



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Ellmount Gaming Ltd.**, se sídlem Ewropa Business Center, Level 3/Suite 701, Dun Karm St., BKR 9034, Malta, zast. Mgr. Robertem Nešpůrkem, LL.M., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 8. 9. 2022, č. j. MF-1093/2019/3902-47, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 9 Af 19/2022-96,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 10. 2021, č. j. MF-1093/2019/3902-41, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 123 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), spočívajícího v provozování hazardní hry v rozporu s § 7 odst. 2 tohoto zákona. Daného přestupku se žalobkyně dopustila tím, že na internetové stránce casinoroom.com provozovala dne 24. 10. 2018 hazardní hru ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o hazardních hrách označenou jako *Fire Joker* a *Blackjack Multihand*, a to dálkovým přístupem prostřednictvím internetu, bez jakéhokoli omezení při zakládání hráčského účtu a přijímání nových sázek. Internetová stránka casinoroom.com umožňovala registraci osob, které mají bydliště na území České republiky, vklad peněžních prostředků na uživatelské konto a po zaplacení sázky v české měně umožňovala účast na samotné hazardní hře, a to aniž by žalobkyni bylo vydáno povolení k provozování dle zákona o hazardních hrách. Za spáchání tohoto přestupku byla žalobkyni dle § 123 odst. 7 písm. a) zákona o hazardních hrách a § 35 písm. b), § 37 a § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“), uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč. Předchozí dvě rozhodnutí žalovaného v této věci zrušila k rozkladu žalobkyně předchozí ministryně financí.

[2] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí rozklad k ministru financí, který dané rozhodnutí potvrdil a rozklad žalobkyně zamítl rozhodnutím uvedeným v záhlaví.

[3] Žalobkyně následně podala žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Městský soud neshledal důvodnou námitku, že sankcionované jednání nespadá pod působnost zákona o hazardních hrách. Dle § 2 odst. 2 zákona o hazardních hrách postačuje ke spáchání daného přestupku, je-li hazardní hra provozovaná prostřednictvím internetu i jen zčásti zaměřena nebo cílena mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území ČR. Ze zjištěného skutkového stavu je zřejmé, že žalobkyně umožnila registraci uživatelského konta, vklad peněžních prostředků a samotnou realizaci hazardní hry osobám s bydlištěm na území ČR a dále umožnila, aby byla v registračním formuláři u položky země přednastavena i česká telefonní předvolba a v položce měna česká koruna. Kromě těchto skutečností správní orgány svou argumentaci založily na obchodních podmínkách žalobkyně, ze kterých je zřejmé, že vyňala celou řadu zemí z působnosti svých internetových stránek, ale u ČR tak neučinila. Městský soud považoval jednání žalobkyně za aktivní se zaměřením hazardní hry na osoby mající bydliště v ČR.

[4] K námitce žalobkyně, že dřívější ministryně financí zrušila dvě předešlá rozhodnutí žalovaného, městský soud konstatoval, že ministryně žalovanému uložila povinnost posoudit, zda existují další indicie, které by přesvědčivěji svědčily pro zaměření, respektive cílení žalobkyně na osoby s bydlištěm na území ČR jako možné zákazníky. Posouzení žalovaného, které vychází z judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) a ze zjištěného skutkového stavu, přičemž hodnotí jednotlivá skutková zjištění celistvě, ale zároveň každé samostatně a všechna ve vzájemné souvislosti, za užití skutečností, vyplývajících z obchodních podmínek žalobkyně, pokyn ministryně splnilo.

[5] Zaměření na osoby, které mají bydliště na území ČR, oba správní orgány posoudily i ve světle povinností žalobkyně vyplývajících ze zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o AML“), a z unijních předpisů upravujících danou problematiku. Z této legislativy vyplývá povinnost žalobkyně identifikovat a kontrolovat klienta, přičemž tuto identifikaci je povinna provést nejen při vzniku obchodního vztahu. Při identifikaci hráče provozovatel hazardních her zjišťuje a zaznamenává jeho identifikační údaje, mezi něž patří i jeho totožnost, včetně jeho bydliště, a další údaje, za něž je třeba považovat i přednastavenou českou volbu telefonního čísla. Žalobkyně tak měla být schopna seznat, že jejími klienty jsou i osoby s bydlištěm na území ČR. Za situace, kdy ve svých obchodních podmínkách nevyloučila ČR z působnosti svých internetových stránek, neupravila možnost registrace, volby české telefonní předvolby a české měny a ani při identifikaci a kontrole dle AML předpisů nijak nezareagovala na zjištění, že provozuje hazardní hru pro osoby s bydlištěm na území ČR, lze dospět k závěru, že se na tyto osoby zaměřovala.

pokračování

[6] Skutková zjištění v kontextu obchodních podmínek žalobkyně, kterými vyjmula určité země z působnosti svých internetových stránek, ale u ČR tak neučinila, odstraňují dle městského soudu pochybnosti ministryně financí. Ta ve druhém zrušujícím rozhodnutí uvedla, že „samy o sobě“ nepostačují indicie ohledně telefonní předvolby a volby měny, jelikož není zřejmé, zda stěžovatelka pouze neprovedla tzv. *customizaci* v podobě vyřazení těchto položek ze standardních knihoven, používaných pro vývoj internetových stránek. Z obchodních podmínek žalobkyně je dle městského soudu zřejmé, že aktivně vyňala z působnosti internetových stránek jednotlivé země, mezi kterými však ČR není.

