

MINISTERSTVO FINANCÍ

Odbor 34 – Státní dozor nad hazardními hrami

PID: MFCR8XTFRH
Č. j.: MF-18437/2018/3401-2
Zpracovatel: Razím Ďurovičová Petra,
Mgr.
Počet listů: 6

Praha 11. 9. 2018

Odpoověď na žádost o právní výklad k § 68 zákona o hazardních hrách

Vážený pane předsedo představenstva,

dne 9. 7. 2018 byla Ministerstvu financí doručena Vaše žádost o právní výklad ustanovení § 68 odst. 4 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), zejména k povinnosti umožnit hru nejméně u třech hracích stolů v kasinu, kdy se dotazujete, zda je možné toto ustanovení vykládat tak, že u každého z těchto stolů musí být případnému zájemci umožněno po celou provozní dobu kasina zahájit hru a tedy být zajištěna přítomnost krupiéra, nebo je možné, aby byl v kasinu hrací stůl živé hry bez obsluhy. V závěru Vaší žádosti se dotazujete na možnost zajišťování obsluhy hracích stolů živé hry barmanem či jinou osobou, jejíž hlavní činností je prodej nápojů.

V úvodu je třeba upozornit na skutečnost, že Ministerstvo financí není oprávněno k závaznému výkladu právních předpisů a rovněž ani k poskytování právního poradenství v individuálních záležitostech. K závaznému výkladu právních předpisů je příslušný soud při řešení konkrétního případu. Z výše uvedených důvodů lze na Váš dotaz odpovědět pouze v obecné rovině, a to výlučně na základě údajů uvedených v tomto dotazu.

Obecné ustanovení § 7 odst. 2 písm. d) zákona o hazardních hrách upravuje zákaz provozovat hazardní hru odporující dobrým mravům nebo veřejnému pořádku. Ačkoliv se jedná o tzv. neurčité právní pojmy, lze je v obecné rovině chápat jako soubor obecných morálních a společenských pravidel a zásad chování jednotlivců s akcentem na zásadní myšlenkové premisy, z nichž koncepce právní úpravy zákona o hazardních hrách vycházela. Jedním z myšlenkových východisek je právě prevence vzniku patologického hráčství, s nímž je spojen systém preventivních

opatření zákona o hazardních hrách, která mají tomuto negativnímu jevu předcházet. Mezi ně patří mimo jiné právě koncentrace hazardu do větších míst (viz požadavek ustanovení § 67 a 68 zákona o hazardních hrách) a tím snížení dostupnosti hazardních her prostřednictvím menších provozoven. Tento obecný zákaz je poté obsažen v jednotlivých ustanoveních zákona o hazardních hrách formou stanovení jednotlivých povinností, kdy důsledek jejich dodržování bude i zajištění provozování hazardních her v souladu s dobrými mravy a veřejným pořádkem.

Jedním z takových ustanovení je právě i § 68 zákona o hazardních hrách. Odstavec 1 tohoto ustanovení uvádí, že v kasinu je provozována živá hra jako hlavní činnost. Pojem hlavní činnost je rozhodující pro odlišení, zda se jedná o hernu, nebo kasino. V herně je v souladu s § 67 odst. 1 zákona o hazardních hrách jako hlavní činnost provozována technická hra, v kasinu pak podle ustanovení § 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách živá hra. V souladu s § 68 odst. 3 zákona o hazardních hrách může být v kasinu spolu s živou hrou provozována technická hra nebo bingo. Díkce tohoto ustanovení dále rozvíjí základní premisu, že primární činností v kasinu je provozování živé hry, kdy vedle této činnosti může docházet rovněž k provozování jiných hazardních her, avšak pouze těch uvedených v odstavci třetím a k provozování ostatních okrajových činností, s provozováním hazardních her souvisejících, jako například poskytování občerstvení.

Dalším takovým opatřením podporujícím základní požadavek na hlavní činnost v kasinu je v souladu s § 68 odst. 4 až 6 zákona o hazardních hrách stanovení limitů pro minimální počty hracích stolů živé hry, u kterých musí být umožněna hra živé hry, a to po celou provozní dobu kasina, která je povolena příslušným obecním úřadem v souladu s § 98 odst. 2 zákona o hazardních hrách v povolení k umístění kasina. Na tyto počty hracích stolů živé hry jsou poté navázány limity pro počty herních pozic technické hry, které mohou být v kasinu povoleny. Počty těchto hracích stolů živé hry jsou tedy rozhodující pro počet herních pozic technické hry, které mohou být v kasinu provozovány. Aby bylo takové opatření účelné, stanoví zákonné ustanovení § 68 odst. 4 zákona o hazardních hrách podmínku, že u hracích stolů živé hry podle dotčeného ustanovení musí být hráči umožněna hra živé hry po celou provozní dobu kasina. **Tímto se rozumí, že po celou provozní dobu kasina vymezenou v povolení k umístění kasina musí být účastník hazardní hry umožněno si kdykoliv zahrát hru živé hry u kteréhokoliv povoleného stolu živé hry provozovaného po celou provozní dobu.** Pokud by tedy v kasinu byly tři hrací stoly živé hry a každý ze třech přítomných návštěvníků kasina by si chtěl zahrát u odlišného hracího stolu živé hry, **musí provozovatel u každého hracího stolu takovou hru umožnit.**

Hrací stoly živé hry, které musí umožňovat živou hru po celou provozní dobu kasina, jsou v základním povolení a povolení k umístění kasina označovány jako započítatelné hrací stoly. Druhou kategorií jsou pak nezapočítatelné hrací stoly, které nemusí být provozovány po celou provozní dobu kasina a na jejich počet není tedy možné vázat zákonné limity pro herní pozice technické hry. Tyto hrací stoly jsou velmi často využívány pro konání karetních turnajů, které se s ohledem na svoji povahu konají pouze v určitý časový úsek. Pro započítatelné a nezapočítatelné hrací stoly jsou v základním povolení stanoveny v souladu s § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách rozdílné podmínky oznamování jejich provozování, a to právě s ohledem na jejich odlišnou povahu. Uváděné napovídá i jejich označení vztahující

se k zákonným limitům pro minimální počet hracích stolů živé hry. V případě započitatelných hracích stolů provozovatel oznamuje příslušnému celnímu úřadu zahájení jejich provozu, případné přerušení, které je možné pouze z důvodů uvedených v základním povolení, a ukončení provozu. Pro nezapočitatelné hrací stoly jsou pak stanoveny mírnější podmínky, kdy se oznamuje pouze zahájení jejich provozu, přičemž takové oznámení obsahuje mimo jiné i čas zahájení provozování a změna tohoto času musí být nahlášena místně příslušnému celnímu úřadu. Vedle této regulace je rovněž provozovatel povinen příslušnému celnímu úřadu oznámit konání jednotlivých živých her provozovaných formou turnaje a podmínky jeho provozování. Započitatelné hrací stoly jsou tak základním prvkem hlavní činnosti v kasinu.

Důvodová zpráva k § 57 zákona o hazardních hrách uvádí: „*Novou samostatnou kategorií hazardní hry podle tohoto zákona je živá hra, která je oproti ostatním druhům hazardních her specifická v tom, že je zde neopomenutelně zastoupen prvek fyzické přítomnosti krupiéra. ... Úkolem krupiéra je vykonávat veškeré činnosti související s řízením hry, přerozdělováním žetonů a dohledem nad dodržováním veškerých pravidel s hrou spojených. Vzájemná interakce hráčů mezi sebou, popřípadě hráčů s krupiérem odlišuje a definuje živou hru jako takovou a tvoří její nezastupitelný charakteristický prvek.*“ Prostřednictvím krupiéra provozovatel rovněž zpravidla plní své povinnosti upravené v § 58 odst. 2, 4 a 6 zákona o hazardních hrách, tedy vyměňuje hrací za hodnotové žetony a obráceně a, je-li umožněn nákup hodnotových žetonů v pokladně u hracího stolu, eviduje prostřednictvím elektronického komunikačního zařízení veškeré platební transakce a výměnu žetonů. Na osobu krupiéra jsou tak kladeny zvýšené nároky, kdy se bezpochyby musí jednat o proškolenou osobu k výkonu těchto činností. K tomu je dále nutno uvést, že v souladu s § 6 odst. 1 písm. b) bod 7 zákona o hazardních hrách je provozovatel povinen prokázat věcné, personální a organizační předpoklady pro výkon své činnosti. V souladu s důvodovou zprávou je účelem tohoto požadavku prokázání určité odbornosti a profesionality osob vykonávajících požadovanou činnost. Uváděné ustanovení je dalším opatřením, které má zajistit, aby v kasinech zajišťovali provozování živé hry vyškolení krupiéri, protože jejich činnost je pro provozování živé hry zásadní a představuje tak další zásadní prvek hlavní činnosti v kasinu. **Vzhledem k tomu, že pro živou hru je typický prvek fyzické přítomnosti krupiéra, a to s ohledem na jím vykonávané činnosti související s provozováním živé hry, kdy se jedná o činnosti na sebe navazující a časově souvztažné, musí být u každého započitatelného hracího stolu přítomen krupiér, aby byl schopný tyto činnosti zajistit a umožnit tak hráči hru živé hry kdykoliv v rámci provozní doby kasina.**

V souladu s § 68 odst. 2 zákona o hazardních hrách pak může být prostor, ve kterém je provozována živá hra jako hlavní činnost, označován slovem „kasino“ nebo „casino“. Vzhledem k tomuto označení herního prostoru zájemce o hru očekává, že v něm budou hlavně nabízeny živé hry, kterými se podle § 57 odst. 2 zákona o hazardních hrách rozumí zejména ruleta, karetní hra, a to i provozována formou turnaje, a hra v kostky, pokud by tomu tak nebylo, mohlo by se jednat o klamání spotřebitele. Důvodová zpráva k § 68 odst. 2 zákona o hazardních hrách uvádí: „*Zákon současně za účelem dostatečné informovanosti potencionálních účastníků hazardní hry a důsledného rozlišení tohoto druhu podnikání stanovuje*

povinnost tento herní prostor označit příslušným označením obsahujícím slovo „kasino“.....“.

S ohledem na vše shora uvedené uvádíme, že **hlavní činností je tedy nutné rozumět činnost v herním prostoru převažující, pro kterou byl herní prostor zřízen, podle které je označován, a to za současného dodržování zákona o hazardních hrách a podmínek základního povolení. Nedodržení ustanovení § 68 zákona o hazardních hrách bude posuzováno jako přestupek podle § 123 odst. 3 písm. g) zákona o hazardních hrách.**

Smyslem a účelem všech popisovaných opatření je zabránit vzniku tzv. kvazikasin a snížit dostupnost hazardních her prostřednictvím více malých provozoven na území daných obcí koncentrací provozů ve větších provozních režimech. Za tzv. kvazikasino se považuje prostor, ve kterém je sice na základě povolení k umístění kasina povolena živá hra, ale fakticky je zde jako hlavní činnost provozována technická hra a jedná se tak o hernu s označením kasino. Uváděné potvrzuje i důvodová zpráva k § 68 zákona o hazardních hrách: **„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 spojeným s provozem kasin (např. zvýšená kriminalita, rušení nočního klidu, narušování běžného denního života, vyšší a častější možnost prohry, zadluženost aj.). Ve spojení s ostatními ustanoveními nového zákona je účelem tohoto ustanovení, obdobně jako je tomu u herny, v duchu názorů Evropské unie a i Ústavního soudu České republiky (provozování hazardních her je stavěno na okraj běžné společnosti), rozumně regulovat výskyt a konečné umístění kasin na území daných obcí, které nebylo doposud řádně regulováno. Stanovení limitů počtu herních pozic technické hry a počtu herních stolů živé hry v kasinu také zcela koreluje se závěry odborných studií, v rámci nichž bylo dospěno k závěru, že škodlivá není koncentrace hazardních her, ale jejich dostupnost, tj. možnost navštívit kasino na každém rohu ulice.“** Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění ke dni jeho zrušení (dále jen „loterní zákon“), žádné takové opatření neobsahoval, a proto byla tzv. kvazikasina velmi hojně rozšířena. Uváděné potvrzuje i Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017, která uvádí, že došlo k dalšímu zvýšení podílu kasin na celkovém počtu provozoven, kdy se předpokládalo, že velký počet kasin jsou ve skutečnosti herny, v nichž je povoleno provozovat živou hru. Důvodem bylo obcházení regulačních opatření platných pro herny, neboť v kasinech bylo možné provozovat výherní hrací přístroje s vyššími limity. Pro příklad potvrzující rozšířenost tzv. kvazikasin uvádíme, že k 1. 7. 2017 evidovalo Ministerstvo financí 736 kasin, ale v 458 případech nebylo zahájeno provozování sázkových her v kasinu, což představuje 62%. **Zabránění vzniku tzv. kvazikasin je tedy jedním z hlavních záměrů zákona o hazardních hrách.**

Prostřednictvím tzv. kvazikasin je rovněž obcházena místní regulace provozování hazardních her stanovovaná zastupitelstvy obcí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Širokou veřejností jsou kasina považována za méně závažnou formu provozování hazardních her, než je tomu v případě heren. Pod pojmem kasino si každý představí právě provozování živé hry, tedy interaktivní hry s účastí krupiéra,

složitějšími pravidly hry a náročnější účastí pro hráče, než je tomu u technické hry. V minulosti v řadě případů docházelo k tomu, že byly obcím při tvorbě regulace předkládány povolení k provozování sázkových her v kasinu, které měly prokázat, že dané místo je kasinem a tedy vhodné pro provozování hazardních her, avšak fakticky se jednalo o tzv. kvazikasina. Jak už bylo uvedeno, účelem jednotlivých opatření kladených na kasina v nové právní úpravě je také snížení dostupnosti herních prostorů na území obce, a to s ohledem na ekonomicky náročnější provoz kasina. Z uváděných důvodů se řada obcí při stanovování regulace rozhodla umožnit provozování hazardních her na svém území pouze v kasinech a herny zcela zakázala. Pokud by v kasinech nebyla živá hra skutečně provozována a jednalo by se o tzv. kvazikasina, kdy takových by v obci mohlo být mnohem více, smysl ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu by byl zcela potlačen, protože by místní regulace nenaplnila sledovaný cíl.

Zvýšené požadavky, které jsou kladeny na kasino, mají však svůj ekvivalent v mírnější regulaci ve vztahu k provozní době herního prostoru a limitům na maximální sázku a výhru z technické hry. Provozní doba kasina není na rozdíl od herny zákonem o hazardních hrách omezena. Může být omezena až na základě časové regulace stanovené obecně závaznou vyhláškou. Limity na maximální sázku a výhru jsou u technické hry provozované v kasinu vyšší, než v případě jejího provozování v herně.

Jakékoliv omezování hráče ve hře živé hry, například prostřednictvím stanovení vysoké minimální výše peněžních prostředků, které mohou být vyměněny za hodnotové žetony v pokladně kasina, jehož jasným důsledkem je omezení, ne-li dokonce zamezení možnosti hráče účastnit se živé hry, je nepřípustné. Takové omezování by bylo v rozporu s § 7 odst. 2 písm. c) a d) ve spojení § 87 odst. 1 písm. e) zákona o hazardních hrách. Nezajišťovalo by rovné podmínky účastníkům hazardní hry, protože by jim takové omezení v některých případech dokonce znemožnilo účast na hazardní hře. Dále by bylo s ohledem na svou výši zcela jistě v rozporu s dobrými mravy, protože by zcela záměrně znemožňovalo poskytování nabízené služby. Vzhledem k tomu, že by takové omezování a jemu podobná opatření zpravidla vedla ke znemožnění účasti hráče na hazardní hře, výsledkem by bylo nevykonávání hlavní činnosti, tedy provozování živé hry, v kasinu a takové jednání provozovatele by bylo nutno považovat za jednání směřující k obcházení regulace stanovené zákonem o hazardních hrách.

K Vaší otázce ohledně zajišťování obsluhy hracích stolů živé hry barmanem či jinou osobou, jejíž hlavní činností je prodej nápojů, uvádíme následující. S ohledem na shora uvedený závěr, že u každého započítatelného hracího stolu musí být přítomen krupiéř, není možné, aby barman vykonávající svou hlavní činnost, tedy prodej nápojů, v tu stejnou dobu vykonával činnost krupiéřa. Nic nebrání tomu, aby taková osoba první část své směny vykonávala barmanskou činností a druhou část směny krupiéřskou činností. Nemůže však docházet k souběhu těchto dvou činností.

Zákonná úprava provozování kasin je nastavena jako systém vyrovnaných opatření, která jedině za předpokladu, že budou dodržována v souhrnu, naplní svůj předpokládaný smysl a účel a budou mít požadovaný efekt.

S pozdravem

.....
Mgr. Karel Blaha
ředitel odboru