GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ CEL
140 96 Praha 4, Budějovická 7, P.O. BOX 12

všem celním úřadům

- VKS -

VÁŠ DOPIS ZNAČKY	NAŠE ZNAČKA	VYŘIZUJE/LINKA	PRAHA
---	34242/2019-900000-302	plk. Mgr. Štorch/2422	14. srpna 2019

Stanovisko k možnosti ukládání správního trestu zákazu činnosti u kvazikasin

S ohledem na opakující se neformální dotazy celních úřadů k možnosti ukládání správního trestu zákazu činnosti podle § 124 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), v případě kvazikasin, k podmínkám pro takový postup a k formulaci výroku tohoto druhu správního trestu, zaujímáme následující stanovisko.

Předesíláme, že ambicí stanoviska není postihnout výkladem celou podstatu ukládání správního trestu zákazu činnosti u kvazikasin vč. uložení zákazu činnosti na úrovni základního povolení, tedy zákazu činnosti spočívajícího v zákazu provozování konkrétních druhů hazardních her podle základního povolení provozovatele, které pravidelně zastřešuje řadu provozovaných herních prostorů, s plošným dopadem zákazu činnosti do provozování těchto herních prostorů. Poskytnutí takového komplexního právního rozboru by dalece překračovalo současné dotazy celních úřadů a nadbytečně by komentovalo i tuto v praxi obtížně využitelnou výjimku. Stanovisko je proto koncipováno toliko jako právní rozbor pravidla, jímž je uložení zákazu činnosti na úrovni provozovaného kasina. Toto pravidlo je jednak nepoměrně méně závažné co do dopadu do právní sféry provozovatele, relativně méně náročné na odůvodnění, kdy je rámcová proporcionalita ukládaného správního trestu zajištěna již daným vztahem závažného porušení povinnosti při provozování kasina = uzavření kasina, a přitom je v praxi častěji využitelné a efektivně a bez extrémních rizik reaguje na akutní problém současného legálního hazardu.

V případě kvazikasina, kdy se podle důvodové zprávy k § 68 zákona o hazardních hrách jedná *„fakticky o hernu, avšak provozovanou pod označením kasino“*, je porušováno základní zákonné omezení kasina *„ve formě minimálního počtu možných povolených herních pozic technické hry a minimálního počtu hracích stolů aktivně zajišťujících nabídku živé hry.“*[1] Typická, nejzávažnější kvazikasina (herní prostor vč. živých her systematicky obsluhovaný jedinou osobou) jsou provozována až téměř na hranici nelegálního hazardu – formálním označením kasino a povolením k umístění kasina, jehož podmínky nejsou plněny, je zastírán skutečný stav, kterým je provozování herny bez samostatného povolení k umístění herny, s jejímž provozováním jsou nadto spojeny odlišné, méně výhodné podmínky.

[1] https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=578&ct1=0

Ve sféře legálního hazardu beze sporu patří přestupek podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, tedy provozování kasina v rozporu s § 68 zákona o hazardních hrách (kvazikasina), k těm společensky nejvíce nebezpečným přestupkům. Mezi řadou závažných nežádoucích důsledků je třeba vyzdvihnout zejm. deformaci tohoto segmentu hazardního trhu, spočívající v získávání významné finanční i konkurenční výhody oproti řádným provozovatelům kasin nesoucích finanční náklady na zajištění řádného provozu živých her, i oproti řádným provozovatelům heren záležející např. ve výhodnější provozní době i limitech maximální sázky a výhry u technické hry. Přehlédnout nelze také prolamování úprav místních samospráv regulujících herny na svém území prostřednictvím obecně závazných vyhlášek (a tedy v širším smyslu i ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu), a v neposlední řadě ani erozi principů zákona o hazardních hrách omezujícího hazardní trh (dostupnost hazardních her) s enormními společenskými náklady vyvolanými patologickou hráčskou závislostí řadou přísných restriktivních podmínek. Při jejich důsledném vynucování by řada provozovatelů kvazikasin zákonné podmínky provozování kasina nebyla ochotna plnit a někteří by např. pro místní úpravy zakazující herny na území obcí byli nuceni hazardní trh opustit.

Za těchto východisek je zřejmé, že na případ zjištěného porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách (přestupek podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách) obecně dopadá jak možnost uložení správního trestu pokuty s horní hranicí 3.000.000 Kč (§ 123 odst. 9 písm. b) zákona o hazardních hrách), tak i možnost uložení správního trestu zákazu činnosti ve smyslu § 124 zákona o hazardních hrách, podle kterého *„Za přestupky podle § 122 odst. 1 písm. c) a f) a § 123 lze uložit zákaz činnosti, a to nejdéle na 2 roky. Upuštění od výkonu zbývající části zákazu činnosti není možné.“* Již splněním formální podmínky § 124 zákona o hazardních hrách pro uložení tohoto druhu správního trestu (*„přestupky podle § 123“*) zákonodárce vyjádřil dostatečnou typovou škodlivost případů porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách, způsobilou k uložení tohoto závažného správního trestu.

Relevantní subsidiární ustanovení představují § 47 odst. 1, 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), podle kterých platí, že *„Zakázat lze činnost, ke které je třeba veřejnoprávního oprávnění nebo kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, došlo-li k přestupku při výkonu této činnosti nebo v přímé souvislosti s ní. Zákaz činnosti lze uložit jen tehdy, je-li to stanoveno zákonem, a nejvýše na dobu tam stanovenou. Není-li doba zákazu činnosti stanovena, lze zákaz činnosti uložit nejdéle na 3 roky.“* a pochopitelně také § 36 zákona o odpovědnosti za přestupky, umožňující uložit správní trest zákazu činnosti vedle správního trestu pokuty (*„Správní trest lze uložit samostatně nebo spolu s jinými správními tresty; napomenutí nelze uložit spolu s pokutou.“*). Účelem *omezujícího* správního trestu zákazu činnosti (typicky např. zákaz řízení motorových vozidel, držení zbraně, provozování živnosti, podnikatelské činnosti, atp.) je zejména preventivní ochrana společnosti před případným opakováním závažného porušení právní povinnosti ze strany pachatele nebo pokračováním v něm, neboť pachatel nemůže po dobu trvání tohoto správního trestu (dočasně) vykonávat činnost, při níž (nebo v přímé souvislosti s níž) došlo ke spáchání přestupku, a k níž je zapotřebí veřejnoprávního oprávnění (např. řidičské oprávnění, zbrojní průkaz, živnostenský list, povolení, osvědčení, koncese, licence atp.)[2]

[2] Srov. *Jemelka, L, Vetešník, P.* Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 418 s.

Bližší hmotněprávní podmínky pro uložení správního trestu zákazu činnosti podle § 124 zákona o hazardních hrách – vyjma uvedené nejdelší dvouleté výměry trestu a nemožnosti upustit od výkonu zbytku trestu – zákon neobsahuje, přičemž tento správní trest je ukládán jen fakultativně (srov. výraz *„lze uložit“*) a není stanovena ani jeho spodní hranice. Případné uložení správního trestu zákazu činnosti (zpravidla vedle správního trestu pokuty) a jeho výše stanovená v zákonném rozpětí jsou proto věcí řádně odůvodněné správní úvahy. V ní hlavní roli hraje dodržení principu *dostatečné individualizace sankce* a principu *proporcionality* mezi intenzitou porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách (individuální závažností zjištěného kvazikasina) a ne/uložením správního trestu zákazu činnosti, v případě jeho uložení i výměrou tohoto druhu správního trestu. Zjednodušeně čím závažnější je zjištěné kvazikasino, tím více je odůvodněna potřeba uložení souběžného správního trestu zákazu činnosti, neboť tím více vyniká popsaný hlavní účel tohoto *omezujícího* druhu správního trestu (preventivní ochrana společnosti před případným pokračováním v závažném porušování právní povinnosti ze strany pachatele).

K individuálnímu posouzení možnosti uložení správního trestu zákazu činnosti (tj. k dostatečné individuální škodlivosti zjištěného případu kvazikasina k jeho uložení) zákon o hazardních hrách toliko obsahuje přiléhavé vodítko v § 103 odst. 2 písm. a), podle kterého *„Obecní úřad zruší povolení k umístění herního prostoru z moci úřední, poruší-li provozovatel opakovaně nebo závažným způsobem povinnosti stanovené tímto zákonem, zákonem upravujícím daň z hazardních her nebo základním povolením.“* Jestliže zákonodárce stanoví jako podmínku k *definitivnímu* zrušení povolení k umístění herního prostoru buď *opakované* porušení zákonných povinností provozovatelem, nebo i jen *jednorázové, dostatečně závažné* porušení, pak to tím více bude platit i pro *dočasné* vyloučení provozování herního prostoru (kasina) v důsledku uloženého správního trestu zákazu činnosti, který ještě provozovateli po jeho uplynutí dává šanci k nápravě. Na jednom konci spektra pak mohou být relativně nejméně škodlivé formy porušení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách (např. jen *nahodilé* zajištění obsluhy 3 živých her jen 2 krupiéry), které by nepředstavovaly ono dostatečně závažné jednorázové porušení a *stricto sensu* ani kvazikasiny nejsou (chybí prvek soustavnosti onoho faktického provozování herny pod označením kasino, resp. soustavnosti porušování § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách). Zde jistě bude na místě jen uložení správního trestu pokuty s upozorněním na možnost trestání dalšího porušení i správním trestem zákazu činnosti. K jeho uložení by bylo třeba až případné opakování nebo pokračování v protiprávním jednání po zahájení prvého správního řízení, tj. správní trest zákazu činnosti by byl uložen vedle řádově násobku původní pokuty až v rámci projednání *opakovaného* skutku. Na druhém konci spektra pak jistě budou nejzávažnější formy kvazikasin s největší individuální škodlivostí těchto přestupků (typicky *systematické* zajištění obsluhy 3 živých her vč. celého herního prostoru 1 osobou, zpravidla barmankou), která budou pravidelně představovat dostatečně závažné jednorázové porušení, způsobilé přímého souběžného uložení správního trestu zákazu činnosti, působícího jeden z nejzávažnějších zásahů do práv a povinností provozovatele kasina.

Pokud jde o zakazovanou činnost, východisko představuje výše citovaný § 47 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky – musí jít o *činnost, ke které je třeba veřejnoprávního oprávnění*, a zároveň o *činnost, při jejímž výkonu nebo v přímé souvislosti s ní došlo k přestupku*. Druhá podmínka vyžaduje, aby mezi trestaným přestupkem a zakazovanou činností byla přinejmenším přímá souvislost, mající vliv např. na *„stanovení rozsahu zákazu řízení motorových vozidel, buď jedné kategorie řidičského oprávnění (například skupiny „C“), anebo všech (NSS 9 As 7/2009).“*[3] Protože trestaným přestupkem je v případě kvazikasina přestupek

dle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách, podle nějž se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *„provozuje kasino v rozporu s § 68“*, onou zakazovanou činností přinejmenším v přímé souvislosti s ním bude právě provozování kasina v daném místě. Prvá podmínka vyžaduje, že k zakazované činnosti je třeba veřejnoprávního oprávnění, což je splněno, neboť k provozování herního prostoru je příslušnou obcí vydáváno *povolení k umístění herního prostoru*, v němž mají být příslušné hazardní hry provozovány (§ 97 odst. 1 zákona o hazardních hrách). Obsahem povolení je přitom nejen povolení umístění kasina, ale také povolení provozování konkrétních koncových zařízení technické hry a hracích stolů živé hry v herním prostoru (§ 98 odst. 2 zákona o hazardních hrách), k nimž bylo vydáno jen „rámcové“ základní povolení k provozování příslušné hazardní hry (§ 97 odst. 3 zákona o hazardních hrách).

Uložení správního trestu zákazu činnosti je pak vhodné konkrétně formulovat nejlépe takto: *„**ukládá zákaz činnosti** spočívající v zákazu provozování kasina na adrese xy, **na dobu xy měsíců** (slovy: xy měsíců), ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.“* Doplnění názvu kasina do takto již dostatečně určitého výroku by mohlo být nevhodně zužující, resp. mohlo by svádět k úvahám o přejmenování kasina atp.

Doba zákazu činnosti počíná běžet od právní moci rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen tento druh správního trestu. Pravomocné rozhodnutí bude třeba zaslat příslušné obci, která vydala povolení k umístění herního prostoru, neboť toto povolení je časově omezené *„na dobu trvání právních účinků základního povolení, nejdéle však na dobu 3 let.“* (§ 98 odst. 3 zákona o hazardních hrách) a po dobu trvání správního trestu zákazu činnosti nelze ani získat navazující povolení k umístění kasina v daném místě.[4] Druhý důvod představuje výše zmíněná skutečnost, že obecní úřad posuzuje podmínky pro případné zrušení povolení k umístění herního prostoru z moci úřední a pod svojí odpovědností je oprávněn posoudit, zda trestaným jednáním došlo k porušení povinnosti zákona o hazardních hrách *opakovaně* nebo *závažným způsobem* (§ 103 odst. 2 písm. a) zákona o hazardních hrách). Pochopitelně v případě uložení zákazu činnosti bude nezbytná následná kontrola jeho dodržování, neboť pachatel přestupku *„nesmí po dobu zákazu činnosti, který nabyl právní moci, předmětnou činnost vykonávat. Ten, kdo maří nebo podstatně ztěžuje výkon rozhodnutí orgánu veřejné moci, dopouští se trestného činu ve smyslu § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku.“*[5]

plk. JUDr. Jana Jarešová, Ph.D.
ředitelka odboru
odbor 30 – Právní
Generální ředitelství cel

[3] Srov. *Jemelka, L, Vetešník, P.* Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 420 s.
[4] Srov. KUČEROVÁ, Helena a HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou.* 1. vyd. Praha: Leges, 2017, k § 47.
[5] Tamtéž.