[7] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že k přednastavení české telefonní předvolby a české měny došlo bez žalobčina úmyslu. Odpovědnost za dané přestupkové jednání je objektivní, tedy bez ohledu na zavinění. Zákon o hazardních hrách se od tohoto konceptu neodchyluje a přestupek dle § 123 odst. 1 písm. b) tohoto zákona není koncipován jako úmyslný.

[8] Městský soud neshledal ani pochybení správních orgánů při uložení pokuty. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč, přičemž dle § 123 odst. 7 písm. a) zákona o hazardních hrách lze za daný přestupek uložit maximální pokutu ve výši 50 000 000 Kč. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je patrné, že se zabývaly všemi relevantními skutečnostmi, které jim zákonná úprava při stanovení a určení druhu trestu ukládá, přihlédly i k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Správní orgány zohlednily, že daný přestupek je natolik závažným porušením zákonem chráněných zájmů, že nelze uvažovat o upuštění od potrestání. Přihlédly i k tomu, že žalobkyně nevrátila peníze získané nezákonným provozováním hry a od svého jednání upustila až pod hrozbou postihu ze strany správních orgánů. Žalovaný a ministr financí se zabývali i majetkovými poměry žalobkyně a odmítli její argument, že spoléhá na finanční pomoc od mateřské společnosti a jakákoli pokuta by mohla zhoršit její nepříznivou ekonomickou situaci a ohrozit její fungování.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

II. a) Kasační stížnost

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu porušení pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že její činnost byla zaměřena na osoby mající bydliště na území ČR. Ze čtyř základních argumentů, jež měly založit působnost zákona o hazardních hrách na její případ, nejsou tři relevantní indicií zaměření na osoby mající bydliště na území ČR, a to 1) umožnění registrace a hraní, 2) nevyloučení ČR v obchodních podmínkách a 3) AML legislativa. Jedna zbývající indicie (česká předvolba) byla i dle názoru ministryně financí nedostatečná. Závěr městského soudu je tak v rozporu s požadavkem na důkladné prokázání zaměření dle § 2 odst. 2 zákona o hazardních hrách a není v souladu s judikaturou SDEU týkající se zaměření činnosti na konkrétní trh.

[11] Stěžovatelka v průběhu řízení předložila podrobné odůvodnění svého názoru, že pouhou dostupnost, tedy nezablokování webu pro přístup z ČR a existenci technicky podmíněných nuancí rozhraní internetových stránek, nelze považovat za zaměření nebo

cílení na osoby s bydlištěm na území ČR. Městský soud chybně interpretoval skutečnost, že stěžovatelka ve svých obchodních podmínkách nevyloučila ČR z jejich působnosti. Pokud zaměření nebo cílení na osoby mající bydliště na území ČR nebylo nade vší pochybnost prokázáno, nemohl být na danou věc aplikován zákon o hazardních hrách. ČR nepatří mezi země, v nichž by stěžovatelka nabízela své služby nebo měla v úmyslu je nabízet. Internetová stránka stěžovatelky nebyla vedena v českém jazyce, v tomto jazyce nebylo možno komunikovat s uživatelskou a technickou podporou stránky a v souvislosti s tím stěžovatelka ani nerealizovala reklamu zacílenou na český trh.

[12] Umožnění registrace uživatelského konta, vkladu peněžních prostředků i samotné realizace hazardní hry osobám majícím bydliště na území ČR není zaměřením činnosti na tyto osoby. Jedná se o pouhou dostupnost, kterou nelze zaměňovat se zaměřením. Pokud by dostupnost znamenala zaměření, existovala by povinnost všech zahraničních provozovatelů blokovat české IP adresy. Takovou povinnost nelze ze zákona o hazardních hrách vyvodit. Tento závěr vyplývá i z judikatury SDEU. Dle rozsudku ze dne 7. 12. 2010, ve věci C-585/08 *Pammer* (dále jen „rozsudek ve věci Pammer“), platí, že internetová reklama je dostupná z kteréhokoliv místa, aniž by se na určité místo podnikatel specificky zaměřoval. Tento závěr lze uplatnit na internetové stránky obecně. SDEU dále uvedl, že z této skutečnosti nevyplývá, že je třeba vykládat slova „činnost zaměřená na“ tím způsobem, že se týkají pouhé dostupnosti internetové stránky v jiných členských státech. Působnost zákona o hazardních hrách tak závisí pouze na zaměření a cílení. S tímto názorem stěžovatelky se ztotožnila i ministryně financí ve svém v pořadí druhém rozhodnutí o rozkladu.

[13] Česká telefonní předvolba nesvědčí o zaměření se na osoby s bydlištěm na území ČR. K nastavení české předvolby a měny došlo bez úmyslu stěžovatelky, jde totiž o technickou nuanci, která se neztřídky vyskytuje u řady subjektů, které nelze považovat za zaměřující se na český trh. K přestupkovému jednání, za které by stěžovatelka mohla být odpovědná, tedy vůbec nedošlo. S tímto závěrem se ztotožnila ministryně financí, která po žalovaném požadovala, aby identifikoval další relevantní indicie. Žalovaný však žádné takové indicie nenalezl. Důvodová zpráva k zákonu o hazardních hrách uvádí příklady indicí, na jejichž základě lze uvažovat o cílení hazardních her na český trh, přičemž v posuzovaném případě nebyla přítomna žádná z nich (až na měnu v českých korunách).

[14] V obchodních podmínkách stěžovatelka nemá povinnost uvádět země, na které se nevztahují. Není možné, aby na základě toho, že v nich nějakou zemi explicitně neuvede jako vyloučenou, bylo dovozováno, že na danou zemi cílí.

[15] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že na základě AML legislativy měla seznat, že jejími klienty jsou i osoby mající bydliště na území ČR. Problematika AML legislativy je pro předmět posouzení irelevantní. Spornou otázkou v projednávané věci je, zda na stěžovatelku vůbec lze aplikovat ustanovení zákona o hazardních hrách. Tvrzení městského soudu, že měla povinnost ověřit podmínky regulace hazardních her v celé EU, postrádá logiku. K započetí provozování hazardních her na většině území EU nedošlo. Provozování těchto her se děje pouze na Maltě, ve Švédském království a Spojeném království. Výklad městského soudu by vedl k tomu, že by při zahájení provozování hazardních her v jednom členském státě EU byla povinná ověřit regulaci hazardních her ve všech členských státech a těmito předpisy se řídit, i když v těchto zemích hazardní hry neprovozuje.

pokračování

[16] Stěžovatelka nesouhlasí s užitím závěrů z rozsudku městského soudu ze dne 1. 3. 2022, č. j. 8 Af 22/2019-97. V daném rozsudku městský soud posuzoval skutkově zcela odlišnou situaci, jelikož se zabýval přestupkem provozovatele hazardních her, který dlouhodobě poskytoval své služby v ČR. Tento provozovatel dlouhodobě cílil na český trh, mimo jiné komunikoval s hráči v češtině a aktivně je vyzýval k účasti na hazardních hrách. V tehdejší věci tak nebylo sporu, že tento provozovatel cílí na osoby mající bydliště na území ČR. Ministr financí vytrhl část tohoto rozsudku z kontextu a vyvolal dojem, že je dokladem správnosti úvah týkajících se zaměření činnosti stěžovatelky na český trh.

[17] Stěžovatelka též upozornila na novelu zákona o hazardních hrách, účinnou od 1. 1. 2024, jejíž důvodová zpráva odlišuje pojmy zaměření a dostupnost. Ministr financí i městský soud vycházejí z předpokladu, že umožnění registrace osob majících bydliště na území ČR zakládá působnost zákona o hazardních hrách, což je pravda po dané novele, ale nikoliv před její účinností.

[18] Stěžovatelka nesouhlasí ani s posouzením podmínek moderace uložené pokuty. V projednávané věci jsou dány konkrétní skutkové okolnosti, které odůvodňují uložení pokuty při spodní hranici zákonné sazby v symbolické výši. V případě stěžovatelky lze shledat řadu polehčujících a specifických okolností, které by měly být v rámci úvahy o výši pokuty zohledněny. V řízení byly zohledněny tyto polehčující okolnosti: 1) stěžovatelka ve správním řízení vystupovala aktivně a pokračování přestupku sama ukončila, 2) nebyla zatím postižena za porušení právních předpisů, 3) své hazardní hry v ČR nepropagovala. Žalovaný však pominul další okolnosti, ke kterým by dle § 37 zákona č. 250/2016 Sb. měl přihlídnout. Stěžovatelka tyto okolnosti podrobně rozepsala ve svém rozkladu proti rozhodnutí žalovaného.

[19] Stěžovatelka žádá, aby NSS zohlednil, že okamžitě při zjištění případného porušení zákona zamezila dostupnost svých internetových stránek, není subjektem běžně poskytujícím služby na území ČR a neměla v úmyslu své služby na území ČR poskytovat, byla legálním provozovatelem hazardních her v zahraničí a doposud se nikdy nedopustila porušení předpisů na úseku hazardních her. Protiprávní jednání trvalo pouze jeden den v říjnu roku 2018, což nebylo při uložení pokuty zohledněno. Stěžovatelka též umožnila nastavení sebeomezujících opatření, konkrétně maximální výše sázek za jeden den, týden a měsíc, čisté prohry za jeden den, týden a měsíc a dobu denního přihlášení na uživatelském kontě.

II. b) Vyjádření žalovaného

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Argumentace stěžovatelky je shodná s obsahem rozkladu, proto odkázal na odůvodnění rozhodnutí ministra financí, ve kterém byly stěžovatelčiny námitky podrobně vypořádány. Stěžovatelka prokazatelně splnila podmínky pro naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách. Internetová stránka stěžovatelky obsahovala registrační formulář, ve kterém byla v položce „COUNTRY“ přednastavena telefonní předvolba ČR „+420 (CZ)“ a v položce „CURRENCY“ česká měna. Zaměstnanec žalovaného v rámci procesu pokusné registrace uživatelského konta vyplnil další požadované identifikační a kontaktní údaje, mimo jiné adresu v Praze a provedl faktickou registraci uživatelského konta osoby s bydlištěm v ČR. Stěžovatelka tedy dne 24. 10. 2018

umožnila registraci uživatelského konta, vklad peněžních prostředků a samotnou realizaci hazardní hry osobě s bydlištěm na území ČR.

[21] Stěžovatelka dezinterpretuje rozsudek SDEU ve věci Pammer, který ve skutečnosti nehovoří v její prospěch. SDEU totiž uvedl, že je nutné, aby internetové stránky vybízely k uzavírání smluv na dálku a aby předtím skutečně byla nějaká smlouva jakýmkoli prostředky uzavřena na dálku. Tudíž k tomu, aby stěžovatelčina činnost nebyla považována za zaměřenou na osoby mající bydliště na území ČR, musela by její internetová stránka být v ČR dostupná pouze pasivně – tj. sice s možností ji v internetovém prohlížeči vyhledat a načíst, avšak bez možnosti se aktivně zaregistrovat a využívat stěžovatelčiných služeb. Z druhého rozhodnutí ministryně financí ze dne 20. 7. 2021 nevyplývá, že by přednastavení české telefonní předvolby a české měny nemohlo být vyhodnoceno jako indicie zaměření, ale pouze, že ho tak nelze hodnotit bez dalšího, a to s ohledem na skutečnost, že nebylo zřejmé, zda pouze nedošlo k neprovedení tzv. *customizace*.

[22] V obchodních podmínkách stěžovatelka výslovně vyloučila některé státy a na zbytek, včetně ČR, se ekonomicky zacílila. Jakožto povinná osoba dle AML předpisů a provozovatel hazardních her v EU si musela být vědoma, že pokud zpřístupní provozování hazardních her na svých internetových stránkách v zemích, kde není držitelem licence, dopustí se porušení zákona. Stěžovatelka sama uvádí, že dodržuje předpisy Malty a Švédského království, proto již z tohoto titulu by na ni měly dopadat právní předpisy AML. Stěžovatelka proto měla být schopna rozeznat, že mezi jejími klienty jsou osoby mající bydliště na území ČR, a na základě této skutečnosti měla jednat. Její názor, že je možné, aby hazardní hra byla přístupná českému spotřebiteli na českém území a zároveň nespádala pod působnost českého práva, směřuje proti smyslu zákona o hazardních hrách.

[23] Přiměřenost pokuty je podle žalovaného nezbytné měřit nejen majetkovými poměry pachatele, ale v první řadě okolnostmi spáchaného přestupku, které v daném případě hovoří v neprospěch stěžovatelčiny snahy o nižší sankci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Dle § 2 odst. 2 zákona o hazardních hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2023, platilo, že hazardní hra *provozovaná dálkovým přístupem prostřednictvím internetu (dále jen „internetová hra“)* se považuje za provozovanou na území České republiky, je-li ***i jen z části zaměřena nebo cílena mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území České republiky*** (zvýraznění provedl NSS).

[27] Dle § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách se zakazuje provozovat hazardní hru, *ke které nebylo uděleno povolení, nebo která nebyla řádně ohlášena podle tohoto zákona*.

[28] Dle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách se přestupku dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že *v rozporu s § 7 odst. 2 provozuje hazardní hru*.

pokračování

[29] Odpovědnost právnické osoby za přestupek dle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách je koncipována jako odpovědnost objektivní, jež vzniká bez ohledu na zavinění. Nepřihlíží se tak k okolnostem subjektivní povahy. Důkazní břemeno však leží na správním orgánu, jenž postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o správním deliktu. Prokáže-li správní orgán naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu, nastupuje objektivní odpovědnost obviněného, jenž se jí může zprostit jen prokázáním existence liberačního důvodu (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2024, č. j. 4 As 350/2023-71, který se zabýval shodným přestupkem podnikající fyzické osoby).

[30] Stěžovatelka namítá, že její případ vůbec nespadá do působnosti zákona o hazardních hrách, jelikož se nezaměřovala ani necílila na osoby mající bydliště na území ČR. Proto na její případ nedopadá § 2 odst. 2 zákona o hazardních hrách. Dle stěžovatelky existuje rozdíl mezi pouhou dostupností služby a jejím zaměřením na osoby mající bydliště v určitém členském státě EU.

[31] Výkladem pojmu „činnost zaměřena na“ se zabýval SDEU v rozsudku ve věci Pammer, na který odkazuje stěžovatelka i žalovaný. Ačkoliv se tento rozsudek nevyjadřuje přímo k problematice provozování online hazardních her, jeho závěry ohledně problematiky zaměření podnikatelské činnosti na osoby v konkrétním členském státě lze na danou věc použít. V tomto rozsudku SDEU konstatoval, že pojem „činnost zaměřena na“ nelze vykládat tím způsobem, že se týká pouhé dostupnosti internetové stránky nabízející nějakou službu v jiných členských státech, než je členský stát, ve kterém má dotýčný podnikatel sídlo. Závěr, že pouhá dostupnost internetových stránek na území členského státu nepostačuje k závěru, že nabídky na nich zobrazované jsou určeny spotřebitelům nacházejícím se na tomto území, potvrzuje i další judikatura SDEU (srov. např. rozsudek velkého senátu ze dne 12. 7. 2011, C-324/09, *L'Oréal SA*, bod 64).

[32] SDEU v bodě 76 rozsudku ve věci Pammer uvedl, že pokud *„jde o smlouvu uzavřenou mezi podnikatelem a daným spotřebitelem, je proto třeba zkoumat, zda před případným uzavřením smlouvy s tímto spotřebitelem existovaly indicie, které by prokazovaly, že podnikatel uvažoval o obchodování se spotřebiteli, kteří mají bydliště v jiných členských státech, včetně členského státu, na jehož území má spotřebitel své bydliště, v tom smyslu, že byl připraven uzavřít s takovými spotřebiteli smlouvy.“* K takovým indiciím dle SDEU nepatří například *„uvedení elektronické nebo zeměpisné adresy podnikatele ani uvedení telefonického spojení bez mezinárodní předvolby na internetové stránce.“* Mezi indicie, které umožňují určit, zda je činnost podnikatele „zaměřena na“ určitý členský stát, naopak dle bodu 80 patří *„všechny výslovné projevy vůle oslovit zákazníky z takového členského státu.“* Dle bodu 81 tohoto rozsudku mezi zjevné projevy takové vůle *„náleží uvedení skutečnosti, že nabízí své služby nebo zboží v jednom či více jmenovitě určených členských státech.“*

[33] Označení činnosti za činnost „zaměřenou na“ jiné členské státy nicméně dle SDEU nezávisí výlučně na existenci takto zjevných indicií. Dle bodu 83 rozsudku ve věci Pammer se jedná též *„o mezinárodní povahu dotčené činnosti, například některých činností cestovního ruchu, uvedení telefonického spojení s mezinárodní předvolbou, použití jiného jména domény prvního řádu, než je doména členského státu, ve kterém má podnikatel sídlo, například .de, nebo použití takových neutrálních jmen domén prvního řádu, jako je například .com nebo .eu popis cesty do místa poskytování služeb s počátkem v jednom či více členských státech, jakož i uvedení*

*mezinárodní klientely složené ze zákazníků s bydlištěm v jiných členských státech, zejména formou uvedení ocenění takových zákazníků.“ V bodě 84 SDEU konstatoval, že pokud jde „o použitý jazyk nebo měnu, společné prohlášení Rady a Komise uvedené v bodě 11 tohoto rozsudku a převzaté ve dvacátém čtvrtém bodě odůvodnění nařízení č. 593/2008 uvádí, že nepředstavují podstatné faktory pro účely posouzení, zda je činnost zaměřena na jeden či více členských států. Tak je tomu totiž tehdy, pokud odpovídají jazykům obvykle používaným v členském státě, ze kterého podnikatel provozuje svou činnost, a měně takového členského státu. Pokud naopak internetová stránka umožňuje, aby spotřebitelé používali jiný jazyk **nebo jinou měnu, než je uvedený jazyk nebo měna**, mohou být tento jiný jazyk nebo jiná měna vzaty v úvahu a představovat indicii, která umožňuje mít za to, že činnost podnikatele je zaměřena na jiné členské státy.“ (zvýraznění doplnil NSS) Tento výčet indicií není dle bodu 93 daného rozsudku taxativní.*

[34] Přímo k zaměření provozovatele hazardních her na osoby mající bydliště na území ČR se vyjadřuje důvodová zpráva k zákonu č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her. Dle této důvodové zprávy zákon o hazardních hrách „*nestanovuje kritéria, na základě kterých by šlo orientaci na český trh zjistit, vždy je zapotřebí posoudit každý jednotlivý případ zvlášť. Jako indikační kritéria lze například využít to, zda je stránka v českém jazyce, zda vklady, sázky a výhry jsou prováděny v české měně, zda má provozovatel sídlo v České republice, zda podporuje příjem vkladů a zaslání výher z a do českých bank, zda poskytuje hráčům technickou podporu, kterou je snadné kontaktovat z území České republiky a se kterou je možné se dorozumět v českém jazyce, případně pokud při propagaci odkazuje na české realie (např. využívá známého českého herce či sportovce). V úvahu také přichází případ, kdy provozovatel výslovně uvede, že se zaměřuje na český trh. Výčet kritérií není a nemůže být konečný, přičemž neplatí, že musí být naplněna všechna zde uvedená kritéria. Kritéria je nutné posuzovat každé jednotlivě a všechny v jejich vzájemné souvislosti.*“

[35] Důvodová zpráva k samotnému zákonu o hazardních hrách poté uvádí k § 2 vymezujícímu teritoriální působnost tohoto zákona následující: „*V případě hazardních her provozovaných dálkovým přístupem prostřednictvím internetu je teritoriální zásada konkretizována tak, že rozhodujícím faktorem pro posouzení působnosti zákona je zaměření či cílení hry na osoby, které mají na území České republiky bydliště. Výklad pojmu bydliště pak vychází z § 80 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a práva Evropské unie, a to z nařízení Rady Brusel I, včetně judikatury Soudního dvora (rozsudků ve věcech C-585/08 Pammer a C-144/09 Hotel Alpenhof, C-190/11 Mühlleitner a C-218/12 Emrek).*“

[36] Žalovaný a ministr financí v projednávané věci za výše uvedené indicie považovali umožnění registrace, vkladu peněžních prostředků a samotné realizace hazardní hry osobám s bydlištěm na území ČR na internetových stránkách stěžovatelky, dále přednastavenou českou telefonní předvolbu +420 a přednastavenou českou měnu CZK ve formuláři k vytvoření hráčského konta a obchodní podmínky stěžovatelky, které výslovně vylučují státy, které jsou vyňaty z působnosti jejích internetových stránek, mezi nimiž však ČR nebyla. Stěžovatelka nesouhlasí s posouzením žádné z těchto indicií, proto se jimi bude NSS podrobněji zabývat níže.

[37] Dle stěžovatelky umožnění registrace uživatelského konta, vkladu peněžních prostředků a realizace hry není možné považovat za zaměření ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o hazardních hrách, jelikož se jedná o pouhou dostupnost internetových stránek. NSS dává

pokračování

stěžovatelce za pravdu, že pouhá skutečnost, že osoby mající bydliště na území ČR mohou internetové stránky stěžovatelky navštívit, nenasvědčuje tomu, že se na ně činnost stěžovatelky zaměřuje. Provozovatelé hazardních her totiž skutečně nemají zákonem stanovenou povinnost blokovat přístup na své internetové stránky z určitých zemí. Toto zamezení přístupu na internetové stránky by ostatně bylo ze strany hráčů hazardních her v nynější době snadné obejít pomocí takzvané VPN (*virtual private network*), která umožňuje skrýt jejich IP adresu.

[38] Stěžovatelce nicméně není vyčítáno, že se osoba mající bydliště na území ČR mohla dostat na její internetové stránky (otevřít je v prohlížeči), nýbrž že této osobě stěžovatelka aktivně umožňovala založit si hráčské konto, provést vklad v české měně a poté hrát hazardní hry, které na svých stránkách provozovala. Dle důvodové zprávy k zákonu o dani z hazardních her lze za indicii nasvědčující zaměření činnosti na osoby mající bydliště v ČR považovat například to, *zda vklady, sázky a výhry jsou prováděny v české měně, či zda provozovatel podporuje příjem vkladů a zaslání výher z a do českých bank*. Stěžovatelka umožnila zaměstnanci žalovaného jako osobě mající bydliště na území ČR registrovat se na své stránky a provést vklad peněžních prostředků v české měně, což též znamená, že v dané době zjevně podporovala příjem vkladů z české banky. Tuto vytýkanou skutečnost tak lze považovat za jednu z indicií zaměření činnosti stěžovatelky na osoby mající bydliště v ČR, což ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu o dani z hazardních her. Stěžovatelka tím totiž neumožnila pouze vstup na své stránky (tedy jejich dostupnost), ale také aktivní zapojení těchto osob do hazardní hry, kterou na svých stránkách provozuje.

[39] Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že indicii o zaměření její činnosti na osoby mající bydliště na území ČR má být předvolba telefonního čísla +420 a možnost volby měny v českých korunách uvedená ve formuláři k vytvoření hráčského konta na jejích internetových stránkách. Dle bodu 84 rozsudku SDEU ve věci Pammer platí, že pokud internetová stránka *„umožňuje, aby spotřebitelé používali jiný jazyk nebo jinou měnu, než je uvedený jazyk nebo měna, mohou být tento jiný jazyk nebo jiná měna vzaty v úvahu a představovat indicii, která umožňuje mít za to, že činnost podnikatele je zaměřena na jiné členské státy.“* Internetové stránky stěžovatelky nepoužívaly český jazyk ani neumožňovaly komunikaci s technickou podporou prostřednictvím českého jazyka, nicméně v registračním formuláři umožňovaly návštěvníkovi stránek zvolit v položce „CURRENCY“ českou korunu. Stěžovatelka namítá, že k této skutečnosti došlo pouze kvůli přednastavení internetových stránek, nicméně jí je třeba připomenout, že je to právě ona jako vlastník dané internetové stránky, kdo odpovídá za její obsah. Nemůže se proto ze své odpovědnosti *liberovat* pouze tím, že její stránka byla (údajně) nějakým způsobem přednastavena. Pokud formulář k vytvoření hráčského konta obsahoval možnost zvolit českou měnu, mohl český návštěvník stránek nabýt dojmu, že jsou hazardní hry na této stránce určeny i pro něj. Stěžovatelce nic nebránilo v tom, aby na svých internetových stránkách uvedla volbu měny pouze v rozsahu těch, které podporuje, tedy pouze měn těch států, u kterých sama uvádí, že v nich legálně provozuje hazardní hry (Malta, Spojené království, Švédské království).

[40] NSS k tomu odkazuje na bod 9 usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 5. 2024, sp. zn. 27 Cdo 2525/2023, dle kterého lze za jednu z indicií zaměření činnosti na osoby mající bydliště v ČR považovat i přepočtení měny na české koruny na internetových stránkách daného subjektu. Dle NSS lze proto i možnost volby české koruny jako měny, ve

kteřé bude návštěvník internetových stránek stěžovatelky provádět vklady, považovat za jednu z indicií zaměření se na osoby mající bydliště na území ČR.

[41] Shodný závěr je třeba učinit i u české telefonní předvolby. I tuto předvolbu lze považovat za indicii, že se stěžovatelčina činnost zaměřovala na osoby mající bydliště v ČR, když jim umožnila do formuláře určeného pro vytvoření hráčského konta zadat českou telefonní předvolbu společně s českou měnou. NSS se proto ztotožňuje se závěrem žalovaného a městského soudu, že i předvolba telefonního čísla +420 a volba měny v českých korunách mohla sloužit jako indicie k zaměření stěžovatelky na osoby mající bydliště v ČR.

[42] Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že za indicii zaměření činnosti na osoby mající bydliště v ČR lze považovat její obchodní podmínky. V obchodních podmínkách, které jsou součástí správního spisu, je uveden výčet států, které jsou výslovně vyjmuty z působnosti jejích internetových stránek. NSS dává stěžovatelce za pravdu, že jí žádný zákon neukládá, aby v obchodních podmínkách uvedla výčet států, které jsou vyjmuty z působnosti jejích internetových stránek. Stěžovatelčiny obchodní podmínky tak tuto informaci vůbec nemusely obsahovat. Stěžovatelka nicméně nijak nevysvětlila, proč přistoupila k vyjmutí jen oněch několika států uvedených v obchodních podmínkách. Není tak zřejmé, zdali jsou zde uvedené státy něčím natolik odlišné od ČR, že by bylo možné dovodit, proč stěžovatelka přistoupila k vyloučení těchto států a nikoliv i ČR. K tomu je třeba zopakovat, že na internetových stránkách stěžovatelky bylo v registračním formuláři možné vybrat českou měnu a českou telefonní předvolbu a k registraci bylo možné použít adresu bydliště v ČR. Společně s těmito skutečnostmi tak nevyloučení ČR z působnosti internetových stránek nasvědčovalo tomu, že se stěžovatelka na osoby mající bydliště v ČR fakticky zaměřovala.

[43] Stěžovatelce se tedy nepodařilo vyvrátit závěr žalovaného, že i zvolený výčet států v obchodních podmínkách může být další indicií. Přesně takovou indicii požadovala i bývalá ministryně financí, když ve druhém rozhodnutí o rozkladu uvedla, že možnost volby české telefonní předvolby a české měny nejsou samy o sobě dostatečnými indiciemi o zaměření činnosti stěžovatelky na osoby mající bydliště na území ČR. Společně s tím, že stěžovatelka nepřistoupila k vyloučení ČR z působnosti svých internetových stránek v obchodních podmínkách, jak to učinila u jiných států, a že si měla být vědoma svých povinností vyplývajících z AML legislativy, však již lze dospět k závěru o dostatečnosti indicií o zaměření činnosti na osoby mající bydliště v ČR. Ani tato námitka tak není důvodná.

[44] Stěžovatelka se opakovaně odvolává na skutečnost, že její internetové stránky nejsou vedeny v českém jazyce a že nikdy nerealizovala reklamu na českém trhu. Jazyk používaný na internetové stránce či reklama zacílená na konkrétní členský stát však byly pouze dvěma indiciemi uvedenými v demonstrativním výčtu, které zmínil SDEU v rozsudku ve věci Pammer. Pro závěr o zaměření činnosti na osoby v určitém státě proto není nutné, aby nastaly právě tyto skutečnosti. Žalovaný a ministr financí ve svých rozhodnutích shledali a popsali jiné indicie, které je v projednávané věci vedly k závěru o tom, že se stěžovatelčina činnost zaměřovala na osoby mající bydliště v ČR. NSS se s jejich závěry ohledně těchto indicií ztotožnil, jak bylo rozvedeno výše. I v případě kritérií uvedených v důvodové zprávě k zákonu o dani z hazardních her se jedná pouze o demonstrativní výčet, jak uvádí i samotná důvodová zpráva, když konstatuje následující: „Výčet kritérií není a nemůže být konečný,

pokračování

přičemž neplatí, že musí být naplněna všechna zde uvedená kritéria.“ Ani důvodová zpráva tak nedává vyčerpávající výčet indicií, se kterými správní orgány mohly pracovat.

[45] Stěžovatelka nesouhlasí ani s tvrzením, že na ni dopadaly povinnosti vyplývající z AML legislativy, jelikož tato legislativa je dle jejího názoru nerelevantní. NSS neshledal ani tuto námitku důvodnou. Český zákon o AML do svých ustanovení zapracovává mimo jiné směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. 5. 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „směrnice AML“). Daná směrnice se dle čl. 2 vztahuje i na poskytovatele hazardních her. Stěžovatelka sama uvádí, že provozuje hazardní hry na Maltě a ve Švédském království, tedy ve dvou členských státech EU. Z tohoto důvodu na ni dopadají i povinnosti povinné osoby upravené v čl. 11 písm. d) ve spojitosti s čl. 13 této směrnice. Stěžovatelka tak má povinnost zjistit a ověřit totožnost klienta na základě dokumentů, údajů nebo informací získaných ze spolehlivého a nezávislého zdroje, případně včetně elektronických prostředků identifikace, příslušných služeb vytvářejících důvěru podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 či jakéhokoli jiného bezpečného postupu identifikace na dálku nebo elektronické identifikace, regulovaného, uznaného, schváleného nebo přijatého příslušnými vnitrostátními orgány. Při této identifikaci mohla a měla zjistit, že se hazardních her na jejích internetových stránkách účastní i osoby mající bydliště v ČR. Danou směrnicí argumentoval i ministr financí na straně třicáté první rozhodnutí o rozkladu. Legislativa AML tudíž je pro projednávanou věc relevantní.

[46] Podle stěžovatelky postrádá logiku tvrzení, že měla povinnost na základě unijní legislativy ověřit podmínky regulace hazardních her v celé EU. NSS však konstatuje, že stěžovatelka při ověření totožnosti klienta mohla a měla zjistit, že se nejedná o osobu mající bydliště v členských zemích, ve kterých má povoleno hazardní hry provozovat. Stěžovatelka si tak měla ověřit, zda neporušuje právní předpisy státu, ve kterém má tato osoba bydliště.

[47] NSS vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že všechny výše zmíněné indicie dohromady umožňovaly dospět k závěru, že se stěžovatelčina činnost zaměřovala mimo jiné na osoby mající bydliště na území ČR.

[48] Co se týče odkazu žalovaného na rozsudek městského soudu č. j. 8 Af 22/2019-97, NSS uvádí, že tento rozsudek byl následně zrušen rozsudkem NSS ze dne 27. 7. 2023, č. j. 2 As 96/2022-73. Druhý senát se nicméně ve svém rozsudku nezabýval otázkou, zda je § 7 odst. 2 zákona o hazardních hrách porušen již tím, že provozovatel internetových stránek umožní registraci osoby mající bydliště na území ČR. Z tohoto důvodu nelze konstatovat, že by ohledně dané problematiky existoval závazný právní názor NSS. O osudu rozsudku městského soudu č. j. 8 Af 22/2019-97 ministr financí nemohl v době svého rozhodování vědět, proto mu v tomto ohledu nelze vyčítat, že na něj odkázal. Odkaz na tento rozsudek též nebyl jediným argumentem, na jehož základě ministr financí shledal v projednávané věci porušení § 7 odst. 2 zákona o hazardních hrách. Ministr financí taktéž nezaložil své rozhodnutí pouze na tom, že stěžovatelčiny internetové stránky umožňovaly registraci uživatelského konta osoby mající bydliště na území ČR. Ministr financí na daný rozsudek odkázal, aby podpořil své závěry, přičemž na straně dvacáté deváté rozhodnutí o rozkladu odcitoval i část, ve které městský soud zmínil skutečnost, že internetové stránky

tehdejší žalobkyně lákaly k hazardní hře v českém jazyce. Není proto pravdou, že by ministr financí vytrhl část tohoto rozsudku z kontextu, když uvedl i skutečnost, kterou se tehdejší případ odlišoval od toho nynějšího.

[49] K námitce ohledně novely zákona o hazardních hrách NSS uvádí, že žalovaný ani městský soud nerozporovali rozdíl mezi pojmy „dostupnost“ a „zaměření na“ či „cílení na“. V dané věci též nebyl závěr o zaměření stěžovatelčiny činnosti na ČR založen na tom, že její internetové stránky byly dostupné i z české IP adresy. Žalovaný popsal několik indicií, které nasvědčovaly tomu, že se internetové stránky stěžovatelky mimo jiné zaměřovaly na osoby mající bydliště na území ČR. Skutečnost, že zákonodárce později přistoupil k novelizaci § 2 zákona o hazardních hrách, proto nehraje v projednávaném případě žádnou roli.

[50] Dle stěžovatelky městský soud též nesprávně posoudil přiměřenost pokuty, jelikož nezohlednil některé okolnosti případu. Při posuzování zákonnosti uložené sankce je dle ustálené judikatury správní soud k žalobní námitce oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán při stanovení její výše zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil nebo zda uložená sankce není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). K tomu žalovaný na stranách 11 a 12 podrobně konstatoval, jak se v letech 2017 až 2019 vyvíjela stěžovatelčina finanční situace, přičemž k 31. 12. 2019 disponovala aktivy ve výši 7 000 000 EUR.

[51] NSS v obecné rovině souhlasí se stěžovatelčíným názorem, že rozmezí udělovaných pokut musí pamatovat i na potřebu postihovat citelnou pokutou nejzávažnější případy spáchání daného přestupku. Podle stěžovatelky její jednání nevykazuje rysy takového případu. Je však nutné připomenout, že stěžovatelce byla uložena pokuta odpovídající deseti procentům maximální zákonné sazby, tedy 5 000 000 Kč z 50 000 000 Kč. Jednání, které popisuje na straně třinácté kasační stížnosti, které má dle ní mít rysy nejzávažnějších případů spáchání daného přestupku, by proto mohl žalovaný sankcionovat pokutou bližší maximální výši zákonné sazby. Z tohoto důvodu bylo možné její jednání, které nepředstavuje nejzávažnější porušení dané povinnosti, potrestat sankcí ve výši 5 000 000 korun.

[52] Ohledně námitky, že žalovaný opomněl přihlédnout k okolnostem uvedeným v § 37 zákona č. 250/2016 Sb., NSS odkazuje na bod 67 napadeného rozsudku, ve kterém městský soud důkladně popsal, že žalovaný provedl řádné a důsledné posouzení povahy přestupku, jeho závažnosti a přitěžujících a polehčujících okolností.

[53] Ohledně konkrétního požadavku stěžovatelky, aby bylo zohledněno, že při zjištění případného porušení zákona sama zamezila přístup na své internetové stránky z českých IP adres, NSS konstatuje, že tuto skutečnost žalovaný zohlednil, když za polehčující okolnost považoval to, že stěžovatelka sama ukončila pokračování protiprávního stavu (tedy zaměření se na osoby mající bydliště v ČR). Otázka úmyslu stěžovatelky neměla v dané věci vliv, jak vysvětlil městský soud v bodě 57 napadeného rozsudku. Odpovědnost právnické osoby je totiž v českém správním trestání obecně založena na tom, že se nezkoumá zavinění, tedy ani úmysl právnické osoby porušit právní normu, přičemž i přestupek, z jehož spáchání

pokračování

byla stěžovatelka shledána vinnou, je založen na objektivní odpovědnosti (viz výše zmíněný rozsudek NSS č. j. 4 As 350/2023-71).

[54] K polehčující okolnosti spočívající v tom, že se stěžovatelka doposud nedopustila žádného přestupku, žalovaný při posuzování okolností případu přihlédl, jak sama uvádí na straně třinácté kasační stížnosti. K sebeomezujícím opatřením, která stěžovatelka vyjmenovává na straně čtrnácté kasační stížnosti, NSS odkazuje na posouzení ministra financí na straně desáté rozhodnutí o rozkladu, ze kterého vyplývá, že tato opatření nebyla účinná. Stěžovatelka tento závěr ničím nerozporuje, proto se s ním NSS bez dalšího ztotožnil. K námitce, že při ukládání sankce nebyla zohledněna krátká doba trvání protiprávního jednání, NSS uvádí, že ministr financí se touto skutečností zabýval na stranách třicáté sedmé a třicáté osmé rozhodnutí o rozkladu, kde konstatoval, že toto tvrzení bylo účelové a po správních orgánech nelze požadovat, aby internetovou stránku kontrolovaly každý den až do doby jejího zablokování. Ani tuto část odůvodnění ministra financí stěžovatelka ničím nerozporuje, proto se NSS ztotožňuje i s ní. Skutečnost, že je stěžovatelka legální provozovatelkou hazardních her v jiných členských státech EU, nehraje roli při posouzení porušení povinností vyplývajících z českých právních předpisů.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[56] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého 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. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. října 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu