

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Veronika Chovancová

Analýza právní regulace hazardních her Evropskou unií v rámci
jednotného vnitřního trhu a její dopady na české herní právo

Diplomová práce

Olomouc 2016

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Analýza právní regulace hazardních her Evropskou unií v rámci jednotného vnitřního trhu a její dopady na české herní právo* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 25. listopadu 2016

.....

Veronika Chovancová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu doc. JUDr. Václavu Stehlíkovi, Ph. D., LL. M. za jeho cenné rady, kterými přispěl k vypracování této práce, a také své rodině, která mě ve studiu podporovala.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Vymezení pojmů	10
1.1 Volný pohyb služeb	10
1.1.1 Aktivní svoboda poskytování služeb	11
1.1.2 Pasivní svoboda poskytování služeb	11
1.1.3 „Ryzí“ přeshraniční pohyb služeb	11
1.1.4 Práva poskytovatelů služeb	11
1.1.5 Práva příjemců služeb	12
1.2 Hazardní hra	12
1.3 Shrnutí vzájemného vztahu mezi pojmy jednotného vnitřního trhu a hazardní hra	14
2 Právní regulace hazardních her v rámci jednotného vnitřního trhu EU	15
2.1 Primární právo EU upravující oblasti související s poskytováním služby hazardních her	16
2.1.1 Volný pohyb služeb	17
2.1.1.1 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Schindler	17
2.1.1.2 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Zenatti	18
2.1.1.3 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Gambelli	19
2.1.2 Volný pohyb zboží	20
2.1.2.1 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Läära	20
2.1.3 Svoboda usazování	21
2.1.3.1 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Placanica	22
2.1.4 Volný pohyb osob	23
2.1.5 Volný pohyb kapitálu a plateb	24
2.2 Sekundární právo EU upravující službu poskytování hazardních her	26
2.2.1 Odstranění bariér a usnadnění volného pohybu v rámci jednotného vnitřního trhu	26
2.2.2 Zahájení veřejné konzultace o regulaci on-line hazardních her	28
2.2.3 Zjednodušení právní úpravy on-line hazardních her a podpoření spolupráce mezi členskými státy EU	30
2.2.4 Zásady pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her on-line a pro prevenci hraní hazardních her	31
3 Hazardní hry v ČR	33

3.1	Právní regulace hazardu v ČR.....	34
3.1.1	Nedostatky stávajícího zákona č. 202/1990 Sb., o loterii a jiných podobných hrách a jejich řešení v návrhu zákona o hazardních hrách.....	35
3.2	Požadavky Evropské komise na právní úpravu hazardu v ČR	38
3.3	Návrh nového hazardního zákona – zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.....	42
3.3.1	Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace.....	45
3.4	Spolupráce ČR s dalšími členskými státy EU v boji proti hazardu	45
	Závěr.....	47
	Seznam citovaných zdrojů.....	49
	Přílohy	57
	Příloha č. 1 – Přehled států, které v boji proti nelegálním provozovatelům využívají blokace webových stránek a blokace plateb	57
	Shrnutí a klíčová slova	58
	Abstract and keywords	60

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika.

EK – Evropská komise.

EP – Evropský parlament.

ER – Evropská rada.

ES – Evropské společenství.

EU – Evropská unie.

MFČR – Ministerstvo financí České republiky.

NMS - Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti.

PSPČR – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

RIA – Regulatory Impact Assessment (Hodnocení dopadů regulace).

SDEU – Soudní dvůr EU.

SES – Smlouva o založení Evropského společenství.

SEU – Smlouva o EU.

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie.

VB – Velká Británie.

Úvod

Hazardní hry a s nimi související negativní vlivy nejsou problémem jen současného století, ale omezování jejich provozování se řeší již několik let. Hazardní hry jsou v rámci EU považovány za specifickou službu, a proto jsou na úrovni právního řádu EU upraveny předpisy primárního a sekundárního práva EU, a také judikaturou Soudního dvora EU. Vzhledem k tomu, že se tato oblast řídí zásadou preempce, ponechává EU určitý prostor pro úpravu této oblasti jednotlivým státům individuálně pro jejich rozdílné kulturní i sociální hodnoty. Z důvodu rozdílných opatření v členských státech neexistuje v oblasti hazardních her jednotná celková právní úprava ve státech EU a před Soudním dvorem EU se objevují stále častěji předběžné otázky z této oblasti. Tato rozhodnutí předběžných otázek mají význam pro bezprostřední aplikaci těchto judikátů v členských státech, čímž dochází k rozvíjení kodifikovaného práva. V souvislosti s poskytováním služeb po internetu - tedy provozováním hazardních her on-line - se dostávají členské státy EU z důvodu hájení svých národních zájmů před negativním dopadem hazardu do rozporu s právem EU, ale také prostřednictvím dovozu zboží (losů, herních automatů) do zemí, které přísně upravují provozování hazardních her.

Na základě vstupu ČR do EU dne 1. května 2004 došlo k unifikaci právních předpisů ČR, což znamená, že ČR musela přizpůsobit svůj právní řád tak, aby byl v souladu s právními normami EU. ČR disponuje právní úpravou regulující oblast hazardních her, ovšem zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách je vzhledem k rychlému vývoji této oblasti zastaralý a podle Evropské komise není v souladu s právním řádem EU. I přes mnohé pokusy ČR o novelizaci tohoto zákona neodpovídá právní úprava hazardních her současným potřebám plynoucím jak z technologického pokroku, tak požadavkům EU. Z tohoto důvodu se ČR rozhodla vytvořit návrh zákona, který by nahradil současný zastaralý zákon a odpovídal by právní úpravě požadované EU.

Z těchto důvodů je práce řízená následujícím výzkumným rámcem:

- Upravuje EU oblast hazardních her v rámci jednotného vnitřního trhu EU?
- Je právní regulace ČR v oblasti hazardních her v souladu s právní úpravou EU?

Výzkumný rámec dotváří hypotézy:

- EU upravuje problematiku hazardních her v rámci jednotného vnitřního trhu z důvodu statusu hazardních her jako specifických služeb, čímž vytváří mantinely pro právní úpravu členských států EU v této oblasti.

- Právní regulace ČR v oblasti hazardních her není v současné době v souladu s právní úpravou z důvodu zastaralosti právní úpravy ČR a nereflexování závazků vůči EU, a proto je zapotřebí přijetí nového zákona ČR.

Celá diplomová práce bude postavena na metodě analýzy unijní právní úpravy provozování hazardních her, která má dále vliv na právní úpravu hazardu v ČR. Nejprve bude práce uvedena krátkou teoretickou částí, rozdělenou na tři podkapitoly. První podkapitola se bude zabývat vymezením základních pojmů souvisejících s volným pohybem služeb v EU, jelikož hazardní hry jsou považovány za specifický druh služeb, druhá podkapitola pak bude věnována vymezení pojmu hazardní hra a v poslední podkapitole této části bude vysvětlen vztah mezi hazardní hrou jako specifické služby a její rolí v rámci jednotného vnitřního trhu EU.

Z výše naznačených důvodů se ve druhé části práce zaměřím na právní regulaci hazardu na poli EU. Provedu analýzu právních předpisů EU upravujících hazard, kdy se zaměřím jak na předpisy primárního a sekundárního práva EU, tak i na judikaturu Soudního dvora EU zabývající se oblastí hazardních her. Jedna z podkapitol části vymezující právní úpravu v rámci sekundárního práva EU bude věnována harmonizaci práva v rámci EU, konkrétně tedy Zelené knize o on-line hazardních hrách, kterou vydala Evropská komise a jejímž úkolem bylo získání názorů zúčastněných stran prostřednictvím konzultací a dále shromáždění relevantních informací o existenci rizik a negativních dopadů na veřejný zájem a veřejný pořádek v oblasti hazardu.

V závěrečné třetí části práce věnované právní úpravě hazardu v ČR poukáži na nutnost změny právní regulace ČR právě v návaznosti na svobody jednotného vnitřního trhu. Stávající zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách je v důsledku technického pokroku zastaralý a nejen z tohoto důvodu je projednáván vládní návrh nového zákona o hazardních hrách, který po přijetí bude lépe reagovat i na požadavky ze strany EU, konkrétně Evropské komise. Nejprve obecně uvedu údaje ze statistik pro demonstraci stavu hazardních her v ČR, dále se budu zabývat stávající právní úpravou hazardu v ČR, kdy poukáži na nedostatky a pokusy o jejich odstranění prostřednictvím několika novel, zejména novelou publikovanou ve Sbírce zákonů pod číslem 300/2011, s účinností k 1. lednu 2012 a dále poslední novelou zákona o loteriích, přijatou zákonem č. 380/2015 Sb. Značná část kapitoly bude věnována požadavkům Evropské komise na právní úpravu konkrétně hazardního prostředí v ČR, kdy bude následovat rozbor změn a reflexe požadavků Evropské komise, které má přinést nová právní úprava (zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách). V souvislosti se vznikem nové právní úpravy byla vypracována Závěrečná zpráva RIA, která hodnotí pozitivní i negativní dopady regulace, a proto i ta bude zmíněna.

Na základě výše uvedeného výzkumného rámce je mým cílem zhodnotit právní rámec EU na základě analýzy právních předpisů EU a následně aplikovat tento právní rámec na právní řád ČR.

1 Vymezení pojmů

Cílem této části práce je vysvětlit jednotlivé koncepty (teoretické pojmy) a jejich vzájemné vztahy, které souvisejí s danou problematikou, a které budou prostupovat celou práci. Z těchto důvodů je proto nezbytné věnovat se jim hned na začátku práce.

1.1 Volný pohyb služeb

Volný pohyb služeb je jednou ze čtyř svobod (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu), která je zaručena díky vzniku jednotného vnitřního trhu EU. Vytvořením toho společného trhu EU došlo k odstranění překážek, které bránily realizaci výše zmíněným čtyřem svobodám, mimo jiné tedy i volnému pohybu služeb.

Podle čl. 57 SFEU se za služby pokládají výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob. Ustanovení čl. 57 SFEU má přímou účinnost, což bylo stanoveno v rozhodnutí Soudního dvora 33/74 Van Binsbergen SbSD 1974.¹ Poskytování služeb je v rámci EU dále upraveno směrnicí 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, ovšem podle ustanovení této směrnice jsou z její působnosti vyloučeny hazardní hry včetně loterií a sázkových her vzhledem ke zvláštní povaze těchto činností, která vyžaduje, aby členské státy prováděly politiky v oblasti veřejného pořádku a ochrany spotřebitele.² Volný pohyb služeb je spojen mimo jiné i s realizací podnikatelských aktivit (čl. 50 SFEU), za které pro účely této práce budeme považovat provozování hazardních her, sázek a loterií.

Svoboda poskytování služeb představuje právo nabízet služby z jednoho státu do státu druhého bez předchozího usazení v cílové zemi, kde má být služba poskytována. Klíčovým znakem volného pohybu služeb je dočasnost, za kterou se považuje provedení jedné zakázky v jiném státu EU. V případě zřízení provozovny, dceřiné společnosti či pobočky podnikatelem v jiném členském státu EU by se už jednalo o usazení v dané zemi. Poskytování služby má další tři následující rysy, a to překročení hranice, ekonomickou aktivitu (za poskytnutí služby musí poskytovatel získat protiplnění) a nezávislé poskytování služby (za účelem dosažení zisku, jménem poskytovatele a na jeho účet).³ Na základě rysu zahrnujícího překročení hranice, se volný pohyb služeb dělí na tři kategorie: aktivní svobodu poskytování služeb, pasivní svobodu

¹ POILLOT-PERUZZETTO, Sylvaine, LUBY, Monuque, SVOBODA, Pavel. *Evropské právo a podnik*. Praha: Linde, 2003, s. 218.

² Podrobněji v podkapitole 2.2.1. Odstranění bariér a usnadnění volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu.

³ DRASTÍKOVÁ, Jana, KUBEČKOVÁ, Magdaléna. *Bariéry podnikání na vnitřním trhu EU – aneb Jak zdolat všechny překážky*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, 2008, s. 26.

poskytování služeb a „ryzí“ přeshraniční pohyb služeb. Bariéru pro podnikatele mohou tvořit služby, které jsou v daném státě, ve kterém chce podnikatel realizovat svou činnost, nelegální. Typickým příkladem je právě realizace provozování hazardních her. Naopak, pokud mohou tyto služby legálně nabízet občané daného státu, může je poskytovatel služby ze státu jiného nabízet v daném státě také, a to na základě principu nediskriminace.

1.1.1 Aktivní svoboda poskytování služeb

Do této kategorie jsou zařazovány případy, kdy se poskytovatel služby z jednoho členského státu přesouvá za účelem poskytnutí služeb v jiném členském státě. Osoba samostatně výdělečně činná má tak možnost poskytovat svou službu mimo území svého domovského státu a působit tak na celém evropském trhu. Přesto že je tato kategorie nejtypičtějším příkladem volného pohybu služeb, pro oblast hazardních her není až tak typická.⁴

1.1.2 Pasivní svoboda poskytování služeb

V této kategorii se naopak jedná o případy, kdy se příjemce služby z jednoho členského státu přesouvá za účelem využití služby do jiného členského státu.⁵ Pro účely této práce může být příkladem přesun hráče hazardních her do jiného členského státu v rámci jednotného vnitřního trhu mimo jiné i za účelem hry v kasinu v tomto jiném státě.

1.1.3 „Ryzí“ přeshraniční pohyb služeb

Podstatou tohoto přeshraničního pohybu služby je to, že se „pohybuje“ pouze samotná služba. To znamená, že poskytovatel služby ani příjemce služby neopouští svůj domovský stát, tudíž se zde může jednat i o případ, kdy poskytovatel i příjemce pocházejí z jednoho státu.⁶ Tato poslední kategorie je v současné době zřejmě nejpoužívanější v oblasti hazardních her, kdy se jedná o on-line hazardní hry (příkladem z judikatury soudního dvora může být rozhodnutí ve věci Gambelli, sp. zn. C-338/04, kdy se jednalo o použití sázkových her prostřednictvím internetu).

1.1.4 Práva poskytovatelů služeb

S právem volného pohybu služeb jsou automaticky svázána jak práva poskytovatelů, tak i příjemců služeb. Poskytovatelé služeb jsou oprávněni opustit území členského státu, dále mají právo trvalého pobytu za účelem výkonu činnosti svobodného povolání a také právo vstupu do

⁴ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011, s. 187.

⁵ Tamtéž.

⁶ Tamtéž.

jiného členského státu za účelem poskytování služeb.⁷ Vysílání pracovníků se řídí podmínkami stanovenými směrnicí 96/71/ES o vysílání pracovníků. Podniky vysílající své pracovníky na území jiného členského státu musí dodržovat legislativu tohoto členského státu, zejména co se týče maximální délky pracovní doby a minimální doby odpočinku, minimální délky dovolené za kalendářní rok, minimální mzdy, ochrany zdraví, bezpečnosti při práci a rovného zacházení s muži a ženami.⁸ Všechna tato práva platí současně i pro pracovní sílu poskytovatele služeb, vzhledem k tomu, že poskytovatel má právo vyslat své zaměstnance, aby danou službu provedli. Co se týče rodinných příslušníků poskytovatele služby, mají obdobná práva jako pracovníci, což znamená, že po dobu poskytování služby mohou pobývat s poskytovatelem v daném státu.

1.1.5 Práva příjemců služeb

Ačkoliv práva příjemců služeb přímo ze zřizovacích smluv nevyplývají, ESD stanovil, že: „svoboda příjemce služby pohybovat se po společenství je logickým důsledkem svobody poskytovatele“.⁹

1.2 Hazardní hra

V kontextu analýzy právní regulace hazardních her EU je vhodné na tomto místě porovnat definice hazardních her na úrovni unijního práva a na úrovni práva ČR. Rozdílné chápání obsahu hazardní hry by mohlo vést totiž k rozporu vnitrostátních právních předpisů členských států EU a práva EU. Unijní právo definuje hazardní hry jako hry spojené s peněžitým vkladem v případě hazardních her včetně loterií a sázek.¹⁰

Současná právní úprava v ČR nezná definici pojmu hazardní hra, a tento pojem podřazuje pod loterie. Stávající zákon 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách definuje loterii v § 1 odst. 2 jako „*hru, jíž se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. O výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách.*“ Nová právní úprava - zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách – už pojem hazardních her zná a dle § 3 odst. 1 se jím rozumí „*hra, sázka nebo los, do nichž sázející vloží sázku, jejíž návratnost se nezaručuje, a v nichž o výhře nebo prohře rozhoduje*

⁷ DRASTÍKOVÁ, Jana, KUBEČKOVÁ, Magdaléna. *Bariéry podnikání na vnitřním trhu EU – aneb Jak zdolat všechny překážky*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, 2008, s. 28.

⁸ JOKLOVÁ, Kateřina. *Pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU*. Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky, 2006, s. 24.

⁹ DRASTÍKOVÁ, Jana, KUBEČKOVÁ, Magdaléna. *Bariéry podnikání na vnitřním trhu EU – aneb Jak zdolat všechny překážky*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, 2008, s. 28.

¹⁰ Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu ze dne 24. března 2011.

zcela nebo zčásti náhoda nebo neznámá okolnost.“ Zákon obsahuje i taxativní výčet druhů hazardních her.

Z uvedených definic lze vyvodit společné kumulativní pojmové znaky, na jejichž základě se jedná právě o hazardní hry. Jedná se o vklad (sázku), náhodu a výhru. Lze tedy dovodit, že česká právní úprava chápe pojem hazardní hra v zásadě stejně jako EU.

Podle obecné definice hazardních her se jedná o hru, která je založená „výlučně nebo převážně na náhodě a jež současně je hrána za úplatu s cílem získání peněžité nebo jiné ekonomické měřitelné výhry“.¹¹ Lze ji tedy definovat jako „jednání, které vyžaduje nevratné investice (peněžní nebo hmotný statek) s vidinou zisku založeného na náhodě nebo nejistém výsledku“.¹² Právě v souvislosti s hraním hazardních her došlo k vývoji zákonodárství regulujícího tuto oblast. Příkladem takové právní úpravy v Evropě mohou být dvě hlavy kodexu Karla IV. Majestas Karolina již z roku 1355, které se zabývaly regulací hry vrhcáby.

Zákonodárci jsou obecně rozděleni do dvou skupin v přístupu k problematice hazardních her. Jedni se snaží o jejich omezení nebo úplné zakázání, druzí se pokouší přistupovat k hazardním hrám jako k jakékoliv jiné legální aktivitě. To lze dokladovat i na současných právních řádech zemí Evropy a USA, kdy jedna koncepce přístupu k hazardním hrám je té povahy, že „hry založené na náhodě jsou ve své podstatě hříchem“¹³, a proto musí být jejich provozování z principiálních morálních důvodů zakázáno pozitivním právem – příkladem jsou právní řády USA a nejvyspělejších zemí Evropy. Druhá koncepce pak přistupuje k hazardním hrám jako k druhu aktivit, které jsou v souladu s principem „co není zakázáno, je dovoleno“. Z této koncepce vychází konkrétně i legislativa ČR, jelikož uskutečňování sázek a her, stejně tak jako právo podnikání nebo provozování jiné než hospodářské činnosti, je zakotveno v čl. 26 Listiny základních práv a svobod ČR.¹⁴ Jedná se tedy o právo zaručené ústavním zákonem.

S hraním hazardních her je často spojen jev kriminality a to hned z několika důvodů. Zaprvé souvisí kriminalita s nelegálním obstaráváním peněz na hru patologickými hráči a to v případech, kdy buď nemají žádný legální zdroj peněz, nebo již nejsou schopni splácet své půjčky. Zadruhé se může jednat o formu trestné činnosti na straně provozovatelů, kteří organizují nelegální sázky. Dále může jít o provozování hazardních her za účelem „praní špinavých peněz“. V neposlední řadě může vzhledem ke specifickým prostředí určených

¹¹ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 15.

¹² VACEK, Jaroslav. *Identifikace a řešení rizik spojených s hraním hazardních her*. 1. vydání. Úřad vlády České republiky, 2014, s. 11.

¹³ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 16.

¹⁴ Tamtéž, s. 17.

k provozování hazardních her docházet i k jiným druhům trestné činnosti, jako například k prodeji drog.¹⁵ V souvislosti s existencí kriminálních jevů v návaznosti na hraní hazardních her je proto vyžadována právní úprava.

1.3 Shrnutí vzájemného vztahu mezi pojmy jednotného vnitřní trhu a hazardní hra

V rámci práva EU je oblast hazardních her považována za specifický druh služeb.¹⁶ Na základě této jednoduché teze existuje propojení mezi dva základními pojmy této práce a to pojmem hazardní hra a pojmem volný pohyb služeb. Nejtypičtějším příkladem pohybu služby v současném světě je provozování online hazardních her, kdy poskytovatel ani příjemce služby neopouští svůj domovský stát a dále také případy, kdy se příjemce služby hazardních her přesouvá z jednoho členského státu do jiného členského státu EU, aby mohl danou službu využít. S volným pohybem služby hazardní hry se tedy nepochybně pojí i svoboda volného pohybu osob jak bylo naznačeno výše, kdy příjemce služby (hráč) se přemísťuje do jiného členského státu EU za účelem využití služby hazardních her, případně se může jednat i o volný pohyb pracovníků určité firmy přesouvajících se za účelem poskytování služby například v jiné pobočce provozující hazardní hry. V souvislosti s hraním her online nebo i osobně v jiném státě se konec konců pojí i svoboda volného pohybu kapitálu a plateb, ale i svoboda usazování (volný pohyb podnikatelů) nebo volný pohyb zboží. V následujících podkapitolách podrobněji vysvětlím i propojení vztahů hazardních her s dalšími svobodami jednotného vnitřního trhu upravenými primárním právem EU.

¹⁵ VACEK, Jaroslav. *Identifikace a řešení rizik spojených s hraním hazardních her*. 1. vydání. Úřad vlády České republiky, 2014, s. 19.

¹⁶ HORVÁTH, Martin. *Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]. vlada.cz, [cit. 17. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>>.

2 Právní regulace hazardních her v rámci jednotného vnitřního trhu EU

Přestože EU disponuje vlastním právním řádem závazným pro všechny její členy, neexistuje v rámci jednotného vnitřního trhu jednotná právní úprava služeb hazardních her. Právní regulace hazardních her je tedy vložena do rukou jednotlivých členských států, současně musí být tato regulace v souladu s právním řádem EU, tedy i s ustanoveními upravujícími volný pohyb služeb v rámci jednotného vnitřního trhu EU, mj. hazardní hry.

Jistou úpravu této oblasti lze nalézt jak v primárním, tak v sekundárním právu EU, tedy ve formě právně závazných, ale i nezávazných aktů. Z primárního práva se jedná především o Smlouvu o fungování EU rámcově vymezující volný pohyb služeb, zboží, osob, kapitálu a plateb, usazování, ze sekundárního práva jde například o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, která právě ze své působnosti hazardní hry vyřazuje, dále právně nezávazná Zelená kniha o on-line hazardních hrách vydaná EK nebo Akční plán EK pro on-line hraní. Z kvantitativního hlediska je tato problematika nejrozsáhleji upravena judikaturou SDEU právě z důvodu odlišné právní regulace hazardu v jednotlivých členských státech, kdy se členské státy prostřednictvím podávání předběžných otázek obracují na SDEU, který jim napomáhá s vyjasněním určitých nejasností způsobených odlišnými právními úpravami těchto států. Na základě rozhodnutí SDEU tak dochází k jednotnému výkladu právní regulace v rámci celé EU. Iniciativy v odvětví hazardních her se dále ve velké míře ujímá EK, a to prostřednictvím doporučení, sdělení, akčních plánů nebo zelených knih.

V této kapitole bude analyzována právní úprava hazardu na poli EU. Tato kapitola je rozdělena do dvou podkapitol, kdy v první z nich dojde k vymezení ustanovení primárního práva EU upravujících volný pohyb služeb, zboží, usazování, osob, kapitálu a plateb v návaznosti na herní trh a dále příklady jejich praktické aplikace SDEU na základě judikatury v oblasti herního práva, jelikož díky ní dochází k vyplnění tzv. mezer v právu a rozhodnutí SDEU jsou právně závazná pro další podobné případy.

Druhá podkapitola bude věnována sekundárním aktům vztahujícím se k hernímu právu, mezi které zařadím Směrnici EP a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, Zelenou knihu o online hazardních hrách vydanou EK, Sdělení EK o přípravě uceleného evropského rámce pro online hry z roku 2012 a nakonec Doporučení EK o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her z roku 2014. Ačkoli nejsou všechny akty sekundárního práva závazné, jsou důležité pro utváření právního řádu EU, jelikož na jejich základě mohou být nakonec přijaty právně závazné akty.

2.1 Primární právo EU upravující oblasti související s poskytováním služby hazardních her

EU jako organizace *sui generis* disponuje vlastním samostatným právním řádem, který je možné strukturovat podle hierarchie norem, kdy na vrcholu této pomyslné pyramidy stojí právě primární právo. Primární právo se skládá z předpisů nejvyšší právní síly, což znamená, že právní předpisy nižší právní síly musí být s těmito v souladu. Toto právo je vytvářeno členskými státy na základě jejich vzájemné dohody a jeho obsahem jsou zřizovací smlouvy (Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii), dále smlouvy prohlubující integraci, smlouvy o přistoupení nových členských států EU a další jako například smlouvy o technických otázkách.¹⁷

Vzhledem k tématu diplomové práce se budu zabývat jen jednou částí primárního práva, a to konkrétně ustanoveními SFEU, které zakládají volný pohyb osob, právo usazení, volný pohyb služeb, zboží, kapitálu a plateb, a to proto, že tyto svobody jsou buď primárně, nebo sekundárně spojeny s odvětvím hazardních her. Primární právo následně dotváří judikatura SDEU, jelikož zajišťuje „dodržování práva při výkladu a provádění Smluv“¹⁸, čímž dochází k aplikaci obecných ustanovení SFEU na právní předpisy členských států EU týkajících se hazardních her, kontrole jak institucí EU při uplatňování práva EU a při provádění ustanovení smluv, tak i členských států a jednotlivců při plnění povinností, které jsou jim uloženy na základě práva EU.¹⁹ V návaznosti na primární právo EU je tak činnost SDEU velice důležitá, především co se týče výkladu ustanovení zřizovacích smluv, kdy například na základě rozsudku SDEU došlo k podřazení hazardních her pod ustanovení volného pohybu služeb, a proto bude součástí této kapitoly pro příklad uvedena aplikace obecných ustanovení SFEU na judikatuře SDEU.²⁰

V následujících podkapitolách budou rozebrány jednotlivé svobody jednotného vnitřního trhu, které podle mého názoru do určité míry souvisí s oblastí hazardních her. Tuto související míru mezi svobodami jednotného vnitřního trhu bych označila jako primární či sekundární propojení, kdy primární propojení si představuji jako nezbytnou podmínku pro realizaci hazardních her na unijním trhu na základě volného pohybu služeb, zboží nebo svobody

¹⁷ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondřej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2013, s. 40.

¹⁸ Čl. 19 odst. 1 SEU.

¹⁹ BORCHADT, Klaus. *ABC práva Evropské unie*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, s. 70.

²⁰ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 103.

usazování. Naproti tomu za sekundární propojení považují volný pohyb osob a kapitálu, které nejsou nejdůležitějším prvkem hazardních her jako u primárního propojení, ale bez pochyby jsou s hazardními hrami spojeny. V případě primárního propojení svobod jednotného vnitřního trhu s hazardními hrami uvedu příklady na judikatuře SDEU (*Schindler, Zenatti, Gambelli, Lärta, Placanica*), v případě sekundárního propojení se pokusím vytvořit modelový příklad toho, jak chápu vztah těchto svobod a hazardu, ačkoliv pro tyto případy neexistuje žádná judikatura SDEU.

2.1.1 Volný pohyb služeb

Právní úprava volného pohybu služeb je v primárním právu obsažena v čl. 56 SFEU, který stanovuje „*zákaz omezení této svobody pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.*“ Následující čl. 57 SFEU se zabývá jistými atributy pojmu služby, kdy jde o samostatně výdělečnou činnost poskytovanou za úplatu a není upravena ustanoveními ostatních svobod, tedy volného pohybu zboží, kapitálu a osob. Do této definice zapadá poskytování služeb hazardních her, jelikož tyto atributy naplňuje. Například cena losu nebo výše sázky je jistou úplatou, kterou hráč platí za vyhodnocení hry a výhra je jistým bonusem založeným na náhodě, který buď hráč získá, nebo ne. Čl. 57 SFEU dále demonstrativně vyjmenovává typy činností, které jsou považovány za služby – činnosti průmyslové nebo obchodní povahy, řemeslné činnosti nebo činnosti v oblasti svobodných povolání. Výjimky ze zákazu omezení volného pohybu služeb jsou dovoleny na základě čl. 52 odst. 1 SFEU, kdy se jedná o omezení z důvodu veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany zdraví.

2.1.1.1 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Schindler

Stěžejním rozhodnutím SDEU pro právní úpravu hazardních her uvnitř ES se stal rozsudek SDEU ve věci Schindler.²¹ Tímto rozsudkem došlo k výkladu ustanovení o volném pohybu služeb obsaženém ve Smlouvě o založení Evropského společenství a tím k podřazení hazardních her pod ustanovení poskytování služeb, resp. pod čl. 49 SES.²² Jednalo se o případ, kdy bratři Gerhart a Joerg Schindlerovi, nezávislí agenti veřejné organizace „Seuddeutsche Klassenlotterie“ rozesílali obálky z Nizozemí státním příslušníkům VB, které obsahovaly pozvání k účasti na německé loterii a předtištěné obálky pro odpověď. Ovšem v poštovním depu přístavu Donver došlo k zadržení a zabránění těchto zásilek na základě zákona o výnosech, podle kterého je zakázán dovoz položek obsahující inzerci nebo jiné oznámení o chystaném

²¹ Rozsudek SDEU ze dne 24. března 1994, sp. zn. C-275/92, Schindler.

²² KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 103.

tahu loterie, což tyto obálky obsahovaly. Na základě zákona o loteriích VB se tak bratři Schidlerovi dopustili trestného činu.

V rámci tohoto občanskoprávního řízení mezi Komisí pro cla a spotřební daně VB a bratry Schindlerovými byla vnesena otázka, zda legislativa VB není v rozporu se Smlouvou o založení Evropského společenství vzhledem k tomu, že zakazuje dovoz losů a přihlášek k účasti na loteriích, které jsou legálně provozovány v jiném členském státě Společenství. Z tohoto důvodu se Nejvyšší soud Anglie a Walesu obrátil formou předběžné otázky na SDEU ohledně výkladu článků 30, 36, 56 a 59 SES (dnes se jedná o čl. 28, 30, 46 a 49 SFEU). V rámci tohoto řízení bylo SDEU položeno několik otázek, jejichž účelem bylo získání odpovědi, zda legislativa členského státu (v tomto případě Spojeného království), která zakazuje na svém území provozování některých typů loterií, je v souladu s výše zmíněnými články SES.

Na základě toho, že provozování loterie zahrnuje nejen koupi losu, ale i výběr sázek, organizaci losování, výplatu výher a tím je tak poskytována odměna vycházející z ceny losu, SDEU konstatoval, že loterijní hry je třeba považovat za službu ve smyslu smlouvy. Dále SDEU připustil zvláštní povahu hazardních her spočívající ve vysokém riziku kriminality, v motivu utrácení i škodlivých sociálních následcích, a tedy i to, že v některých členských státech může provozování této služby podléhat přísnějším pravidlům vyplývajících z veřejných zájmů a udržení veřejného pořádku než v jiných členských státech. Na základě této zvláštní povahy hazardních her je umožněno orgánům členských států, aby si tuto oblast regulovaly samostatně na základě vlastního uvážení s ohledem na zájmy v oblasti sociální politiky a prevence proti podvodům, které takovouto regulaci ospravedlňují.²³ Takováto regulace není považována za opatření neoprávněně zasahující do svobody poskytování služeb.

2.1.1.2 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Zenatti

Dalším významným rozsudkem pro výklad evropského práva ve vztahu k právní úpravě hazardních her v členských státech, byl rozsudek SDEU ve věci Zenatti.²⁴ Jednalo se o situaci, kdy panu Zenattimu bylo zakázáno pokračovat v podnikatelské činnosti, která spočívala ve sběru a zprostředkování sázek na sportovní utkání v Itálii pro sázkovou kancelář sídlící ve VB.²⁵ Italské zákony založené na důvodu z obavy o sociální politiku a prevenci zločinnosti označily činnost pana Zenattiho za zakázanou, naproti tomu pan Zenatti ale namítal, že obavy o sociální politiku nejsou na místě vzhledem k tomu, že sázky na sportovní utkání nelze přirovnávat k činnostem loterií založených na náhodě, protože sázkař na sportovní utkání musí disponovat

²³ MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 378-390.

²⁴ Rozsudek SDEU ze dne 21. října 1999, sp. zn. C-67/98, Zenatti.

²⁵ MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 402.

určitými znalostmi v daném sportu.²⁶ V tomto případě se italský národní soud obrátil na SDEU a požádal ho stanovisko, zda se je italská legislativa zakazující (až na výjimky) sběr a organizování sázek v souladu s evropským právem.²⁷ SDEU rozhodl, že italská legislativa není v rozporu ustanoveními o volném pohybu služeb, jelikož jsou tato omezení skutečně odůvodnitelná ochranou sociální politiky.²⁸

2.1.1.3 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Gambelli

Případem přeshraničního sázení na sportovní utkání se zabýval SDEU ve věci Gambelli.²⁹ Jednalo se o skutkový stav, kdy pan Gambelli, italský státní příslušník, a dalších 137 obžalovaných byli obviněni z provozování tzv. centra pro přenos dat na území Itálie, díky kterému byly přijímány sázky na sportovní zápasy, které vypisovala společnost Stanley se sídlem ve VB, jehož prostřednictvím docházelo ke shromažďování a předávání dat o sázení a přijímání sázek na sportovní zápasy. Italské národní zákony zakazovaly tyto činnosti, pokud provozovatel neměl příslušnou licenci a zakládaly tak trestný čin podvodu proti státu. Pan Gambelli hájil svou činnost tím, že italská herní legislativa není v souladu s články 43 a 49 SES z toho důvodu, že brání provozovatelům sázek v přístupu na trh a tím omezuje svobodu podnikání i svobodu poskytování služeb.³⁰ Navíc poukázal na to, že tato omezení nejsou odůvodnitelná politikou, jejímž cílem by bylo omezit nebo zrušit činnosti spojené s hazardními hrami, ale že se jedná pouze o ekonomickou motivaci státu.³¹

SDEU v tomto případě posuzoval, zda italská národní legislativa není v rozporu jak s volným pohybem služeb, svobodou podnikání, tak i se svobodou usazení, čímž se tento případ lišil od předchozích. Požadování licence na italském území znesnadňuje výkon svobody podnikání založené právem Společenství a stejně tak je v rozporu i s právem příjemců služeb vzhledem k tomu, že italská legislativa omezuje elektronický a jiný přístup sázkařů k sázkám a hrám.³² SDEU opět poukázal na zvláštní povahu hazardních her, pro kterou je možné z důvodů veřejného zájmu jejich omezení členským státem, zároveň však zdůraznil, že tento zákaz či omezení musí k omezení hráčství v daném státě přispívat systematicky a přiměřeně a musí být ospravedlnitelné důvody veřejného zájmu. V tomto případě italské národní předpisy nesplňují hledisko systematickosti ani odůvodnitelnosti veřejným zájmem, jelikož Itálie

²⁶ MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 403.

²⁷ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 107.

²⁸ MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 409.

²⁹ Rozsudek SDEU ze dne 6. března 2007, sp. zn. C-338/04, Gambelli.

³⁰ LYČKA, Martin a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010, s. 234.

³¹ MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 430.

³² LYČKA, Martin a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010, s. 234.

propaguje herní služby provozovatelů držících licenci.³³ Jedná se tak o omezení svobody podnikání i svobody poskytování služeb.

2.1.2 Volný pohyb zboží

Hlavními ustanoveními týkající se volného pohybu zboží je čl. 34 SFEU a následující. Jedná se o základní svobodu jednotného vnitřního trhu EU vzhledem k tomu, že se z počátku integrace jednalo především o ekonomickou spolupráci. Ustanovení upravující volný pohyb zboží jsou důležitá z důvodu jeho narušování ať už přímo členskými státy nebo podniky. Přesto ale EU ve čl. 36 SFEU stanovuje výjimky ze zákazu volného pohybu zboží například z důvodu veřejné mravnosti, pořádku, bezpečnosti a ochrany zdraví. Právě do kategorie těchto výjimek spadají i hazardní hry.³⁴ Je tomu tak na základě rozhodnutí SDEU například ve věci *Schindler a Läära*, který z důvodu uplatňování veřejného zájmu členským státem EU ponechal právní úpravu hazardních her na členských státech, čímž došlo k zařazení volného pohybu tohoto zboží (hazardních her) do kategorie výjimek čl. 36 SFEU.

2.1.2.1 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Läära

Rozhodnutím SDEU ve věci Läära³⁵ došlo k doplnění předcházejících rozhodnutí SDEU vzhledem k dalšímu druhu hazardních her, a to hracích automatů. V tomto případě se před finským národním soudem řešil spor, jehož předmětem byla skutečnost, kdy pan Läära společně s dalšími dvěma společnostmi provozoval ve Finsku hrací automaty bez licence, přestože finské národní předpisy stanovovaly, že hazardní hry mohou být provozovány jen za účelem zisku pro charitativní účely nebo jiné neziskové účely. Mimo to finské právo stanovovalo, že pro tuto činnost může být udělena pouze jedna licence vydaná správním úřadem na dobu určitou.³⁶ Správním úřadem oprávněným k vydávání takovýchto licencí bylo Sdružení pro správu hracích automatů, který mohl provozovat hrací automaty a čistý výtěžek z nich převést Ministerstvu sociálních věcí a zdravotnictví, které následně zisk rozdělí mezi nadace.³⁷

Pan Läära se hájil tím, že jeho automaty nemohou být pokládány za zařízení pro hazardní hry, jelikož výhra na nich není založena na náhodě, ale vyžaduje určité dovednosti hráče a dále namítal, že finská právní úprava není v souladu s právním řádem ES. I přes své argumenty byl odsouzen, načež podal odvolání, po kterém se finský národní soud obrátil na SDEU s předběžnou otázkou, zda mají být články 30, 59 a 60 SES interpretovány analogicky

³³ LYČKA, Martin a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010, s. 235.

³⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Free movement of goods: Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, s. 26.

³⁵ Rozsudek SDEU ze dne 21. září 1999, sp. zn. C-124/97, Läära.

³⁶ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 106.

³⁷ MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 393.

s předchozím rozhodnutím ve věci Schindler tak, že není vyloučena právní úprava členského státu týkající se provozování hracích automatů ve veřejném zájmu.³⁸

Tento případ se ovšem od věci Schindler liší v několika aspektech. V případě Schindler se jednalo o podřazení loterií pod služby, naopak v tomto případě se jedná o podřazení herních automatů pod pojem zboží. Zákonná úprava ve věci Schindler zakazovala organizaci loterie na území VB, naproti tomu zákonná úprava ve věci Läära používání hracích automatů nezakazuje, nýbrž podmiňuje správu těchto hracích zařízení licencovanému veřejnoprávnímu subjektu.

SDEU stejně jako ve věci Schindler zopakoval specifický charakter loterií a jiných hazardních her, pro který je možné, aby národní orgány členského státu přijaly jistá opatření k ochraně svých státních příslušníků ve veřejném zájmu. Taková to omezení ovšem nesmějí mít diskriminační charakter.³⁹ V případě Läära se nejednalo o diskriminující právní úpravu ze strany státních orgánů Finska, neboť zakazovala všem mimo licencovaným veřejnoprávním subjektům provozování hazardních her.

2.1.3 Svoboda usazování

Podle legální definice v čl. 49 SFEU zahrnuje svoboda usazování *přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřízení a řízení podniků*. Jedná se tedy o pohyb osob nebo podnikatelů z jednoho členského státu EU do jiného za účelem podnikání v tomto jiném členském státě. Svoboda usazování umožňuje založení podniku za účelem provozování živnostenské, průmyslové, zemědělské výdělečné činnosti i výkon svobodného povolání v jiném členském státě EU.⁴⁰ Obecně se rozlišují dvě kategorie svobody usazování, a to primární a sekundární. Primární usazování zahrnuje případy, kdy jednotlivec (fyzická nebo právnická osoba) zahájí podnikání v jiném než ve svém domovském státě. Díky této možnosti si jednotlivec pro své podnikání může vybrat členský stát, který nabízí jeho podnikatelskému záměru nejlepší podmínky. Naproti tomu u modelu sekundárního usazování se předpokládá, že osoba realizující usazování již status podnikatele má a této osobě pak umožňuje založení pobočky nebo dceřiné společnosti v jiném členském státě.⁴¹

S právem svobody usazování je spojeno také právo na jeho nerušený výkon a z toho důvodu jsou neslučitelná, a proto zakázaná, opatření členských států, která výkon této svobody

³⁸ MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 393.

³⁹ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 106.

⁴⁰ JOKLOVÁ, Kateřina a kol. *Aktualizovaná a rozšířená pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU*. Praha: Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky, 2008, s. 11.

⁴¹ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011, s. 161.

zakazují.⁴² Zákaz omezení svobody usazování je výslovně stanoven v čl. 49 SFEU a jsou tak zakázána přímo diskriminační opatření, nepřímo diskriminační opatření, ale i nerozdílně aplikovaná opatření. Pojem diskriminace znamená rozdílný přístup k jedné skupině než ke skupině jiné.⁴³ O přímo diskriminační opatření se tedy jedná v případě přijetí opatření členským státem, které přistupuje rozdílně k domácím a k zahraničním subjektům a domácí subjekty zvýhodňuje. Naproti tomu se nepřímo diskriminační opatření jeví jako neutrální, ale v konečném důsledku mohou dopadat více na zahraniční subjekty a tím je znevýhodňovat. Nerozdílně aplikovaná opatření se od dvou předchozích liší tím, že nedopadají více ani na domácí ani na zahraniční subjekty, ale obecně mohou negativním způsobem ovlivnit výkon svobody usazování.⁴⁴ Přesto tato ať už přímo nebo nepřímo diskriminační nebo nerozdílně aplikovaná opatření mohou být dovolená z naléhavých důvodů obecného zájmu. Tyto se uplatňují v případě, že členským státem zakázaná určitá činnost (např. hazardní hry) je v rozporu s volným pohybem založeným EU, a tak je vytvořen jakýsi manévrovací prostor pro členské státy, aby v případě naléhavých důvodů obecného zájmu mohly přijmout opatření omezující/zakazující činnosti pro ně nežádoucí. V případě, že členský stát chce přijmout za normálních okolností zakázané opatření, musí toto opatření splňovat podmínky nediskriminace, proporcionality, musí být odůvodněno naléhavými důvody veřejného zájmu a musí být způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který toto opatření sleduje.⁴⁵ Další výjimky ze zákazu omezení svobody usazování obsahuje čl. 52 odst. 1 SFEU, který umožňuje stanovení zvláštního režimu pro státní příslušníky z jiných členských států z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

2.1.3.1 Příklad z judikatury SDEU – rozsudek ve věci Placanica

V případě Placanica⁴⁶ se SDEU musel v rámci předběžného řízení zabývat výkladem článků 43 a 49 SES. V tomto případě se opět jednalo o nedodržení italských právních předpisů, které upravovaly sběr sázek.⁴⁷ V případě, že nějaký subjekt chtěl v Itálii provozovat činnost v oblasti hazardních her, musel být držitelem licence a policejního povolení.⁴⁸ SDEU tak

⁴² STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011, s. 162.

⁴³ SLOVNÍK CIZÍCH SLOV. *Diskriminace* [online]. slovník-cizich-slov.abz.cz, [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/hledat?cizi_slovo=diskriminace&typ_hledani=prefix>.

⁴⁴ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011, s. 165.

⁴⁵ Tamtéž, s. 175.

⁴⁶ Rozsudek SDEU ze dne 6. března 2007, sp. zn. C-338/04, Placanica.

⁴⁷ MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 445.

⁴⁸ Tamtéž, s. 453.

zkoumal, zda je tato vnitrostátní právní úprava v souladu s výše uvedenými články práva EU. SDEU rozhodl podobně jako v případě Gambelli, že tato vnitrostátní právní úprava vyžadující licenci nebo policejní povolení vydané dotčeným státem představuje omezení svobody usazování i volného pohybu služeb.

2.1.4 Volný pohyb osob

Od počátku evropské integrace bylo cílem vytvoření společného/jednotného vnitřního trhu, který by umožňoval volný pohyb osob, zboží, služeb, kapitálu a plateb. Z kategorie volného pohybu osob bylo nejprve usilováno o volný pohyb ekonomicky činných osob (tedy pracovníků nebo osob hledajících práci), později se však tato kategorie rozšířila i na ekonomicky neaktivní osoby (osoby bez ekonomického statusu splňující podmínky stanovené v harmonizačních směrnicih).⁴⁹ Volný pohyb osob se tak současné době skládá z „volného pohybu občanů EU, volného pohybu pracovníků/osob hledajících práci, volného pohybu fyzických/právnických osob při realizaci svobody usazování a nakonec z volného pohybu fyzických/právnických osob při realizaci volného pohybu služeb.“⁵⁰

Pravidla volného pohybu upravená primárním právem se tak vztahují na všechny občany EU, kterými jsou „všechny osoby, které mají příslušnost členského státu.“⁵¹ Se statutem občanství EU jsou spojena jistá práva a povinnosti, mimo jiné právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států⁵², avšak toto právo může být omezeno za podmínek stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými k jejich provedení,⁵³ například Směrnicí 2004/38 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „Směrnice 2004/34“). Obecné výjimky z volného pohybu osob jsou dovoleny v případech odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo ochranou zdraví,⁵⁴ kterých může být využito členským státem za dodržení určitých zásad: „výjimky nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům, musí být uplatňovány proporcionálně a aplikace výjimek musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby.“⁵⁵ V případě podezření osoby překračující hranice členského státu z ohrožení veřejného

⁴⁹ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011, s. 87.

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ Čl. 9 SFEU.

⁵² Čl. 20 odst. 2 a) SFEU.

⁵³ Čl. 21 odst. 1 SFEU.

⁵⁴ Čl. 45 odst. 3 SFEU.

⁵⁵ Čl. 27 Směrnice 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

pořádku nebo veřejné bezpečnosti státu hostitelského může hostitelský stát požádat stát původu o poskytnutí informací o případných minulých policejních záznamech o této osobě při dodržení podmínek stanovených Směrnicí 2004/38.⁵⁶ Neumožnění volného pohybu osoby hostitelským státem z důvodu ochrany veřejného zdraví je možné pokud tato osoba trpí druhem nemoci stanoveným v čl. 29 Směrnice 2004/38, a to nemocí s epidemickým potenciálem nebo jinou nakažlivou nemocí a nakažlivou parazitickou nemocí, pokud se na ně vztahují ochranná opatření, která jsou stejně tak používána i na státní příslušníky hostitelského státu. Vyhoštění osob z hostitelského členského státu z důvodů ať už veřejného pořádku, bezpečnosti nebo ochrany veřejného zdraví je uskutečňováno podle pravidel obsažených v čl. 30-31 Směrnice 2004/38.

V souvislosti s poskytováním služeb hazardní hry dochází mimo jiné i k volnému pohybu osob, kdy příjemce služby (hráč) vycestuje do jiného členského státu za účelem využití služeb hazardních her v tomto jiném státě, nebo kdy poskytovatel služby vyšle svého pracovníka do své pobočky v jiném členském státě. Účelem vycestování (pohybu) osoby tak nemusí být primárně využití hazardních služeb poskytovaných jiným státem, ale může se jednat o aktivitu, kterou hráč využije zcela neplánovaně, nahodile. Konkrétně v rámci volného pohybu osob, v tomto případě vycestování hráče do jiného členského státu mimo jiné za účelem využívání hazardu, neexistují žádné příklady judikatury SDEU, kdy by osobě bylo například zakázáno vycestování na základě toho, že se nesmí účastnit využívání služby hazardních her.

2.1.5 Volný pohyb kapitálu a plateb

S poskytováním služby hazardních her souvisí i volný pohyb kapitálu a plateb, především při provozování online her, kdy hráč, státní příslušník jednoho členského státu, hraje hru určité firmy z jiného členského státu a na její účet posílá peníze za poskytnutí této služby. V případě výhry je určitá peněžní částka poslána z účtu firmy provozující tuto hru na účet hráče, tedy dochází k přesunu financí z jednoho členského státu do druhého. Omezení volného pohybu kapitálu a plateb je zakázáno především na základě dikce čl. 63 SFEU, ale i na základě judikatury ESD.⁵⁷ Členské státy tak nesmějí přijímat opatření, která by mohla vytvářet překážku volnému pohybu kapitálu i plateb, je tedy zakázáno nerovné zacházení mezi domácím

⁵⁶ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011, s. 118.

⁵⁷ Např. zákaz omezení povolovacího režimu (C-367/98 Komise v. Portugalsko), zákaz překážek odrazujících od realizace volného pohybu kapitálu (C-478/98 Komise v. Belgie).

a zahraničním kapitálem/platbami (diskriminace), ale i nerozdílně aplikovaná opatření dopadající stejně na domácí i zahraniční negativně ovlivňující volný pohyb kapitálu/plateb.⁵⁸

I u této svobody existují výjimky ze zákazu omezení obsažené v čl. 64 - 66 SFEU. Zprvč sem patří omezení upravená čl. 64 odst. 1 SFEU, která se „uplatní „vůči třetím zemím, která existují ke dni 31. prosince 1993 podle vnitrostátního práva nebo práva EU ve vztahu k pohybu kapitálu.“ Další výjimku představuje ustanovení čl. 64 odst. 3 SFEU, které obsahuje ztrátu zavádění nových opatření členskými státy v souvislosti s jejich souhlasem s liberalizací volného pohybu kapitálu/plateb ke třetím zemím, přesto mohou členské státy výjimečně tato opatření přijímat za předpokladů stanovenými tímto článkem. Opatření tak může přijímat jen Rada jednomyslným rozhodnutím po konzultaci s EP. Tzv. obecné výjimky⁵⁹ obsažené v čl. 65 odst. 1 SFEU mají význam pro členské státy, které mohou zavést určitá opatření nezbytná k ochraně důležitých aktuálních finančních trhů. Opatření členských států přijaté na základě těchto obecných výjimek ovšem nesmí představovat svévolnou diskriminaci a musí být proporcionální.⁶⁰ V souvislosti s propojením volného pohybu kapitálu a plateb se svobodou usazování může vést omezení svobody usazování k omezení volného pohybu kapitálu a plateb, a proto čl. 65 odst. 2 připouští dopad výjimek jak na svobodu usazování, tak na volný pohyb kapitálu/plateb.⁶¹ Čl. 65 SFEU je doplněn čl. 75 SFEU, který umožňuje uplatnění finančních sankcí vůči jednotlivcům, a dalším subjektům v zájmu předcházení terorismu, a dále je doplněn čl. 215 SFEU, kdy finanční sankce mohou být uloženy i třetím zemím na základě rozhodnutí přijatých v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.⁶² Tyto bezpečnostní výjimky představují možnost přijetí omezení členskými státy jako politického nástroje k prosazení svých hodnot a řešení krizových situací.⁶³ Vzhledem k nedostatečnosti výjimek stanovených výslovně v ustanoveních primárního práva byly tyto výjimky rozšířeny judikaturou SDEU o tzv. naléhavé důvody obecného zájmu.⁶⁴

⁵⁸ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011, s. 213.

⁵⁹ Tamtéž, s. 220.

⁶⁰ Tamtéž, s. 221.

⁶¹ Tamtéž, s. 221.

⁶² KOLASSA, Doris. *Volný pohyb kapitálu* [online]. europa.eu, květen 2016 [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.6.html>.

⁶³ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011, s. 221.

⁶⁴ Tamtéž.

2.2 Sekundární právo EU upravující službu poskytování hazardních her

Pod skupinou právních předpisů spadajících do primárního práva stojí sekundární právo EU, jehož akty jsou tvořeny orgány EU. Sekundární právo EU musí být v souladu s výše postaveným primárním právem EU, s obecnými zásadami právními a stejně tak i s mezinárodními smlouvami zavazujícími EU. V případě rozporu aktu sekundárního práva s právem primárním je vyslovena neplatnost toho sekundárního aktu v řízení o žalobě na neplatnost.⁶⁵

Akty sekundárního práva lze rozdělit do tří kategorií, kdy první z nich jsou tzv. legislativní akty tvořené nařízeními, směrnicemi a rozhodnutími, které byly přijaty řádným nebo zvláštním legislativním postupem a jsou (u směrnic mohou být) právně závazné. Druhou kategorií této skupiny jsou nelegislativní akty, mezi které se řadí akty v přenesené pravomoci nebo prováděcí akty. Jedná se o nepodstatné akty, které doplňují některé prvky legislativního aktu, vydávané EK na základě výslovného zmocnění v legislativním aktu. A nakonec třetí kategorie zahrnující ostatní právní akty jako například doporučení a stanoviska, usnesení, prohlášení, bílé a zelené knihy nebo akční programy.⁶⁶ Tyto akty umožňují institucím EU vydávat nezávazná vyjádření a oznámení a možnost upravit fungování samotné EU nebo jejích institucí.⁶⁷ V následujících podkapitolách se budu zabývat jednotlivými akty EU upravujícími problematiku hazardních her: Směrnicí EP a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, Zelenou knihou o online hazardních hrách vydanou EK, Sdělením EK o přípravě uceleného evropského rámce pro online hry z roku 2012, na něj navazujícím Usnesením EP o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu z roku 2012 a nakonec Doporučením EK o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her z roku 2014.

2.2.1 Odstranění bariér a usnadnění volného pohybu v rámci jednotného vnitřního trhu

Z důvodu mnoha sporů mezi právní úpravou členských států ES/EU v oblasti herního práva a ustanovení Smluv ES/EU zakládajících právo volného pohybu služeb a svobodu podnikání, byla v roce 2003 navržena EK nová směrnice EU o službách na vnitřním trhu. Tato směrnice měla za cíl odstranit překážky svobodného podnikání vytvářené členskými státy a umožnit volný pohyb služeb mezi nimi, čehož mělo být dosaženo harmonizací právních předpisů v této oblasti. Mělo tak dojít k harmonizaci předpokladů pro ty subjekty, které chtějí

⁶⁵ STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2013, s. 43.

⁶⁶ BORCHADT, Klaus. *ABC práva Evropské unie*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, s. 81.

⁶⁷ Tamtéž, s. 82.

začít podnikat v oboru hazardních her v členském státě, a to tím, že se sjednotí požadavky pro udělování povolení těmto provozovatelům. Například pokud je v určitém členském státě EU omezen počet licencí vydávaných k provozování hazardních her, musí být zároveň přijata procedura, která určí způsob výběru mezi subjekty žádajícími o takovou licenci.⁶⁸ Současně ale členský stát nebude povinen tuto licenci automaticky obnovit po uplynutí doby, na kterou byla vydána vzhledem k tomu, že mezi žadateli o takovou licenci musí dojít k výběrovému řízení. Co se týče volného pohybu služeb, tak na základě tohoto návrhu směrnice mělo dojít ze strany členského státu k prověření vlastních právních předpisů, zda jsou jeho požadavky nezbytné, přiměřené a zda nejsou diskriminační a případně takovéto předpisy zrušit nebo změnit. Podstatným prvkem toho návrhu byla zásada země původu, podle které se požadavky na žadatele o udělení povolení k provozování hazardních her měly řídit pouze zákony státu, ve kterém byl provozovatel založen. Změna tak měla spočívat v tom, že členské státy už neměly být oprávněny pozastavit či zrušit přeshraniční poskytování služeb hazardních her, pokud tomuto provozovateli hazardních her byla v jiném členském státě řádně udělena licence k jejich provozování.⁶⁹ Proti této zásadě ovšem protestovaly některé členské státy s argumentem nepříznivých sociálních dopadů.⁷⁰ Během přijímání směrnice se na zasedání ER (23. a 24. března 2006) řešila otázka, zda se konečný návrh směrnice bude ubírat směrem původního návrhu EK nebo směrem respektování prvního čtení v EP. Nakonec došlo ke shodě členských států na revidovaném návrhu EK založeném na pozměňovacích návrzích EP a větším respektu k pozicím členských států.⁷¹

Na základě tohoto revidovaného návrhu EK byla přijata Směrnice EP a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu⁷², která provádí ustanovení primárního práva popsána výše. Z působnosti této revidované směrnice byly ale mimo jiné vyloučeny hazardní hry, včetně loterií a sázek.⁷³ Důvodem pro vyloučení služeb hazardních her z působnosti směrnice byla obava z možné neslučitelnosti jejich volného pohybu s dodržováním určitých standardů členských států. ČR jejich vyloučení z působnosti prosazovala.⁷⁴

⁶⁸ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 110.

⁶⁹ Tamtéž, s. 111.

⁷⁰ URBAN, Luděk. *Volný pohyb služeb* [online]. euroskop.cz, [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8735/sekce/volny-pohyb-sluzeb/>>.

⁷¹ ODBOR VNITŘNÍHO TRHU A SLUŽEB EU. *Implementace směrnice o službách* [online]. mpo.cz, 6. června 2007 [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <<http://www.mpo.cz/dokument31233.html>>.

⁷² Směrnice EP a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu ze dne 11. prosince 2006.

⁷³ *Příručka k provedení Směrnice o službách*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007, s. 12.

⁷⁴ ODBOR VNITŘNÍHO TRHU A SLUŽEB EU. *Implementace směrnice o službách* [online]. mpo.cz, 6. června 2007 [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <<http://www.mpo.cz/dokument31233.html>>.

2.2.2 Zahájení veřejné konzultace o regulaci on-line hazardních her

EK zveřejňuje mimo jiné i diskusní dokumenty (zelené knihy) vztahující se k určitým tématům na evropské úrovni, které se EK chystá regulovat, a předznamenávají tak směr budoucího vývoje této problematiky. Do procesu konzultace jsou tedy zapojeny všechny zúčastněné strany, organizace, ale i jednotlivci. Reakce na zelenou knihu mohou vyústit k vydání bílé knihy, která už navrhuje konkrétní prostředky k řešení dané problematiky.⁷⁵

Dne 24. března 2011 byla EK zveřejněna Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu (dále jen „Zelená kniha“), která byla vyústěním diskuse členských států o záležitostech společného zájmu ohledně problematiky hazardních her probíhající už od roku 2008 na půdě Rady.⁷⁶ Tato Zelená kniha byla vydána za účelem zahájení veřejné konzultace o problémech na vnitřním trhu EU vyplývajících z rychlosti vývoje on-line her, které jsou k dispozici občanům EU. Problémy přináší především existence dvou modelů regulace hazardních her v rámci EU, kdy jeden model zahrnuje provozovatele her s licencemi a dochází tak k poskytování služby na základě přísně stanoveného rámce, a druhý model představující přísně kontrolovaný monopol ve vlastnictví státu, případně jiných subjektů.

V souvislosti s rozmachem on-line hazardních her vznikají problémy právě z koexistence těchto dvou modelů, které lze doložit množstvím rozhodnutí SDEU o předběžných otázkách s problematikou hazardních her. Na základě těchto problémů je třeba zahájit konzultaci o možnostech jejich řešení, například o možném posílení správní spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány. Cílem této konzultace je získání názorů od všech zúčastněných stran. Tyto názory pak významně přispějí k porozumění konkrétních problémů, které vyplývají z rozmachu nabídek on-line služeb na území EU.⁷⁷ Konzultace o problematice hazardních her by měla napomoci i ke zjištění, zda je současná právní úprava on-line her na úrovni EU dostačující, případně zda by bylo možné tuto regulaci vylepšit například za větší spolupráce členských států. Současně s tím EK na základě zásady subsidiarity uznává jistý manévrovací prostor pro regulaci on-line hazardních her členskými státy z důvodu veřejného zájmu.⁷⁸ Veřejným zájmem členského státu může být například ochrana spotřebitele, u kterého se může vyvinout závislost na hraní takovýchto her, s čímž jsou spojeny vážné finanční problémy a ztráty v oblasti sociálního a duševního zdraví, ale i trestná činnost. Z povahy závažnosti je patologické hráčství považováno za nemoc a je vymezeno 10. revizí Mezinárodní

⁷⁵ *Zelené knihy* [online]. BOZPinfo.cz, [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <http://www.bozpinfo.cz/utf/zelene_knihy/>.

⁷⁶ Usnesení výboru pro evropské záležitosti z 15. schůze konané dne 26. května 2011.

⁷⁷ Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu ze dne 24. března 2011.

⁷⁸ Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu ze dne 24. března 2011.

klasifikace nemocí Světové zdravotnické organizace.⁷⁹ Dalším veřejným zájmem členských států je ochrana veřejného pořádku a financování činností veřejného zájmu.⁸⁰

Předmět veřejné konzultace tvoří 51 otázek strukturovaných do dvou tematických částí. První část Zelené knihy se zabývá stavem právní regulace on-line služeb hazardních her v EU, kdy se EK obrací na členské státy se žádostí o poskytnutí údajů, studií a zkušeností s existencí černých trhů se službami on-line her. Díky těmto podkladům chce EK zjistit existující problémy a jejich vliv na právní jistotu. Druhá část se zaměřuje na politické otázky související s regulací on-line hazardních her obsahuje otázky čtyři kategorie otázek: organizační, společenské, veřejného pořádku a hospodářské/veřejně prospěšné činnosti.⁸¹

K Zelené knize o on-line hazardních hrách vydala dne 19. dubna 2011 stanovisko vláda ČR, ve kterém přivítala tuto veřejnou konzultaci a ztotožnila se názorem EK ohledně potřeby koordinovaného přístupu a spolupráce členských států. Vláda tak považuje spolupráci za nezbytný předpoklad pro bezpečné identifikování a efektivní zasažení proti provozovatelům jednajícím v rozporu s režimy národních povolení.⁸² Současně s tím vláda zdůraznila, že si uvědomuje problematičnost některých ustanovení stávajícího zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, které mohou vytvářet jistou překážku svobodě usazování nebo volnému pohybu služeb a z toho důvodu se ČR rozhodla k vytvoření nového zákona o hazardních hrách, který by odstranil kolizi s primárním právem EU. Vláda ČR ve stanovisku také zmínila, že se při přípravě nového zákona nechá inspirovat poznatky získanými z této veřejné konzultace.⁸³

Dále k Zelené knize vydal EP dne 15. listopadu 2011 Usnesení o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, ve kterém vítá zahájení konzultace v tomto odvětví, jelikož je potřeba se zabývat budoucností hazardu v Evropě. Mimo to je oblast on-line hazardních her hospodářskou činností se specifickými vlastnostmi, jejíž hospodářský význam v reakci na rozšíření internetu neustále roste (roční příjmy odvětví on-line hazardních her na území EU v roce 2008 překročily obnos 6 miliard EUR, tato částka se rovná 45 % světového trhu⁸⁴, o čtyři roky později činily roční příjmy v EU 10,54 miliardy EUR⁸⁵). Právě kvůli specifickým

⁷⁹ VACEK, Jaroslav. *Identifikace a řešení rizik spojených s hraním hazardních her*. 1. vydání. Úřad vlády České republiky, 2014, s. 11.

⁸⁰ Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu ze dne 24. března 2011.

⁸¹ Usnesení výboru pro evropské záležitosti z 15. schůze konané dne 26. května 2011.

⁸² Tamtéž.

⁸³ Tamtéž.

⁸⁴ Usnesení Evropského parlamentu č. 2011/2084(INI) ze dne 15. listopadu 2011 o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu.

⁸⁵ Doporučení Komise č. 2014/478/EU ze dne 14. července 2014 o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami.

vlastnostem tohoto odvětví neplatí neomezeně pravidla jednotného vnitřního trhu EU, proto mohou být jistým způsobem omezena na základě specifík toho kterého státu EU.⁸⁶ Úprava hazardních her musí být v souladu se zásadou subsidiarity, která vylučuje zásah EU v odvětvích, které mohou účinně upravovat samostatně členské státy.⁸⁷ Proto je EP toho názoru, že by na úrovni EU neměl být vytvořen právní předpis, který by jednotně upravoval celé odvětví on-line hazardních her, jelikož členské státy si toto odvětví upraví lépe sami na vnitrostátní úrovni, například co se týče opatření členských států, které brání nelegálnímu přístupu provozovatelů na on-line trh hazardních her. Vzhledem k přeshraniční povaze on-line hazardních her by měl být vytvořen jistý koordinovaný přístup EU, který by pouze vytvářel obecné unijní mantinely a postupy států EU. EP je toho názoru, že členské státy by měly přijmout opatření především proti nelegálním provozovatelům on-line hazardních her, například prostřednictvím černé listiny nelegálních provozovatelů.⁸⁸

2.2.3 Zjednodušení právní úpravy on-line hazardních her a podpoření spolupráce mezi členskými státy EU

Dne 23. října 2012 vydala EK sdělení určené EP, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů (dále jen „Sdělení“), týkající se přípravy uceleného evropského rámce pro online hry (nicméně opatření navrhovaná tímto dokumentem se týkají i off-line služeb hazardních her). Cílem Sdělení je informovat o hlavních problémech spojených jak s internetovým sázením vyplývajících z rozdílné právní úpravy v členských státech, tak i s existencí přeshraničního charakteru provozování hazardu a navrhnout opatření, která by tvořila komplexní strategii pro řešení problémů hazardních her.⁸⁹ Ucelený právní rámec pro on-line hazardní hry má zaručit zvýšení právní jistoty, umožnit autorizovaným provozovatelům hazardních her předkládat své nabídky, a dále zamezit působení nelegálních provozovatelů na území EU.⁹⁰ EK se tímto dokumentem zavazuje k vytvoření expertní skupiny složené ze zástupců členských států do konce roku 2012, jejímž úkolem bude výměna zkušeností, osvědčené praxe a poskytování znalostí. Dále EK v dokumentu podporuje spolupráci mezi

⁸⁶ Usnesení Evropského parlamentu č. 2011/2084(INI) ze dne 15. listopadu 2011 o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu.

⁸⁷ Čl. 5 odst. 3 SEU.

⁸⁸ Usnesení Evropského parlamentu č. 2011/2084(INI) ze dne 15. listopadu 2011 o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu.

⁸⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry COM/2012/0596 ze dne 23. října 2012.

⁹⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *Shrnutí pro veřejnost - Online hazardní hry v EU – návrh akčního plánu*. 2012 [cit. 7. listopadu 2016], s. 1-2. Dostupné na <file:///C:/Users/Veronika/AppData/Local/Temp/121023_citizens-summary_cs.pdf>.

členskými státy, díky které by docházelo k výměně zkušeností s regulací tohoto odvětví a ke sdílení osvědčených postupů, které by vedly k účinnějšímu řešení on-line hazardních her na mezinárodní úrovni. EK si také klade za úkol přezkoumání souladu vnitrostátních opatření členských států v oblasti internetového sázení s legislativou EU, jelikož zajištění souladu je předpokladem pro úspěch politiky EU v oblasti on-line hazardních her. Současně s tím EK doporučila vytvoření regulačních orgánů v členských státech, které by disponovaly prostředky a pravomocemi k zajištění účinného provádění a prosazování pravidel v oblasti hazardních her a správní spolupráce. Současně s vytvořením těchto regulačních orgánů tak EK podporuje posílení přeshraniční správní spolupráce, která členským státům usnadní práci a zlepší kvalitu jejich práce. EK se dále zaměřuje na ochranu spotřebitelů a občanů (především nezletilých a jiných zranitelných skupin) spočívající v jejich informovanosti a odrazení od neregulovaných a potenciálně škodlivých hazardních her. I přesto, že toto Sdělení není právně závazné a má pouze doporučující charakter, bude EK spolupracovat se zúčastněnými stranami na jeho provedení.⁹¹ Součástí Sdělení bylo i oznámení EK o urychlení hodnocení právních předpisů členských států v odvětví hazardních her a ukončení některých řízení vedených proti členským státům. Dne 20. listopadu 2012 zaslala EK Belgii, ČR, Kypru, Litvě, Polsku a Rumunsku oficiální žádost o informace týkajících se vnitrostátních právních předpisů upravujících omezení poskytování služeb v odvětví hazardních her.⁹²

2.2.4 Zásady pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her on-line a pro prevenci hraní hazardních her

Dne 14. července 2014 vydala EK Doporučení o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her on-line a pro prevenci hraní hazardních her nezletilými osobami (dále jen „Doporučení“), kterým zkombinovala témata výše zmíněné *Zelené knihy o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu a Přípravy uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry*. Účelem navrhovaných zásad tohoto Doporučení je především přesvědčit členské státy aby usilovaly o zlepšení ochrany zdraví spotřebitelů a hráčů před riziky hazardního hraní a o zabránění v hraní hazardních her on-line nezletilým osobám. Současně je tak cílem i eliminace finančních, hospodářských i společenských problémů spojených s nadměrným hraním hazardních her. EK stanovila několik zásad, které státy měly vložit do svých právních předpisů v oblasti hazardních her. Například stanovila požadavky na informace na webových

⁹¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry COM/2012/0596 ze dne 23. října 2012.

⁹² Komise žádá členské státy – při regulaci služeb hazardních her zajistit soulad s právními předpisy EU [online]. cuni.cz, [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.cuni.cz/UK-6089.html>>.

stránkách s hazardními hrami, které mají spotřebiteli zajistit dostatek informací ohledně rizik spojených s hraním hazardních her. Další zásada se týká nezletilých osob, kdy členské státy by měly přijmout taková opatření, aby byl znemožněn přístup těchto osob k hraní hazardních her. EK také doporučuje, aby členské státy zajistily to, aby se hráč on-line hazardních her mohl těchto her účastnit pouze v případě, že má u provozovatele účet a je registrovaný, což má zabránit tomu, aby se registrovaly nezletilé osoby, jelikož v registraci je nutné uvést informaci o věku hráče, která je následně provozovatelem ověřena. Také by mělo dojít k podpoře hráčů proti rizikům hazardního hraní prostřednictvím možnosti nastavení jak peněžních, tak časových limitů hraní. Dále EK navrhuje, aby členské státy zajistily možnost dočasného přerušení on-line her na stránkách provozovatele na základě rozhodnutí hráče. Zásady se také zabývají sponzoringem a reklamou hazardních her, kdy tyto reklamy nesmějí být cíleně namířené na nezletilé osoby. Komise také vyzývá k vytváření veřejných kampaní, jejichž cílem je zvýšit informovanost spotřebitelů především o rizicích hazardního hraní.⁹³

⁹³ Doporučení Komise č. 2014/478/EU ze dne 14. července 2014 o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her on-line a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami.

3 Hazardní hry v ČR

Hazardní hry se staly zejména v posledních letech díky velkému technologickému pokroku jednou z nejrozšířenějších služeb na trhu v mezinárodním měřítku. Není tomu tedy jinak ani v ČR. Někteří zastánci jsou pro úplné zakázání hazardních her, naopak především podnikatelé v tomto odvětví poskytování hazardu plně podporují. Je pravdou, že pokud je určitá služba s potenciálem závislosti dostupná, existuje pak vztah mezi touto službou a mírou jejího využívání.⁹⁴ Osobně si myslím, že úplné zakázání hazardu by akorát vedlo k jeho nelegálnímu provozování (i tak se ale samozřejmě děje v případě provozovatelů, kteří pro svou činnost nemají udělenou licenci), a proto je vhodné umožnění takovéto činnosti, ovšem za předpokladu vytvoření jistých mantinelů ze strany státu a splnění požadavků ze strany provozovatelů, případně hráčů. Je tedy důležité, aby na národní úrovni existoval zákon, který by v obecné rovině vymezil základní instituty s hazardním hraním spojené, a dále aby tyto základní požadavky státu mohly být upraveny i v závislosti na potřebách nižších úrovní, tedy obcí a krajů.

Problémem není jen nelegální provozování hazardních her, ale i společenské jevy s nimi spojené. I když z pohledu státu je nejpalčivějším problémem právě nelegální provozování hazardních her, díky čemuž stát přichází o miliony korun ročně.⁹⁵ Z toho důvodu nastupuje stát a prostřednictvím různých legislativních opatření se ve veřejném zájmu snaží zamezit především nelegálnímu hazardu, a sekundárně pak negativním jevům, které jsou s touto činností svázány. Patří sem například majetková a drogová kriminalita, ale i násilná trestná činnost a další.

Nejprve se podívejme na několik čísel spojených s hazardem, které nám potvrdí potřebu regulace hazardu nejen v národním měřítku. Hraní hazardních her přímo úměrně stoupá od roku 1990. Pro podložení tohoto tvrzení uvedu několik údajů za poslední dva roky, které zpracovalo Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti (NMS). NMS je součástí Úřadu vlády ČR a jedná se o koordinační pracoviště pro sběr dat, analýzu a interpretaci zjištěných skutečností týkajících se závislostí v ČR. Za rok 2014 činila výše vkladů do hazardních her v ČR 138,1 mld. Kč (vyplaceno bylo 106,7 mld. Kč, výše prohraných částek byla 31,4 mld. Kč). Odvody z hazardních her do veřejných rozpočtů v roce 2014 čítaly 7,92 mld. Kč. V důsledku rozvoje on-line her a jejich hraní na nelicencovaných portálech přichází ČR ročně

⁹⁴ WILLIAMS, Robert. *Prevence problémového hráčství: Komplexní přehled důkazů a zjištěné dobré praxe*. 1. vydání v českém jazyce. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, s. 35.

⁹⁵ *Hazardní zákony míří do třetího čtení* [online]. mfcz.cz, 12. dubna 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/hazardni-zakony-miri-do-tretiho-cteni-24547>>.

cca o 650 mil. Kč, což je mnohonásobně větší částka než ta, kterou stát obdrží z legálně provozovaných hazardních her. Hmotné náklady na hazardní hraní činí ročně 3,5-4,7 mld. Kč a spadají pod ně například výdaje na prosazování práva v souvislosti s trestnou činností, která je páchána patologickými hráči, nebo náklady na léčbu patologických hráčů.⁹⁶ Tyto výdaje by přitom stát mohl využít na jiné potřebné činnosti, ovšem v případě, že by úplně vymizeli patologičtí hráči. V roce 2014 došlo také k nárůstu osob, které mají zkušenosti s hraním hazardních her, zejména tedy s on-line hraním a kurzovým sázením. S on-line hraním má zkušenosti až 23 % dospělých.⁹⁷ Dále analýza z roku 2014 ukazuje, že zkušenost s hazardním hraním má 10-30 % osob ve věku 15-17 let, přičemž k hraní hazardních her by se osoby měly legálně dostat nejdříve v 18 ti letech. Lékařský odhad na počet patologických hráčů v roce 2014 se pohyboval mezi 90-110 tisíci osob.⁹⁸ Vzhledem k tomu, že se jedná pouze o odhad, je tak možné, že počet patologických hráčů je mnohem větší. Za rok 2015 byla výše nákladů 152,2 mld. Kč, vyplaceno bylo 121,8 mld. Kč a výše prohraných částek 30,4 mld. Kč.⁹⁹ Také došlo k výraznému nárůstu hraní hazardních her u všech typů hazardních her – her v kasinu, kurzových sázek, on-line her, a dalších.¹⁰⁰

3.1 Právní regulace hazardu v ČR

V důsledku členství v EU se ČR zavázala k plnění závazků, které pro ní z takového členství vyplývají. Jedním z nich je vytvoření souladu mezi právním řádem ČR a právními normami EU. V tomto případě musí být právní úprava hazardních her ČR v souladu s právem EU.¹⁰¹ Herní právo je tvořeno souhrnem právních norem, které se svým obsahem vztahují k uskutečňování sázek a her. Řadí se tak do něj právní normy z různých právních odvětví.¹⁰² Pro účely této práce se nejprve zaměřím na zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, který je v současné době velmi diskutován a kritizován jak ze strany národní, tak ze strany EU pro svůj rozpor s unijními předpisy. Následně nastíním důvody a kroky snah o přijetí nového loterijního zákona, který by tento stávající zákon nahradil v plném rozsahu,

⁹⁶ MRAVČÍK, Viktor a kol. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2016, s. 4.

⁹⁷ Tamtéž, s. 5.

⁹⁸ Tamtéž, s. 6.

⁹⁹ MRAVČÍK, Viktor a kol. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2014*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015, s. 4.

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 5.

¹⁰¹ MRAVČÍK, Viktor a kol. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, s. 192.

¹⁰² KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 11.

reflektoval by potřeby současné doby a zároveň odstranil nesoulad mezi právem EU a právním řádem ČR.

3.1.1 Nedostatky stávajícího zákona č. 202/1990 Sb., o loterii a jiných podobných hrách a jejich řešení v návrhu zákona o hazardních hrách

Zákon č. 202/1990 Sb., o loterii a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loterii“) byl přijat Českou národní radou v období po listopadu 1989, tedy v období zásadních politických změn v ČR, kdy záměrem zákonodárců bylo co nejrychlejší prosazení změn zákonů. Nedostatečná systematika zákona o loterii, stejně tak jako terminologie je přičítána právě onomu spěchu při jeho přijímání.¹⁰³ V důsledku těchto nesrovnalostí, ale i technického pokroku muselo v průběhu let dojít k několika novelizacím, a to v letech 1994, 1998, 2002, 2004, 2005, 2008, 2011, 2013 a 2015.¹⁰⁴ I přes pokusy zákonodárců o doplnění zákona a odstranění nedostatků v podobě mnoha novel nebylo dostatečné. Došlo tak na nevyhnutelné řešení a v roce 2015 byl předložen návrh nového zákona, který má tento stávající zákon o loterii plně nahradit.¹⁰⁵

Předmětem úpravy stávajícího zákona o loterii je úprava veřejnoprávních předpokladů pro uskutečňování loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterie“), a lze jej dále členit na okruhy.¹⁰⁶ Zprvce zákon o loterii rámcově vymezuje okruh loterií – obsahuje jejich definici v § 1 odst. 1 zákona o loterii, a dále tyto hry kategorizuje a charakterizuje. Definice tak vytváří dvě skupiny loterií, kdy první se týká her, které jsou provozovány jako podnikatelská činnost na základě vydání povolení či státního pověření. Do této skupiny patří loterie, sázkové hry nebo tomboly. Na rozdíl od první skupiny jsou hry zařazené do druhé skupiny provozovány za účelem podpory jiné podnikatelské činnosti na základě oznamovací povinnosti a jsou označovány za spotřebitelské soutěže.¹⁰⁷ Problémem tohoto okruhu ustanovení zákona jsou zastaralé definice, které neodpovídají současným technickým potřebám. Je tak potřeba jejich doplnění o nové pojmy a jejich aktualizace, například současná právní úprava nezná pojem hazardní hra, který podle mě obsahuje širší okruh činností než pojem loterie.

Zadruhé jsou v zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách v § 1 odst. 6 stanoveny podmínky pro to stát se provozovatelem loterie, kdy provozovatelem hazardních her se může stát pouze „*právnícká osoba se sídlem na území ČR, které oprávněný orgán v ČR vydal*

¹⁰³ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 37.

¹⁰⁴ *Předpis 202/1990 Sb.* [online]. psp.cz, [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1990&cz=202>>.

¹⁰⁵ Podrobněji v podkapitole 3.3 Návrh nového hazardního zákona.

¹⁰⁶ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 36 - 37.

¹⁰⁷ Tamtéž, s. 39 – 40.

*povolení k provozování takové hry.*¹⁰⁸ Právě toto ustanovení je EK shledáváno za diskriminační a v rozporu s právem EU, jelikož vytváří překážku volnému pohybu svobod jednotného vnitřního trhu tím, že pro provozování podnikatelské činnosti stanovuje podmínku založení sídla na území, na kterém chce podnikatel činnost provozovat.

Dále zákon o loterii upravuje procesní předpoklady, tj. podmínky k vydání oprávnění provozování loterie, tedy v jakých případech je potřeba vydání ohlášení, povolení nebo koncese, dále určuje působnost správních úřadů, které jsou na základě žádosti oprávněné k vydávání povolení – jedná se o obecní úřady, krajské úřady a MFČR, zákon o loterii upravuje i hmotněprávní předpoklady vzniku oprávnění.

Následně je zákonem o loterii v § 1 odst. 1 a odst. 7 upravena i definice účastníků hry a jsou stanoveny kumulativní podmínky pro možnost stát se účastníkem, jako např. požadavek dovršení věku 18 let nebo uhrazení vkladu hry. Nakonec zákon upravuje i definici pro provozování hazardních her v § 4 odst. 4, která je vymezena široce a jsou v ní uvedeny činnosti, které jsou zahrnovány pod pojem provozování hazardních her. Součástí tohoto okruhu jsou nejen práva a povinnosti provozovatele hazardních her, ale i práva a povinnosti účastníků loterií.

K vytvoření tohoto zákona vedlo několik důvodů, a to ochrana veřejného pořádku, ochrana sázejících, ale i rozpočtové důvody k potřebě kompenzace společenských rizik spojených s hazardem.¹⁰⁹

Jak bylo uvedeno výše, zákon o loterii byl už mnohokrát novelizován, ovšem nejvýraznější změnu přinesla novela publikovaná dne 30. prosince 2011 ve Sbírce zákonů, s účinností k 1. lednu 2012. MFČR se několikrát pokusilo obhájit u EK stávající zákon o loteriích, avšak neúspěšně. Problém nastal i u návrhu nového loterijního zákona, který byl vypracován v roce 2011 a následně zaslán EK k notifikaci, a to i přes námitky Asociace českého pokeru, která tvrdila, že je návrh v rozporu s evropským právem. Rozpor následně shledala i EK, která ČR v roce 2012 vrátila návrh zákona k přepracování s odůvodněním diskriminace zahraničních společností provozujících hazardní hry, jelikož ČR zůstala u dikce původního zákona a požadovala po takovýchto společnostech zřízení sídla v ČR, čímž došlo k omezení svobod jednotného vnitřního trhu.¹¹⁰ Za problematické bylo označeno i ustanovení o povinnosti registrace účastníků on-line hazardních her pouze v kamenných provozovnách a součástí

¹⁰⁸ § 1 odst. 6 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 36 - 37.

¹¹⁰ *Vláda ČR začala podnikat kroky k úpravě loterijního zákona* [online]. poker.cz, 15. března 2013 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.poker.cz/zpravodajstvi/archiv-novinek/2013-03/vlada-cr-zacala-podnikat-kroky-k-uprave-loterijniho-zakona-150313986.php>>.

majetku firmy provozující hazardní hry nesmí být podíl zahraničního kapitálu.¹¹¹ Na základě této novely došlo především ke změně povinností provozovatelů loterií a jiných podobných her.¹¹²

Největší kontroverze ovšem přinesla poslední novela zákona o loteriích, přijatá zákonem č. 380/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela“). Návrh novely zákona byl předložen skupinou poslanců PSPČR dne 9. dubna 2014. Dle důvodové zprávy měla novela vést ke snížení patologických jevů vznikajících při provozování hazardních her, tedy k ochraně hráčů, a to prostřednictvím zvýšení sazeb odvodu z loterií, sázkových her v kasinu, i z výherních hracích přístrojů. Novela se dotkla i rozpočtových určení odvodů, kdy i přes snížení procentuálního výnosu obcí byl ale zachován objem prostředků obcí plynoucích z provozování hazardních her, jelikož došlo zvýšením sazeb odvodu z loterií i ke zvýšení výnosů obcí. Vedlejším efektem se stalo zvýšení částky z výnosu odvodu z loterií, který je odveden do státního rozpočtu.¹¹³ Její přijímání nebylo jednoduché a neslo se v duchu kritiky ze strany vlády ČR, jednotlivých zákonodárců, ale i loterních společností.

Výtky ze strany vlády ČR zaznívaly již před prvním čtením v PSPČR. Především z důvodu chybějícího zpracování hospodářských dopadů novely, a také chybějící analýzy ústavně právních aspektů. Vláda upozorňovala i na možnou kolizi novely s unijním právem v důsledku nerespektování požadavků na stanovení jasných podmínek pro vydávání a odnímání povolení k provozování loterií. Petr Vrzáň, výkonný ředitel Sdružení provozovatelů centrálních loterijních systémů, upozornil na další možné problémy u EK, jelikož se novela vůbec nezabývá problémem hazardu na internetu, a to i přes to, že EK právě tento požadavek zadala vládě ČR.¹¹⁴ Zde se musím přiklonit na stranu pana Vrzáně, protože především technologický vývoj a rozšíření nabídky hazardních her na internetu měl být podle mě zahrnut do právní úpravy, jelikož tato oblast v českém herním právu nebyla vůbec regulována. O práci se pro změnu kvůli

¹¹¹ ŠUCHMAN, Jaroslav. *Přeshraniční poskytování služeb online hraní – již brzy svobodně(ji)?* [online]. epravo.cz, 23. července 2013 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/preshranicni-poskytovani-sluzeb-online-hrani-jiz-brzy-svobodnej-91738.html>>.

¹¹² *Stanoviska k zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů - od 1.1.2012* [online]. mfcr.cz, 6. září 2013 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/stanoviska/stanoviska-k-zakonu-c-2021990-sb-o-loter-10505>>.

¹¹³ GLOGAR, Martin. *Novela zákona o loteriích* [online]. pravni prostor.cz, 20. ledna 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.pravni-prostor.cz/zmeny-v-legislative/vyslo-ve-sbirce-zakonu/novela-zakona-o-loteriich>>.

¹¹⁴ *Kocourkov v hazardu? Kontroverzní novela loterijního zákona míří do sněmovny* [online]. parlamentnilisty.cz, 6. června 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Kocourkov-v-hazardu-Kontroverzni-novela-loterijniho-zakona-miri-do-snemovny-322122>>.

novele obávalo hnutí Loterie bez hazardu kvůli možnému přesunu hráčů do nelegálních heren a právě na neregulovanou oblast internetu.¹¹⁵

Ke kritice novely došlo následně hned z několika důvodů. Zaprvé proto, že k postoupení novely ke druhému čtení v PSPČR došlo ještě před dokončením notifikačního procesu ze strany EK, kdy nebylo zcela jasné, zda EK nebude mít k návrhu výhrady. V důsledku úspěšání projednání novely na mimořádné schůzi PSPČR nebylo provedeno řádné připomínkové řízení. Za druhé se kritika ozývala ze stran loterijních společností, které upozorňovaly na to, že novela zcela opomíjí stanovení limitů pro sázky a online hry na internetu, které tak zůstávají neomezené a navíc nezdaněné. Dále loterijní společnosti poukazovaly na nezahrnutí kurzových a sportovních sázek do novely, i přes to, že sázky z této oblasti se týkají velkých finančních částek, např. během mistrovství světa byla Čechy prosázena jedna miliarda korun. Kritika se ozývala i ze strany zákonodárců, kteří argumentovali neporozuměním problematice hazardu a zaměřením se pouze na regulaci heren, nikoli nějakým omezením například hráčů, kteří pobírají sociální dávky.¹¹⁶

Jak bylo očekáváno, EK vznesla ve svém stanovisku k novele námitky¹¹⁷, a ČR tak bylo zakázáno pokračovat v přijímání novely do okamžiku vypořádání se s výtkami a současně bylo ČR nařízeno pozastavení legislativních prací na novele zákona až do 27. října 2014.¹¹⁸ Tento zákon č. 380/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů byl ve Sbírce zákonů uveřejněn 28. 12. 2015 a účinnosti nabyl 1. 1. 2016.

3.2 Požadavky Evropské komise na právní úpravu hazardu v ČR

V návaznosti na sdělení EK „*Příprava uceleného evropského rámce pro online hry*“ ze dne 23. října 2012 zaslala EK žádost ČR (a i dalším členským státům: Belgii, Polsku, Rumunsku, Kypru a Litvě) informace o vnitrostátních právních předpisech, jejichž předmětem je úprava poskytování služeb hazardních her. Účelem žádosti EK bylo ujištění, že opatření členských

¹¹⁵ *Kocourkov v hazardu? Kontroverzní novela loterijního zákona míří do sněmovny* [online]. parlamentnilisty.cz, 6. června 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Kocourkov-v-hazardu-Kontroverzni-novela-loterijniho-zakona-miri-do-snemovny-322122>>.

¹¹⁶ *Kontroverzní novela prošla prvním čtením* [online]. parlamentnilisty.cz, 18. července 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Kontroverzni-novela-prosla-prvnim-ctenim-327436>>.

¹¹⁷ Podrobněji v podkapitole 3.2 Požadavky Evropské komise na právní úpravu hazardu v ČR.

¹¹⁸ *Evropská komise i Rakousko mají problém s novelou loterijního zákona. Poslanci ji musí opravit a do konce října nesmí pokračovat v jejím schvalování* [online]. parlamentnilisty.cz, 25. července 2014 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Evropska-komise-i-Rakousko-maji-problem-s-novelou-loterijnho-zakona-Poslanci-ji-musi-opravit-a-do-konce-rijna-nesmi-pokracovat-v-jejim-schvalovani-328324>>.

států jsou slučitelná s unijním právem zaručujícím volný pohyb služeb (čl. 56 SFEU).¹¹⁹ Jak už bylo řečeno výše, politika hazardních her je plně v rukou členských států. Ty si sami stanovují cíle dané politiky, ale i přijímají právní akty včetně opatření, která ovšem musí být v souladu s evropskou legislativou. Proto členské země musí prokázat vhodnost a nutnost těchto opatření týkajících se například ochrany spotřebitelů, přijatých zejména z důvodů ochrany veřejného zájmu.

EK vykonává dohled nad dodržováním právních aktů EU a je mj. odpovědná za soulad práva členských států s unijním právem, čehož dosahuje i za pomoci formálních právních postupů.¹²⁰ Prvním krokem před zahájením formálního řízení na porušení Smluv se EK snaží docílit prostřednictvím neformálního řízení spolupráce a vyřešení problému spolu s členským státem, v jehož legislativě shledává rozpor. Za účelem rychlého a efektivního řešení problému ještě před zahájením řízení o porušení Smlouvy s členským státem zřídila EK tzv. projekt EU pilot, jehož součástí jsou i komunikační nástroje určené právě k nacházení řešení problémů, které vyplývají z uplatňování práva EU.¹²¹ Neformální řízení EU pilot zahajuje EK prostřednictvím zaslání žádosti o vyjádření k problému, ve kterém se může jednat o porušení práva EU členskému státu v rámci speciální databáze. Následně vládní zmocněnec, který je kontaktním místem, upozorní resort, do jehož působnosti problematika spadá a společně do 10 týdnů vypracují vyjádření adresované EK. Obsahem vyjádření jsou doplňující informace, které EK přesvědčí o souladu právní úpravy s právem EU, případně členský stát navrhne řešení problému. Pokud EK vyjádření neakceptuje nebo ho odmítne, je následně zahájeno formální řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU.¹²²

Žádost EK tak byla prvním krokem a v případě zjištění nesouladu vnitrostátního práva s právem unijním by mohla být na ČR podána žaloba o porušení smlouvy a následně vedení řízení proti ČR až před SDEU.¹²³ EK právě ve výše uvedeném sdělení „*Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hry*“ jmenovala opatření a následně v *Doporučení o zásadách*

¹¹⁹ Komise žádá členské státy, aby při regulaci hazardních her zajistily soulad s právními předpisy EU [online]. parlamentnimagazin.cz, [cit. 21. srpna 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnimagazin.cz/komise-zad-clenske-staty-aby-pri-regulaci-sluzeb-hazardnich-her-zajistily-soulad-s-pravnimi-predpisy-eu/>>.

¹²⁰ EUROPEAN COMMISSION. *Internal market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, s. 3.

¹²¹ EVROPSKÁ KOMISE, *Dvacátá devátá výroční zpráva komise o kontrole uplatňování práva EU* [online]. europa.eu, 2011 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0714R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0714R(01))>.

¹²² *Zastupování ČR před Soudním dvorem EU – databáze vládního zmocněnce* [online]. isap.vlada.cz, 2011 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>>.

¹²³ ČTK. *Evropská komise se zajímá o úpravu on-line sázení v Česku* [online]. denik.cz, 20. listopadu 2013 [cit. 21. srpna 2016]. Dostupné na <<http://www.denik.cz/ekonomika/evropska-komise-se-zajima-o-upravu-on-line-sazeni-v-cesku-20131120.html>>.

pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her nezletilými osobami jmenovala zásady, které by bylo dobré zpracovat do právních rádu členských států a usnadnit tak spolupráci národních regulačních orgánů.¹²⁴

Na začátku roku 2013 připomínkovala EK loterijní zákon a zahájila s ČR řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 SFEU zasláním formálního upozornění č. 2009/4482 týkající se sázek (požadavek sídla v ČR a českého kapitálu).¹²⁵ Za problémové oblasti označila EK ustanovení loterijního zákona ve vztahu k jednotnému vnitřnímu trhu – zejména ustanovení zákona, které požadovalo založení kamenného sídla v ČR pro společnosti provozující hazardní hry a vytvářelo tak diskriminační podmínky pro zahraniční společnosti, dále v ustanovení požadující registraci hráčů v kamenných pobočkách a v zákazu zahraniční majetkové účasti. Ustanovení představovala podle EK porušení zásad volného pohybu služeb a kapitálu, i svobody usazování podle čl. 56, 63 a 49 SFEU.¹²⁶ Tato opatření ze strany ČR byla přijata za účelem zpřísnění přístupu k hazardu, ovšem v rozporu s unijní legislativou. Z důvodu této nekompatibility českého práva s právem EU mělo dojít k přepracování a přijetí loterijního zákona Parlamentem ČR do 1. 1. 2014. Řízení EK mohlo vyústit až v podání žaloby na porušení Smlouvy, proto bylo nutné začít pracovat na novele zákona. Novela stávajícího zákona z roku 2010 vstoupila v platnost 1. 1. 2014, ovšem neobsahovala řešení problémů, které shledala EK, a to z důvodu časového hlediska kdy byla novela vypracována a kdy byl zákon jako takový připomínkován EK. Zároveň během vytváření novely nebyla politická scéna v ČR stabilní (odvolání Nečasovy vlády v roce 2013), a proto EK přistoupila na žádost ČR o prodloužení lhůty pro přepracování zákona a odstranění nedostatků do konce roku 2014.¹²⁷ V rámci notifikačního procesu novely loterijního zákona se s připomínkami ozvala nejen EK, ale i Rakousko. Rakousko, které je sídlem velkého výrobce hracích automatů Novomatic a je tak navázáno i na český hazardní průmysl, se ohradilo kvůli možnosti obcí ČR rušit provozování herních automatů bez přesně daných pravidel. Argumentace Rakouska spočívala

¹²⁴ ČTK. *Evropská komise se zajímá o úpravu on-line sázení v Česku* [online]. denik.cz, 20. listopadu 2013 [cit. 21. srpna 2016]. Dostupné na <<http://www.denik.cz/ekonomika/evropska-komise-se-zajima-o-upravu-on-line-sazeni-v-cesku-20131120.html>>.

¹²⁵ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU za rok 2014* [online]. isap.vlada.cz, 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <[https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2014.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2014.pdf)>.

¹²⁶ *Pozměňovací návrh poslance Marka Černocho k návrhu poslance Jana Volného na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 437)* [online]. psp.cz, 6. října 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<file:///C:/Users/Veronika/AppData/Local/Temp/00128169.pdf>>.

¹²⁷ KALOUSEK, Miroslav. *Stenografický zápis 31. schůze PSP ČR* [online]. psp.cz, 30. září 2015 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/s031285.htm>>.

na potřebě podnikatelské jistoty provozovatelů hazardních her ve vlastních nemovitostech.¹²⁸ ČR tak bylo na základě vznesených námitek Rakouska u EK zakázáno v pokračování přijímání novely do okamžiku vypořádání se s výtkami a současně bylo ČR nařízeno pozastavení legislativních prací na novele zákona až do 27. října 2014.¹²⁹ V průběhu těchto událostí začalo MFČR připravovat návrh nového loterijního zákona, který by zohlednil připomínky EK. Sdružení provozovatelů centrálních loterních systémů apelovalo v návaznosti na námítky Rakouska na zákonodárce, aby místo dočasných řešení dokončily návrh nového loterijního zákona, který by nastavil jasná pravidla herního průmyslu v ČR.¹³⁰

Dne 24. dubna 2014 zaslalo MFČR notifikaci EK o „*Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů*“. Účelem návrhu bylo sjednocení technických podmínek provozování hazardních her prostřednictvím zavedení pouze jedné skupiny technických herních zařízení, ucelení limitů, ale také zavedení roční lhůty pro provozování technických herních zařízení (obsahem návrhu zákona se budu podrobněji zabývat v podkapitole „Návrh nového hazardního zákona“).¹³¹ V průběhu notifikačního procesu uvedla EK připomínky týkající se regulace hazardních her na základě obecně závazných vyhlášek obcí nebo otázek uchovávání osobních dat hráčů. Vzhledem k těmto připomínkám byl návrh zákona o hazardních hrách pozměněn MFČR a opět zaslán EK.¹³² EK zahájila neformální řízení proti ČR EU pilot č. 6593/14/MARK ze dne 13. 6. 2014, ve kterém EK vyjádřila pochybnosti o souladu českého herního práva s primárním právem EU a judikaturou SDEU.¹³³

V listopadu 2015 došlo k jednomyslnému schválení vlády nového zákona o hazardních hrách a k projednávání návrhu v prvním čtení PSPČR. Schvalování zákona bylo původně

¹²⁸ BROŽ, Jan, NOVOTNÝ, Pavel. *Rakousko tvrdě bojuje proti české regulaci hazardu, má tu své zájmy*[online]. *Ekonomika.idnes.cz*, 14. září 2014[cit. 19. října 2016]. Dostupné na <http://ekonomika.idnes.cz/rakousko-proti-ceske-regulaci-hazardu-dhc-/eko-zahranicni.aspx?c=A140911_2098300_eko-zahranicni_aba>.

¹²⁹ *Evropská komise i Rakousko mají problém s novelou loterijního zákona. Poslanci ji musí opravit a do konce října nesmí pokračovat v jejím schvalování* [online]. *parlamentnilisty.cz*, 25. července 2014 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Evropska-komise-i-Rakousko-maji-problem-s-novelou-loterniho-zakona-Poslanci-ji-musi-opravit-a-do-konce-rijna-nesmi-pokracovat-v-jejim-schvalovani-328324>>.

¹³⁰ Tamtéž.

¹³¹ Oznámení č. 2014/198/CZ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů ze dne 24. dubna 2014[online]. *europa.eu*, 24. dubna 2014 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/cs/search/?trisaction=search.detail&year=2014&num=198>>.

¹³² FIEDLER, Karel. *Stenografický zápis 42. schůze PSP ČR* [online]. *psp.cz*, 1. března 2016 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/s042007.htm>>.

¹³³ HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČR. *Připomínky k materiálu Ministerstva financí ČR, návrh zákona o provozování hazardních her*, č.j. 113/6000/2014 [online]. *apps.odok.cz*, 6. listopadu 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.

pozastaveno na 3 měsíce z důvodu notifikace EK, tedy do 4. listopadu 2015. Nakonec došlo k prodloužení lhůty do 4. února 2016 v důsledku obdržení podrobného stanoviska EK, které EK vydala na základě směrnice EP a Rady č. 2015/1535 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti. Toto podrobné stanovisko se týkalo výběru pověřené osoby, které mají za úkol posuzování splňování technických parametrů hazardních her podle nového zákona. Notifikační proces návrhu zákona byl tedy oficiálně ukončen 4. února 2016.¹³⁴ V březnu 2016 tak mohlo být uskutečněno druhé čtení zákona v PSPČR a byly předloženy pozměňovací návrhy odstraňující výhrady EK. Očekává se, že zákony regulující hazard by mohly vstoupit v účinnost k 1. lednu 2017, ovšem to za předpokladu, že nebude měněna technická povaha, kvůli které by bylo třeba návrhy zákonů upravujících hazard opět předat k notifikačnímu procesu, a tím by došlo znovu k odložení přijetí o 3 až 6 měsíců.¹³⁵

3.3 Návrh nového hazardního zákona – zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách¹³⁶

MFČR bylo pověřeno vypracováním návrhu nového hazardního zákona. Návrh zákona o hazardních hrách má tak být komplexní revizí právního rámce regulace hazardu. Balíček zákonů - návrh zákona o hazardních hrách, návrh zákona o dani z hazardních her a návrh zákona o hazardních hrách a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákonů o hazardních hrách a o dani z hazardních her¹³⁷ - bude jako celek tvořit komplexní úpravu trhu s hazardními hrami. Cílem nové právní úpravy hazardu je nejen ochrana občanů před patologickým hráčstvím nebo omezení počtu heren, posílení postavení MFČR, jakožto hlavního regulátora sektoru hazardních her, ale i zlepšení státního dozoru a zdanění hazardu. Zákon tak bude mít dopady jak na samotné hráče a provozovatele, tak i na stát. Hlavním důvodem k vytvoření nového zákona, byla naléhavá potřeba komplexně upravit znění zákona v důsledku technických inovací, či závazků vyplývajících ze členství ČR v EU.

Ve vztahu k EU je největší změnou umožnění provozování hazardních her osobám z jiných členských států EU bez nutnosti založení sídla v ČR, čímž došlo k odstranění zásadní kolize

¹³⁴ ŽUROVEC, Michal. *Návrhy zákonů o regulaci hazardu musí odolat lobbistickým tlakům* [online]. mfcz.cz, 11. listopadu 2015 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/navrhy-zakonu-o-regulaci-hazardu-musi-od-23009>>.

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ *Předpis 186/2016 Sb.* [online]. psp.cz, [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=186&r=2016>>.

¹³⁷ ŽUROVEC, Michal. *Vláda schválila zákony ministerstva financí, které znamenají průlom v oblasti hazardu* [online]. mfcz.cz, 29. července 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/vlada-schvalila-zakony-ministerstva-fina-22150>>.

českého práva s právem EU.¹³⁸ Dalším cílem novely a hlavní navrhovanou změnou oproti stávající úpravě je legalizace podnikání on-line sázkových společností, které v současné době není v ČR legálně umožněno a stát tak ročně přichází až o miliardu korun.¹³⁹ Tímto dojde k otevření českého trhu zahraničním firmám nabízejících služby hazardních her.¹⁴⁰ Proto jsou významným prvkem zákona i opatření pro boj s nelegálními internetovými provozovateli. Pro taková opatření je nejen MFČR, ale především sázkové firmy, které dlouho předtím volaly po zákonné úpravě. Nelegální provozovatelé budou nejprve upozorněni na to, že jejich internetová stránka obsahuje podle nového hazardního zákona nelegálně provozující hry a budou požádáni o nápravu stavu – zneprístupnění internetové stránky spotřebitelům v rámci ČR nebo získání povolení od MFČR. V případě neuposlechnutí budou na základě správního řízení uvedeni na seznamu nepovolených internetových her a dojde k zablokování těchto stránek poskytovateli internetu na území ČR. Těmito opatřeními se ČR nechala inspirovat u některých členských států EU, kdy například v Německu, Itálii a Francii taková opatření platí už od roku 2012 (viz příloha č. 1).¹⁴¹ Kritici argumentují porušováním svobody internetu, podle internetových a mediálních firem i poskytovatelů internetového připojení nebude blokáce webů účinná, ale příliš drahá a zneužitelná, navíc může v důsledku způsobit zdražení internetového připojení.¹⁴² Ministr financí ČR Andrej Babiš na schůzi PSPČR ujistil zákonodárce o přiměřenosti opatření: „v žádném případě tato opatření nepředstavují protiústavní zásah do základních práv a svobod našich občanů, jak je často mylně interpretováno, neboť s ohledem na navrhovaný systém správního řízení, procesní nástroje ochrany a soudní přezkum byla ze strany vlády České republiky a řady odborníků shledána tato opatření za proporcionální“.¹⁴³

¹³⁸ ŽUROVEC, Michal. *Senát schválil klíčovou regulaci hazardu* [online]. mfcz.cz, 26. května 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/senat-schvalil-klicovou-regulaci-hazardu-25055>>.

¹³⁹ LEŽATKA, Radek. *Nový zákon přináší průlom v regulaci hazardu* [online]. mfcz.cz, 9. října 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/novy-zakon-prinasi-prulom-v-regulaci-haz-19430>>.

¹⁴⁰ SCHWARZ, Jiří a kol. *Regulace hazardu v ČR – východiska, podoba a dopady změn v legislativě* [online]. 2015 [cit. 9. listopadu 2016]. Dostupné na <<file:///C:/Users/Veronika/Desktop/regulace%20hazardnich%20her%20v%20CR%20-%20vychodiska,%20podoba%20legislativy%20CETA.pdf>>.

¹⁴¹ *Blokace nelegálních stránek s točícím se válcem rozhodně není ohrožením svobody* [online]. mfcz.cz, 2. května 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/myty-o-blokaci-nelegalniho-hazardu-24561>>.

¹⁴² NOVOTNÝ, Pavel. *Hazardní zákon přerostl v „boj o svobodu internetu“. Uspěje Babiš v Senátu?* [online]. idnes.cz, 26. května 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <http://ekonomika.idnes.cz/boj-o-hazardni-zakon-v-senatu-di5-/ekonomika.aspx?c=A160526_2248847_ekonomika_rny>.

¹⁴³ BABIŠ, Andrej. *Stenografický zápis 42. schůze PSP ČR* [online]. psp.cz, 1. března 2016 [cit. 16. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/bqbs/b00600101.htm>>.

Návrh tohoto opatření byl projednáván i s EK, která neshledala nepřiměřenost opatření.¹⁴⁴ Další změna se týká i povolování hazardních her, kdy svou roli bude hrát nejen MFČR při zajišťování agendy povolení žadatelů a splnění požadavků, ale zejména taky obce, do jejichž pravomoci bude nově spadat vydání povolení k umístění hry, ale i možnost vyloučení her z jejich území.¹⁴⁵ Dle mého názoru bude tato novinka nejvíce vítána a podporována samotnými obyvateli obcí, kdy v některých lokalitách budou mít obce možnost vymýtit hazard a tím ulevit mnoha občanům, kteří bydlí v blízkosti heren nebo kasin. Významnou změnou je také zřízení centrálního informačního systému, který vytvoří datové spojení s monitorovacím systémem a stane se nově podmínkou provozování všech technických zařízení a internetových her. Výsledkem zřízení centrálního informačního systému má být kontrola dat a tím pádem snížení praní špinavých peněz.

Další změny přinesené novým zákonem se mají promítnout i do oblasti předcházení negativním dopadům spojených s provozem heren, zrušení provozoven se zvláštním provozním režimem, vyloučení hazardu z dalších oblastí (např. zákaz provozování heren na nádražích). Novinkou se má stát zavedení tzv. sebeomezujících opatření, kdy sázející bude mít možnost stanovit si maximální výši sázky a prohry na určité období, ale i maximální dobu účasti na hře. Podle návrhů některých zákonodárců už během poslední novely zákona zazněla potřeba omezení hráčů pobírajících sociální dávky nebo osoby v insolventci. I s tímto nový zákon o hazardu počítá a vytváří rejstřík osob vyloučených z účasti na hazardních hrách.¹⁴⁶

Účinnost zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her byla původně navrhována od 1. ledna 2016.¹⁴⁷ Důležitým prvkem procesu je i notifikace EK, které MFČR zaslalo v dubnu 2014.¹⁴⁸ Notifikační proces byl EK oficiálně ukončen 4. února 2016 a ČR obdržela stanovisko EK k návrhu zákona o hazardních hrách. EK neshledala v tomto návrhu rozpor s právem EU, a tak mohl legislativní proces v ČR pokračovat.¹⁴⁹ K ukončení legislativního procesu balíčku zákonů regulujících hazard došlo 26. května 2016, kdy Senát

¹⁴⁴ *Blokace nelegálních stránek s točícím se válcem rozhodně není ohrožením svobody* [online]. mfcr.cz, 2. května 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/myty-o-blokaci-nelegalniho-hazardu-24561>>.

¹⁴⁵ LEŽATKA, Radek. *Nový zákon přináší průlom v regulaci hazardu* [online]. mfcr.cz, 9. října 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/novy-zakon-prinasi-prulom-v-regulaci-haz-19430>>.

¹⁴⁶ Tamtéž.

¹⁴⁷ Tamtéž.

¹⁴⁸ LEŽATKA, Radek. *Aktuální stav regulace hazardu* [online]. mfcr.cz, 27. března 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/aktualni-stav-regulace-hazardu-20997>>.

¹⁴⁹ ŽUROVEC, Michal. *Projednávání zákona o hazardních hrách může pokračovat* [online]. mfcr.cz, 5. února 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/projednavani-zakona-o-hazardnich-hrach-m-23922>>.

Parlamentu ČR tyto zákony schválil.¹⁵⁰ Prezident ČR Miloš Zeman zákon podepsal 7. června 2016.¹⁵¹

K odložení účinnosti nových zákonů nakonec došlo z důvodu vypsání a nedokončení výběrového řízení na monitorovací systém.¹⁵² Nově je tedy účinnost zákonů plánovaná na 1. leden 2017.

3.3.1 Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

Součástí legislativního procesu v ČR je od roku 2007 tzv. Hodnocení dopadů regulace (dále jen RIA z angl. Regulatory Impact Assessment). RIA se skládá z analýz, které hodnotí dopady všech navrhovaných obecně závazných právních předpisů v průběhu jejich přijímání. V tomto případě se jedná o zhodnocení navrhovaného zákona o hazardních hrách. RIA vytváří analytický podklad pro politické rozhodnutí, a to zda bude návrh zákona přijat nebo ne.¹⁵³ Pro účely této práce je důležitá především vazba českého herního práva na právo EU, tedy zda nová právní úprava hazardního hraní bude v souladu s unijním právem. Podle RIA lze pokládat návrh zákona o hazardních hrách za plně slučitelný s právem EU, jelikož návrh obsahuje rozšíření možnosti zahraniční majetkové účasti na všechny druhy hazardních her, jejichž výčet obsahuje právě zákon o hazardních hrách. Důležitým ustanovením návrhu je umožnění provozování hazardních her všem právnickým osobám se sídlem na území EU bez toho, aby tyto právnické osoby musely zakládat stálou provozovnu v ČR. Mimo to zákonodárci návrhu zákona berou na vědomí i upozornění EK ve věci porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU č. 2009/4482, stanoviska a závěry Ústavního soudu ČR, ale i například doporučení Veřejného ochránce práv.¹⁵⁴ Přijetí zákona o hazardních hrách tak definitivně vyřeší problém rozporu ustanovení českého herního práva s unijním.

3.4 Spolupráce ČR s dalšími členskými státy EU v boji proti hazardu

Rozšíření on-line hazardních her v posledních letech přináší mnohé výzvy a problémy, kterým je potřeba čelit. Právní úprava jednotlivých evropských států je v této oblasti různá,

¹⁵⁰ ŽUROVEC, Michal. *Senát schválil klíčovou regulaci hazardu* [online]. mfcz.cz, 26. května 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/senat-schvalil-klicovou-regulaci-hazardu-25055>>.

¹⁵¹ *Senátní tisk č. 256* [online]. senat.cz, 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/historie?action=detail&value=3885>>.

¹⁵² LEŽATKA, Radek. *Aktuální stav regulace hazardu* [online]. mfcz.cz, 27. března 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/aktualni-stav-regulace-hazardu-20997>>.

¹⁵³ VLÁDA ČR. *Hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. vlada.cz, cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615/>>.

¹⁵⁴ *Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]. vlada.cz, [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>>.

ale zájmy a cíle veřejné politiky jsou státům společné, a proto je vhodné vytvoření spolupráce na celoevropské úrovni, jelikož prostřednictvím poskytování hazardních služeb na internetu vyvstává plno přeshraničních otázek a tato problematika se tak dotýká společně všech evropských států.

To mimo jiné potvrdila i Rada EU ve svých Závěrech ze dne 10. prosince 2010, kdy vyjmenovala oblasti, ve kterých by byla evropská spolupráce efektivní. Jedná se například o sdílení informací o provozovatelích hazardních her, ochranu spotřebitele, nebo sdílení osvědčených postupů pro účinnou regulaci. Také EK označila spolupráci jako jednu z priorit ve svém sdělení „*Příprava uceleného evropského rámce pro online hry*“ z roku 2012. Na základě těchto potřeb byla 27. listopadu 2015 uzavřena Dohoda o spolupráci v oblasti on-line hazardních her, která obsahuje rozsah, postupy a praktická opatření pro spolupráci mezi orgány členských států, a vytváří tak prostor pro konstruktivní spolupráci evropských států. Jedná se o právně nezávazné ujednání, které se vztahuje na organizování hazardních her, dohled, prosazování a dodržování příslušných právních předpisů. V případě předávání osobních údajů mezi státy je jednání v souladu s právními předpisy na ochranu osobních údajů. Veškerá spolupráce je založena na dobrovolném principu.¹⁵⁵ Obsahem dohody jsou i tzv. gateways (informační listy) signatářských států, ve kterých jsou obsaženy např. informace týkající se úloh a pravomocí jednotlivých vnitrostátních orgánů ve vztahu k hazardním hrám, ale i zákonná omezení týkající se ochrany osobních dat.¹⁵⁶

MFČR tuto dohodu podepsalo dne 27. listopadu 2015 za účelem spolupráce s ostatními regulačními orgány s cílem dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitelů, zajištění veřejného pořádku a vytvoření dobrých pracovních vztahů mezi evropskými regulačními orgány a tím usnadnit výkon funkcí. Ze strany MFČR byla uvedena pouze připomínka, že sdílení informací může být odmítnuto v případě nedovolení českým právním řádem. Předávání osobních údajů z ČR je dovoleno pouze do zemí s dostatečnou úrovní ochrany dat.¹⁵⁷

¹⁵⁵ *Cooperation Arrangement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services*. 2015 [cit. 9. listopadu 2016], s. 1. Dostupné na <file:///C:/Users/Doma/Downloads/20160318_FINAL%20Cooperation%20Arrangement.pdf>.

¹⁵⁶ *Ministerstvo financí spolupracuje v regulaci hazardu s evropskými kolegy* [online]. mfcz.cz, 1. prosince 2015 [cit. 9. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/ministerstvo-financi-spolupracuje-v-regu-23208>>.

¹⁵⁷ *Cooperation Arrangement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services*. 2015 [cit. 9. listopadu 2016], s. 44. Dostupné na <file:///C:/Users/Doma/Downloads/20160318_FINAL%20Cooperation%20Arrangement.pdf>.

¹⁵⁷ *Ministerstvo financí spolupracuje v regulaci hazardu s evropskými kolegy* [online]. mfcz.cz, 1. prosince 2015 [cit. 9. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/ministerstvo-financi-spolupracuje-v-regu-23208>>.

Závěr

Práce se zabývá problematikou právní úpravy hazardních her, které jsou z důvodu svého charakteru považovány za specifické služby a jsou tak součástí svobod zaručených jednotným vnitřním trhem EU. Právní úprava těchto čtyř svobod jednotného vnitřního trhu EU je obsažena jak v primárním, tak v sekundárním právu EU, a tím pádem se dotýká i právní úpravy jednotlivých členských států EU. Ačkoliv EU ponechává členským státům prostor pro individuální regulaci hazardu z důvodu odlišných kulturních a sociálních hodnot, přesto musí být tato individuální úprava států v souladu s právem EU, konkrétně v případě hazardních her s ustanoveními zřizovacích smluv upravujícími svobody jednotného vnitřního trhu.

Práce je rozdělena do třech hlavních kapitol. První kapitola obsahuje teoretické vymezení pojmu služba, jelikož je na základě judikatury SDEU provozování i využívání hazardních her považováno za specifický druh služby. Dále kapitola obsahuje vymezení jak obecné definice pojmu hazardní hry, tak definice obsažené v právní úpravě EU i ČR, z důvodu ujištění se, zda jsou hazardní hry chápány stejně nebo rozdílně na úrovni EU a ČR, jelikož by z rozdílného pojetí mohly plynout rozpory v právním řádu ČR.

Druhá kapitola obsahuje analýzu právní úpravy EU hazardních her nejprve v oblasti primárního práva EU, konkrétně úpravy svobod jednotného vnitřního trhu ve zřizovacích smlouvách EU a její aplikace v judikatuře SDEU a dále v oblasti sekundárního práva EU, kdy je to především EK jako strážkyně smluv, která vydává akty zabývající se oblastí hazardních her. Tyto kapitoly jsou navázány na první výzkumnou otázku, která zní: „**Upravuje EU oblast hazardních her v rámci jednotného vnitřního trhu EU?**“ První výzkumnou otázku dotváří hypotéza - EU upravuje problematiku hazardních her v rámci jednotného vnitřního trhu z důvodu statusu hazardních her jako specifických služeb, čímž vytváří mantinely pro právní úpravu členských států EU v této oblasti. Stanovená hypotéza byla potvrzena. Je pravdou, že SDEU zařadil ve věci Schindler problematiku hazardních her do kategorie služeb, a proto se právní akty upravující volný pohyb služeb v rámci jednotného vnitřního trhu vztahují i na hazardní hry. EU upravuje oblast hazardních her obecně jako součást jednotného vnitřního trhu v primárním právu EU, dále je nástrojem právní úpravy i judikatura SDEU, která se stává závaznou pro další podobné případy a třetím nástrojem právní úpravy jsou akty spadající do sekundárního práva EU, konkrétně Zelená kniha o on-line hazardních hrách nebo Doporučení EK č. 2014/478/EU ze dne 14. července 2014 o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami, které ačkoliv nejsou závazné, představují důležitou součást pro utváření právního řádu EU, jelikož na jejich základě mohou být nakonec přijaty právně závazné akty.

Třetí kapitola analyzuje právní regulaci hazardních her na území ČR, vzhledem k tomu, že ČR je členským státem EU a tudíž musí být její právní úprava v souladu s právem EU. Tato kapitola je tak navázána na druhou výzkumnou otázku, a to zda „**Je právní regulace ČR oblasti hazardních her v souladu s právní úpravou EU?**“ Druhou výzkumnou otázku dotvází hypotéza - Právní regulace ČR v oblasti hazardních her není v současné době v souladu s právní úpravou z důvodu zastaralosti právní úpravy ČR a nerefektování závazků vůči EU, a proto je zapotřebí přijetí nového zákona ČR. Stanovená hypotéza byla opět potvrzena, jelikož EU vytváří rámec pro úpravu hazardních her v rámci jednotného vnitřního trhu, který jsou členské státy povinny respektovat a zapracovat do svých právních řádů. Na základě analýzy zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách ve znění pozdějších předpisů a dalších dokumentů zabývajících se například neformálním řízením proti ČR EU pilot č. 6593/14/MARK ze dne 13. 6. 2014, ve kterém EK vyjádřila pochybnosti o souladu českého herního práva s primárním právem EU a judikaturou SDEU, jsem získala odpověď na tuto výzkumnou otázku, a to že současná právní úprava hazardních her v ČR není v souladu s právem EU, ať už z důvodu zastaralosti zákona o loteriích, nerefektování technického vývoje a s tím související provozování her po internetu, nebo z důvodu vytvoření překážky volnému pohybu služeb v důsledku požadavku zřízení sídla firmy provozující hazardní hry v ČR. Proto je součástí třetí kapitoly i analýza nového zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, který reflektuje požadavky EK a odstraňuje tak rozpor mezi českým právním řádem a právem EU.

Cílem práce bylo zhodnotit právní rámec EU na základě analýzy právních předpisů EU a následně aplikovat tento právní rámec na právní řád ČR, čehož bylo vzhledem k výše uvedenému dosaženo.

Seznam citovaných zdrojů

Knižní zdroje:

- BORCHADT, Klaus. *ABC práva Evropské unie*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011. 129 s.
- DRASTÍKOVÁ, Jana, KUBEČKOVÁ, Magdaléna. *Bariéry podnikání na vnitřním trhu EU – aneb Jak zdolat všechny překážky*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, 2008. 108 s.
- EUROPEAN COMMISSION. *Internal market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. 12 s.
- EUROPEAN COMMISSION. *Free movement of goods: Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. 43 s.
- HORVÁTH, Martin. *Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]. vlada.cz, [cit. 17. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>>.
- JOKLOVÁ, Kateřina a kol. *Aktualizovaná a rozšířená pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU*. Praha: Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky, 2008. 74 s.
- JOKLOVÁ, Kateřina. *Pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU*. Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky, 2006. 69 s.
- KRAMÁŘ, Květoslav a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 181 s.
- LYČKA, Martin a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010. 447 s.
- MALAST, Jan, RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 460 s.
- MRAVČÍK, Viktor a kol. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014. 222 s.
- MRAVČÍK, Viktor a kol. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2014*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015. 152 s.
- MRAVČÍK, Viktor a kol. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2016. 172 s.

- POILLOT-PERUZZETTO, Sylvaine, LUBY, Monuque, SVOBODA, Pavel. *Evropské právo a podnik*. Praha: Linde, 2003. 769 s.
- *Příručka k provedení Směrnice o službách*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007. 55 s.
- STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2013. 224 s.
- STEHLÍK, Václav, HAMUL'ÁK, Ondrej, PETR, Michal. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011. 288 s.
- VACEK, Jaroslav. *Identifikace a řešení rizik spojených s hraním hazardních her*. 1. vydání. Úřad vlády České republiky, 2014. 68 s.
- WILLIAMS, Robert. *Prevence problémového hráčství: Komplexní přehled důkazů a zjištěné dobré praxe*. 1. vydání v českém jazyce. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014. 136 s.

Internetové zdroje:

- BABIŠ, Andrej. *Stenografický zápis 42. schůze PSP ČR* [online]. psp.cz, 1. března 2016 [cit. 16. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/bqbs/b00600101.htm>>.
- *Blokace nelegálních stránek s točícím se válcem rozhodně není ohrožením svobody* [online]. mfcz.cz, 2. května 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/myty-o-blokaci-nelegalniho-hazardu-24561>>.
- BROŽ, Jan, NOVOTNÝ, Pavel. *Rakousko tvrdě bojuje proti české regulaci hazardu, má tu své zájmy* [online]. Ekonomika.idnes.cz, 14. září 2014 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <http://ekonomika.idnes.cz/rakousko-proti-ceske-regulaci-hazardu-dhc-eko-zahranicni.aspx?c=A140911_2098300_eko-zahranicni_aba>.
- *Cooperation Arrangement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services*. 2015 [cit. 9. listopadu 2016], 161 s. Dostupné na <file:///C:/Users/Doma/Downloads/20160318_FINAL%20Cooperation%20Arrangement.pdf>.
- ČTK. *Evropská komise se zajímá o úpravu on-line sázení v Česku* [online]. denik.cz, 20. listopadu 2013 [cit. 21. srpna 2016]. Dostupné na

- <<http://www.denik.cz/ekonomika/evropska-komise-se-zajima-o-upravu-on-line-sazeni-v-cesku-20131120.html>>.
- *Evropská komise i Rakousko mají problém s novelou loterního zákona. Poslanci ji musí opravit a do konce října nesmí pokračovat v jejím schvalování* [online]. parlamentnilisty.cz, 25. července 2014 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/Evropska-komise-i-Rakousko-maji-problem-s-novelou-loterniho-zakona-Poslanci-ji-musi-opravit-a-do-konce-rijna-nesmi-pokracovat-v-jejim-schvalovani-328324>>.
 - EVROPSKÁ KOMISE. *Dvacátá devátá výroční zpráva komise o kontrole uplatňování práva EU* [online]. europa.eu, 2011 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0714R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0714R(01))>.
 - EVROPSKÁ KOMISE. *Shrnutí pro veřejnost - Online hazardní hry v EU – návrh akčního plánu*. 2012 [cit. 7. listopadu 2016], 2 s. Dostupné na <file:///C:/Users/Veronika/AppData/Local/Temp/121023_citizens-summary_cs.pdf>.
 - FIEDLER, Karel. *Stenografický zápis 42. schůze PSP ČR* [online]. psp.cz, 1. března 2016 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/s042007.htm>>.
 - GLOGAR, Martin. *Novela zákona o loteriích* [online]. pravni prostor.cz, 20. ledna 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.pravni prostor.cz/zmeny-v-legislative/vyslo-ve-sbirce-zakonu/novela-zakona-o-loteriich>>.
 - *Hazardní zákony míří do třetího čtení* [online]. mfcr.cz, 12. dubna 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/hazardni-zakony-miri-do-tretiho-cteni-24547>>.
 - HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČR. *Připomínky k materiálu Ministerstva financí ČR, návrh zákona o provozování hazardních her*, č.j, 113/6000/2014 [online]. apps.odok.cz, 6. listopadu 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.
 - KALOUSEK, Miroslav. *Stenografický zápis 31. schůze PSP ČR* [online]. psp.cz, 30. září 2015 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/s031285.htm>>.
 - *Kocourkov v hazardu? Kontroverzní novela loterijního zákona míří do sněmovny* [online]. parlamentnilisty.cz, 6. června 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na

- <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Kocourkov-v-hazardu-Kontroverzni-novela-loterijnihozakona-miri-do-snemovny-322122>>.
- KOLASSA, Doris. *Volný pohyb kapitálu* [online]. europa.eu, květen 2016 [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <http://www.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.6.html>.
 - *Komise žádá členské státy – při regulaci služeb hazardních her zajistit soulad s právními předpisy EU* [online]. cuni.cz, [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.cuni.cz/UK-6089.html>>.
 - *Komise žádá členské státy, aby při regulaci hazardních her zajistily soulad s právními předpisy EU* [online]. parlamentnimagazin.cz, [cit. 21. srpna 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnimagazin.cz/komise-zada-clenske-staty-aby-pri-regulaci-sluzeb-hazardnich-her-zajistily-soulad-s-pravnimi-predpisy-eu/>>.
 - *Kontroverzní novela prošla prvním čtením* [online]. parlamentnilisty.cz, 18. července 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Kontroverzni-novela-prosla-prvnim-ctenim-327436>>.
 - LEŽATKA, Radek. *Aktuální stav regulace hazardu* [online]. mfcz.cz, 27. března 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/aktualni-stav-regulace-hazardu-20997>>.
 - LEŽATKA, Radek. *Nový zákon přináší průlom v regulaci hazardu* [online]. mfcz.cz, 9. října 2014 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/novy-zakon-prinasi-prulom-v-regulaci-haz-19430>>.
 - *Ministerstvo financí spolupracuje v regulaci hazardu s evropskými kolegy* [online]. mfcz.cz, 1. prosince 2015 [cit. 9. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/ministerstvo-financi-spolupracuje-v-regu-23208>>.
 - MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU za rok 2014* [online]. isap.vlada.cz, 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <[https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2014.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2014.pdf)>.

- NOVOTNÝ, Pavel. *Hazardní zákon přerostl v „boj o svobodu internetu“*. *Uspěje Babiš v Senátu?* [online]. idnes.cz, 26. května 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <http://ekonomika.idnes.cz/boj-o-hazardni-zakon-v-senatu-di5-/ekonomika.aspx?c=A160526_2248847_ekonomika_rny>.
- ODBOR VNITŘNÍHO TRHU A SLUŽEB EU. *Implementace směrnice o službách* [online]. mpo.cz, 6. června 2007 [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <<http://www.mpo.cz/dokument31233.html>>.
- ODBOR VNITŘNÍHO TRHU A SLUŽEB EU. *Oblast působnosti směrnice o službách na vnitřním trhu*. [online]. mpo.cz, 9. ledna 2006 [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <<http://www.mpo.cz/zprava23632.html>>.
- Oznámení č. 2014/198/CZ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů ze dne 24. dubna 2014 [online]. europa.eu, 24. dubna 2014 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/cs/search/?trisaction=search.detail&year=2014&num=198>>.
- *Pozměňovací návrh poslance Marka Černocho k návrhu poslance Jana Volného na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 437)* [online]. psp.cz, 6. října 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<file:///C:/Users/Veronika/AppData/Local/Temp/00128169.pdf>>.
- *Předpis 186/2016 Sb.* [online]. psp.cz, [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=186&r=2016>>.
- *Předpis 202/1990 Sb.* [online]. psp.cz, [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1990&cz=202>>.
- *Senátní tisk č. 256* [online]. senat.cz, 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pszenat/historie?action=detail&value=3885>>.
- SCHWARZ, Jiří a kol. *Regulace hazardu v ČR – východiska, podoba a dopady změn v legislativě* [online]. CETA, 2015 [cit. 9. listopadu 2016]. Dostupné na <<file:///C:/Users/Veronika/Desktop/regulace%20hazardních%20her%20v%20ČR%20-%20východiska,%20podoba%20legislativy%20CETA.pdf>>.
- SLOVNÍK CIZÍCH SLOV. *Diskriminace* [online]. slovník-cizich-slov.abz.cz, [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/hledat?cizi_slovo=diskriminace&typ_hledani=prefix>.

- *Stanoviska k zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů - od 1.1.2012* [online]. mfer.cz, 6. září 2013 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfer.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/stanoviska/stanoviska-k-zakonu-c-2021990-sb-o-loter-10505>>.
- ŠUCHMAN, Jaroslav. *Přeshraniční poskytování služeb online hraní – již brzy svobodně(ji)?* [online]. epravo.cz, 23. července 2013 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/preshranicni-poskytovani-sluzeb-online-hrani-jiz-brzy-svobodneji-91738.html>>.
- URBAN, Luděk. *Volný pohyb služeb* [online]. euroskop.cz, [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8735/sekce/volny-pohyb-sluzeb/>>.
- *Vláda ČR začala podnikat kroky k úpravě loterijního zákona* [online]. poker.cz, 15. března 2013 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.poker.cz/zpravodajstvi/archiv-novinek/2013-03/vlada-cr-zacala-podnikat-kroky-k-uprave-loterijniho-zakona-150313986.php>>.
- VLÁDA ČR. *Hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. vlada.cz, cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615/>>.
- *Zastupování ČR před Soudním dvorem EU – databáze vládního zmocněnce* [online]. isap.vlada.cz, 2011 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>>.
- *Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]. vlada.cz, [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>>.
- *Zelené knihy* [online]. BOZPinfo.cz, [cit. 19. července 2016]. Dostupné na <http://www.bozpinfo.cz/utf/zelene_knihy/>.
- ŽUROVEC, Michal. *Návrhy zákonů o regulaci hazardu musí odolat lobbistickým tlakům* [online]. mfer.cz, 11. listopadu 2015 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.mfer.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/navrhy-zakonu-o-regulaci-hazardu-musi-od-23009>>.
- ŽUROVEC, Michal. *Projednávání zákona o hazardních hrách může pokračovat* [online]. mfer.cz, 5. února 2016 [cit. 19. října 2016]. Dostupné na <<http://www.mfer.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/projednavani-zakona-o-hazardnich-hrach-m-23922>>.

- ŽUROVEC, Michal. *Projednávaní zákona o hazardních hrách může pokračovat* [online]. mfcz.cz, 5. února 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/projednavani-zakona-o-hazardnich-hrach-m-23922>>.
- ŽUROVEC, Michal. *Senát schválil klíčovou regulaci hazardu* [online]. mfcz.cz, 26. května 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/senat-schvalil-klicovou-regulaci-hazardu-25055>>.
- ŽUROVEC, Michal. *Vláda schválila zákony ministerstva financí, které znamenají průlom v oblasti hazardu* [online]. mfcz.cz, 29. července 2015 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/vlada-schvalila-zakony-ministerstva-fina-22150>>.

Právní předpisy ČR:

- Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.
- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 380/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod.

Právní akty EU:

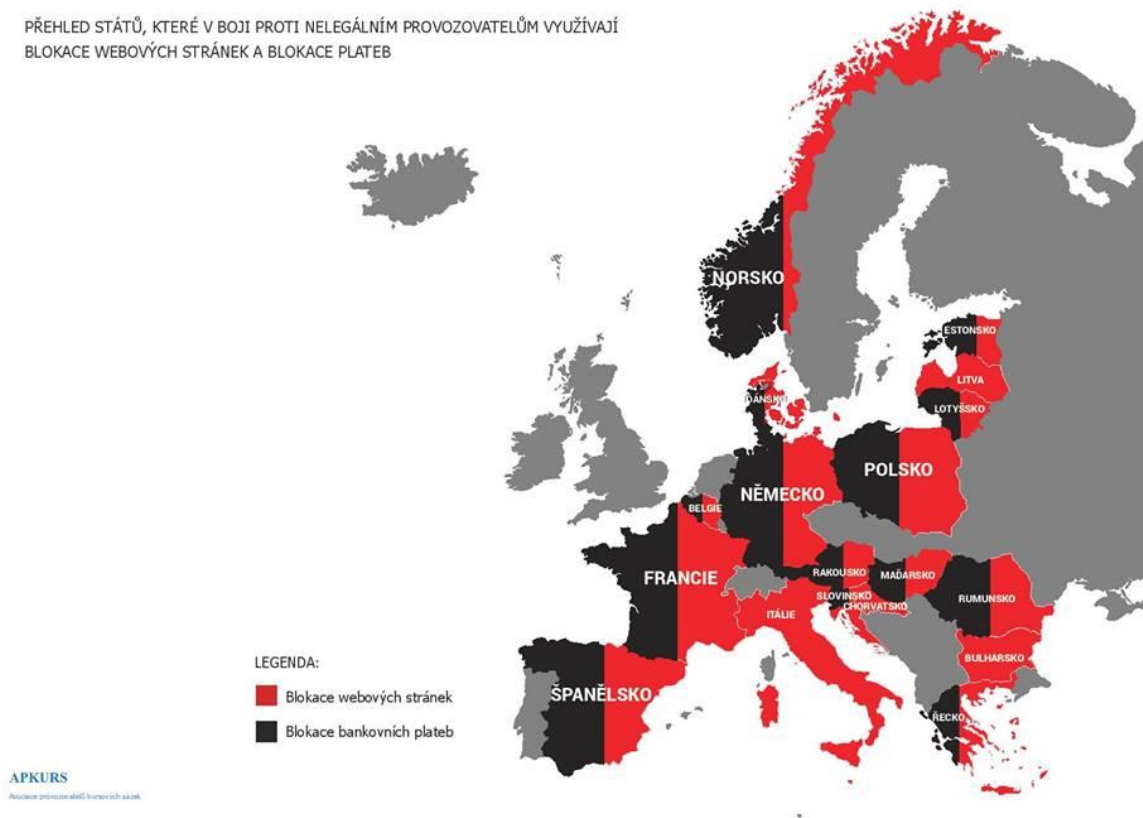
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry COM/2012/0596 ze dne 23. října 2012.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.
- Smlouva o EU.
- Smlouva o fungování EU.
- Usnesení Evropského parlamentu č. 2011/2084(INI) ze dne 15. listopadu 2011 o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu.

- Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu ze dne 24. března 2011.
- Rozsudek SDEU ze dne 24. března 1994, sp. zn. C-275/92, Schindler.
- Rozsudek SDEU ze dne 21. září 1999, sp. zn. C-124/97, Läära.
- Rozsudek SDEU ze dne 21. října 1999, sp. zn. C-67/98, Zenatti.
- Směrnice 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.
- Rozsudek SDEU ze dne 6. března 2007, sp. zn. C-338/04, Gambelli.
- Rozsudek SDEU ze dne 6. března 2007, sp. zn. C-338/04, Placanica.
- Doporučení Komise č. 2014/478/EU ze dne 14. července 2014 o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her on-line a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami.
- Směrnice EP a Rady č. 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti.
- Směrnice 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Přílohy

Příloha č. 1 – Přehled států, které v boji proti nelegálním provozovatelům využívají blokace webových stránek a blokace plateb

PŘEHLED STÁTŮ, KTERÉ V BOJI PROTI NELEGÁLNÍM PROVOZOVATELŮM VYUŽÍVAJÍ
BLOKACE WEBOVÝCH STRÁNEK A BLOKACE PATEB



Zdroj: *Blokační mapa Evropy* [online]. mfcz.cz, 2016 [cit. 10. listopadu 2016]. Dostupné na <file:///C:/Users/Veronika/AppData/Local/Temp/Letak_2016-04-14_Blokacni-Mapa-Evropy-1.pdf>.

Shrnutí a klíčová slova

Název: Analýza právní regulace hazardních her Evropskou unií v rámci jednotného vnitřního trhu a její dopady na české herní právo

Klíčová slova: hazardní hry, loterie, služby, Evropská unie, jednotný vnitřní trh, Česká republika

Shrnutí: Fenomén hazardních her je jevem spojeným s negativními vlivy, jako například praní špinavých peněz, nelegální provozování hazardních her a s tím související neodvádění daní, kriminalita a další. Z těchto důvodů je potřeba právní regulace jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států EU, aby byla vytvořena a zaručena právní ochrana států i občanů EU – hráčů i legálních provozovatelů hazardních her. Podle rozsudku SDEU ze dne 24. března 1994, sp. zn. C-275/92 Schindler jsou hazardní hry podřazeny pod pojem služeb jednotného vnitřního trhu, a z toho důvodu jsou na úrovni EU upraveny pouze obecně v primárním právu EU v ustanoveních o svobodách jednotného vnitřního trhu, v sekundárním právu EU se v odvětví hazardních her jedná především o právně nezávazné dokumenty, sloužící k veřejným diskusím a upozorněním na problematiku. Z důvodu zvláštní povahy hazardních her ponechává EU členským státům prostor pro vlastní právní úpravu hazardních her vyplývající z rozdílných kulturních a sociálních hodnot. Tato úprava členských států ale musí být v souladu s právem EU, jinak řečeno, nesmí být v rozporu s unijními ustanoveními zakládajícími právo volného pohybu služeb, zboží, osob, kapitálu a plateb nebo svobody usazování. V právním řádu ČR se problematikou zabývá především zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, který už ale vzhledem k technickému pokroku (neupravuje on-line hazardní hry) a také k požadavkům ze strany EU (vytváří překážku volného pohybu služeb a svobody usazování) není dostačující.

Práce se skládá ze tří kapitol. První kapitola se zabývá teoretickým vymezením a definováním pojmů, které tvoří základnu celé práce – jedná se o pojem volný pohyb služeb (SDEU judikoval podřazení hazardních her pod služby) a dále o pojem hazardních her. Na konci kapitoly je nastíněn vztah hazardních her ke všem svobodám jednotného vnitřního trhu EU. Druhá kapitola je zaměřena na analýzu právní úpravy ze strany EU. Jedná se o důležitou část práce vzhledem k tomu, že reflektuje první výzkumnou otázku, a to zda EU upravuje oblast hazardních her v rámci jednotného vnitřního trhu EU? Druhá kapitola je proto členěna na podkapitoly zabývající se právní úpravou obsaženou v primárním právu EU (SFEU), včetně aplikace ustanovení v judikatuře SDEU a podkapitoly věnující se právu sekundárnímu,

především aktům EK, jelikož právě EK vykonává dohled nad souladem právních řádů členských států EU a právem EU.

Neméně důležitou je i třetí kapitola reagující na druhou výzkumnou otázku, a to zda je právní regulace ČR v oblasti hazardních her v souladu s právní úpravou EU? Proto je třetí kapitola tvořena poznatky ze současné české právní úpravy (zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů) a dále nového zákona (zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách) s účinností od 1. ledna 2017, který má nahradit stávající zákon a odstranit tak existující nesoulad s právem EU. Výsledkem práce je tak analýza právních předpisů EU a následná aplikace tohoto právního rámce na právní řád ČR.

Abstract and keywords

Title: Analysis of legislation regulating gambling within the European Union single market and its impact on the Czech gaming law

Keywords: gambling, lottery, services, European Union, Unified Single Market, Czech Republic

Abstract:

The phenomena of gambling is connected with the negative influence such as money laundering, criminality, illegal provision of gambling which brings the issue of not taking a tax, etc. For the reasons stated above, there is a need for legal regulation on both levels; the EU and all of the EU member states, to create and guarantee legal protection of the states and citizens of the EU – gamblers and legal operators of gambling. According to the judgement of the ECJ on 24th March 1994 f. no. C-275/92 Schindler, gambling is subordinated to the term services of the unified single market, due to this fact they are regulated only generally in primary law of the EU in the enactments of freedom of unified single market. The secondary law of the EU, in the sector of gambling, deals mainly with legally non-binding documents which serve as a notice of the issue and it is used for the public discussions. The EU lets its member states to keep the space for their own legal adjustment of gambling which arises from culturally and socially different values, due to the specific nature of gambling. This adjustment of the EU member states must be in conformity with the law of the EU, in other words it cannot be incompatible with union provisions founding the law of the free movement of services, goods, persons, capital and payments or freedom of settling. In the legal code of the Czech Republic, this issue is dealt with mainly in the law No. 202/1990 of the statute book, concerned with lotteries and other similar games, which is no more sufficient because it does not regulate on- line gambling and it forms an obstacle to the free movement of services and freedom of settling therefore it also not sufficient for the requirements of the EU.

The work is divided into three chapters. The first chapter deals with the definition and specification of the terms that are vital for this work; free movement of services and gambling. At the end of this chapter, there is an outline of the relations between gambling and all of the freedoms of the unified single market of the EU. The second chapter is focused on the analyses of the legislations which were made by the EU. It is very important part of the work in view of the fact that it reflects the first research question; with which tools does the EU adjust the

field of gambling within the unified single market? This is the reason why is this chapter divided into two subchapters dealing with the legal adjustment which is encompassed in the primary law of the EU (TFEU) and dealing with the secondary law, mainly focusing on the acts of EC because EC carries out a monitoring of conformity of the legal codes of the EU members and the EU.

The third chapter responds to the second research question; is the Czech legal regulation in the field of gambling in compliance with the legal regulation of the EU? For this reason, this chapter contains the findings from the contemporary Czech legal regulation and the new law considering gambling effective from 1st January 2017 which should substitute current law and remove the inconsistency with the EU law. The result of this diploma thesis is the analysis of the legal regulations of the EU and the application of this legal framework on the legal code of the Czech Republic.