

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Michal Švehla

Udělování povolení v oblasti hazardu

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Udělování povolení v oblasti hazardu“
vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. května 2019

Podpis:

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Soni Pospíšilové, Ph.D., za její konzultace, cenné rady a připomínky, její ochotu a odborné vedení. Dále děkuji rodině a přátelům za podporu v průběhu studia.

Obsah

Obsah.....	4
Seznam zkratk použitých v textu.....	5
Úvod.....	6
1 Povolení jako forma činnosti veřejné správy	8
2 Organizace veřejné správy na úseku hazardních her.....	10
3 Veřejnoprávní úprava hazardních her	12
3.1 Hazardní hra a její konstitutivní znaky	12
3.2 Druhy hazardních her.....	13
3.3 Spotřebitelské soutěže.....	16
3.4 Vymezení dalších pojmů.....	17
3.5 Vývoj veřejnoprávní úpravy hazardních her na našem území	19
4 Oprávnění k provozování hazardních her	22
4.1 Požadavky na osobu provozovatele	22
4.2 Řízení o žádosti o vydání základního povolení	28
4.3 Umístění herního prostoru, tzv. land-base	30
4.3.1 Regulace herních prostorů prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí ..	33
4.3.2 Judikatura vztahující se k obecně závazným vyhláškám obcí	35
4.3.3 Výluky z herních prostor.....	39
4.4 Provozování hazardních her prostřednictvím internetu	40
Závěr	46
Seznam literatury	48
Abstrakt.....	53
Abstract	54
Klíčová slova	55

Seznam zkratk použitých v textu

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
herní zákon	Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů
IVT	interaktivní videoloterní terminály
loterní zákon	Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	Listina základních práv a svobod, vyhlášená zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, republikovaná usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod
MF	Ministerstvo financí
NSS	Nejvyšší správní soud
OZV	obecně závazná vyhláška
ÚS	Ústavní soud
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Úvod

Téma své diplomové práce jsem vybral především pro jeho aktuálnost. Právní úprava hazardu a hazardních her momentálně prochází změnami v souvislosti s přijetím nového zákona, který danou oblast reguluje. Jedná se tak o téma, které není v odborné literatuře rozsáhle zpracované. Konkrétní okruh, jemuž se hodlám v rámci právní úpravy hazardu věnovat, je problematika povolení k provozování hazardních her. Prvotním impulsem k volbě právě této oblasti byla situace v mé rodné obci. Jedná se o město Písek. Nachází se v Jihočeském kraji a s přibližně 30 tisíci obyvateli se řadí spíše k menším městům České republiky. Před přijetím a nabytím účinnosti herního zákona se zde podle mého odhadu nacházelo sedm nonstop barů, které zároveň fungovaly jako herna. Po nabytí účinnosti herního zákona své podnikání v oblasti hazardu všichni provozovatelé přibližně do půl roku ukončili. Dále provozovali pouze bar bez výherních automatů, nebo skončili úplně. Tehdy mě napadlo: Co za tím stojí? Skutečně jsou podmínky nastavené v nové regulaci pro většinu podnikatelů likvidační, nebo se provozování stalo jednoduše méně rentabilní?

Společenskou potřebu regulace hazardních her dokládají statistiky celkového objemu trhu s hazardními hrami. Podle výroční zprávy o hazardním hraní v České republice potvrzené statistikou Ministerstva financí bylo v roce 2017 prohráno v hazardních hrách na území ČR celkem 39,8 mld. Kč. To představuje hrubý příjem provozovatelů hazardních her. Do hazardních her hráči vložili 224,1 mld. Kč a na výhrách bylo vyplaceno 184,3 mld. Kč. Meziročně došlo k navýšení příjmů provozovatelů v roce 2016 o 29 %, v roce 2017 pouze o 1 %.¹ I vzhledem k těmto údajům by důslednější právní regulace měla být v zájmu celé společnosti. Statistika pochopitelně nezahrnuje nelegální hraní hazardních her. Pokud by se podmínky kladené na zisk povolení k provozování hazardní hry nastavily příliš přísně, mohlo by to vést ke zvýšení objemu nelegálního hraní.

Cílem práce je podrobně rozebrat podmínky, které musí budoucí provozovatel dle herního zákona splnit. Chtěl bych se dopracovat k odpovědím na dvě výzkumné otázky, a to jak jsou jednotlivé podmínky nastaveny ve srovnání s předchozí právní úpravou a jakou úlohu mají v povolovacím procesu jednotlivé orgány veřejné správy. Především se zaměřím na úlohu obcí a možnost regulovat oblast hazardního hraní prostřednictvím OZV. V té souvislosti provedu analýzu judikatury vztahující se k této problematice. Základní metodou užitou v práci je metoda deskriptivní, ale využiji i metody komparativní a analytickou. Téma se věnuje nové právní

¹ Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017, Úřad vlády ČR, s. 5. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/ppov/protidrogova-politika/vyrocní-zpravy/VZhazard2017.pdf>>

úpravě, a proto se jím dosud nezabývalo mnoho autorů. Stěžejním zdrojem, z něhož jsem při zpracovávání diplomové práce vycházel, je právní monografie J. Rajchla, K. Kramáře a J. Malíře nazvaná Právní aspekty hazardních her. Tato publikace se komplexně zabývá právní úpravou hazardních her po vydání herního zákona. Jako pomocný interpretační zdroj jsem využil důvodovou zprávu k hernímu zákonu.

V úvodní části se soustředím na charakteristiku povolení a jeho zařazení v rámci správního práva. Zabývám se pojmem hazardní hra a jeho konstitutivními znaky. Ve stručnosti též nastiňuji vývoj veřejnoprávní úpravy hazardních her na našem území.

Stěžejní částí pak je analýza podmínek kladených na osobu provozovatele hazardní hry a samotný průběh povolovacího řízení. S tím souvisí i již zmiňovaná role obcí, které získaly dle herního zákona větší rozhodovací pravomoc a mají možnost jisté regulace pomocí obecně závazných vyhlášek. K tomuto tématu se vyjadřoval také Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. Oběma záležitostem se v práci věnuji.

V neposlední řadě mě zaujala problematika provozování hazardních her prostřednictvím internetu. Prostředí internetu se stává v dnešní době frekventovaně užívané a nejinak je tomu v případě hazardních her. To byl ostatně jeden z důvodů, proč se přijímal herní zákon. Bylo potřeba reagovat na změny v této oblasti, které loterní zákon nerefletoval.² Mimo to herní zákon nově svěřuje určité prostředky k boji proti nelegálnímu provozování hazardních her prostřednictvím internetu. K tomuto tématu se ve svém nálezu vyjádřil i Ústavní soud, což později uvádím ve větších podrobnostech.

V závěru práce bych rád zodpověděl své výzkumné otázky a zhodnotil povolovací řízení a podmínky dle herního zákona. Shrnu problémy, které z mého pohledu nová právní úprava přinesla.

² Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., o hazardních hrách, sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013–2017. Dostupné na: www.psp.cz

1 Povolení jako forma činnosti veřejné správy

Veřejnou správu lze vymezit jako činnost orgánu státu nebo jiného subjektu veřejné moci mimo státní orgány vykonávající zákonodárství, soudnictví nebo vládu.³ Toto pojetí označujeme jako tzv. pojetí funkční. Dále rozlišujeme veřejnou správu z hlediska organizačního, tedy tzv. organizační pojetí. Zde se veřejnou správou nerozumí činnost, nýbrž soustava orgánů, která veřejnou správu (jako „činnost“) vykonává.⁴ Samotná činnost veřejné správy se pak uskutečňuje v různých formách, jež je možné dále klasifikovat podle mnoha hledisek. Formy činnosti mohou být abstraktní nebo konkrétní (případně kombinace obou), jednostranné nebo dvou a vícestranné.⁵

Povolení dle herního zákona má z hlediska forem činnosti veřejné správy povahu správního aktu. Správní akt lze definovat jako jednostranný správní úkon, ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.⁶ Bohužel panuje v právních předpisech poměrně nejednotná terminologie vztahující se k správním aktům. Výraznější snaha o sjednocení terminologie je patrná u správních aktů, jejichž obsahem je něčí oprávnění. Tradičně se na našem území rozlišovaly souhlas (schválení), povolení a koncese. Toto členění je respektováno i v současnosti. Charakteristiku těchto druhů správních aktů uvedl J. Staša v učebnici správního práva, kterou jsem se inspiroval v následujícím textu.⁷

Pro souhlas nebo schválení je typické, že příslušný orgán veřejné správy může souhlas vydat nebo jeho vydání odepřít, nemůže však stanovit žádné další podmínky pro výkon oprávnění nad rámec zákona. Při splnění zákonem stanovených podmínek je na vydání schvalovacího aktu právní nárok.

Povolení můžeme chápat jako modifikaci obecné zásady, podle níž je dovoleno vše, co není zakázáno. Musí mít vždy zákonný základ a vztahuje se na specifické činnosti, které je vhodné státem aprobovat. Povolení je vázáno na splnění určitých hmotněprávních podmínek. Pokud žadatel tyto podmínky splňuje, nelze vydání správního aktu odepřít a žadateli vzniká na jeho vydání právní nárok. Rozdíl oproti souhlasu spočívá v tom, že v povolení mohou být stanoveny podmínky pro výkon povolované činnosti, zatímco u souhlasu tomu tak být nemůže.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 23.

⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 50–51.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 120.

⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 116.

⁷ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 140–141.

Třetím typem správního aktu, jež obsahuje něčí povolení, je koncese. Na její vydání není právní nárok a je tak čistě na uvážení správního orgánu, zda oprávnění udělí. Zákon většinou stanoví hlediska, kterými se má správní orgán při vydávání koncesí řídit. Prakticky může být obtížné odlišení koncese a povolení tam, kde je v některém hmotněprávním předpokladu povolení užit neurčitý právní pojem.

Obecně se rozlišují různé režimy podnikatelského oprávnění, a to režim volný, ohlašovací, registrační, povolovací a koncesní.⁸ Nově herní zákon zavedl jako základní režim povolovací a jako doplňkové pro některé druhy her režimy volný a ohlašovací. Dříve se podle loterního zákona uplatňovaly režimy ohlašovací, povolovací a koncesní.⁹ Velkým problémem pro praxi bylo nahlížení na otázku právního nároku na získání povolení podle loterního zákona. Ani tehdejší autoři odborných publikací nezaujímal k této problematice jasné stanovisko. Například T. Dvořák hodnotil v komentáři z roku 2003 tehdejší právní úpravu tak, že na získání povolení k provozování loterií není ani při splnění veškerých podmínek právní nárok.¹⁰ V roce 2006 převládal názor, že k zodpovězení otázky, zda je na získání povolení za splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok, je třeba vycházet z právní úpravy, přičemž u některých druhů her to vyplývalo z dikce § 4 odst. 2 loterního zákona „povolení se vydá“, která umožňovala jejich povolování chápat jako nárokové. Problémy při rozlišování způsobovalo také užití neurčitých právních pojmů, jak už jsem zmínil výše.¹¹

Herní zákon již jednoznačně postavil povolení k provozování hazardních her na úroveň správního aktu, na který je právní nárok. Pochopitelně pro získání povolení stále platí řada hmotněprávních podmínek, jimiž se zabývám v následujících kapitolách.

⁸ STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 4. vydání. Praha: Policejní akademie České republiky, 2001, s. 15.

⁹ KRAMÁŘ, Květoslav, HUŠÁK, Aleš. *Herní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 38.

¹⁰ DVOŘÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. Praha: Linde, 2003, s. 44.

¹¹ KRAMÁŘ, HUŠÁK: *Herní právo...*, s. 50–51.

2 Organizace veřejné správy na úseku hazardních her

Přijetí herního zákona přineslo rovněž změny v organizaci veřejné správy v oblasti hazardních her. Do konce roku 2016, tedy před nabytím účinnosti herního zákona, povolovalo většinu hazardních her MF. Do pravomoci obcí spadalo pouze povolování výherních hracích přístrojů v hernách a provozovnách se zvláštním režimem. Podle herního zákona je organizace veřejné správy na úseku hazardních her rozdělena mezi MF, obecní úřady a celní úřad.¹² MF rozhoduje o vydání, změně nebo zrušení základního povolení k provozování hazardní hry. Další úlohou MF je výkon dozoru nad dodržováním herního zákona, podmínek stanovených v základním povolení a v povolení k umístění herního prostoru a projednávání přestupků v oblasti internetových her. Nově se MF stalo správcem rejstříku vyloučených osob a informačního systému provozování hazardních her. Tuto problematiku přiblížím v kapitole 4.3; doposud nedošlo k úplné realizaci této kompetence. MF také vede seznam nepovolených internetových her, kterým se zabírám v kapitole 4.4. V neposlední řadě se k pravomocím MF řadí některé specifické činnosti vztahující se k udělování povolení, jako rozhodování o vydání pověření k odbornému posuzování a osvědčování či správa kaucí.¹³

Významnými pravomocemi disponuje v oblasti regulace hazardních her obec. Obec lze charakterizovat jako základní územní samosprávné společenství občanů, jež tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Jedná se o veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek, vystupuje svým jménem v právních vztazích a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.¹⁴ Dle obecního zřízení vykonává obec samostatnou působnost. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.¹⁵ V § 84 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jsou jednotlivé pravomoci v samostatné působnosti konkretizovány. Pro oblast hazardních her je důležitá zejména pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky obce. Kromě samostatné působnosti vykonává obec také přenesenou působnost, kterou má v kompetenci obecní úřad obce, pokud nepatří do působnosti jiného orgánu obce.¹⁶ Dle § 115 herního zákona obecní úřad rozhoduje především o vydání, změně nebo zrušení povolení k umístění herního prostoru. To je vyžadováno pro určité druhy hazardních her a obecní úřad v něm povoluje umístění herny či kasina, druh hazardních her,

¹² § 113 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

¹³ § 114 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 329.

¹⁵ § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 330.

provozní dobu a počet koncových zařízení včetně uvedení jejich typu a výrobního čísla. Podrobněji se tomuto povolení věnuji v již zmiňované kapitole 4.3. Dále je obecní úřad orgánem příslušným pro ohlášení hazardní hry. Dle předchozí právní úpravy docházelo poměrně často k nežádoucí situaci, kdy byla OZV v rozporu s povolením vydaným MF. Přenesení rozhodovací pravomoci na obce by do budoucna mělo vést k odstranění těchto rozporů. Od nabytí účinnosti herního zákona nemají krajské úřady na úseku hazardních her žádnou pravomoc. Dle herního zákona není obec orgánem vykonávajícím dozor, ale spolupracuje s těmito orgány a je povinna příslušným orgánům veřejné moci podávat informace o porušení zákona na svém území.

Třetím orgánem vykonávajícím veřejnou správu na úseku hazardních her je celní úřad. Mezi jeho pravomoci patří především dozor nad dodržováním herního zákona a podmínek stanovených v základním povolení a v povolení k umístění herního prostoru, konkrétně nad provozováním hazardních her v tzv. land-based režimu (tedy kamenných provozoven heren a kasin). Tuto kompetenci převzala Celní správa ČR s účinností herního zákona od finanční správy. Nadto celní úřad projednává přestupky v oblasti hazardních her, s výjimkou internetových her, u nichž přestupky projednává MF, jak je uvedeno výše.¹⁷

¹⁷ § 116 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

3 Veřejnoprávní úprava hazardních her

3.1 Hazardní hra a její konstitutivní znaky

Slovní spojení hazardní hra se užívá běžně a každý si pod ním něco představí. Drtivě většině z nás se zřejmě vybaví některé karetní hry, ruleta nebo hra na výherním hracím přístroji (tzv. automatu). S vymezením pojmu se musel pochopitelně vypořádat i herní zákon. Ustanovení § 3 odst. 1 herního zákona vymezuje hazardní hru následovně: „*Hazardní hrou se rozumí hra, sázka nebo los, do nichž sázející vloží sázku, jejíž návratnost se nezaručuje, a v nichž o výhře nebo prohře rozhoduje zcela nebo zčásti náhoda nebo neznámá okolnost.*“ Srovnáme-li obdobné vymezení loterie nebo jiné podobné hry v § 1 loterního zákona, zjistíme, že základ definice je obdobný. Rozdíl je především v přípustnosti určení výsledku na základě náhody či neznámé okolnosti i zčásti. Je tedy přípustná i kombinace náhody s jinými faktory, například znalostmi účastníků her. Ty se uplatňují především v oblasti kurzového sázení na sportovní příležitosti. Označení hazardní hra tak nahradilo slovní spojení „loterie nebo jiná podobná hra“, byť se jedná o pojmy velice podobné.

Jak vyplývá ze samotné definice pojmu v herním zákoně, lze pro hazardní hru vymezit určité pojmové znaky. Těmi se v právní monografii zabýval J. Rajchl¹⁸, který vymezil tři významné pojmové znaky pro hazardní hru. Jsou jimi: materiální hledisko v podobě ztráty vkladu a možnosti hmotné výhry, uplatnění prvku náhody a kolektivnost.

Aby se mohlo jednat o hazardní hru, měly by tyto tři znaky být přítomny kumulativně. Materiální prvek tvoří odměna v případě úspěchu ve hře. Pro účastníka na hazardní hře se bezpochyby jedná o největší motivaci k tomu, proč hazardní hru vůbec hrát. Důležitým faktorem definujícím hazardní hru je skutečnost, že výhry se utvářejí plně nebo částečně z proher jiných účastníků hry. Právě možnost prohry, nikoliv výhry, činí hru riskantní.¹⁹

Prvek náhody či nejistoty je dalším charakteristickým znakem hazardní hry a výslovně jej zmiňuje herní zákon. Jak jsem už naznačil, zajímavá je problematika kurzového sázení, často označovaného jako sázení na sportovní výsledky. Principem této hazardní hry je správně odhadnout výsledek sportovního utkání, na který provozovatel této hry předem stanoví kurz. Kurz by měl co nejpřesněji odrážet pravděpodobnost výsledku a současně i možné odchylky od očekávaného výsledku. V případě úspěšného tipu pak hráč vyhrává svůj vklad vynásobený kurzem. Rozhodně neplatí, že výsledek například fotbalového utkání je určen náhodou. Daleko

¹⁸ RAJCHL, Jiří, KRAMÁŘ, Květoslav, MALÍŘ, Jan. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 16.

¹⁹ Tamtéž, s. 17.

podstatnějšími faktory jsou fyzický výkon jednotlivých hráčů a celková součinnost týmu. Navíc se zde mohou ve větší míře uplatnit znalosti účastníků hazardní hry. Například sázející, který sport vůbec nesleduje, bude spoléhat na náhodu ve větší míře než sázející, který se v daném sportu dobře orientuje a spoléhá na své vědomosti. Přesto jsou kurzové sázky považovány za hazardní hru.²⁰ Stále tu panuje prvek nejistoty v riziku prohry, jen se pomocí výše uvedených faktorů proměňuje jeho míra.

3.2 Druhy hazardních her

Herní zákon obsahuje základní výčet her v § 3 odst. 2. Oproti loternímu zákonu je seznam na první pohled zredukován, ale ve skutečnosti se počet druhů her příliš nezměnil. Jednotlivé druhy se pouze rozdělily do kategorií podle pravidel, na nichž je daná hra založena. Konkretizace těchto základních druhů vymezuje část druhá herního zákona. Výše citované ustanovení tedy jmenuje tyto druhy her:

- a) loterii,
- b) kurzovou sázku,
- c) totalizátorovou hru,
- d) bingo,
- e) technickou hru,
- f) živou hru,
- g) tombolu,
- h) turnaj malého rozsahu.

Dle § 18 herního zákona se loterie dále člení na číselné loterie, peněžité loterie, věcné loterie a okamžité loterie. Číselnou loterií se rozumí hazardní hra, u níž je výhra podmíněna uhodnutím určitého čísla, několika čísel, kombinace čísel nebo číselného pořadí. U číselné loterie není předem určen počet sázejících ani výše výherní jistiny. Výhra se vypočítá podle počtu výherců nebo úhrnné výše sázek předem stanoveným podílem, nebo se stanoví násobkem sázky podle toho, jak z omezeného počtu čísel tažených při slosování uhodl sázející herním plánem určený počet tažených čísel. První způsob, výpočet z úhrnné výše sázek, je pro provozovatele výhodný, protože minimalizuje riziko ztráty provozovatele. Číselné loterie, například hra Sportka, jsou v České republice poměrně populární.²¹

²⁰ § 3 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

²¹ „Sportku si alespoň příležitostně zahráje polovina dospělé populace u nás. Jde o jednoznačně nejoblíbenější hru Sazky, která v současnosti každý rok vyrobí přes 100 nových milionářů,“ říká Václav Friedmann, tiskový mluvčí Sazky. Viz *Sportka slaví narozeniny. Známe nejsmutnější vítěze i nejčastěji losovaná čísla* [online].

Peněžitou a věcnou loterií se rozumí hazardní hra, u níž je výhra podmíněna vylosováním určitého losu. U peněžité a věcné loterie je provozovatelem vydán určitý počet losů s pořadovými čísly. Jsou-li losy rozděleny do několika sérií, musí každá série obsahovat stejný počet losů a každý los musí být označen vedle pořadového čísla i označením série. Prodejní cena losu každé loterie musí být stejná ve všech sériích. Do slosování se zahrnou všechny vydané losy.²²

Okamžitou loterií se rozumí hazardní hra, u níž je výhra podmíněna výherní kombinací po setření zakryté části losu. U okamžité loterie se sázející na vyznačené a až do doby koupě zakryté části losu bezprostředně po jejím odkrytí dozví případnou výhru.²³ Jedná se tedy o loterii známou jako stírací losy. Od předchozích dvou druhů loterií se liší tím, že zde neprobíhá žádné slosování a náhodný výherce je určen samotnou koupí losu.

Herní zákon umožňuje dle § 19 provozování sdílené loterie. Sdílenou loterií se rozumí provozování loterie i s jinými provozovateli nebo osobami oprávněnými k provozování loterie na území jiného členského státu Evropské unie nebo státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, na principu sdílení herní jistiny se společným slosováním. Nejznámější takto provozovanou loterií na našem území je Eurojackpot, kde si v nedávné době připsal rekordní výhru 2,5 miliardy korun občan ČR.²⁴ Výhodou sdílené loterie je právě velmi vysoká částka, již je možné vyhrát. S vyšším počtem účastníků se však šance na hlavní výhru logicky snižuje.

Princip kurzové sázky jsem nastínil už v předchozí kapitole. U této hazardní hry je výhra podmíněna uhodnutím sázkové příležitosti, kterou se rozumí zejména sportovní výsledek, ale může jít i o jinou událost veřejné pozornosti (např. výsledky voleb). Výše výhry kurzové sázky je přímo úměrná výhernímu poměru (kurzu), v němž byla sázka přijata, a výši sázky.²⁵ Zákon dále rozlišuje určitý druh kurzové sázky – živou kurzovou sázku. Na tu jsou sázky přijímány v průběhu konání sázkové příležitosti. Také totalizátorová hra podmiňuje výhru uhodnutím sázkové příležitosti, ale výše výhry je závislá na poměru počtu výherců k celkové výši sázek a předem stanovenému podílu výher.²⁶ Jedná se tak o kombinaci principů loterií a kurzových sázek.

aktualne.cz, 14. dubna 2017 [cit. 22. května 2018]. Dostupné na <<https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/sportka-historie-cisla-historie/r~73ff3bd2202a11e7a8d6002590604f2e/>>.

²² § 18 odst. 3 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

²³ § 18 odst. 4 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

²⁴ JIŘIČKA, Jan. *Čech vyhrál v Eurojackpotu 2,5 miliardy, nejvíc v historii této loterie* [online]. idnes.cz, 15. května 2015 [cit. 22. května 2018]. Dostupné na <https://ekonomika.idnes.cz/cech-vyhral-v-eurojackpotu-2-5-miliardy-dxu-/ekonomika.aspx?c=A150515_222113_ekonomika_jj>.

²⁵ § 27 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ § 32 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

Bingo je hazardní hra, u níž je výhra podmíněna dosažením předem stanoveného vzorce na sázkovém tiketu, jež sázející vyplní na základě postupného losování čísel, a při níž není předem určen počet sázejících ani výše herní jistiny. Provozovatel je povinen určit v herním plánu vzorec, který má být na sázkovém tiketu vytvořen k dosažení výhry. Každý sázkový tiket musí mít odlišné uspořádání čísel.²⁷

Dle § 42 herního zákona se technickou hrou rozumí hazardní hra provozovaná prostřednictvím technického zařízení přímo obsluhovaného sázejícím. Technickou hrou se rozumí zejména válcová hra, elektromechanická ruleta a elektromechanické kostky. Za technické zařízení je považováno funkčně nedělitelné a programově řízené mechanické, elektromechanické, elektronické nebo jiné podobné technické zařízení přímo obsluhované sázejícím.

Podstata živé hry spočívá v tom, že sázející hrají proti krupiérovi, nebo jeden proti druhému u hracích stolů, aniž by byl předem určen počet sázejících a výše sázky do jedné hry. Živou hrou se rozumí zejména ruleta, karetní hra, a to i provozovaná formou turnaje, a hra v kostky.²⁸

Tombola je pak hrou nejvíce podobnou loteriím. Výhry se rozdělují na základě slosování, do něhož se zahrnou pouze prodané sázkové tikety, které lze prodávat výhradně v den a na místě slosování.²⁹ Tomboly se zpravidla pořádají jako doprovodný program při různých společenských příležitostech, jako jsou plesy a večírky.

Posledním druhem hazardní hry je turnaj malého rozsahu, který upravuje § 64 herního zákona. Jedná se o turnaj v karetní hře vyřazovacího typu, při němž je počet účastníků hazardní hry předem určen v rozsahu 3 až 90 účastníků. Úhrnný vklad jednotlivého účastníka hry do jednoho turnaje nesmí převýšit 500 Kč za 24 hodin.

Takto vymezený seznam hazardních her je taxativní a nedává správním orgánům možnost udělit povolení pro jinou hru, než která je v něm uvedena. To je velký rozdíl oproti úpravě v loterním zákoně, který umožňoval udělit ad hoc povolení dle § 50 odst. 3. Půjde mi poměrně nepraktické, že v případě každého objevu nových druhů her bude nutné zákon novelizovat. Nicméně nelze předpokládat, že by tato potřeba byla příliš častá. Celkově lze zjednodušení struktury hazardních her vnímat pozitivně, především s ohledem na právní jistotu případných zájemců o povolení.

²⁷ § 39 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

²⁸ § 57 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ § 61 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

3.3 Spotřebitelské soutěže

V předchozí podkapitole jsem popsal druhy hazardních her vymezené herním zákonem. Zajímavé je se blíže podívat, které „hry“ herní zákon nevymezuje, přestože tomu v předchozí právní úpravě bylo jinak. Konkrétně se jedná o spotřebitelské soutěže. Zřejmě každý z nás se s podobnou spotřebitelskou soutěží setkal. Jedná se o podporu určitého produktu s tím, že zakoupením se spotřebitel dostává do slosování o věcnou výhru, například osobní automobil. Loterní zákon, respektive § 1 odst. 5 loterního zákona, tyto soutěže vymezoval následovně: *„Za loterii nebo jinou podobnou hru se považují soutěže, ankety a jiné akce o ceny, při nichž se provozovatel zavazuje vyplatit účastníkům určeným slosováním nebo jiným náhodným výběrem peněžní ceny, vkladní knížky, cenné papíry, pojištění apod. a nemovitosti, a při kterých je podmínkou účasti zakoupení určitého zboží, služby nebo jiného produktu a doložení tohoto nákupu provozovateli nebo uzavření smluvního vztahu s poskytovatelem zboží, služby nebo jiného produktu nebo účast na propagační či reklamní akci poskytovatele anebo provozovatele, a to i nepřímo prostřednictvím jiné (další) osoby (dále jen „spotřebitelské loterie“). Za spotřebitelskou loterii se považují také soutěže, ankety a jiné akce o ceny, při nichž se provozovatel za výše uvedených podmínek zavazuje poskytnout účastníkům nepeněžitě plnění, služby nebo ceny ve zboží a produktech apod., jestliže souhrn všech nepeněžitých výher za všechny provozovatelem provozované hry v peněžním vyjádření přesáhne za jeden kalendářní rok částku 200 000 Kč a hodnota jednotlivé výhry přesáhne částku 20 000 Kč. Provozování spotřebitelských loterií je zakázáno. Soutěže, ankety a jiné akce o ceny podle věty první a druhé provozované jedním provozovatelem, ve kterých souhrn nepeněžitých výher za jeden kalendářní rok nepřesáhne částku 200 000 Kč a hodnota jednotlivé výhry nepřesáhne částku 20 000 Kč, podléhají oznamovací povinnosti místně příslušnému finančnímu úřadu.“* Z definice tedy plyne, že loterní zákon obecně spotřebitelské soutěže zakázal, ale vymezil výjimku, na niž se zákaz nevztahoval (nepřesáhne-li souhrn nepeněžitých výher u jednoho provozovatele za jeden kalendářní rok částku 200 000 Kč a hodnota jednotlivé výhry nepřesáhne částku 20 000 Kč).

Současná právní úprava tak představuje poměrně velkou změnu. Ta byla zákonodárcem odůvodněna³⁰ tím, že dřívější úprava se jevila jako nekompatibilní s evropskou judikaturou a právem EU. Konkrétně šlo o to, že spotřebitelské akce spadají pod definici obchodní praktiky dle příslušné evropské směrnice o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům

³⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., o hazardních hrách, sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Dostupné na: www.psp.cz.

na vnitřním trhu.³¹ Tudíž je dle zmiňované směrnice každá spotřebitelská soutěž obchodní praktikou vůči spotřebiteli. Směrnice obecně zakazuje nekalé obchodní praktiky a v příloze uvádí obchodní praktiky, které jsou považovány za nekalé za všech okolností. Jelikož se jedná o plně harmonizovanou oblast, již není možné nad rámec evropských předpisů vnitrostátně zpřísnovat, bylo dle zákonodárce jediným východiskem předmětná omezení z nové právní úpravy vypustit.³² Ostatně stejný závěr má podporu i v judikatuře NSS.³³ Dle současné úpravy dopadá na spotřebitelské soutěže pouze právní úprava zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Pořadatel se musí zdržet nekalých, klamavých či agresivních obchodních praktik, jinak se dopustí přestupku, za nějž mu bude možné uložit pokutu až do výše 5 mil. Kč. Ve výsledku je však snížen správní trest pokuty z dosavadních 10 mil. Kč na 5 mil. Kč.³⁴ V této oblasti tím pádem dochází ke zmírnění regulace, a dnes je tak možné pořádat spotřebitelské soutěže bez omezení, pokud taková soutěž nenaplní pojmové znaky hazardní hry a bude splňovat obecné požadavky na jednání vůči spotřebiteli.

Dříve, za účinnosti loterního zákona, vymýšleli pořadatelé spotřebitelských soutěží různé způsoby, jak aplikaci loterního zákona vyloučit. Těch se nakonec našlo několik. Jednalo se například o různé vědomostní soutěže nebo soutěže typu „každý vyhrává“.³⁵ Podle mého názoru došlo k narovnání podmínek v této oblasti a posílení principu právní jistoty tím, že se spotřebitelské soutěže v herním zákoně už neobjevují.

3.4 Vymezení dalších pojmů

V této podkapitole vymezím některé pojmy, které budu v práci používat: herní plán, účastník hazardní hry a sázející a v neposlední řadě také sázka a vklad.

Herní plán je dokument vytvořený provozovatelem, jehož minimální náležitosti upravuje herní zákon v § 8. Herní plán tak pro každou hazardní hru upravuje její pravidla, způsob provedení slosování nebo zjištění okolnosti, jež určuje výhru, výši výhry nebo způsob jejího určení, způsob a lhůty pro výplatu výhry. Umožňuje-li to povaha hazardní hry, je provozovatel

³¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu. Úř. věst. L 149, 11. června 2005, s. 5 a násl.

³² ŠUCHMAN, Jaroslav, NEŠPŮREK, Josef. *Deregulace v oblasti spotřebitelských soutěží: losovat půjde i vozy* [online]. pravni prostor.cz, 24. února 2017 [cit. 2. března 2019]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obcanske-pravo/deregulace-v-oblasti-spotrebitelskych-soutezi-losovat-pujde-i-vozy>>.

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2016, sp. zn. 8 As 136/2015

³⁴ MATZNER, Jiří. *Změny v úpravě spotřebitelských soutěží od 1. ledna 2017* [online]. pravni prostor.cz, 21. března 2017 [cit. 2. března 2019]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obcanske-pravo/zmeny-v-uprave-spotrebitelskych-soutezi-od-1-ledna-2017>>.

³⁵ JOSEFI, Petr, RAKUŠAN, Jan. Právní úprava loterií a soutěže zákonu nepodléhající – 2. část. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 10, s. 375.

povinen upravit v herním plánu rovněž částku nejvyšší sázky, nejvyšší výhry a nejvyšší hodinové prohry, minimální výherní podíl a pravděpodobnost výhry. Jak uvádí J. Rajchl, v širším smyslu se jedná o součást správního aktu, jelikož se přikládá k žádosti o základní povolení.³⁶ Důležitost herního plánu dokládá také rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. listopadu 2003, sp. zn. 33 Odo 621/2003. V něm dospěl Nejvyšší soud k závěru, že v případě rozporu herního plánu a textu losu má přednost herní plán, který je závazný.³⁷

Herní zákon rozlišuje a definuje pojmy účastník na hazardní hře a sázející. Dle § 4 herního zákona se účastníkem hazardní hry rozumí fyzická osoba, která se k účasti na hazardní hře registrovala nebo zaplatila vklad. Sázejícím se rozumí ten účastník hazardní hry, který zaplatil sázku. V případech, kde je k účasti na hře vyžadována povinná registrace, získá fyzická osoba postavení účastníka hazardní hry, aniž by se hazardní hry reálně účastnila. Z definice vyplývá, že účastníkem hazardní hry nemůže být právnická osoba. Teoreticky by tak nemělo docházet k situaci, kdy právnická osoba nakoupí svým zaměstnancům stírací losy, které jim později daruje. Ovšem v praxi je taková situace lehce představitelná, protože v případě stíracích losů se neověřuje totožnost sázejícího.

V již zmíněném § 4 herního zákona jsou definovány vklad a sázka. Vkladem je jakékoliv plnění opravňující k účasti na hazardní hře, které představuje zejména jedna nebo více sázek, nebo další plnění stanovená provozovatelem, jež kromě sázky opravňují účastníka hazardní hry k účasti na hazardní hře. Za sázku se považuje sázejícím dobrovolně určené nevratné plnění, které bude porovnáváno s výsledkem hazardní hry. Definice sázky se mi zdá problematická hned z několika důvodů. Především je použit nepřesný termín „nenávratné plnění“, protože z podstaty se jedná o plnění nenávratné jen v případě, že sázející v hazardní hře prohrál. Další nepřesnost vidím v porovnávání sázky a výsledku hry. Většinou k takovému porovnávání vůbec nedochází. Například v případě číselné loterie se porovnávají tipovaná čísla a čísla vylosovaná. U kurzové sázky se zase porovnává tipovaný výsledek s tím skutečným. Podle mého názoru zkrátka definice nebyla šťastně zvolena. Také je tento pojem v herním zákoně terminologicky užíván ve více významech, a to dokonce ve dvou po sobě následujících ustanoveních (§ 3 a 4). V § 3 je sázkou myšlen smluvní vztah podle občanského zákoníku, zatímco v § 4 je termín sázka používán ve smyslu finančního vkladu do hry.³⁸ Je tedy škoda, že když už byla přijata nová právní úprava, chybí jí terminologická jednotnost. Považuji to za nedostatek, který sice není zásadní, nicméně se mu dalo předejít.

³⁶ RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 116.

³⁷ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. listopadu 2003, sp. zn. 33 Odo 621/2003

³⁸ RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 118.

3.5 Vývoj veřejnoprávní úpravy hazardních her na našem území

V této podkapitole věnuji pozornost stručnému vývoji právní úpravy hazardních her na našem území. Z období Rakousko-Uherska uvádím regulaci číselných loterií, které byly upraveny loterním patentem císaře Františka I. z 13. března 1813. Patent měl 36 paragrafů. Loterie se realizovala prostřednictvím vkladních listů, jejichž předložením byla podmíněna výplata výher. Bylo zakázáno sázet v zahraničních loteriích a na úvěr.³⁹ Později byl přijat zákon č. 90 ze dne 30. 6. 1878, který upravoval podmínky při prodeji losů.⁴⁰ Zákon č. 94/1913, o třídní loterii, zrušil číselnou loterii a zavedl nový druh loterie. Třídní loterie spočívala v zakoupení losu za jednotnou cenu, která však nebyla placena najednou. Hradila se postupně před jednotlivými tahy, zvanými třídy.⁴¹

Po vzniku Československa a vyhlášením recepční normy zůstal v platnosti zákon o třídní loterii. Vládním nařízením č. 109/1919 Sb. byl zřízen ústřední úřad Ředitelství státních loterií v Praze, podřízené Ministerstvu financí. Kromě třídní loterie spadala do jeho působnosti i státní dobročinná loterie, která se konala každoročně od roku 1919 a jejíž výtěžek byl rozdělen veřejným dobročinným institucím.⁴² V období první republiky vznikla také sázková kancelář SPOSAK, která spolupracovala s anglickými sportovními sázkovými kancelářemi.⁴³

Po zřízení Protektorátu Čechy a Morava proběhly některé nutné úpravy, jež vedly ke zdražení losů a celkové ztrátě zájmu obyvatel o sázení. Na základě německého diktátu musela protektorátní vláda zakázat prodej losů osobám židovského původu a zájemci o koupi se museli vykazovat árijským původem. Později místo třídní loterie vycházela národní dobročinná loterie.⁴⁴ K největší změně došlo v roce 1948, který zasáhl do všech oblastí života československé společnosti, loterie a sázky nevyjímaje. Především byla usnesením vlády z 25. května 1948 zřízena monopolní státní organizace – Státní sázková kancelář (STAZKA). Její činnost spočívala v organizování sázek na výsledky sportovních utkání. Existence této organizace netrvala dlouho; po pěti letech byla ke dni 31. prosince 1953 zrušena v rámci měnové reformy, stejně jako všechny ostatní loterie.⁴⁵ Sázení se však v Československu těšilo takové oblibě, že se záhy organizovalo nelegálně. Logicky následovala legalizace

³⁹ Tamtéž, s. 95.

⁴⁰ Viz Říšská sbírka zákonů. Dostupné na <<https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>>.

⁴¹ RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 95.

⁴² Viz Sněmovní tisk, dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0590_24.htm>.

⁴³ DVORÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 15.

⁴⁴ WITTLICH, Filip. *Evropské loterie a hry*. 1. vydání. Praha: Olympia, 1998, s. 209.

⁴⁵ JONÁŠ, Filip, ŠVEC, Karel. *Evropské loterie a hry*. 1. vydání. Praha: Olympia, 1998, s. 215.

tehdejšími státními představiteli, konkrétně dne 3. srpna 1956 zřízením podniku SAZKA. První sázková hra se jmenovala Sazka. K ní se pro její úspěch přidala v roce 1957 číselná loterie Sportka.⁴⁶ První ucelenou veřejnoprávní úpravu her obsahoval zákon č. 37/1973 Sb., o veřejných sbírkách a loteriích a jiných podobných hrách. Týkala se komplexu několika her, ne pouze jedné hry nebo jednoho druhu her jako minulá právní úprava. Zákonná úprava byla dále konkretizována vyhláškou MF č. 62/1973 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o loteriích a jiných podobných hrách. Některá ustanovení této vyhlášky byla později přijata přímo do pozdějšího loterního zákona.⁴⁷

Po roce 1989 byly tyto právní předpisy nahrazeny zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (loterní zákon). Zákon byl účinný více než čtvrt století. Díky změnám v jím upravované oblasti, společenské poptávce či v souvislosti se změnou jiných zákonů byl hned několikrát novelizován, a to dokonce čtrnáctkrát. Předmět úpravy loterního zákona bylo možné vymezit do následujících pěti okruhů: hry podléhající jeho režimu; kdo může být provozovatelem, jaké musí splňovat předpoklady a jeho veřejnoprávní povinnosti a práva; kdo může být účastníkem her a jaká jsou jeho veřejnoprávní práva a povinnosti; veřejnoprávní povinnosti některých dalších osob při provozování loterií a jiných podobných her; úkoly veřejné správy v této oblasti. Systematicky však členění loterního zákona těmto okruhům neodpovídalo. Zákon se skládal ze sedmi částí. Úvodní ustanovení byla zařazena mimo toto členění a tvořila spolu s částí sedmou (ustanovení společná, přechodná a závěrečná) obecnou právní úpravu, společnou pro všechny druhy her. Takové řazení nebylo příliš přehledné. Části I.–V. upravovaly jednotlivé druhy her. Část VI. se věnovala odvodům z loterií a jiných podobných her. Ovšem i v částech věnujících se jednotlivým druhům her se nacházela některá obecná ustanovení, která sem systematicky nepatřila.⁴⁸

Loterní zákon jednoduše přestal být dostatečnou právní úpravou vzhledem k technickému vývoji (např. rozšíření internetu), vývoji herního průmyslu a v neposlední řadě i vzhledem k členství České republiky v Evropské unii. Nakonec byl i přes několik neúspěšných věcných záměrů nového zákona přijat zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (herní zákon). Nový přístup k regulaci provozování hazardních her v ČR vyplýval hlavně ze dvou vzájemně provázaných faktorů. Prvním z nich byla velmi vysoká úroveň společenských nákladů hazardního hraní v naší zemi. Tím druhým byl rozvoj a využití moderních, zejména informačních technologií při provozování nových forem hazardních her a z něj vyplývající

⁴⁶ Tamtéž, s. 215–217.

⁴⁷ RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 96–97.

⁴⁸ KRAMÁŘ, HUŠÁK: *Herní právo...*, s. 37–38.

potřeba přizpůsobení samotné regulace.⁴⁹ Ačkoliv herní zákon nepředstavuje dokonalý právní předpis, z hlediska systematiky zákona se oproti předchozí právní úpravě jedná o velký pokrok. Herní zákon zavedl nový postup povolovacího řízení, který podrobněji popisují v následujících kapitolách. Pozitivně hodnotím nová opatření pro zodpovědné hraní, jež herní zákon přinesl s cílem předcházet některým patologickým jevům způsobeným hraním hazardních her. Opatření je hned několik, ať už jsou to stanovené finanční a časové limity, zpřístupnění relevantních informací účastníkům na hazardní hře, či různá opatření v rámci hry, kterými jsou například přestávky ve hře nebo zákaz konzumace alkoholu.

⁴⁹ Legs. Návrh nové právní regulace provozování hazardu. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 21, s. II.

4 Oprávnění k provozování hazardních her

Herní zákon přichází s novou konstrukcí celého systému povolování. Podle předchozí právní úpravy účinné do roku 2016 povolovalo většinu hazardních her MF. Obec měla v pravomoci pouze povolování výherního hracího přístroje v hernách. Nyní zákon rozlišuje základní povolení, které je nutné mít k provozování hazardní hry. O jeho udělení rozhoduje MF a umožňuje provozování v tzv. land-based režimu (kamenné provozovny), ale i prostřednictvím internetu. Tombola, u níž výše herní jistiny nepřevyšuje 100 000 Kč, a turnaj malého rozsahu nemusí mít povolení, stačí je ohlásit. To je nutné učinit u obecního úřadu obce, na jejímž území mají být provozovány, nejméně 30 dní přede dnem předpokládaného zahájení provozování hazardní hry.⁵⁰

Dále je k provozování určitých her v land-based režimu (technických her, binga a živých her) nutné získat ještě povolení k umístění herního prostoru. Jeho udělení je v pravomoci obecního úřadu. Obec má možnost regulovat provozování hazardních her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Udělení povolení k umístění herního prostoru musí být pochopitelně v souladu s takovou obecně závaznou vyhláškou. Tím by měl být odstraněn problém v případech, kdy bylo povolené herní zařízení v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. V situaci, kdy se již vydané povolení dostalo do rozporu s OZV obce, probíhalo řízení o zrušení povolení u MF. To bylo kvůli velkému počtu správních řízení zahlceno a trvalo dlouhou dobu, než byl nesoulad odstraněn.⁵¹ Z logiky věci nelze než souhlasit, že v případě decentralizace rozhodovací činnosti v této oblasti by se doba jednotlivých správních řízení měla zkrátit. Tímto bych uzavřel stručný přehled a v následujících podkapitolách se zaměřím na konkrétní podmínky detailněji.

4.1 Požadavky na osobu provozovatele

Nejprve charakterizují podmínky, které jsou kladeny na osobu provozovatele. V loterním zákoně bylo stanoveno, že povolení k provozování loterií a jiných podobných her může být vydáno pouze právnické osobě se sídlem na území České republiky. Povolení nebylo možné vydat tuzemské právnické osobě se zahraniční majetkovou účastí ani právnické osobě, v níž má tato společnost majetkovou účast.⁵² Tento diskriminační požadavek vůči právnickým osobám

⁵⁰ § 106 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁵¹ Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2016, Úřad vlády ČR, s. 14. Dostupné na: www.vlada.cz.

⁵² LYČKA, Martin. Rien va plus – právní úprava loterií v Evropské unii a aplikace těchto zásad na právní úpravu v České republice. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 16, s. 586.

podnikajícím na trhu Evropské unie byl v nové právní úpravě vypuštěn. Dále loterní zákon pro jednotlivé druhy her upřesňoval právní formu právnické osoby a minimální základní kapitál. Požadavek na právní formu právnické osoby byl stanoven na akciovou společnost s akciemi na jméno. Výše minimálního základního kapitálu se pohybovala mezi 10 miliony Kč a 100 miliony Kč.⁵³

Herní zákon jednotlivé podmínky vyžadované po osobě provozovatele přehledněji konkretizuje. Již se nevztahují k jednotlivým druhům hazardních her, z obecných podmínek jsou pouze vyčleněny výjimky pro tomboly a turnaje malého rozsahu. Dle § 6 herního zákona může být provozovatelem hazardní hry pouze Česká republika, nebo právnická osoba, která má:

- a) sídlo v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru,
- b) organizační strukturu s řádným, průhledným a uceleným vymezením působnosti a rozhodovacích pravomocí,
- c) zřízenou dozorčí radu, správní radu nebo jiný obdobný kontrolní orgán,
- d) vlastní zdroje v minimální výši 2 000 000 eur,
- e) průhledný a nezávadný původ zdrojů,
- f) průhlednou vlastnickou strukturu, ze které je zřejmé, kdo je jejím skutečným majitelem podle zákona upravujícího opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a
- g) věcné, personální a organizační předpoklady potřebné pro výkon činnosti v rozsahu, v jakém hodlá provozovat hazardní hry.

Jak poukazuje J. Rajchl⁵⁴, jeví se značně komplikované zachování možnosti, aby se provozovatelem hazardní hry stal stát, tedy Česká republika. Jak je uvedeno v § 7 odst. 2 písm. b) herního zákona, je zakázáno provozovat hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení nebo která nebyla řádně ohlášena podle tohoto zákona. Je tedy zřejmé, že i v případě, kdy provozovatelem hazardní hry bude stát, bude nutné získat povolení ve správním řízení. Pokud by taková situace měla nastat, není vůbec jasné, kdo by za stát právně jednal v samotném řízení. Podle mého názoru by proto bylo vhodné, aby herní zákon obsahoval speciální úpravu pro provozování hazardních her státem.

Podmínky pro ostatní právnické osoby jsou nastaveny tak, aby se provozovatelem stávaly stabilní a transparentní subjekty. Pro zajištění finanční stability byl zvolen limit pro vlastní

⁵³ § 4 odst. 6–9 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 137.

zdroje ve výši 2 milionů eur, které musí mít současně průhledný a nezávadný původ. V důvodové zprávě je uvedeno, že stanovení minimální výše vlastních zdrojů má vést k selekci subjektů, jež ve spojení s ostatními kladenými podmínkami budou splňovat požadavky stability na trhu.⁵⁵ Lze se shodnout na tom, že je vhodné nastavit určitou minimální hranici pro finanční zdroje. Sice tím dojde k omezení práva svobodně podnikat v oblasti hazardu, ale omezení sleduje legitimní cíl. Konkrétní výše tohoto limitu je vždy diskutabilní. Jak jsem uvedl na začátku kapitoly, ve srovnání s minulou právní úpravou se pro většinu druhů hazardních her jedná o mírnější hranici.

Dalším zvláštním požadavkem kladeným na osobu provozovatele je prokázání průhledné vlastnické struktury včetně toho, kdo je skutečným majitelem. Samotný herní zákon odkazuje na vymezení pojmu skutečný majitel v zákoně o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Podle tohoto předpisu⁵⁶ se skutečným majitelem rozumí fyzická osoba, která má fakticky nebo právně možnost vykonávat přímo nebo nepřímo rozhodující vliv v právnické osobě. Má se za to, že při splnění podmínek podle věty první je skutečným majitelem obchodní korporace fyzická osoba, která:

- sama nebo společně s osobami jednajícími s ní ve shodě disponuje více než 25 % hlasovacích práv této obchodní korporace nebo má podíl na základním kapitálu větší než 25 %,
- sama nebo společně s osobami jednajícími s ní ve shodě ovládá osobu uvedenou v předchozím bodě,
- má být příjemcem alespoň 25 % zisku této obchodní korporace, nebo
- je členem statutárního orgánu, zástupcem právnické osoby v tomto orgánu anebo v postavení obdobném postavení člena statutárního orgánu, není-li skutečný majitel nebo nelze-li jej určit podle tří předchozích bodů.

Zajímavou se z mého pohledu jeví také poslední zákonná podmínka v seznamu, tedy splnění věcných, personálních a organizačních předpokladů pro výkon činnosti v rozsahu, v jakém hodlá žadatel provozovat hazardní hry. Vzhledem k obsahu považuji tento bod za poměrně problematický, protože není jednoznačné, co konkrétně se pod těmito neurčitými právními pojmy skrývá. Ani důvodová zpráva se k tomu blíže nevyjadřuje, pouze odkazuje

⁵⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., o hazardních hrách, sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013–2017. Dostupné na: www.psp.cz.

⁵⁶ § 4 odst. 4 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů

na jiné obdobné specifické oblasti, kde se postup nijak zvlášť neliší.⁵⁷ Bude tedy úlohou správních orgánů či soudů ve správním soudnictví, aby tyto pojmy interpretovaly.

V části páté herního zákona jsou upraveny ještě tři požadavky na osobu provozovatele. Ačkoliv se systémově řadí do části věnující se povolovacímu řízení, věnuji se jim už v této kapitole. Jedná se o požadavky na bezúhonnost, bezdlužnost a složení kauce.

Požadavek na bezúhonnost musí dle herního zákona splňovat žadatel o povolení, členové statutárního a kontrolního orgánu, prokurista a skutečný majitel provozovatele. Bezúhonnost herní zákon definuje negativně, stejně jako ostatní právní předpisy.⁵⁸ Za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin hospodářský nebo pro trestný čin proti majetku, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.⁵⁹ Oproti předchozí právní úpravě se tato podmínka značně zpřísnila. Podle § 4a odst. 2 loterního zákona platilo, že za bezúhonnou se nepovažuje ta fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo pro trestný čin, jehož skutková podstata souvisí s provozováním loterií a jiných podobných her. V případě odsouzení za úmyslný trestný čin se tak osoba nepovažuje za bezúhonnou, bez ohledu na uloženou sankci a společenskou závažnost daného činu. Zákonodárce se rozhodl pro přísně nastavená kritéria, která ale vzhledem k celkové koncepci zákona a přístupu k provozování hazardních her z hlediska ústavnosti zřejmě ob stojí. Překážka bezúhonnosti pomine v případech, kdy dojde k zahlazení uloženého trestu dle trestního zákoníku a na osobu se hledí tak, jako by nebyla odsouzena.⁶⁰

Jak jsem již zmínil, další podmínkou vázanou na osobu provozovatele je bezdlužnost. Jedná se o podmínku zcela novou; součástí loterního zákona nebyla. Stejně jako v případě bezúhonnosti je stanoven výčet osob, které mají povinnost bezdlužnost prokazovat (tedy žadatel, členové statutárního a kontrolního orgánu, prokurista a skutečný majitel provozovatele). Podle herního zákona⁶¹ se za bezdlužnou považuje osoba, která nemá evidovaný nedoplatek:

⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., o hazardních hrách, sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013–2017. Dostupné na: www.psp.cz.

⁵⁸ Viz § 6 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁹ § 92 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ § 105 a 106 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ § 91 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

- u orgánů Finanční správy České republiky a orgánů Celní správy České republiky, s výjimkou nedoplatku, u kterého je povoleno posečkání jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky,
- na pojistném a na penále na veřejném zdravotním pojištění,
- na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, s výjimkou nedoplatku, u kterého bylo povoleno splácení ve splátkách, a není v prodlení se splácením splátek,
- na peněžitých plněních obdobných plněním uvedeným v předchozích bodech ve státě, ve kterém má tato osoba sídlo, místo podnikání nebo bydliště, nebo ve státě, ve kterém se zdržovala a působila déle než 3 měsíce v posledních 5 letech přede dnem podání žádosti o vydání povolení.

Jak uvádí § 91 odst. 3 herního zákona, bezdlužnost se prokazuje potvrzením příslušného správního orgánu, kterým je finanční úřad, celní úřad, zdravotní pojišťovna a okresní správa sociálního zabezpečení. Potvrzení nesmí být starší než 30 kalendářních dnů přede dnem podání žádosti o vydání základního povolení. Je tudíž stanovena speciální lhůta oproti ostatním dokumentům přikládaným k žádosti o povolení.⁶² Požadovat po žadateli prokázání bezdlužnosti vůči státu lze považovat za důvodné, nicméně se může jednat o poměrně administrativně náročnou činnost. S odůvodněním zákonodárce v důvodové zprávě, že účelem prokázání bezdlužnosti je zajištění určité míry bonity a serióznosti provozovatelů hazardních her na českém trhu, úplně nesouhlasím.⁶³ K prokázání bonity slouží především požadavek na minimální výši vlastních zdrojů, uvedené v kapitole 3.1. Lze však na základě tohoto požadavku předpokládat spolehlivost žadatele o provozování hazardních her plnit si povinnosti dle herního zákona.

Složení kauce je finanční povinnost, kterou musí splnit žadatel o vydání povolení (budoucí provozovatel) a vztahuje se na celou dobu provozování hazardní hry. Kauci upravuje § 89 herního zákona a poskytuje se za každý druh hazardní hry a za každý druh internetové hry zvlášť. Žadatel má možnost tuto povinnost splnit dvěma způsoby. Složením peněžních prostředků na zvláštní účet ministerstva, nebo bankovní zárukou, kterou přijalo ministerstvo. Bankovní záruka musí být poskytnuta na dobu určitou, nejméně však na dobu o 1 rok delší, než je žádaná doba provozování. Výše kauce je pak určena ve třech stupních podle jednotlivých

⁶² Dokumenty přikládané k žádosti nesmí být starší než 3 měsíce, viz § 88 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., o hazardních hrách, sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013–2017. Dostupné na: www.psp.cz.

druhů her. Jde o 5 mil. Kč u kurzových sázek na zvířecí dostihy a totalizátorových her na zvířecí dostihy, 30 mil. Kč u jiných kurzových sázek a totalizátorových her (platí i pro provozování těchto her jako internetových) a u binga provozovaného jako internetovou hru. Nejvyšší hranice 50 mil. Kč je stanovena pro loterie a pro technické hry, živé hry a loterie provozované prostřednictvím internetu. Výše kauce je nastavena relativně vysoko, když vezmeme v potaz fakt, že pro každou hazardní hru se platí zvlášť. Například společnost Sazka, a.s., provozuje loterie v kamenných pobočkách a na internetu, kurzové sázení na internetu a technickou hru prostřednictvím internetu. Výše kauce pro tuto společnost je tedy nastavena na 180 mil. Kč. Na druhou stranu čistý zisk této společnosti činil za rok 2015 více než 994 mil. Kč,⁶⁴ takže se nejedná o likvidační sumu.

Určitou změnou si prošlo následné použití kauce. Dle herního zákona lze kauci použít k úhradě daně z hazardních her a jejího příslušenství, pokuty uložené za přestupek podle tohoto zákona a nevyplacené výhry sázejícímu. V loterním zákoně se užíval pojem peněžní jistota a sloužil k obdobnému účelu, tedy zajištění pohledávek státu, obcí a výplat výher sázejícím.⁶⁵ Toto ustanovení umožňovalo širší okruh použití peněžní jistoty a bylo terčem kritiky odborné veřejnosti. Například T. Dvořák považoval § 4b loterního zákona za nemravný, protože stát jako jeden z účastníků vztahu si určil pro sebe a pro obce výhodnější parametry než pro jiné účastníky. Docházelo podle něj k diskriminaci krajů, které po uložení pokuty neměly jistotu její úhrady v případě úpadku provozovatele.⁶⁶ I. Kasal ve svém článku upozornil na vágní vymezení pohledávek, které lze přednostně vymáhat. Nebylo jasné, zda obec může uplatnit například pohledávku ze smluvního vztahu s provozovatelem o nájmu nebytových prostor – pohledávku bezprostředně nesouvisející s provozováním loterie a podobné hry.⁶⁷ Oceňuji, že herní zákon tyto problematické body vyřešil a jednoznačně stanovil, na které veřejnoprávní pohledávky lze kauci použít.

⁶⁴ Viz *Sazka loni zvýšila čistý zisk o 94 procent na 994 milionů korun* [online]. echo24.cz, 21. června 2016 [cit. 6. června 2018]. Dostupné na <<https://echo24.cz/a/wCcRz/sazka-loni-zvysila-cisty-zisk-o-94-procent-na-994-milionu-korun#disqusAnchor>>.

⁶⁵ § 4b odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
⁶⁶ DVOŘÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. Praha: Linde, 2003, s. 52.

⁶⁷ KASAL, Ivo. *JUDr. Ivo Kasal hodnotí zákon o loteriích*. Trh zábavy, leden 2000 [online]. trhzabavy.cz, [cit. 6. června 2018]. Dostupné na <<http://trhzabavy.cz/0100/loterie.html>>.

4.2 Řízení o žádosti o vydání základního povolení

Žádost o základní povolení musí splňovat několik náležitostí. Jedná se o obecné náležitosti podání podle správního řádu⁶⁸ a náležitosti stanovené herním zákonem.⁶⁹ Dle herního zákona musí žádost obsahovat údaj o požadovaném druhu hazardní hry a žadatel k ní musí přiložit zákonem stanovené dokumenty. Dokumenty nesmějí být v době podání žádosti starší 3 měsíců. K těmto dokumentům patří seznam osob, které jsou členem žadatele, členem statutárního orgánu žadatele, členem kontrolního orgánu žadatele, vykonávají činnost prokuristy a které jsou skutečným majitelem žadatele. Požadovány jsou též doklady o poskytnutí kauce (s výjimkou žádosti o bingo, technickou hru a živou hru), doklady prokazující bezdlužnost a uvedení identifikačních údajů osob, jichž se týká povinnost bezúhonnosti (v případě cizích státních příslušníků doklad o bezúhonnosti). Toto jsou dokumenty, které se vztahují k osobě žadatele a dokládají splnění podmínek uvedených v předchozí kapitole.

Dalším dokumentem, který je nezbytné přiložit k žádosti, je herní plán. Ten upravuje základní pravidla hazardní hry; jeho obsahu jsem se věnoval na začátku práce. Poslední kategorií přikládaných dokumentů jsou dokumenty o odborném posouzení a osvědčení o provozuschopnosti a o umístění serveru, jde-li o druh hazardní hry, u níž nedochází k tvorbě náhody v místě účasti na hazardní hře. Technické požadavky a jejich posuzování upravuje část šestá herního zákona (§ 109–112). Vyjmenované hazardní hry (loterie, kurzové sázky, totalizátorové hry, bingo a technické hry) musí splňovat zákonné požadavky, jejichž zajištění je povinností provozovatele. Dokumenty osvědčující splnění této povinnosti vydává právnická osoba pověřená Ministerstvem financí. Tyto dokumenty mají platnost nejdéle 5 let. Seznam osob vede Ministerstvo financí, v současné době jich je osm. Dvě mají sídlo v České republice, ostatní mají sídlo v jiném členském státě Evropské unie.⁷⁰ Před nabytím účinnosti herního zákona tuto činnost vykonával Elektrotechnický zkušební ústav, s.p., který byl k tomu pověřen Ministerstvem financí.⁷¹ Ten je v současnosti také jednou z pověřených osob uvedenou v seznamu. V loterním zákoně však nebylo dáno výslovné zmocnění Ministerstvu financí k udělení tohoto pověření. Tím došlo k nedůvodnému vyloučení dalších osob, které by mohly

⁶⁸ Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje, viz § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ § 89 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ Viz Seznam pověřených osob dle § 110 zákona o hazardních hrách, dostupné na <<https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/poverene-osoby-a-poskytovatele/seznam-poverenych-osob-dle-110-zakona-o-27071>>.

⁷¹ RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 146.

být kompetentní k vydávání těchto osvědčení. Herní zákon již tuto kompetenci a podmínky pro vydání povolení přímo upravuje, čímž jsou odstraněny dřívější nedostatky.

Herní zákon stanovil ještě další specifické požadavky vztahující se k jednotlivým druhům hazardních her. Pokud se žádost týká povolení živé hry, je nutné přiložit i sadu znehodnocených vzorů hodnotových a hracích žetonů. V případech peněžité, věcné nebo okamžité loterie je žadatel povinen přiložit i vzor losu, který musí být takto označen, a dokumentaci prokazující jejich zabezpečení proti zneužití nebo jejich výrobní specifikaci. Poslední hazardní hrou, která vyžaduje zvláštní náležitosti k žádosti o základní povolení, je kurzová sázka nebo totalizátorová hra. Zde je žadatel povinen přiložit i seznam míst, kde bude umožňována účast na kurzové sázce nebo totalizátorové hře, a smlouvu uzavřenou s tím, kdo bude monitorovat ovlivňování sportovních výsledků.

Náležitostí a přikládaných dokumentů je poměrně mnoho. V případech, kdy žádost neobsahuje všechny náležitosti nebo trpí jinými vadami, se postupuje dle správního řádu. Podle § 45 odst. 2 správního řádu Ministerstvo financí žadatele vyzve k odstranění těchto nedostatků, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit. Herní zákon neupravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti, bude tedy nutné opět aplikovat obecnou úpravu správního řádu. Lze předpokládat, že s ohledem na značné množství zákonných požadavků ob stojí klasifikace těchto řízení jako zvlášť složitý případ a bude poskytnuta lhůta 60 dnů pro vydání rozhodnutí.⁷² K tomuto názoru se ostatně přiklání i současná odborná veřejnost.⁷³

Jak jsem již zmínil v úvodu práce, povolení je koncipováno jako nárokové, a pokud žadatel splňuje všechny zákonné požadavky vyjmenované v § 87 odst. 1 herního zákona, je MF povinno základní povolení vydat. V základním povolení ministerstvo stanoví hazardní hru, na niž se povolení vydává, její druh a podmínky jejího provozování a schválí herní plán a zařízení, jehož pomocí má být hazardní hra provozována. Základní povolení má platnost nejdéle šest let.

Základní povolení se vztahuje vždy na jeden druh hazardní hry. Pokud tedy provozovatel bude chtít provozovat více her stejného druhu (např. více číselných loterií), bude nutné změnit základní povolení, jak předpokládá § 94 herního zákona. Jedná se o novou koncepci, kdy se dosavadní povolení vždy v případě změny nahradí povolením novým.⁷⁴ Tím se předejde

⁷² § 71 odst. 3 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷³ RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 147–148.

⁷⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., o hazardních hrách, sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013–2017. Dostupné na: www.psp.cz.

případným sporům, jež by mohly vzniknout v situacích, kdy by se původní rozhodnutí neustále doplňovalo o jednotlivé změny. Nicméně tento dobrý záměr nebyl zcela podpořen stejně dobrou právní úpravou. V § 94 odst. 3 herního zákona je stanoveno, že k nahrazení dosavadního základního povolení novým ministerstvo přistoupí pouze tehdy, jsou-li i nadále splněny podmínky pro vydání základního povolení. To by nutně znamenalo v rozhodnutí přezkoumávat všechny ostatní podmínky (např. bezúhonnost, bezdlužnost), a ne pouze ty, které se bezprostředně dotýkají změn. Tím dojde k dalším průtahům v řízení. Navíc je v odstavci 4 tohoto paragrafu zakotvené omezení pro odůvodňování: „V odůvodnění nového povolení se odůvodňují pouze změny oproti dosavadnímu povolení.“ Takže je nutné případnou změnu povolení přezkoumávat s ohledem na všechny podmínky, ale odůvodňují se jen změny. Mimo to nová koncepce výslovně počítá s nahrazením rozhodnutí a tím se původní rozhodnutí ruší. Proto by bylo vhodné rozhodnutí odůvodnit v celém rozsahu, zvláště v situaci, kdy jsou přezkoumávány všechny podmínky pro vydání základního povolení.

4.3 Umístění herního prostoru, tzv. land-base

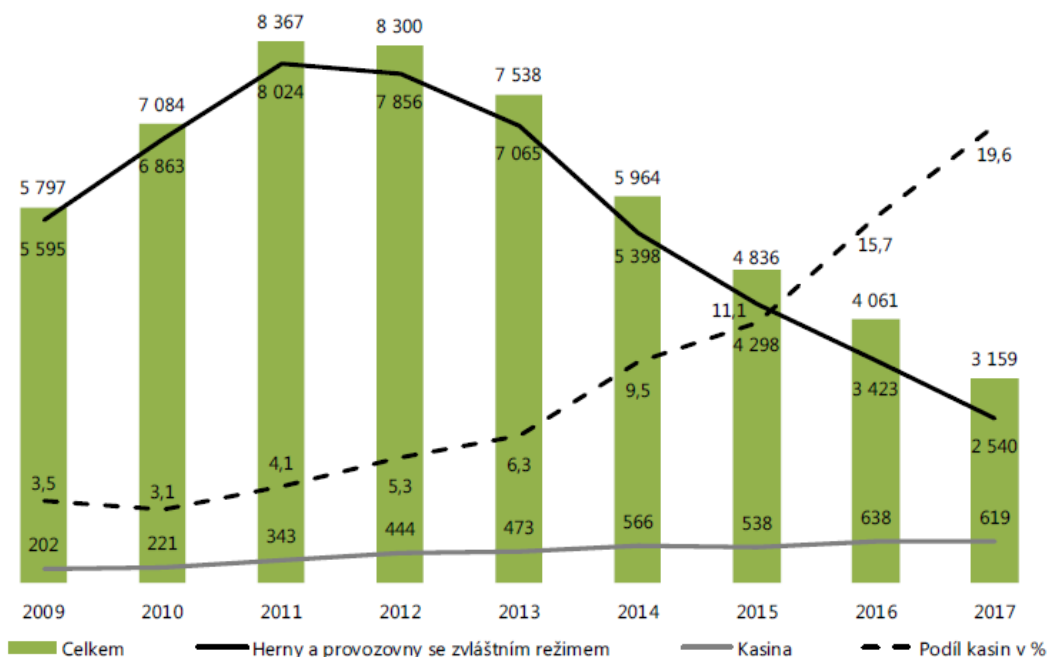
Herní zákon rozlišuje dva druhy herního prostoru – hernu a kasino. Odstranila se tím nepřehlednost obsažená v loterním zákoně. Pro oba druhy platí, že se musí jednat o samostatný, stavebně oddělený prostor, který je viditelně označen jako „herna“, nebo jako „kasino“. Rozdíly spočívají především v druhu hazardní hry, která může být v daném herním prostoru provozována. V herně lze provozovat pouze technickou hru. Kasino nabízí možnost provozovat více druhů hazardních her. Např. živá hra zde provozovaná jako hlavní činnost může být doplněna technickou hrou či bingem. Provozovatel si může vybrat libovolnou kombinaci těchto her, případně samostatně provozovat pouze živou hru. Očekávám vymizení dosavadní praxe, kdy bylo zřizováno kasino čistě z pragmatických důvodů, ačkoliv se zde provozovala jenom technická hra. Některé obce dokonce kasina oproti hernám zvyhodňovaly svou regulací v rámci samosprávné činnosti.⁷⁵ Podle herního zákona již taková praxe nebude možná, právě díky požadavku na provoz živé hry.

Pro hernu stanoví herní zákon zákaz provozu v době od 3:00 do 10:00. V případě kasina žádné zákonné omezení stanoveno není. Pro oba herní prostory pak platí minimální rozsah provozování. Pro hernu je dán požadavek nejméně 15 povolených herních pozic technické hry,

⁷⁵ Viz *Všechny herny v Praze končí. Pražští zastupitelé sáhli k radikálnímu řešení* [online]. ihned.cz, 26. listopadu 2015. Dostupné na <<https://byznys.ihned.cz/c1-64909630-vsechny-herny-v-praze-konci-prazsti-zastupitele-sahli-k-radikalnimu-reseni>>.

u kasina se jedná o 3 hrací stoly živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.⁷⁶ Zákodárce tímto mnil zajistit, aby se herní průmysl nekoncentroval u tolika provozovatelů jako před nabytím účinnosti herního zákona. Jak dokládá graf, jejich počet se snížil.⁷⁷

graf 2-5: Počet provozoven s HH povolenou MF v l. 2009–2017



Pozn.: Údaje nezohledňují provozovny, které měly pouze povolení na VHP od obce, v r. 2017 jich bylo 1038. Údaje za r. 2017 nezohledňují 1 tis. TH a 50 ŽH povolených podle ZHH. Jde pouze o provozovny s hrou povolenou MF.

Zdroj: MF (2018), zpracováno NMS

Herní zákon stanovil několik požadavků a povinností vztahujících se k hernímu prostoru. V § 66 herní zákon uvádí zákaz umístění reklamy či jakékoliv jiné formy propagace na budově nebo ve veřejně přístupné vnitřní části budovy, ve které se herní prostor nachází, na provozování hazardních her nebo získání výher. K oddělení herního prostoru a veřejného prostranství slouží pravidlo v třetím odstavci tohoto paragrafu, které upravuje, že výlohy, okna a vstupy do herního prostoru musí být zabezpečeny proti nahlížení do jejich vnitřních prostor. Zároveň herní zákon ukládá provozovateli herního prostoru poměrně rozsáhlou informační povinnost, totiž umístit několik údajů a varování na viditelném místě v herním prostoru (údaje k osobě provozovatele, herní plán, varování o škodlivosti účasti na hazardní hře atd.). Dále je zde zmíněna povinnost vybavit hernu a kasino monitorovacím zařízením, kterou herní zákon v § 72 detailněji rozvádí především ve vztahu ke kasinu, což plyne z náročnějších podmínek

⁷⁶ § 67–68 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁷ Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017, Úřad vlády ČR, s. 31. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/ppov/protidrogova-politika/vyrocní-zpravy/VZhazard2017.pdf>>.

provozu živé hry. Dále nesmí provozovatel umožnit vstup do herního prostoru osobě mladší 18 let, tj. ani v doprovodu osoby starší. S tím souvisí i povinnost provozovatele provést identifikaci návštěvníka při vstupu do herny nebo kasina, ověřit jeho věk a ověřit, zda není zapsán v rejstříku osob vyloučených ze hry.⁷⁸

Tím se dostávám k problematické oblasti nové úpravy, která komplikuje naplnění jednoho z cílů změny právní regulace. Jedná se o chybějící centrální rejstřík hráčů, který by měl zamezit hrát hazardní hry vyloučeným hráčům. U určitých osob je žádoucí, aby jim byl omezen přístup k hazardním hrám. Těmito osobami jsou například příjemci dávek v hmotné nouzi, dlužníci v úpadku či osoby s nařízenou ochrannou léčbou závislosti. Do rejstříku by se mělo být možné nechat zapsat dobrovolně, jako omezení pro patologické hráče, kteří tak uznají za vhodné. Jak je uvedeno v nedávno vydané tiskové zprávě MF, byla podepsána smlouva s dodavatelem informačního systému, a snad by tak mělo k jeho spuštění dojít v brzké době. Informační systém by se měl skládat ze tří částí: z části správní, dozorové a z analytického modulu. Správní část se bude týkat evidence veškerých úkonů souvisejících s vydáváním povolení a kontrolní činností. Dozorová část bude obsahovat podporu registrace hráčů a vedení rejstříku osob vyloučených z hraní hazardních her. Analytický modul bude sloužit ke shromažďování finančních a herních dat, na jejichž základě budou vytvořeny analýzy potřebné pro výkon dozoru a kontroly nad hazardními hrami.⁷⁹ Takto vedený rejstřík je podle mého názoru nezbytnou součástí nové právní úpravy. Bez něj nelze realizovat splnění povinností ukládané herním zákonem a v návaznosti na porušení takové povinnosti projednávat přestupek ve správním řízení.

Nyní už se dostávám k samotnému udělení povolení k umístění herního prostoru. To uděluje obecní úřad obce, v jejímž územním obvodu se má nacházet herní prostor, ve kterém mají být příslušné hazardní hry provozovány. Jedná se o výkon přenesené působnosti obce.⁸⁰ Měl by se tím rozšířit vliv obcí na povolování her na jejich území a snížit zatížení MF. Na vydání povolení k umístění herního prostoru je právní nárok, pokud žadatel splní zákonem stanovené předpoklady. Obecní úřad nemá prostor pro správní uvážení, což plyne z dikce ustanovení § 98 herního zákona „Obecní úřad vydá povolení...“. Náležitosti žádosti stanoví herní zákon. Kromě obecných náležitostí podání dle správního řádu musí žadatel uvést druh, adresu a provozní dobu herního prostoru, druh hazardní hry, která má být v daném herním

⁷⁸ § 71 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁹ ŽUROVEC, Michal. *Po rapidním úbytku heren rozjždí Ministerstvo financí IT systém na ochranu občanů před hazardem* [online]. mfcf.cz, 6. února 2019 [cit. 14. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mfcf.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/po-rapidnim-ubytku-heren-rozjizdi-minist-34262>>.

⁸⁰ § 97 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

prostoru provozována, typ, výrobní číslo a počet herních pozic koncového zařízení, jejichž prostřednictvím bude hazardní hra provozována. Dále je nutné přiložit k žádosti následující dokumenty: základní povolení k provozování hazardní hry; doklad o složení kauce; osvědčení o provozuschopnosti pro každé technické zařízení, jehož prostřednictvím je hazardní hra provozována; doklad o právním důvodu užívání prostor, v nichž má být provozována hazardní hra, a schéma kamerového systému. Dokumenty nesmějí být v době podání žádosti starší 3 měsíců.⁸¹

Jak vyplývá z předchozího výčtu předkládaných dokumentů, další nezbytnou podmínkou pro provozování hazardní hry je složení kauce. Podrobnosti upravuje § 100 herního zákona. Stejně jako u základního povolení může být poskytnuta dvěma způsoby: složením peněžních prostředků na zvláštní účet ministerstva, nebo bankovní zárukou, kterou přijalo ministerstvo. Výše kauce činí 1 mil. Kč za každou hernu, nejméně však 10 mil. Kč a nejvýše 50 mil. Kč za všechny herny jednoho provozovatele. U kasina je výše kauce nastavena na 10 mil. Kč za každé kasino, nejméně však 20 mil. Kč a nejvýše 50 mil. Kč za všechna kasina jednoho provozovatele. Právní úprava zde koresponduje se záměrem zákonodárce koncentrovat herní průmysl u méně provozovatelů s větším počtem provozoven. Kauce je nastavena velmi nevýhodně pro provozovatele s méně než deseti hernami nebo jen jedním kasinem. Naopak provozovatelé s větším počtem herních prostorů jsou zvýhodněni maximální výší kauce. Je třeba dodat, že v případech, kdy je vyžadována kauce v rámci povolení k umístění herního prostoru, již není vyžadována kauce při vydání základního povolení.⁸²

Poslední zákonnou podmínkou pro vydání povolení k umístění herního prostoru je soulad s obecně závaznou vyhláškou obce, pokud je vydána. Obecně závazným vyhláškám se věnuji v následující podkapitole. Obdobně jako u základního povolení zákon předpokládá změny povolení o umístění herního prostoru, které jsou upraveny podobně jako změny v základním povolení.

4.3.1 Regulace herních prostorů prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí

Pravomoc obcí upravit provozování některých druhů her na svém území zakotvil už loterní zákon, konkrétně v ustanovení § 50 odst. 4. Obec měla možnost určit místo a čas provozu těchto her, nebo naopak určit, kde se takový provoz zakazuje.⁸³ Touto problematikou se musel zabývat také Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (Františkovy

⁸¹ § 99 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁸² RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 157.

⁸³ RAJCHL, Jiří. Obecně závazné vyhlášky o výherních hracích přístrojích. *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 4.

Lázně), neboť konkrétní vymezení adres příliš neodpovídá jednomu ze základních znaků obecně závazných vyhlášek; jedná se o požadavek na obecnost. ÚS konstatoval, že nelze vztahovat požadavek obecnosti na obecně závazné vyhlášky ve stejné míře jako na zákony. V tomto případě je na místě požadavek obecnosti interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá.⁸⁴ K dané problematice vydal své stanovisko i ÚOHS⁸⁵, který upozornil, že v případě regulace provozování loterií a jiných podobných her je třeba, aby obec před vydáním obecně závazné vyhlášky vždy stanovila dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla by přitom měla být předem známá, přezkoumatelná a měla by obsahovat objektivní zdůvodnění nezbytnosti takové regulace.⁸⁶ Nepřijde mi tak příliš vhodné vymezit v obecně závazné vyhlášce konkrétní výčet adres, právě s ohledem na velké nároky na odůvodnění souladu se zákonem na ochranu hospodářské soutěže a zásadou nediskriminace.

Herní zákon reguluje vydávání OZV v § 12 odst. 1 takto: „*Obec může na základě jiného zákona vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.*“ Z toho vyplývá, že obec má dnes tyto alternativy: úplný zákaz na celém území obce, stanovení zón zákazu/dovolení, stanovení konkrétních adres dovolených míst, případně úplnou deregulaci. Jednotlivé varianty detailněji popsal J. Rajchl v právní monografii⁸⁷, z níž v dalším textu vycházím.

Možnost úplně zakázat provozování hazardních her představuje nejjednodušší způsob z hlediska formulace vyhlášky. Nemůže v tomto případě docházet k diskriminačnímu jednání, a nejsou tak kladeny velké nároky na odůvodnění vyhlášky. Nicméně obec tím pochopitelně přijde o některé příjmy do rozpočtu. Dále je v této souvislosti nutné upozornit na riziko rozvoje nelegálního podnikání v oblasti hazardu prostřednictvím tzv. kvízomatů. Od ostatních hazardních přístrojů se liší tím, že hráč musí také odpovědět na kvízovou otázku, mnohdy zcela jednoduchou až triviální. Provozovatelé takových přístrojů argumentovali tím, že nabízí

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 40

⁸⁵ Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi ze dne 1. září 2014. Dostupné na www.uohs.cz/download/Sekce_HS/Guidelines/UOHS_stanovisko_obce_loterie.pdf.

⁸⁶ VESELÝ, Miroslav. Obecně závazné vyhlášky v praxi (2. část). *Veřejná správa*, 2015, č. 20, s. 8–11.

⁸⁷ RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 167–172.

vědomostní soutěž, nikoliv hazard.⁸⁸ NSS se s takovou argumentací neztotožnil, především z důvodu, že pouze správné zodpovězení otázky ještě samo o sobě neznamenalo výhru, záleželo také na poměru hodnoty otázky a sázky na tuto otázku. Tímto byl dovozen prvek náhody, který rozhodoval o výhře či prohře, a kvízomaty jsou tak považovány za hazard.⁸⁹

Stanovení zón představuje o něco málo komplikovanější variantu regulace hazardních her. Především se daná obec nejprve musí rozhodnout, zda užít zónu zákazu (například v blízkosti škol či historického centra), nebo zda uplatnit zónu dovolení. V případě zóny dovolení se z hlediska odůvodnění vhodné lokality a její velikosti jedná o náročnější variantu a bude záležet na konkrétní situaci v dané obci.

Určit v OZV přímo konkrétní adresy budov prostřednictvím ulic a čísel popisných se stalo poměrně oblíbenou variantou.⁹⁰ Výhodou tohoto modelu je možnost přesně regulovat počet provozoven a jejich rozmístění. O problematice obecnosti takovéto OZV jsem se již vyjádřil výše, byla shledána ústavně konformní. Zároveň bylo v předmětném nálezu konstatováno právo provozovatelů bránit se správní žalobou, kdy správní soud posoudí všechny individuální okolnosti případu, eventuálně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně.⁹¹ Judikatuře relevantní k této problematice se podrobněji věnuji v následující podkapitole.

Aktuálně je využita forma obecného zákazu na území 457 obcí, 65 obcí využilo možnost stanovení zón zákazu a 198 obcí se rozhodlo pro variantu určení konkrétních adres, kde smí být hazard provozován.⁹²

4.3.2 Judikatura vztahující se k obecně závazným vyhláškám obcí

Pro přehled a lepší pochopení problematiky regulace hazardních her uvedu některá soudní rozhodnutí z poslední doby, která se vztahují k OZV obcí v této oblasti. Stěžejním judikátem je rozsudek NSS ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014, jenž se zabýval kasační stížností proti rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her pro rozpor

⁸⁸ ŤOPEK, Martin. *Kvizomaty jsou prokazatelným hazardem, uvedl soud a udělil historicky nejvyšší pokutu v herním průmyslu* [online]. ihned.cz, 25. října 2018 [cit. 22. února 2019]. Dostupné na <<https://domaci.ihned.cz/c1-66309740-kvizomaty-jsou-prokazatelnym-hazardem-vedl-soud-a-udelil-historicky-nejvyssi-pokutu-v-hernim-prumyslu>>.

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2018, sp. zn. 1 As 136/2018

⁹⁰ Viz Obecně závazná vyhláška statutárního města Zlín č. 8/2017 o určení míst, na kterých mohou být provozovány hazardní hry. Dostupné na <<https://www.zlin.eu/clanky/dokumenty/6741/ielts6zxt3m8-priloha-c--1---vyhlaska---varianta-a---zari-2017.doc>>.

⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 42

⁹² VLKOVÁ, Jitka. *Dopady boje s hazardem: obce přišly o 1,1 miliardy na daních z automatů* [online]. idnes.cz, 16. února 2019 [cit. 22. února 2019]. Dostupné na <https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/hazard-obce-dane-prijmy.A190212_456962_ekonomika_rts>.

s OZV obce. Byl zde také nastíněn celkový vývoj situace v této oblasti a další judikatura na toto rozhodnutí odkazuje. Jednalo se o vůbec první případ zrušení povolení z moci úřední řešený NSS, které umožňoval § 43 odst. 1 loterního zákona. Předmětné ustanovení znělo takto: „*Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.*“ Touto dodatečnou okolností bylo v daném případě vydání OZV obce, která byla v rozporu s již dříve vydaným povolením. Kontext případu se pojí s praxí vzniklou přibližně okolo roku 2005, kdy se v ČR začaly objevovat nové typy hracích přístrojů, tzv. interaktivní videoloterní terminály. Na rozdíl od klasických výherních hracích přístrojů byly řízeny centrálně, prostřednictvím tzv. centrální řídicí jednotky. Tak bylo možné ovládat několik takových přístrojů umístěných v různých lokalitách od sebe vzdálených a docházelo k masovějšímu rozšiřování. V loterním zákoně nebyl IVT přímo definován a tehdejší praxe dovodila, že se nedá podřadit definici výherního hracího přístroje. Tím došlo k tomu, že IVT byly považovány za jiné sázkové hry podle loterního zákona a jako takové je povolovalo MF, zatímco výherní hrací přístroje povolovaly na území obce obecní úřady. Neuplatnila se na ně ustanovení, která určitým způsobem omezovala výherní hrací přístroje, například maximální hodinová prohra nebo vymezení míst, kde nebyly takové přístroje vůbec povoleny. Tato místa mohla být ještě do určité míry regulována OZV obcí. Důsledky této praxe měly negativní dopad. Jednotlivé obce sice na svých územích hazard omezily prostřednictvím OZV, ale MF na nich i nadále povolovalo IVT, a to bez jakékoliv součinnosti, nepřibírajíc obce do řízení ani jako vedlejší účastníky.⁹³

Takový stav se obcím pochopitelně nelíbil, a tak město Chrastava přijalo OZV č. 5/2009, kterou regulovalo IVT s cílem domoci se jejího přezkumu ústavnosti. Taková výzva ostatně přímo stála v textu vyhlášky. Výsledkem byl náleží Ústavního soudu, který konstatoval, že regulace IVT spadá do samostatné působnosti obcí, protože je možné je podřadit širší definici výherního hracího přístroje dle loterního zákona. „*Uplatnění takové pravomoci a působnosti obcí proto nepředstavuje dle názoru Ústavního soudu nezákonný zásah do výkonu státní moci, resp. státní správy.*“⁹⁴ V dalším již zmiňovaném náleží bylo Ústavním soudem konstатовáno, že právo obcí regulovat hazard vyplývá z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014, body 12–15

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, bod 47

zákoně.⁹⁵ V dalším nálezu šel Ústavní soud ještě dál, když v přezkumu ústavnosti OZV statutárního města Kladno doplnil, že nezahájení řízení ze strany MF podle § 43 odst. 1 loterního zákona znamená porušení ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu.⁹⁶ Díky vydání těchto nálezů se praxe MF jako regulátora v oblasti hazardních her začala postupně měnit, ačkoliv stále pouze vůči povolením vydaným v rozporu s již platnou a účinnou OZV (ne tedy těch, která byla vydána před nabytím účinnosti OZV).⁹⁷ Avšak s takovou praxí se neztotožňoval Ústavní soud a MF byla opakovaně ukládána povinnost zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona i v případech, kdy bylo povolení vydáno ještě před účinností OZV (například nález sp. zn. III. ÚS 2336/12 ze dne 18. června 2013 nebo nález sp. zn. II. ÚS 2335/12 ze dne 16. července 2013). MF zřejmě i v důsledku těchto okolností začalo od roku 2013 rušit povolení vydaná v rozporu s OZV obcí podle § 43 odst. 1 loterního zákona.

Provozovatelé s takovými rozhodnutími nebyli spokojeni a využili prostředky, které jim právní řád umožnil. Poté, co bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí MF, byl podán rozklad jako opravný prostředek proti rozhodnutí MF v prvním stupni. Po zamítnutí rozkladu rozhodoval o správním žalobě Městský soud v Praze a následně byla podána kasační stížnost k NSS. Takový postup byl zopakován ve více případech. V již zmíněném rozsudku NSS ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014, neshledal NSS kasační stížnost důvodnou. Stěžovatelce bylo zrušeno povolení k provozování loterií a jiných podobných her pro rozpor s OZV statutárního města Brna č. 18/2011, kterou byl zakázán provoz loterií a jiných podobných her v celé městské části Brno-sever, kde se nacházela provozovna stěžovatelky. Argument stěžovatelky ohledně jejího legitimního očekávání, že bude moci využívat povolení po celou dobu jeho platnosti, nebyl shledán opodstatněným. Tuto otázku řešil Ústavní soud už v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2013. Jak uvedl Ústavní soud: „*Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákoných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek).*“⁹⁸ Neobstál ani argument stěžovatelky ohledně rozporu se zákazem retroaktivity práva. Jak uvedl NSS, jedná se o nepravou retroaktivitu, která je obecně přípustná. Kromě toho je § 43 odst. 1 v loterním zákoně uveden už od počátku, stěžovatelka tedy musela se změnou alespoň teoreticky počítat. Stěžovatelka dále uváděla použitelnost unijního práva na svůj případ, ovšem

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 37

⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, bod 40

⁹⁷ Viz usnesení vlády České republiky ze dne 16. května 2012 č. 347, Úřad vlády České republiky. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97BVHLE7>>.

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, bod 42

bez úspěchu. Jak uvedl NSS, jedná se o vnitrostátní záležitost bez konkrétní skutečnosti, která by odůvodňovala použití právo EU, a žádnou takovou okolnost netvrdila ani stěžovatelka.⁹⁹

V několika následujících rozhodnutích NSS potvrdil výše uvedené závěry. Stěžovatelé často uváděli tytéž argumenty, v některých případech byl stěžovatelem stejný subjekt. Proto byla drtivá většina kasačních stížností shledána nedůvodnou. Jde například o rozhodnutí týkající se obecně závazné vyhlášky města Frýdek-Místek,¹⁰⁰ města Domažlice,¹⁰¹ města Český Těšín,¹⁰² města Kaplice,¹⁰³ města Rakovník¹⁰⁴ či města Bohumín.¹⁰⁵

Všechna výše uvedená rozhodnutí se týkala obecně závazných vyhlášek, které zakázaly provoz loterií a jiných podobných her plošně, tj. na celém území obce případně městské části. Zajímavější situace nastala, pokud předmětem přezkumu v kasační stížnosti byla vyhláška upravující zákaz s taxativně vymezeným výčtem výjimek, kde byl provoz povolen. V případě úplného zákazu nemůže dojít k diskriminačnímu ani svévolnému zacházení, protože se vůči všem provozovatelům postupuje stejně. Nicméně jak uvedl NSS ve svém rozhodnutí: „*Pokud však místní samospráva přijme řešení, které umožňuje provozování loterií na taxativně stanovených místech bez dalšího, je nutné dále zkoumat, zda přijaté řešení není diskriminační a zda nenarušuje hospodářskou soutěž, jak zdůrazňoval Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém stanovisku ze dne 1. 9. 2014.*“¹⁰⁶ V tomto rozhodnutí, kde se jednalo o přezkum hned dvou takto vymezených vyhlášek (měst Kladna a Bíliny), shledal NSS kasační stížnost důvodnou. Diskriminační charakter vyhlášky namítala stěžovatelka doložením konkrétních okolností. Zákaz v obecně závazné vyhlášce města Kladna se vztahoval na adresu Holandská 2665, kde měla stěžovatelka provozovnu. Přitom v sousedních budovách, kde měl provozovnu konkurent, zákaz neplatil. V předchozím řízení u Městského soudu v Praze nebyla takto vymezená obecně závazná vyhláška ze strany obce blíže vysvětlena, NSS proto rozsudek tohoto soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.¹⁰⁷ Na toto rozhodnutí NSS záhy navázal v obdobném případě; v něm byla vyhláška opět vymezena konkrétním výčtem adres, kde se provozovaly loterie a jiné podobné hry. Stížnost se znovu týkala otázky diskriminační povahy vyhlášky. Zde NSS konstatoval, že správní soud nemůže rušit OZV, pouze má možnost OZV v rozporu se zákonem neaplikovat, tzn. v rámci přezkumu OZV posoudit, zda obec nejednala

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014, body 24–41

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017, sp. zn. 8 As 126/2017

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2017, sp. zn. 8 As 127/2017

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2017, sp. zn. 7 As 186/2017

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 2017, sp. zn. 6 As 226/2016

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017, sp. zn. 1 As 233/2017

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2017, sp. zn. 9 As 283/2016

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, sp. zn. 6 As 292/2016

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, sp. zn. 6 As 292/2016

libovolně či diskriminačně. V tomto konkrétním případě NSS vytkl Městskému soudu v Praze, že nedostal požadavkům přezkumu OZV, protože není zřejmé, podle jakého klíče jednotlivá města určila rozsah místní regulace. U takto vymezených OZV nestačí pouze test ústavnosti, jelikož to ještě nevyklučuje, že není diskriminační. Kasační stížnost byla i v tomto případě shledána důvodnou.¹⁰⁸

Dá se říci, že podle rozhodovací praxe NSS je nutné rozlišovat, jestli vyhláška stanoví plošný zákaz na celém území obce, nebo určí výjimky ze zákazu provozování hazardních her. V případě druhém pak bude nutné klást na obce požadavek, aby jimi přijatá regulace spočívala na racionálních a odůvodněných potřebách, jež uvede například v preambuli obecně závazné vyhlášky. Nestane-li se tak, bude nutné v každém konkrétním případě projednávaném správními soudy trvat na odůvodnění vydané OZV. Obecně závazná vyhláška vydaná bez takového odůvodnění představuje charakterem spíše individuální povolení než normativní akt. Takový závěr potvrzuje mnou dříve vyslovenou domněnku, že vymezit v OZV konkrétní výčet adres není příliš vhodné. A ačkoliv loterní zákon pozbyl účinnosti, závěry ohledně nediskriminačních požadavků na regulaci prostřednictvím OZV zůstanou zachovány i nadále.

4.3.3 Výluky z herních prostor

V této podkapitole se ve stručnosti zmíním o dalším omezení umístění herního prostoru, plynoucím přímo z herního zákona. V souhrnu sem spadají takové prostory, kde je žádoucí omezit hazardní hry. Konkrétně se zákaz vztahuje na prostory škol a školských zařízení, zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, zařízení sociálních služeb, zdravotnická zařízení poskytující ambulantní, jednodenní nebo lůžkovou péči, na prostor sloužící církvi nebo náboženské společnosti a na zařízení složky integrovaného záchranného systému.¹⁰⁹ Srovnáme-li předmětné ustanovení s předchozí úpravou v § 50 odst. 5 loterního zákona, zjistíme, že se jedná o velice obdobné vymezení. Nově se omezení vztahuje jen na některá zdravotnická zařízení. Loterní zákon navíc omezoval provoz téměř veškerých druhů her „*v budovách, v nichž je vykonávána činnost státních orgánů či orgánů veřejné správy.*“ Takové omezení herní zákon obsahuje už jen ve vztahu ke kurzovým sázkám a totalizátorovým hrám, navíc je s drobnou úpravou vymezeno vůči „*prostoru sloužícím orgánu veřejné moci*“. Tato korekce předchází případným problémům v situacích, kdy by došlo ve větší budově k souběžnému pronájmu prostor orgánu veřejné moci a například pobočky sázkové kanceláře.

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2017, sp. zn. 5 As 253/2016, body 25–37

¹⁰⁹ § 13 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

4.4 Provozování hazardních her prostřednictvím internetu

Coby dynamicky se rozvíjející oblast zasáhlo prostředí internetu pochopitelně i do oblasti hazardních her. Loterní zákon jako již starší předpis zpočátku neobsahoval úpravu hazardních her na internetu vůbec; až později došlo díky novelizaci alespoň k určité regulaci. Nicméně zmínka ve dvou paragrafech loterního zákona nepředstavovala komplexní a dostačující právní úpravu. Prvním ustanovením byl § 2 písm. m), který se týkal sázkových her provozovaných za pomoci karet. Zákon počítal s možností uskutečňovat tyto hry „*prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (např. prostřednictvím sítě internet,...)*“. Druhé ustanovení zmiňující prostředí internetu byl § 4 odst. 5, který zněl: „*V případě, že ministerstvo povolí loterii nebo jinou podobnou hru provozovanou prostřednictvím sítě internet, může probíhat registrace sázejících na takovou hru pouze v místech, kde žadatel, který o takové povolení žádá, běžně přijímá sázky na loterii nebo jinou podobnou hru povolenou podle tohoto zákona.*“ V praxi však bylo využití tohoto ustanovení velmi omezené, co se druhů hazardních her týká. Jednalo se pouze o kurzové sázky a karetní hry, ačkoliv zde byla snaha samotného regulátora o obecnější vymezení základních požadavků pro provozovatele loterií a jiných podobných her prostřednictvím internetu.¹¹⁰

Herní zákon přichází v této oblasti s velkou změnou, konkrétně v části čtvrté, nazvané „Dálkový přístup prostřednictvím internetu“. Jazykovým a systematickým výkladem zjistíme, že v případě internetové hry se nejedná o samostatný druh hazardní hry, ale jen o způsob provozování některé z hazardních her uvedených výše. Proto by nemělo probíhat samostatné povolovací řízení, ale měla by stačit jen jedna žádost o základní povolení.¹¹¹ Je nutné vzít v potaz, že každý druh hazardní hry bude provozem na internetu ovlivněn v různé míře. Například hry jako kurzové sázky a číselné loterie budou fungovat na stále stejném principu a internet poslouží účastníkovi hazardní hry jen jako další možnost, jak se na hře zúčastnit. Potom zde máme hry závislé na softwarovém hracím systému provozovatele, který určí výsledek hry prostřednictvím náhodného procesu. Takové rozlišení reflektuje i herní zákon.¹¹²

Pro provoz hazardní hry na internetu stanovuje herní zákon některé zvláštní požadavky. Jedním z nich je podle § 74 herního zákona umístění serveru internetové hry na území členského státu EU a dostupnost internetových stránek v českém jazyce. Další nezbytnou

¹¹⁰ Viz Standard Ministerstva financí k provozování loterií a jiných podobných her podle zákona č. 202/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů (loterní zákon) prostřednictvím veřejné sítě Internet. mfcz.cz, 27. prosince 2012, č. j. MF-121975/2012/34. Dostupné na <https://www.mfcz.cz/assets/cs/media/Standard_2012-12-27_provozovani-loterii-a-jinych-podobnych-her-prostrednictvim-verejne-site-INTERNET.pdf>.

¹¹¹ Viz RAJCHL, KRAMÁŘ, MALÍŘ: *Právní aspekty...*, s. 182.

¹¹² § 73 odst. 3 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

podmínkou je registrace. Co se rozumí registrací, vymezuje herní zákon následovně: „Registrace zahrnuje zjištění a ověření totožnosti a věku osoby žádající o registraci, přidělení přístupových údajů nebo jiných přístupových prostředků a aktivaci uživatelského konta, na němž jsou evidovány peněžní prostředky, zejména vklady, sázky a výhry, odděleně od peněžních prostředků ostatních účastníků hazardní hry a provozovatele.“¹¹³ Právě ověření totožnosti mohlo být pro některé zájemce o hazardní hry překážkou, protože i přes registraci online byli nuceni se dostavit na kamennou pobočku a zde předložit občanský průkaz k ověření totožnosti. Nicméně to se v poslední době díky zákonu č. 370/2017 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů změnilo. Klientovi stačí, aby přes internetové bankovníctví udělil souhlas s poskytnutím informací o jeho osobě loterijní společnosti. Tím dojde k ověření totožnosti osoby, které už dříve proběhlo při založení osobního účtu v bance. Internetové bankovníctví tak slouží jako jakási „virtuální občanka.“¹¹⁴ Jedná se o vstřícný krok vedoucí ke zjednodušení registrace, ovšem vzbuzuje pochybnosti o odolnosti takového systému proti zneužití. To při fyzickém ověření totožnosti nehrozilo. Registrace je dokončena aktivací trvalého uživatelského konta po ověření a potvrzení údajů o osobě žádající o registraci, jimiž jsou identifikační a kontaktní údaje, nastavení sebeomezujících opatření či jejich odmítnutí a v neposlední řadě údaje o platebním účtu nebo platební kartě. Dokud k registraci nedojde, zřídí provozovatel účastníkovi hazardní hry dočasné konto.¹¹⁵ Dočasné konto představuje poměrně zvláštní konstrukci. Dočasnost spočívá v časovém omezení – konto může být aktivní nejdéle 30 dnů. Do té doby musí být registrace dokončena. Pakliže k dokončení nedojde, je provozovatel povinen vrátit účastníkovi hry jeho nevyčerpané vklady do 7 dnů ode dne zrušení konta. Podstatné je slovo nevyčerpané. Z dočasného uživatelského konta se tedy lze účastnit na hazardní hře, nelze ale vybírat vložené vklady nebo výhry. Zároveň je dočasné konto omezeno celkovým objemem 3 000 Kč, které lze do hry vložit.¹¹⁶ Na jedné straně je třeba ocenit snahu o kompromis ze strany zákonodárce umožnit alespoň v omezené míře účast na hazardní hře osobám, které čekají na dokončení registračního procesu, například dokud banka neposkytne údaje postupem uvedeným výše. Na druhou stranu je tak účast na hazardní hře umožněna osobám, které by jinak podmínky pro účast nesplňovaly, například dětem nebo osobám zapsaným v rejstříku osob vyloučených.

¹¹³ § 76 odst. 3 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ SYKORA, Filip. *Otevřená data přetváří banky. Ověření totožnosti, potřebné třeba pro kurzové sázení, jich ale zatím v Česku nabízí jen několik* [online]. ihned.cz, 31. října 2018 [cit. 22. února 2019]. Dostupné na <<https://archiv.ihned.cz/c1-66318000-otevrena-data-pretvari-banky-vznikaji-i-virtualni-obcanky>>.

¹¹⁵ § 77 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁶ § 80 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

Dle herního zákona je na provozovatele i v tomto případě kladena poměrně rozsáhlá informační povinnost. Provozovatel má povinnost na internetové stránce zveřejnit tyto údaje: identifikační a kontaktní údaje provozovatele; identifikační a kontaktní údaje a označení orgánu státní správy, který hazardní hru povolil, včetně čísla povolení; identifikační a kontaktní údaje instituce zabývající se prevencí a léčbou problémů souvisejících s patologickým hráčstvím; zákaz účasti na hazardní hře osobám mladším 18 let; herní plán a varování, že účast na hazardní hře může být škodlivá. Dále musí provozovatel po celou dobu účasti účastníka hazardní hry zveřejnit ukazatel doby strávené účastí na hazardní hře viditelný po celou dobu účasti.¹¹⁷ V praxi je řešením časomíra spuštěná od přihlášení se na internetové stránky provozovatele. Obecně lze říci, že ačkoliv herní zákon zpřísnil podmínky, platí to hlavně ve vztahu ke kamenným provozovnám. Popularita online hraní rok od roku vzrůstá.¹¹⁸ Jedná se o pochopitelný trend, protože internet je dnes běžnou součástí každé domácnosti a standardem se stalo neustálé připojení k internetu skrze mobilní zařízení. S trochou nadsázky můžeme říci, že dnes si místo návštěvy kasina nosí každý svůj „automat“ v kapse. To mi úplně nekoresponduje s proklamací o omezování patologického hráčství při přijímání regulace. Takhle není problém hrát hazardní hry z pohodlí domova prakticky bez omezení, zvláště před spuštěním rejstříku vyloučených osob. Ale nutno dodat, že snaha o nějaké velké omezování by pravděpodobně vedla jen k přesunu hráčů na u nás nelegální zahraniční servery a k reálnému omezení hráčství by stejně nedošlo. Tím se volně dostávám k další problematice související s provozem hazardních her prostřednictvím internetu, a to opatřením proti nepovoleným internetovým hrám.

Pro efektivnější boj proti nelegálnímu provozu hazardních her prostřednictvím internetu svěřuje herní zákon silnou pravomoc MF. Jde o zamezení přístupu k internetovým stránkám nelegálního provozovatele a blokaci plateb u nepovolených her. Princip spočívá v tom, že MF vede seznam nepovolených internetových her. Zde jsou zapisovány adresy internetových stránek a k nim vázaných platebních účtů, které jsou v rozporu s herním zákonem a nemají příslušné povolení k provozování hazardních her. Poskytovatelé internetového připojení jsou pak povinni zamezit přístupu na takovou internetovou stránku do 15 dní ode dne jejího zveřejnění v seznamu nepovolených internetových her.¹¹⁹ Nabízí se otázka efektivity takového

¹¹⁷ § 75 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁸ „Na trhu s hazardními hrami roste podíl on-line hazardního hraní. Zatímco v r. 2011 bylo do hazardních her on-line vloženo 8 % všech peněz vložených do hazardních her, v r. 2016 již to bylo 26 % a v r. 2017 již 35 %. Jde především o kurzové sázky.“ Viz Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017, Úřad vlády ČR, s. 5. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/ppov/protidrogova-politika/vyrocnizpravy/VZhazard2017.pdf>>.

¹¹⁹ § 82–84 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

opatření. Podíváme-li se blíže na seznam nepovolených her vydaný k 15. lednu 2019¹²⁰, vůbec prvním případem takto zapsané internetové adresy byla doména 1xbet.com. Ovšem následuje několik obdobných domén, lišících se jen číslem nebo jinou drobnou úpravou. Nelegální provozovatel zkrátka založil jinou doménu se stejným obsahem, která musela být znovu předmětem správního řízení u MF. Navíc existují i jiné způsoby, jak tento zákaz obejít, například změnou DNS serveru. Ani omezení ve smyslu blokace plateb u účtů uvedených v seznamu nepovolených her se v dnešní době nejeví jako příliš efektivní. Vkládat a vybírat prostředky lze bez větších komplikací přes elektronické peněženky, jakou je kupříkladu Skrill. Budou-li nelegální provozovatelé vytrvalí, bude MF stát nemalé úsilí neustále blokovat další jejich domény. Z mého pohledu se proto nejedná o nejefektivnější způsob boje s nelegálním hazardem.

Problematika blokace internetových stránek podle herního zákona se dostala i před ÚS. Návrh skupiny 21 senátorů se týkal zrušení ustanovení § 82, § 84 a § 123 odst. 5 herního zákona. Navrhovatel namítal neurčitost právní úpravy, která zasahuje do právní jistoty adresátů, svobody projevu a práva na informace podle čl. 17 LZPS a do práva podnikat zakotveného v čl. 26 LZPS. Neurčitost právní úpravy spočívala dle navrhovatele ve vymezení některých pojmů. Prvním takovým nejasným pojmem byl „poskytovatel připojení k internetu“. Zejména nebylo jasné, zda se vztahuje pouze na podnikatele, anebo i na jiné osoby, které zpřístupní internet koncovým uživatelům, např. restaurace, univerzity či obce. Druhým nejednoznačným pojmem bylo dle navrhovatele slovní spojení „internetová stránka“, především s ohledem na konkrétní podobu blokace – zda má být blokována doménová adresa jako celek, anebo jen doménové jméno druhého či nižšího řádu. Podle navrhovatele nebylo dále dostatečně zřejmé, jakým způsobem má být seznam zpřístupněn, nakoľik bude vyžadována součinnost poskytovatelů připojení a zda se bude týkat i stránek obsahujících reklamu na nelegální hazardní hry. V neposlední řadě navrhovatel vyjádřil pochyby nad orgánem, který bude rozhodovat o zablokování internetové stránky. Podle navrhovatele by se tak mělo stávat na základě soudního příkazu. Navrhovatel tento institut celkově vnímal jako ústavně nepřijatelnou cenzuru prováděnou bez odpovídajících zákonných mantinelů.¹²¹

ÚS dospěl k závěru, že návrh není důvodný. Bylo konstatováno, že provozovatelům nelegálních hazardních her pojmově ani nemůže svědčit ochrana uvedenými ústavně

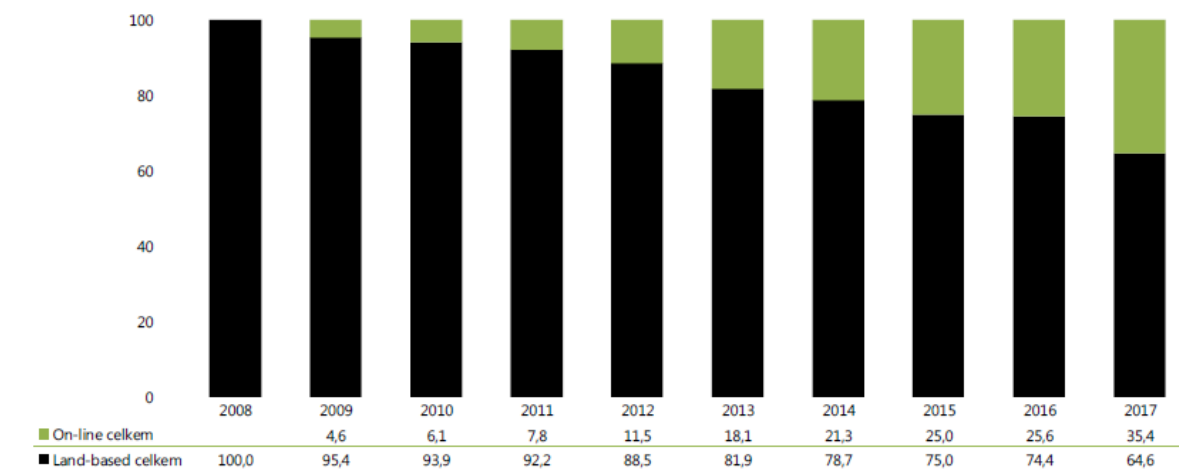
¹²⁰ Seznam nepovolených internetových her podle § 84 herního zákona, mfcz.cz. Dostupné na <https://www.mfcz.cz/assets/cs/media/Zverejnovane-udaje-ze-Seznamu-nepovolenych-internetovych-her_v11.pdf>.

¹²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. února 2017, sp. zn. Pl. ÚS 28/16, body 3–6

chráněnými hodnotami, neboť jde o nezákonnou činnost, která ohrožuje řadu důležitých zájmů společnosti, navíc je často provázána se závažnými kriminálními aktivitami. Toto opatření nelze přirovnávat k cenzuře internetu jako (systematické) kontrole či omezování sdělování informací – jde o technické opatření, jehož účelem je zamezit ilegálním aktivitám.¹²² ÚS neshledal rozpor s ústavním pořádkem ani v tom, že pravomoc k rozhodování o zařazení konkrétní internetové stránky na seznam nepovolených hazardních her zákon svěřuje správním orgánům. Forma řádného a dvoustupňového správního řízení s následným soudním přezkumem je ústavně konformní jak z pohledu ochrany procesních práv dotčených subjektů, tak i ve světle zajištění řádné interpretace a aplikace zákona. Nemluvě o tom, že prostřednictvím správního řízení lze o zápisu na seznam rozhodovat rychleji a pružněji.¹²³ Dále bylo poukázáno na to, že obdobná právní úprava je poměrně běžnou záležitostí i v ostatních členských státech EU.

Provozování hazardních her prostřednictvím internetu představuje novou oblast, která se neustále rozvíjí a bude i nadále. Jak ukazuje graf¹²⁴ uvedený ve výroční zprávě o hazardním hraní za rok 2017, objem vkladů do online hazardních her ustavičně roste: v posledním roce dosáhl již 35 %.

graf 2-13: Vývoj podílů land-based a on-line hazardních her na trhu podle vkladů do hry v l. 2008–2017, v %



Zdroj: MF (2018), zpracováno NMS

Zdá se, že nárůst online hazardního hraní oproti kamenným pobočkám plně koresponduje s vývojem právní regulace. Herní zákon poměrně výrazně zpřísnil podmínky pro provoz heren a kasin, které jsou navíc ještě regulovány OZV obcí. Provoz prostřednictvím internetu též zaznamenal změnu oproti úpravě v loterním zákoně, avšak ve srovnání s land-based

¹²² Tamtéž, bod 29.

¹²³ Tamtéž, body 35–36.

¹²⁴ Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017, Úřad vlády ČR, s. 42. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/ppov/protidrogova-politika/vyrocní-zpravy/VZhazard2017.pdf>>.

provozovny s daleko benevolentnějšími pravidly. Je otázkou do budoucna, zda takový přístup nebude mít s ohledem na patologické hráčství spíše opačný efekt. S jednodušší dostupností by mohla ve společnosti vzrůstat tendence nevnímat hazardní hry jako něco, co může být škodlivé. Přesto přístup zákonodárce do jisté míry chápu, protože regulovat internet je obecně velmi obtížné, a to nejen v oblasti hazardního hraní. Příliš tvrdá regulace by zřejmě zapříčinila nanejvýš přesun určitého počtu účastníků na hazardních hrách k nelegálním provozovatelům, a stát by tak přicházel o nemalé prostředky do státního rozpočtu. Bude jistě zajímavé sledovat vývoj v této oblasti.

Závěr

Právní úprava hazardních her prošla velkou změnou. Jedná se o společensky docela kontroverzní oblast, která je vnímána spíše negativně. Proto zřejmě není z pohledu právní regulace možné dojít k ideálnímu řešení a nezbývalo než zvolit cestu kompromisu. Herní zákon přinesl několik novinek, které měly za cíl narovnat prostředí trhu s hazardními hrami, zavést opatření proti sociálně patologickým jevům spojených s hazardním hraním, nastavit nový postup pro povolovací řízení a upravit provoz hazardních her prostřednictvím nových technologií.

Za cíl práce jsem si vytyčil podrobněji rozebrat jednotlivé podmínky, které musí budoucí provozovatel dle herního zákona splnit pro získání povolení k provozování hazardní hry. Toho se mi podle mého názoru podařilo dosáhnout. Stanovil jsem si dvě výzkumné otázky. První z nich se týkala porovnání jednotlivých podmínek dle herního zákona s předchozí právní úpravou, druhá se věnovala úlohám jednotlivých orgánů veřejné správy v povolovacím procesu. Těmito otázkami jsem se průběžně zabýval ve vztahu k dílčím institutům, o nichž práce pojednává. Na tomto místě bych rád uvedl shrnutí poznatků, k nimž jsem v práci dospěl.

Pozitivně vnímám možnost vstupu zahraničních provozovatelů na český trh, která byla explicitně stanovena v herním zákoně, a tak již nelze uvažovat o diskriminaci zahraničních subjektů. Taxativním výčtem druhů hazardních her, které je možné povolit, došlo k posílení principu právní jistoty a legitimního očekávání žadatelů o povolení k provozu hazardní hry, neboť už v tomto ohledu nebude možné použít diskrece správního orgánu. Samotné povolovací řízení stanovilo jednoznačně postup a požadavky, které musí žadatel o povolení splnit. Při hodnocení podmínek potřebných pro získání povolení k provozování hazardních her musím konstatovat, že se jedná se o podmínky v porovnání s předchozí právní úpravou relativně přísné. Na druhou stranu se s ohledem na charakter a rozvoj hazardních her nejedná o podmínky nastavené likvidačně. Větší změnu zaznamenali provozovatelé kamenných provozoven, jejichž počet se snížil. Pro menší provozovatele se za současných podmínek stalo podnikání v této oblasti méně rentabilní. V otázce rozdělení kompetencí mezi jednotlivé orgány veřejné správy bylo z mého pohledu vhodně zvoleno rozdělení úloh mezi MF a obce, jejichž rozhodovací pravomoc se tím významně posílila. Herní zákon deleguje na obce kompetence v oblasti udělování povolení k umístění herního prostoru. Obce tudíž mají možnost lépe kontrolovat provoz hazardních her na svém území. Kromě této činnosti regulují obce oblast hazardních her prostřednictvím OZV při výkonu svého práva na samosprávu. Touto problematikou se zabývala judikatura soudů, přičemž ve většině případů bylo rozhodnuto ve prospěch práva obcí

na samosprávu. Obce tak v oblasti udělování povolení k provozování hazardních her získaly nezastupitelnou roli.

Nedostatečnou shledávám právní úpravu vzhledem k omezením škodlivých jevů, kterým je například patologické hráčství. Především doposud nebyl spuštěn informační systém včetně rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách. Herní zákon sice obsahuje některá opatření, jež by měla vést k prevenci škodlivých jevů, jako povinnou registraci hráčů nebo povinnost provozovatele nabídnout hráči sebeomezující opatření, avšak bez fungujícího rejstříku vyloučených osob nebude možné těmto negativním jevům efektivně bránit. Je ale nutné dodat, že náprava by měla být sjednána brzy. I přes v práci zmiňované nedostatky hodnotím právní úpravu obsaženou v herním zákoně kladně.

Seznam literatury

Monografie

DVOŘÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. Praha: Linde, 2003. 159 s.

DVOŘÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, 175 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 570 s.

KRAMÁŘ, Květoslav, HUŠÁK, Aleš. *Herní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 181 s.

MAFFESOLI, Michel. *Evropské loterie a hry*. 1. vydání. Praha: Olympia, 1998, 256 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012. 427 s.

RAJCHL, Jiří, KRAMÁŘ, Květoslav, MALÍŘ, Jan. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 461 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 497 s.

STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 4. vydání. Praha: Policejní akademie České republiky, 2001. 187 s.

Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu. Úř. věst. L 149, 11. června 2005, 18 s.

Obecně závazná vyhláška statutárního města Zlín č. 8/2017 o určení míst, na kterých mohou být provozovány hazardní hry

Časopisecké články

JOSEFI, Petr, RAKUŠAN, Jan. Právní úprava loterií a soutěže zákonu nepodléhající – 2. část. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 10, s. 375.

Legs. Návrh nové právní regulace provozování hazardu. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 21, s. II.

LYČKA, Martin. Rien va plus – právní úprava loterií v Evropské unii a aplikace těchto zásad na právní úpravu v České republice. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 16, s. 586.

RAJCHL, Jiří. Obecně závazné vyhlášky o výherních hracích přístrojích. *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 4.

VESELÝ, Miroslav. Obecně závazné vyhlášky v praxi (2. část). *Veřejná správa*, 2015, č. 20, s. 8–11.

Ostatní

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., o hazardních hrách, sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013–2017. Dostupné na: www.psp.cz.

Říšská sbírka zákonů. Dostupné na

<<https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>>.

Seznam nepovolených internetových her podle § 84 herního zákona, mfcz.cz. Dostupné na <https://www.mfcz.cz/assets/cs/media/Zverejnovane-udaje-ze-Seznamu-nepovolenych-internetovych-her_v11.pdf>.

Seznam pověřených osob dle § 110 zákona o hazardních hrách. Dostupné na <<https://www.mfcz.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/poverene-osoby-a-poskytovatele/seznam-poverenych-osob-dle-110-zakona-o-27071>>.

Standard Ministerstva financí k provozování loterií a jiných podobných her podle zákona č. 202/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů (loterní zákon) prostřednictvím veřejné sítě Internet. mfcz.cz, 27. prosince 2012, č. j. MF-121975/2012/34. Dostupné na <https://www.mfcz.cz/assets/cs/media/Standard_2012-12-27_provozovani-loterii-a-jinych-podobnych-her-prostrednictvim-verejne-site-INTERNET.pdf>.

Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi ze dne 1. září 2014. Dostupné na <www.uohs.cz/download/Sekce_HS/Guidelines/UOHS_stanovisko_obce_loterie.pdf>.

Usnesení vlády České republiky ze dne 16. května 2012 č. 347, Úřad vlády České republiky. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97BVHLE7>>.

Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2016, Úřad vlády ČR, 208 s. Dostupné na: www.vlada.cz.

Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017, Úřad vlády ČR, 172 s. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/ppov/protidrogova-politika/vyrocnizpravy/VZhazard2017.pdf>>.

Internetové zdroje

JIŘIČKA, Jan. *Čech vyhrál v Eurojackpotu 2,5 miliardy, nejvíc v historii této loterie* [online]. idnes.cz, 15. května 2015 [cit. 22. května 2018]. Dostupné na <https://ekonomika.idnes.cz/cech-vyhral-v-eurojackpotu-2-5-miliardy-dxu-/ekonomika.aspx?c=A150515_222113_ekonomika_jj>.

KASAL, Ivo. JUDr. *Ivo Kasal hodnotí zákon o loteriích*. Trh zábavy, leden 2000 [online]. trhzabavy.cz, [cit. 6. června 2018]. Dostupné na <<http://trhzabavy.cz/0100/loterie.html>>.

MATZNER, Jiří. *Změny v úpravě spotřebitelských soutěží od 1. ledna 2017* [online]. *pravni prostor.cz*, 21. března 2017 [cit. 2. března 2019]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obcanske-pravo/zmeny-v-uprave-spotrebitelskych-soutezi-od-1-ledna-2017>>.

Sazka loni zvýšila čistý zisk o 94 procent na 994 milionů korun [online]. *echo24.cz*, 21. června 2016 [cit. 6. června 2018]. Dostupné na <<https://echo24.cz/a/wCcRz/sazka-loni-zvysila-cisty-zisk-o-94-procent-na-994-milionu-korun#disqusAnchor>>.

Sportka slaví narozeniny. Známe nejsmutnější vítěze i nejčastěji losovaná čísla [online]. *aktualne.cz*, 14. dubna 2017 [cit. 22. května 2018]. Dostupné na <<https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/sportka-historie-cisla-historie/r~73ff3bd2202a11e7a8d6002590604f2e/>>.

SÝKORA, Filip. *Otevřená data přetváří banky. Ověření totožnosti, potřebné třeba pro kurzové sázení, jich ale zatím v Česku nabízí jen několik* [online]. *ihned.cz*, 31. října 2018 [cit. 22. února 2019]. Dostupné na <<https://archiv.ihned.cz/c1-66318000-otevrena-data-pretvari-banky-vznikaji-i-virtualni-obcanky>>.

ŠUCHMAN, Jaroslav, NEŠPŮREK, Josef. *Deregulace v oblasti spotřebitelských soutěží: losovat půjde i vozy* [online]. *pravni prostor.cz*, 24. února 2017 [cit. 2. března 2019]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obcanske-pravo/deregulace-v-oblasti-spotrebitelskych-soutezi-losovat-pujde-i-vozy>>.

ŤOPEK, Martin. *Kvizomaty jsou prokazatelným hazardem, uvedl soud a udělil historicky nejvyšší pokutu v herním průmyslu* [online]. *ihned.cz*, 25. října 2018 [cit. 22. února 2019]. Dostupné na <<https://domaci.ihned.cz/c1-66309740-kvizomaty-jsou-prokazatelnym-hazardem-vedl-soud-a-udelil-historicky-nejvyssi-pokutu-v-hernim-prumyslu>>.

VLKOVÁ, Jitka. *Dopady boje s hazardem: obce přišly o 1,1 miliardy na daních z automatů* [online]. *idnes.cz*, 16. února 2019 [cit. 22. února 2019]. Dostupné na <https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/hazard-obce-dane-prijmy.A190212_456962_ekonomika_rts>.

Všechny herny v Praze končí. Pražští zastupitelé sáhli k radikálnímu řešení [online]. *ihned.cz*, 26. listopadu 2015. Dostupné na <<https://byznys.ihned.cz/c1-64909630-vsechny-herny-v-praze-konci-prazsti-zastupitele-sahli-k-radikalnimu-reseni>>.

ŽUROVEC, Michal. *Po rapidním úbytku heren rozjždí Ministerstvo financí IT systém na ochranu občanů před hazardem* [online]. mfcz.cz, 6. února 2019 [cit. 14. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/po-rapidnim-ubytku-heren-rozjizdi-minist-34262>>.

Judikatura

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. listopadu 2003, sp. zn. 33 Odo 621/2003

Nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10

Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10

Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11

Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2016, sp. zn. 8 As 136/2015

Nález Ústavního soudu ze dne 14. února 2017, sp. zn. Pl. ÚS 28/16

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 2017, sp. zn. 6 As 226/2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, sp. zn. 6 As 292/2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2017, sp. zn. 5 As 253/2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2017, sp. zn. 9 As 283/2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2017, sp. zn. 7 As 186/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2017, sp. zn. 8 As 127/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017, sp. zn. 1 As 233/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017, sp. zn. 8 As 126/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2018, sp. zn. 1 As 136/2018

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá udělováním povolení v oblasti hazardu. Právní úprava hazardních her prošla velkou změnou přijetím nového herního zákona. Úkolem práce bylo analyzovat podmínky nutné pro získání povolení k provozování hazardních her a porovnat jejich změnu oproti předchozí právní úpravě.

V úvodu práce je obsažena obecná charakteristika povolení jako jedné z forem činnosti veřejné správy a rozdělení kompetencí orgánů veřejné správy v oblasti hazardních her s důrazem na úlohu obcí při udělování povolení. Podrobněji pak diplomová práce popisuje definici hazardní hry, její druhy a některé další pojmy použité v práci. Stěžejní kapitola pojednává o jednotlivých podmínkách, které jsou po žadateli o povolení k provozování hazardních her vyžadovány. V závěru práce je kapitola věnovaná obecně závazným vyhláškám obcí, jež jsou významným prostředkem regulace hazardních her a předmětem rozhodovací činnosti Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Poslední kapitola se týká problematiky provozování hazardních her prostřednictvím internetu. Význam tohoto odvětví hazardního hraní postupem času roste a nová legislativa se s tím musela vypořádat.

Abstract

The thesis deals with the granting an authorization in the area of gambling. The legislation related to the gamble has changed a lot due to the acceptance of the new game law. The task of the thesis was to analyze the necessary conditions for obtaining the authorization to carry on the gamble and compare their change against the previous legislation.

The introduction of the thesis contains the general characteristics of an authorization as one of the forms of public administration activity and the competencies distribution of the public administration authorities with emphasis on the role of the municipalities. In more detail, the thesis describes the definition of the gamble, its types and some other concepts used in the thesis. The key chapter deals with the particular conditions, which are required by the applicant for the authorization to carry on the gamble. At the end of the thesis there is the chapter dedicated to the generally binding decrees, which are the significant instrument of the gamble regulation and the subject of the decision-making activities of the the Czech Constitutional Court and the Supreme Administrative Court. The last chapter relates to the problematics of the gamble activities via the Internet. The importance of this gambling branch is growing in the course of time and the new legislation had to deal with it.

Klíčová slova

Veřejná správa, hazardní hra, správní akt, obec, herní zákon, loterie, obecně závazná vyhláška, povolení k provozování hazardní hry, kasino, herna, Nejvyšší správní soud, internet, kasační stížnost.

Keywords

Public administration, gamble, administrative act, municipality, game law, lottery, generally binding decree, authorization to carry on the gamble, casino, gaming-house, the Supreme Administrative Court, internet, cassation appeal.