

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **SYNOT TIP, a. s.,** se sídlem Jaktáře 1475, Mařatice, Uherské Hradiště, zastoupen JUDr. Zlatavou Codrovou Davidovou, advokátkou se sídlem Přívrat 12, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství,** se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 9. 2017, č. j. 30 Af 98/2015 – 58,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 7. 2015, č. j. 21578/15/5000-10610-701638, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu (dále jen „finanční úřad“) ze dne 16. 4. 2015, č. j. 33681/15/4300-00805-800233. Tímto rozhodnutím finanční úřad podle § 48 odst. 1 písm. d) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), uložil žalobci pokutu ve výši 80 000 Kč za správní delikt, kterého se měl dopustit tím, že provozoval loterie a jiné podobné hry v rozporu s podmínkami, jež mu byly v povolení uloženy.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 21. 9. 2017, č. j. 30 Af 98/2015 – 58.

[3] Podle krajského soudu je nepochybné, že rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 4. 3. 2014, č. j. MF-123328/2013/34, ukládá žalobci povinnost provozovat interaktivní videoloterní terminály (dále jen „IVT“) umístěné v provozovně na adrese Dlouhá třída 1523/13c, Havířov, pouze v režimu kasina. Pozbyla-li pak daná provozovna v důsledku zrušení příslušného povolení Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) provozní režim kasina (a je přitom nerozhodné, že tímto povolením disponoval jiný subjekt odlišný od žalobce), nelze než dospět k závěru, že žalobce nedostál podmínce stanovené mu v doplňujícím povolení ministerstva, neboť IVT v provozním režimu kasina neprovozoval. Žalobce tedy provozoval loterii nebo jinou podobnou hru v rozporu s podmínkami, které mu byly uloženy v rozhodnutí ministerstva ze dne 4. 3. 2014, č. j. MF-123328/2013/34, čímž se dopustil správního deliktu podle § 48 odst. 1 písm. d) zákona o loteriích. Na těchto závěrech pak nemůže nic změnit, a je tedy nerozhodné, že kontrola v dané provozovně proběhla cca dva měsíce poté, kdy došlo k ukončení platnosti povolení, že protiprávní stav trval toliko do 17. 11. 2014, kdy povolení k provozu kasina získala společnost FORBES Casino, že se žalobce daného pochybení nedopustil vědomě a ve snaze obcházet zákon či obecně závaznou vyhlášku města Havířova a že není schopen každodenně procházet seznamy provozoven a kontrolovat, zda ta která provozovna konkrétní režim splňuje, či povolený status ztratila. Krajský soud k těmto okolnostem ve svém souhrnu uvedl, že odpovědnost žalobce za daný správní delikt je koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. bez ohledu na zavinění, a proto tyto skutečnosti nemohou na odpovědnosti žalobce ničeho změnit a odpovědnosti jej zprostit. Napadené rozhodnutí pak pro žalobce nemohlo být ani překvapivé, neboť povinnost provozovat IVT v předmětné provozovně v režimu kasina byla v rozhodnutí o jejich umístění stanovena od počátku jeho platnosti. Pokud tedy žalobce sám nedisponoval povolením podle § 2 písm. i) zákona o loteriích a spoléhal v tomto ohledu na povolení vydané jinému subjektu, bylo především v jeho zájmu, aby si průběžně kontroloval a ověřoval, zda je takto vydané povolení stále v platnosti, případně aby si oznamovací povinnost s tímto subjektem vzájemně dojednal. Pokud jde o výši uložené pokuty, krajský soud neshledal, že by v daném případě došlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto institutu. Finanční úřad při odůvodňování uložené sankce a její výše velmi podrobně v rozhodnutí zohlednil všechny nutné skutečnosti. Pokuta ve výši 80 000 Kč byla uložena při spodní hranici, konkrétně ve výši 8 % horní hranice 1 000 000 Kč, což nelze v posuzovaném případě hodnotit ani jako nepřiměřenou výši, ani jako excesivní vybočení z mezí správního uvážení. Z tohoto důvodu krajský soud nevyhověl ani návrhu žalobce na moderaci uložené sankce.

III.

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítal, že požadavek formulovaný krajským soudem, aby sám pravidelně kontroloval platnost povolení na provoz kasina u jiného subjektu, je nereálný, nepřiměřený a v rozporu s § 47 zákona o loteriích. Toto ustanovení přímo ukládá orgánu, který povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydal, povinnost ji kontrolovat. Orgán pověřený výkonem kontroly nad provozováním loterií a jiných

podobných her by měl být zejména orgánem, který upozorní na porušování podmínek příslušného povolení. Ministerstvo bylo orgánem, který zrušil povolení k provozování kasina na dané adrese, takže mu tato skutečnost byla známa. Stěžovatel byl v dobré víře, že herní středisko má oprávnění k provozování kasina, a že tedy provozuje IVT řádně a v souladu s podmínkami povolení, neboť nebylo zahájeno správní řízení o jeho zrušení. Krajský soud tak zcela v rozporu se zákonem vyloučil odpovědnost orgánu, který povolení vydal, za provádění podmínek povolení a celou odpovědnost přesunul na soukromoprávní subjekty. K nápravě vadného stavu přitom došlo 17. 11. 2014, tedy cca za jeden měsíc od okamžiku, kdy stěžovatel zjistil, že dané herní středisko nesplňuje podmínky povolení. Stěžovatel měl zájem dodržovat podmínky povolení, a pokud se tyto podmínky změnily a on měl možnost tuto skutečnost zjistit, okamžitě sjednal kroky k nápravě.

[6] Podle stěžovatele je další pochybení správních orgánů a krajského soudu ve zcela formalistickém výkladu pojmu veřejný zájem. Stěžovatel o tom, že herní středisko nemá postavení kasina, nevěděl a zcela logicky tedy jednal, jak vyžaduje právní úprava kasina. Fakticky tak nedošlo k žádnému chování, které by mohlo narušit veřejný zájem, nedošlo k nelegálnímu provozování ani nedošlo k žádným jevům, které by bylo možno vnímat jako společensky škodlivé. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že formální nedostatek – tedy nepovolení herního střediska jako kasina po dobu 3 měsíců je ohrožením veřejného zájmu, pokud fakticky byl režim kasina v daném herním středisku dodržován. Ani kontrolní orgán při provádění kontroly nezjistil, že by se v herním středisku nějaké nedostatky vyskytovaly (s výjimkou existence povolení na kasino). Spekulace správních orgánů i krajského soudu, jaké následky by mohly nastat, jsou v daném případě zcela neopodstatněné. Správní orgány při provádění dozoru nad provozováním loterií by měly případná pochybení na straně provozovatelů loterií a jiných podobných her posuzovat s přihlédnutím k cílům a záměrům právní úpravy loterií a jiných podobných her, a to ne pouze z formálního hlediska, ale i z pohledu, zda skutečně došlo k porušení veřejného zájmu.

[7] Stěžovatel má dále za to, že správní orgán a následně i krajský soud nepřihlédly ke všem okolnostem správního deliktu, nezvážily skutečnosti, které by měly mít vliv na výši udělené pokuty a odůvodnění se opírají o formální a v části i spekulativní výklad situace bez přihlédnutí ke všem okolnostem případu. V daném případě se jednalo o porušení povolení, které nemělo žádný dopad na chráněný veřejný zájem, nedošlo k ohrožení žádných skupin obyvatelstva, nebyl porušen zákon a byla neprodleně sjednána náprava. Ze všech těchto okolností vyplývá, že výše pokuty je zcela nepřiměřená. Pokud by měla být udělena pokuta, tak pouze v symbolické výši.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ministerstvo nemělo povinnost stěžovatele informovat o průběhu či způsobu ukončení řízení o žádosti jiného subjektu, neboť stěžovatel nebyl účastníkem tohoto řízení. Jednalo se tak pouze o soukromoprávní

povinnost společnosti LIVE TIP, a. s., aby stěžovatele o ukončení svého povolení informovala. To však nic nemění na tom, že to byl stěžovatel, kdo nesplnil podmínky dané rozhodnutím ministerstva vydaným pro jeho provozovnu v Havířově. Dobrou víru stěžovatele, resp. spíše nedbalostní charakter spáchaného deliktu (přestože se zavinění u objektivní odpovědnosti nezkoumá) finanční úřad zohlednil právě ve výši uložené sankce, kdy tato byla nejprve snížena o 80% ve vztahu k horní hranici zákonné sazby, a poté vzhledem k intenzitě následku o dalších 50%. Dále finanční úřad stanovil sankci s ohledem na dosažený čistý obrat na předmětných IVT v daném období bez platného povolení, který činil téměř 1 mil. Kč, a stanovil konečnou pokutu ve výši 80 000 Kč, tedy 8% z horní hranice sankce stanovené za daný správní delikt zákonem o loteriích. Zákon o loteriích neumožňuje řešit zjištěný správní delikt jiným způsobem než uložením sankce ve správním řízení. Uložená sankce (pokuta) přitom má plnit jak funkci represivní (postih za porušení povinností), tak funkci preventivní, směřující k předcházení porušení zákona. Společenská nebezpečnost předmětného správního deliktu není nulová ani mizivá, jak se stěžovatel nesprávně domnívá. Stěžovatel navíc ani nepopírá, že věděl o existenci zvláštní povinnosti provozovat daný typ loterie pouze v kasinu i o existenci obecně závazné vyhlášky města Havířova. Cílem obecně závazné vyhlášky je právě ochrana veřejného zájmu spočívající v zajištění veřejného pořádku, ochraně bezpečnosti, zdraví a majetku v zájmu občanů a města. Pravomoc obcí regulovat hazard na svých územích přitom vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a není tak vázána na konkrétní zmocnění v zákoně o loteriích. Provozování loterií a jiných podobných her podléhá zvýšené kontrole státu, která má sloužit k ochraně osob účastnících se loterií a jiných podobných her a k omezení společenských rizik této účasti. Proto jsou v zákoně a v rozhodnutích ministerstva, které povoluje provozování loterií a jiných podobných her, stanoveny zvláštní podmínky pro jejich provozování. Z obecného zákazu provozování loterií a jiných podobných her je možná výjimka jen na základě rozhodnutí příslušného orgánu jako výsledku povolovacího řízení. Z uvedeného tedy vyplývá, že samotné provozování loterií není v souladu s veřejným zájmem, avšak v individuálních případech lze povolit výjimku právě vydáním rozhodnutí o povolení jejich provozování za předem daných podmínek. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutím ministerstva ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26454/2007 (dále jen „základní rozhodnutí“) bylo stěžovateli povoleno provozovat loterii nebo jinou podobnou hru podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Centrálního loterního systému (dále jen „CLS“), tvořeného centrální řídící jednotkou, místními kontrolními jednotkami a připojenými koncovými interaktivními videoloterními terminály, byl schválen všeobecný herní plán CLS a stanoveny podmínky, za nichž je možné loterii nebo podobnou hru

provozovat. Na základě žádosti stěžovatele o změnu povolení ministerstvo doplnilo základní rozhodnutí rozhodnutím ze dne 4. 3. 2014, č. j. MF-123328/2013/34 (dále jen „doplňující rozhodnutí“), jímž schválilo provozování a umístění nových koncových videoloterních terminálů evidenčních čísel 35084, 35085, 35086 a 50174 (dále jen „IVT I až IV“) v provozovně na adrese Dlouhá třída 1523/13c, Havířov, a to v režimu *kasina*. Dne 16. 10. 2014 v čase od 9:27 do 10:10 hodin finanční úřad provedl kontrolu v uvedené provozovně, jejíž průběh je zachycen v protokolu o kontrole ze dne 22. 10. 2014, č. j. 230194/14/4000-43202-804194. Při kontrole bylo zjištěno, že pro předmětnou provozovnu pozbylo platnosti rozhodnutí ministerstva ze dne 21. 2. 2013, č. j. MF 37674/2013/34 (dále jen „povolení“), kterým bylo jinému z provozovatelů, konkrétně společnosti LIVE TIP, a. s., povoleno provozovat sázkové hry v režimu kasina podle § 2 písm. i) zákona o loteriích. Dané povolení bylo na žádost tohoto subjektu zrušeno ke dni 19. 8. 2014 pravomocným rozhodnutím ministerstva ze dne 22. 7. 2014, č. j. MF-47263/2014/34-3. Na základě této skutečnosti proto finanční úřad dospěl k závěru, že stěžovatel svým jednáním porušil výrok I doplňujícího rozhodnutí, kterým mu byl povolen provoz loterií a jiných podobných her prostřednictvím IVT I až IV v předmětné provozovně pouze do herního střediska v provozním režimu kasina.

[13] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud pokládá ve shodě s krajským soudem za nesporné, že doplňující rozhodnutí ukládalo stěžovateli povinnost provozovat IVT I až IV umístěné v provozovně na adrese Dlouhá třída 1523/13c, Havířov, toliko v režimu *kasina*. V okamžiku, kdy došlo k zániku příslušného povolení, zanikl i právní podklad pro provozování IVT I až IV v této provozovně. Ministerstvo, které toto povolení zrušilo, přitom ze zákona nemělo povinnost o této skutečnosti stěžovatele informovat, neboť nebyl účastníkem předmětného správního řízení. Tato povinnost ministerstva pak nevyplývá ani ze stěžovatelem odkazovaného § 47 zákona o loteriích. Bylo proto především na stěžovateli, aby si případnou informační povinnost smluvně upravil s provozovatelem daného herního střediska, tj. se společností LIVE TIP, a. s. Pokud tedy stěžovatel i po zrušení příslušného povolení v daném herním středisku provozoval IVT I až IV, činil tak v rozporu s podmínkami, které mu byly stanoveny v doplňujícím rozhodnutí, čímž se dopustil správního deliktu podle § 48 odst. 1 písm. d) zákona o loteriích. S ohledem na skutečnost, že odpovědnost za tento správní delikt je objektivní, nemůže se stěžovatel vyvinit poukazem na svou dobrou víru, že herní středisko mělo v rozhodné době oprávnění k provozování kasina.

[14] Stěžovatel obdobně jako v žalobě dále namítal, že pokud v provozovně plnil podmínky, které musí být dodržovány v kasinu, pak se jednalo o kasino a nemohlo tak dojít k narušení veřejného zájmu. Nijak však nezpochybnil výklad krajského soudu, že provozovat kasino lze pouze na základě formálního povolení, které stěžovatel ani jiný subjekt provozující předmětné herní středisko v rozhodné době neměl. Stěžovatel převrací příčinu a důsledek - v důsledku vydání povolení k provozu kasina, vzniká provozovna, která má podle zákona režim kasina, a proto v ní musí být plněny povinnosti stanovené zákonem pro tento režim. Opačně však nelze dovozovat, že jsou-li fakticky plněny zákonné povinnosti stanovené těm, kteří povolení získali, vzniká automaticky stejný režim i bez příslušného povolení. Takovým výkladem by byla popřena jakákoliv regulace činností, které chce stát kontrolovat tím, že tyto činnosti mohou vykonávat jen subjekty s příslušným povolením (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č.

j. 6 As 62/2018 - 33). Krajský soud rovněž nepochybil, když při výkladu neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ vyšel z rozsudku zdejšího soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 - 164, publ. pod č. 232/2004 Sb. NSS. Veřejný zájmem v daném případě je pak vyjádřen zejména v § 1 odst. 1 zákona o loteriích, podle něhož *účelem tohoto zákona je vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti*. Z citovaného ustanovení vyplývá, že smysl a účel zákona o loteriích spočívá v regulaci provozování hazardu, tedy ve vymezení podmínek, za nichž vůbec může být tato pro společnost riziková činnost realizována. Již samo provozování loterií a jiných podobných her v rozporu s vydaným povolením je proto bezpochyby v rozporu s veřejným zájmem, a to bez ohledu na to, zda v konkrétním případě dojde ke škodlivému následku. Nejvyšší správní soud se proto s krajským soudem ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na napadený rozsudek, neboť smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené.

[15] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s názorem stěžovatele, že výše uložené pokuty je zcela nepřiměřená, a že mu měla být s ohledem okolnosti jeho případu uložena pokuta pouze v symbolické výši. Nejvyšší správní soud neshledal uloženou pokutu ve výši 80 000 Kč z maximálně možných 1 000 000 Kč nepřiměřenou, tím spíše ne zcela zjevně nepřiměřenou. Správní orgány se pohybovaly v zákonem stanovených mantinelech, přičemž finanční úřad detailně vyčíslil, proč uložil právě 80 000 Kč a jaké okolnosti zohlednil (ty navíc konkrétně ocenil). Které okolnosti to speciálně byly, rozebral již krajský soud, proto Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na napadený rozsudek (str. 13), který poskytuje dostatečnou odpověď na kasační námitky stěžovatele. Lze tedy uzavřít, že správní orgány nijak nevybočily ze zákonem stanovených mezí a své úvahy přezkoumatelně zdůvodnily.

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. prosince 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu