PRÁVNĚ EKONOMICKÁ ANALÝZA STANOVISKA GŘC A MOŽNÉ DOPADY JEHO APLIKACE V PRAXI

1 Úvod

1/1 Institut pro regulaci hazardních her z.s., IČO: 07542232, se sídlem: Opletalova 921/6, Praha - Nové město, PSČ: 110 00 (dále jen „**Institut**“ či „**IPRH**“), jakožto samosprávná a nezávislá organizace s dobrovolnou účastí, si vytyčila za dlouhodobý cíl přispívat k jednotnému a koncepčnímu rozvoji regulace provozování hazardních her na území České republiky, mimo jiné i tvorbou odborných ekonomicko-právních analýz, stanovisek či studií k aktuálním a potřebným tématům v dané oblasti.

V současné době v rámci prostředí regulace provozování hazardních her v České republice vyvstala zásadní otázka ohledně výkladu ustanovení zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o hazardních hrách**“), které se týká institutu živé hry provozované v kasinech. IPRH se proto předkládanou analýzou pokouší s danou problematikou vypořádat a poskytnout všem zúčastněným subjektům odborný komplexní pohled na věc.

Předmětem této analýzy je **právní posouzení, jakož i posouzení ekonomických a právních dopadů v praxi používaných postupů orgánů celní správy při kontrole podmínek provozování živé hry** z pohledu IPRH.

2 Právní úprava institutu živé hry a posouzení stanoviska GŘC

2/1 Zákonná úprava:

(a) Ustanovení § 57 odst. 1 zákona o hazardních hrách definuje živou hru takto: „*Při živé hře sázející hrají proti krupiérovi, nebo jeden proti druhému u hracích stolů, aniž by byl předem určen počet sázejících a výše sázky do jedné hry.*“

(b) Ustanovení § 68 vymezuje kasino takto:

„*(1) Kasinem se rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována živá hra jako hlavní činnost.*
(2) Kasino musí být viditelně označeno názvem, který obsahuje slovo „kasino“.
(3) V kasinu lze provozovat pouze
a) živou hru,
b) živou hru společně s technickou hrou,
c) živou hru společně s bingem, nebo
d) živou hru společně s technickou hrou a bingem.
(4) V kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.
(5) V kasinu, ve kterém je provozována technická hra, může být provozováno nejméně 30 povolených herních pozic technické hry.
(6) V kasinu, ve kterém je provozována technická hra, může být s každým dalším hracím stolem živé hry, provozovaným nad minimální počet stanovený v odstavci 4, provozováno nejvýše 10 povolených herních pozic technické hry. To neplatí pro kasino, ve kterém je po celou provozní dobu kasina umožněna hra nejméně u 10 hracích stolů živé hry.“

(c) Zákon o hazardních hrách v příslušném ustanovení § 68 odst. 4 Zákona o hazardních hrách co do podmínek provozování živé hry v kasinu stanovuje, že *„[v]* ***kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina****“.*

(d) Dle ustanovení § 123 odst. 3 písm. g) Zákona o hazardních hrách se právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provozuje kasino v rozporu s § 68 tohoto zákona.

2/2 Proklamovaný hlavní cíl zákonné úpravy:

Hlavním cílem zákonné právní úpravy provozování živé hry, resp. kasina jako jedné z kategorií herního prostoru, je dle důvodové zprávy zabránit vzniku tzv. kvazikasin. V důvodové zprávě k § 68 Zákona o hazardních hrách stojí: „*Zákon současně stanovuje povinnost umožnit po celou provozní dobu hru minimálně u tří hracích stolů živé hry, což má zabránit vzniku tzv. kvazikasin, kdy se jedná fakticky o hernu, avšak provozovanou pod označením kasino. Účelem těchto omezení je zmírnění, resp. eliminace a především předcházení případným negativním dopadům neodlučitelně spojených s provozem kasin (např. zvýšená kriminalita, rušení nočního klidu, narušování běžného denního života, vyšší a častější možnost prohry, zadluženost aj.)*.“

2/3 Stanovisko GŘC

Orgány celní správy jsou dle Zákona o hazardních hrách správními orgány vykonávajícími v příslušné oblasti dozor. Generální ředitelství cel (jako ústřední orgán celní správy) formulovalo stanovisko ohledně výkladu ustan. § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách v dokumentu „Odpověď k doplňujícím dotazům k ustanovení § 68 zákona o hazardních hrách“ ze dne 18.2.2019 (dále jen „**Stanovisko GŘC**“), v němž mimo jiné shrnuje:

„*Podmínku v ust. § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách ve spojení s ust. § 68 odst. 1 zákona (živá hra jako hlavní činnost kasina) je třeba vykládat tak, že pokud má být v kasinu umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry po celou provozní dobu kasina,* ***musí být u každého stolu přítomný jeden krupiér***. ***V praxi tak musí být v kasinu přítomni vždy min. 3 krupiéři****, aby u každého započitatelného stolu byla hráči zajištěna individuální živá hra. Nelze připustit ani variantu, kdy by byly 3 hrací stoly poskládány vedle sebe a obsluhoval by je pouze jeden krupiér a to již proto, že krupiér musí aktivně sledovat hru a věnovat se každému stolu zvlášť, aby mohl splňovat výše uvedené požadavky. Činnost krupiéra spočívá v neustálém udržování pozornosti při hře. Výše uvedená podmínka platí pro všechny druhy živé hry, i pokud se jedná o takový druh živé hry, pro jehož obsluhu není potřeba hlubších znalostí a schopností, a to právě z toho důvodu, aby bylo zabráněno vzniku tzv. kvazikasin, kdy by byly hojně povolovány tyto jednoduché hry, které by nebyly pro provozovatele personálně náročné.*“

2/4 **Právní posouzení Stanoviska GŘC**:

Jak již uvedeno výše, Zákon o hazardních hrách se v ustanovení § 68 odst. 4 omezil na jednoduchou formulaci povinnosti, když zakotvil, že v kasinu po celou jeho provozní dobu *„****musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry****“.*

Z jazykového výkladu ustanovení neplyne, jakým způsobem by měl provozovatel této zákonné podmínce dostát. Takto velmi volně vyjádřenou povinnost blíže neupravuje ani podzákonný předpis. Nelze ji konkretizovat ani za použití výkladu účelu normy, neboť **úmyslem zákonodárce očividně bylo ponechat provozovatelům hazardních her při naplňování ustanovení § 68 odst. 4 Zákona o hazardních hrách patřičnou volnost**.

Vzhledem k dané zákonné úpravě provozování živé hry v kasinu se tedy zdá být **jediným možným postupem při kontrole toho, zda provozovatel přijal taková opatření**, aby splnil zákonné podmínky provozu a zajistil tak provozování všech minimálně 3 hracích stolů živé hry, **individuální posouzení každého jednotlivého provozu**.

GŘC však v analyzovaném Stanovisku *de facto* stanovilo pro posouzení splnění zákonné podmínky provozu dle ustanovení § 68 odst. 4 Zákona o hazardních hrách **novou povinnost jako kritérium zákonnosti**, spočívající v nutnosti zajistit přítomnost krupiéra u každého hracího stolu, tedy minimálně 3 krupiéry v každém kasinu. Účelem tohoto zjednodušujícího kritéria hodnocení zřejmě mělo být zobjektivizování procesu kontroly při absenci podrobnější zákonné úpravy. Takový cíl však nikdy nelze ospravedlnit, když je ho dosahováno nezákonným způsobem, jako v tomto případě, kdy GŘC ukládá povinnost jdoucí svým obsahem nad rámec zákona. Navíc orgány celní správy při postupu v souladu s tímto Stanoviskem GŘC nesplnění v něm uložené povinnosti sankcionují, jako by se jednalo o porušení samotného Zákona o hazardních hrách. Takový postup jde zcela proti smyslu argumentu logického výkladu práva *a silentio legis* (mlčení zákona), podle něhož platí, že pokud zákon něco neupravuje, povinnosti a sankce z této věci vyvodit nelze. Tento argument logického výkladu práva je přitom pouhým odrazem ústavněprávních zásad ENUMERATIVNOSTI VEŘEJNOPRÁVNÍCH PRETENZÍ a LEGÁLNÍ LICENCE, s nimiž je Stanovisko GŘC rovněž v rozporu.

- Podle zásady *enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* a v souladu s článkem 2 odst. 3 Ústavy České republiky a článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a způsobem stanoveným zákonem. Státní orgány jsou tedy při své činnosti vázány právními předpisy a musí postupovat v souladu s nimi a způsobem, který je v nich naznačen.

  Vázanost zákonem je klíčovým principem fungování státní správy, jak vyjádřil Ústavní soud například v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02 „*...čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny mají kromě toho i svou druhou dimenzi, a to dimenzi strukturálních principů, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, přičemž povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Tyto principy je třeba chápat jako esenciální náležitost každého demokratického právního státu. Bez jejich dodržení nelze vůbec hovořit o právním státu, neboť vyloučení libovůle při ukládání povinností ze strany státní moci bylo i historicky vzato první podmínkou při úvahách o formování právního státu, dokonce i pouze v jeho formální podobě.*“

- Z opačné strany, tedy z pohledu občanů a subjektů, kteří nejsou orgány veřejné moci, stojí zásada *legální licence* zakotvena v článku 2 odst. 4 Ústavy České republiky a v článku 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Podle těchto ustanovení každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Dle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod pak mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Kromě rozporu s výše uvedenými ústavními zásadami a samotným Zákonem o hazardních hrách Stanovisko GŘC dále naráží také na:

- interpretační zásady IN DUBIO MITIUS, IN DUBIO LIBERTATE (v pochybnostech ve prospěch jedince):

Orgány veřejné moci jsou povinny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Správní orgán nesmí překročit zákonné meze, které jeho správní uvážení omezují, přičemž meze vyplývají ze zvl. Z a z dalších ustanovení správního řádu (zásady).

Ústavní soud v této souvislosti judikoval: "*základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá porušení základního práva a svobody*" [nález ze dne 2. 3. 2000, sp. zn. III. ÚS 269/99, Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, nález č. 33, Praha, 1999].

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30.11.2007 sp. zn. IV. ÚS 666/06 „*Snaha státu maximalizovat fiskální výnosy je legitimní a ústavním pořádkem aprobovaná, avšak musí respektovat předem jasně daný zákonný rámec, jinak dochází k ústavně neaprobovatelnému zásahu do vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). **Veřejná moc nemůže využívat nejasnost právní úpravy, kterou sama vyvolala***."

V jiném nálezu ze dne 13.9.2007 sp. zn. I. ÚS 643/06 Ústavní soud dospěl k závěru, podle něhož „…***je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody***. *Princip plyne přímo z ústavního pořádku čl. 1/1 a 2/4 Ústavy nebo 2/3 a čl. 4 Listiny. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody nad státem".*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12.2.2015 sp. zn. 9 As 102/2014-25, který se taktéž týkal hazardního prostředí judikoval: „…***Subjekty vykonávající veřejnou správu jsou proto povinny*** *v případech, kdy právní předpisy nestanovují jasné meze výkonu veřejné správy,* ***postupovat při výkladu a aplikaci těchto předpisů spíše zdrženlivě a přiměřeně, než aby docházelo k porušování práva***.";

- zásady LEGITIMNÍHO OČEKÁVÁNÍ, PRÁVNÍ JISTOTY či PŘEDVÍDATELNOSTI a PROPORCIONALITY

Postup orgánů celní správy, které dovodily povinnost nad rámec Zákona o hazardních hrách (a současně jeho adresáty za porušení této povinnosti i sankcionují), dále naráží na zásadu legitimního očekávání, právní jistoty či předvídatelnosti a také na zásadu proporcionality, podle níž musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Extenzivní výklad zákona, v rámci něhož navíc správní orgán ukládá provozovateli povinnost, nemůže dostát ani testu proporcionality, neboť takový prostředek nelze považovat za rozumný ani opodstatněný.

2/5 V důsledku uvedeného nelze než shrnout, že GŘC ve Stanovisku dospělo k nezákonnému výkladu ustanovení § 68 odst. 4 Zákona o hazardních hrách, který je ovšem v rozporu i s ústavněprávními předpisy.

3 Právní posouzení postupu orgánů celní správy při aplikaci stanoviska GŘC

3/1 Postup orgánů celní správy při kontrole

Na základě protokolů o kontrole členské základny IPRH je možné jednoduše shrnout postup (dozorujících) celních úřadů při zjišťování splnění povinnosti uložené provozovateli v ustanovení § 68 odst. 4 Zákona o hazardních hrách následovně. Celní úřad provádí kontrolu dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**kontrolní řád**"). Zjistí počet zaměstnanců v herním prostoru kasina, přičemž povinné osobě v rámci podání vysvětlení či jiné procesní formy položí několik otázek ohledně provozu kasina, které spolu s odpověďmi zachytí v protokolu o kontrole. Dále běžně pořídí fotodokumentaci předložených dokumentů, provozovny a technických zařízení. Na základě zhodnocení těchto úkonů celní úřad většinou dospěje k závěru o důvodném podezření z porušení ustanovení § 68 odst. 4 Zákona o hazardních hrách. I přes odlišnou textaci odůvodnění v jednotlivých případech kontroly, celní úřady v zásadě argumentují nedostatečným zabezpečením personálního obsazení k řádnému výkonu činností uvedených v Zákoně o hazardních hrách vždy, pokud v kasinu nejsou přítomni minimálně 3 zaměstnanci – krupiéři (pokud počet stolů živé není vyšší). Následně pak celní úřady sankcionují jednotlivé provozovatele uložením pokuty, a to buď formou příkazu či rozhodnutí ve správním řízení. Uložené pokuty pak dosahují výše až bez mála 100.000,- Kč.

3/2 Právní posouzení postupu orgánů celní správy

Jak plyne ze Zákona o hazardních hrách, pro spáchání přestupku z titulu porušení ustanovení § 68 odst. 4 tohoto zákona je nezbytné, aby provozovatel v konkrétním případě ve svých provozovnách fakticky **nezajistil provozování živé hry**. Právě v důsledku takto volné formulace povinnosti je obzvláště nezbytné dbát na to, aby toto porušení bylo zjištěno a popsáno co nejobjektivněji v souladu se zásadou materiální pravdy. Pokud celní úřad v rámci své kontrolní činnosti dospěje k podezření, že provozovatel své zákonem uložené povinnosti nedostál, musí předložit dostatečné důkazy dokládající kdy, za jakých okolností a z jakých důvodů je přesvědčen o tom, že provoz živé hry nebyl zajištěn. Velký důraz musí být tedy kladen na **individuální posouzení každého jednotlivého provozu**. Dle ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**") platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, **postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti**, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Při posouzení by proto dozorující orgán měl vzít v potaz všechny složky a kritéria důležitá pro zhodnocení dodržení zákonného provozu, jako je technické zázemí, uspořádání herního prostoru a personální obsazení apod. Tato kritéria je pak nutné navíc posuzovat nejen každé zvlášť, ale i všechna dohromady, neboť jedno může podmiňovat druhé. K tomu však v praxi nedochází.

Postupu orgánů celní správy se dále týkají tato zákonná ustanovení:

a) Podle § 9 písm. a) kontrolního řádu je každý kontrolní orgán povinen „***zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady***".

b) Podle § 150 odst. 1 správního řádu povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, **považuje-li skutkové zjištění za dostatečné**; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení.

c) Podle § 150 odst. 2 správního řádu v řízení o vydání příkazu **může být jediným podkladem kontrolní protokol** pořízený podle zvláštního zákona týmž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu.

d) Podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, správní orgán **o přestupku může rozhodnout příkazem**.

Celní úřady se v praxi při posouzení splnění dané povinnosti namísto komplexního a individuálního zhodnocení soustředí pouze na **jedinou v rámci kontroly zjištěnou skutečnost**, a to na zhodnocení **počtu členů obsluhy přítomných v době kontroly. Tento postup** samozřejmě koresponduje se Stanoviskem GŘC, které k němu vybízí. **Vždy pak celní úřady dospějí ke stejnému závěru, a sice že počet členů obsluhy není dostatečný, pokud na každý stůl živé hry nepřipadá jeden krupiér**.

Pro posouzení dodržení zákonných požadavků v rámci kontroly tedy orgány celní správy volí jako jediné kritérium subjektivní hledisko, které vyhodnocují bez dalšího (pouze na základě přepočítání personálu), tedy ani nevyčkají na praktické ověření svých předpokladů v rámci provozu kasina. Orgány celní správy svým postupem nejenže nezjistí stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly, ale navíc ani nedokládají svá kontrolní zjištění relevantními podklady nebo důkazy. O to více je porušení povinností orgánů celní správy signifikantní, když na základě kontrolních zjištění zachycených v kontrolním protokolu přímo rozhodují o spáchání přestupku dle ustanovení § 123 odst. 3 písm. g) Zákona o hazardních hrách a o uložení sankce za tento přestupek formou příkazu.

Jak uvedl ve svém usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, publ. pod č. 3577/2017 Sb. NSS, „*je to vždy správní orgán, kdo nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci. Správní orgán je totiž podle § 3 správního řádu povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti', a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. Zákon proto správnímu orgánu ukládá, aby i při pasivitě obviněného opatřil v řízení dostatečné množství důkazů, které přestupek, jenž je obviněnému kladen za vinu, jasně a nepochybně prokazují*".

Je nezbytné rovněž upozornit i na mnohdy nepřiměřené výše ukládaných pokut při sankcionování (domnělého) nesplnění povinnosti plynoucí z ustanovení § 68 odst. 4 Zákona o hazardních hrách, které dosahují vysokých částek zejména jejich kumulací při opakovaném sankcionování.

Lze shrnout, že popsaný zjednodušující postup orgánů celní správy v praxi představuje velké urychlení při posouzení zákonnosti provozu, nicméně sám o sobě je v přímém rozporu s výše uvedenými ústavními a správními zásadami, zákony i se závěrem o nutnosti individuálního posouzení, a tedy nezákonný.

3/3 Dopady aplikace Stanoviska GŘC v praxi

Stanovisko GŘC, které z pohledu IPRH ukládá provozovatelům kasin povinnost nad rámec zákona, je koncipované jako metodický pokyn. Jeho aplikace v praxi začíná mít zásadní dopady, které pravděpodobně časem ještě zintenzivní. Celní úřady již podle tohoto Stanoviska GŘC postupují a ukládají provozovatelům velké množství pokut. V některých případech neváhají za domnělé porušení Zákona o hazardních hrách sankcionovat jednotlivé provozovatele opakovaně v relativně krátkém časovém úseku.

Vezmeme-li navíc v úvahu, že do posouzení této otázky soudem a do vydání pravomocného rozhodnutí může uplynout poměrně dlouhá doba, ekonomické dopady postupu orgánů celní správy mohou být zcela fatální. A to nejen pro jednotlivé provozovatele hazardních her, pro něž mohou mít dopady postupu orgánů celní správy a opakované ukládání pokut likvidační charakter, ale i pro samotný stát. Ztotožní-li se v budoucnu soud s názorem IPRH a posoudí pokuty uložené orgány celní správy jako pokuty uložené nezákonně, obrátí se poškození provozovatelé na stát s nárokem na náhradu škody. Jak vysoké odškodnění by musel stát v takovém případě celkem poškozeným vyplatit, závisí na budoucím přístupu orgánů celní správy a na tom, zda pro příště zvolí do doby soudního rozhodnutí o této otázce spíše zdrženlivější postup či bude nadále jím shledaná porušení povinnosti velmi aktivně sankcionovat jako doposud.

4 Ekonomické a jiné dopady aplikace Stanoviska GŘC na provozování živé hry

4/1 IPRH ve spolupráci se svými řádnými členy a partnerskými asociacemi přistoupil dále k posouzení ekonomických dopadů spojených s aplikací Stanoviska GŘC na jimi provozované herní prostory, a to zejména v otázce nově vzniklých nákladů na provozování hazardních her v herních prostorech kasin. Důvodem pro provedení takovéto analýzy byla skutečnost, že v souvislosti s výše uvedeným stanoviskem vznikla důvodná obava členů IPRH, že jeho doslovná aplikace by vedla k významnému ekonomickému zatížení jednotlivých provozovatelů živých her, které by v konečném důsledku mohlo mít za následek znemožnění ziskového provozování živých her v herních prostorech kasin.

4/2 Primárně byly analyzovány náklady na provoz hracích stolů typu kolo štěstí. Při aplikaci Stanoviska GŘC docházíme k závěru, že ve vztahu k jednomu hracímu stolu typu kolo štěstí v herním prostoru kasina, které je otevřené 24 hodin denně, činí měsíční náklady na obsluhu jednoho takového hracího stolu nejméně 63.000,- Kč, přičemž v rámci herního prostoru kasina musí být v provozu minimálně 3 hrací stoly živé hry. Z uvedeného tedy vyplývá, že při tomto trojnásobném navýšení nákladů by náklady provozovatele pouze ve vztahu k mzdovým nákladům na zajištění živé hry činily celkem 189.000,- Kč měsíčně.

4/3 Následně byly vyhodnoceny také dopady aplikace Stanoviska GŘC na hrací stoly živé hry, které objektivně potřebují sofistikovanější obsluhu (nároky na vzdělání, zkušenosti, herní praxi, zacházení s hotovostí atd.), a to zejména s ohledem na složitost provozovaných živých her, např. Black Jack, různé druhy pokeru, různé druhy rulety atd. V tomto ohledu při aplikaci Stanoviska GŘC docházíme k závěru, že ve vztahu k jednomu takovému hracímu stolu živé hry v herním prostoru kasina, které je otevřené 24

hodin denně, činí minimální měsíční náklady pro provozovatele na jednoho zaměstnance přibližně 120.000,- Kč. Vzhledem k tomu, že provozovatel by měl být dle Stanoviska GŘC povinen disponovat jednou obsluhou ke každému hracímu stolu živé hry po celých 24 hodin, dosahovaly by mzdové náklady na personál v takovém kasinu až 360 000,- Kč měsíčně. Takovéto extrémní ekonomické zatížení by pravděpodobně vedlo k postupné likvidaci značné části legálních provozovatelů živé hry, neboť by prostřednictvím legálního provozování živé hry nebyli schopni dříve či později takovéto náklady hradit.

4/4 V rámci spolupráce IPRH s partnerskými asociacemi byly dále vyhodnocena ekonomická data ukazující poměrně dobře ekonomický trend v sektoru provozování živé hazardní hry. Níže uvádíme data získané od provozovatelů hazardních her srovnávající hospodářské výsledky živé hry z roku 2018 a srovnaní dosažených hospodářských výsledků z roků 2017 a 2018, a to v českých korunách.

	Celkem rok 2018	**rozdíl let 2017 a 2018**
Tržby	20.327.086.866,-	- 8.700.943.991,-
Provozní výsledek	216.453,04	- 712.953.729,9

4/5 Ekonomické údaje uvedené v rámci této části analýzy svědčí zcela zjevně o tom, že faktickým dopadem Stanoviska GŘC bude velmi pravděpodobně hospodářská likvidace legálních provozovatelů živé hry, kteří nebudou objektivně schopni dlouhodobě snášet neúměrně navýšené mzdové a související provozní náklady. Prostřednictvím regulačních nástrojů, jakým je právě předmětné Stanovisko GŘC, by přitom mělo dojít primárně k nastavení pravidel, v jejichž rámci je možné řádně provozovat legální hazardní hry.

4/6 Výše uvedené ekonomické dopady je nutné dále zasadit do širšího kontextu. Provozovatelé živých her se v posledních letech museli vypořádat s celou řadou dalších požadavků, které na ně nově klade zákon o hazardních hrách. S jeho plnou účinností museli k 1.1. 2018 vybavit své provozy novými monitorovacími systémy umožňujícími po celou provozní dobu v reálném čase monitorovat celý prostor kasina včetně všech hracích stolů, pokladny a vstupu do herního prostoru. Tento záznam musí provozovatelé uchovávat nově po dobu dvou let, a to včetně zálohy tohoto záznamu. S ohledem na požadavky kvality záznamu a povinné zaznamenávání zvuku pak jen náklady na pořízení a uchování těchto záznamů dosáhly u středně velikého provozovatele desítky milionů korun ročně.

4/7 Nad rámec monitorovacích systému museli provozovatelé živých her s ohledem na povinnosti plynoucí z vyhlášky o poskytování herních a finančních dat pořídit hardware a software související s povinností identifikace hráče, jakož i povinností zasílat denní herní výkaznictví za jednotlivé stoly živých her. I tyto investice dosahovali u středně velikých provozovatelů výšek několika desítek milionů korun.

4/8 Stranou nelze ponechat ani Ministerstvem financí navrhované zvýšení dílčího základu daně z provozování živých her ze stávajících 23% na 30%, tedy více než o jednu třetinu stávající daňové zátěže nebo návrh na v praxi u živých her absolutně nerealizovatelné zdanění výher hráčů. Pokud skutečně dojde ke schválení tohoto návrhu, je velmi pravděpodobné, že dojde k dalšímu dramatickému úbytku provozování legálních živých her na území ČR.

4/9 V portfoliu her, které je možné legálně nabízet na území ČR představují živé hry kategorii, které se většinou účastní lidí z vyšších příjmových skupin, případně zahraniční klientela. Účast na

živých hrách v porovnání například s hrou technickou často představuje spíše společenskou událost, tedy volnočasovou aktivitu, kterou nabídka herny bez nabídky živé hry nabídnout nedokáže. Je proto s podivem, že stát svými regulačními kroky, daňovými návrhy a výkladovými stanovisky provozování tohoto druhu her natolik znepříjemňuje, že velmi brzy pravděpodobně nebude nadále možné, tyto druhy her legálně na území ČR nabízet, aniž by se provozovatel ocitl v provozní ztrátě. Stát tak svými kroky nutí provozovatele zavřít herní prostory kasin a na jejich místě otevřít personálně méně náročné herny, kde budou hráči mít možnost hrát pouze technické hry (automaty). Je otázka, zda si je stát tohoto důsledku své politiky v této oblasti vědom.

4/10 Nad rámec uvedeného IPRH upozorňuje, že požadavek na nepřetržité personální zajištění provozu určitého předem daného počtu hracích stolu v herním prostoru bez ohledu na to, zda je o provoz těchto stolů zájem ze strany hráčů nemá obdoby v žádné jurisdikci, s jejíž regulací s IPRH seznámil. Za tímto účelem ředitel IPRH kontaktoval například i zástupce Nevada Gaming Control Board, tedy regulátora provozování kasin v Las Vegas. Na základě vyjádření dvou zástupců Nevada Gaming Control Board vyplývá, že dokonce ani v kasinech v Las Vegas, neexistuje ze strany regulátora a kontrolora požadavek, nepřetržitého provozu určitého počtu stolů, ale že je tato záležitost ponechána na provozovateli tak, aby mohl pružně reagovat na poptávku ze strany hráčů. Pokud jde o personální zajištění chodu živých stolů, opět neexistuje požadavek ze strany regulátora a kontrolora na počet krupiérů obsluhujících otevřené stoly, ale tento počet je řízen obecnými standardy provozovatele.

5 Závěr a doporučení

5/1 Celní správa při aplikaci ustanovení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách a ve snaze konkretizace jím uložené povinnosti dovozuje povinnost provozovatele kasina zajistit účast minimálně 3 krupiérů, čímž ve skutečnosti formuluje *praeter lege* povinnost novou. Tento tvůrčí výklad zákona a postup celní správy v rozporu s ústavněprávními a správními zásadami, jakož i s právními předpisy, znamená uplatňování státní moci nad zákonný rámec a představuje proto libovůli spočívající v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy.

IPRH shledává výklad Zákona o hazardních hrách obsažený ve Stanovisku GŘC za výklad **jdoucí nad zákonný rámec (*praeter legem*) a postup orgánů celní správy v souladu s tímto Stanoviskem GŘC pak nutně za nezákonný**.

V důsledku výše uvedeného IPRH doporučuje orgánům celní správy zvolit spíše zdrženlivější postup při kontrolách a sankcionování nedodržení podmínek živé hry oproti dosavadní praxi, neboť jak plyne rovněž i z obsahu této analýzy, právní názory na opodstatněnost postupu, který orgány celní správy v dané věci zvolily, jsou velmi rozporné. Je proto v zájmu všech zúčastněných subjektů vyčkat do doby pravomocného rozsouzení této otázky soudem.

Dále IPRH orgánům celní správy doporučuje při posouzení zákonnosti provozu kasina zařadit vedle kritéria personálního obsazení herního prostoru (jak bylo popsáno ve Stanovisku GŘC) i další kritéria zmíněná výše tak, aby bylo možné u každé jednotlivé provozovny objektivně zhodnotit, zda naplňuje zákonný požadavek na zajištění možnosti živé hry nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina, či nikoliv.

5/2 Nad rámec uvedeného IPRH upozorňuje, že požadavek na nepřetržité personální zajištění provozu určitého předem daného počtu hracích stolu v herním prostoru bez ohledu na to, zda je o provoz těchto stolů zájem ze strany hráčů nemá obdobu v žádném ze zkoumaných států. Smyslem a účelem regulace jakožto i její následné interpretace a

aplikace by podle názoru IPRH mělo být nastavení přísných a jasných podmínek umožňující legální provozování živých her v kultivovaných herních prostorách kasina, jakožto herního prostoru s nejvyšším možným standardem provozování. Nutnost držet na každé směně nepřetržitě počet krupiérů rovnající se počtu stolů v kasinu, bez ohledu na skutečnost, zda je jeden krupiér schopen obsloužit více stolů živé hry, či bez ohledu na skutečnost, zda existuje reálný zájem ze strany hráčů o hru na všech v kasinu dostupných stolech živé hry, podle náš představuje nejen požadavek, který v zákoně obsažen není, ale také požadavek, který žádný zákonem předpokládaný zájem nechrání. Tento požadavek stanovený *praeter lege* a přináší jen zvýšení personálních a provozních nákladů spojených s provozováním živých her, které již dnes z pohledu své ziskovosti představují nejvíce ohroženou kategorii her.