



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: **HELVET GROUP a.s.**, IČO: 27663361
sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2019, č. j. MF-5852/2019/3902-3

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Finančního analytického úřadu (dále jen „**FAÚ**“) ze dne 5. 12. 2018, č. j. FAU-78791/2018/032 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta za přestupek podle § 44 odst. 2 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**AML zákon**“), spočívající v nesplnění povinnosti uložené v § 9 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 2 písm. d) uvedeného zákona.

2. FAÚ na základě kontroly zahájené dne 10. 4. 2017 dospěl ke zjištění, že žalobce ve vztahu k celkem 15 klientům, specifikovaným ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí, řádně nepřezkoumal zdroj jejich peněžních prostředků, když se při nákupu žetonů za částky vždy převyšující 2 000 EUR spokojil s prohlášením klientů, že jejich prostředky pocházejí z legálních zdrojů a jejich množství odpovídá jejich majetkovým poměrům. Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a dále stanovena povinnost k úhradě paušálních nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

3. Proti těmto závěrům podal žalobce odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl, neboť jej neshledal důvodným. K žalobcem vytýkané procesní vadě v podobě neprodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům před vydáním prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobci byl poskytnut prostor pro uplatnění procesních práv, kterého také aktivně využil, přičemž se všemi jeho podáními se FAÚ v prvostupňovém rozhodnutí vypořádal.
4. Žalovaný dále odmítl, že by FAÚ pominul námitky žalobce obsažené v jeho podání ze dne 30. 11. 2018, a zdůraznil, že správní orgán není povinen detailně reagovat na každou dílčí námitku. V tomto případě se navíc jednalo jen o obecné konstatování žalobce ohledně vad AML zákona a účelu směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2015/849, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „**AML směrnice**“), k čemuž žalovaný zdůraznil, že správní orgány jsou účinnou právní úpravou vázány. Stran námitek smyslem a účelem AML směrnice, potažmo protiústavností právní úpravy, žalovaný ještě na jiném místě rozhodnutí dodal, že posouzení těchto otázek přísluší Ústavnímu soudu.
5. K samotným věcným námitkám, týkajícím se způsobu aplikace AML zákona a nemožnosti tímto způsobem kontrolovat klienty, žalovaný zdůraznil, že žalobce je jako povinná osoba podle § 2 odst. 1 písm. c) AML zákona povinen v případě naplnění zákonné podmínky zjistit u každého klienta konkrétní zdroj peněžních prostředků použitých při tomto obchodu. Pokud je klient více rizikový, vyžaduje se pak provedení hlubší kontroly, např. doložením podpůrných dokladů. Žalobce se však spokojil jen s formalistickým prohlášením, čímž jistě nenaplnil zásadu „*poznej svého klienta*“. Dále žalovaný popsal podstatu procesu kontroly a zdůraznil, že pokud žalobce namítal, že se na bližší původ příjmů ptala obsluha po podpisu prohlášení, toto žalobce nezaznamenal a nebyl tak schopen FAÚ doložit. Průkazně pak tuto skutečnost nedoložil ani později v průběhu přestupkového řízení. K návrhu na výslech svědka (paní J. U.), jež měla školit personál žalobce, žalovaný uvedl, že pokud tvrzená bližší kontrola klientů ze strany obsluhy žalobce proběhla, není to nikde zaznamenáno a nelze to tak ověřit. Provedení výslechu navrženého svědka by pro toto posouzení nemělo význam.

III. Žaloba

6. Žalobce v následně podané žalobě pod **prvním žalobním bodem** namítal vady v postupu FAÚ spočívající v neprodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Žalobce popsal, že žádal o prodloužení lhůty o 30 dnů s ohledem na složitost věci, jakož i na to, že již přestal podnikat v oblasti hazardních her a ztratil tak potřebný aparát. FAÚ však žalobci prodloužil lhůtu jen o 10 pracovních dnů, kterou nijak neodůvodnil a která neodpovídala objektivním potřebám žalobce. Proti oznámení o prodloužení lhůty ze dne 8. 11. 2018 pak

žalobce podal odvolání, neboť se podle jeho názoru jednalo o správní rozhodnutí. O tomto odvolání však FAÚ nerozhodl a pouze se k němu vyjádřil v prvostupňovém rozhodnutí.

7. Pod **druhým žalobním bodem** žalobce namítal, že se FAÚ nevypořádal s jeho námitkami uvedenými v podání ze dne 30. 11. 2018, jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Pokud žalovaný argumentoval tím, že není nezbytně nutné reagovat na každou námitku, podle žalobce je nutné, aby se správní orgány s argumentací účastníka řízení vypořádaly alespoň implicitně a reagovaly na všechny klíčové námitky.
8. V rámci námitek soustředěných pod **třetím žalobním bodem** pak žalobce zpochybňoval přiměřenost požadavků FAÚ na kontrolu klientů a způsob aplikace některých ustanovení AML zákona označil za protiústavní. Poukázal na to, že z § 9 odst. 3 uvedeného zákona vyplývá, že kontrola se provádí v rozsahu potřebném pro posouzení možného rizika, přičemž při tomto posuzování je nutné zohlednit rizikové faktory uvedené v interním dokumentu povinné osoby – hodnocení rizik dle § 21a AML zákona, jež odkazuje na přílohu č. 2 tohoto zákona. Ze zákona ani metodik či doporučených postupů ovšem neplyne, jakým způsobem a z jakých nezávislých zdrojů má být zdroj peněžních prostředků přezkoumán. Žalobce přitom do doby vypracování svého hodnocení rizik vycházel právě z přílohy č. 2, přičemž zde nebyly dány rizikovější faktory (klienti jsou konkrétní fyzické osoby, službami jsou standardní technické a živé hry a klienti nepocházeli z rizikových zemí). Jako osoba soukromého práva nadto žalobce nemá možnost ověřovat údaje klienta, např. platnost dokumentů. Účast na hazardní hře je navíc věcí každodenního života (pro zahraniční turisty zejména zpestřením), činností jednorázovou a nelze k ní přistupovat, *jako by člověk žádal o hypoteční úvěr*. Požadavky FAÚ jsou proto v praxi nesplnitelné. Žalobce nadto nevidí rozdíl mezi jím požadovaným prohlášením a např. prohlášením, že prostředky pochází z podnikání v oblasti potravinářského průmyslu.
9. V této souvislosti žalobce také vznesl námitku nedostatečně zjištěného stavu věci, a to z důvodu neprovedení výslechu svědka (paní J. U.), jejíž výslech navrhl i soudu. Tímto výslechem bylo dle něj možné prokázat, že pracovníci žalobce byli školeni tak, že měli povinnost zdroj příjmů zjišťovat v rámci komunikace s klienty a pokud nebyly dány rizikové faktory, bylo možné zaškrtnout příslušný bod prohlášení klienta.
10. Jako **čtvrtý žalobní bod** pak žalobce vznesl námitky do dle něj vadné implementace AML směrnice, neboť česká právní úprava je přísnější než ta uniijní. Nejprve poukázal na preambuli a text AML směrnice rozlišující tři druhy (formy) hloubkových kontrol, což znamená, že i směrnice počítá s tím, že na různé situace je nutné použít různé druhy kontrol. Dále zdůraznil, že z čl. 8 AML směrnice vyplývá, že členské státy musí zajistit, aby povinné osoby podnikly vhodné či odpovídající kroky k identifikaci klienta a plnění dalších povinností, a to s ohledem na povahu a velikost povinných osob.
11. V návaznosti na to pak dále namítl, že § 9 AML zákona, provádějící čl. 13 AML směrnice, se s tímto ustanovením textově neshoduje, a to právě co do povinnosti přezkoumání zdrojů finančních prostředků. Ustanovení čl. 13 směrnice hovoří o hloubkové kontrole, která zahrnuje, je-li to třeba, také sledování zdrojů finančních prostředků. Naopak v AML zákoně je povinnost přezkoumat zdroj peněžních prostředků nebo jiného majetku stanovena taxativně. K tomu žalobce poukázal na své odvolací námitky ve vztahu ke smyslu a účelu AML směrnice, rozumnosti výkladu právních norem a nesplnitelnosti § 9 AML zákona (odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003, č. 360/2004 Sb. NSS, a nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16) a připomněl, že smyslem

směrnice jistě nemohla být likvidace povolených hazardních her nebo požadavek, aby osoby soukromého práva ověřovaly skutečností do takové hloubky, které není možné bez veřejnoprávních kompetencí dosáhnout. AML zákon zde podle něj vůbec nezohledňuje hledisko praktické funkčnosti. Tato povinnost zkoumat vždy peněžité příjmy jde nad rámec AML směrnice. Ostatně ta rozlišuje tzv. zesílenou hloubkovou kontrolu mířící na ty nejrizikovější případy (netýkající se hospodářské činnosti žalobce) a sama tak zohledňuje (ne)dostupnost určitých informací. Žalobce se z tohoto důvodu dovolával přímého účinku čl. 13 AML směrnice, z něhož mu plyne právo, které je v rozporu s legislativou členského státu.

12. Dále žalobce rozsáhle citoval vybraná ustanovení AML směrnice a poukázal i na rozlišnost jazykových verzí (české, anglické a německé) čl. 13 odst. 1 písm. d) AML směrnice, a to z pohledu umístění oddělovací čárky u vedlejší věty: *včetně, je-li to třeba, také sledování zdrojů finančních prostředků*. Závěrem pak žalobce v této souvislosti navrhl položení předběžné otázky Soudnímu dvoru

Evropské unie (dále jen „SDEU“) spočívající v tom, jestli je smyslem čl. 13 odst. 1 písm. d) provádět hloubkovou kontrolu vč. zjišťování zdrojů finančních prostředků ve všech případech, či pouze ve vymezených situacích.

13. S ohledem na uvedené žalobce navrhl, aby soud rozhodl, že „*Rozhodnutí ze dne 5. prosince 2018, č. j. FAU-78791/2018/032 vydané FAÚ, ve znění rozhodnutí ze dne 11. června 2018, č. j. MF-5852/2019/3902-3, vydaného Žalovaným, se ruší pro jeho nezákonnost.*“

IV. Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve namítal nepřipustnost žaloby a žalobního petitu z důvodu, že se žalobce domáhá primárně zrušení prvostupňového rozhodnutí, jehož zrušení se však domáhat nemůže. Žaloba by proto měla být odmítnuta. K vlastním žalobním bodům pak uvedl následující.
15. Ve vztahu k **prvnímu žalobnímu bodu** žalovaný konstatoval, že FAÚ při stanovení lhůty k vyjádření se k podkladům přihlédl k tomu, že žalobce byl s podklady již seznámen v rámci proběhlé kontroly, přičemž stanovenou lhůtu žalovaný hodnotí jako dostačující (od oznámení příkazu do konce prodloužené lhůty měl žalobce ve výsledku téměř 2 měsíce na vyjádření se k věci). Žalobce svých práv také využíval. Žalovaný pak dodal, že žádost o prodloužení lhůty není žádostí ve smyslu § 45 správního řádu a nevede se o ní správní řízení končící vydáním rozhodnutí ani usnesení. Nebylo proto možné proti němu podat odvolání. S jeho námitkami se přitom FAÚ vypořádal v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.
16. K námitce nepřezkoumatelnosti (**druhý žalobní bod**) žalovaný zopakoval, že orgány veřejné moci nemají povinnost reagovat na každou dílčí námitku.
17. Věcně pak k rozsahu kontroly (**třetí žalobní bod**) žalovaný odkázal na úvahy uvedené již v napadeném rozhodnutí, jež se týkaly postupu a smyslu kontroly klienta a požadavků na povinnou osobu. K navrženému výsledku svědkyně žalovaný uvedl, že postupoval podle konzistentní judikatury Ústavního soudu s tím, že odůvodnil, proč by výslech nepřinesl žádné relevantní poznatky.
18. Konečně, pokud jde o **čtvrtý žalobní bod**, žalovaný zdůraznil, že povinnost kontroly klienta ve smyslu § 9 AML zákona patří mezi základní nástroje zajišťující naplnění účelu AML směrnice. Zopakoval také, že správním orgánům nepřísluší zákony přetvářet a naopak je musí interpretovat *secundum et intra legem*.

V. Replika žalobce a duplika žalovaného

19. Žalobce ve své replice k vyjádření žalovaného nejprve uvedl, že žalobou napadá jak prvostupňové, tak napadené rozhodnutí (v žalobě pouze uvedl chybné datum vydání napadeného rozhodnutí), přičemž podle jeho názoru je oprávněn domáhat se přezkumu obou rozhodnutí. V tomto ohledu upravil také žalobní petit. Zcela v souladu se zákonem je pak i označení žalovaného.
20. V ostatním žalobce zcela setrval na své žalobní argumentaci rekapitulované výše.
21. V reakci na toto vyjádření žalovaný opětovně reagoval na namítanou nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí; konstatoval, že podáním žalobce ze dne 30. 11. 2018 se ve svých rozhodnutích FAÚ i žalovaný zabývali a poukázal i na to, že správní řízení zde tvoří v zásadě jeden celek. Z rozhodnutí je přitom zřejmé, které otázky správní orgány považovaly ve věci za rozhodné.
22. Námitka žalobce, že FAÚ vyžaduje splnění nespelnitelného, je pak dle žalovaného relativizována tím, že celá řada provozovatelů hazardních her povinnosti plní. Povinnost kontroly stanoví jednoznačně AML zákon, který také počítá s průběžným sledováním obchodního vztahu. Využití prohlášení klienta bude jistě nezbytnou součástí kontroly, pouhé podepsání prohlášení však pro naplnění cílů kontroly stačit nebude – nelze se spokojit s povrchním a formálním provedením kontrol, jež v případě žalobce měly téměř nulovou vypovídací hodnotu (kontrola by byla neúčinná). S odkazem na příslušná ustanovení AML zákona také žalovaný zdůraznil, že zákon žalobci poskytuje k získávání informací o klientovi dostatečná oprávnění.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou, splňující základní formální náležitosti na ni kladené. Pokud jde o námitku nepřípustnosti (resp. vad) žaloby, soud má za to, že jak z obsahu žaloby, tak jejího petitu je zřejmé, že žalobce společně napadá prvostupňové i napadené rozhodnutí. Přestože žalobní petit nebyl v tomto ohledu formulován zcela náležitě (a přestože bylo napadené rozhodnutí z důvodu zjevné chyby v psaní v žalobě původně identifikováno nesprávným datem vydání – avšak správným číslem jednacím), žalobce se objektivně domáhá i zrušení napadeného rozhodnutí. Nic mu přitom nebrání soudu navrhnout rovnou i zrušení prvostupňového rozhodnutí, čemuž může soud podle okolností vyhovět postupem dle § 78 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Soud tedy přistoupil k projednání žaloby.
24. Napadené rozhodnutí přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení na nařízení jednání sami netrvali. Soud pak ani neshledal potřebu provádět dokazování – ve věci bylo možné vyjít z podkladů obsažených ve správním spise, přičemž jediný důkazní návrh jdoucí nad rámec spisového materiálu (výslech svědkyně) shledal soud pro posouzení věci irelevantním (srov. níže).
25. Jádrem sporu mezi účastníky je především výklad § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona a rozsah kontroly (přezkoumání) peněžních zdrojů či jiného majetku k realizaci obchodu, a to i ve

světle unijního práva (AML směrnice). Soud se však v logice soudního přezkumu nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí a nesprávností návazné argumentace žalovaného (**druhý žalobní bod**).

26. V prvé řadě soud zdůrazňuje, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).
27. Takové vady soud v projednávané věci neshledal, k čemuž zejména připomíná, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí vydaná správními orgány obou stupňů jeden celek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). V případě, že se prvostupňový správní orgán k některým námitkám účastníka řízení nevyjádří, tak zásadně postačí, pokud se s jeho argumentací vypořádá alespoň odvolací orgán. Žalobce tvrdil, že se FAÚ nevypořádal s jeho argumentací ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 30. 11. 2018, v němž namítal, že nemá dostatečné zákonné pravomoci k provádění požadované hloubky kontroly a tato je rovněž nerealizovatelná. Poukazoval také na vady AML zákona, na chybný postup českého zákonodárce při transpozici evropské legislativy a na dle něj relevantní judikaturu. Prakticky se tak jedná o totožné námitky, které uplatnil žalobce později i ve svém odvolání a nyní v žalobě. Tyto otázky přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí reflektoval a rovněž se k nim vyjádřil, jak vyplývá z rekapitulace v části II. tohoto rozsudku. Rozhodnutí správních orgánů proto nelze považovat za nepřezkoumatelná. Nehledě na to je nutné říci, že rovněž FAÚ na str. 8 prvostupňového rozhodnutí podání žalobce ze dne 30. 11. 2018 reflektoval a vypořádal se přinejmenším s námitkou nesplnitelnosti požadavků na kontrolu klienta.
28. Přisvědčit lze konečně i argumentaci žalovaného, podle níž nelze povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou dílčí námitku. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72). K tomu projednávané věci přinejmenším v napadeném rozhodnutí v nezbytné míře došlo. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i napadeného rozhodnutí je naprosto jasné seznatelné, v čem mělo spočívat pochybení žalobce a z jakého důvodu je nezbytné trvat na řádné kontrole klienta. Z napadeného rozhodnutí je rovněž patrné (aniž by soud hodnotil věcnou správnost), že pro správní orgány je rozhodující znění AML zákona, neboť otázky rozporu s unijním právem nebo ústavním pořádkem nejsou oprávněny posuzovat. Daná žalobní námitka je proto nedůvodná.
29. Nedůvodné jsou rovněž námitky soustředěné pod **prvním žalobním bodem** brojící proti vadám v postupu FAÚ při neprodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

Soud připomíná, že podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu platí, že „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal*“.

30. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že smyslem a účelem úpravy obsažené v § 36 odst. 3 správního řádu je zajistit, aby účastník řízení seznal všechny podklady, které byly při rozhodování v jeho věci užity, a poskytnout mu prostor seznámit se s obsahem spisu v době, kdy mezi seznámením s podklady rozhodnutí a vydáním rozhodnutí již není správní spis dále doplňován o další důkazní prostředky (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, č. j. 1 As 85/2013 - 51, ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243, č. 2073/2010 Sb. NSS). Jak judikoval Nejvyšší správní soud, „*ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu speciálně upravuje právo účastníka vyjádřit se bezprostředně před vydáním rozhodnutí ke všem shromážděným podkladům. Jelikož určení okamžiku, kdy lze zjištěný skutkový stav věci považovat za dostatečný (a lze proto přistoupit k vydání rozhodnutí) závisí na postoji správního orgánu, je logické, že účastník řízení může toto právo využít až poté, kdy je správním orgánem o tomto stavu řízení vyrozuměn. Konsekventně je proto povinností správního orgánu účastníka řízení na tento fakt upozornit, s čímž je logicky spojena i povinnost stanovit mu lhůtu, kdy lze toto procesní oprávnění vykonat*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 3 As 209/2017 - 51).
31. V nynějším případě FAÚ žalobce nejprve informoval o ukončení shromažďování podkladů a stanovil mu lhůtu 5 pracovních dnů k vyjádření se k podkladům rozhodnutí (výzva ze dne 19. 10. 2018, č. j. FAU-68641/2018/032). Jinými slovy tedy postupoval v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, na nějž také ve výzvě výslovně odkázal, a žalobci poskytl prostor k uplatnění jeho procesních práv. Žalobce posléze v podání ze dne 6. 11. 2018 požádal o prodloužení lhůty o 30 dnů, čemuž FAÚ částečně vyhověl a v oznámení ze dne 8. 11. 2018 mu stanovil novou lhůtu 10 pracovních dnů. Z pohledu soudu tak byla žalobci stanovena přiměřená a zcela dostatečná lhůta k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, jež v konečném důsledku činila od okamžiku doručení výzvy (31. 10. 2018) oněch žalobcem požadovaných 30 dnů (posledním dnem lhůty byl den 30. 11. 2018). Žalobce byl nadto s podstatou věci a rozhodnými podklady náležitě seznámen již od okamžiku kontroly, přičemž u klíčových podkladů (protokoly o kontrole jednotlivých klientů) byl sám jejich původcem. Pochybení soud neshledává ani v tom, že odvolání proti oznámení o prodloužení lhůty o dobu kratší, než žalobce požadoval, nebylo samostatně projednáno. O takové žádosti a ani o podaném odvolání totiž nebylo vedeno samostatné správní řízení. Podle názoru soudu tak FAÚ nic nebránilo vypořádat se s tímto podáním v rámci prvostupňového rozhodnutí.
32. Ve věci proto nedošlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu. I kdyby tomu však tak bylo, judikatura správních soudů ustáleně akcentuje, že procesní práva nelze uplatňovat samoučelně, ale vždy jen ve vazbě na práva hmotná, k jejichž ochraně řádné zajištění procesních práv účastníka řízení slouží. Porušení § 36 odst. 3 správního řádu tak může být důvodem ke zrušení rozhodnutí tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 225/2018 - 116, ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013 - 28, či ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 16/2008 - 90). Správní soudy přitom v této souvislosti opakovaně judikovaly, že je to žalobce, kdo má tvrdit a dokládat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu konkrétně dotklo jeho práv (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 - 78). Žalobce v tomto směru ovšem žádné závažné dopady do jeho práv

netvrdil, nehledě na to, že ve stanovené lhůtě své vyjádření řádně uplatnit stihl – podání ze dne 30. 11. 2018 (viz výše).

33. Soud tak mohl přistoupit k vlastní podstatě věci, a to nejprve z hlediska obecnějších námitek **čtvrtého žalobního bodu**, jimiž byla zpochybňována vůbec právní úprava AML zákona a řádná transpozice AML směrnice (žalobce též navrhoval položení předběžné otázky SDEU).
34. Úvodem soud připomíná, že AML zákon upravuje některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a některá práva a povinnosti osob při uplatňování těchto opatření, přičemž tak činí v návaznosti na právo Evropské unie. V každém případě přitom platí, že jednotlivá ustanovení AML zákona je nutné ve smyslu principů aplikační přednosti a závaznosti unijního práva vykládat v souladu s AML směrnicí (srov. např. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 - 67, č. 1713/2008 Sb. NSS, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 3 Af 50/2014 - 61, č. 3519/2017 Sb. NSS).
35. Dále je vhodné zdůraznit, že účelem AML zákona je *zabránění zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti a k financování terorismu a vytvoření podmínek pro odhalování takového jednání* (§ 1 zákona AML; viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 6 Afs 129/2019 - 55). K účelu AML opatření lze poukázat např. i na rozsudek SDEU ze dne 17. 1. 2018, *CORPORATE COMPANIES s.r.o., proti Ministerstvu financí ČR*, ve věci C-676/16, bod 26, dle něhož mají ustanovení AML směrnice „*navýsost preventivní charakter, jelikož na základě zohlednění rizika zavádí soubor preventivních a odrazujících opatření pro účinný boj proti praní peněz a financování terorismu a k ochraně spolehlivosti a integrity finančního systému. Cílem těchto opatření je zabránit těmto činnostem nebo je alespoň co nejvíce omezit tím, že pro tyto účely kladou ve všech fázích těchto činností překážky do cesty osobám, které perou peníze a financují terorismus.*“
36. Základní myšlenkou AML úpravy je vymezení exponovaných subjektů – povinných osob, při jejichž činnosti může častěji docházet ke zneužití finančního systému. AML zákon pak těmto povinným osobám ukládá celou řadu povinností, zejména musí identifikovat a kontrolovat klienty, uchovávat dokumentaci a oznamovat podezřelé obchody.
37. Institut kontroly klienta upravuje AML zákon v ustanovení § 9, v jehož odstavci prvním pod písm. d) stanoví, že kontrolu klienta provádí povinná osoba uvedená v § 2 odst. 1 písm. c) téhož zákona (provozovatel hazardní hry) při obchodu v hodnotě 2 000 EUR nebo vyšší. Podle § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona [nyní jde o písm. e), pozn. soudu] kontrola zahrnuje „*přezkoumávání zdrojů peněžních prostředků nebo jiného majetku, kterého se obchod nebo obchodní vztah týká*“ (zvýraznění doplněno soudem).
38. Toto ustanovení je společně s § 9 odst. 2 písm. c) AML zákona transpozicí a má svůj předobraz ve znění čl. 13 odst. 1 písm. d) AML směrnice, podle kterého opatření hloubkové kontroly zahrnují

„průběžné sledování obchodního vztahu včetně kontroly transakcí prováděných v jeho průběhu, aby bylo zajištěno, že prováděné transakce jsou v souladu s tím, co povinná osoba ví o klientovi a o jeho obchodním a rizikovém profilu včetně, je-li to třeba, zdrojů finančních prostředků, a zajištění průběžné aktualizace příslušných dokumentů, údajů nebo informací.“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem).

39. Na první pohled se může zdát, že v případě kontroly zdrojů finančních prostředků je ustanovení AML zákona přísnější, neboť taxativně předpokládá přezkoumávání daných zdrojů vždy a ne jen *je-li to třeba* (neposkytuje tak povinné osobě prostor pro zohlednění povahy obchodů apod.). Jedním dechem je ovšem potřeba poukázat na § 9 odst. 3 AML zákona, který stanoví, že povinná osoba provádí kontrolu klienta podle odstavce 2 písm. c) a d) **v rozsahu potřebném k posouzení možného rizika legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v závislosti na typu klienta, obchodního vztahu, produktu nebo obchodu**. K tomu pak citované ustanovení dodává, že povinná osoba odůvodní osobám oprávněným k provádění kontroly plnění povinností podle § 35 přiměřenost rozsahu kontroly klienta a doloží způsob jejího provádění nebo ověření splnění podmínek pro zjednodušenou identifikaci a kontrolu klienta podle § 13 nebo pro výjimku z identifikace a kontroly klienta podle § 13a, a to s ohledem na výše uvedená rizika. Při posuzování možného rizika povinná osoba zohlední rizikové faktory uvedené v hodnocení rizik podle § 21a (§ 9 odst. 4 AML zákona).
40. Soud přitom zdůrazňuje, že požadavek na kontrolu klienta vychází z jedné ze základních zásad AML opatření, kterou je zásada „*poznej svého klienta*“, tedy požadavek, aby povinná osoba měla o klientovi dostatek informací, aby mohla posoudit rizikovost obchodu a aby se nevědomky nepodílela na protiprávní činnosti klienta (viz Tvrdý, J., Vavrušková, A. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 9). Komentářová literatura rovněž uvádí, že „(p)ovinnosti vztahující se ke kontrole klienta podle § 9 odst. 1 a 2 jsou **významně moderovány zejména v odst. 3**. Na jeho základě povinná osoba může stanovit způsob provádění a rozsah kontroly klienta typově (podle klienta i podle obchodu), případně i individuálně. **Rozsah kontroly není záměrně stanoven**, řídí se identifikovanými riziky a opatřeními nastavenými k jejich eliminaci. Zjišťované informace o klientovi, o jeho obchodech a dalších činnostech, by tedy měly být relevantní obchodům nebo službám, které klient od povinné osoby požaduje, a měly by poskytovat dostatek informací k posouzení konkrétní situace z hlediska možného zneužití k praní peněz nebo financování terorismu. Je třeba jejich rozsah nastavit především v SVZ na základě svého hodnocení rizik podle typu klienta a podle typu obchodu nebo poskytované služby.“ (tamtéž; zvýraznění doplněno soudem).
41. Je proto zřejmé, že národní úprava neobsahuje jakýsi explicitní příkaz k přezkoumávání zdrojů peněžních prostředků nebo majetku, kterých se obchod týká, o určitém předem vymezeném rozsahu, ale ponechává prostor povinné osobě, aby svůj postup přizpůsobila rizikovosti obchodního vztahu, obchodu či klienta (svůj postup pak musí povinná osoba případně odůvodnit). Rovněž důvodová zpráva k původnímu znění AML zákona, který příslušná ustanovení zavedl, ostatně uváděla, že: „V odstavci 3 se v souladu s požadavky AML směrnice (předešlá směrnice č. 2005/60/ES, pozn. soudu) **dává povinné osobě možnost kvalifikované úvahy k určení rozsahu kontroly klienta na základě vlastního hodnocení rizik**.“ (digitální repozitář PSP ČR, 5. volební období 2006 - 2010, sněmovní tisk č. 385. str. 48, dostupný na www.psp.cz). Tyto úvahy plně konvenují také principům, na nichž je založena unijní úprava AML směrnice, v jejímž odůvodnění (bod 22), je jasně uvedeno, že riziko praní peněz a financování terorismu není ve všech případech stejné. Proto by se měl použít holistický přístup založený na posouzení rizik (viz též čl. 13 odst. 2 a 3 AML směrnice). Soud přitom nijak nezpochybňuje, že AML směrnice rozlišuje tři formy hloubkových kontrol (zjednodušenou, standardní a zesílenou), čímž připouští rozdílnou povahu rizika různých obchodů. Tato skutečnost je nicméně pro nyní posuzovanou věc

irelevantní, neboť se v ní neuplatní postup podle § 13 AML zákona (zjednodušená identifikace a kontrola klienta), ale standardní hloubková kontrola.

42. Podle názoru soudu ze všech těchto důvodů nelze dovozovat, že by § 9 odst. 2 písm. d) ve spojení s odst. 3 AML zákona byl v rozporu s čl. 13 odst. 1 písm. d) AML směrnice. Prostřednictvím odlišného legislativně-technického provedení totiž říká prakticky totéž – přezkoumání se provádí v potřebném rozsahu, založeném na posouzení rizik. Předmětná ustanovení AML zákona tak lze vykládat a aplikovat zcela v souladu s AML směrnicí (eurokonformně). V žádném případě zde proto není namístě přistoupit k aplikaci přímého účinku AML směrnice, jak se domáhá žalobce.
43. Na právě uvedeném pak nic nemění ani žalobcem namítaná různost jazykových verzí AML směrnice, pokud jde o znění čl. 13 odst. 1 písm. d). V anglické verzi předmětné ustanovení zní: *Customer due diligence measures shall comprise conducting ongoing monitoring of the business relationship including scrutiny of transactions undertaken throughout the course of that relationship to ensure that the transactions being conducted are consistent with the obliged entity's knowledge of the customer, the business and risk profile, **including where necessary the source of funds** and ensuring that the documents, data or information held are kept up-to-date.* V německé verzi pak: *Die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden umfassen kontinuierliche Überwachung der Geschäftsbeziehung, einschließlich einer Überprüfung der im Verlauf der Geschäftsbeziehung ausgeführten Transaktionen, um sicherzustellen, dass diese mit den Kenntnissen der Verpflichteten über den Kunden, seine Geschäftstätigkeit und sein Risikoprofil, **einschließlich erforderlichenfalls der Herkunft der Mittel**, übereinstimmen, und Gewährleistung, dass die betreffenden Dokumente, Daten oder Informationen auf aktuellem Stand gehalten werden.*
44. Rozdíl podle žalobce spočívá v umístění oddělovací čárky před slova *including* a *einschließlich*, zatímco v české verzi je čárka umístěna až za slovo *včetně* (viz výše). Z pohledu soudu však tato skutečnost nemá žádný dopad na obsahový význam citovaných verzí téhož ustanovení, ale jde spíše o rozdílné jazykové zvyklosti či pravidla ohledně umístění oddělovací čárky v jednotlivých jazycích. Ve všech případech to znamená, že kontrola obchodního vztahu zahrnuje také přezkoumání zdrojů finančních prostředků, pokud je to potřebné.
45. S ohledem na vše výše uvedené proto soud neshledal důvody pro přerušení řízení podle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a předložení předběžné otázky SDEU. Podle soudu totiž ve věci nejsou sporné otázky platnosti či výkladu příslušných ustanovení AML směrnice ve smyslu čl. 267 odst. 1 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.
46. Poslední námitkou tohoto žalobního bodu pak byla tvrzená nesplnitelnost požadavků na přezkoumání zdrojů peněžních prostředků nebo majetku s tím, že k tomu povinným osobám chybí dostatečné veřejnoprávní nástroje. Soud se přiměřeností konkrétních požadavků na kontrolu klientů žalobce blíže zabývá v další části odůvodnění, na tomto místě tak pouze zdůrazňuje a předesílá, že AML zákon v tomto ohledu předpokládá součinnost klienta, neboť v § 9 odst. 7 stanoví, že „*klient poskytne povinné osobě informace, které jsou k provedení kontroly nezbytné, včetně předložení příslušných dokladů.*“ V následujícím odstavci pak AML zákon povinnou osobu zmocňuje k pořizování kopií nebo výpisů z předložených dokladů a ke zpracovávání takto získaných informací k naplnění účelu zákona. Žalobce tak byl oprávněn po svých klientech požadovat veškeré informace a podklady, které lze považovat pro posouzení rizikovitosti obchodu za nezbytné. Zákon přitom nepředpokládá další aktivní „detektivní“ činnost povinné osoby k prověření či ověření takto získaných informací či k

dalšímu zkoumání osobních či majetkových poměrů klienta – povinná osoba si v případě pochybností může vyžádat další informace či podklady a při jejich nedostatku nebo v nejasnostech pak jednoduše postupuje podle § 15 a podle § 18 (potažmo § 20) AML zákona, zejména tedy neuskuteční obchod a učiní oznámení o podezřelém obchodu (opět srov. Tvrdý, J., Vavrušková, A. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 9). Jinak řečeno se tedy od povinné osoby nepožaduje, aby do všech detailů ověřovala klientem tvrzené skutečnosti a předložené doklady, což by nepochybně bylo zvláště u zahraničních klientů či dokladů skutečně mnohdy nesplnitelné, častěji pak spíše nepřiměřeně náročné. Od povinné osoby se požaduje, aby byla na základě zjištěných informací schopna identifikovat a posoudit rizikovost obchodu a případně jej oznámit příslušným orgánům a takový obchod neuskutečnit. Žalobcem citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, týkající se požadavku racionálního výkladu právních předpisů, resp. zapovězení uložení nesplnitelné zákonné povinnosti, je proto v projednávané věci nepřiléhavá. AML zákon (minimálně v obecné rovině) neukládá povinným osobám činit opatření, která by byla fakticky či právně neuskutečnitelná nebo v rozporu s rozumným uspořádáním společenských vztahů.

47. Tím se soud dostává k posouzení námitek **třetího žalobního bodu**, v nichž žalobce zpochybňoval přiměřenost konkrétních požadavků FAÚ na kontrolu jejích klientů. Soud v této souvislosti podotýká, že žalobce po svých klientech požadoval vyplnění a podepsání čestného prohlášení, že „*prostředky, které hodlá v provozovně a při využití služeb loterií použít, pocházejí ze zdrojů ze zaměstnání, podnikání či jiných legálních zdrojů a jejich množství odpovídá jeho majetkovým poměrům*“. Podle FAÚ i žalovaného bylo takové prohlášení příliš obecné (povinnost kontroly splňovalo jen formalisticky) a neumožňovalo žalobci zjistit konkrétní zdroj peněžních prostředků, na základě něhož by bylo možné blíže posoudit rizikovost obchodu a případně provést hloubkovou kontrolu důsledněji.
48. Soud připomíná, že podle § 9 odst. 3 AML zákona se kontrola provádí v rozsahu potřebném k posouzení možného rizika v závislosti na typu klienta, obchodního vztahu, produktu nebo obchodu. Hodnocení rizik upravuje § 21a odst. 1 AML zákona, dle kterého povinná osoba identifikuje a posoudí rizika, která mohou nastat v rámci její činnosti podléhající působnosti tohoto zákona. Při posuzování rizik zohlední i faktory možného vyššího rizika, uvedené v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Tato příloha pak obsahuje demonstrativní výčet možných rizikových faktorů, a to faktory na straně klienta [jako např., že obchodní vztah je realizován za neobvyklých okolností, klient je usazen v zeměpisné oblasti s vyšším rizikem, klient při své podnikatelské činnosti ve velké míře využívá hotovost], faktory na straně produktu, služeb apod. [jako využívání služeb privátního bankovníctví, využívání produktů nebo transakcí, které by mohly napomáhat anonymitě], a faktory zeměpisného rizika. V souladu s § 21a odst. 2 přitom platí, že povinná osoba uvedená v § 2 odst. 1 písm. a) až d), h) a l) [tedy i žalobce] je povinna vypracovat písemné hodnocení rizik. Tato povinnost zavést určitý vlastní systém obecných pravidel pro hodnocení rizik stanovených povinných osob (nejčastěji se tomu bude dít v rámci, resp. společně s vymezením systému vnitřní zásad dle § 21 AML zákona) byla zavedena s účinností od 1. 1. 2017 novelou č. 368/2016 Sb. a podle přechodných ustanovení této novely měly povinné osoby 6 měsíců na zajištění schválení hodnocení rizik řídicím orgánem (část I. čl. II bod 1. předmětného zákona). Žalobce neměl v době kontroly ze strany FAÚ (duben 2017) systém hodnocení rizik vypracován, neboť k tomu podle správního spisu došlo až s účinností od 1. 7. 2017 (v návaznosti na něj došlo i k úpravě dosavadního systému vnitřních zásad ke dni 1. 8. 2017). Při hodnocení rizik (nastavení hloubky kontroly)

tak žalobce i podle svých slov musel vycházet z rizikových faktorů stanovených v příloze č. 2 AML zákona.

49. Zvolenou hloubku kontroly (dle prohlášení citovaného výše) žalobce podle svého tvrzení určil s odkazem na to, že jeho klienty jsou konkrétní fyzické osoby, které jsou identifikovány a osobně přítomny obchodům – rizika spojená s klientem jsou tak podle něj na velmi nízké úrovni. Nabízené služby jsou potom zcela standardní technické či živé hry, které jsou povoleny a umístěny v konkrétní provozovně. Rovněž rizika spojená s produkty a službami jsou proto na velmi nízké úrovni (účast na hazardní hře je podle něj věcí každodenního života), přičemž klienti nepocházeli ze zemí, jež by splňovaly charakteristiky spojené s geografickými riziky.
50. Soud k této argumentaci v první řadě znovu zdůrazňuje, že úprava celé AML problematiky stojí na zásadě maximální transparentnosti (zásada „poznej svého klienta“), jež má co nejvíce omezovat prostor pro legalizování výnosů z trestné činnosti (resp. financování terorismu) prostřednictvím odhalování nestandardních či podezřelých obchodů. Povinné osoby jsou ovšem v tomto směru závislé primárně na údajích, které jim sdělí jejich klienti, a proto je nutné klást důraz právě na rozsah a povahu informací, které povinná osoba po klientech požaduje. Svůj přístup a míru obezřetnosti

musí povinná osoba přizpůsobit rizikovosti konkrétního obchodu a ochotě či schopnosti klienta poskytnout požadované informace. Aby však povinná osoba byla vůbec schopna posoudit rizikovost obchodu, resp. klienta, a posoudit, zda si případně nevyžádat i další doplňující informace, případně o obchodu podat oznámení FAÚ nebo jej rovnou neuskutečnit, musí o něm získat náležité informace. Takové informace by ovšem neměly spočívat jen ve vágních formulacích typu *finanční zdroje byly nabyty legálně*, ale mělo by jít o informace konkrétnější, aby bylo možné rizikovost klientů a obchodů posuzovat též individuálně. V opačném případě by byla jakákoliv kontrola zcela bezzubá, neboť prohlášením o legálním zdroji prostředků sice žalobce formálně vyloučil, že by jeho klienti na účast v hazardní hře použili nelegální peněžní zdroje, o svých klientech se však nedozvěděl žádné, byť jen trochu konkrétnější, informace, o něž by se mohl při svém hodnocení rizik opřít (jen stěží si přitom lze představit, že by některý klient sám žalobci sdělil, že jeho peněžní prostředky pocházejí z nelegálních zdrojů). Žalobce tak jinými slovy u jednotlivých klientů rizika ve skutečnosti vůbec nehodnotil a ani hodnotit nemohl – nemohl ani rámcově posoudit, jestli výše obchodu odpovídá legálním majetkovým poměrům klienta a nevyvolává tak podezření, že cílem obchodu je praní špinavých peněz (financování terorismu). Kontrola by podle soudu neměla být plošná a ryze formální, ale individualizovaná a skutečná (v opačném případě by bylo zcela zbytečné zavádět jakákoliv pravidla proti praní špinavých peněz a v tomto ohledu formálně zatěžovat povinné osoby – šlo by o zbytečnou byrokracii bez reálného efektu).

51. Podle názoru soudu je proto ve smyslu § 9 odst. 3 AML zákona zcela přiměřené, aby žalobce po svých klientech požadoval sdělení konkrétního zdroje jejich příjmů, což přitom nemusí nutně znamenat též předložení dokladů o těchto zdrojích (jako pracovní smlouvy či výpisu z obchodního rejstříku apod.), ale právě sdělení informací umožňujících posouzení rizik. Teprve na základě těchto informací a zohlednění dalších faktorů pak bude žalobce případně povinen vyžádat si další dokumenty. Pokud žalobce tvrdí, že hazardní hry jsou věcí každodenního života a nelze k nim přistupovat, *jako by člověk žádal o hypoteční úvěr* (standardní živé a technické hazardní hry jsou dle něj velmi málo rizikové), tyto premisy platí

v zásadě pro všechny hazardní hry. Jestliže jsou ovšem tyto služby skutečně tak málo rizikové, bylo by nesmyslné provozovatele hazardních her zahrnovat mezi povinné osoby.

52. Soud k této argumentaci naopak uvádí, že nepochybně i hazardní hry jsou možným rizikovým kanálem pro praní špinavých peněz, což je zřejmé nejen z ustanovení AML zákona, ale také odůvodnění AML směrnice. V této souvislosti lze poukázat na jeho bod 21, podle kterého je *„využívání služeb odvětví hazardních her k praní výnosů z trestné činnosti znepokojující. V zájmu zmírnění rizik spojených se službami hazardních her by tato směrnice měla pro poskytovatele těchto služeb, s nimiž je spojeno vyšší riziko, stanovit povinnost provádět opatření hloubkové kontroly klienta u jednotlivých transakcí ve výši 2 000 EUR nebo více. Členské státy by měly zajistit, aby povinné osoby používaly stejnou prahovou hodnotu na výběr výher, peněžité sázky, a to i prostřednictvím nákupu a výměny hracích známek, nebo obojí. Poskytovatelé služeb hazardních her ve fyzických prostorách, jako jsou kasina a herny, by měli zajistit, aby hloubkovou kontrolu klienta, v případě že probíhá v místě vstupu do těchto prostor, bylo možné propojit s transakcemi prováděnými v těchto prostorách klientem. Za okolností, u nichž je prokázáno nízké riziko, by však členské státy měly mít možnost určitě služby hazardních her od některých nebo veškerých požadavků podle této směrnice osvobodit. Použití osvobození členským státem by však mělo být zvažováno pouze za přísně omezených a zdůvodněných okolností, a pokud jsou rizika praní peněz a financování terorismu nízká.“*
53. Z právě citovaného odůvodnění AML směrnice je zřejmé, že u hazardních her byla identifikována zásadní (znepokojující) rizika z pohledu praní špinavých peněz, jež vyžadovala i zpřísnění hranice k provádění hloubkové kontroly na 2 000 EUR (dříve šlo o 15 000 EUR). Sama Evropská unie tedy hazardní hry obecně považuje za rizikové služby, a to i v případě hazardních her ve fyzických prostorách, jako je tomu u žalobce. Rozhodně tak podle soudu nelze přistoupit na tvrzení žalobce, že tyto služby mají paušálně velmi nízkou úroveň rizika (soud dodává, že AML směrnice sice umožňuje zmírnění pravidel u některých druhů hazardních her, nicméně to je možné jen výjimečně a Česká republika k takovému kroku nepřistoupila).
54. Vzhledem k uvedenému nelze podle soudu dospět k závěru, že by bylo možné hazardní služby označit plošně jako natolik málo rizikové, že by z hlediska posouzení rizikovosti konkrétního obchodu nebylo vůbec nutné v rámci hloubkové kontroly zjišťovat údaje týkající se majetkových poměrů klientů. Ostatně žalobce sám tvrdil, že jeho obsluha se po podpisu prohlášení vždy klientů táže na přesnější určení zdroje jeho příjmů a tyto vyhodnocuje, přičemž pokud je zdroj posouzen jako legitimní, není již taková informace zaznamenána (k tomu srov. níže); zdroje prostředků tak dle svých tvrzení stejně zjišťoval. Ani skutečnost, že klienti jsou fyzické osoby, které jsou obchodu osobně přítomny, rovněž bez dalšího neznamená, že je riziko obchodu automaticky *velmi nízké* – dle obsahu klientských prohlášení obsažených ve správním spise totiž žalobce o těchto osobách ve skutečnosti neměl jiné informace, než jejich jméno a příjmení, datum narození a prohlášení, že nejsou politicky exponovanou osobou a nečelí mezinárodním sankcím. V takovém případě se podle soudu nelze spokojit s vágním prohlášením, že zdroje použité v těchto obchodech pocházejí z legálních zdrojů, neboť ani jiné informace o klientech žalobci neumožňovaly náležitě posoudit jejich rizikovost. Skutečnost, že zákazníci jsou často cizinci, kteří zpravidla u sebe nemají doklady o konkrétních zdrojích svých příjmů (nebo je mají v cizím jazyce), je z tohoto pohledu irelevantní. Jak již soud uvedl výše, po klientech není nutné vždy dopředu požadovat i všechny podklady, ale toliko konkrétní informace, na základě nichž bude možné rizika vyhodnotit (a doklady pak případně vyžádat).

55. Soud se tak na základě výše popsaných úvah ztotožnil se závěrem FAÚ a žalovaného, že bylo namístě požadovat konkrétní údaje o zdrojích těchto prostředků (a tyto skutečnosti také zaznamenat), neboť teprve takový rozsah informací žalobce posléze umožňoval komplexní posouzení rizikovosti klienta/obchodu. Jak ostatně soud zjistil ze správního spisu, žalobce v hodnocení rizik předloženém FAÚ dne 6. 12. 2017 připojil vzor formuláře prohlášení, kde nově vložil bod, podle kterého klient sám vyplní, z jakých zdrojů pocházejí prostředky, které hodlá v provozovně využít.
56. Pokud žalobce namítal, že nevidí rozdíl mezi jím požadovaným prohlášením a např. prohlášením, že prostředky pochází z podnikání v oblasti potravinářského průmyslu, soud k tomu především uvádí, že není jeho úlohou pro všechny typově v úvahu připadající situace přesně určit, jaké informace jsou již dostatečně konkrétní a jaké nikoliv. Nepochybně musí jít o informace takového rázu, aby bylo zřejmé, z jakého druhu výdělečné činnosti či nabytého majetku (případně kombinace těchto skutečností) prostředky klienta konkrétně pocházejí, a alespoň rámcově tak bylo možné posoudit, zda mohou odpovídat dané transakci. Vždy však bude záležet jednak na nastavení hodnocení rizik dle § 21a odst. 2 AML zákona a systému vnitřních zásad a samozřejmě pak na dílčím posouzení rizik v každém konkrétním případě. V obecné rovině však jistě nelze zcela vyloučit, že i sdělení „pouhé“ oblasti podnikání může za určité situace vyvolávat pochybnosti vedoucí k nutnosti dalšího zkoumání klienta.
57. Konečně, co se týče žalobní námitky, v níž žalobce namítal, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci, neboť nevyslechly navrženou svědkyni J. U., nelze v této souvislosti nepřipomenout, že správní orgány nejsou povinny provést každý navržený důkaz, jestliže náležitě zdůvodní, že je pro věc irelevantní, kupříkladu pro svou nadbytečnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS). Žalovaný přitom tento důkazní návrh reflektoval a jakkoli se k němu vyjádřil jen obecně (že výslech navržené svědkyně nemůže mít pro posouzení věci význam, neboť žalobce k průběhu kontroly klientů předložil jen vlastní prohlášení), má soud za to, že správní orgány nepochybily, pokud její výslech neprovedly. Je tomu tak dle přesvědčení soudu především z toho důvodu, že tato svědkyně nemůže vypovídat o průběhu a rozsahu kontrol konkrétních klientů, jež jsou žalobci kladeny za vinu. Z vlastních vyjádření žalobce se totiž podává, že J. U. prováděla školení jeho zaměstnanců, nejde tak o osobu, která by byla přítomna u jednotlivých kontrol klientů a mohla případně vypovídat, co při kontrolách vnímala svými smysly – výsledkem takové svědkyně by nemohl být doložen konkrétní průběh kontroly klienta v provozovnách žalobce. Skutečnost, zda J. U. poskytovala zaměstnancům školení (metodické vedení) a případně v jakém rozsahu, totiž nic nevypovídá o tom, jak proběhly kontroly konkrétních klientů vymezené v prvostupňovém rozhodnutí. V projednávané věci přitom nebylo rozhodné to, jakým způsobem snad žalobce své zaměstnance školil, ale jak probíhaly kontroly konkrétních klientů, posuzované poté ze strany FAÚ.
58. Skutečný průběh kontrol klientů a údajné dotazy personálu žalobce na konkrétní zdroje užitých prostředků pak nejsou zachyceny ani v prohlášeních předložených při kontrole FAÚ. Jiné důkazní prostředky pak žalobce nepředložil a ani nenavrhl výslech svých zaměstnanců, kteří skutečně byli těmito kontrolám přítomni. Nelze přitom nepřipomenout, že je to povinná osoba, kdo musí podle § 9 odst. 3 AML zákona doložit osobám oprávněným k provedení kontroly přiměřenost rozsahu kontroly klienta a také její faktický průběh. Bylo tak na žalobci, aby vedle písemných prohlášení dokumentoval také následné dotazy obsluhy,

pokud k nim dle tvrzení žalobce docházelo. Jestliže ale tuto skutečnost nezaznamenával, nemůže se jí nyní bez dalšího dovolávat a odpovědnost za zjištění skutkového stavu v tomto směru přenášet na správní orgány. Ani námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu proto není důvodná.

59. Již jen pro úplnost pak soud závěrem dodává, že se zabýval i možnou příznivostí pozdějších změn právní úpravy. Správní orgány se zabývaly úpravou účinnou od 1. 7. 2017, která přinesla změnu terminologie (ze správních deliktů se staly přestupky), přičemž soud se ztotožňuje s jejich hodnocením, že přijaté změny nepředstavovaly pro žalobce nijak příznivější úpravu. Totéž platí i o pozdějších změnách právní úpravy, zejména pokud jde o novelu č. 527/2020 Sb., již došlo jak k novelizaci § 9, tak § 44 obsahujícího příslušnou skutkovou podstatu přestupku. Předmětná novela totiž naopak vedla ke zpřísnění právní úpravy, konkrétně k navýšení horní hranice pokuty z 1 000 000 Kč na 10 000 000 Kč. Vlastní povinnost ke kontrole peněžních prostředků nebo majetku, stejně jako příslušnou skutkovou podstatu ponechala obsahově beze změny (navíc již není pro její naplnění vyžadováno opakované porušení povinností).

VII. Závěr a náklady řízení

60. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
61. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. července 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu