



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **CHANCE, a. s.**, se sídlem Politických vězňů 156, Beroun, zastoupena JUDr. Vladimírou Glatzovou, advokátkou se sídlem Husova 5, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 21. 3. 2019, č. j. MF-963/2018/3404-22, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, č. j. 14 Af 24/2019 - 47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, č. j. 14 Af 24/2019 - 47, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí ministryně financí ze dne 21. 3. 2019, č. j. MF-963/2018/3404-22, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 28 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Vladimíry Glatzové, advokátky.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 11. 2018, č. j. MF-963/2018/3403-16, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném do 23. 4. 2019. Dospěl k závěru, že žalobkyně porušila § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách ve spojení s § 87 odst. 2 téhož zákona, neboť nedodržela podmínku stanovenou ve výroku V. bodu 20 (dále jen „bod V. 20“) rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2017, č. j. MF-37813/2016/34-30 (dále jen „základní povolení“). Podle této podmínky byla žalobkyně povinna zveřejnit na internetové stránce, na níž je internetová hra provozována,

čitelným a viditelným způsobem po celou dobu účasti celkový počet čistých proher v internetové technické hře od aktivace uživatelského konta. Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který ministryně financí zamítla rozhodnutím uvedeným v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu zamítl. Uvedl, že žalobkyně jako provozovatelka internetové technické hazardní hry musí dodržovat povinnosti podle § 75 zákona o hazardních hrách, jenž stanoví informační povinnosti pro provozování hazardní hry prostřednictvím internetu. Městský soud k poukazu žalobkyně na § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách uvedl, že zákonodárce trvá na dodržování všech podmínek provozování technických her stanovených tímto zákonem. To platí i pro technické hry provozované na internetu, pokud splnění určité podmínky není v internetovém prostředí nereálné. Z toho podle soudu plyne, že výčet informačních povinností žalobkyně podle § 75 zákona o hazardních hrách není konečný a povinnost zveřejňovat celkový přehled čistých proher je zakotvena v § 49 odst. 2 ve spojení s § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Povinnost podle § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách dopadá na technické hry, které žalobkyně provozuje v internetovém prostředí. Dodržení této povinnosti současně není při provozu hazardní hry dálkovým přístupem vyloučeno, neboť zobrazení dané informace je z technického pohledu nepochybně možné. Ustanovení § 75 sice stanoví informační povinnost speciálně pro internetové hazardní hry, zároveň však nemůže jít o výčet taxativní, neboť by to popřelo podstatu provozu internetových hazardních her podle § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

[3] Podle městského soudu se § 49 zákona o hazardních hrách vztahuje na hazardní hry provozované v provozovnách, zatímco žalovaný tuto povinnost včlenil do základního povolení žalobkyně na základě § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Žalobkyni byla tato povinnost uložena v základním povolení, žalobkyně ji porušila a dopustila se přestupku podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách. Podle soudu nebylo podstatné, zda žalobkyně mohla naplnit i skutkovou podstatu přestupku podle § 123 odst. 2 písm. s) zákona o hazardních hrách. Soudní přezkum se zaměřil pouze na posouzení protiprávního jednání žalobkyně podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách, z něhož byla žalobkyně shledána vinnou. Základní povolení navíc obsahovalo podmínku V. 20, jež měla řádný zákonný podklad v § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách ve spojení s § 73 odst. 1 téhož zákona.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky dovedl městský soud aplikovatelnost § 49 zákona o hazardních hrách v rozporu s jazykovým a systematickým výkladem. Stěžovatelka též nesouhlasí s tím, že výčet povinností podle § 75 zákona o hazardních hrách je demonstrativní, a je tak doplňován o povinnosti podle § 49 zákona o hazardních hrách prostřednictvím § 73 odst. 1 téhož zákona. Ustanovení § 75 zákona o hazardních hrách neobsahuje slova jako „zejména“ či „například“, typická pro demonstrativní výčet, a proto je výčet povinností taxativní. Na stěžovatelku nemůže dopadat povinnost podle § 49 zákona o hazardních hrách ani proto, že jeho § 75 je speciálním ustanovením k § 49 odst. 2 téhož zákona, což plyne i z napadeného rozsudku. S ohledem na princip speciality není přípustné trvat na dodržování povinností plynoucích z obou ustanovení. Stěžovatelka nespátřuje v § 75 zákona o hazardních hrách žádný podpůrný odkaz na § 49 odst. 2 téhož zákona. Není ani podstatné, zda žalovaný zahrnul do základního povolení povinnost uvádět výši čistých proher po celou dobu hry v hlavním okně, protože informační

pokračování

povinnosti jsou stanoveny v plném rozsahu v zákoně. S ohledem na výše uvedené je taková povinnost v základním povolení obsoletní a jde nad rámec zákona.

[5] Podle stěžovatelky se městský soud nevypořádal se žalobní námitkou nicotnosti ustanovení V. 20 základního povolení. Tato podmínka nemá oporu v žádném právním předpisu a není povinnou náležitostí základního povolení. Rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatelka se dále domnívá, že správní orgány i městský soud přestupek nesprávně právně kvalifikovaly. Pokud stěžovatelka porušila povinnost stanovenou v § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách, nemohla současně porušit bod V. 20 základního povolení, který danou povinnost stanoví také. Zákon o hazardních hrách má přednost před základním povolením; bod V. 20 základního povolení je navíc nicotný. Stěžovatelka tak nemohla spáchat přestupek podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách, neboť pro porušení povinností v § 49 odst. 2 obsahuje zákon o hazardních hrách speciální skutkovou podstatu podle § 123 odst. 2 písm. s) téhož zákona.

[7] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud posoudil ústavnost § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách a případně předložil Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Žalovaný totiž může řadu zákonných povinností zavést přímo do základního povolení a jejich porušení sankcionovat nejvyšší sankcí, kterou zákon o hazardních hrách umožňuje uložit. Pak by bylo možné trestat porušení povinností uložených v základním povolení vyšší sankcí, než stanoví za porušení téže povinnosti zákon.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil námitku chybné interpretace § 75 zákona o hazardních hrách za nedůvodnou. Poukázal na formalistický jazykový výklad stěžovatelky a přiklonil se k systematickému výkladu městského soudu. Účelem informační povinnosti je především ochrana hráčů hazardních her, což plyne též z důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách. Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou nesprávné právní kvalifikace přestupku. Ačkoli se podle § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách vztahují na hazardní hru provozovanou stěžovatelkou povinnosti podle § 49 téhož zákona přiměřeně, stěžovatelka provozovala hazardní hru v internetovém prostředí, tedy odlišným způsobem od technické hry ve smyslu § 42 zákona o hazardních hrách. Proto žalovaný v souladu s § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách stanovil v základním povolení stěžovatelce podmínku, která specifikovala zákonné povinnosti při provozování hazardní hry s ohledem na to, že se jednalo o internetovou hru. Stěžovatelka tak naplnila skutkovou podstatu podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách a nikoli skutkovou podstatu obsaženou v § 123 odst. 2 písm. s) téhož zákona. Žalovaný neshledal důvod k předložení věci Ústavnímu soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

III. 1 Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnost, lze odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44,

nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nedostatečném vypořádání žalobní námitky týkající se nicotnosti podmínky V. 20 základního povolení.

[12] Nicotnost podmínky podle bodu V. 20 základního povolení je podle stěžovatelky dána zejména proto, že nemá oporu v zákoně o hazardních hrách. Městský soud uvedl, že tato podmínka má podklad v § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách ve spojení s § 73 odst. 1 téhož zákona. Důvod, pro který městský soud neshledal podmínku v základním povolení nicotnou, je tedy v jeho rozsudku uveden. Městský soud tuto námitku stěžovatelky vypořádal sice stručně, ale jeho odůvodnění je přiměřené konkrétnosti žalobní námitky. Rozsudek městského soudu je tedy přezkoumatelný.

II. 2 Vztah § 75 a § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách

[13] Stěžovatelka namítá nesprávný výklad vztahu jednotlivých ustanovení zákona o hazardních hrách. Tvrdí, že výčet povinností v § 75 zákona o hazardních hrách není demonstrativní, ale taxativní. Zároveň jde o ustanovení speciální vůči obecnému § 49 zákona o hazardních hrách, a proto podle stěžovatelky nelze trvat na dodržování povinností plynoucích z obou ustanovení.

[14] Podle § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách je provozovatel povinen „*povinen na každé herní pozici čitelným a viditelným způsobem po celou dobu účasti účastníka hazardní hry na technické bře zveřejnit ukazatel délky účasti na hazardní bře a celkový přehled čistých prober od aktivace uživatelského konta*“.

[15] Podle § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách „*hazardní hry podle § 3 odst. 2 písm. a) až f) mohou být provozovány také jako internetová hra za podmínek stanovených tímto zákonem pro jednotlivé druhy hazardních her, nevylučuje-li to povaha provozování těchto hazardních her dálkovým přístupem prostřednictvím internetu*“.

[16] Podle § 75 odst. 2 zákona o hazardních hrách „*provozovatel je povinen na internetové stránce, na níž je internetová hra provozována, čitelným a viditelným způsobem po celou dobu účasti účastníka hazardní hry na internetové bře zveřejnit ukazatel délky účasti na hazardní bře viditelný po celou dobu účasti a varování, že účast na hazardní bře může být škodlivá*“.

[17] K tvrzení o taxativním výčtu povinností podle § 75 zákona o hazardních hrách Nejvyšší správní soud uvádí, že zákonodárce zpravidla rozlišuje ustanovení s demonstrativním výčtem od ustanovení s výčtem taxativním pomocí slov „zejména“ či „například“ (Škop, M. *Základy právní nauky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 94). Ustanovení § 75 zákona o hazardních hrách tato slova neobsahuje a jazykový výklad tak naznačuje, že jde o ustanovení s taxativním výčtem. Jazykový výklad má však být pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si obsahu a účelu právní normy, k čemuž slouží řada dalších postupů (náleží Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 384/08). K interpretaci problematického ustanovení zákona je nutné užít i dalších výkladových metod, zejména metodu logickou a systematickou, případně výklad zohledňující úmysl zákonodárce. Nejvyšší správní soud poukazuje na náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, podle kterého soud při interpretaci „*není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají*

pokračování

svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku.“ Zároveň je soud povinen vyvarovat se libovůle a založit své rozhodnutí na racionální argumentaci.

[18] Podle § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách lze určité hazardní hry provozovat prostřednictvím internetu, avšak pouze za splnění podmínek stanovených zákonem pro jednotlivé druhy hazardních her. Zákonodárce zároveň stanovil výjimku z této podmínky, pokud by povaha provozování internetové hazardní hry vylučovala splnění některé z podmínek daných pro konkrétní druh hazardní hry. Podle důvodové zprávy nepředstavuje internetová hra další samostatný druh hazardní hry, ale pouze způsob provozování či kanál, skrze nějž také lze hazardní hru provozovat, aniž by došlo ke změně jejího druhu nebo podstaty. Důvodová zpráva také uvádí, že podmínky stanovené zákonem pro jednotlivé druhy hazardních her musí být při provozování internetové hry naplněny přiměřeně. To podle městského soudu vyplývá ze závěru § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách, podle něhož jeho aplikaci nesmí vylučovat povaha provozování hazardních her dálkovým přístupem prostřednictvím internetu. S tímto výkladem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[19] Z hlediska systematického představuje § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách generální klauzuli pro provozování internetových hazardních her. Provozovateli ukládá povinnost řídit se podmínkami uvedenými zákonem pro konkrétní druh hazardní hry, kterou hodlá poskytovat. Zákonodárce tak jednoznačně provozovateli internetové hazardní hry určil, že se musí řídit i povinnostmi stanovenými zákonem pro konkrétní druh hazardní hry, kterou provozuje.

[20] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v souladu s § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách se informační povinnost podle § 75 téhož zákona uplatní na všechny hazardní hry, které lze s ohledem na jejich povahu provozovat prostřednictvím internetu, tedy na hazardní hry podle § 3 odst. 2 písm. a) až f) téhož zákona, pro případ, že jsou na internetu skutečně provozovány. Z tohoto pohledu tak není namístě hovořit o speciální informační povinnosti pro internetové hry, jež by bez dalšího znamenala, že jiné informační povinnosti než jen a pouze ty, jež jsou uvedeny v § 75 zákona, není třeba plnit. Přesněji je, že jde o povinnosti univerzální pro hazardní hry provozované pomocí dálkového přístupu. Informační povinnosti pro internetové hry se totiž vztahují na všechny internetové hazardní hry bez ohledu na jejich druh. Nad rámec tohoto rozsahu jsou doplňovány povinnostmi specifickými pro konkrétní provozovaný druh hazardní hry, jak je stanoví část druhá zákona o hazardních hrách.

[21] Podmínky pro provozování internetové hazardní hry podle části čtvrté zákona o hazardních hrách jsou speciální vůči podmínkám pro hazardní hry podle části druhé v tom smyslu, že se od obecných podmínek liší v určitém rozsahu, a sice v takovém, v němž je v části čtvrté stanoveno jinak, než co plyne z podmínek obecných pro tu kterou konkrétní hazardní hru, kterou lze s ohledem na její povahu provozovat prostřednictvím internetu. Prakticky tedy budou informační povinnosti pro provozování internetové technické hazardní hry stanoveny v § 75 zákona o hazardních hrách a nad rámec toho doplněny prostřednictvím § 73 odst. 1 téhož zákona konkrétními povinnostmi pro technickou hru podle § 49 zákona o hazardních hrách. Proto nelze říci, že je výčet informačních povinností v § 75 zákona o hazardních hrách taxativní v tom smyslu, že na provozovatele hazardní hry, kterou lze s ohledem na její povahu provozovat prostřednictvím internetu, se v případě, že je takto vskutku provozována, vztahují výlučně informační povinnosti uvedené v § 75 zákona, avšak žádné další již ne. Nejvyšší správní soud tedy ve výsledku přisvědčil výkladu městského soudu, byť je nepřesný jeho závěr, že výčet těchto povinností v § 75 zákona je demonstrativní. Sám o sobě je katalog povinností v § 75 zákona taxativní (na základě tohoto ustanovení tedy nelze analogicky, přiměřeně či jakkoli jinak dovodit nějakou další povinnost nad rámec katalogu povinností výslovně v tomto ustanovení uvedených),

avšak tím není vyloučeno, že provozovatel může mít i některé další informační povinnosti plynoucí z jiných ustanovení zákona o hazardních hrách či jiných zákonů. Právě v tomto smyslu je třeba chápat (sám o sobě poněkud nepřesný, pokud jde o slovo „taxativní“) závěr, který uvádí městský soud v bodu 41 napadeného rozsudku: „výčet povinností v uvedeném ustanovení nelze chápat jakožto taxativní, neboť v opačném případě by došlo k popření základní povinnosti stanovené v § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách“.

[22] Lze tak shrnout, že z § 73 zákona o hazardních hrách plyne úmysl zákonodárce stanovit povinnosti pro provozování konkrétního druhu hazardní hry i v rámci internetového prostředí. To plyne i z důvodové zprávy k tomuto ustanovení, podle které „musí být splněny a zachovány všechny požadavky a podmínky stanovené zákonem s přiměřeným použitím v určitých případech“. Ze znění § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách je zjevné, že jsou tím míněny jednotlivé podmínky stanovené zákonem o hazardních hrách pro jednotlivé druhy hazardních her. Trvá-li takto výslovně zákonodárce na dodržování podmínek pro provozování konkrétního druhu hazardní hry i v rámci internetového prostředí, je nutné jeho záměr zohlednit v prováděném výkladu, samozřejmě za předpokladu, že takový výklad nebude v rozporu se samotným zněním zákona.

[23] Ve výše uvedené obecné rovině se proto lze ve výsledku (nikoli však v dílčích aspektech argumentace) ztotožnit se závěry městského soudu o rozsahu informační povinnosti provozovatele hazardní hry, kterou lze s ohledem na její povahu provozovat prostřednictvím internetu, v případě, že je takto vskutku provozována.

II. 3 Nesprávná právní kvalifikace přestupku

[24] Stěžovatelka dále namítá nesprávnou právní kvalifikaci svého jednání. Je přesvědčena, že na ni dopadá stejná povinnost jak podle § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách, tak podle bodu V. 20 základního povolení. Jelikož jsou obě povinnosti shodné, má stěžovatelka za to, že porušila primárně zákonnou povinnost a nikoliv povinnost stanovenou v základním povolení. Měla by tak být odpovědná za přestupek podle § 123 odst. 2 písm. s) zákona o hazardních hrách a nikoliv podle § 123 odst. 1 písm. c) téhož zákona, jak dovodily správní orgány i městský soud.

[25] Podle § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách „v základním povolení ministerstvo stanoví hazardní hru, na niž se povolení vydává, její druh a podmínky jejího provozování a schválí herní plán a zařízení, jebož pomocí má být hazardní hra provozována“.

[26] Podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách „právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provozuje hazardní hru v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení, schváleným herním plánem nebo provozuje hazardní hru prostřednictvím jiného modelu technického zařízení, než jaký byl v základním povolení schválen“.

[27] Podle § 123 odst. 2 písm. s) zákona o hazardních hrách „právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nezveřejní na každé herní pozici stanoveným způsobem povinné informace podle § 49 odst. 1, 2 nebo 3“.

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval výkladem dotčených ustanovení zákona o hazardních hrách i základního povolení. Zákon o hazardních hrách stanoví v § 49 odst. 2 provozovateli technické hazardní hry povinnost zveřejnit mimo jiné celkový přehled čistých proher od aktivace uživatelského konta. Tato informace musí být viditelná a čitelná po celou dobu účasti účastníka hazardní hry na technické hře. Provozovatel hazardní hry je povinen toto sdělení zveřejnit na každé herní pozici, kterou zákon o hazardních hrách rozumí přístupové místo

pokračování

k technické hře, jehož prostřednictvím lze hazardní hru ovládat a které je, s výjimkou § 42 odst. 7, součástí koncového zařízení (srov. § 43 odst. 2 zákona o hazardních hrách).

[29] Nejvyšší správní soud již výše dovedl, že tato zákonná informační povinnost dopadá i na provozování technické hazardní hry prostřednictvím internetu (v § 75 zákona o hazardních hrách se o ní nic nepraví, proto se ustanovení § 49 odst. 2 tohoto zákona užije ve vztahu k této povinnosti bez omezení či modifikací, které by případně vyplývaly z toho, že by je zmíněný § 75 ve vztahu k této povinnosti stanovil). Z jednoduchého gramatického výkladu § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách pak vyplývá, že zákonná povinnost provozovatele hry spočívá ve zveřejnění informace o celkovém množství čistých proher hráče na herní pozici, a to po celou dobu jeho účasti na hře. Účelem této povinnosti je podle důvodové zprávy k § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách předcházet škodlivým následkům hazardního hraní tím způsobem, „aby účastníci hazardní hry měli dostatek informací a chápali rizika spojená s hazardními hrami. Hráčům by měla být k dispozici trvalá podpora s cílem zabránit problémům souvisejícím s hazardním hráčstvím. (...)“

[30] Porušení informační povinnosti podle § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách je přestupkem podle § 123 odst. 2 písm. s) téhož zákona, za nějž lze uložit pokutu do 500 000 Kč.

[31] Nejvyšší správní soud se následně zaměřil na výklad povinnosti stanovené v bodu V. 20 základního povolení. Podle něj provozovatel na internetové stránce, na níž je internetová hra provozována, čitelným a viditelným způsobem po celou dobu účasti účastníka hazardní hry na internetové hře zveřejní celkový přehled čistých proher v internetové technické hře od aktivace uživatelského konta. Provozovateli hazardní hry na internetu je ukládána povinnost zveřejnit informace o celkovém množství čistých proher hráče na internetové stránce, a to po celou dobu účasti hráče na hře. Tuto podmínku provozu hazardní hry vložil do základního povolení žalovaný s odkazem na § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách.

[32] Právě proto, že žalovaný vložil tuto povinnost provozovatele internetové hazardní hry do základního povolení, sankcionoval stěžovatelku za její porušení podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách. Za tento přestupek lze uložit v souladu s § 123 odst. 7 zákona o hazardních hrách uložit pokutu do 50 000 000 Kč.

[33] Přes dílčí odlišnosti znění obou ustanovení je však zřejmé, že § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách a bod V. 20 základního povolení ukládají provozovateli hazardní hry totožnou povinnost, a sice zveřejnit na určitém místě určitým způsobem informaci týkající se konkrétního hráče hazardní hry. Zavedení povinnosti do základního povolení vysvětlil žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti tak, že tím specifikoval povinnost plynoucí ze zákona s ohledem na fakt, že stěžovatelka provozovala hazardní hru v internetovém prostředí, tedy způsobem odlišným od technické hry ve smyslu § 42 zákona o hazardních hrách.

[34] Nejvyšší správní soud však toto tvrzené odlišení nepovažuje za takovou specifikaci povinností, aby žalovanému umožnilo porušení povinnosti stanovené základním povolením kvalifikovat přísnější skutkovou podstatou než v případě porušení povinnosti podle § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách. Za stěžejní lze přitom považovat to, že zavedení povinnosti v bodu V. 20 do základního povolení pro stěžovatelku při provozování internetové hazardní hry fakticky nevytváří novou povinnost. I pokud by toto ustanovení v základním povolení chybělo, dopadala by na stěžovatelku materiálně stejná povinnost podle § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách. Jediným dopadem „překlopení“ zákonné povinnosti do základního povolení by tak zůstalo zvýšení horní hranice pokuty za porušení povinnosti přesně stonásobně, a to bez relevantního zdůvodnění žalovaného.

[35] Podle § 86 odst. 1 zákona o hazardních hrách „základní povolení je rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování druhu hazardní hry“. Podle § 87 odst. 2 téhož zákona „v základním povolení ministerstvo stanoví hazardní hru, na niž se povolení vydává, její druh a podmínky jejího provozování a schválí herní plán a zařízení, jež pomocí má být hazardní hra provozována“. Nejvyšší správní soud nepochybně, že žalovaný může v základním povolení stanovit podmínky provozování hazardní hry. Jejich obsahem však nemůže být zopakování povinností plynoucích ze zákona, nýbrž jejich konkretizace či individualizace tam, kde to zákon vyžaduje či připouští. Obsah podmínek provozování hazardní hry v základním povolení tedy není na vůli ministerstva, nýbrž vyplývá právě ze smyslu a účelu základního povolení – tím je individualizace zákonných povinností provozovatele v těch ohledech, v jakých je to nezbytné, nikoli opakování obecných pravidel uvedených v zákoně. Pokud se přesto obsahem základního povolení stane uvedení povinností plynoucích bez dalšího ze zákona, nemůže to mít pro provozovatele negativní následky, například v podobě zpřísnění právní kvalifikace jeho případného přestupkového jednání jen proto, že již bez dalšího jej stíhající zákonná povinnost bude nadbytečně (tedy aniž by byla potřeba ji konkretizovat, individualizovat apod.) deklarována v základním povolení. Ani to, že žalovaný do základního povolení zahrnul povinnost v bodu V. 20 proto, že se – nesprávně, jak výše vyloženo – domníval, že taková povinnost na stěžovatelku nedopadá ze zákona, přirozeně nemůže být důvodem ke zpřísnění správně trestní represe vůči ní.

[36] Tuto kasační námitku stěžovatelky Nejvyšší správní soud shledal důvodnou.

[37] Pochybení spočívající v tom, že povinnost, která na stěžovatelku dopadala prostřednictvím § 49 odst. 2 zákona o hazardních hrách, stěžovatel nadbytečně vtělil také do bodu V. 20 základního povolení, však samo o sobě však nemuselo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž mohl v situaci, kdy stěžovatelka informační povinnost porušila, konstatovat naplnění skutkové podstaty podle § 123 odst. 2 písm. s) zákona o hazardních hrách, která se odvíjí od porušení zákonné povinnosti a jejíž horní hranice pokuty je pro stěžovatelku příznivější. V takovém případě by „překlopení“ zákonné povinnosti do základního povolení bylo sice nadbytečné a tento bod základního povolení by byl v podstatě obsoletní, podstatné by ale bylo, že by žalovaný správně právně kvalifikoval přestupkové jednání stěžovatelky. Pokud však žalovaný dovedl naplnění skutkové podstaty podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách, jež je pro stěžovatelku přísnější, je jeho rozhodnutí nezákonné. Nesprávného posouzení právní otázky se dopustil i městský soud, který v postupu žalovaného neshledal nezákonnost.

[38] Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že nepovažoval za rozhodné, že žalovaný v posuzované věci upustil od potrestání stěžovatelky za přestupek, a tedy kvůli volbě nesprávné skutkové podstaty fakticky nedošlo k uložení vyšší sankce. Správní orgán má povinnost skutek správně právně kvalifikovat i tehdy, pokud upustí od uložení sankce. Není mimo jiné vyloučeno, že správně vymezení skutku i jeho právní kvalifikace může mít pro stěžovatelku (např. její bezúhonnost, spolehlivost apod.) právní význam či jej v budoucnu získá.

[39] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že nevyhověl návrhu stěžovatelky na předložení § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách Ústavnímu soudu ke zrušení tohoto ustanovení. Podzákonné právní předpisy nemohou stanovovat skutkové podstaty přestupků ani sankce za ně (náleží Ústavního soudu ze dne 23. 8. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 47/93 či náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93). Skutková podstata přestupku i následná sankce jsou však v projednávaném případě stanoveny v zákoně o hazardních hrách. Samotný odkaz na porušení povinnosti stanovené v individuálním správním aktu neznámá, že by skutková podstata přestupku nebyla stanovena zákonem. I povinnost, která se stanoví v individuálním aktu a jejíž porušení následně může být přestupkem, lze uložit jen s oporou

pokračování

v zákoně (na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, jaký zákon stanoví), čímž je požadavek zákonného podkladu uložení správní sankce naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, přikročil Nejvyšší správní soud i k jeho zrušení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s. Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[41] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[42] Stěžovatelka byla v řízení o žalobě zastoupena na základě plné moci advokátkou JUDr. Vladimírou Glatzovou, která v řízení učinila čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účasti při jednání soudu dne 24. 6. 2020 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tyto čtyři úkony právní služby náleží náhrada nákladů řízení ve výši 12 400 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částka ve výši 4 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem tomu, že advokátka je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvýšil soud náhradu nákladů řízení o žalobě o tuto daň ve výši 2856 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení o žalobě včetně soudního poplatku ve výši 3000 Kč činí 19 456 Kč.

[43] V řízení o kasační stížnosti učinila stejná zástupkyně stěžovatelky jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za který jí náleží náhrada nákladů řízení ve výši 3100 Kč a paušální částka ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), zvýšená o 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty. Celkem tedy náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti včetně soudního poplatku ve výši 5000 Kč činí 9114 Kč.

[44] Žalovaný je povinen stěžovatelce uhradit náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti v celkové výši 28 570 Kč.

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

V Brně dne 7. října 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu