1. 1. 2024, tedy za situace, kdy byl zákaz reklamy omezen pouze na reklamu umístěnou na budově, resp. veřejně přístupné vnitřní části budovy, v níž je umístěn herní prostor. Závěry tohoto rozsudku však ve skutečnosti svědčí proti argumentaci stěžovatelky.

[29] NSS v citovaném rozsudku odmítl výklad správních orgánů a Městského soudu v Praze, považující za součást budovy ve smyslu dřívějšího znění zákona i přiléhající obchodní pasáž, jež však měla odlišné číslo popisné. Reklamu umístěnou na odlišné budově v rámci jednoho obchodního komplexu tedy nepovažoval za nedovolenou podle předchozí právní úpravy. Zároveň však NSS ve vztahu k novele účinné od 1. 1. 2024 uvedl, že „rozšířila zákaz propagace i na ‚bezprostřední blízkost‘ budovy (čímž fakticky tím, že rozšířila věcný dosah skutkové podstaty přestupku, **pro futuro přinesla právní jistotu ohledně přípustnosti postihování jednání podobných nynějšímu jednání stěžovatelky**)“ (bod 30 citovaného rozsudku; důraz přidán).

[30] Jinak řečeno, kasační soud v odkazovaném rozsudku potvrdil, že po doplnění pojmu *bezprostřední blízkost* do § 66 odst. 1 zákona o hazardních hrách lze jako přestupek postihovat i umístění reklamy na hazardní hry na objektech, které tvoří funkční celek (např. obchodní komplex) s budovou, kde je herní prostor umístěn. Přesně o takovou situaci se přitom jednalo v nynější věci.

[31] Konečně pokud stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2023, č. j. 3 As 367/2020 - 36, a jeho zmínku o splnění informační povinnosti podle § 68 odst. 2 zákona o hazardních hrách *v bezprostřední blízkosti vstupních dveří* (bod 14 citovaného rozsudku), není kasačnímu soudu zřejmé, kam přesně má tato argumentace stěžovatelky směřovat. V každém případě je zjevné, že *bezprostřední blízkost dveří* je nepochybně pojmem se zcela odlišným obsahem než *bezprostřední blízkost budovy*.

[32] NSS uzavírá, že pojem *bezprostřední blízkost budovy*, v níž se nachází herní prostor užitý v § 66 odst. 1 zákona o hazardních hrách je neurčitým právním pojmem, jehož obsah se může měnit v závislosti na konkrétních okolnostech věci. Při jeho aplikaci je třeba zohlednit účel tohoto ustanovení. Tím je chránit veřejnost před tím, aby byla lákána ke vstupu do herního prostoru na místech, odkud je tento prostor snadno dostupný, čímž by se zvyšovalo riziko účasti na hazardní hře. Při výkladu tohoto neurčitého právního pojmu je třeba posoudit individuální poměry v dané lokalitě. Kritérium bezprostřední blízkosti budovy bude zpravidla naplněno, nachází-li se reklamní sdělení na budovách

pokračování

či plochách sousedících s budovou, v níž se nachází herní prostor, zejména tvoří-li tyto objekty jeden funkční celek.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] NSS z výše uvedených důvodů zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[34] Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto mu NSS náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. července 2026

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu