



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Asociace českého pokeru**, se sídlem Roháčova 188/37, Praha 3 - Žižkov, zast. Mgr. Petrem Kútou, advokátem se sídlem Hellichova 458/1, Praha 1 – Malá Strana, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2013, č. j. 9593/13/5000-26000-711065, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 6. 11. 2013, č. j. 52 Af 36/2013 – 109,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí Finančního úřadu v Pardubicích ze dne 19. 12. 2012, č. j. 387211/12/248550601227 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), v části týkající se bankovního spojení. V ostatním odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím byla stěžovatelce uložena dle § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále též „zákon o loteriích“ či „loterijní zákon“), pokuta ve výši 20 000 Kč za porušení § 4 odst. 1 zákona o loteriích při provozování loterie nebo jiné podobné hry definované v § 1 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. m) zákona o loteriích, konkrétně za provozování turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet, kterého se stěžovatelka dopustila tím, že dne 12. 6. 2012 v herně „Pivnice Tennesi Budvarka“ na adrese J. M. Marků 45, Lanškroun, bez platného povolení Ministerstva financí provozovala za pomoci karet hru označenou jako Texas Hold'em, Buy-in 200 + 1Rebuy200 + 1Add – Ons200“ (dále jen „hra poker Texas Hold'em“). Dále byla stěžovatelce uložena povinnost podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

## I. Vymezení věci

[2] Předmětem sporu je otázka, zda stěžovatelkou dne 12. 6. 2012 provozovaná hra poker Texas Hold'em je loterií či jinou podobnou hrou ve smyslu zákona o loteriích a zda její provozování vyžaduje povolení Ministerstva financí podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o loteriích.

[3] Krajský soud shrnul relevantní právní úpravu, neboť zákon o loteriích byl k 1. 1. 2012 novelizován zákonem č. 300/2011 Sb. Uvedenou novelou došlo k podstatným změnám v zákoně o loteriích. Konstatoval, že § 1 odst. 1 vyjadřuje účel zákona o loteriích, kterým je postavení provozování loterií a jiných podobných her pod kontrolu státu. Odstavec druhý téhož ustanovení definuje, co se rozumí loterií či jinou podobnou hrou. V § 2 zákona o loteriích je uveden demonstrativní výčet loterií a jiných podobných her spadajících pod loterijní zákon. Dle krajského soudu spojení „*rozhoduje náhoda*“ použité v § 1 odst. 2 zákona o loteriích nelze vykládat tak, že náhoda musí mít většinový podíl. Náhoda musí být ve hře zastoupena, její podíl musí mít určitou váhu (není zanedbatelný), musí ovlivňovat výsledek hry. Ve hře poker je vše řečené splněno. Ostatně ani stěžovatelka nepopírala, že náhoda hraje v pokeru roli, a to především při rozdávání karet, neboť žádný z hráčů nedokáže ovlivnit to, jaké karty budou tomu kterému z nich rozdány. Pokud stěžovatelka zdůrazňovala vědomosti, znalosti, zkušenosti hráče, soud nepopíral, že tyto mají ve hře poker velmi důležitou roli. Na druhou stranu ovšem nezáleží pouze na nich. U hráče zkušenějšího lze sice předpokládat vyšší pravděpodobnost výhry, nelze ovšem tvrdit, že vždy vyhraje hráč nejzkušenější. Výsledek hry se totiž bude odvíjet i od náhody v podobě rozdání karet a též v podobě konkrétního složení té které skupiny hráčů a momentálního naladění každého z nich. I sebezkušenější hráč, pokud tzv. „nemá den“, může podlehnout „outsiderovi“ s dobrými kartami a momentální výbornou duševní a tělesnou kondicí. Podle soudu již jen z jazykového a logického výkladu je zřejmé, že poker patří pod regulaci zákona o loteriích.

[4] Zákon, ani důvodová zpráva sice výslovně nehovoří o pokeru, nicméně zcela jednoznačně hovoří o karetních hrách, kam nepochybně poker patří, neboť splňuje všechny znaky zákona o loteriích. Možná společenská škodlivost pokeru dle krajského soudu pramení z toho, že vklady do hry se mohou pohybovat v poměrně vysokých částkách, hráči jsou motivováni možnou, někdy i značnou finanční výhrou, může docházet k praní špinavých peněz a rovněž je tu riziko hráčské závislosti.

[5] K předloženým důkazním prostředkům stěžovatelky, které měly prokázat její tvrzení o tom, že v pokeru nemá náhoda rozhodující úlohu, soud uvedl, že vzhledem k tomu, že velikost podílu náhody není podstatná pro rozhodnutí ve věci, krajský soud navržené dokazování neprovedl.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatelka brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Má zejména za to, že došlo k nesprávnému posouzení sporné právní otázky soudem, při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost. Napadený rozsudek považuje také za nepřezkoumatelný.

[7] Pokud jde o otázku teleologicko-historického výkladu loterijního zákona, na kterém krajský soud postavil odůvodnění svého rozsudku, tak dle stěžovatelkou citované doktríny je teleologický výklad na místě až tehdy, pokud výklad jazykový neposkytuje jednoznačnou odpověď. Text, který soud citoval jako důvodovou zprávu, je ve skutečnosti pouze návrhem důvodové zprávy, jenž vůbec nepočítal s novelizací § 1 a § 2 zákona o loteriích. S myšlenkou novelizace příslušných ustanovení loterijního zákona přišla Oponentní zpráva menšiny (dokument vzniklý na základě rozpravy v rozpočtovém výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky,

dále jen „Oponentní zpráva menšiny“) bez jakékoliv vazby na důvodovou zprávu k vládnímu návrhu novely zákona o loteriích. Argumentace soudu důvodovou zprávou v případě výkladu § 1 odst. 2 a § 2 písm. m) loterijního zákona je zcela irelevantní.

[8] Primárním účelem zákona o loteriích je stanovit, které hry spadají mezi loterie a jiné podobné hry a které hry se už nalézají mimo rámec tohoto zákona. Za zcela klíčové ustanovení považuje stěžovatelka § 1 odst. 2 zákona o loteriích, které by mělo být v každém jednotlivém případě důkladně zkoumáno s ohledem na charakter kontrolované hry a nikoli popíráno mechanickým a formálním výkladem zákona. Loterijní zákon má regulovat pouze hry, které jsou provozovány na podnikatelské bázi. Stěžovatelka uvádí, že není podnikatelským subjektem, ale občanským sdružením (Nejvyšší správní soud dodává, že v současné terminologii zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, spolkem). Zákon o loteriích nemůže být extenzivně vykládán tak, že má sloužit i k ochraně osob účastnících se neloterijních tj. dovednostních her, mezi které spadá i poker Texas Hold'em.

[9] Má za to, že není možné aplikovat jakoukoliv demonstrativní normu, aniž by bylo napřed prokázáno, že byly splněny podmínky pro aplikaci normy základní, jejíž je demonstrativní norma toliko příkladným rozvedením. Takto chápe vztah mezi § 1 odst. 2 a § 2 písm. m) loterijního zákona. V této souvislosti poukazuje na právní úpravu nekalé soutěže. Není jí ani zřejmé, proč správní orgány i soud vztáhly právní úpravu § 2 písm. m) loterijního zákona i na hru poker Texas Hold'em. Je přesvědčena, že ustanovení § 1 odst. 2 zákona o loteriích neposkytuje prostor pro jinou interpretaci než, že na hry, v nichž je podíl náhody nebo předem neznámé okolnosti nerozhodný (méně než 50 %), se tento zákon nevztahuje. Z jakých indicií je možné dovodit, že postačuje, aby náhoda byla ve hře zastoupena v míře nezanedbatelné, je pro ni zcela nepochopitelné. Pokud je její výklad správný, tj. že loterijní zákon se vztahuje na hry, v nichž je podíl náhody na výsledku hry rozhodující, pak jsou zcela relevantní všechny stěžovatelkou předkládané důkazy, jimiž se soud nezabýval.

[10] Stále trvá na své argumentaci, že dovednostní prvky ve hře poker Texas Hold'em dominují ve zcela zdrcující míře. Odmítá závěry soudu, že lidský prvek jakožto nevyzpytatelný faktor náhodu v této hře podněcuje. Tvrdí, že přítomnost lidského prvku zcela jasně dokazuje dovednostní charakter této hry, když její výsledek je odvislý od psychologických, strategických, matematických a dalších dovedností jednotlivých hráčů. Bez skutečného zkoumání velikosti náhody ve hře poker Texas Hold'em nelze učinit závěr, zda je tato hra regulována loterijním zákonem. Jelikož se správní orgány ani krajský soud touto stránkou věci nezabývaly, tak je dána nezákonnost jejich rozhodnutí i v podobě nepřezkoumatelnosti.

[11] S ohledem na výše uvedené navrhuje zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvádí, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Setrvává na názoru, že hra poker podléhá regulaci loterijního zákona. I když došlo ke změně paragrafového znění návrhu novely zákona o loteriích, v žádném případě se nezměnil úmysl zákonodárce regulovat karetní hry tímto zákonem. Obdobně se ke karetním hrám posléze vyjádřilo i Ministerstvo financí ve stanovisku zveřejněném dne 31. 1. 2012. Ke vztahu § 1 odst. 2 a § 2 zákona o loteriích žalovaný uvádí, že k odstranění pochybností, co lze pod tento zákon podřadit, zákonodárce vymezil pomocí demonstrativního výčtu některé hry, které lze bez dalšího považovat za loterie nebo jiné podobné hry. Vychází z naplnění presumovaných znaků v § 1 odst. 2. I když hra poker Texas Hold'em není výslovně v § 2 písm. m) zmíněna, tak splňuje obecná definiční kritéria předpokládaná tímto ustanovením. Žalovaný je stále přesvědčen o značném významu náhody u hry poker Texas Hold'em. Přítomnost lidského prvku zvyšuje procento náhody a výskyt

předem neznámých skutečností. Z pohledu určení vítěze je tato hra náhodná a nepředvídatelná. Dále žalovaný polemizuje s empirickými údaji předloženými stěžovatelkou prostřednictvím zahraničních studií. Tyto studie jsou dle jeho názoru neaplikovatelné buď z důvodu jejich obecnosti, případně z nezpůsobilosti studií přinést odpovědi na otázky řešené ve správním řízení.

[13] S ohledem na skutečnost, že napadené rozhodnutí má oporu v právních předpisech, navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[14] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, ve které setrvala na stanovisku, že v průběhu legislativního procesu se původní důvodová zpráva stala zcela obsoletní a neodrážející vůli zákonodárce. Rovněž je nadále přesvědčena, že jakýkoliv demonstrativní výčet není možné aplikovat, nejsou-li splněny podmínky základní normy. Předložené důkazy prokazují, že v drtivé většině případů vyhrávají v pokeru zkušenější hráči, z čehož vyplývá, že dominuje dovednost nad náhodou. Dále velmi obsáhle argumentuje proti závěrům žalovaného uvedeným v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Poukazuje také na rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 1 v obdobné věci, které dospělo ve vztahu ke hře poker Texas Hold'em k jiným závěrům.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Námítka stěžovatelky směřuje do toho, že soud nepřezkoumal roli náhody ve hře poker Texas Hold'em. Tak tomu ovšem není. Soud se náhodou ve hře zabýval, spatřoval ji v úvodním rozdání karet, popř. v podobě složení hracího stolu a momentálního naladění hráčů (srov. str. 7 napadeného rozsudku). Krajský soud rovněž přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč se nezabýval důkazními prostředky stěžovatelky, které se týkaly velikosti náhody při hře. To, že má stěžovatelka jiný právní názor na posuzovanou problematiku, nezakládá vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

[18] Stěžovatelka je přesvědčena, že karetní hru poker Texas Hold'em, provozovanou dne 12. 6. 2012, nelze podřadit pod loterii nebo jinou podobnou hrou ve smyslu zákona o loteriích.

[19] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné přiblížit pravidla karetní hry poker Texas Hold'em. Počet hráčů této karetní hry se pohybuje v rozpětí 2 až 10. Nejdříve první a druhý hráč vloží do banku tzv. malý a velký vklad, který je dohodnut předem. Poté rozdávající (tzv. dealer) rozdává všem hráčům po dvou kartách. Podstatné přitom je, že karty jsou po celou dobu hry dané a nelze je měnit. Kdo se chce účastnit hry, musí dorovnat velký vklad nebo jej zvýšit. Jinak karty

složí a končí ve hře. Po dokončení sázek, kdy všichni hráči, kteří pokračují ve hře, srovnají své vklady, vyloží rozdávající na stůl lícem tři karty („flop“). Poté je zahájeno další kolo sázení a hráči, kteří pokračují ve hře, mohou sázet. Po dokončení tohoto kola sázek vyloží rozdávající lícem na stůl další kartu („turn“) a hráči opět sází. Po dokončení sázek vyloží rozdávající lícem na stůl poslední kartu („river“) a započne poslední kolo sázek. Pokud po posledním kole zbývají alespoň dva hráči, otočí své karty a porovnávají jejich hodnotu. Nejsilnější kombinace pěti karet ze sedmi vyhrává. Pokud v kterémkoliv stádiu hry zůstane pouze jeden hráč z důvodu, že ostatní hráči složili své karty, vyhrává tento hráč, aniž by byl povinen karty otočit. Z popsaného mechanismu vyplývá, že žádný hráč nemůže a ani nesmí nijak ovlivnit karty, které obdrží od dealera na začátku hry, stejně tak jako karty, které dealer v jednotlivých kolech hry pokládá na střed herního stolu jako tzv. společné karty.

[20] Pro posouzení sporné otázky je nutné vyjít z příslušných ustanovení zákona o loteriích a vyložit je ve smyslu a účelu tohoto zákona tak, aby jejich výklad odpovídal smyslu regulace loterií a jiných podobných her v českém právním prostředí. V této souvislosti se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkami stěžovatelky dovolávajícími se základní definice loterie nebo jiné podobné hry a jejího vztahu k zákonodárcem zvolenému demonstrativnímu výčtu.

[21] Zákon o loteriích v § 1 odst. 1 stanoví, že *[p]rovozování loterií a jiných podobných her je zakázáno, s výjimkou případů stanovených tímto zákonem. 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.* Pojem loterie a jiné podobné hry vymezuje § 1 odst. 2 zákona tak, že *[l]oterií nebo jinou podobnou hrou se rozumí hra, jíž se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. O výbře nebo probře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách (dále jen "herní plán"). Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení.* Uvedené ustanovení lze chápat jako určitou generální klauzuli resp. legální definici pojmu „loterie a jiná podobná hra“.

[22] Zákonodárce následně v § 2 demonstrativním (příkladným) výčtem vymezil hry, které považuje za loterie nebo jiné podobné hry, podřaditelné pod generální klauzuli. Podle § 2 písm. m) loterijního zákona, relevantního v projednávané věci, patří mezi loterie a jiné podobné hry *„turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek, kdy účastníci platí vklad (sázku) nebo startovné, jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. Výhra se vypočítává podle podmínek stanovených herním plánem. Sázkové hry podle tohoto ustanovení nelze provozovat v mobilních herních (kasínech). Tyto hry jsou uskutečňovány jako stolní hry, při nichž sázející hrají jeden proti druhému na hracích stolech na základě povolení podle písmene i), nebo prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (např. prostřednictvím sítě internet, interaktivních videoloterních terminálů, lokálních loterních systémů, výherních hracích přístrojů).“*

[23] Zákonodárce stanovil, že každou hru, která naplní obecná kritéria uvedená v § 1 odst. 2 loterijního zákona, lze považovat za loterii nebo jinou podobnou hru, současně však zvolenou legislativní technikou příkladným výčtem vymezil, které hry, případně za jakých okolností generální klauzuli implicitně splňují. Nevyčerpal závazně rozsah zákonem stanovené definice (generální klauzule) a ve zbytku ponechal např. na úvaze soudů, které další hry lze ve smyslu generální klauzule považovat za loterie či jiné podobné hry regulované loterijním zákonem (k problematice zákonných výpočtů (neboli výčtů) srov. KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 124). U výslovně vyjmenovaných her považoval naopak zákonodárce obecná kritéria loterie nebo jiné podobné hry vymezená v § 1 odst. 2 zákona o loteriích za splněná. Pokud by hry uvedené v demonstrativním výčtu § 2 tato obecná kritéria nespĺňovaly, tak by na ně loterijní zákon nemohl být vůbec aplikován a jejich vymezení v příkladném výčtu by postrádalo jakýkoliv smysl. Generální

klauzule ve vztahu k demonstrativnímu výčtu nepochybně slouží i jako určitý korektiv, protože jistě mohou existovat hry splňující všechna kritéria § 2, avšak budou postrádat některý ze znaků generální klauzule (k otázkám vztahu generální klauzule a demonstrativního výčtu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č. j. 1 As 47/2010 – 65).

[24] Z celého legislativního procesu, jeho vývoje při regulaci společenských vztahů vznikajících v rámci určitých turnajových sázkových karetních her, lze vysledovat jasnou snahu zákonodárce podřadit tyto hry pod loterijní zákon. Jeho vůle je vyjádřena právě v § 2 písm. m) zákona o loteriích, kde výslovně specifikoval a upřesnil způsob, kterým musí být turnajová sázková karetní hra organizována, aby podléhala regulaci zákona o loteriích. U takových her vymezených v příkladném výčtu zákonodárce předpokládal i naplnění generální klauzule. Nelze ovšem opomenout skutečnost, že pokud se zákonodárce rozhodl regulovat určitý způsob organizování takových her, bude loterijní zákon dopadat právě jen na takto organizované turnajové sázkové karetní hry s korektivem v podobě generální klauzule. Které hry zákonodárce výslovně pod pojem loterie nebo jiné podobné hry zařadí, je zcela na jeho úvaze. Došlo-li v rámci legislativního procesu k politickému rozhodnutí zařadit mezi loterie a jiné podobné hry např. i určitým způsobem organizované hry karetní, není soud oprávněn vůli zákonodárce zpochybňovat. Soud je pouze oprávněn posoudit, zda lze právní normu aplikovat na jím konkrétně posuzovaný případ (konkrétní hru).

[25] V posuzovaném případě jsou splněny všechny zákonem stanovené předpoklady pro aplikaci jak § 1 odst. 2, tak § 2 písm. m) na hru poker Texas Hold'em. V souladu § 1 odst. 2 zákona o loteriích se této karetní hry účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. Dále je splněna podmínka, že o výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v herním plánu. Zásadní okolností, která také rozhoduje o výhře nebo prohře v jednotlivé posuzované hře, je dle názoru Nejvyššího správního soudu úvodní rozdání karet, což je okolnost zcela závisící na náhodě. Úvodní rozdání karet následně determinuje další chování jednotlivých hráčů, které je dáno jejich dovednostmi. Zdejší soud nepochybně, že v posuzované karetní hře hrají dovednosti významnou roli, nicméně pravděpodobnost výhry není dána pouze dovedností hráče, ale také úvodním rozdáním karet. Tato pravděpodobnost se mění v závislosti na dalších kartách (max. 5), které přichází na stůl v rámci jednotlivé hry. Tak např. v situaci (1 hracím kole), kdy proti sobě budou stát dva hráči světového formátu, se jejich dovednosti zcela jistě podobají a jsou na srovnatelné úrovni. Jsou-li na stranách obou hráčů dovednosti srovnatelné, dochází v podstatě k jejich vzájemné eliminaci a již nehrají tak velkou roli, jako právě ono úvodní rozdání karet, a to, jaké karty přijdou na hrací stůl v průběhu hry. Náhoda je nedílnou součástí hry poker Texas Hold'em.

[26] V posuzované hře má zdejší soud za to, že byly naplněny rovněž podmínky § 2 písm. m) zákona o loteriích. Jednalo se o turnajovou hru provozovanou za pomoci karet. Počet účastníků nebyl znám, protože se dopředu nevědělo, kolik hráčů se daného turnaje zúčastní. Účastníci platili startovné a při hře vsázeli, kromě vkladu do banku, předem neznámé částky. Výhra nebyla zaručena a rozdělovala se podle podmínek stanovených herním plánem příslušného pořadatele turnaje.

[27] Výklad stěžovatelky, že na hry, v nichž je podíl náhody nebo předem neznámé okolnosti nerozhodný (méně než 50 %), se tento zákon nevztahuje, a proto je nutné v každém konkrétním případě zkoumat míru náhody ve hře, není udržitelný. Český loterijní zákon pro takové zkoumání nedává prostor. Zákon o loteriích nikde nevymezuje, jaké procento náhody musí být ve hře zastoupeno, aby šlo ještě o loterii nebo jinou podobnou hru. Není stanoveno, zda míra náhody se má vyskytovat v převažující nebo v podstatné míře. Zcela jistě však náhoda musí být ve hře přítomna, a to v míře nezanedbatelné.

[28] Pokud by se loterijní zákon vztahoval na karetní hry založené čistě na náhodě nikoli na určité kombinaci náhody a dovednosti, reguloval by pouze karetní hry typu „válka“ popř. „hromádky“, což je nepochybně výklad ad absurdum. Smyslem regulace zřejmě není přesouvat takové karetní hry do herního prostředí s nejvyšší mírou ochrany, tj. do kasina, zatímco karetní hry, které vedle náhody zahrnují i dovednosti, ponechat bez jakékoliv regulace.

[29] Mimo výše uvedeného je nutné stále trvat na argumentaci z úvodního výkladu o vztahu generální klauzule a zákonodárcem zvoleného demonstrativního výčtu. Pro správnou aplikaci zákona o loteriích je nutné vnímat § 1 odst. 2 a § 2 ve vzájemných a neopomenutelných souvislostech. Při naplnění podmínek § 2 písm. m) zákona o loteriích se na karetní hru poker Texas Hold'em loterijní zákon vztahuje.

[30] Pokud má stěžovatelka za to, že loterijní zákon má regulovat pouze hry, které jsou provozovány na podnikatelské bázi a ona není podnikatelským subjektem, nýbrž občanským sdružením, tak je nutno uvést, že provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry může být v souladu s § 1 odst. 7 loterijního zákona jen právnická osoba se sídlem na území ČR, které oprávněný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry. Ustanovení § 4 odst. 3 téhož zákona provozováním rozumí činnost směřující k uvedení loterií nebo jiných podobných her do provozu, včetně zprostředkovatelských, organizačních, finančních, technických a dalších služeb souvisejících se zajištěním provozu těchto her. Nejvyšší správní soud nepochybuje, že takovým provozovatelem, jehož činnost směřuje k zajištění provozu loterie nebo jiné podobné hry, může být i občanské sdružení. Pokud tento subjekt nemá patřičné povolení, tak se jedná o provozovatele nelegálního. V souladu s tímto výkladem zdejšího soudu je i „*Stanovisko ke karetním sázkovým hrám podle § 2 písm. m) zákona č. 202/1990 Sb.*“ publikované Ministerstvem financí dne 31. 1. 2012. Z tohoto stanoviska vyplývá, že stěžejním je znak provozovatele, a to i nelegálního, tzn., že se musí jednat o provozovatele, který má úmysl provozovat turnajové nebo hotovostní karetní sázkové hry. Námitka stěžovatelky je nedůvodná a lze ji považovat za účelovou.

[31] Nejvyšší správní soud nesdílí ani výtky stěžovatelky, dle kterých krajský soud nemohl použít jako podpůrný argument důvodovou zprávu k novele zákona o loteriích, která byla později provedena zákonem č. 300/2011 Sb.

[32] Vládní návrh skutečně neobsahoval nové ustanovení § 2 písm. m). K doplnění vládního návrhu novely o toto ustanovení došlo v průběhu legislativního procesu v rámci jednání rozpočtového výboru, což vyplývá z Oponentní zprávy menšiny ze dne 19. 5. 2011. Původní vládní návrh však počítal v § 32 odst. 2 se zněním: „*Za sázkovou hru podle § 2 písm. i) se považují také turnaje v karetních hrách, při nichž účastník platí vklad (sázku) nebo startovné, jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje, a výhra se stanoví z výše vkladů (sázek) nebo startovného podle podmínek stanovených herním plánem. Turnaje v karetních hrách podle věty první mohou být provozovány pouze v kasinu na základě povolení vydaného podle odstavce 1.*“ Loteriemi a jinými podobnými hrami se dle původního ustanovení § 2 písm. i) rozumělo: „*sázkové hry provozované ve zvláště ke tomu určených hernách (kasinech), a to i za pomoci mechanických zařízení (např. ruleta), při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek jedné hry. Výhra se vypočítává z výše vkladů podle podmínek stanovených herním plánem;*“ Důvodová zpráva k § 32 odst. 2 konstatovala, že předkládaná novela (původní vládní návrh) jednoznačně podřazuje turnaje v karetních hrách pod režim sázkových her v kasinu podle § 2 písm. i), a to z toho důvodu, že tehdejší právní úprava tyto hry expresis verbis neupravovala a způsobovala právní nejistotu, pokud jde o právní režim provozování těchto her. Turnaje v karetních hrách, které se zpravidla vyznačují vysokými finančními vklady i výhrami a vedle dovedností v sobě nesou i jistý prvek náhody, byly provozovány v různých režimech (občanská sdružení), které nepodléhaly zákonu o loteriích. U těchto her se mohou vyskytovat určitá rizika (možnost podvodů, praní špinavých peněz), a proto by turnaje v karetních hrách měly být povolovány pouze do herního

prostředí s nejvyšší mírou ochrany (kamerové systémy snímající celý průběh hry, jmenná evidence návštěvníků).

[33] V rámci jednání rozpočtového výboru, ze kterého vychází zmíněná Oponentní zpráva menšiny, došlo ve vládním návrhu zákona k určitým změnám. Původní text z § 32 odst. 2 byl s menšími odchylkami transformován do již citovaného § 2 písm. m) zákona o loteriích (srov. odst. 22). Ustanovení § 2 písm. i) se rovněž změnilo. Je zaměřeno např. na ruletu, kostky a na karetní hry, kdy sázející hrají proti provozovateli kasína.

[34] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že původní úmysl zákonodárce, aby turnajové karetní hry byly regulovány zákonem o loteriích, zůstal zachován. V rámci legislativního procesu došlo ke změně systematiky, kdy pravděpodobně pro odstranění výkladových potíží byly turnajové karetní hry zařazeny přímo do demonstrativního výčtu, který uvádí, jaké hry a za jakých podmínek považuje loterijní zákon za loterii nebo jinou podobnou hru. Krajský soud navíc nezaložil odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze na důvodové zprávě. Použil ji jako interpretační vodítko k důvodům, které vedly zákonodárce k potřebě regulovat společenské vztahy vznikající při turnajových karetních hrách. Při výkladu sporné právní otázky se krajský soud držel rozhodného znění zákona, které vyložil zcela jednoznačným způsobem. Nejvyšší správní soud považuje jeho závěry za věcně správné a námitky stěžovatelky za nedůvodné.

[35] Poukaz stěžovatelky na rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 1 v obdobné věci, které dospělo ve vztahu ke hře poker Texas Hold'em k jiným závěrům, nelze pro posuzovanou věc považovat za relevantní. Rozhodnutí správního orgánu v podobě individuálního správního aktu není pro soudy závazné. Soudy jsou dle čl. 95 Ústavy ČR při rozhodování vázány zákony a mezinárodními smlouvami. V této souvislosti lze dodat, že rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 1 v konkrétní věci nelze vnímat ani jako ustálenou správní praxi. K otázce stability správní praxe a její vynutitelnosti před správními soudy se podrobně vyjádřil rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, který označil za správní praxi zakládající legitimní očekávání ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. V projednávané věci tato jasně definovaná kritéria naplněna nebyla.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[37] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 21. srpna 2014

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu