



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a.s.**, se sídlem Komořany 146, Rousínov, zast. Mgr. Janou Čechovou Náplavovou, advokátkou se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2016, č. j. 39670/16/5000-10610-711361, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2018, č. j. 30 Af 107/2016 – 153,

**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 :**

**I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím Specializovaného finančního úřadu ze dne 19. 7. 2016, č. j. 70496/16/4300-00805-050516, byla žalobkyni podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), uložena pokuta ve výši 450 000 Kč za porušení § 17 odst. 3 zákona o loteriích. Tohoto porušení se měla žalobkyně dopustit tím, že minimálně v době kontroly dne 18. 9. 2015 v provozovně „CASINO ADMIRAL“ na adrese Svatý Kříž 67, 350 02 Cheb, hráči, který k uhrazení vkladu do hry na výherním hracím přístroji použil tiket získaný ve hře (soutěži) „MAGIC WHEEL“, neumožnila výplatu finančních prostředků převyšujících hodnotu vsazených částek za odehrané hry po každé odehrané hře. Žalobkyni byla současně uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaný zamítl podané odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Brně zamítl. Krajský soud nesouhlasil se žalobkyní v tom, že by promotikety nebyly vkladem do hry. Podle krajského soudu se tak na hru zahájenou vkladem promotiketu vztahovala pravidla uvedená v § 17 odst. 3 zákona o loteriích, podle něhož musí každá hra hráči poskytnout nejen možnost výhry a její výplaty, ale i možnost výplaty hráčem vložených finančních prostředků převyšujících hodnotu vsazených částek odehrané hry. Krajský soud uvedl, že citované ustanovení v rozhodné době

nijak nerozlišovalo, jakou podobu měly vložené finanční prostředky mít a stejně tak nerozlišovalo ani původ těchto prostředků. Bylo proto nerozhodné, zda sázející vložil do výherního hracího přístroje vlastní finanční prostředky, prostředky, které dříve vyhrál, nebo prostředky získané darem od někoho jiného. Stěžejním pro věc bylo, že vložením promotiketu do výherního hracího přístroje následně sázející s těmito prostředky hrál, tedy sám disponoval. Žalobkyně provozovala marketingovou hru MagicWheel (Magické kolo) za zjevným účelem nalákat návštěvníky kasina ke hře na výherních hracích přístrojích. Ze své vůle jim na základě vytočení poskytovala promotikety v určité hodnotě (1 – 15 EUR) a umožnila jim tyto promotikety použít jako vklad do hry, čímž je motivovala nejen k sázce promotiketu, ale v důsledku i ke vložení vlastních prostředků poté, co celou hodnotu promotiketu prosázeli. Soud nepřijal ani argumentaci žalobkyně odvolávající se na absenci konkrétní formy výplaty zbývající hodnoty v ustanovení § 17 odst. 3 zákona o loteriích. Krajský soud nesouhlasil se žalobkyní v tom, že by popis hry a herní plán ve spojení s rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 11. 11. 2014, č. j. MF-73465/2014/34-2, mohly samy o sobě potvrdit správnost výplaty zbývající hodnoty promotiketu ve formě promotiketu s nižší hodnotou a nemohly proto ani důvodně vyvolat v žalobkyni přesvědčení, že toto činit může; soud pak k posouzení této námitky uzavřel, že kromě formálních znaků skutkové podstaty byla naplněna taktéž materiální stránka přestupku a nesouhlasil ani s tím, že by bylo porušeno legitimní očekávání žalobkyně. Ta se dovolávala letité neaktivity orgánů státního dozoru, a tedy i schválení jejích postupů, o nichž orgány státního dozoru věděly, ale nijak proti nim nezakročily. Používání promotiketů podle žalobkyně probíhalo také u jiných provozovatelů. Soud konstatoval, že žalobkyně tato svá tvrzení o správné praxi orgánů státního dozoru nijak nespécifikovala ani nedoložila žádnými důkazy. Neuvedla, kteří další provozovatelé používaly promotikety stejným způsobem jako ona, a neuvedla ani konkrétní kontroly ze strany správních orgánů zaměřené na používání promotiketů, které by dříve předmětné pochybení žalobkyni nevytkly. Soud k projednávané otázce uzavřel, že správné praxe zakládající legitimní očekávání sice může být založena nejen činností, ale taktéž nečinností orgánů veřejné správy; nelze ovšem dospět k závěru, že by tak mohlo dojít jakoukoliv formou nečinnosti. Nesouhlasil ani s tím, že by byla uložena pokuta zjevně nepřiměřená a odůvodnění výše uložené pokuty částečně nepřezkoumatelné. Správný orgán nepostupoval excesivně; výše pokuty byla přiměřená a tedy i zákonná. Soud se zabýval také možnými dopady nového zákona o hazardních hrách (č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o hazardních hrách“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2017 a kterým byl zrušen zákon o loteriích. Dospěl k závěru, že přijetím nové právní úpravy nedošlo pro žalobkyni k příznivější právní úpravě. Nebyl tedy dán prostor pro aplikaci principu vyjádřeného v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka nejprve uplatnila námitky k posuzované otázce naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Namítala, že se svým jednáním nedopustila porušení ustanovení § 17 odst. 3 zákona o loteriích. Není pravda, že by sázejícímu, který k uhrazení vkladu do hry na výherním hracím přístroji použil promotiket získaný v soutěži MagicWheel, nebyla umožněna výplata finančních prostředků převyšujících hodnotu vsazených částek za odehrané hry po každé odehrané hře. K vyplacení došlo formou dalšího promotiketu. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o loteriích přitom takovou formu výplaty v dané době nezakazovalo.

pokračování

[6] Stěžovatelka nesouhlasila s názorem krajského soudu, podle něhož nebylo rozhodné, zda sázející vložil do výherního hracího automatu vlastní prostředky, prostředky, které dříve vyhrál, nebo prostředky získané od stěžovatelky. Forma získání vložených prostředků byla podle ní naopak zcela zásadní. Stěžovatelka považovala výklad citovaného ustanovení krajským soudem za nepodložený. Poukázala na to, že k vyplacení výhry získané z jakéhokoli druhu vkladu vždy docházelo formou peněžních prostředků. Finanční prostředky vložené a převyšující hodnotu vsazených částek pak byly vypláceny formou tiketu v případě, že se jednalo o vlastní prostředky sázejícího; tento tiket pak byl směnitelný za peněžní prostředky v pokladně kasina. Nejednalo-li se však o vlastní prostředky sázejícího, byly tyto finanční prostředky vložené a převyšující hodnotu vsazených částek vypláceny formou tiketu (kombitiketu), který směnu za peněžní prostředky v pokladně kasina neumožňoval. Požadavek na sjednocení podmínek pro výplatu těchto dvou odlišných případů nebyl podle stěžovatelky podložený a nenacházel oporu v zákoně o loteriích.

[7] Stěžovatelka k této problematice dále konstatovala, že nebyla pravda, že by sázející s prostředky poskytnutými formou promotiketu sám disponoval a bylo tedy zcela na něm, zda je prosází, nebo bude požadovat jejich proplacení. Pravidla pro nakládání s promotiketem byla stanovena přímo stěžovatelkou, která byla oprávněna si pravidla pro uplatnění promotiketu sama stanovit. Z nich je patrné, že „*Celkovou hodnotu promotiketu je možné pouze odebrát na zvolených VHP (výherní hrací přístroj – pozn. NSS), tuto hodnotu ani její část není možné návštěvníkovi proplatit na pokladně kasina. Proplatit je možné pouze případnou výhru, které návštěvník dosáhne během odebrání této hodnoty promotiketu.*“ Stěžovatelka tedy stanovila transparentní a rovná pravidla pro sázející. Jelikož se jednalo o prostředky poskytnuté stěžovatelkou ve speciálním režimu, nedocházelo tak k proplacení zbývajících částky v peněžních prostředcích. Podle názoru správního orgánu prvního stupně, názoru žalovaného a také krajského soudu by bylo po stěžovatelce požadováno, aby byl tzv. neprohraný vklad vrácen sázejícímu v penězích, přestože stěžovatelka z tohoto vkladu žádné peníze od sázejícího nedostala a musela by tak peníze vyplatit ze svého. Jelikož se nejednalo o výhru, jednalo by se tak o obohacení sázejícího. Podle výkladu krajského soudu by však docházelo k absurdním situacím, kdy by sázejícímu bylo zaručeno, že se mu návratnost vkladu, resp. jeho části, zaručuje; sázejícímu by tak bylo umožněno ihned po obdržení promotiketu proplacení celé jeho výše. Stěžovatelka dále poukázala na to, že ustanovení § 17 odst. 3 zákona o loteriích nestanoví, v jaké podobě má být zbývajících hodnota vkladu vyplacena, a nesouhlasila s krajským soudem v tom, že by se mělo postupovat podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o loteriích, podle něhož mohou být předmětem výhry pouze peníze. Závěr krajského soudu považovala v tomto ohledu za neodůvodněně zužující.

[8] Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem ani v tom, že by popis hry a herní plán ve spojení s rozhodnutím Ministerstva financí nemohly samy o sobě potvrdit správnost výplaty zbývajících hodnoty promotiketu ve formě promotiketu s nižší hodnotou a nemohly proto ve stěžovatelce důvodně vyvolat přesvědčení, že takto jednat může. Z uvedených dokumentů bylo patrné, že Ministerstvo financí citovaným rozhodnutím mimo jiné schválilo herní plán výherních hracích přístrojů.

[9] Stěžovatelka namítala, že se nemohla dopustit jednání, které by bylo společensky škodlivé tím, že postupovala v souladu se zákonem a s rozhodnutím orgánu veřejné moci. Jejím jednáním nemohlo dojít k porušení nebo ohrožení určitého zájmu společnosti, neboť se jednalo o jednání, které bylo touto společností (resp. orgány veřejné moci) schváleno a stvrzeno jako povolené. I pokud by však měla akceptovat závěry krajského soudu stran jejího deliktního jednání, nesouhlasila s mírou tvrzené společenské škodlivosti. Podle stěžovatelky bylo nadto zřejmé, že společenská škodlivost byla hodnocena jinak správním orgánem prvního stupně, žalovaným a krajským soudem. Podle stěžovatelky bylo nutné také zohlednit skutečnost, že nedošlo

k ohrožení vlastního vkladu sázejícího. Fakticky totiž došlo pouze ke směně za peníze „virtuálních“ prostředků do hry poskytnutých stěžovatelkou, nikoli vlastních prostředků sázejícího.

[10] Stěžovatelka dále uplatnila námitky týkající se správní praxe k používání promotiketů. Podle ní bylo zcela zjevné, že Specializovaný finanční úřad o existenci a způsobu použití promotiketů věděl, a i přesto proti jejich použití nezakročil. Poukázala na to, že orgány státního dozoru byly o všech marketingových akcích stěžovatelky písemně zpravovány; z tohoto důvodu také navrhovala provedení výslechu svědka Ing. K. Výslech tohoto svědka mohl prokázat právě povědomí Specializovaného finančního úřadu o existenci a způsobu užívání promotiketů a skutečnost, že Specializovaný finanční úřad proti způsobu užití promotiketů nijak nezasáhl. Svědek měl být vyslechnut také k samotnému faktickému průběhu kontrol v jednotlivých kasinech stěžovatelky. Měl se tedy vyjádřit k tomu, o čem všem byli kontroloři informováni, na co se sami dotazovali a co přesně a v jakém rozsahu zkoumali. Stěžovatelka poskytla krajskému soudu řadu důkazů (protokolů o provedené kontrole), ze kterých vyplynulo, že kontroly ze strany Specializovaného finančního úřadu byly vcelku časté a plošné; i přesto však nedošlo ke kontrole promotiketů, ačkoliv se tak stát mohlo a mělo, neboť kontrole nic nebránilo, a to obzvláště za situace, kdy byly kontroly zaměřené také na kontrolu rozhodnutí Ministerstva financí a kontrolu herních plánů, jejich součástí bylo také vyplácení vkladů nad rámec uplatněných sázek a dosažených výher. Stěžovatelka sama předložila krajskému soudu důkaz o tom, že správní orgán prvního stupně věděl o používání promotiketů nejméně od listopadu roku 2014. Ke kontrole však přikročil až v půlce roku 2015, byla tak porušena zásada legitimního očekávání, resp. princip právní jistoty. Ta přitom patří mezi základní principy právního státu. Princip vázanosti správního orgánu jím vytvořenou správní praxí vyplývá mimo jiné ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněného nerovného zacházení, která je zakotvena v čl. 1 věty první Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka měla být na změnu správní praxe nejprve upozorněna a neměla za ni být rovnou sankcionována.

[11] Podle stěžovatelky nebyla uložena pokuta přiměřená. Uvedla, že pokud byla výše sankce posuzována na základě jiných důvodů, než důvodů, pro které byly sankce uloženy v obdobných případech, neodpovídá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani napadené rozhodnutí žalovaného skutečnému správnímu uvážení v dané věci. Jedná se tak o závažné procesní pochybení, které mohlo mít vliv na přezkoumatelnost těchto rozhodnutí. Stěžovatelce není známo, kdy byla vydána správní rozhodnutí o uložení sankce ve zbylých dvou případech a zda tedy nebylo rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu vydáno naopak jako první v řadě. Ze strany správního orgánu prvního stupně nebyly hodnoceny všechny polehčující okolnosti, které v dané souvislosti hodnoceny být měly. Zejména pak její povaha, bezúhonnost, motivy, dobrá víra, skutečnost, že nedošlo k ohrožení návratnosti vlastních prostředků sázejících a sázejícím nevznikla žádná újma.

[12] Stěžovatelka se závěrem vyjádřila také k pozdější právní úpravě z hlediska toho, zda byla tato úprava pro ni příznivější. Uvedla, že zatímco zákon o loteriích problematiku bonusů vložených do hry nezohledňoval a v tomto ohledu nebylo ani vydáno výkladové stanovisko Ministerstva financí, v případě zákona o hazardních hrách je tomu jinak. Stanovisko Ministerstva financí ze dne 25. 8. 2017, č. j. MF-30513/2016/3402-19, je značně extenzivní. Zcela evidentně podle ní navazuje na změnu právní úpravy, která představovala zpřísnění podmínek k provozu hazardních her a potvrdila konečné důsledky oné změny správní praxe. Na okraj poznamenala, že pokud by měla vycházet z výkladového stanoviska Ministerstva financí, které hodnotilo přijetí nepeněžitěho vkladu či sázky jako přestupek ve smyslu ustanovení § 123 odst. 1 písm. h) zákona o hazardních hrách, pak by bylo nutné učinit následující závěry. Za citovaný přestupek lze uložit pokutu do výše 3 000 000 Kč. Stěžovatelka nesouhlasila s tím,

pokračování

že postačí úvaha stran toho, že správní orgán zvažoval uložení sankce v maximální výši 2 000 000 Kč, jelikož tuto úvahu snížení maximální hranice pokuty Specializovaný finanční úřad opíral o samotnou maximální výši sankce 10 000 000 Kč. Lze tedy pochybovat o tom, že by tato „výchozí“ hranice 2 000 000 Kč zůstala zachována také v případě nové právní úpravy, neboť by bylo možné předpokládat, že by spíše došlo k jejímu snížení.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je zcela zjevné, že došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, neboť jednání stěžovatelky bylo v rozporu s § 17 odst. 3 zákona o loteriích. Stěžovatelka nedodržela své zákonné povinnosti, jelikož jí nebyla hráči proplacena v penězích ta část hodnoty promotiketu, která převyšovala hodnotu vsazených částek. Tyto tikety bylo možné považovat z pohledu zákona o loteriích v případě jejich vkladu do loterie či jiné podobné hry za bezhotovostní formu finančních prostředků. Hráč měl proto možnost tyto finanční prostředky použít bezezbytku ke hrám, nebo měl možnost si je nechat vyplatit po ukončení procesu vymezujícího jednu hru na výherním hracím přístroji. Zákon o loteriích nijak nevymezoval pojem „*bráčem vloženými finančními prostředky*“, ani nijak neodlišoval (standardní) tikety na straně jedné a tzv. promotikety na straně druhé. To podle žalovaného znamenalo, že měla být zbývající hodnota vyplácena stejným způsobem, jako u vlastních vložených prostředků sázejícího. Tyto finanční prostředky měly společné to, že s nimi sázející disponoval a bylo pouze na něm, zda je celé prosází, nebo hru ukončí dříve a zbývající část bude požadovat vyplatit (v penězích). Byla naplněna taktéž materiální stránka deliktu, neboť stěžovatelka sázejícímu neproplatila zbývající hodnotu promotiketu a fakticky jej tak nutila k pokračování ve hře a případně také k vložení svých vlastních finančních prostředků. Žalovaný souhlasil s krajským soudem také v posouzení otázky správní praxe ve vztahu k používání promotiketů. Z protokolů o kontrolách provedených správním orgánem bylo zřejmé, že konkrétní kontrolní činnost se netýkala promotiketů a vůbec bonusů jako takových, ale zcela jiných otázek (např. rozsahu povolení Ministerstva financí, jeho platnosti, označení výherních hracích přístrojů apod.). Naproti tomu z protokolu o kontrole v nyní souzené věci bylo zcela jasné, že jednotlivé provedené kontrolní úkony se týkaly celkem sedmi okruhů (otázek), přičemž poslední z nich byla právě kontrola provozování promotiketů. Nebylo prokázáno, že by ve vztahu k promotiketům v rozhodné době existovala nějaká jednotná, ucelená a dlouhodobá správní praxe. Logicky tak na straně stěžovatelky nemohlo být založeno legitimní očekávání. Žalovaný souhlasil s krajským soudem také v tom, že výše uložené pokuty byla přiměřená, resp. zákonná. Správní orgán prvního stupně se náležitě zabýval závažností předmětného deliktu, jeho následky a přihlédl též k okolnostem věci. Správní orgány řádně zohlednily zákonná kritéria, uložená pokuta odpovídala zákonu a okolnostem případu.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[15] Kasační stížnost není důvodná.

#### *III. A K otázce nepřezkoumatelnosti*

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že ji podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Důvody pro podání kasační stížnosti obsažené pod písmenem d) citovaného ustanovení mohou představovat jednak nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, nebo mohou spočívat v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nepřezkoumatelnost je takovou vadou řízení, kterou je Nejvyšší správní soud povinen se zabývat i pokud by ji

stěžovatel nenamítal. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že za nesrozumitelné rozhodnutí lze obecně považovat takové rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Pod pojmem nedostatek důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, 2 Ads 58/2003 - 75).

[17] Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti blíže nespecifikovala, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost, případně jinou vadu řízení, Nejvyšší správní soud vypořádal tuto námitku pouze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že krajský soud srozumitelným a přezkoumatelným způsobem vypořádal všechny námitky uplatněné v žalobě a jeho rozhodnutí vyhovovalo výše uvedeným požadavkům plynoucím z ustálené judikatury. Námitku důvodnou neshledal.

### **III. B K otázce naplnění skutkové podstaty správního deliktu (formální a materiální stránka)**

[18] Stěžejní otázkou pro posouzení věci bylo, zda se stěžovatelka dopustila porušení ustanovení § 17 odst. 3, věty třetí, zákona o loteriích, pokud odmítla sázejícímu proplatit zbývající hodnotu promotiketu v penězích.

[19] Z uvedeného ustanovení v rozhodné době plynulo, že každá hra musí hráči poskytnout možnost výhry a její výplaty, jakož i výplaty hráčem vložených finančních prostředků převyšujících hodnotu vsazených částek za odehrané hry. Mezi stranami byl sporný výklad spojení „*hráčem vložených finančních prostředků*“. Stěžovatelka namítala, že jestliže poskytla hráči zdarma tzv. promotiket (který získal vytočením částky ve výši 1 – 15 EUR na tzv. Magickém kole v rámci marketingové akce pořádané stěžovatelkou), mohla mu být zbylá neprosázená část poskytnuta toliko ve formě dalšího promotiketu, neboť hráč nepoužil vlastních finančních prostředků, které by do hry vsadil. S tímto názorem stěžovatelky však nesouhlasily správní orgány ani krajský soud.

[20] Krajský soud k posouzení této otázky uvedl, že k promotiketům je třeba přistupovat stejně jako k jakékoliv jiné formě vkladu do hry (to, že jsou promotikety považovány za vklad do hry, strany nespороvaly – srov. k tomu odst. 39. napadeného rozsudku). Krajský soud dále dovodil, že se i na hru zahájenou vkladem promotiketu vztahují pravidla § 17 odst. 3, věty třetí, zákona o loteriích. Citované ustanovení nijak nerozlišuje, jakou podobu měly vložené finanční prostředky mít a stejně tak nerozlišuje ani původ těchto prostředků. Pro věc proto nebylo rozhodné, zda sázející vložil do výherního hracího přístroje vlastní finanční prostředky, prostředky, které dříve vyhrál, nebo prostředky získané darem od někoho jiného, tedy i od kasina (resp. stěžovatelky). Stěžejní bylo, že sázející vložením promotiketu do výherního hracího přístroje hrál, tedy s finančními prostředky disponoval.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem správních orgánů i krajského soudu. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o loteriích blíže nedefinovalo, co se rozumí pod pojmem „*hráčem vložené finanční prostředky*“. Žádné ustanovení zákona pak nenasvědčovalo tomu, že by měly být činěny rozdíly mezi různými formami hráčem vložených finančních prostředků. Částka vložená

pokračování

hráčem do výherního hracího přístroje formou promotiketu měla být tedy považována za vklad (finančních prostředků) ve smyslu citovaného ustanovení. Stejně jako každý jiný vklad hráče pak měly být hráčem vložené finanční prostředky převyšující hodnotu vsazených částek za odehrané hry vyplaceny hráči a to formou peněz [§ 3 odst. 1 písm. a) zákona o loteriích]. Stěžovatelka umožnila sázejícímu prostřednictvím marketingové hry MagicWheel (Magické kolo) získat promotiket o stanovené nominální hodnotě, čímž mu umožnila (o své vůli) tímto promotiketem s určenou výší libovolně disponovat. Bylo zcela na sázejícím, zda tento promotiket uplatní, tedy bude na základě něj sázet, nebo si jej ponechá, případně bude chtít jeho zbývající část proplatit. Sázející tedy tímto tiketem disponoval a použil jej jako vlastní vklad do hry, čímž byly naplněny podmínky ustanovení § 17 odst. 3, věty třetí, zákona o loteriích. Na věci nemůže nic změnit ani to, že tyto „virtuální“ finanční prostředky získal sázející od stěžovatelky. Bylo pouze na ní, zda takovou „výhodu“ jednotlivým sázejícím poskytne, či nikoli.

[22] Krajský soud se posuzovanou otázkou zabýval velmi podrobně a to nejen na základě jazykového výkladu, ale též na základě výkladu teleologického. Dospěl přitom k závěru, že smyslem ustanovení § 17 odst. 3, věty třetí, zákona o loteriích má být nepochybně garance toho, že provozovatel hry sázejícímu vyplátí výhru a prostředky, které sázející do hracího přístroje vložil nad rámec reálně prosázených částek, tj. garance, aby sázející nebyl nucen dále pokračovat ve hře (a případně prohrát dosaženou výhru, resp. zbývající prostředky), a to z toho důvodu, že by se jinak k těmto prostředkům fakticky nedostal. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu (náleží Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, vyhlášen pod č. 293/2011 Sb.), konstatoval, že je ve společenském zájmu minimalizovat motivaci hráčů dále pokračovat ve hře a případně prohrát více finančních prostředků. To platí také v nyní projednávané věci. Neposkytla-li by stěžovatelka sázejícímu možnost vyplacení zbylé neprosázené části promotiketu, pak by tím byl hráč motivován k tomu, aby prosázel celou část tohoto promotiketu (k čemuž tento promotiket zjevně sloužit měl), a případně dále pak také své vlastní finanční prostředky.

[23] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud nastolenou otázku posoudil velmi pečlivě, přičemž přihlédl ke všem skutkovým okolnostem věci; provedl nejen jazykový, ale i teleologický výklad sporné právní normy. Argumentace stěžovatelky nebyla v tomto ohledu dostatečná pro to, aby závěry plynoucí z rozsudku krajského soudu zpochybnily. Ačkoliv tedy v rozhodné době ustanovení § 17 odst. 3 zákona o loteriích explicitně nestanovilo, jakou formou má být proplacena zbývající hodnota promotiketu, a co lze považovat za „*hráčem vložené finanční prostředky*“, na základě jazykového a teleologického výkladu je nutné uzavřít, že stěžovatelka byla povinna vyplátit zbývající hodnotu promotiketu ve formě peněz, nikoliv ve formě dalšího promotiketu, neboť se jednalo o „*hráčem vložené finanční prostředky*“, kterými hráč sám disponoval, a to bez ohledu na to, že je získal od stěžovatelky. Nejvyšší správní soud neshledal potřebným opakovat závěry krajského soudu, které se stěžovatelce nepodařilo kasační argumentací vyvrátit; pro stručnost tedy v dalším na jeho obsáhlé odůvodnění pouze odkazuje.

[24] Na věci nemohlo nic změnit ani to, že stěžovatelka v popisu hry a v hracím plánu způsob výplaty zbývající hodnoty promotiketu sama upravila. Nejvyšší správní soud i zde souhlasí s krajským soudem v tom, že herní plán i popis hry jsou v otázce vyplacení velmi stručné a obecné. Není z nich zřejmé, zda se v případě vyplacení jedná o výplatu výhry, o výplatu zbývající hodnoty nebo o obě možnosti. Zároveň z nich není patrné, že by jakkoli upravovaly otázku promotiketů. Ani odvolání stěžovatelky na tyto dokumenty proto není namístě. Je taktéž nutné přisvědčit krajskému soudu, že uvedené dokumenty popisují pouze otázky výplaty samotného výherního hracího přístroje, nikoli následný krok – výplatu tiketů na pokladně kasina. Na základě uvedeného je pak nutné uzavřít, že pro absenci konkrétní úpravy proplacení tiketů či promotiketů na pokladně (resp. jakékoliv jejich další použití) v herním plánu a taktéž v rozhodnutí Ministerstva financí není možné nahradit jejich ustanoveními samotné znění

§ 17 odst. 3 zákona o loteriích tak, jak jej vyložil krajský soud. Ani zde se tedy stěžovatelce nepodařilo argumentačně závěry krajského soudu popřít, neboť uplatnila v zásadě shodné námitky, které uplatňovala již v žalobě, a které krajský soud již v napadeném rozsudku obsáhle vyložil.

[25] Nejvyšší správní soud pak nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, podle níž se nemohla dopustit společensky škodlivého jednání tím, že postupovala v souladu se zákonem a s rozhodnutím orgánu veřejné moci. Tato její argumentace je zcela zavádějící, neboť (jak je již shora uvedeno) v souladu se zákonem (potažmo tedy ani v souladu s rozhodnutím Ministerstva financí) nepostupovala, neboť v rozporu se zákonnou dikcí odmítla proplácet zbylou hodnotu promotiketů v peněžní formě. Nejvyšší správní soud (jak správně poukázal již krajský soud) opakovaně judikoval, že v běžně se vyskytujících případech je materiální znak dán již naplněním formálních znaků skutkové podstaty. Čím vyšší bude typová společenská nebezpečnost určitého správního deliktu (přestupku), tím výraznější (výjimečnější) musí být okolnosti, které by případně způsobily oslabení materiální stránky natolik, že by určité jednání nemohlo být vůbec kvalifikováno jako správní delikt – resp. přestupek (srov. k tomu také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012 - 23). Jak bylo zmíněno již výše, a jak také správně poukázal krajský soud, ve společenském zájmu je minimalizovat motivaci hráčů hazardních her dále pokračovat ve hře. Neproplacením zbylé části promotiketu přitom stěžovatelka zcela zjevně hráče k další hře motivovala, neboť by jim „virtuální“ zůstatek promotiketu vyplacený jako zbylá částka promotiketu původního k ničemu reálně nebyl. Tuto skutečnost zohlednily ve svých rozhodnutích nejen správní orgány, ale také krajský soud. Není tedy pravda, že by hodnotily společenskou škodlivost jinak správní orgány samotné i krajský soud. Správní orgán prvního stupně v tomto ohledu pouze zdůraznil rizikovost hazardních her zejména pro skupiny osob mladších let. Ani tato argumentace stěžovatelky tedy nebyla důvodná.

### ***III. C K otázce ustálené správní praxe***

[26] Stěžovatelka dále namítala, že bylo zcela zjevné, že Specializovaný finanční úřad o existenci a způsobu použití promotiketů věděl, přesto však proti jejich použití nezakročil. K prokázání této skutečnosti navrhovala vyslechnout Ing. K., osoby odpovědné za problematiku kontrol prováděných Specializovaným finančním úřadem, což však krajský soud neučinil.

[27] Krajský soud se posouzením této otázky zabýval v bodech 55.–63. napadeného rozsudku. Konstatoval, že stěžovatelka svá tvrzení o správní praxi orgánů státního dozoru nijak nespécifikovala ani nedoložila žádnými důkazy. Neuvedla zejména konkrétní kontroly ze strany správních orgánů zaměřených na používání promotiketů, které by dříve předmětné pochybení nevytkly.

[28] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že otázka ustálené správní praxe je takovou skutkovou otázkou, kterou je třeba před správními soudy dokazovat [viz krajským soudem citované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132 (omylem s chybou v psaní uvedeno nesprávné č. j. 6 Ads 88/2016 - 132), které ostatně kromě uvedeného také vymezilo samotný pojem ustálená správní praxe]. Krajský soud za účelem prokázání skutkových tvrzení stran odročil jednání a vyzval obě strany, aby se k této otázce blíže vyjádřily. Z vyjádření žalovaného bylo zřejmé, že se obdobnými případy zabýval celkem ve třech dalších věcech, přičemž tyto případy vycházely z kontrolních zjištění ze druhé poloviny roku 2015. Stejně závěry plynuly také z vyjádření žalovaného během jednání. Z obou těchto vyjádření tedy bylo patrné, že kontrolní orgány finanční správy se na kontrolu používání promotiketů zaměřily až v roce 2015, ačkoliv stěžovatelka tvrdila v žalobě, že kontrolní orgány o užívání promotiketů věděly již dříve. Krajský



pokračování

soud provedl jako důkaz všechny stěžovatelkou předložené protokoly o kontrole, z jejichž obsahu nevyplývalo, že by promotikety byly předmětem kontrolní činnosti již dříve.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí také v posouzení této otázky s krajským soudem. Stěžovatelka nepřednesla žádná konkrétní fakta, která by svědčila o tom, že správní orgány již dříve postupovaly v obdobných věcech podobně, ani neprokázala, že by správní orgány svým jednáním (resp. svou nečinností) měly ve stěžovatelce vyvolat dojem, že se způsobem jednání ve vztahu k užití promotiketů souhlasí, nebo toho užívání respektují a považují za souladné se zákonem. Nebylo tedy prokázáno, že by ustálená správní praxe založila legitimní očekávání stěžovatelky, neboť nebylo prokázáno, že by správní orgány jednaly ustáleně, jednotně a dlouhodobě a touto svou činností potvrzovaly určitý výklad a použití právních předpisů. Stěžovatelčina argumentace, podle níž správní orgány o její činnosti dlouhodobě měly informace, aniž by jakkoli zakročily, se z tohoto pohledu jeví jako účelová.

[30] K výsledku svědka Ing. K. krajský soud nepřistoupil, neboť měl za prokázané, že problematika kontrol Specializovaným finančním úřadem byla dostatečně doložena a prokázána především prostřednictvím stěžovatelkou předložených protokolů o kontrolách z let 2012 – 2014. Také v této otázce Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem. Zástupkyně stěžovatelky při jednání dne 17. 5. 2018 k výsledku tohoto svědka uvedla pouze to, že by bylo potvrzeno jenom to, v jakém rozsahu byly kontroly prováděny; jeho výslech by proto mohl naznačit i to, že kontroly byly například plošnější, než jak bylo patrné z protokolů o kontrolách. Uvedla, že se nejednalo o namátkové kontroly, ale kontroly pravidelné a že Ing. K. měl o těchto kontrolách největší povědomí. Na druhou stranu měla zástupkyně za to, že správní praxi stěžovatelka doložila dostatečně samotnými kontrolními protokoly; na návrhu výsledku svědka přesto trvala. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že výslech svědka by byl v této otázce nadbytečný, neboť protokoly o kontrolách předložené stěžovatelkou v tomto ohledu dostatečně poskytovaly přehled o tom, jaké kontroly, kdy a v jakém rozsahu u stěžovatelky probíhaly. Je z nich zjevné, že na kontrolu využívání promotiketů se kontrolní orgány dříve nezaměřovaly a nemohly proto ve stěžovatelce vyvolat dojem, že s její praxí souhlasí a respektují ji. Ani tato námitka není důvodná.

### ***III. D K otázce přiměřenosti uložené pokuty***

[31] Stěžovatelka namítala, že uložená pokuta nebyla přiměřená. Namítala také, že jí nebyly známy obdobné případy, na něž správní orgán prvního stupně v rozhodnutí poukazoval, a od nichž odvíjel výši uložené pokuty. Podle stěžovatelky neodpovídala rozhodnutí správních orgánů skutečnému správnímu uvážení, přičemž se jednalo o tak závažné pochybení, které mohlo mít za následek nepřezkoumatelnost těchto rozhodnutí.

[32] Správní orgán prvního stupně při uvážení o výši pokuty přihlédl zejména k závažnosti správního deliktu, způsobu jeho spáchání a jeho následkům. Následkem podle něj bylo mimo jiné také to, že došlo k vytvoření podmínek pro vzestup případů subjektivně nekontrolovatelného hráčství, či společensky nežádoucího zvyšování zájmu „ohrožených“ skupin obyvatelstva a hazardní hraní obecně. Prvostupňový správní orgán přihlédl také k tomu, že za porušení zákonem stanovených podmínek je možné uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Vzhledem k tomu, že však nyní projednávaná věc nezahrnovala podle něj žádné výjimečné okolnosti, které by odůvodňovaly uložení sankce na samé horní hranici stanovené zákonem, uvažoval o výši pokuty do 2 000 000 Kč. Při ukládání sankce pak přihlédl nejen k přitěžujícím okolnostem, ale také k okolnostem polehčujícím. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že závěrečná „poznámka“ správního orgánu, podle níž postupoval v souladu s ustálenou praxí v obdobných věcech, nemůže založit nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. Výše pokuty byla zcela zjevně opřena o celou řadu důvodů, které správní orgán prvního stupně podrobně

v napadeném rozhodnutí rozebral, a bylo patrné, že byla opřena o jiné důvody než o „rozhodovací praxi v obdobných případech“.

[33] Také Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení a uložil pokutu v přiměřené výši. Pro stručnost blíže odkazuje na vyčerpávající odůvodnění krajského soudu v bodech 66. - 68. napadeného rozsudku.

[34] Ani tyto námitky pro shora uvedené důvodnými neshledal.

### *III. E K otázce pozdější právní úpravy*

[35] Stěžovatelka závěrem uvedla také několik poznámek k pozdější právní úpravě. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud tuto část kasační stížnosti neposoudil jako námitku, ale považoval ji za pouhou stěžovatelčinu polemiku, poukazuje plně na precizní odůvodnění této úvahy krajským soudem, aniž by shledal potřebu se od těchto jeho závěrů jakkoliv odchýlit.

[36] K uvedenému je nadto patrné, že ani jedna ze stran v řízení před krajským soudem nepovažovala pozdější právní úpravu za příznivější; krajský soud tuto námitku posuzoval *ex officio*.

### **IV. Závěr a náklady řízení**

[37] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první, s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné 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 27. března 2020

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu