



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

Cassava Enterprises (Gibraltar) Limited, registrační číslo 83961,
se sídlem 57/63, Line Wall Road, Gibraltar, GX11 1AA,
Gibraltar,
zastoupeného advokátkou Mgr. Ing. Markétou Císařovou
se sídlem V Celnici 1031/4, Praha 1,

proti

žalovanému

Ministerstvo financí,
se sídlem Letenská 525/15, Praha 1,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 16. 1. 2019, č. j. MF-10004/2018/34-31,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Ministerstvo financí jako správní orgán prvního stupně rozhodlo dne 3. 9. 2018 pod č. j. MF- 10004/2017/34-27, podle § 129 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon č. 186/2016 Sb.“ nebo jen „zákon“) a podle § 93 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), tak, že žalobce uznalo vinným ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 1 písm. a) zákona č. 186/2016 Sb. spočívajícího v zákazu provozovat hazardní hru v rozporu s § 7 odst. 2 písm. e) tohoto zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že na internetové stránce 888casino.com, prokazatelně nejméně od 9. 1. 2017 do 30. 1. 2017 (dále též sledované období) provozoval hazardní hru ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb. uvedenou pod obchodním názvem 888casino, jmenovitě kursovou sázku podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona a živou hru podle § 3 odst. 2 písm. f) zákona č. 186/2016 Sb. (dále též hazardní hry 888casino) a to tím, že vykonával některé z činností uvedených v ustanovení § 5 zákona, konkrétně poskytoval služby v oblasti zpracování transakcí pro hazardní hru 888casino, zejména vyplácel peněžní prostředky (výhry). Provozování hazardních her 888casino se uskutečňovalo dálkovým přístupem prostřednictvím internetu, částečnou komunikací v českém jazyce a bez jakéhokoli omezení při zakládání uživatelského konta a přijímání nových sázek; hazardní hry 888casino obsahovaly také aktivní výzvy k účasti na hře, umožňovaly registraci osob, které mají bydliště na území České republiky a po zaplacení sázky umožňovaly i účast na samotné hazardní hře, přičemž z vlastní úřední činnosti ministerstva bylo zjištěno, že ke dni vydání rozhodnutí nebylo žalobci ani jinému subjektu vydáno povolení ve smyslu zákona o hazardních hrách provozování hazardních her pod obchodním názvem 888casino.
2. Za spáchaný přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč a zároveň byl zavázán k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Žalobce podal proti rozhodnutí rozklad, o němž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozklad zamítl a rozhodnutí ministerstva financí potvrdil.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce navrhl, aby napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva financí bylo zrušeno jako nezákonné s tím, že řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí je zatíženo vadami, pro které nemohou tato rozhodnutí obstát.
5. V první žalobní námitce žalobce namítl, že žalovaný (a před ním správní orgán prvního stupně) nepřipustně extenzivně vyložil ustanovení § 5 ve spojení s § 7 odst. 2 a § 123 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., neboť žalobci uložili pokutu za provozování hazardní hry, která byla provozována zcela jiným subjektem.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

6. Jak uvedl, provozovatelem hazardní hry byla společnost Virtual Digital Services Limited, která zaplatila i daň z hazardu a se kterou žalovaný vedl separátní řízení pro totéž domnělé porušení zákona.
7. Provozovatelem hazardních her ve smyslu § 5 zákona může být toliko jediná osoba, žalobce je „třetí osobu na základě smluvního vztahu“, která nemůže v žádném případě disponovat základním povolením k provozování hazardní hry, když její činnost v provozování hazardní hry vůbec nespočívala.
8. Výklad žalovaného vede k absurdním závěrům, že za údajné porušení § 7 odst. 2 zákona lze sankcionovat každého, kdo se na provozování hazardní hry podílí, tedy například i finanční instituce, u níž jsou vedeny účty provozovatelů hazardních her, poskytovatele technického řešení hazardních her a administrátora domény, pracovní agentury poskytující personál, od údržbáře opravující servery nebo jiné součásti hardwaru provozovatele hazardních her, po uklízečky, vrátné, recepční a každého jednoho zaměstnance provozovatele hazardních her, respektive každého jednotlivého zaměstnance osob, které vykonávají právě tyto další činnosti.
9. Výklad žalovaného odporuje systematice právní úpravy, jelikož podle § 1 písm. a) zákona č. 187/2016 Sb., je poplatníkem daně ten, kdo provozuje hazardní hru, k jejímuž provozování je třeba základní povolení.
10. Výklad zaujatý žalovaným by ve svém důsledku vedl k tomu, že by všechny výše uvedené osoby byly poplatníky daně z hazardních her.
11. Ve druhé žalobní námitce žalobce namítl, že žalovaný pochybil, neboť výrok napadeného rozhodnutí nereflektuje fakt, že skutek, kterým žalobce údajně naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, je přímým důsledkem nepravdivých informací opakovaně poskytnutých žalobci ze strany žalovaného, jež na straně žalobce založily legitimní očekávání, které posléze nebylo naplněno. Zejména šlo o informaci o tom, že žalovaný nebude vzhledem k faktické nemožnosti získat povolení k provozování hazardních her k datu nabytí účinnosti zákona stíhat, respektive penalizovat stávající provozovatele hazardních her prostřednictvím internetu, pokud podají žádost o vydání základního povolení k provozování hazardních her do konce roku 2016 a budou plnit daňové povinnosti.
12. Ve třetí žalobní námitce žalobce namítl, že rozhodnutí a řízení jemu předcházející trpí závažnými vadami, pro které je nutné je zrušit, a to:
 - skutkový stav je v rozporu s informacemi obsaženými ve spise;
 - obě rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost, vnitřní rozpornost a nedostatek důvodů;
 - skutek vymezený v prvostupňovém rozhodnutí potvrzeném napadeným rozhodnutím není vymezen dostatečně určitým způsobem a nemá oporu v provedeném dokazování, a to zejména co do délky tvrzeného nelegálního provozování hazardní hry a údajného umožnění registrace osob, které mají bydliště na území České republiky;
 - tvrzené porušení zákona nelze sankcionovat, jelikož právní úprava je v rozporu s právem Evropské unie, a to pro nesplnění podmínek pro omezení volného pohybu služeb a pro svůj diskriminační charakter;

- získat základní povolení pro předmětnou činnost bylo v rozhodné době objektivně nemožné.
13. Ve čtvrté žalobní námitce žalobce vytkl žalovanému, že v napadeném rozhodnutí zneužil meze správního uvážení, neboť nezahrnul do posouzení při určení výše pokuty veškeré relevantní okolnosti, nevypořádal námitky žalobce a založil důvody pro stanovení uloženého trestu, nikoliv na skutkových zjištěních, nýbrž pouze na obecných prohlášeních.
 14. V doplnění žaloby ze dne 15. 4. 2019 žalobce uvedl, že patří do skupiny dceřiných společností 888 Holdings plc (dále jen Skupina 888), globálního provozovatele hazardních her kótovaného na londýnské burze.
 15. Žalobce provozuje hazardní hry vzdáleným přístupem výhradně mimo území Evropské unie, přičemž je držitelem platného povolení k provozování hazardních her uděleného Gibraltarským finančním úřadem, který žalobce také reguluje. Na území Evropské unie a tedy ani v České republice žádné hazardní hry neprovozuje.
 16. Žalobce nemohl naplnit skutkovou podstatu správního deliktu provozování hazardních her bez příslušného povolení zejména proto, že tato byla provozována jiným subjektem, a to společností Virtual Digital Services Limited, která je jiným členem Skupiny 888. Provozovatelem hazardních her může být přitom pouze jediná osoba. Výklad § 5 zákona může splnit jen provozovatel v užším smyslu, žalobce vystupoval jako třetí osoba, která pouze zajišťovala další činnosti, které jsou spojeny s tím, aby k přímé realizaci hazardní hry došlo.
 17. Žalobce se odvolal na důvodovou zprávu týkající se pojmu provozování hazardní hry s tím, že provozování hazardní hry zahrnuje kromě přímé realizace hazardní hry i dílčí činnosti, které mohou být prováděny buď přímo provozovatelem hazardní hry, nebo třetí osobu pro takového provozovatele. To nicméně neznamená, že každá taková třetí osoba je rovněž provozovatelem hazardní hry. Jelikož důvodová zpráva mluví o třech stranách a neužívá zde pojem provozovatel je zřejmé, že tyto třetí strany za provozovatele být považovány nemají.
 18. Skupina 888 v souladu s podmínkami zákona dne 22. 12. 2016 prostřednictvím dceřiné společnosti Virtual Digital Services Limited podala žádost o vydání základního povolení k provozování kurzových sázek, technické hry a živé hry prostřednictvím internetu a prostřednictvím své dceřiné společnosti také splnila svou daňovou povinnost.
 19. Žalovaný však překvapivě změnil svůj do té doby prezentovaný postoj, 11. ledna 2017 zaslal výzvu k bezodkladnému ukončování provozování hazardních, a to do automatické emailové schránky tato výzva žalobci nikdy doručena nebyla.
 20. Dne 18. ledna 2017 žalovaný výzvu s obdobným obsahem zaslal právní zástupkyni Skupiny 888 ihned poté, co se skutečný provozovatel dotčené webové stránky dozvěděl o změně postoje žalovaného ohledně trestání zahraničních provozovatelů internetových her po nabytí účinnosti nového zákona, přestal tuto svou činnost na území České republiky vykonávat.
 21. Pokud jde o namítaný rozpor právní úpravy s právem Evropské unie, žalobce se odvolal na čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) s tím, že provozování internetových her je poskytování služeb a podléhá režimu volného pohybu služeb. Žalobce odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské Unie týkající se omezení volného pohybu služeb v

oblasti hazardních her z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví, jak stanoví čl. 52 ve spojení s čl. 62 SFEU.

22. Žalobce uvedl, že do konce roku 2016 na trhu internetových her v České republice soutěžili domácí a zahraniční provozovatelé v následujícím právním režimu. Domácí provozovatelé provozovali internetové hry na základě povolení vydaného žalovaným podle zákona č. 200/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Zahraniční provozovatelé však o povolení podle toho zákona ani nemohli požádat, neboť podle § 4 zákona o loteriích mohlo být povolení vydáno pouze právnické osobě se sídlem na území České republiky. Takový právní režim byl zjevně diskriminační a zahraniční provozovatelé se sídlem v členských státech Evropské unie oprávněně provozovali internetové hry výlučně na základě povolení uděleného jejich domovským členským státem v souladu s čl. 56 SFEU.
23. Nová právní úprava zůstala vůči zahraničním provozovatelům nadále fakticky diskriminační. Žalobce fakticky nemohl získat příslušné povolení pro absenci sekundární legislativy.
24. Prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou postaveny na závěru, že právní úprava provozování internetových her účinná od 1. ledna 2017 podmínky omezení volného pohybu služeb splňovala, a to zejména proto, že podmínky pro České a zahraniční provozovatele žádající o základní povolení podle nové právní úpravy byly stejné či obdobné.
25. Žalobce namítl, že pokud by společnost v souladu se zákonnou úpravou počínaje 1. lednem 2017 přerušila svou činnost v České republice, a to až do doby získání základního povolení, významná část její zákaznické základny by přešla k domácím provozovatelům, kteří činnost přerušit nemuseli. S odkazem na rozsudek SDEU ve věci C -463/13 Stanley International Betting Ltd a Stanleybet Malta Ltd v. Ministero dell'Economia e delle Finanze a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato (dále jen „rozsudek ve věci Stanley International Betting“) konstatoval, že samotná skutečnost, že existující subjekty mohly zahájit činnost o několik let dříve než protiprávně vyloučené subjekty a etablovat se tak na trhu s určitým jménem a věrnou klientelou jim poskytuje neoprávněnou konkurenční výhodu.
26. Žalobce poukázal na to, že prvnímu zahraničnímu provozovateli internetových her bylo povolení podle zákona vydáno až dne 28. ledna 2017.
27. Ke skutkovým zjištěním žalovaného žalobce v doplňujícím vyjádření zejména namítl, že pokud je ve výroku napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uvedeno, že žalobce provozoval hazardní hru prokazatelně nejméně od 9. 1. 2017 do 30. 1. 2017, nemá takto stanovené časové rozmezí oporu v provedeném dokazování.
28. Jak uvedl, v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že: „účastník řízení dne 25. 1. 2017 informoval ministerstvo, že služby 888 nebudou nadále nabízeny hráčům s bydlištěm v České republice a účet zaměstnance ministerstva bude proto ke dni 30. 1. 2017 uzavřen“. Žalovaný tedy vycházel výlučně z obsahu e-mailu ze dne 25. ledna 2017 odeslaného sesterskou společností žalobce z e-mailové adresy support@email.888.com a učinil rovnítko mezi datem ukončení nabízení služeb hráčům s bydlištěm v České republice, respektive uzavřením účtu zaměstnance žalovaného a datem ukončení údajného provozování

nelegální hazardní hry. V případě, že by žalobce měl být potrestán za to, že poskytoval služby v oblasti zpracování transakcí pro hazardní hru 888casino, tím, že zejména vyplácel peněžní prostředky, jak je uvedeno ve výroku prvostupňového rozhodnutí, je jediným důkazem podporujícím toto tvrzení e-mail ze dne 17. února 2017, na jehož základě byly zaměstnanci žalovaného vyplaceny peněžní prostředky z uživatelského účtu 888casino. Tento e-mail prokazuje tuto činnost pouze po izolovaný den a to konkrétně 17. února 2017, tedy den, který nastal dávno po konci období, ve kterém měl dle žalovaného žalobce páchat údajný správní delikt.

29. Žalobce dále dovodil z toho, že nesprávně zjištěná údajná délka nelegálního provozování internetové hry je ve skutkové větě rozhodnutí jako jediná zvýrazněna tučným písmem, závěr, že měl tento aspekt zásadní význam pro určení druhu a výše sankce.
30. Žalobce se dále v rámci doplnění žaloby podrobně vyjádřil k podmínkám a zákonnosti uložené sankce. Namítl že, žalovaný neaplikoval zásadu subsidiarity trestní represe ani zákonné liberační důvody, ač k tomu byly splněny podmínky, překročil meze správního uvážení při hodnocení kritérií pro uložení sankce zejména zásadu individualizace správního trestu a zákaz dvojího přičítání a rozhodnutí v části týkající se uložené sankce zatížil významným rozporem.
31. Žalobce předně zdůraznil, že internetovou hru neprovozoval, jejím provozovatelem byla společnost Virtual Digital Services Limited. I v případě, že by bylo shledáno, že provozoval, činil tak jen proto, že v dobré víře spoléhat na prohlášení žalovaného ohledně beztrestnosti tohoto jednání, přičemž Skupina 888 aktivně komunikovala a plnila pokyny žalovaného, včetně bezodkladného ukončení údajně protiprávního jednání, z toho vyplývá, že správní orgány měly aplikovat zásadu subsidiarity trestní represe s ohledem na nulovou společenskou škodlivost jednání žalobce. Jednání žalobce měly posoudit jako úplný liberační důvod podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.
32. V případě, že by se soud neztotožnil s argumentací žalobce, pak žalobce dále uvedl, že podle § 129 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2017, se při určení druhu sankce a její výměry přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání následkům a k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán. Podobná kritéria pak obsahuje rovněž nová právní úprava obsažená v hlavě VII zákona o odpovědnosti za přestupky.
33. Pokud jde o závažnost správního deliktu, žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. PL ÚS 28/16 s tím, že Ústavní soud v uvedeném nálezu formuloval svůj závěr o relativně vyšší nebezpečnosti internetových her jako obecný závěr. Naplnění podmínek, které Ústavní soud žádal, v projednávané věci prokázáno nebylo a správní orgány nezkoumaly konkrétní okolnosti a zvláštnost případu při stanovení výše pokuty; vycházely z obecného závěru o tom, že provozování internetových her je údajně nebezpečnější než provozování hazardních her prostřednictvím kamenných provozoven, tím porušily zásadu individualizace správního trestu a zatížily svá rozhodnutí nezákonností.
34. Pokud jde o následek správního deliktu, žalobce vytýká napadenému rozhodnutí pouze obecnou formulaci s tím, že důvody pro stanovení uloženého trestu nebyly založeny na konkrétních skutkových zjištěních.
35. Pokud jde o způsob spáchání správního deliktu, žalobce vytkl napadenému rozhodnutí, že při ukládání sankce hodnotil, že přestupek spočíval v aktivním konání účastníka řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Správný delikt, který je žalobci kladen za vinu, jiné než aktivní provozování hazardní hry nemůže představovat a tedy žalovaný porušil zákaz dvojího přičítání, když znak skutkové podstaty vytykaného deliktu zohlednil k tíži žalobce, a to i při stanovení výše pokuty.

36. Pokud jde o okolnosti, za nichž byl správný delikt spáchán, žalobce se ohradil proti tvrzení žalovaného, že nerespektoval opakované výzvy ze strany ministerstva. Výzvu ze dne 11. 1. 2017 žalobce neuposlechl pouze proto, že mu nebyla doručena, jinak na pokyny žalovaného reagoval obratem.
37. Pokud jde o výši uložené sankce, žalobce vytkl žalovanému, že nepřihlédl k možnosti udělit pokutu na dolní hranici sazby tj. 0 Kč, kterou zákonodárce vyjádřil závažnost jednání, neboli předpokládal, že závažnost jednání spadající pod předmětnou skutkovou podstatu může být nulová.
38. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. V rámci svého vyjádření žalovaný shrnul skutkový děj. Jak uvedl, poté co zákon č. 186/2016 Sb., nabyt účinnosti, dne 9. 1. 2017 zaměstnanec ministerstva v rámci dozorové kontrolní činnosti ministerstva provedl svou registraci na internetové stránce www.888casino.com. Od odesílatele 888casino z adresy feedback@888.casino.com obdržel výzvu v českém jazyce k provedení vkladu.
39. Na základě učiněného zjištění žalovaný zaslal na e-mailové adresy: domenameregistration@cassava.net, support@888casino.com a support888.poker.com informační e-mail spolu s neoficiálním výzvou k bezodkladnému ukončení provozování hazardních her s tím, aby se jejich provozování nezaměřovalo, respektive necítilo na osoby, které mají bydliště na území České republiky, včetně výslovné upozornění, že v případě, že bude předmětná hazardní hra nadále provozována v rozporu s § 7 odst. 2 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb. může být podle § 123 odst. 7 písm. a) tohoto zákona uložena pokuta až do výše 50 000 000 Kč.
40. Dne 16. 1. 2017 žalovaný na internetové stránce www.888casino.com v rámci výkonu dozoru uskutečnil vklad, následnou sázku a ověření konkrétního provozovatele internetové hazardní hry. Poté bylo přistoupeno k hraní hazardních her přímo na internetové stránce.
41. Dne 18. 1. 2017 tehdejší ředitel odboru státního dozoru nad hazardními hrami se prostřednictvím emailu obrátil na právní zástupkyni žalobce s výzvou k ukončení nelegálního podnikání v souvislosti s tím, že obchodní společnost 888 CZ Limited, která je součástí stejné vlastnické skupiny jako žalobce, podala v prosinci 2016 žádost o vydání základního povolení.
42. Dne 23. 1. 2017 zástupkyně žalobce v písemném vyjádření uvedla, že žádost o vydání základního povolení podala obchodní společnost 888 CZ Limited, nikoliv žalobce a dále, že obchodní společnost 888 CZ Limited v současné době neprovozuje žádné hazardní hry. Dále v rámci písemného vyjádření upřesnila, že hazardní hry na internetových stránkách www.888casino.com a www.888poker.com jsou provozovány žalobcem, který zahájil kroky k tomu, aby co nejrychleji opustil český trh, tedy, aby ukončil provozování hazardních her s tím, že tento proces bude ukončen nejpozději k datu 30. 1. 2017.
43. Dne 25. 1. 2017 zaměstnanec žalobce obdržel od odesílatele 888.com z e-mailové adresy Support@email.888.com zprávu v českém jazyce, podle níž služby nadále hráčům v České republice nabízeny nebudou a účty českých hráčů budou ke dni 30. 1. 2017 uzavřeny.

44. Žalovaný na základě těchto zjištění dospěl k závěru, že podezření na neoprávněné provozování hazardní hry zaměřené na osoby s bydlištěm na území České republiky bylo důvodné. Žalovaný konstatoval, že ke dni 1. 1. 2017 ani ke dni 1. 2. 2017 nebylo žalobci ani jinému subjektu mateřské společnosti 888 Holdings vydáno základní povolení k provozování hazardní hry ve smyslu zákona č. 186/2016 Sb.
45. K žalobním námitkám žalovaný konstatoval, že provozovatelem internetových hazardních her pod obchodním názvem 888 casino byl zcela zjevně žalobce, neboť se podílel na výkonu činnosti uvedených v § 5 zákona, tedy zejména zajišťoval další činnosti, které jsou spojeny s tím, aby došlo k přímé realizaci hazardní hry. Žalobce poskytoval služby v oblasti zpracování transakcí pro hazardní hru 888casino, vyplácel peněžní prostředky. To vyplývá z e-mailové korespondence mezi zaměstnancem ministerstva a týmem 888casino. Žalovaný poukázal na skutečnost, že i tehdejší zástupkyně žalobce potvrdila ve svém písemném vyjádření ze dne 23. 1. 2017, že se žalobce na provozování hazardní hry podílel, když uvedla, že obchodní společnost 888 CZ Limited neprovozuje žádné hazardní hry, neboť ty jsou na předmětné webové stránce provozovány právě žalobcem.
46. Žalovaný dále uvedl, že vlastním šetření dospěl k závěru, že společnost Virtual Digital Services Limited byla hlavním provozovatelem a ze strany žalovaného je s ní vedeno samostatné správní řízení o téže správním deliktu (pozn. řízení o žalobě je vedeno u zdejšího soudu pod sp. zn. 8Af 22/2019) žalovaný nesouhlasil se způsobem, jakým žalobce vykládá ustanovení § 5 zákona, že provozovatelem hazardní hry může být jen a pouze jedna osoba a setrval na stanovisku, že žalobce svou činností definici provozovatele hazardní hry ve smyslu § 5 zákona č. 186/2016 Sb. naplňuje.
47. Žalovaný k tomu poukázal na důvodovou zprávu k zákonu o hazardních hrách s tím, že pojem provozování hazardní hry zahrnuje nejen vlastní realizaci hazardní hry, ale i další činnosti, které jsou spojeny s tím, aby k přímé realizaci hazardní hry došlo, respektive neodmyslitelně s realizací souvisí. K tomu žalovaný uvedl, že podíl žalobce na nelegálním provozování hazardní hry byl toliko dílčí, nikoliv hlavní, což bylo zohledněno při určení výše uložené pokuty. Žalovaný dále uvedl, že žalobce se nemůže vzhledem k povaze činnosti, kterou vykoná, přirovnávat k osobám, které pro provozovatele zajišťují činnosti bezprostředně nesouvisící s provozováním hazardních her; tyto osoby nejsou provozovateli hazardní hry na rozdíl od žalobce, který svou činností v projednávaném případě definici provozovatele hazardní hry naplňoval.
48. Pokud jde o námitku, že žalobci byly ze strany ministerstva poskytovány nepravdivé informace, jež založily jeho legitimní očekávání, žalovaný popřel, že by ministerstvo oficiálně zaujalo stanovisko, které prezentuje žalobce. Žalobní tvrzení ohledně údajně opakovaného poskytování nepravdivých informací je ze strany žalobce dokládáno pouze emailovou komunikací mezi ním a jeho právní zástupkyní, což z hlediska důkazní hodnoty nelze považovat za prostředek prokazující poskytování vědomě zavádějících a lživých informací ze strany žalovaného. Obdobné stanovisko pak žalovaný zaujal rovněž k tvrzenému prohlášení JUDr. O. Z.
49. K uvedené žalobní námitce žalovaný dále uvedl, že žalobce si musel být vědom, nebo s ohledem na minimální právní vědomí si měl být vědom toho, že v důsledku účinnosti zákona č. 186/2016 Sb., bude mít zákonná úprava v oblasti hazardní hry absolutní přednost před jinými oficiálními či neoficiálními prohlášeními či podzákonnou právní úpravou platnou na území České republiky. To, že účinností zákona o hazardních hrách

dojde k výrazným změnám v této oblasti a v této souvislosti mimo jiné i k efektivnějšímu postihování nelegálních provozovatelů hazardních her, jakož i provozovatelů na internetu bylo zřejmé již z tiskových zpráv a oficiálního prohlášení ministerstva uveřejněných v průběhu roku 2016. Ze samotného obsahu důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách je zřejmé, že jedním ze sledovaných cílů přijetí nové právní úpravy v oblasti hazardní hry bylo usnadnit postih zahraničních provozovatelů online hazardních her provozujících podnikání bez příslušného povolení.

50. Co se týče emailové zprávy ze dne 11. 1. 2017, žalovaný uvedl, že tato zpráva byla pouhým projevem vstřícného přístupu ministerstva, ke kterému žalovaný neměl žádnou zákonnou povinnost. Z tohoto důvodu žalovaný pokládá za nedůvodnou námitku žalobce, že vzhledem k tomu, že e-mailová zpráva ze dne 11. 1. 2017 nebyla řádně doručena, byl žalobce až do dne 18. 1. 2017, kdy byla výzva ze strany žalovaného zaslána právní zástupkyni žalobce v legitimním očekávání ohledně zákonnosti jeho postupu v dané věci.
51. Potud jde o námitku prodlení se zahájením správního řízení, žalovaný uvedl, že se žalobcem bylo zahájeno řízení o správním deliktu doručením příkazu dne 20. 7. 2017, příkaz je datován ke dni 19. 6. 2017, a byl k rukám žalobce odeslán dne 26. 6. 2017. Délka promlčecí doby podle § 30 odstavec b) přestupkového zákona činila 3 roky. Odpovědnost žalobce za jeho protiprávní jednání nezanikla a spáchaný přestupek nebyl v této době promlčen.
52. K námitce diskriminační povahy právní úpravy a jejího rozporu s právem Evropské unie žalovaný konstatoval, že oblast hazardních her není na místní úrovni plně harmonizována; Soudní dvůr Evropské unie přiznává členským státům možnost zvolit si vlastní systém opatření, která budou zaručovat dosažení cílů vnitrostátní politiky a která budou způsobila odůvodnit omezení volného pohybu služeb za podmínky, že přijatá opatření nebudou v rozporu se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti a dalšími požadavky vyplývajícími z primárního práva. S odkazem na rozsudky Soudního dvora Evropské unie žalovaný konstatoval, že samotné omezení volného pohybu služeb není v projednávaném případě na závadu, neboť Soudní dvůr Evropské unie ve své rozhodovací praxi umožnil členským státům, aby si individuálně stanovily naléhavé důvody obecného zájmu, kterými lze omezení volného pohybu služeb odůvodnit.
53. Žalovaný poukázal na to, že žalobce měl reálnou možnost získat základní povolení za stejných podmínek k datu prvního porušení zákona o hazardních hrách, jako měl jakýkoliv jiný český nebo zahraniční provozovatel, který by o nové základní povolení k provozování internetových hazardních her usiloval, neboť všechny žádosti se posuzují stejně a bez ohledu na to, zda je žadatel tuzemského či zahraničního sídla. Žalovaný poukázal na skutečnost, že v rozhodné době bylo vydáno jinému zahraničnímu provozovateli základní povolení k provozování hry podle § 3 odst. 2 písm. f) zákona.
54. Pokud jde o námitku nesprávně zjištěného skutkového stavu, žalovaný uvedl, že ministerstvo jednoznačně určilo provedenými důkazy začátek i konec nezákonného jednání žalobce; při hodnocení důkazů nepostupoval žalovaný svévolně, pokud v prvoinstančním nebo napadeném rozhodnutí je ve vztahu k jednotlivým důkazům použito adjektivum „irelevantní“, neznamená to, že by se žalovaný příslušným důkazem nezabýval, znamená to pouze, že dospěl k závěru, že předložený důkaz nemá k předmětu řízení žádný vztah. Žalovaný setrval na tom, že v souboru předložené důkazy potvrdily skutečnost, kterou žalovaný zjistil ze získaných a řádně provedených důkazů o nelegálním

provozování internetového hazardní hry ze strany žalobce. Podle názoru žalovaného napadené rozhodnutí, ani rozhodnutí jemu předcházející není nepřezkoumatelné.

55. Pokud jde o uloženou sankci, žalovaný konstatoval, že význam zájmu chráněného zákonem o hazardních hrách spočívá v řádném provozování hazardní hry způsobem, který je v souladu, jak se zákonem tak podmínkami uvedenými v základní povolení a ve schváleném herním plánu. Zajištění řádného provozování internetových hazardních her a s tím spojenou ochranu zájmů společnosti lze zajistit pouze v případě, že se jedná o legálního provozovatele, který hazardní hry provozuje na základě schváleného herního plánu. Oblast regulace hazardních her je závažnou celospolečenskou problematikou ovlivňující široké spektrum adresátů, musí být regulováno právními předpisy, které zajistí striktní dodržování všech schválených pravidel a podmínek jasným a předvídatelným způsobem. Legislativní změna v oblasti provozování loterie byla přijata za účelem posílení ochrany spotřebitele, právní úprava je zaměřena na zajištění opatření předcházení a potírání sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her, úpravu provozování hazardních her prostřednictvím internetu či zavedení efektivního kontrolního mechanismu pro regulaci hazardu a ochranu sázejících a jejich okolí. Žalovaný proto nemohl zohlednit žalobcem namítanou zásadu subsidiarity trestní represe, neboť společenská škodlivost nelegálního provozování hazardní hry je v projednávaném případě zřejmá a jednání žalobce bylo nutno postihnout adekvátní sankcí. Při posuzování skutkového stavu se správní orgán prvního stupně zabýval všemi okolnostmi případu, řádně zhodnotil nebezpečnost jednání žalobce, přičemž žalovaný je toho názoru, že míra rizikovosti jednání žalobce a samotná závažnost jeho protiprávní jednání vykazovala vysokou intenzitu nebezpečnosti narušení veřejného pořádku.
56. Pokud bylo žalobci kladeno k tíži, že správní delikt spočíval v aktivním konání účastníka řízení, pak žalovaný konstatoval, že toto jednání spočívalo v tom, že internetová stránka obsahovala text v českém jazyce, který aktivně vyzýval k účasti na hazardních hrách a rovněž v tom, že žalobce aktivně vyzýval hráče k provedení vkladu a získání bonusu. Zásada zákazu dvojího přičítání v projednávané věci porušena nebyla, respektive v dané věci jí nelze vůbec aplikovat. Výše uložené pokuty byla řádně zdůvodněna a odpovídala konkrétním okolnostem daného případu.
57. V replice k podanému vyjádření žalobce uvedl následující:
58. Pokud jde o provozování hazardní hry na internetových stránkách, žalobce poukázal na skutečnost, že žalovaný svůj závěr o tom, že se žalobce na výkonu činností uvedených v § 5 zákona podílel, opírá o uvítací e-mail adresovaný zaměstnanci žalovaného ze dne 9. ledna 2017, promoční e-mail adresovaný zaměstnanci žalovaného ze dne 22. ledna 2017, e-mail vyrozumívající zaměstnance žalovaného o ukončení nabízení služeb zákazníkům v České republice ze dne 25. ledna 2017, e-mail potvrzující převod finančních prostředků zaměstnanci žalovaného ze dne 17. února 2017. Vytýkanou činností může být tedy pouze údajná komunikace se zákazníky prostřednictvím e-mailu nebo vyplácení peněžních prostředků.
59. Pokud jde o komunikaci se zákazníky, žalobce uvedl, že identifikační údaje v zápatí komunikačních e-mailových zpráv týkajících se žalobce byly na tomto místě ponechány nedopatřením po převedení provozování dotýčných internetových stránek na společnost Virtual Digital Services Limited v roce 2015. Ze strany žalobce, že se jednalo o výkon tzv. outsourcingu, tedy o případ, kdy regulovaná společnost zajišťuje činnost, již by jinak

vykonávala sama, prostřednictvím třetích osob na základě smlouvy. Tento koncept je i ve veřejnoprávní regulaci běžný a zákonná úprava jej provozovatelům hazardních her umožňuje.

60. Žalovaný vzal za zjištěný, avšak ničím nepodložený skutkový stav absence dobré víry žalobce, ačkoliv o něm minimálně existují důvodné pochybnosti. Dobrou víru žalobce měl žalovaný presumovat, dokud by nebyla spolehlivým způsobem prokázána její absence. Předložené důkazy, například svědeckou výpověď MUDr. J. V., neboť JUDr. O. Z. jsou k dispozici a žalovaný je mohl k podpoře svých skutkových zjištění opatřit, což se nestalo.
61. Žalobce navrhl, aby důkaz svědeckou výpověď uvedených osob provedl soud.
62. Žalobce trval na tom, že dobrou vírou dotčeného subjektu může založit i jednorázové ujištění správního orgánu.
63. Žalobce v další části repliky obsáhle polemizoval se závěry žalovaného, týkajícími se porušení práva Evropské Unie.
64. Žalobce namítl, že podmínky pro české a zahraniční provozovatele žádající o základní povolení podle nové právní úpravy nemohly být a nebyly stejné či obdobné, neboť stávající tuzemští provozovatelé o základní povolení z důvodu šestiletého přechodného období žádat nemuseli.
65. Žalobce dále namítl nezákonnost postupu žalovaného při výkonu kontroly s tím, že dozor a kontrola nad provozováním hazardních her měla probíhat primárně podle procesních pravidel zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Důkazy týkající se provozování hazardních her na internetových stránkách, byly získány v období mezi 9. lednem 2017 a 17. únorem 2017. Správní řízení se žalobcem bylo zahájeno až dne 20. července 2017, tedy důkazy byly získány před zahájením správního řízení. Činnost žalovaného při jejich získávání naplnila znaky tzv. kontrolního nákupu služby, přičemž žalovaný měl přednostně postupovat podle ustanovení kontrolního řádu jakožto speciálního právního předpisu a nikoliv pouze podle obecných ustanovení o dokazování podle správního řádu.
66. Pokud žalovaný vůči žalobci provedl tzv. anonymní kontrolní nákup služby, tedy kontrolní úkon, kterým hodlal zahájit kontrolu již 9. ledna 2017, pochybil, pokud bezprostředně poté nepředložil své pověření ke kontrole a žalobci zahájení kontroly neoznámil. Dále žalovaný pochybil tím, že žalobci nepředložil stejnopis o provedené kontrole a tudíž mu upřel jeho právo se s tímto protokolem seznámit a případně proti němu podat námitky. Žalobce se mohl se zjištěními žalovaného seznámit nejdříve v návaznosti na nahlížení do spisu dne 23. srpna 2017, tedy zhruba 7 měsíců po skutečném zahájení všech předmětných kontrolních úkonů.
67. Postupem žalovaného byl žalobce připraven o všechna práva vyplývající z kontrolního řádu, a to z důvodů nezákonného a nesprávného postupu žalovaného. Takto získané důkazní prostředky nelze podle § 51 správního řádu použít.

III.

Obsah správního spisu a posouzení žaloby

68. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Se souhlasem účastníků bylo ve věci rozhodnuto bez jednání (§ 51 s.ř.s.).
69. Jak se podává z obsahu správního spisu, e-mailem ze dne 11. ledna 2017 ministerstvo financí zaslalo na e-mailovou adresu: domainnameregistrationvcassava.net;support@888casino.com a support@888poker.com výzvu k ukončení nelegálního provozování.
70. V uvedené výzvě ministerstvo financí upozornilo adresáty, že od 1. ledna 2017 nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., který na území České republiky reguluje provozování hazardních her. V souladu se zákonem, je provozovat hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení, nebo která nebyla řádně ohlášena, zakázáno. Ministerstvo financí upozornilo adresáty, že v rámci vlastní úřední činnosti zjistilo, že tito jsou držitelem domény, na které je provozována hra, která po předběžném posouzení naplňuje znaky, jimiž je charakterizována hazardní hra podle § 3 zákona, aniž by k tomuto provozování bylo vydáno příslušné základní povolení. Ministerstvo adresáty upozornilo, že v případě, že předmětná hra nebude bezodkladně odstraněna, nebo se její provozování nepřestane zaměřovat, respektive cílit na osoby, které mají bydliště na území České republiky, bude zahájeno správní řízení podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona.
71. Z obsahu správního spisu se dále podává, že dne 18. ledna 2017 pracovník žalovaného zaslal JUDr. V. výzvu k ukončení nelegálního provozování, v níž se na ni obrátil, jako na právního zástupce obchodní společnosti Lexbyte Digital Limited a Cassava Enterprises (Gibraltar) Limited (žalobce) s výzvou k ukončení provozování hazardních her na internetových stránkách, cílených na osoby v České republice s tím, že hazardní hry jsou provozovány bez řádného povolení.
72. E-mailem ze dne 23. ledna 2017 zástupkyně obou uvedených společností sdělila zaměstnanci žalované, že žádost o vydání základního povolení podle zákona č. 186/2016 Sb. podala společnost 888 CZ Limited, nikoliv společnost Cassava Enterprises (Gibraltar) Limited (žalobce). Uvedená společnost v současné chvíli neprovozuje žádné hazardní hry. Hazardní hry na internetových adresách 888casino.com a 888poker.com jsou provozovány společností Virtual Digital Services, která však již zahájila kroky, aby co nejrychleji opustila český trh.
73. Podle úředního záznamu ze dne 23. března 2017, ministerstvo financí jako příslušný správní úřad podle § 10 správního řádu a § 113 písm. a) zákona č. 186/2016 Sb. zjistilo v rámci vlastní úřední činnosti, že obchodní společnost Cassava Enterprises (Gibraltar) Limited (žalobce) v rozporu s § 7 odst. 2 písm. b) zákona provozovala hazardní hry ve smyslu § 3 odst. 1 zákona uvedené pod obchodními názvy 888casino a 888poker, a to dálkovým přístupem prostřednictvím internetu v českém jazyce a bez jakéhokoliv omezení při zakládání hráčského účtu a přijímání nových sázek. Hazardní hry obsahovaly také aktivní výzvy k účasti na hře, umožňovaly registraci osob, které mají bydliště na území

České republiky a po zaplacení sázky umožňovaly i účast na samotné hazardní hře, přičemž z vlastní úřední činnosti ministerstva vyplynulo, že k rozhodnému dni nebylo vydáno povolení ve smyslu zákona o hazardních hrách k provozování hazardních her pod obchodním názvem 888casino a 888poker. Na základě těchto zjištění byla věc postoupena oddělení správního trestání ministerstva financí.

74. Obsahem správního spisu je rovněž obsah komunikace mezi pracovníkem ministerstva a subjektem 888casino, z něhož je patrné, že po přihlášení do systému 888casino a založení účtu bylo této osobě umožněno účastnit se hazardních internetových her. E-mailem ze dne 25. ledna 2017 byl zaměstnanec ministerstva informován, že jeho účet bude ke dni 30. 1. 2017 uzavřen s tím, že po uvedeném datu nebudou služby 888 hráčům s bydlištěm v České republice nabízeny.
75. Ministerstvo financí vydalo dne 19. 6. 2017, pod č. j. MF-10004/2017/34-2, příkaz, jímž žalobce uznalo odpovědným ze spáchání správního deliktu podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb. spočívajícího v zákazu provozovat hazardní hru v rozporu s § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách, kterého se žalobce dopustil tím, že na internetové stránce [www. 888casino.com](http://www.888casino.com) nezjistitelnou dobu přede dnem 9. 1. 2017 a prokazatelně nejméně od 9. 1. 2017 do 30. 1. 2017 v rozporu s ustanovením § 7 odst. 2 písm. e) zákona provozoval hazardní hru ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o hazardních hrách uvedenou pod obchodním názvem 888casino, jmenovitě nejméně kurzovou sázku dle § 3 odst. 2 písm. b) a živou hru dle § 3 odst. 2 písm. f) zákona č. 186/2016 Sb., za to mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 000 Kč. Proti příkazu žalobce podal odpor.
76. Dne 15. 8. 2017 byl žalobce písemně informován o zrušení příkazu, provedeném dokazování a právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Jak se podává z protokolu o nahlížení do spisu a na něj navazující vyjádření žalobce ze dne 5. 9. 2017, žalobce využil práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
77. Dne 6. 9. 2017 byly za účasti žalobce provedeny důkazy mimo ústní jednání, podle protokolu o tomto úkonu šlo o: listinu číslo 1 - úřední záznam o zjištěném důvodném podezření ze spáchání protiprávního jednání č. j. MF-10004/2017/34-1 23. 3. 2017, listinu číslo 2 - výzva k ukončení nelegálního provozování č. j. MF-13569/2017/3404-1 ze dne 11. 1. 2017, výzva k ukončení nelegálního provozování č. j. MF-13569/2017/3404-1 ze dne 18. 1. 2017 zasláná na e-mailovou adresu Mgr. J. V., a odpověď Mgr. J. V. č. j. MF-13569/2017/3404-1 ze dne 23. 1. 2017, listinu číslo 3 - kopie plné moci Mgr. J. V. ze dne 18. 12. 2016, listinu číslo 4- výroční zpráva za rok 2016 obchodní společnosti 888 holding plc, listinu číslo 5- snímky obrazovky č. j. MF-10004/2017/34-4, konkrétně šlo o 26 snímků obrazovky, které zobrazují jednotlivé kroky prověřování obsahu internetové stránky 888casino.com. v rámci provedených sázek.
78. Tyto snímky prokazují, že ministerstvo provedlo dne 16. 1. 2017 na adrese 888casino.com v rámci výkonu dozoru sázku, kdy zaměstnanec ministerstva vložil vklad ve výši 20 EUR, kdy původně vkládaná částka 5 EUR byla zamítnuta z důvodu minimálního požadovaného vkladu ve výši 20 EUR. Zaměstnanec použil částku ve výši 1 EUR do karetní hry *Classic Black Jack*. Hra byla ukončena s výhrou 2 EUR. Dále zaměstnanec ministerstva podal sázku ve výši 1 EUR na zápas v ledním hokeji Detroit Red Wings - Montreal Canadiens.
79. Z listiny číslo 6- e-mailová zpráva ze dne 9. 1. 2017, č. j. MF-10004/2017/34-5, vyplývá, že zaměstnanec ministerstva obdržel prostřednictvím e-mailové korespondence zprávu s předmětem: „*Vítejte v 888casino. Hrajte hned se stoprocentním uvítacím bonusem*“ a

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

následujícím textem: „*M., vítejte v našem vzrušujícím světě! Blahopřejeme vám za přistoupení k 888casino! Jako člen 888casino získáváte výhodu exkluzivního okamžitého stoprocentního bonusu až 200\$/140\$/100£ ke hře v našich více než 270 vzrušujících PC a mobilních hrách! Provedte svůj první vklad ještě dnes a získáte 100% bonus 200\$/140\$/100£ v penězích na svůj účet! Provedte vklad hned! Užijte si jízdu! 888casino tým. Přidejte si nás do svého seznamu důvěryhodných odesílatelů, abyste nikdy nepropásl naše úžasné kasinové nabídky a speciální promo akce!*“

80. Dále byla provedena listina číslo 9- e-mailová zpráva ze dne 17. 2. 2017, č. j. MF-11 004/2017/34-7, v níž je uvedeno, že zaměstnanec ministerstva obdržel zprávu s předmětem: „*Obdrželi jste peníze*“ a textem: „*Vážený M. E. na váš účet byla právě připsána částka EUR 21.41.*“ Dále jsou uvedeny referenční údaje platby, vysvětlení částky, transakční ID pro tuto platbu.
81. Dalším důkazem bylo záznam o získané informaci č. j. MF-10004/2017/34-13, zobrazující jednotlivé kroky provedené při ohledání internetové stránky 888casino.com. Z obsahu optického média vyplývá, že účastník řízení (žalobce) prokazatelně na internetové stránce 888casino.com prováděl registrace hráčů s bydlištěm na území České republiky, přijímal od účastníka hazardní hry sázky a zároveň provozoval na totožné internetové stránce nejméně dne 16. 1. 2017 živou hru dle § 3 odst. 2 písm. s) zákona s názvem *Classic Black Jack*. Dále žalobce umožnil na výše uvedené internetové stránce podat sázku ve výši jedno euro na zápas v ledním hokeji.
82. Další provedené důkazy pak byly: Seznam legálních provozovatelů hazardních her platný ke dni 1. 1. 2017, z něhož vyplynulo, že žalobce není licencovaným provozovatelem hazardních a seznam legálních provozovatelů hazardních her platný ke dni 1. 2. 2017, z něhož vyplynulo, že žalobce není licencovaným provozovatelem hazardních her ani k tomuto dni.
83. Po provedeném dokazování žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 3. 9. 2018, č. j. MF-10004/2017/34-27, jímž žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona a uložil mu pokutu ve výši 1 000 000 Kč.
84. Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozklad, v němž uplatnil následující rozkladové námitky:
 - Žalobce nesplňuje podmínky pro vedení správního řízení, neboť není provozovatelem hazardních her podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona.
 - Správní orgán neprovedl důkazy navržené žalobcem.
 - Správní orgán neprovedl důkaz snímkem obrazovky zobrazujícím smluvní podmínky, z něhož vyplývá, že provozovatelem hazardní hry je společnost Virtual Digital Services Limited.
 - Správní orgán neprovedl důkaz potvrzením o platbě z hazardních her, z něhož rovněž vyplývá, že společnost Virtual Digital Services Limited je plátcem této daně a také provozovatelem hazardní hry.
 - Rozhodnutí je založené na nesprávném výkladu § 5 zákona, spočívající v účelově rozšířené definici provozovatele hazardních her.
 - Výrok rozhodnutí je nejasný, neboť nedefinuje sankcionované jednání s dostatečnou přesností.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- Časový úsek, kdy měl být přestupek spáchán, není jasně a jednoznačně vymezen.
- Rozhodnutí obsahuje rozpor mezi výrokem a odůvodněním, neboť ve výroku rozhodnutí ministerstvo označilo žalobce za provozovatele hazardní hry proto, že vyplácel výhry, aniž by k tomu provedlo důkaz.
- Rozhodnutí je vnitřně rozporné neboť ministerstvo provozování hazardní hry označuje současně za ilegální a současně za před 1. 1. 2017 nepodléhající právní regulaci.
- Správní orgán se vůči žalobci dopustil diskriminace.
- Odůvodnění rozhodnutí je nedostatečné.
- Rozhodnutí je v rozporu s právem EU, česká právní úprava je diskriminační vůči zahraničním provozovatelům hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu; čeští provozovatelé podléhali jinému režimu než zahraniční a snáze mohli splnit podmínky pro vydání základního povolení.
- Domácí provozovatelé jsou zvýhodňováni požadavkem na „průhlednou vlastnickou strukturu“, požadavkem na prokázání bezúhonnosti cizích státních příslušníků, různě dlouhé přechodné období pro domácí a zahraniční provozovatele.
- Nekompletnost sekundární legislativy předepisující základní podmínky pro získání základního povolení.
- V době za kterou byla pokuta udělena bylo objektivně nemožné získat dokument o odborném posouzení a osvědčení provozuschopnosti, a tedy ani základní povolení.
- Zákonné změny neumožnily zahraničním společnostem podnikajícím prostřednictvím internetu
- Podmínky pro získání základního povolení nejsou přiměřené ve vztahu k tvrzeným cílům úpravy.
- Regulace provozování hazardních her po 1. 1. 2017 je v rozporu s principem právní jistoty a proces získání základního povolení není transparentní.
- Přijatá regulace je v rozporu s právem EU a proto za její porušení nelze uložit sankci.

85. O podaném rozkladu rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

86. Městský soud předně konstatuje, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, žalovaný vypořádal vznesené rozkladové námitky, z odůvodnění rozhodnutí je dobře seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů.

87. Ohledně žalobních námitek pak městský soud uvážil následujícím způsobem.

88. **V prvé žalobní námitce** žalobce namítl, že provozovatelem hazardní hry nebyl.

89. Podle § 5 zákona č. 186/2016 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2017, *provozováním hazardní hry se rozumí vykonávání činností spočívajících v uskutečňování hazardní hry se záměrem dosažení zisku, zejména příjem sázek a vkladů do hazardní hry, výplata výhry, další činnosti*

organizačního, finančního a technického charakteru související s uvedením hazardní hry do provozu a se zajištěním vlastního provozu, jakož i činnosti potřebné pro ukončení a vypořádání hazardní hry.

90. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 207/2018-32, „[k]aždý, kdo svým jednáním naplní znaky provozování či organizování loterie dle § 4 odst. 3 zákona o loteriích (lhostejno, zda jde o vlastníka technických zařízení, osobu, která bude mít zařízení v nájmu, či jakoukoli třetí osobu), aniž by šlo o povolené loterie, dopustí se jednání naplňujícího skutkovou podstatu správního deliktu provozování či organizování nepovolené loterie, tomboly nebo jiné podobné hry podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích. Z hlediska naplnění této skutkové podstaty není podstatné, kdo měl povinnost obstarat povolení k provozování loterie.“
91. K citovanému rozhodnutí městský soud nejprve uvádí, že vychází z pozdějšího znění zákona, přičemž zde uvedený §4 odst. 3 zákona zní: „provozování loterií a jiných podobných her se rozumí činnost směřující k uvedení loterií a jiných podobných her do provozu, včetně zprostředkovatelských, organizačních, finančních, technických a dalších služeb souvisejících se zajištěním provozu těchto her a jejich řádné ukončení a vyúčtování. Provozování loterií se také rozumí vykonávání všech dalších činností, které provozovateli ukládají jiné právní předpisy.“
92. V rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 1 As 74/2018 – 40, pak Nejvyšší správní soud uvedl: „[p]okud existuje osoba, která disponuje povolením k provozování loterií, jedná se o „provozovatele v právním smyslu“, jak je definován v § 1 odst. 7 zákona o loteriích. Dílčí činnosti, které vykonává pro provozovatele jiná osoba, jsou pak „kryty“ vydaným povolením, z tohoto důvodu se nejedná o nepovolené provozování loterie danými osobami. Nicméně pokud taková osoba vykonává běžné činnosti nezbytné pro řádný provoz loterijních přístrojů a plnění, které poskytuje, nemá pouze pasivní povahu typickou pro nájem, lze i takovou osobu vnímat jako „provozovatele v ekonomickém smyslu“ (viz např. rozsudky ze dne 28. 3. 2012, č. j. 1 AfS 22/2012 - 53, č. 2629/2012 Sb. NSS, a ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 AfS 13/2013 - 30).

Naopak, pokud zde není žádná osoba, která by disponovala oprávněním k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydaným ministerstvem, je za provozování loterie nebo jiné podobné hry odpovědný každý, kdo vykonává činnosti uvedené v § 4 odst. 3 zákona o loteriích. Výklad zastávaný stěžovatelem, že za daný správní delikt je možno postihnout pouze provozovatele v „právním smyslu“, tedy osobu, která disponuje povolením, by ve svém důsledku vedl ke zcela absurdnímu závěru, že v případě, kdy potřebné povolení nebude mít nikdo, nebude možno nikoho za provozování nepovolených loterií potrestat, neboť zde neexistuje provozovatel ve smyslu § 1 odst. 7 zákona o loteriích. Takový výklad by umožnil obcházení zákona o loteriích a zcela znemožnil dosažení účelu, který daný zákon sleduje (viz rozsudek č. j. 1 As 207/2018 - 32).“(bod 45 a 46 rozsudku).

93. Z uvedeného vyplývá, že první žalobní námitka důvodná není.
94. Na žalobce je třeba nepochybně nahlížet jako na provozovatele „v ekonomickém smyslu“. Argumentace žalobce, že provozovatelem hazardních her může být jen jediná osoba, rovněž neobstojí.
95. Podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona, *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 7 odst. 2 provozuje hazardní hru.*

96. Podle § 7 odst. 2 písm. b) zákona, *zakazuje se provozovat hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení, nebo která nebyla řádně ohlášena podle tohoto zákona.*
97. Za situace, kdy skupina 888 nedisponovala povolení k provozování internetových her, toto povolení neměla ani společnost Virtual Digital Services Limited, nastává skutečnost předvídaná shora citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Nezbytným povolením nedisponovala žádná ze společností holdingu 888, za provozování nepovolené loterie je proto možno potrestat každý subjekt, který se na provozování loterie ekonomicky, organizačně nebo technicky podílel.
98. Provozovatelem může být z hlediska odpovědnosti za přestupek více osob a rovněž výklad § 5 zákona umožňuje za protiprávní jednání více osob sankcionovat.
99. Ani námitka, že systematika právní úpravy nepřipouští, že by žalobce mohl spáchat delikt podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona neobstojí. Žalobce dovozuje, že podle § 1 písm. a) zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, by, pokud by byl označen za provozovatele hazardních her byl povinen též platit daň.
100. Podle § 1 písm. a) zákona č. 187/2016 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2017, *poplatníkem daně z hazardních her je*
 - a) *držitel základního povolení podle zákona upravujícího hazardní hry nebo ten, kdo provozuje hazardní hru, k jejímuž provozování je takového povolení potřeba, nebo*
 - b) *ohlašovatel hazardní hry nebo ten, kdo provozuje hazardní hru, k jejímuž provozování je potřeba ohlášení.*
101. V písmenu a) jsou řešeny osoby, které provozují hazardní hry, jejichž provozování vyžaduje základní povolení podle zákona o hazardních hrách (jde o loterie, kursové sázky, totalizátorové hry, bingo, technickou hru a živou hru). Na rozdíl od dosavadní právní úpravy poplatníka odvodu z loterií a jiných podobných her k tomu, aby se osoba stala poplatníkem daně z hazardních her, postačí, aby tato osoba naplnila alespoň jednu z těchto dvou podmínek (osoba může splňovat i obě podmínky zároveň): 1) osoba má (je držitelem) základní povolení podle zákona o hazardních hrách, 2) osoba hazardní hru vyžadující základní povolení provozuje.
102. Z komentářové literatury vyplývá, že: *„z hlediska zákona o dani z hazardních her postačí, že osoba má toto povolení, nemusí tak fakticky hru uskutečňovat. Nicméně v případě, že tato osoba nebude uskutečňovat žádnou hazardní hru vyžadující základní povolení, bude její základ daně nulový (s případnou výjimkou u technické hry). Naopak poplatníkem je rovněž každá osoba, která hazardní hru vyžadující základní povolení provozuje, aniž by měla takové povolení (osoby uvedené v § 6 odst. 1 zákona o hazardních hrách) nebo takové povolení mít vůbec nemůže (ostatní osoby, například osoba se sídlem mimo území Evropské unie a států, které jsou smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru). Poplatníkem je tedy jak ten, kdo provozuje hazardní hru podle zákona o hazardních hrách legálně, tak ten, kdo ji podle tohoto zákona provozuje nelegálně. Tím se napravuje dosavadní nevyhovující stav, kdy v případě nelegálního provozování hazardní hry (resp. loterie nebo jiné podobné hry) neexistuje poplatník, protože osoba, která provozuje hazardní hru bez povolení, není provozovatelem, tudíž ani poplatníkem, a není možné stanovit a vybrat odvod z loterií a jiných podobných her. Zejména půjde o případy, kdy orgán dozoru nad dodržováním povinností podle zákona o hazardních hrách (tj. Ministerstvo financí nebo celní úřad), který bude primárně vykonávat vyhledávací činnost, odhalí subjekt, který provozuje hazardní hru bez základního povolení. Orgán dozoru o*

nelegálním provozování informuje správce daně z hazardních her. Správce daně bude moci v takovém případě přistoupit k doměření daně z hazardních her, pokud osoba nelegálně provozující hazardní hru své daňové povinnosti nebude plnit.“ [BOHÁČ, Radim a Hana KRASULOVÁ. § 1 POPLATNÍK DANĚ. In: BOHÁČ, Radim a Hana KRASULOVÁ. Zákon o dani z hazardních her: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-1-4]. ASPI_ID KO187_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X].

103. Z uvedeného vyplývá, že není možné slučovat (jak činí žalobce) daňovou povinnost držitele základního povolení a provozovatele hazardní hry. V projednávané věci nebylo základní povolení vydáno ani žalobci, ani společnosti Virtual Digital Services Limited ani Skupině 888, bez ohledu na daňovou povinnost se přestupku podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona mohl dopustit každý, kdo se na provozování hazardní hry podílel nebo její provozování zajišťoval.
104. První žalobní námitka není důvodná.
105. **Ve druhé žalobní námitce** žalobce argumentuje dobrou vírou s tím, že se spolehl (respektive Skupina 888) na ujištění žalovaného, že žalovaný vzhledem k faktické nemožnosti získat povolení k provozování internetových her nebude stávající provozovatele internetových her penalizovat.
106. V důvodové zprávě k § 73 zákona č. 186/2016 Sb., je uvedeno: „[v]zhledem k neustále vzrůstající oblíbenosti poskytování hazardních her prostřednictvím internetu se stala dosavadní právní úprava nedostačující požadavkům a možnostem trhu s hazardními hrami. Prakticky všechny hazardní hry je možné provozovat prostřednictvím internetu. Restriktivní regulace by byla proti smyslu a účelu zákona, neboť ze současných zkušeností je známo, že účastník hazardní hry si vždy k účasti na hazardní hře cestu zajistí, bohužel však na internetových stránkách, kde stát nemůže zajistit příslušnou míru ochrany. S ohledem na uvedené je tak nutno zavést odpovídající právní úpravu, která zajistí dostatečnou ochranu účastníků hazardní hry, ale i plnění daňové povinnosti.“
107. Je zřejmé, že úmysl zákonodárce směřoval k pevně dané regulaci internetových her, možná ujištění ze strany žalovaného, jichž se žalobce dovolává, nemohou vyvinut žalobce z jednání, kterého se dopustil.
108. Ostatně pod bodem 40 doplnění žaloby ze dne 15. 4. 2019 žalobce sám uvádí, že již 16. 12. 2016 Skupina 888 prostřednictvím své dceřiné společnosti podala žádost o vydání základního povolení pro provozování kurzových sázek, technické hry a živé hry prostřednictvím internetu, je tedy zřejmé, že žalobce, respektive Skupina 888 si povinnosti disponovat základním povolením byla dobře vědoma.
109. K zásadě legitimního očekávání se podrobně vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07, v němž uvedl, že „ke znakům právního státu neoddělitelně patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v článku 1 odst. 1 Ústavy; povaha materiálního právního státu přitom obsahuje s ním rovněž spjatou maximu, podle níž, jestliže někdo jedná v (oprávněné) důvěře v určitý zákon (resp. v právo jako takové), nemá být ve své důvěře zklamán. Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnícká nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v důvěře v trvalý výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně (zde) konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy. Přehodnocení výkladu ze strany

správních úřadů nebo soudů, za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů, není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí však, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně“.

110. Problematikou zásady legitimního očekávání v souvislosti se zavedenou správní praxí se opakovaně zabíral i Nejvyšší správní soud. V usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, rozšířený senát zdůraznil, že „[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“
111. V projednávané věci zjevně popsaná situace nenastala. Ustanovení zákona č. 186/2016 Sb., § 86 až 80, § 91, 92, § 97 až 100 a § 109 až 112 nabyly účinnosti 15. 6. 2016, ostatní ustanovení nabyly účinnosti 1. 1. 2017. Ohledně provozování internetových her vznikla situace nová, upravená novou právní úpravou, přičemž subjektům podnikajícím na tomto trhu byla změna situace známa a dopředu se na ni mohly připravit. O porušení principu legitimního očekávání zde zjevně nejde a rovněž druhá žalobní námitka důvodná není.
112. **Ve třetí žalobní námitce** žalobce namítl diskriminační charakter právní úpravy a jeho rozpor s právem Evropské Unie a dále skutečnost, že získat základní povolení bylo v rozhodné době objektivně nemožné.
113. K rozporu právní úpravy s právem EU a její diskriminačnímu charakteru, městský soud v obecné rovině konstatuje, že regulace loterií a sázek není upravena v žádném přímo aplikovatelném unijním předpise. V oblasti regulace loterií a sázek neexistuje pro Českou republiku unijní závazek, který by musela Česká republika provádět. Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, která má za cíl usnadňovat výkon svobody usazování pro poskytovatele služeb, v článku 2 odst. 2 písm. h) ze své působnosti explicitně vylučuje hazardní hry. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována.
114. Pro použitelnost čl. 56, jehož se žalobce dovolává, je nezbytná existence přeshraniční situace, což znamená, že cestuje 1. poskytovatel, nebo 2. příjemce, nebo 3. služba jako taková. Čl. 56 SFEU se nepoužije na situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí jenom v jednom členském státě, viz bod 47 rozsudku Ullens de Schooten, č. C-268/15: „[s]mlouvy o FEU v oblasti svobody usazování, volného pohybu služeb a volného pohybu kapitálu se nepoužijí na situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. března 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, bod 42 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 30. června 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, bod 21).“ Citovaná podmínka je nepochybně splněna, neboť žalobce je zahraniční právnická osoba.
115. Podle rozsudku ve věci Anomar, č. C-6/01, vnitrostátní právní úprava, která omezuje provozování hazardních nebo sázkových her na určitých místech, může představovat omezení volného pohybu služeb, nicméně podle rozhodnutí ve věci Carmen Media Group, č. C-46/08, přísluší každému členskému státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně činnosti této povahy, konkrétně viz bod 46, v němž se uvádí: „[z] judikatury Soudního dvora tak vyplývá, že

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

přísluší každému členskému státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně činnosti této povahy, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly, přičemž nezbytnost a přiměřenost takto přijatých opatření musejí být posouzeny pouze s ohledem na sledované cíle a úroveň ochrany, kterou zamýšlejí dotčené vnitrostátní orgány zajistit (viz v tomto smyslu zejména výše uvedené rozsudky Läärä a další, body 35 a 36; Zenatti, body 33 a 34, jakož i rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Sb. rozh. s. I-7633, bod 58).“ (zvýrazněno soudem)

116. Ve věci Gebhard, č. C-55/94, SDEU stanovil podmínky souladnosti omezení s právem EU, kdy pod bodem 37 uvedl: „[i]t follows, however, from the Court's case-law that national measures liable to hinder or make less attractive the exercise of fundamental freedoms guaranteed by the Treaty must fulfil four conditions: they must be applied in a nondiscriminatory manner; they must be justified by imperative requirements in the general interest; they must be suitable for securing the attainment of the objective which they pursue; and they must not go beyond what is necessary in order to attain it (see Case C- 19/92 Kraus v Land Baden-Württemberg [1993] ECR I - 1663, paragraph 32).“ „Z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že vnitrostátní opatření, která mohou bránit výkonu základních svobod zaručených smlouvou nebo je učinit méně atraktivními, musí splňovat čtyři podmínky: musí být uplatňována

[1.] nediskriminačním způsobem;

[2] musí být odůvodněny naléhavými požadavky obecného zájmu;

[3] musí být vhodné k zajištění dosažení cíle, který sledují; a

[4] nesmí jít nad rámec toho co je nezbytné pro dosažení daného cíle“

117. Souladností právní úpravy s ústavním pořádkem a potažmo právem EU se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/16 ze dne 14. 2. 2017. Byť přezkum byl ze strany Ústavního soudu zaměřen na ustanovení § 82, § 84 a § 123 odst. 5 zákona č. 186/2016 Sb., obecná východiska nálezu lze vztáhnout i na věc nyní projednávanou.

118. Pod body 25, 26 a 27 nálezu Ústavní soud uvádí: „cíl napadené úpravy lze popsat následujícím způsobem: Na rozdíl od standardních (kamenných) provozoven je provozování hazardních her na internetu (obecně) podstatně hůře kontrolovatelné i nebezpečnější, a to již tím, že se k internetovým hrám při absenci účinné regulace lze připojit v podstatě odkudkoli, mohou se jich účastnit snadno i děti nebo patologičtí hráči, hry probíhají rychleji a jde v nich o vyšší částky. Nelegální hazardní hry na internetu často unikají jakémukoli zdanění, a to jak v cílové zemi, kde jsou nabízeny, tak i v zemi, odkud jsou provozovány. Tím, že nepodléhají regulaci ani zdanění, nabízejí výhodnější kurzy (výhry), pro hráče jsou atraktivní a navíc je neomezují co do věku, limitů sázek apod. - tomu mají zabránit napadená ustanovení.

119. Státy proto volí patrně jediné účinné (byť nikoli dokonalé) řešení, a sice zablokování přístupu k internetovým stránkám, na nichž jsou nelegální hazardní hry nabízeny. Hazardní hry bývají provozovány ze vzdáleného zahraničí, odpovědné osoby jsou fakticky nedostižné (a nepostižitelné) a jednotlivé státy proto často postupují tak, že povinnost blokovat přístup k závadným webům ukládají poskytovatelům připojení k internetu, jejichž úkolem je efektivně, avšak pouze s vynaložením takového úsilí a nákladů, které od nich lze rozumně požadovat, zablokovat svým zákazníkům přístup k nelegálnímu hazardu na internetu.

120. *Ústavní soud aprobuje ty z cílů právní úpravy, kterými jsou ochrana rozpočtových zájmů státu, zamezení daňovým únikům a praní špinavých peněz. Cíle úpravy byly vymezeny i v důvodové zprávě k návrhu zákona o hazardních hrách (sněmovní tisk 578/0, 7. volební období od 2013, Zvláštní část, K § 82, dostupná na www.psp.cz, dále jen "důvodová zpráva"). Uvádí se zde, že "v současné době provozuje hazardní hry prostřednictvím internetu 8 společností, které mají povolení Ministerstva financí. Navrhovaná právní úprava umožní legální přístup na trh i dalším společnostem z ostatních zemí EU. Tím by na první pohled mohlo dojít ke zvýšení konkurence pro stávající provozovatele. Vzhledem k tomu, že zahraniční společnosti již na českém trhu podnikají, byť nelegálně, tak by dopad na stávající společnosti měl být spíše pozitivní, neboť dojde k vyrovnaní podmínek na trhu zejména v oblasti placení daní." Důvodová zpráva odkazuje na názory expertů, kteří roční daňovou ztrátu v důsledku nelegálního podnikání zahraničních provozovatelů hazardních her na internetu vyčíslili na 600 mil. Kč (podle Nejvyššího kontrolního úřadu), resp. 716 mil. Kč (analýza společnosti KPMG Česká republika, s.r.o., srov. Obecná část, oddíly 3.3 a 3.6 důvodové zprávy)." (podtrženo soudem)*
121. *V důvodové zprávě k § 82 zákona je uvedeno: „vzhledem ke skutečnosti, že nejen na vnitrostátní úrovni, ale i na úrovni mezinárodní jsou hazardní hry stavěny na okraj společenských aktivit a jsou všeobecně uznávány negativní důsledky s jejich provozováním spojené, přináší zákon možnost zamezení provozování hazardních her na internetu, k nimž nebylo uděleno povolení. Účelem opatření upraveného v tomto ustanovení je také důkladné zajištění ochrany zájmů jak legálně provozujících osob, tak účastníků hazardních her, ze strany veřejné moci, neboť u internetových her, ke kterým nebylo uděleno povolení, nelze zaručit, že naplní požadavky stanovené tímto zákonem. Díky těmto opatřením pravomocím tak může dojít k zajištění ochrany zájmů jak legálně provozujících osob, tak účastníků hazardních her. Sekundárním doprovodným důsledkem je pak také ochrana fiskálních zájmů státu v návaznosti na zamezení daňovým únikům.“*
122. *Jak je zřejmé z vyjádření žalobce, Skupina 888 je globálním provozovatelem hazardních her, sám žalobce (viz bod 2 doplnění žaloby ze dne 15. 4. 2019) uvádí, že provozuje hazardní hry vzdáleným přístupem výhradně mimo území Evropské unie, přičemž je držitelem platného povolení k provozování hazardních her uděleného Gibraltarským licenčním úřadem, který žalobce také reguluje.*
123. *Městský soud vyšel ze zjištění, že žalobce, který disponuje cizozemským povolením k provozování hazardních her, provozoval internetové hry na území České republiky, aniž by k tomu měl, na rozdíl od jiných společností (viz bod 119 rozsudku) řádné povolení.*
124. *Přijatá úprava:*
125. **[Ad 1] není diskriminační.** *Podle ustálené judikatury SDEU platí, že pravidla rovného zacházení zakazují nejen zjevnou diskriminaci založenou na sídle společností, ale také všechny formy skryté diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (obdobně viz zejména rozsudky ze dne 14. února 1995, Schumacker, C-279/93, Recueil, s. I-225, bod 26; ze dne 22. března 2007, Talotta, C-383/05, Sb. rozh. s. I-2555, bod 17, a ze dne 18. března 2010, Gielen, C-440/08, Sb. rozh. s. I-2323, bod 37). K čl. 56 SFEU SDEU v rozsudku Essent Energie Productie, č. C 91-13, uvádí: „...[v]yžaduje (článek 56 SFEU) nejen vyloučení jakékoliv diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoliv omezení, i když se toto omezení použije bez rozdílu na vnitrostátní poskytovatele a*

na poskytovatele z jiných členských států, pokud může znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivními činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, ve kterém legálně poskytuje podobné služby (viz rozsudky Komise v. Lucembursko, C-445/03, EU:C:2004:655, bod 20, a Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 36).“(bod 44). (...) „[a]však vnitrostátní právní úprava oblasti, která nebyla na unijní úrovni harmonizována a která se bez rozdílu uplatňuje na všechny osoby nebo podniky vykonávající činnost na území dotyčného členského státu, může být odůvodněná i přes svůj omezující účinek na volný pohyb služeb, pokud odpovídá naléhavému důvodu obecného zájmu a tento zájem již není chráněn pravidly, kterým poskytovatel služeb podléhá v členském státě, kde je usazen, je způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz rozsudky Komise v. Lucembursko, EU:C:2004:655, bod 21; Komise v. Německo, EU:C:2006:49, bod 31, a Komise v. Rakousko, EU:C:2006:595, bod 37)“ (bod 48, zvýrazněno soudem).

126. Nová právní úprava odstranila nerovnost mezi subjekty, které provozovaly internetové hry na základě platného povolení a těmi, kteří tak činili, aniž by tímto povolením disponovali, zneužívající absenci právní úpravy, právě jako žalobce. Přijetím zákona č. 186/2016 Sb., bylo podnikatelské prostředí narovnáno, nikoli zdeformováno, neboť pro všechny subjekty začaly platit shodné podmínky. Zároveň bylo stanoveno dostatečně dlouhé období (od 30. 6. 2016 do 1. 1. 2017), aby se podnikatelé mohli na změnu právní úpravy připravit.
127. **[Ad 2] byla odůvodněna naléhavými požadavky obecného zájmu.** V rozsudku Stanley International Betting a Stanleybet Malta, č. C-463-13, SDEU svěřuje vnitrostátním orgánům širokou posuzovací pravomoc k tomu, aby stanovily požadavky, které s sebou nese ochrana spotřebitele a společenského pořádku, jsou-li jinak dodrženy podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora (viz též Digibet a Albers, C-156/13, bod 32). V rozsudku Gambelli k tomu uvádí: „[n]ejprve je třeba uvést, že pokud Soudní dvůr ve výše uvedených rozsudcích Schindler, Läära a další a Zenatti připustil, že omezení herních činností mohou být odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako je ochrana spotřebitele, předcházení podvodům a zabránění tomu, aby občané byli naváděni k nadměrným útratám za hru, pak je ještě zapotřebí, aby omezení založená na takovýchto důvodech a na nutnosti zabránit narušování společenského pořádku byla způsobilá zaručit uskutečnění uvedených cílů v tom smyslu, že tato omezení musejí uceleně a systematicky přispívat k omezování sázkových činností.“ (bod 67)
128. Při posouzení, zda přijaté omezení sloužilo ochraně důležitého společenského zájmu, městský soud vedle judikatury SDEU (vedle již citovaných viz též Stoß and Others bod 97, 98 101 a 102, nebo Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International bod 59 nebo Digibet a Albers, C-156/13) vycházel především z principu, že „v rámci právních předpisů slučitelných se Smlouvou přísluší vnitrostátním orgánům v rámci jejich posuzovací pravomoci volba takových způsobů organizace a kontroly činností provozování a praxe hazardních nebo sázkových her,“ viz rozsudek ve věci Carmen Media Group, bod 59 a též Anomar a další bod 88. Podle citované judikatury omezení hazardních her může být odůvodněno takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru.
129. Naléhavý požadavek obecného zájmu městský soud spatřuje v tehdy nastalé situaci, kdy na trhu nabízely internetové hazardní hry společnosti disponující k tomu povolením a společnosti, které toto povolení neměly, a jinak, než sjednocením podmínek pro všechny

provozovatele nebylo možno ochránit spotřebitele před možným zneužitím této situace, některými společnostmi.

130. **[Ad 3] k zajištění dosažení sledovaného cíle byla vhodná.** V rozsudku HIT a HIT LARIX č. C-176/11 SDEU říká: „[p]řiměřenost, tedy být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení. Kromě toho je v tomto kontextu třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem. Tato omezení musejí být v každém případě uplatňována nediskriminujícím způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, body 59 až 61, jakož i citovaná judikatura).“ Přičemž pojem „soudržný a systematický způsob“ dále SDEU vysvětluje v rozsudku Admiral Casinos č. C 465-15 a to pod bodem 34 takto: „[z] vlastního použití slovního spojení „soudržným a systematickým způsobem“ přitom vyplývá, že dotyčná právní úprava musí odpovídat cíli omezení herních příležitostí a potírání kriminality spojené s těmito hrami nejen v době jejího přijetí, ale rovněž po jejím přijetí.“ (viz též bod 56 rozsudku ve věci Pfleger a další č. C-390/12).
131. Z důvodové správy k § 7 zákona č. 186/2016 Sb., vyplývá, že „hazardní hry výslovně upravené novou právní úpravou je však možné provozovat pouze na základě povolení nebo ohlášení podle podmínek stanovených tímto zákonem. Jak již bylo zmiňováno výše, širokou a odbornou veřejností jsou hazardní hry vnímány jako jev postavený na okraj současné společnosti, se kterým je spojena celá řada negativních skutečností, a proto tato oblast vyžaduje veřejnoprávní regulaci.
132. V případě hazardních her, které podléhají veřejnoprávní regulaci, je podstatným rysem zaručení rovných podmínek a rovné možnosti výhry všem účastníkům hazardní hry (tzn. například nesmí být zvýhodněná žádná skupina účastníků hazardní hry). Není-li tato náležitost splněna, je provozování takovéto hazardní hry zakázáno.“
133. Dosažení uvedených cílů nebylo možné jinak, než přijetím sjednocující právní úpravy, přičemž zavedení jednotného povolení pro všechny subjekty bylo vhodným a zároveň nediskriminačním nástrojem.
134. **[Ad 4] byla přiměřená.** SDEU v bodě 52 rozsudku ve věci Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281), rozhodl, že vnitrostátní soud musí provést celkové posouzení okolností, za kterých byla omezující právní úprava přijata a uplatňována. Podle bodu 32: „posouzení proporcionality se nemůže omezit na analýzu situace, která existovala v době přijetí dotyčné právní úpravy, ale že toto posouzení musí rovněž vzít v úvahu fázi – nutně následnou – kterou je provádění této právní úpravy.“
135. Obdobně se vyjadřuje v již citovaném rozsudku Admiral Casinos, v němž uvádí: „je třeba konstatovat, že při posuzování proporcionality musí být přístup předkládajícího soudu nikoliv statický, nýbrž dynamický v tom smyslu, že musí vzít v úvahu vývoj okolností, ke kterému došlo po přijetí uvedené právní úpravy. Při posuzování proporcionality vnitrostátní restriktivní právní úpravy v oblasti hazardních her je třeba se opřít nejen o cíl této právní úpravy v době jejího přijetí, ale i o účinky uvedené právní úpravy posuzované po jejím přijetí.“ (bod 36 a 37).
136. Analýzu společenského vývoje před přijetím právní úpravy provedl již Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/16 ze dne 14. 2. 2017. Z důvodové zprávy k § 73 zákona vyplývá, že „zákon umožňuje prostřednictvím internetu provozovat všechny druhy

hazardních her upravených zákonem v ust. 3 odst. 2 písm. a) až f), nevylučuje-li to samotná povaha provozování těchto hazardních her dálkovým přístupem prostřednictvím internetu, avšak musí být splněny a zachovány všechny požadavky a podmínky stanovené zákonem s přiměřeným použitím v určitých případech.“

137. Je zjevné, že situace před přijetím právní úpravy byla z hlediska zejména ochrany spotřebitelů před rizikovým hraním a rozvoji závislostí zcela nedostatečná, přijatá právní úprava i nadále umožňovala hraní internetových her, zavedla však jednotnou regulaci pro všechny subjekty, které takové hry na internetu nabízely.
138. Součástí třetí žalobní námitky žalobce učinil tvrzení, že získat základní povolení bylo v rozhodné době nemožné a pokud by žalobce přerušil svou činnost k 1. 1. 2017, byl by diskriminován oproti domácím provozovatelům, kteří činnost přerušit nemuseli.
139. Městský soud předně konstatuje, že ani žalobcem tvrzená okolnost by ho nemohla vyvinut ze spáchání přestupku.
140. Shodná námitka žalobce byla již žalovaným vypořádána v napadeném rozhodnutí a městský soud se s argumentací žalovaného (str. 43 až 47 rozhodnutí) ztotožnil. Předně je třeba konstatovat, že prováděcí vyhláška podle § 133 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb., kterou měl být určen *rozsah technických parametrů pro zařízení, jejichž prostřednictvím jsou hazardní hry provozovány, požadavků na ochranu a uchovávání herních a finančních dat a jejich technické parametry*, vydána nebyla, byl však vydán Standard Ministerstva financí k provozování hazardních her podle zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách ze dne 21. 12. 2016.
141. Podmínky pro udělení základního povolení podle § 85 a násl. nerozlišovaly mezi tuzemským a zahraničním žadatelem, s výjimkou § 91 odst. 4 zákona, který ovšem pouze konkretizoval, jakým způsobem mají zahraniční subjekty (nepodléhající pravomoci orgánů finanční správy ČR) prokazovat svou bezdlužnost.
142. Městský soud v Praze se rovněž plně ztotožňuje s argumentací žalovaného s tím, že předchozí právní úprava nebyla aplikovatelná na zahraniční provozovatele, zatímco provozovatelé tuzemští již předtím museli splňovat poměrně přísné podmínky vyplývající z předchozí právní úpravy pro vydání povolení. Zahraniční provozovatelé tedy profitovali z absence jednotné právní úpravy. Z tohoto důvodu také nebylo možno postupovat tak, aby povolení českých provozovatelů k datu nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách byla ukončena, a všichni provozovatelé by byli nuceni požádat o vydání základního povolení podle nové právní úpravy nově. Postavení žalobce je možné přirovnat k postavení subjektu, který se rozhodl podnikat v oblasti hazardních her nově. Nepochybně také tento subjekt bude z hlediska stále klientely v konkurenční nevýhodě oproti subjektům na tomto trhu již déle podnikajícím, to však nelze pokládat za diskriminační. Žalobcem zmiňovaný rozsudek SDEU ve věci C-463/13 Stanley International Betting není v projednávané věci přílehlavý.
143. Městský soud v Praze nepokládá za důvodnou ani třetí žalobní námitku.
144. **Ve čtvrté žalobní námitce** žalobce brojí proti popisu skutku, který je mu kladen za vinu s tím, že tento není vymezen dostatečně určitým způsobem a nemá oporu v provedeném dokazování, a to zejména co do délky tvrzeného nelegálního provozování internetové hry a údajného umožnění registrace osob, které mají bydliště na území České republiky v rozhodném období.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

145. Žalobní námitka není důvodná. Z provedených důkazů jednoznačně vyplývá, že počátek doby, kdy byl přestupek spáchán, byl stanoven na den 9. 1. 2017, což je den, kdy se zaměstnanec ministerstva zaregistroval na internetové stránce 888.casino. com a obdržel uvítací zprávu a informaci o získání bonusu. Tedy již od tohoto dne bylo možné internetové hry hrát. Stanovená doba pak byla ukončena sdělením žalobce ze dne 25. 1. 2017, že služby 888 nebudou hráčům s bydlištěm v České republice nadále nabízeny a účet zaměstnance bude ke dni 30. 1. 2017 uzavřen. Časové rozmezí 9. 1. 2017 až 30. 1. 2017, žalovaný, respektive správní orgán prvního stupně stanovil zcela v souladu s provedeným dokazováním.
146. Podle § 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, jímž se vydání prvostupňového rozhodnutí řídilo, musí výroková část rozhodnutí o přestupku obsahovat popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání; podle písm. b) citovaného ustanovení pak výroková část takového rozhodnutí musí obsahovat právní kvalifikaci skutku. Rovněž z ustálené judikatury správních soudů plyne, že při rozhodování správních deliktů musí být jak řádný popis skutku, tak i jeho právní kvalifikace součástí výroku správního rozhodnutí. Lze poukázat zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, podle něhož je podstatné, aby výrok rozhodnutí obsahoval „*popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je potřeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným*“. Nejvyšší správní soud i v pozdější judikatuře opakovaně konstatuje, že smyslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným ze spáchání správního deliktu, je, aby jeho jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním (srov. rozsudky ze dne 8. 1. 2015, č. j. 9 As 214/2014 - 48, či ze dne 25. 6. 2015, č. j. 9 As 290/2014 - 53). Z judikatury přitom vyplývá, že řádně formulovaný výrok – v něm na prvním místě konkrétní popis skutku – je zcela nezastupitelnou částí rozhodnutí.
147. Podle názoru soudu popis skutku v nyní projednávané věci nároky kladené judikaturou zcela splňuje, jestliže skutek vymezuje tak, jak je ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně popsáno.
148. Pokud jde o námitku, že správní orgány vycházely toliko z e-mailové komunikace, je třeba předně připomenout, že podle § 51 odst. 1 správního řádu, *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek*. Za situace, kdy celé jednání žalobce probíhalo na internetu, ve virtuálním prostředí a žalobce ani nemá sídlo v České republice, je nepochybně přípustné, aby správní orgán jako důkaz využil právě ty podklady, které ve virtuálním světě obstaral a to včetně e-mailové komunikace a scanů obrazovky.
149. Žalobce byl se všemi důkazy seznámen při jednání dne 6. 9. 2017. Pokud jde o navrhované důkazy výslechy svědků, platí, že správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§52 věta druhá správního řádu).
150. Jelikož skutkový stav z důkazů shromážděných správním orgánem nepochybně vyplývá, správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud výslech svědků neprovedl; ze stejného důvodu pak důkaznímu návrhu žalobce nevyhověl rovněž ani soud.
151. **V páté žalobní námitce** žalobce brojí proti uložené sankci.

152. Žalobce namítá, že podle ustanovení § 129 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2017 se při určení druhu sankce a její výměry přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán. Toto ustanovení bylo zrušeno a nahrazeno ustanovením hlavy VII přestupkového zákona kodifikujícími obecná pravidla pro ukládání správních trestů. Podle ustanovení § 112 odst. 3 zákona o přestupcích a odpovědnosti za ně se na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty ode dne nabytí účinnosti přestupkového zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější. Žalobce má za to, že právní úprava obsažená v hlavě VII přestupkového zákona je pro pachatele obecně výhodnější, když tím, že výslovně vymezuje detailnější a přesnější pravidla pro ukládání správních trestů nežli zrušené ustanovení § 129 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb. a tím lépe naplňuje zásadu zákonnosti správního trestání, zužuje prostor pro libovůli správního orgánu při ukládání trestů. Z tohoto důvodu měla být sankce uložena podle nové právní úpravy, a jelikož tak žalovaný neučinil, porušil tak zásadu subsidiarity trestní represe a z ní vyplývající závěry plynoucí z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu.
153. Argumentace žalobce svědčí o nepochopení principu aplikace pozdější, pro pachatele přestupku příznivější, právní úpravy. Pozdější právní úpravou je myšlen zákon platný v době rozhodování o trestnosti a uložení trestu (k tomu viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46).
154. Podle § 123 odst. 7 písm. a) zákona 186/2012 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2017, *za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta do 50 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle písmene a), b), c), d), e), f), n) nebo r).*
155. Právní úprava pozdější, provedená zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích stanovila, že *za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 50 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle písmene a), b), c), d), e), f), n) nebo r).* Maximální výše uložené sankce se nezměnila.
156. Městský soud se ztotožňuje s právní úvahou provedenou žalovaným a zejména s právním názorem, který ve skutkově obdobné věci vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 18. 12. 2020, č. j. 14Af 50/2019-77, zde městský soud uvedl: „*[p]lovinnost stanovená v § 27 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 písm. d) zákona o hazardních hrách ve znění účinném do 30. 6. 2017, tj. v době spáchání skutku, zůstala i v době rozhodování zachována. Skutková podstata správního deliktu podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách, platná ke dni spáchání správního deliktu, pak byla vtělena do skutkové podstaty zakotvené v § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách, ve znění účinného od 1. 7. 2017, takže k zániku protiprávnosti nedošlo (došlo pouze k úpravě označení protiprávního jednání, kdy byl pojem správní delikt nahrazen termínem přestupek). Výše možné sankce také zůstala zachována, kdy dle § 123 odst. 7 písm. a) zákona o hazardních hrách, ve znění platném do 30. 6. 2017, byl předmětný správní delikt postižitelný pokutou až do výše 50 000 000 Kč a zákon o hazardních hrách účinný od 1. 7. 2017 stanovil v § 123 odst. 7 písm. a) citovaného zákona možnost uložit za přestupek sankci pokuty až do výše 50 000 000 Kč. K žádným zásadním změnám ve vymezení protiprávnosti jednání tak nedošlo a rovněž horní hranice sazby pokuty zůstala zachována. V nové právní úpravě (ve smyslu účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky) byla pouze pro žalobce příznivěji zakotvena možnost upustit od uložení správního trestu nebo udělit správní trest ve formě napomenutí. Za této situace soud musí korigovat závěry*

žalovaného, že by pozdější právní úprava zákona o hazardních hrách, ve spojení se zákonem o odpovědnosti za přestupky, nebyla pro žalobce příznivější. Pokud mohlo být dle nové právní úpravy upuštěno od uložení správního trestu nebo udělen správní trest ve formě napomenutí, zajisté byla tato nová právní úprava jako celek pro žalobce příznivější.“

157. *Pro hodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí jako celku je však zásadní, že provedená novelizace zákona o hazardních hrách žádné zásadní změny v hodnocení protiprávnosti žalobcova jednání nepřinesla a též výše pokuty zůstala zachována, protože by se nejevilo důvodným, aby pouze z výše uvedeného důvodu soud přistoupil k derogaci žalobou napadených rozhodnutí. Obzvláště pokud žalovaný při určení výše sankce nepostupoval v rozporu s pravidly danými zákonem o odpovědnosti za přestupky (viz dále) a na základě jeho úvah nebylo vůbec na místě uložit trest ve formě napomenutí či upustit od uložení pokuty. Derogace napadených rozhodnutí z tohoto důvodu by byla pouze formalistickým úkonem soudu, který by neměl žádný reálný dopad na právo žalobce, pouze by prodloužil délku správního řízení.“* Městský soud v nyní projednávané věci neshledal žádné okolnosti, pro které by bylo namístě se od citovaných závěrů odchýlit.
158. Napadenému rozhodnutí není z hlediska podmínek pro uložení pokuty co vytknout. Správní orgán prvního stupně při určení druhu a výměry pokuty hodnotil kritéria uvedená v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a dospěl k závěru, že význam zájmu chráněného zákonem o hazardních hrách spočívá v řádném provozování hazardní hry způsobem, který je souladný, jak se zákonem o hazardních hrách, tak i s příslušnými podmínkami uvedenými v základním povolení a schváleným herním plánem. Hraní internetových hazardních her může mít pro jednotlivce nebo rodinu, a tím i pro celou společnost, vážné ekonomické a sociální dopady. Je ve veřejném zájmu, aby stát v rámci zajištění generální prevence problémového hráčství, ochrany nezletilých osob, ochrany spotřebitelů, ochrany zdraví a ochrany před kriminální činností, stanovil tomu odpovídající cíle své politiky v oblasti hazardních her.
159. Pokud jde o závažnost přestupku, správní orgán spatřoval nebezpečnost jednání žalobce v tom, že na rozdíl od standardních (kamenných) provozoven je provozování hazardních her na internetu podstatně hůře kontrolovatelné a tím i nebezpečnější, a to již tím, že se k internetovým hrám při absenci účinné regulace lze připojit odkudkoliv, mohou se jich účastnit snadno i děti nebo patologičtí hráči, hry probíhají rychleji a jde v nich o vyšší částky.
160. Správní orgán vzal rovněž do úvahy skutečnost, že žalobce byl dílčím poskytovatelem služeb, podstatnou část nelegálních aktivit zajišťovala společnost Virtual Digital Services Limited. Správní orgán dále konstatoval, že přestupek spočíval v aktivním konání žalobce a probíhal veřejně prostřednictvím internetu s částečnou komunikací v českém jazyce. Jako okolnost svědčící v neprospěch žalobce vzal správní orgán do úvahy skutečnost, že žalobce, i přes opakované výzvy ze strany ministerstva k ukončení své činnosti tyto výzvy neuposlechl. Dále správní orgán prvního stupně vzal v úvahu, že nabídka nelegálních internetových hazardních her v posuzovaném období byla vedena snahou žalobce oslovit větší množinu potencionálních zákazníků a získat určitou konkurenční výhodu na trhu hazardního hraní a tedy i větší finanční prospěch, neboť značná část společností, které působily na nelegálním internetovém hazardním trhu na konci roku 2016, se následně z českého trhu stáhla a svou činnost ukončila.

161. Pokud jde o hodnocení závažnosti správního deliktu, soud se plně ztotožňuje se žalovaným, že tuto lze v případě provozování nelegální internetové hazardní hry označit za vysokou. Žalobce provozoval internetovou hazardní hru, aniž by disponoval platným povolením, ke hře se mohli, jak správně žalovaný uvádí, připojit i děti nebo patologičtí hráči, a hry probíhaly rychleji a hráč mohl rychleji prohrát vyšší peněžní částky.
162. Městský soud tedy konstatuje, že správní orgány náležitě posoudily závažnost spáchaného protiprávního jednání a toto hodnocení závažnosti správně zohlednily při určení výše uložené pokuty.
163. Lichá je rovněž námitka, že formulace užitá v prvostupňovém rozhodnutí svědčí o skutečnosti, že následek žalobcova jednání byl pouze ohrožovací a nikoli poruchový. K následkům spáchaného správního deliktu žalovaný v prvoinstančním rozhodnutí uvedl, že je značný jednak kvůli neexistenci hranic internetu, neboť účinek přestupkového jednání působí na celém území České republiky, a jednak kvůli samotné nabídce značně vysokého počtu jednotlivých nelegálních internetových her, přičemž počet hráčů je prakticky neomezený a stejně tak neomezená je i doba hraní. Rozsah následku správního deliktu tak exponenciálně roste a spolu s ním se zvyšuje i riziko výskytu sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her.
164. Jak uvedl městský soud v citovaném rozsudku ze dne 18. 12. 2020, č. j. 14Af 50/2019-77, „[s]oučástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů není následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů, nýbrž postačí pouhé jejich ohrožení. Ohrožovací následek tak v podstatě znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí. Objektem předmětného přestupku je zájem na tom, aby hazardní hry v prostředí internetu provozovaly pouze subjekty s platným povolením tak, aby mohly být lépe kontrolovány ze strany orgánů veřejné moci a hry provozovaly na základě schváleného herního plánu.“
165. V nyní projednávané věci se městský soud plně ztotožňuje se závěry čtrnáctého senátu, a sice že: „v dané věci byl tento zájem zjevně přímo porušen a nikoli ohrožen, neboť žalobce provozoval internetovou hazardní hru bez platného povolení. Tomu ostatně svědčí také skutečnost, že pracovník žalovaného se mohl snadno zaregistrovat k hazardní hře provozované žalobcem a této se také zúčastnit. Nedošlo tedy k pouhému ohrožení zájmu sledovaného právní úpravou, nýbrž k jeho porušení. A formulace odůvodnění nyní napadených rozhodnutí dle soudu nesvědčí opačnému závěru, a to ani v částech, v nichž se žalovaný obecně vyjadřoval k závažnosti žalobcova protiprávního jednání a jeho následkům“.
166. Ke způsobu spáchání činu žalovaný uvedl, že správní delikt spočíval v aktivním konání žalobce a probíhal veřejně prostřednictvím internetu a v českém jazyce. Žalobce namítá, že žalovaný takto porušil zásadu zákazu dvojího přičítání, neboť znak skutkové podstaty vytýkaného deliktu zohlednil k tíži žalobce i při stanovení výše pokuty.
167. Podle zásady zákazu dvojího přičítání platí, že k okolnosti, která je zákonným znakem trestného činu, nelze přihlédnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující.

168. K porušení uvedené zásady v projednávané věci nedošlo. Přestupku, který je žalobci kladen za vinu se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že v rozporu s § 7 odst. 2 provozuje hazardní hru. K porušení právní normy může dojít buď komisivním jednáním - konáním (jedinec se choval, jak neměl) nebo omisivním jednáním - nekonáním. Je zřejmé, že provozovat hazardní hru lze jen jednáním - konáním, tedy komisivně, avšak povaha tohoto jednání, může být různorodá, žalobce mohl pouze provozovat internetové stránky umožňující hrát hazardní hry a skutková podstata přestupku by byla naplněna, nebo mohl a také tak činil, na těchto internetových stránkách vybízet ke hře, „lákat“ hráče na vstupní bonusy a atraktivní výhry, tedy aktivním jednáním pobízet hráče a povzbuzovat jejich „hráčskou vášeň“. Právě na toto povzbuzování a lákání hráčů mířil správní orgán prvního stupně, když při stanovení výše pokuty použil slovo „aktivně“, porušení zásady dvojího přičítání se tím však nedopustil.
169. Jako další okolnost, která byla žalobci kladena k tíži, označil závěr žalovaného, že žalobce ve svém jednání pokračoval, ač byl vyzván, aby ho zanechal. Z opatřených důkazů se podává, že výzva k ukončení činnosti byla zaslána zástupkyni žalobce 18. 1. 2017, dne 23. 1. 2017 na ni žalobce reagoval, svou činnost ukončil dne 30. 1. 2017. Ačkoli je nepochybné, že ukončení činnosti si vyžádalo technická i organizační řešení, je z provedených důkazů zřejmé, že žalobce nezanechal své činnosti ihned po té, co výzvu obdržel a umožňoval hraní internetových hazardních her i v následujících dnech, žalovaný nepochybil, pokud k uvedené okolnosti přihlédl.
170. Za důvodnou městský soud nepokládá ani námitku žalobce, že žalovaný nepřihlédl k dolní hranici výše uložené pokuty (0 Kč). Ústavní soud obecně ve své judikatuře plédoval za zrušení stanovení minimální výše pokuty, neboť vytvoření dolní hranice eliminuje možnost správního uvážení příslušného orgánu veřejné moci, respektive se zmenšuje možnost plastičtějšího „ohodnocení“ protiprávního jednání pachatele správního deliktu a možnost diferencování závažnosti a okolností obdobného jednání různých přestupců (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS. 38/02, sp. zn. I. ÚS 416/04, sp. zn. Pl. ÚS. 52/13 či sp. zn. IV. ÚS 3062/14). V tomto ohledu tedy soud považuje za správné, že § 123 odst. 7 písm. zákona o hazardních hrách nestanoví dolní hranici pokuty, kterou lze za předmětný přestupek uložit. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže být zohledněna při určení výše pokuty, neboť pouze dává správnímu orgánu možnost v dostatečné míře reflektovat veškeré okolnosti každého jednotlivého případu. Je pak povinností správního orgánu vždy výši sankce určit s přihlédnutím právě k těmto okolnostem, což se také v nyní posuzovaném případě stalo. Závažnost žalobcova jednání nebyla nulová, jak tvrdí, a proto nebylo na místě upustit od uložení pokuty či výši pokuty stanovit v zanedbatelné výši. Správní orgány určení konkrétní výše uložené sankce precizním způsobem odůvodnily, čímž dostály povinností vyplývajícím z právních předpisů a judikatury.
171. Žalobce konečně v rámci svého petitu alternativně požaduje, aby soud upustil od uložení pokuty, aniž by tento návrh v žalobě konkrétněji odůvodnil. O upuštění od trestu nebo o jeho snížení v mezích zákonem dovolených může soud v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž v daném případě nedošlo. Navíc soud připomíná, že Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že smyslem a účelem soudní moderace není hledání „ideální“ výše sankce místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se v zákonném rozmezí, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23).

172. V doplnění žaloby došlé soudu dne 27. 6. 2019 žalobce vznesl námitku nezákonnosti postupu žalovaného při výkonu kontroly s tím, že správní orgán prvního stupně nepostupoval v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole.
173. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 13. 2. 2019, lhůta 2 měsíců k podání správní žaloby uplynula dne 13. 4. 2019, v podané žalobě žalobce postupem žalovaného v rozporu s kontrolním řádem ničeho nezmínil. Žalobní námitku proto městský soud posoudil jako žalobní námitku opožděnou a jakou takovou se jí dále nezabýval.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

174. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
175. Výrok o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Praha 18. ledna 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.