



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **AUTO GAMES, a.s.**, IČO 25544608, se sídlem Za Olšávkou 365, Sady, Uherské Hradiště, zastoupen Mgr. Michalem Varmužou, advokátem se sídlem Kozinova 2, Šumperk, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2020, č. j. 14420/2020-900000-312, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 9. 2020, č. j. 77 A 73/2020 - 68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 3. 2020, č. j. 14420/2020-900000-312 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Celního úřadu pro Plzeňský kraj (dále jen „celní úřad“) ze dne 22. 7. 2019, č. j. 30196-26/2019-600000-12 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání:

- přestupku podle § 123 odst. 3 písm. j) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon o hazardních hrách“), kterého se dopustil tím, že jako provozovatel a držitel povolení k provozování hazardní (technické) hry v herně označené jako „*HERNA U HÁJKŮ*“ umístěné na adrese 17. listopadu 881, Dobřany (dále jen „herna“) neprovedl dne 21. 2. 2019 v čase 13.35 hod. v rozporu s § 71 odst. 1 zákona o hazardních hrách identifikaci návštěvníků (dvoučlenné hlídky celní správy v civilním oděvu) při vstupu do herny, neověřil jejich věk a to, zda nejsou zapsáni v rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, neboť se v době jejich vstupu a po dalších cca 10 minut nenacházela uvnitř herny žádná pověřená osoba,

- přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách, kterého se dopustil tím, že nedodržel podmínku stanovenou v čl. V bodu 32 a 35 rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 28. 1. 2019, č. j. MF-28727/2017/34-35 (dále jen „povolení“), když nejpozději dne 3. 2. 2019 neoznámil celnímu úřadu přerušeni provozování technických zařízení č. AGGS20180196, AGGS20180197, AGGS20180198, AGGS20180199, AGGS20180200, AGGS20180204, AGGS20180205, AGGS20180208, AGGS20180209, AGGS20180210, AGGS20180634, AGGS20180635, AGGS20180636, AGGS20180637, AGGS20180640 umístěných v herně, ke kterému došlo dne 4. 2. 2019, tedy neoznámil celnímu úřadu nejpozději do 24 hodin před vznikem překážky nebo plánované odstávky zařízení okamžik ukončení provozování hazardní hry.

Za uvedené přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 15 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení v paušální výši 1000 Kč.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) obsáhlou žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítal především, že správní orgány neprovedly jím navržené svědecké výpovědi, díky nimž měl být zproštěn odpovědnosti za dané přestupky (chtěl prokázat provádění školení, poučování a zřízení kontrolního oddělení). Dále poukazoval na nedostatek materiální stránky (absenci společenské škodlivosti) tvrzeného přestupkového jednání.

Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 9. 9. 2020, č. j. 77 A 73/2020 - 68 (dále jen „napadený rozsudek“), podanou žalobu zamítl. Předně nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, neboť je z něj seznatelné, jakým způsobem bylo v řízení rozhodnuto; z odůvodnění obou správních rozhodnutí je zřejmé, jaký skutkový stav správní orgány zjistily, jakým způsobem jej posoudily, z jakých podkladů při svém rozhodování vycházely a jaké úvahy je k vydání rozhodnutí vedly.

[4] Soud shrnul, že klíčovou žalobní námitkou bylo neprovedení důkazu výsledkem navržených svědků v rámci správního řízení. Uvedl, že již v rámci námítky proti kontrolnímu zjištění (a následně i v protokolu o ústním jednání) se žalobce domáhal liberace dle § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „přestupkový zákon“), a to z důvodu, že svým zaměstnancům poskytl proškolení a byl připraven je informovat o případných legislativních a jiných změnách týkajících se provozování hazardních her; zároveň jim nepřikázal ani nedovolil konat sankcionované jednání. Právě za účelem prokázání těchto skutečností navrhl výslech několika fyzických osob. Správním orgánům přitom nelze dle soudu vytýkat, že navržené svědecké výpovědi neprovedly, neboť tvrzení, která jimi chtěl žalobce prokázat, vůbec nezpochybňovaly. Na tom nic nemění jejich závěr, že tyto skutečnosti ani v souhrnu se zřízením kontrolního oddělení nepředstavují opatření vyhovující přísným předpokladům pro liberaci. Pokud tedy správní orgány k tvrzením žalobce přihlíděly (neboť je nezpochybňovaly), byla by realizace svědeckých výpovědí zcela nadbytečná, neboť by nemohla přinést nic nového. Takový postup by dle soudu nebylo možno označit za procesně efektivní; přinesl by totiž prodloužení doby řízení a zatížení dalších osob (označených svědků). Argument žalobce, že z provedených svědeckých výpovědí by snad mohly vyplynout i další skutečnosti, které by třeba mohly přispět k závěru o jeho liberaci, označil krajský soud za nepochopení logiky dokazování účastnických tvrzení. Měl-li žalobce v úmyslu prokazovat danými výpověďmi i nějaké jiné skutečnosti (než že poskytuje svým zaměstnancům pravidelná školení a poučení), bylo na něm, aby je zřetelně a dostatečně konkrétně formuloval. Soud proto nepřisvědčil námitce nedostatečnosti zjištění skutkového stavu kvůli neprovedení navrhovaných důkazů. Ačkoliv jsou totiž za zjištění stavu věci (obzvláště v přestupkovém řízení) odpovědné

pokračování

správní orgány, není možné je „bez ladu a skladu“ zahrnout důkazními návrhy, a nejsou-li provedeny, napadat tento postup s tím, že z nich snad mohlo vyplynout i něco jiného, než co sám obviněný z přestupku původně tvrdil. Takový přístup by mohl vést až k úplné paralýze přestupkových řízení, neboť by umožnil obviněným zahltit správní orgány důkazními návrhy, jejichž provedení by v podstatě nemohly odmítnout, neboť by z nich vždy mohlo potenciálně vyplynout nějaké zjištění. Soud zároveň konstatoval, že v tomto postupu správních orgánů není možné spatřovat porušení zásady presumpce nevin. Její podstatou je, že se na osobu obviněnou z přestupku hledí jako na nevinou, než je pravomocným rozhodnutím konstatována její vina. V tom, že dojde zákonem předvídaným a věcně správným způsobem k zamítnutí návrhu na provedení určitých důkazů, nelze shledat její porušení. Na těchto závěrech nic nemění ani žalobcem tvrzený odlišný přístup Celního úřadu pro Karlovarský kraj; pokud se v konkrétním řízení rozhodl správní orgán provést k určitému tvrzení účastníkem navržený důkaz, nezakládá to legitimní očekávání žalobce, že v jiném řízení budou prováděny stejné důkazy, aniž by bylo možno jakkoli ověřit, že se jednalo o procesně totožnou situaci. Soud taktéž poznamenal, že žalobce zaměňuje otázku porušení právních předpisů, naplnění znaků přestupků a liberaci.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce spočívající v absenci materiálního znaku přestupků, kterými byl žalobce uznán vinným. Předdeslal, že materiální znak přestupku je vyjádřen jeho společenskou škodlivostí, tedy tím, že konkrétní protiprávní čin porušuje nebo ohrožuje určitý zákonem chráněný zájem. K otázce souvislosti mezi formálním a materiálním znakem přestupku odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45. Shrnul, že při naplnění formálních znaků přestupku dojde v běžných případech zásadně i k naplnění jeho znaku materiálního; nemusí tomu tak ovšem být nutně vždy, neboť materiální znak přestupku nebude naplněn, pokud protiprávním činem dojde jen ke zcela zanedbatelnému ohrožení či porušení zákonem chráněného zájmu. Současně je v konkrétním případě od sebe nutno rozlišovat tak významné okolnosti, které vylučují, aby určitým jednáním byl porušen nebo ohrožen zákonem chráněný zájem (nemůže být vyvozena odpovědnost za přestupek), a další okolnosti, které toliko snižují závažnost přestupkového jednání (zohlednění při určování výše sankce). Jelikož v projednávaném případě nebyly dle soudu zjištěny žádné významné okolnosti vylučující porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, správní orgány nepochybily, jestliže vytýkané skutky posoudily jako přestupky. Soud konstatoval, že žalovaný se řádně vypořádal s odvolací námitkou žalobce, že prvostupňový správní orgán nedostatečně zkoumal naplnění materiálního znaku přestupku; vhodně odkázal na rozsudky NSS ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 - 28, a ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011 - 62. Zdůraznil, že se jedná o přestupek právnické osoby s objektivní odpovědností nezávislý na zavinění; v obvyklých případech tedy bude naplnění formálních znaků přestupku presumovat i naplnění jeho znaku materiálního. Správní orgány neměly povinnost podrobně se ve svých rozhodnutích materiálním znakem přestupku zabývat. Jiná situace by mohla nastat, pokud by žalobce k této otázce tvrdil konkrétní skutečnosti, které by mohly vzbudit pochybnosti o společenské škodlivosti protiprávního jednání; žalobce však nic takového netvrdil. Za tyto skutečnosti dle soudu nelze považovat tvrzení, že na zařízeních, jejichž provozování bylo přerušeno, nemohl žádný hráč hrát, což naplňuje zájem společnosti na omezování gamblerství. Takový závěr by porušoval zásadu, podle níž se nikdo nemůže ve vlastní prospěch dovolávat své vlastní nepocitovosti či protiprávního jednání. Vždy je navíc třeba přihlídnout ke konkrétnímu zájmu, který je daným zákonným ustanovením chráněn, a jen ve vztahu k němu je pak možno uvažovat o míře jeho ohrožení či porušení. Zájemem chráněným v § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách je provozování zařízení pro hazardní hru striktně podle uložených podmínek; je-li pak jednou z nich povinnost včas oznamovat přerušování takového zařízení, je evidentní, že se tím chrání zájem na monitorování provozování hazardních her a usnadnění dohledu nad nimi. Není namístě tento zákonem chráněný zájem jakkoli zlehčovat, a to i s ohledem na celospolečenské důsledky, které s sebou přináší patologické hráčství. Porušil-li žalobce tyto

podmínky, nemůže být sporu o tom, že narušil i zmíněný zákonem chráněný zájem. Soud se neztotožnil ani s výhradou, že odkaz žalovaného v napadeném rozhodnutí na rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, č. j. 6 A 109/2000 - 73, je nepřipadný. Nedůvodnou shledal rovněž žalobní námitku, že se správní orgány nezabývaly tím, zda žalobce měl vůbec možnost přestupku zabránit. Zopakoval, že odpovědnost právnické osoby za přestupek je nezávislá na zavinění; možnost žalobce zabránit přestupku tedy lze zkoumat pouze v rámci liberačních důvodů, což žalovaný učinil.

[6] K nesouhlasu žalobce s výší uložené pokuty (s argumentem, že se přestupků nedopustil) krajský soud uvedl, že v řízení před správními orgány bylo náležitě prokázáno, že se přestupky staly a že za ně objektivně odpovídá žalobce; uložení pokuty proto bylo namístě. Co se týká její výše, soud neshledal její nepřiměřenost či nezákonnost; žalobce navíc ohledně nesprávné výše nic konkrétního netvrdil.

[7] Nezákonnost napadeného rozhodnutí dle soudu nezpůsobuje ani skutečnost, že jej žalovaný vydal až po sedmi měsících po obdržení odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Překročení lhůty k vydání rozhodnutí žalovaným lze považovat za nesprávný úřední postup, nikoliv však za důvod nezákonnosti samotného rozhodnutí; lhůty pro vydání rozhodnutí nejsou koncipovány jako prekluzivní. Pokud měl žalobce za to, že dochází k průtahům ve správním řízení, mohl a měl využít některý z nástrojů ochrany proti nečinnosti, které právní řád připouští, což neučinil. Zrušení napadeného rozhodnutí z tohoto důvodu by navíc bylo zcela protismyslné, neboť by fakticky znamenalo, že se konečného rozhodnutí v jeho přestupkové věci dostane žalobci ještě později.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost žalobce

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které jej navrhl zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítá, že soud zlehčuje jeho tvrzení o existenci liberačních důvodů, aniž by se jimi blíže zabýval. Poukazuje na komentářovou literaturu, dle níž pokud právnická osoba prokáže, že vydala vnitřní směrnici, kterou zakázala konkrétní jednání, seznámila s ní zaměstnance, jejichž jednání jí lze přičítat, pravidelně a namátkově kontrolovala její dodržování a skutečně se snažila odhalit protiprávní jednání, pak se jedná o liberační důvod. Správní orgány však v rozporu s tím vycházely z toho, že školení a poučení nemohou naplnit hypotézu § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Soud navíc nedůvodně zužoval obsah toho, co takové školení či poučení může v praxi znamenat; bez jejich konkrétní znalosti nemůže rozhodnout, že při nich nejsou vyvíjena veškerá možná opatření směřující k zamezení vzniku protiprávního jednání. Pokud měl správní orgán pochybnosti o obsahu školení či poučování, mohl během ústního jednání vyzvat stěžovatele, aby svá tvrzení blíže rozvedl. Prvostupňový správní orgán mu ovšem nepoložil ani jedinou otázku; bez bližší znalosti toho, co obnáší provádění školení a poučování a bez zohlednění kontrolní činnosti usoudil, že jde o opatření nedostatečná. Je přitom všeobecně známou informací, že řádně provedené školení se skládá z komplexních informací, jako jsou prováděcí předpisy, účel příslušných ustanovení, jejich vynutitelnost, příklady z praxe či sankce. Správní orgán měl zkoumat, zda konkrétní proškolení a poučení učiněné stěžovatelem mohlo mít vliv na osoby, jejichž jednání je mu přičitatelné; o to se však správní orgán ani nepokusil.

[9] Krajský soud se pak v napadeném rozsudku zabýval pouze školením a poučením, toliko stručně zmínil stěžovatelovu čtyřstupňovou kontrolní činnost. Již ze samotného názvu

pokračování

kontrolního oddělení je ovšem zřejmé, že má na starosti kontrolu; to vyplývá i z protokolu o ústním jednání ze dne 15. 7. 2019. Stěžovateli proto není zřejmé, na základě čeho soud přisuzoval tomuto oddělení pouze informační činnost, když jeho hlavní náplní jsou namátkové kontroly.

[10] Stěžovatel zdůrazňuje, že se chtěl zprostit odpovědnosti právnické osoby za přestupek, a to s ohledem na jím prováděná školení, poučování a kontrolní činnost. Soud uvedl, že správní orgány tyto skutečnosti vzaly v úvahu, nezpochybnily je a přičetly mu je k dobru. S tím však stěžovatel nesouhlasí; není totiž možné, aby správní orgány hodnotily naplnění liberačního důvodu, když jim nebyly podrobně známy rozhodné skutečnosti. Navrhovanými výslechy svědků chtěl prokázat nejen samotné uskutečnění školení a poučení, ale též způsob jejich provádění, obsah a to, jaký měly vliv zaměstnance a mohly zabránit protiprávnímu jednání; dále hodlal prokázat také soudem opomíjenou existenci kontrolního oddělení. Teprve po provedení navržených důkazů (výslechů) mohl dle stěžovatele správní orgán konstatovat, zda jsou tato opatření k naplnění liberačních důvodů dostatečná, či nikoliv. Argumentaci soudu o prodloužení doby řízení a zatížení dalších osob v důsledku jejich výslechu považuje za ryze účelovou, neboť prokázání spáchání přestupku je povinností správních orgánů. Poukazuje na nelogičnost toho, že soud na jedné straně schvaluje postup správních orgánů zamítajících jeho návrhy na provedení dokazování z důvodu zbytečného prodloužení řízení, na druhé straně ale nepovažuje za nezákonnou nepřiměřeně dlouhou dobu řízení. Tvrzení o zbytečnosti navrhovaných výslechů s ohledem na rychlost řízení nelze považovat za přesvědčivé, pokud o odvolání bylo rozhodováno sedm měsíců.

[11] Nesouhlasí s tvrzením soudu, že „bez ladu a skladu“ navrhoval důkazní prostředky, aniž by dostatečně konkrétně formuloval, jaké jiné skutečnosti chce navrhovanými výslechy svědků prokázat. V protokolu o ústním jednání ze dne 15. 7. 2019 je ke každému údajnému přestupkovému jednání jasně uvedeno, proč o něm stěžovatel tvrdí, že jej nemohl ovlivnit, a na základě toho teprve navrhuje důkazy. Dovolává se rozsudku NSS ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 As 213/2016 - 60, dle něž pro posouzení, zda je právnická osoba odpovědná za spáchání správního deliktu v souvislosti s jednáním jejího zaměstnance, je podstatné, zda k porušení povinností došlo v souvislosti s místní, časovou a věcnou vazbou k činnosti právnické osoby, tedy zda zaměstnanec plnil své pracovní úkoly. Dodává, že exces (tj. privátní, individuální jednání fyzické osoby spáchané pouze ve vlastním zájmu anebo dokonce záměrně proti zájmu právnické osoby) nelze právnické osobě přičítat. Vzhledem k tomu, že nebyly provedeny navrhované výslechy svědků, nemohly správní orgány vyvrátit, že se něco podobného nestalo i v projednávaném případě. Právě „exces“ fyzické osoby je skutečností, kterou konkrétně uváděl při ústním jednání. Stěžovatel nadto (s ohledem na další s ním vedená přestupková řízení) také upozorňuje, že napadený rozsudek celní orgány utvrdil v tom, že nemusejí vyslýchat svědky, kteří mohou prokázat liberaci obviněného; mají za to, že postačí, když jeho tvrzení nerozporují a akceptují.

[12] Dle stěžovatele ve správním řízení měla být zkoumána společenská škodlivost daných přestupků, k čemuž navrhoval výslech svědka. To, že jednání spočívající v oznámení přerušení provozu herny o jeden den později bylo bagatelní povahy, je dle něj zcela evidentní a rozhodně se nejedná o zlehčování důsledků hazardních her. Stěžovatel by sankci správního orgánu mohl akceptovat, kdyby bylo prokázáno, že zahájení či přerušování provozu neoznamuje celnímu úřadu vůbec. K oznámení ovšem došlo pouhý den poté, co tak mělo být správně učiněno; postih je proto přísně formalistický. Současně stěžovatel podotýká, že správním orgánem vůbec nebyl zjištěn důvod neoznámení (mimo ten, který sám uvedl a teoreticky nemusel být pravdivý).

II.2 Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Žalovaný ve svém vyjádření konstatuje, že právo na obhajobu je složeno z mnoha komponentů, přičemž jedním z nich je právo navrhnout důkazy; soud ani správní orgán však není vázán návrhy účastníků řízení, což vyplývá z § 52 správního řádu a § 52 odst. 1 s. ř. s. Pokud soud či správní orgán rozhodne, že navržený důkaz neprovede, musí v rozhodnutí vyložit důvody, které jej k tomu vedly; odkazuje přitom na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 95/97, ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 173/02, ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, či rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89). Jelikož se krajský soud v projednávaném případě k návrhu stěžovatele na provedení důkazů vyjádřil a podrobně odůvodnil, proč jim nebylo vyhověno, nelze v tom shledávat porušení práva na obhajobu. Na tom nicého nemění ani skutečnost, že stěžovatel s vysvětlením krajského soudu a stejně tak odůvodněním žalovaného nesouhlasí.

[14] Liberace je dle žalovaného výjimečný institut; vynaložení veškerého úsilí představuje nejprísnější možnou variantu, neboť nic více nelze požadovat. Jedná se zejména o situace, kdy je porušení povinností důsledkem nepředvídatelných okolností stojících absolutně mimo sféru kontroly právnické osoby, okolností zásadně se vymykajících běžnému či alespoň předpokládatelnému běhu věcí. Přípuštěním stěžovatelem navrhovaných liberačních důvodů by mohla být liberace shledána ve velkém množství případů a ztratila by tak povahu výjimky z objektivní odpovědnosti, což by znamenalo ohrožení veřejného zájmu.

[15] Žalovaný setrvává na svých závěrech, že navrhovanými důkazy by stěžovatel neprokázal žádné další skutečnosti. Školení, poučení a kontrolní postupy přitom neshledal důvody pro liberaci. Je tedy bezpředmětné, jak přesně školení, poučení či kontrolní činnosti probíhaly, jak byly podrobné a co vše bylo jejich obsahem. V případě, že by správní orgán akceptoval navrhované výsledky svědků, mohl zjistit, kdy a kým byla konkrétní osoba porušující předpisy poučena či jaký byl motiv porušení předpisů; tyto skutečnosti by však neměly vliv na objektivní odpovědnost stěžovatele. Dle názoru žalovaného lze v dnešní době školení, poučení i následné kontrolní mechanismy považovat za běžnou záležitost; judikatura se ustálila na závěru, že provedení školení zaměstnanců zásadně nepostačí k naplnění liberačních důvodů, neboť je lze považovat za samozřejmou povinnost podnikatele. Stěžovatel se ve svých dřívějších podáních věnoval především školení a poučení; k těmto činnostem předložil další důkazní materiály a zejména k nim se měli vyjadřovat navržení svědci. Žalovaný nepopírá, že kontrolní činnosti byly také zmíněny, ostatně je bral při svém rozhodování v úvahu, avšak nejednalo se o stěžejní argument.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[19] Stěžovatel primárně namítá, že byl naplněn důvod, aby se zprostil své objektivní odpovědnosti za předmětné přestupky (liberoval se), neboť vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno po něm požadovat, aby jejich spáchání zabránil. Toto jeho úsilí mělo spočívat v provádění školení a poučování jeho zaměstnanců, zřízení kontrolního oddělení a realizaci namátkových kontrol. Zástupce stěžovatele na ústním jednání před prvostupňovým správním orgánem dle protokolu ze dne 15. 7. 2019, č. j. 30196-24/2019-600000-12, uvedl: „*Aby ze strany společnosti nedocházelo k protiprávnímu jednání, vynakládáme veškeré možné úsilí, a právě z těchto důvodů jsou prováděna proškolení všech odpovědných osob, které v herních prostorech zabezpečují provoz heren. To lze doložit proškolením (...) [předložil potvrzení o provedení školení ve smyslu zákona o hazardních hrách a zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu ze dne 28. 2. 2019]. To, že společnost vyvíjí kontrolní činnost se zaměřením na to, aby ke obdobným jednáním nedocházelo, lze doložit i tím, že je zřízeno kontrolní oddělení. (...) Máme za to, že odůvodnění liberace na základě shora uvedených (a zaslaných) dokumentů je zcela zřejmé, rovněž jsme si vědomi, že doložení vynaložení veškerého úsilí musí prokazovat právnická osoba a na nás leží důkazní břemeno. Pokud by tyto argumenty kontrolnímu orgánu nepostačovaly, navrhuji je doplnit vyjádřením osob, které mohou potvrdit uváděná tvrzení ohledně úsilí vynakládaného na proskočení a poučení osob v herních prostorech, které zabezpečují jejich provoz [výčet navrhaných svědků]. Provádění namátkových kontrol je možné zadokumentovat výsledkem pracovnice kontrolního oddělení společnosti.*“ Správní orgány a následně ani krajský soud nepovažovaly za účelné provést výslechy stěžovatelem navržených svědků (jeho zaměstnanců). Bez jakýchkoli výhrad totiž akceptovaly, že stěžovatel prováděl jím uváděná opatření (školení, poučování a kontroly), přesto však naznaly, že jejich realizace (ať už v jakékoliv kvalitě) nebyla způsobilá naplnit přísné liberační důvody. Nejvyšší správní soud proto považuje za rozhodující v této věci posoudit, zdali bylo možné, aby správní orgány bez dalšího dokazování na základě výše citovaných tvrzení konstatovaly, že stěžovatelem uváděná opatření nemohla být v žádné jejich konkrétní podobě dostatečná pro naplnění pojmu „*veškeré úsilí*“, či je naopak představitelné, že by realizací výslechů navržených svědků mohla být zjištěna taková kvalita preventivních opatření, která by pro liberaci stěžovatele mohla být dostačující.

[20] Podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona platí: „*Právnická osoba je pachatelem, jestliže ke naplnění znaku přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.*“

[21] Dle § 21 odst. 1 zákona o přestupcích platí: „*Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*“ Podle odstavce 2 téhož ustanovení: „*Právnická osoba se nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.*“

[22] V rozsudku ze dne 21. 8. 2018, č. j. 9 As 195/2018 - 27 (shodně též rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 413/2018 - 24), Nejvyšší správní soud shrnul, že „*liberační důvody jsou určeny pro aplikaci pouze ve výjimečných případech, jelikož představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti. Představují nástroj, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona. Pokud tedy existují okolnosti, ve kterých je nutné posuzovat, zda právnická osoba vynaložila veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, správní orgán se jimi musí skutečně zabývat a ne pouze konstatovat, že podmínky nebyly splněny. Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, musí ovšem prokázat, že provedla technicky možná opatření způsobilá účinně zabránit porušení zákona. Nelze se spokojit s tvrzením, že vynaložila veškeré úsilí, aby ke správnímu*

deliktu nedošlo, či s poukazem na to, že technicky možná opatření po ní nebylo možné spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění bylo neekonomické (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014 - 33).“ Judikatura přitom dovodila, že pokud zákon podmiňuje liberaci „úsilím“, je třeba vyjít z toho, že se jedná o aktivní činnosti k zabránění porušení. Jelikož liberační důvod (vynaložení veškerého úsilí) představuje výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti, uplatní se pouze ve výjimečných a opodstatněných případech (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 A 17/2012 - 101, publ. pod č. 2880/2013 Sb. NSS, a rozsudky NSS ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 95/2016 - 64, a ze dne 31. 10. 2017, č. j. 7 As 13/2017 - 45). Již v rozsudku ze dne 16. 2. 2004, č. j. 6 A 109/2000 - 8, NSS konkrétně naznal, že „odpovědnost za nesplnění informační povinnosti je odpovědností objektivní, tedy odpovědností bez ohledu na zavinění. Okolnosti, které uvádí žalovaný, nejsou ani liberačními důvody, pomocí nichž by se žalobce mohl své odpovědnosti zprostit; to ostatně plně odpovídá koncepci liberačních důvodů, mezi něž nikdy nepatří skutečnosti spočívající výlučně ve vnitřních poměrech odpovědného subjektu.“ Dále NSS v rozsudku ze dne 14. 8. 2015, č. j. 5 As 10/2015 - 27 (shodně též v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 7 As 61/2016 - 34), uvedl: „to, že byl řidič ze strany zaměstnavatele poučen a byl povinen dodržovat platné právní předpisy, nepostačuje ke zproštění odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatel se nemůže zprostit své odpovědnosti odkazem na porušení povinnosti vlastními zaměstnanci, případně osobami, které při výkonu své činnosti používá. Účelem ustanovení obsahujícího liberační důvod je zabránění sankce ve zcela výjimečných případech, kdy by její uložení odporovalo jejímu smyslu. Připuštěním navrhovaných liberačních důvodů (zabezpečení povinného školení řidičů) by mohlo být liberační ustanovení aplikováno ve velkém množství případů, a ztratilo by tak povahu výjimky z obecného pravidla, což by znamenalo ohrožení veřejného zájmu.“ V rozsudku ze dne 20. 9. 2018, č. j. 8 As 50/2017 - 33 (shodně též rozsudek ze dne 17. 1. 2019, č. j. 1 As 299/2018 - 31), NSS vyslovil, že „poukaz na porušení povinnosti zaměstnancem nájemce nemůže bez dalšího zprostit stěžovatelku jako provozovatelku vozidla odpovědnosti za posuzovaný správní delikt“. V rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 413/2018 - 24, pak NSS konstatoval, že „společání se na to, že jiná osoba splní povinnosti, ke jejichž splnění se zavázala, nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, aby provozovatel vozidla porušení právní povinnosti zabránil.“ V rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č. j. 1 As 302/2017 - 44, NSS uvedl, že „přijetí všeobecných preventivních opatření spočívajících zejména v průběžném školení zaměstnanců (což je ostatně povinnost vyplývající přímo ze zákona) nelze bezesporu považovat za vynaložení náležitého „úsilí“ ve smyslu § 17i zákona a potravinách [stejného znění jako § 21 odst. 1 zákona o přestupcích] a jako takové nemůže postačovat pro to, aby se stěžovatelka zprostila odpovědnosti za činnost svých zaměstnanců. Takový přístup by zcela popřel smysl objektivní odpovědnosti a znemožnil by efektivní dohled nad dodržováním povinností vyplývajících ze zákona o potravinách (tj. zejména na úseku bezpečnosti a kvality potravin). Ostatně, pouhá skutečnost, že stěžovatelka své zaměstnance pravidelně školí, ještě neznamená, že byla zjištěná pochybení způsobena individuálním selháním konkrétního zaměstnance. Lze si představit, že zaměstnanec, byť řádně proškolený, nebude objektivně schopen veškeré své povinnosti plnit, a to z důvodů vážnoucích na straně zaměstnavatele (např. z důvodu personálního podhodnocení dané provozovny). Poukaz stěžovatelky na provádění pravidelných školení zaměstnanců je tedy naprosto nedostačující. (...) Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatelky, že s ohledem na vysoké množství prodejen a zaměstnanců, kteří pro ni pracují, je v zásadě nemožné zcela se vyhnout individuálním pochybením. Stěžovatelka odpovídá za veškeré své zaměstnance a je na ní, aby nastavila vnitřní procesy takovým způsobem, aby předešla porušování zákonných povinností ze strany těchto zaměstnanců. Nelze se tak spokojit s pouhým konstatováním, že vyvarovat se veškerým pochybením je v zásadě nemožné. Jakkoliv lze se stěžovatelkou souhlasit v tom směru, že se nikdy nelze zcela vyhnout selhání lidského faktoru, neznamená to, že by mohla stěžovatelka rezignovat na snahu množství těchto pochybení minimalizovat a eliminovat jejich důsledky. S tím souvisí také potřeba zajistit náležitou kontrolu dodržování zavedených pravidel.“

[23] Nejvyšší správní soud se ve shodě s výše citovanou judikaturou ztotožnil s názorem žalovaného i krajského soudu, že provádění (jakéhokoli) školení a poučování zaměstnanců zásadně nemůže být vynaložením veškerého možného úsilí právnické osoby směřujícího k zabránění přestupku, a tedy ani (pouze ve zcela výjimečných případech nastoupivším)

pokračování

liberačním důvodem. Nelze přisvědčit kasační námitce, že správní orgán nemohl posoudit otázku liberace tvrzené stěžovatelem z důvodu realizace školení, dokud mu nebyly podrobně známy všechny jejich detaily. I bez znalosti konkrétních parametrů stěžovatelem zajišťovaných školení a poučení bylo možno dospět k závěru, že tato opatření nemohla být sama ze své podstaty dostatečná pro zproštění objektivní odpovědnosti; je proto nerozhodné, jaká doplňující skutková zjištění by správní orgán v tomto ohledu učinil. Prvostupňový správní orgán tedy v projednávané věci nepochybil, pokud ve správním řízení nezjišťoval způsob provádění jednotlivých školení, jejich obsah a to, jaký mohly mít faktický vliv zaměstnance; nebylo nezbytné a dokonce ani účelné, aby se na tyto skutečnosti doptával stěžovatele (jeho zástupce) v průběhu ústního jednání či z tohoto důvodu prováděl výslech jím navržených svědků (školících a školených zaměstnanců).

[24] Poněkud odlišná je situace právnické osoby v případě realizace kontrol svých zaměstnanců, kdy dle Nejvyššího správního soudu nelze *a priori* paušálně konstatovat, že žádná kontrolní činnost (jakéhokoli charakteru, kvality, intenzity či způsobu provádění) nemůže nikdy, ani ve spojení s dalšími okolnostmi (jako je např. ono školení a poučování, či značně specifická náplň činnosti), vést ke zproštění odpovědnosti právnické osoby za jí přičítané jednání jejího zaměstnance. Podstatné však je, že by se muselo jednat o výjimečné případy (mimořádně precizní a efektivní kontroly), přičemž tuto jejich exklusivitu by musel tvrdit a prokázat sám odpovědný subjekt. V projednávaném případě stěžovatel toliko tvrdil, že vyvíjí kontrolní činnost, zřídil kontrolní oddělení a provádí namátkové kontroly. Tato tvrzení jsou ovšem natolik obecná, nekonkrétní a zcela standardní (nikterak výjimečná), že ani na jejich základě nemohlo dojít k naplnění přísných liberačních důvodů. Kasační soud akcentuje, že správní orgány i v případě tvrzené kontrolní činnosti nepopřely její realizaci, nýbrž stejně jako u školení a poučení naznačily, že tato činnost nemůže vést ke zproštění objektivní odpovědnosti. Nejvyšší správní soud s ohledem na velmi obecná až lakonická tvrzení stěžovatele učiněná ve správním řízení dospěl k závěru, že správní orgány nepochybily ani tehdy, když neprovedly navržený výslech pracovnice kontrolního oddělení; její výpověď totiž mohla pouze potvrdit pro liberaci stěžovatele nedostatečná skutková tvrzení.

[25] Poukazuje-li stěžovatel v kasační stížnosti obecně na to, že prokázání spáchání přestupku je povinností správních orgánů, pak toto nikdo nepochybně; v přezkoumávané věci přitom takto neučinil ani sám stěžovatel, který v žalobě napadal toliko údajnou nemožnost prokázat existenci liberačních důvodů, nebrojil však proti neprokázání samotného jednání naplňujícího znaky příslušných přestupků. Co se týče délky odvolacího správního řízení (žalovaný vydal napadené rozhodnutí až po sedmi měsících po obdržení odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí), krajský soud správně naznal, že překročení lhůty k vydání rozhodnutí sice lze považovat za nesprávný úřední postup, nikoliv však za důvod nezákonnosti samotného rozhodnutí; lhůty pro vydání rozhodnutí nejsou koncipovány jako prekluzivní. Nejvyšší správní soud nadto zdůrazňuje, že k namítanému neprovedení navrhovaných svědeckých výpovědí došlo z důvodu jejich shledané nadbytečnosti (nikoliv že by tak správní orgán neučinil snad proto, že by kvůli těmto úkonům nestíhal vydat rozhodnutí v zákonných lhůtách); navíc jejich provedení primárně odmítl prvostupňový správní orgán, jemuž stěžovatel průtahy v rozhodování nevytýká. Pokud tvrdí, že v protokolu o ústním jednání ze dne 15. 7. 2019 uvádí ke každému důkaznímu návrhu, z jakých důvodů jej navrhuje provést a co všechno jím hodlá prokázat, pak Nejvyšší správní soud odkazuje na citaci předmětného protokolu v odst. [19] tohoto rozhodnutí; z tvrzení zástupce stěžovatele plyne toliko snaha prokázat provádění školení o poučení odpovědných osob (zaměstnanců) a existenci kontrolního oddělení, včetně realizace kontrolní činnosti. Dovolává-li se stěžovatel závěrů rozsudku NSS ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 As 213/2016 - 60 (dle něž je podstatné pro posouzení, zda je právnická osoba odpovědná za spáchání správního deliktu v souvislosti s jednáním jejího zaměstnance, zda tento plnil své pracovní úkoly), kasační soud

konstatuje, že stěžovatel ani netvrdí, že by mu bylo přičítáno pochybení jeho zaměstnanců, kteří v rozhodné době neplnili pracovní úkoly; toliko argumentuje, že dělal všechno proto, aby jejich selhání zabránil.

[26] Ke kasační námitce týkající se společenské (ne)škodlivosti jednání spočívajícího v oznámení přerušení provozu herny o den později Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný se touto problematikou řádně zabýval na str. 11 – 12 napadeného rozhodnutí, přičemž jeho vypořádání je přesvědčivé a lze se s ním ztotožnit. Nesplnění oznamovací povinnosti vede k ohrožení správního dozoru nad hazardními hrami; tato povinnost má totiž mimo jiné za cíl usnadnit kontrolní činnost, resp. eliminovat zbytečné výjezdy kontrolních hlídek k provozovněm, ve kterých byl přerušen provoz. Zrušením provozu se zvláštním režimem došlo k eliminaci míst (restaurací či hospod), kde bylo umístěno toliko jedno či dvě herní zařízení, což mohlo vést k vytváření nových hráčů; herní zařízení totiž byla dostupná „na každém kroku“ a to mohlo vyvolávat dojem normalnosti účastnit se hazardních her. Právě z tohoto důvodu byl stanoven minimální počet herních zařízení, což s sebou nese nutnost oznamovat zahájení, přerušení či ukončení provozu technických zařízení. Přenesení provozování hazardních her pouze do vymezených herních prostor (heren či kasin o stanoveném minimálním počtu technických zařízení) má za cíl jak bránit vzniku nových patologických hráčů, resp. zlepšit kontrolu nad chováním dosavadních patologických hráčů ze strany provozovatelů, tak přispět ke zlepšení kontroly nad provozováním samotných hazardních her. Zákon klade na jejich provozovatele poměrně striktní podmínky, za kterých lze základní povolení k provozování hazardních her vůbec získat a které musí následně dodržovat; tyto požadavky přitom nejsou samoúčelné, neboť nebudou-li dodržovány právní předpisy a v návaznosti na ně vydané podmínky regulující hazardní hry, dojde k propuknutí společensky nebezpečných jevů. V rámci přestupkového řízení nebylo namísto přezkoumávat přiměřenost podmínek základního povolení uděleného Ministerstvem financí; toto rozhodnutí bylo vydáno v řízení zahájeném na základě žádosti stěžovatele, který měl možnost v něm uplatnit své připomínky, popřípadě vydané rozhodnutí napadnout opravnými prostředky. Pokud tak neučinil, je toto povolení nadáno presumpcí správnosti a stěžovatel je v něm stanovenými podmínkami vázán. Čl. V bod 32 povolení stanoví, že *„provozovatel provozuje v herním prostoru herní pozice koncových zařízení technické hry po celou provozní dobu uvedenou v povolení (...). V případě, že plnění povinnosti zabrání překážka mimořádné události nebo plánovaná odstávka zařízení (...), oznámí provozovatel podle výroku V bodu 35 tuto skutečnost. Pokud má překážka za následek nedodržení zákonem stanoveného počtu herních pozic koncových zařízení technické hry v herně, uzavře provozovatel celý prostor.“* Je tedy zřejmé, že účelem této povinnosti je umožnit kontrolnímu orgánu výkon efektivního dozoru nad dodržováním provozu (z výše předestřených důvodů) stanoveného minimálního počtu technických zařízení. Předmětná informační povinnost stěžovatele je přitom v čl. V bodě 35 povolení stanovena jednoznačně: *„dojde-li k plánovanému přerušení provozování podle výroku V bodů 32 a 34, oznámí provozovatel místně příslušnému celnímu úřadu způsobem podle výroku V bodu 1 nejpozději do 24 hodin před vznikem překážky provozování tuto skutečnost.“* Jestliže stěžovatel nesplnil tuto mu jasně uloženou povinnost, kterou měl vykonat v explicitně stanovené lhůtě 24 hodin před vznikem překážky, nemůže své pochybení bagatelizovat tím, že své informační povinnosti později beztak dostál. Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatele, že jeho postih za předmětné jednání je nepřiměřeně formalistický. Za irrelevantní pak soud považuje kasační výtku, že nebyl prokázán důvod neoznámení přerušení provozu, a to mimo ten, který sám stěžovatel správnímu orgánu uvedl, ale teoreticky nemusel být pravdivý. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že také v případě tohoto deliktního jednání jde o objektivní odpovědnost stěžovatele bez povinnosti správního orgánu zabývat se zaviněním přestupce, tedy subjektivním hlediskem při porušení dané povinnosti. Pokud snad chtěl stěžovatel svým argumentem naznačit, že důvod neoznámení přerušení provozu herního zařízení mohl být zároveň důvodem liberace, měl povinnost ohledně toho učinit konkrétní skutkové tvrzení.

pokračování

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyly naplněny stěžovatelem uplatněné kasační námitky, a taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti; proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému ji nepřiznal.

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

V Brně dne 21. října 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu