

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Václav Ulrich

Správní trestání v oblasti hazardních her

Disertační práce

Školitel: Prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy - Správní právo a správní věda

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 16.3.2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 705 874 znaků včetně mezer.

V Praze dne

.....
Mgr. Václav Ulrich

Poděkování

Děkuji Prof. JUDr. Richardu Pomahačovi, CSc. za velmi cenné rady a připomínky, které mi při vedení této disertační práce udělil a za inspirativní konzultace, které významným způsobem přispěly k jejímu dokončení.

Zároveň chci poděkovat své rodině za neutuchající podporu a zejména pak své partnerce za nekonečnou trpělivost, bez níž bych tuto práci nemohl nikdy dokončit.

Zvláštní poděkování pak patří mým dvěma synům, kteří svým narozením dali všemu ten správný smysl.

Tato práce byla zpracována s finanční podporou a v rámci projektu „Regulace přeshraničního provozování online hazardních her“ GA UK č. 1108616/2016, realizovaného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v letech 2016–2018.

Obsah

1. Úvod	7
1.1. Základní východiska a cíl práce	7
1.2. Použité zdroje.....	10
1.3. Struktura práce.....	12
2. Veřejnoprávní regulace hazardních her – základ správního trestání	17
2.1. Primární regulace hazardních her	18
2.2. Další regulační nástroje provozování hazardních her	20
2.2.1. Regulace reklamy a její dopady na provozování hazardních her	21
2.2.2. Regulace hazardních her prostřednictvím OZV	26
3. Kategorizace hazardních her	30
3.1. Druhy hazardních her legálně provozovaných v České republice.....	30
3.1.1. Loterie	33
3.1.2. Kursová sázka.....	36
3.1.3. Totalizátorová hra.....	41
3.1.4. Bingo.....	42
3.1.5. Technická hra	43
3.1.6. Živá hra	47
3.1.7. Tombola.....	49
3.1.8. Turnaj malého rozsahu.....	50
3.2. Kategorizace prostředí, ve kterých jsou hazardní hry provozovány.....	52
3.2.1. Regulace provozování hazardních her ve fyzickém prostředí	53
3.2.1.1. Vnější vzhled herních prostorů.....	55
3.2.1.2. Optimalizace provozování živé hry	58
3.2.2. Regulace provozování internetových her	63
3.2.2.1. Internetové hazardní hry ve světle ZOLO.....	64
3.2.2.2. ZHH – koncepční úprava provozování internetových hazardních her	66
4. Správní dozor nad provozováním hazardních her v ČR	72
4.1. Hmotněprávní východiska výkonu správního dozoru nad hazardními hrami.....	73
4.1.1. Dozorčí orgány.....	73
4.1.2. Dozorované subjekty	75
4.1.3. Předmět správního dozoru nad hazardními hrami	77
4.2. Kontrolní část správního dozoru nad hazardními hrami.....	78
4.2.1. Základní náležitosti kontroly nad provozováním hazardních her	79
4.2.2. Dozorčí oprávnění a povinnosti dle kontrolního řádu a ZHH	84
4.3. Nápravné prostředky dle ZHH	92
4.3.1. Výzva ke splnění podmínek pro vydání povolení.....	93

4.3.2.	Zrušení povolení	94
4.3.3.	Blokace nelegálních internetových her	97
5.	Hazardní přestupky	102
5.1.	Obecná charakteristika hazardních přestupků	102
5.2.	Základy odpovědnosti za hazardní přestupky	104
5.2.1.	Objekt hazardních přestupků	105
5.2.2.	Objektivní stránka hazardních přestupků	106
5.2.3.	Subjekt hazardních přestupků	109
5.2.4.	Subjektivní stránka hazardních přestupků	119
5.2.5.	Materiální znak hazardních přestupků	129
5.3.	Obecné hazardní přestupky	136
5.3.1.	Provozování nepovolených či neohlášených hazardních her	136
5.3.2.	Porušování podmínek základního povolení a herního plánu	148
5.3.3.	Poskytování výhod a přijímání nepeněžitého vkladu	153
5.3.4.	Jiné obecné hazardní přestupky	156
5.4.	Zvláštní hazardní přestupky	160
5.4.1.	Hazardní přestupky v rámci loterií a kursových sázek	160
5.4.2.	Hazardní přestupky v herních prostorech	163
5.4.2.1.	Správní postih vnějšího vzhledu herního prostoru	163
5.4.2.2.	Zajištění provozování živé hry v kasinu	170
5.4.3.	Hazardní přestupky v oblasti internetových her	175
5.5.	Správní tresty za hazardní přestupky	178
5.5.1.	Pokuty	179
5.5.2.	Zákaz činnosti	184
5.5.3.	Propadnutí a zabránění věci	189
5.6.	„Kvazihazardní“ přestupky aneb správní trestání spojené s hazardními hrami dle jiných právních předpisů	192
5.6.1.	Správní trestání v oblasti reklamy na hazardní hry	193
5.6.2.	Správní trestání obcí dle ZOHS	196
6.	Procesní aspekty hazardních přestupků	202
6.1.	Věcná a místní příslušnost	202
6.2.	Postup před zahájením a zahájení řízení o hazardních přestupcích	204
6.3.	Specifika spojená s průběhem řízení o hazardních přestupcích	207
6.3.1.	Ústní jednání	207
6.3.2.	Protokol o kontrole a jeho význam v řízeních o hazardních přestupcích	210
6.3.3.	Další důkazní prostředky s přihlédnutím k zásadě <i>nemo tenetur</i>	214
7.	Vybrané aspekty správního postihu přeshraničního provozování hazardních her	218

7.1.	Evropský pohled na postih nelegálního provozování internetových her.....	220
7.2.	Kolizní případy rozdílných regulačních podmínek národních právních řádů.....	224
7.3.	Možnosti přeshraničního vymáhání práva v oblasti internetových her.....	230
7.3.1.	Základní východiska z pohledu evropského práva.....	231
7.3.2.	Národní nástroje postihu nelegálního přeshraničního provozování.....	235
7.3.3.	Vymáhání sankcí v rámci přeshraniční regulace – představy vs. realita.....	245
8.	Závěr.....	252
8.1.	Správní trestání nelegálního hazardu – efektivita až na prvním místě.....	252
8.2.	Správní trestání legálního hazardu ve světle vybraných principů správního práva trestního.....	262
8.3.	Budoucí směr - cesta od postihu k prevenci a nápravě.....	272
9.	Seznam použité literatury a pramenů.....	276
9.1.	Publikace a odborné články.....	276
9.2.	Seznam použitých internetových zdrojů.....	279
9.3.	Seznam použitých právních předpisů.....	280
9.3.1.	České právní předpisy včetně důvodových zpráv a sněmovních tisků.....	280
9.3.2.	Evropské a unijní předpisy.....	282
9.3.3.	Zahraníční právní předpisy.....	283
9.4.	Judikatura evropských a českých soudů a rozhodovací praxe MF, GŘC a dalších správních orgánů.....	283
9.4.1.	České soudy.....	283
9.4.2.	SDEU.....	286
9.4.3.	Rozhodnutí MF.....	286
9.4.4.	Rozhodnutí GŘC.....	287
9.4.5.	Rozhodnutí ÚOHS.....	288
9.4.6.	Rozhodnutí jiných správních orgánů.....	288
9.5.	Seznam ostatních zdrojů.....	288
10.	Seznam zkratk.....	295
11.	Abstrakt – Správní trestání v oblasti hazardních her.....	298
12.	Abstract – Administrative Sanctions in The Field of Gambling.....	300

1. Úvod

1.1. Základní východiska a cíl práce

I přesto, že jsem měl v úmyslu se na úvod své práce vyvarovat otřepaných frází týkajících se téměř až imanentní přítomnosti hazardních her v rámci lidské společnosti od jejího samotného počátku, nemohu si na úvod této práce odpustit drobnou poznámku týkající se spíše než historických projevů hazardních her v rámci společnosti, otázky samotného vztahu, který společnost vůči hazardním hrám zaujímá. Je to právě postoj společnosti k provozování hazardních her, který je v mnoha ohledech určujícím kritériem nejen pro obsah regulačních povinností, ale rovněž i pro uplatňování správně-trestní odpovědnosti za jejich případné porušení.

Existuje pochopitelně celá řada způsobů, jakým mohou být hazardní hry jako takové definovány. Jedna z těchto definic vymezuje hazardní hru jako činnost společensky zbytečnou, nemorální a nebezpečnou, vyvolávající po úhradě peněžitého vkladu v účastnících naději na výhru, která závisí, byť jen částečně, na náhodě.¹ Tato definice hazardních her velmi přiléhavým způsobem vystihuje vztah většinové společnosti k provozování hazardních her. Vzhledem k tomu, že společnost, či přesněji řečeno stát, vyjadřuje svůj postoj k regulaci jakékoliv lidské činnosti, u které je s ohledem na ochranu veřejných zájmů nutno nastavit určitá pravidla, prostřednictvím norem veřejného práva, pak jsem toho názoru, že toto společenské vnímání provozování hazardních her se musí do jejich regulace zcela nezbytně promítnout. Samotný vztah státu (nikoliv společnosti) a hazardních her pak J.B. Darracq vystihuje znovu poměrně výstižným způsobem, když uvádí, že „*Stát a hry vytváří letitý pár se složitými a paradoxními vztahy. Z tohoto vztahu vzniklo nejen specifické právní odvětví se specifickými pravidly, ale také hospodářské odvětví produkující zejména ve vztahu k státu významný ekonomický prospěch*“.² Již z tohoto obecného závěru je možné dovodit, že vztah mezi hazardními hrami a státem, resp. společnostmi jako takovou je velmi komplikovaný. Ačkoliv je ze strany společnosti na provozování hazardních her mnohdy nahlíženo s nedůvěrou či strachem,³ stát jakožto primární nositel veřejné správy je nucen z různých důvodů tento strach a nedůvěru překonat a prostřednictvím veřejnoprávní regulace vytvořit podmínky pro provozování hazardních her v takové míře a takovým způsobem, které budou

¹ DARRACQ, Jean-Baptiste. *L'Etat et le jeu – Étude de droit français*. Aix-en-Provence: PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX MARSEILLE, 2008, s. 23. ISBN 978-2-7314-0595-8.

² Viz Tamtéž s. 15.

³ Viz VILA, Jean-Baptiste. *État et jeux d'argent: Les jeux sont-ils faits ?*. Paris: L'Harmattan, 2014. s. 21. ISBN 978-2-343-03632-8.

v souladu s ochranou veřejného pořádku a zdraví a zároveň umožní státu získávat z této činnosti adekvátní majetkový prospěch.

Vztah ČR k hazardním hrám dlouho tomuto schématu odolával, kdy ČR zaujímal z regulačního hlediska spíše benevolentnější přístup, což se odráželo na poměrně razantním rozšíření hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí na konci první a na začátku druhé dekády druhého tisíciletí. Tento rozmach provozování hazardních her, který se projevil zejména prakticky nijak neregulovaným masovým rozšířením technických herních zařízení nejružnějšího typu,⁴ měl za následek, že většina tuzemské společnosti začala na hazardní hry pohlížet jako na společensky krajně nebezpečný fenomén, který by měl být v ideálním případě zcela eliminován. Tento postoj tuzemské společnosti k provozování hazardních her pak nejlépe vystihuje náleží ÚS ze dne 7.9.2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v jehož rámci se ÚS vyjádřil tak, že je „*notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.*“⁵ Toto vyjádření ÚS pak v určitém ohledu předznamenalo způsob, jakým bude nejen veřejnost, ale rovněž i příslušné orgány veřejné správy, nahlížet na provozování hazardních her jako celek, přičemž tento pohled je i v dnešní době stále velmi aktuální.

Je zcela nepochybné, že provozování hazardních her představuje velmi specifickou oblast lidské činnosti, a to zejména co do povahy poskytovaných služeb, velmi často cílících na základní lidské potřeby po snadném výdělku či po krátkodobém emočním vzruchu, který může (avšak nemusí) přinést hráči finanční profit, kdy spotřebitel za jím utracené peněžní prostředky tak *de facto* nenakupuje žádný hmotný statek nýbrž právě již zmiňovanou možnost (nadějí) získání výhry. Právě tato specifická povaha poskytovaných služeb ve spojení s riziky vyplývajícími z nadměrné či nijak nekontrolované účasti na hazardních hrách pak zcela

⁴ V roce 2012 bylo dle na území ČR povoleno celkem 78 954 technických herních zařízení. Viz MRAVČÍK, Viktor, Jakub ČERNÝ, Zuzana LEŠTINOVÁ, Pavla CHOMYNOVÁ, Kateřina GROHMANNOVÁ, Šárka LICEHAMMEROVÁ, Aleš ZIEGLER a Veronika KOCAREVOVÁ. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, s. 34, ISBN 978-80-7440-111-4.

⁵ Viz náleží ÚS ze dne 7.9.2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 37. To, že na škodlivosti hazardních her pro společnost panuje široký konsenzus nejen na území ČR, ale napříč členskými státy EU pak vyplývá i ze zvláštního oprávnění, kterému se dostává od SDEU členskými státy, který s ohledem na zvláštní povahu hazardních her přiznává při regulaci daného odvětví tato oprávnění: „*V tomto kontextu mohou zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, odůvodnit existenci dostatečné posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku*“ (rozsudek SDEU ze dne 6. 11. 2003 ve věci Gambelli, C 243/01, bod 63, jakož i rozsudek SDEU ze dne 6.3.2007 ve věci Placanica, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, bod 47).

dostatečně odůvodňují, proč provozování hazardních her patří v rámci veřejnoprávní regulace mezi oblasti s nejpřísnějšími podmínkami pro samotný výkon této činnosti.

Hlavním cílem této práce je zhodnocení, jakým způsobem je aplikováno správní trestání v oblasti provozování hazardních her z pohledu naplnění základních principů a institutů správního práva trestního a dále pak i posouzení, do jaké míry přispívá správní trestání k naplňování smyslu a účelu veřejnoprávní regulace této oblasti, a to vždy na konkrétních případech a situacích, v jejichž rámci dochází k naplňování skutkových podstat jednotlivých hazardních přestupků. S tímto hlavním cílem pak souvisí další otázky, na které se budu prostřednictvím své práce snažit poskytnout odpověď a které úzce souvisí s výše uvedeným společenským vnímáním provozování hazardních her a jeho projevy v rámci samotné regulace. Těmito otázkami mám pak konkrétně na mysli, jakým způsobem se v rámci aplikace správního trestání projevuje specifičnost a rigidnost samotného normativního rámce upravujícího provozování hazardních her a dále pak zda-li jsou správní orgány v rámci výkonu správního trestání ve vztahu k provozování hazardních her imunní vůči veskrze negativnímu celospolečenskému pohledu na tuto činnost nebo mají tendenci tomuto pohledu podléhat a přihlížet k němu při uplatňování správně-trestní odpovědnosti v této oblasti.

Zcela přirozeně se v souvislosti s tématem předložené práce nabízí otázka, z jakého důvodu je tato práce věnována právě správnímu trestání aplikovanému ve vztahu k provozování hazardních her, a nikoliv například obecné podobě regulace tohoto odvětví. Na jedné straně mě k tomuto tématu přivedla skutečnost, že se jedná o téma, kterému se v tomto rozsahu v rámci odborné literatury doposud žádný autor nevěnoval, v důsledku čehož věřím, že případný čtenář se bude moci prostřednictvím této práce seznámit se specifiky, která jsou s provozováním hazardních her spojená, a to i z jiného než čistě regulačního pohledu. Tato skutečnost se pak musela pochopitelně projevit v dostupnosti relevantní odborné literatury, kde jsem musel čerpat zejména z pramenů týkajících se obecné úpravy správního trestání, resp. obecné úpravy regulace provozování hazardních her. Dalším důvodem, který mne motivoval ke zpracování tohoto tématu je mé přesvědčení, že právě skrze podrobnou analýzu správního trestání v určité regulované oblasti je možné odhalit slabá místa v této veřejnoprávní regulaci, spočívající např. v nepřesném vymezení regulačních povinností, jejich nesprávné aplikaci ze strany příslušných správních orgánů či neschopnosti adresátů těmito povinnostem přizpůsobit výkon své činnosti. V této souvislosti by pak tato práce mohla přispět ke zkvalitnění samotné právní úpravy provozování hazardních her nebo způsobu, jakým je zajišťováno její dodržování ze strany příslušných orgánů veřejné správy.

Za účelem dosažení uvedeného cíle jsem pro tvorbu této práce využíval zejména metod rešerší a analýz. První z těchto metod byla využita primárně ve vztahu k odborné literatuře, rozhodovací praxi správních orgánů a související judikatuře správních soudů, ÚS či SDEU. Metoda analýzy pak byla uplatněna především ve vztahu k individuálním správním či soudním rozhodnutím, kdy výstupy z jejich analýzy pak nejsou prezentovány toliko ve vztahu ke konkrétnímu případu, nýbrž jsou vždy přiřazeny ke konkrétním posuzovaným aspektům správního trestání v rámci provozování hazardních her. Konkrétně je pak tato metoda využita k posouzení toho, jakým způsobem se obecné znaky přestupků promítají do konkrétních případů porušení norem hazardního práva, resp. k posouzení okolností, za kterých k porušení těchto norem zpravidla dochází, obranné argumentace obviněných subjektů a samozřejmě také způsobu, jakým příslušné správní orgány dovozují jejich správně-trestní odpovědnost. V určitých dílčích pasážích této práce je pak použita i metoda komparace, a to zejména ve vztahu k otázkám spojeným s legislativními změnami v oblasti obecného správního práva trestního a v oblasti regulace provozování hazardních her, ke kterým došlo v průběhu přípravy této práce v rámci let 2016 a 2017.

1.2. Použité zdroje

Uvedené metody a jejich využití v rámci této práce již nastiňují i výčet informačních zdrojů, které byly v rámci přípravy předkládané práce použity. Jedním ze základních informačních zdrojů jsou z pohledu této práce právní předpisy upravující správní trestání, provozování hazardních her, jakož i další oblasti, které s provozováním hazardních her souvisí. V rámci právních předpisů, a to zejména těch obsahujících základní regulační podmínky provozování hazardních her, jsem nemohl opominout výkladová stanoviska či metodické pokyny vydávané zejména MF nebo GŘC. I přesto, že v konečném důsledku nejsou tato stanoviska či pokyny pro adresáty veřejnoprávní regulace přímo závazná, v rámci aplikace správního trestání v oblasti provozování hazardních her k nim příslušné správní orgány velmi často přihlížejí a vytvářejí z nich v určitém smyslu další pramen regulace. Dalším zdrojem informací ohledně regulace provozování hazardních her jsou regulační podmínky obsažené v rámci základních povolení vydávaných MF. Tyto závazné podmínky v mnoha ohledech doplňují zákonné povinnosti a upřesňují je ve vztahu ke konkrétnímu druhu hazardní hry, resp. k hernímu prostředí, ve kterém je provozována. Vedle tuzemských právních předpisů jsem v rámci této práce využíval i zahraniční právní předpisy, a to zejména úpravu postihu nelegálně provozovaných hazardních her. Poslední skupinu právních předpisů,

kteře jsou zohledněny v rámci předkládané práce jsou pak právní předpisy EU či relevantní mezinárodní úmluvy.

Dalším stěžejním informačním zdrojem jsou pak jednotlivá správní rozhodnutí vydaná v rámci výkonu správního trestání a rovněž i související judikatura příslušných soudních orgánů. Pokud jde o správní rozhodnutí, pak základním stavebním kamenem jsou v tomto smyslu správní rozhodnutí orgánů celní správy a MF ve věci hazardních přestupků dle ZHH. Ve vztahu k těmto správním rozhodnutím ale bylo nutné se v rámci přípravy této práce vypořádat se skutečností, že všechna tato správní rozhodnutí byla neveřejná. Jedinou možností, jak získat texty správních rozhodnutí ve věci hazardních přestupků, bylo prostřednictvím žádosti dle § 13 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“). Význam těchto pravomocných správních rozhodnutí pro potřeby této práce je dán především velmi omezenou judikaturou správních soudů ve vztahu právě k hazardním přestupkům dle ZHH. Dále byl pak obsah těchto správních rozhodnutí v jistém směru i určující pro vytváření samotného obsahu předkládané práce, jelikož některé hazardní přestupky, týkající se zejména méně provozovaných druhů hazardních her, nebyly blíže posuzovány v rámci této práce, a to právě s ohledem na zcela chybějící rozhodovací praxi příslušných orgánů. Skrze žádost dle § 13 zákona č. 106/1999 Sb. bylo nutné získat i další údaje týkající se uplatňování správně-trestní odpovědnosti za hazardní přestupky. Konkrétně se jednalo o statistické údaje týkající se rozhodovací činnosti orgánů celní správy a MF ve věci hazardních přestupků, přičemž obsahem těchto žádostí bylo poskytnutí údajů týkajících se formy vydaných rozhodnutí (příkaz či rozhodnutí), druhu hazardní hry, v souvislosti s jejímž provozováním byl hazardní přestupek spáchán, konkrétní právní povinnosti, která byla pachatelem hazardního přestupku porušena, skutkovou podstatu hazardního přestupku dle § 122 nebo §123 ZHH a rovněž také druhu a výše správního trestu, který byl v této souvislosti uložen. Vzhledem k přípravě této práce bylo nutné stanovit určité časově ohraničené období, za které měly být tyto údaje jednotlivými správními orgány poskytnuty. Toto období bylo vymezeno od 1.1.2018 do 22.4.2020 a v rámci předložené práce je označováno jako tzv. posuzované období. Začátek posuzovaného období byl stanoven s ohledem na zahájení reálného výkonu správního dozoru nad provozováním hazardních her v režimu dle ZHH,⁶ a konec tohoto období vyplynul ze

⁶ I přes to, že ZHH nabyl účinnosti ke dni 1.1.2017, na základě přechodných ustanovení § 137 tohoto zákona bylo provozovatelům hazardních her umožněno provozovat na základě podmínek dle ZOLO, a to až do 1.1.2018, kdy byli provozovatelé nuceni přizpůsobit svou činnost novým regulačním podmínkám (např. povinná registrace), viz např. ustanovení § 137 odst. 3 a 6 ZHH.

samotného procesu přípravy předkládané práce, kdy bylo nutné takto získaná data podrobně zanalyzovat a zohlednit v rámci textu samotné práce.

Jak již bylo naznačeno, judikatura týkající se hazardních přestupků dle ZHH byla ještě do nedávné doby velmi omezená. V průběhu přípravy předkládané práce však s ohledem na zvyšující se objem správních rozhodnutí v této oblasti se zcela logicky zvýšil i počet soudních rozhodnutí, které se otázce výkonu správního trestání v rámci provozování hazardních her podrobně věnují. Tato postupně rozrůstající se judikatura krajských soudů a NSS tak v některých případech plynule navázala na již analyzovanou rozhodovací činnost správních orgánů, v důsledku čehož je možné v rámci této práce poskytnout čtenáři komplexní přehled o tom, zda-li jsou názory správních orgánů kompatibilní se závěry správních soudů. Vedle judikatury tuzemských soudů byly v rámci této práce zohledněny i rozsudky SDEU, a to nejen judikatura věnovaná možnostem provozování hazardních her s ohledem na volný pohyb služeb, ale zejména ta týkající se dopadů, které může mít omezení této svobody z pohledu uplatnění správně-trestní odpovědnosti.

V rámci předkládané práce jsem pochopitelně velmi využíval jako informační zdroj také odborné publikace, a to jak tuzemské, tak zahraniční provenience. Právě ve vztahu k odborným publikacím se pak nejvíce projevila skutečnost, že otázka správního trestání v rámci regulace provozování hazardních her prakticky nebyla doposud předmětem podrobného odborného zkoumání. Při absenci relevantních publikací zabývajících se tímto tématem jsem vycházel z publikací věnujících se v obecné rovině jak správnímu trestání, tak regulaci provozování hazardních her. Vedle takto zaměřených titulů byly v rámci této práce použity i publikace týkající se dalších oblastí, s nimiž je regulace provozování hazardních her velmi úzce spojena, a to např. sociálně-ekonomického působení hazardních her na společnost, práva informačních technologií či reklamního práva.

1.3. Struktura práce

Předkládaná práce je rozdělena do osmi na sebe navazujících částí. Tato struktura odpovídá výše vymezenému cíli a zároveň v sobě reflektuje komplexnost výkonu správního trestání v rámci provozování hazardních her.

Stejně tak jako představuje porušování hmotněprávních povinností zcela nedílnou součást výkonu regulované činnosti, představuje i výkon správního trestání nedílnou součást samotné veřejnoprávní regulace. Z tohoto důvodu nemohu v rámci své práce zcela hermeticky oddělit správní trestání od regulačních podmínek stanovených na základě zákona či jiných

pramenů veřejnoprávní regulace provozování hazardních her. Tento regulační rozměr mé práce je o to významnější, vezmeme-li v potaz, že provozování hazardních her navíc patří k těm nejvíce komplexním oblastem veřejnoprávní regulace, která má svůj původ v různých právních předpisech o různé právní síle. Právě s ohledem na tento „regulační koktejl“ jsou hned dvě části této práce, které navazují na obecnou část úvodní, věnovány obsahu samotné regulace. Nejedná se však o pouhé prezentování regulačních podmínek provozování hazardních her, nýbrž se snažím tyto podmínky provázat i s možnými dopady, které může mít jejich porušení v rovině správního postihu.

První z těchto dvou spíše regulačních částí je věnována právě obecnému obsahu regulace provozování hazardních her a zároveň i názorným příkladům, že provozování hazardních her není regulováno jen skrze ZHH, ale rovněž i skrze celou řadu jiných právních předpisů. Jako příklad dalších regulačních nástrojů je uvedena regulace reklamy na hazardní hry dle RegRek a dále také regulace provozování hazardních her prostřednictvím OZV obcí. Tyto regulační nástroje nebyly zvoleny čistě náhodně, nýbrž se jedná o oblasti regulace, s nimiž je spojena rovněž celá řada zajímavých aspektů v rámci aplikace správního trestání. Právě tyto aspekty jsou pak podrobně rozebrány v rámci navazující kapitoly v části věnované tzv. kvazihazardním přestupkům (viz kap. 5.6).

Druhá z regulačních částí této práce je s ohledem na zajištění maximální možné srozumitelnosti této práce věnována jednotlivým druhům hazardních her a herním prostředím, ve kterých je možné hazardní hry v rámci stávající regulace provozovat. Každý jednotlivý druh hazardních her či příslušné herní prostředí totiž podléhá poměrně specifickým regulačním podmínkám, jejichž dodržování je následně předmětem posuzování ať už v rámci výkonu správního dozoru, tak následně v rámci výkonu samotného správního trestání. Tato část však není zaměřena na pouhý výčet těchto regulačních podmínek pro provozování jednotlivých druhů hazardních her, ale zejména na vymezení nedostatků či jiných problematických míst v rámci veřejnoprávní regulace, která pak mohou vést k protiprávnímu jednání pachatelů „hazardních přestupků“. Z pohledu naplnění cílů mé práce pak není podstatné blíže rozpracovávat všechny jednotlivé regulační povinnosti spojené s provozováním hazardních her. Naopak se blíže věnuji zejména sporným regulačním otázkám a jejich promítnutí v rámci uplatnění správně-trestní odpovědnosti za jejich případné porušení. Zvláštní pozornost je v rámci této části věnována již zmiňovaným herním prostředím, na jejichž základě je možné rozlišovat hazardní hry na ty, které jsou provozované ve fyzickém prostředí a na ty, které jsou provozované v režimu internetových her. Ve vztahu

k hazardním hrám provozovaným ve fyzickém prostředí jsou pak podrobněji rozpracovány nejvíce diskutabilní regulační podmínky, a to konkrétně povinnosti týkající se vnějšího vzhladu herních prostorů, resp. optimalizace provozování živé hry. Obsahem části věnované internetovým hrám je pak komparace regulace dle ZOLO a ZHH, kdy právě rozdílné regulační pojetí takto provozovaných hazardních her mělo zásadní dopady i do výkonu správního trestání v této oblasti.

Na tyto spíše regulační kapitoly pak navazuje čtvrtá část, která je věnovaná výkonu správního dozoru, v jehož rámci dozorčí orgány získávají poznatky ohledně dodržování regulačních podmínek. Výkon správního dozoru pak úzce souvisí se samotným výkonem správního trestání v této oblasti, jelikož poznatky získané v rámci kontrolního zjišťování jsou pak v drtivé většině případů věcným základem pro případné uplatnění správně-trestní odpovědnosti. Vzhledem k významu, který správní orgány v rámci projednávání hazardních přestupků kontrolním zjištěním velmi často přiznávají (viz kap. 6.3.2) se čtvrtá část věnuje všem významným aspektům správního dozoru. Vedle primární fáze správního dozoru jsou v této kapitole podrobně analyzovány i zvláštní nápravné prostředky, které jsou vymezeny na základě ZHH, a to zejména s ohledem na skutečnost, že jsou to právě nápravné prostředky vymezené ve vztahu k nelegálně provozovaným internetovým hrám, které hrají významnou úlohu v rámci efektivního postihu tohoto protiprávního jednání.

Pátá část předkládané práce obsahuje hlavní výstupy týkající se úpravy správního trestání ve vztahu k provozování hazardních her a jejího uplatnění v rozhodovací praxi příslušných správních orgánů. Jednotlivé hmotněprávní aspekty správního trestání v rámci provozování hazardních her jsou pak posuzovány nejprve skrze znaky skutkových podstat, tak jak jsou vymezeny v rámci obecné úpravy správního práva trestního. Další kapitoly této části jsou pak věnovány samotným hazardním přestupkům, které jsou rozděleny na obecné a zvláštní hazardní přestupky v návaznosti na to, zda-li k naplnění příslušných skutkových podstat může dojít v souvislosti s provozováním jakéhokoliv druhu hazardní hry či pouze v souvislosti s konkrétním druhem hazardních her. Zejména v případě zvláštních hazardních přestupků pak nejsou zcela záměrně podrobněji rozpracovány všechny skutkové podstaty, které jsou v rámci ZHH vymezeny, ale pozornost je věnována těm hazardním přestupkům, u kterých je možné dovodit určitý významový přesah, resp. u kterých bylo možné zhodnotit rozhodovací praxi správních orgánů. I v tomto případě však platí, že celá řada skutkových podstat hazardních přestupků nebyla doposud příslušnými správními orgány projednána, v důsledku čehož by bylo možné je blíže analyzovat pouze v teoretické rovině. Zvláštní

pozornost je v rámci této kapitoly věnována i samotné úpravě správních sankcí a způsobu jejich ukládání. Závěrečná část této obsahově nejrozsáhlejší kapitoly je pak věnována specifickým přestupkům, které jsou označeny jako tzv. kvazihazardní, přičemž se jedná o příklady přestupků, které jsou vymezeny na základě jiných veřejnoprávních předpisů, ale které mají úzkou souvislost s regulací provozování hazardních her. Tato část obsahově navazuje na již zmíněné části regulační kapitoly věnované dalším regulačním nástrojům provozování hazardních her. Jako konkrétní příklady kvazihazardních přestupků jsou v tomto směru použity přestupky dle RegRek, na jejichž základě je možné sankcionovat vybrané subjekty podílející se na reklamě na nelegální hazardní hry nebo porušující povinnosti v souvislosti s reklamou na řádně povolené hazardní hry a dle ZOHS, které umožňují uplatnění správně-trestní odpovědnosti vůči obcím, v případě, že jimi zvolená regulace hazardních her prostřednictvím OZV představuje narušení hospodářské soutěže v této oblasti.

V rámci šesté části předkládané práce jsou podrobněji rozebrány procesní aspekty spojené s výkonem správního trestání v rámci provozování hazardních her. V této kapitole je pozornost věnována nejen úpravě věcné a místní příslušnosti, a to i s ohledem na aktuální změny v této oblasti, ale zejména pak specifickým jevům, které se v rámci správních řízení ve věci hazardních přestupků nejčastěji vyskytují. Vedle již zmiňované zvýšené důkazní síly kontrolních zjištění získaných v rámci výkonu správního dozoru se jedná rovněž i o význam vybraných důkazních prostředků z pohledu možného porušení zásady *nemo tenetur*.

V souvislosti s výkonem správního trestání ve vztahu k provozování hazardních her pak nebylo možné opomenout skutečnost, že provozování hazardních her se stále ve větším rozsahu přesunuje do internetového prostředí.⁷ Je to právě samotné prostředí internetu, které je díky své teritoriální neohraničitelnosti zdrojem celé řady specifických otázek, se kterými se musí správní orgány při uplatnění odpovědnosti za porušení regulační podmínek provozování internetových her intenzivně zabývat. A právě podrobnému posouzení těchto otázek je věnována sedmá část předkládané práce. V rámci této kapitoly je pozornost zaměřena primárně na možnosti správního postihu nelegálně provozovaných internetových her s ohledem na základní principy unijního práva, kterými jsou zejména svoboda usazování či

⁷ Podle údajů z výroční zprávy Národního monitorovacího centra pro drogy a drogové závislosti pak v České republice vzrostl segment internetových hazardních her v mezidobí od roku 2013 do roku 2018 o 266 % viz MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. Praha: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, 2019, s. 35, ISBN 978-80-7440-229-6. V této souvislosti také viz ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. Veřejnoprávní regulace online hazardních her nejen z pohledu zákona o hazardních hrách – hlavní principy a zbývající otázky kolem nové regulace online hazardních her. *Daně a finance*, 2016, č. 24 (Supplementum), s. 99–105. ISSN 1801-6006.

volný pohyb služeb. V tomto směru jsou v této kapitole rozvinuty závěry obsažené v příslušné části regulační kapitoly této práce (viz kap. 3.2.2), které jsou rozšířeny o výstupy z analýzy relevantní judikatury SDEU. Vzhledem k tomu, že jsou to právě rozdílné národní regulační podmínky provozování internetových her, které mají za následek vznik kolizních situací, jež vedou až k nutnosti uplatnění správně-trestní odpovědnosti, je část této kapitoly věnována modelové studii popisující, jaké dopady mohou mít vzájemně nekompatibilní národní úpravy podmínek účasti na internetových hrách. Patrně tou nejpálčivější otázkou spojenou s výkonem správního trestání v rámci přeshraničního provozování hazardní her je efektivita takového postihu, a to nejen z pohledu vymahatelnosti uložených sankcí, ale zejména z pohledu reálného omezení nelegální nabídky přeshraničně provozovaných internetových her. Z tohoto důvodu je zvláštní pozornost v rámci sedmé kapitoly věnována způsobům, které využívají jiné členské státy EU k omezení nabídky nelegálních internetových her. Ve vztahu k vymáhání uložených sankcí je pak věnována zvýšená pozornost konkrétním příkladům, které by mohly *de lege ferenda* razantně zvýšit procento reálně vymožených pokut a přispět tak k eliminaci nelegálního provozování hazardních her mezi členskými státy EU.

2. Veřejnoprávní regulace hazardních her – základ správního trestání

Jak samotný název této práce poměrně jednoznačně napovídá, jejím ústředním tématem je aplikace principů a norem správního trestání v oblasti provozování hazardních her. Základem pro možnost aplikace správního trestání je přitom existence veřejnoprávní normy obsahující pravidla chování za účelem ochrany určitého celospolečenského zájmu. Oblast provozování hazardních her v tomto ohledu není žádnou výjimkou, a to i přes to, že základní terminologie spojená s hazardními hrami je obsažena v normách práva soukromého.⁸ Tato soukromoprávní regulace však není pochopitelně z pohledu možného uplatnění správněprávní odpovědnosti nijak relevantní. Pro základní oblast mé práce je naopak stěžejní úprava veřejnoprávní, která tyto hry a sázky podřazuje pod obecný pojem „hazardní hry“. Může být poměrně překvapivé, že tento jinak obecně používaný pojem je v rámci legislativní terminologie stále ještě nováčkem, neboť byl jako legální definice do tuzemského právního řádu začleněn až s účinností od 1.1.2017 na základě ustanovení § 3 ZHH, který definuje hazardní hru jako *„hru, sázku nebo los, do nichž sázející vloží sázku, jejíž návratnost se nezaručuje, a v nichž o výhře nebo prohře rozhoduje zcela nebo zčásti náhoda nebo neznámá okolnost.“* Po obsahové stránce pak tento termín navazuje na pojem používaný dříve platnou veřejnoprávní úpravou této oblasti, a to „loterie nebo jiné podobné hry“.⁹ Pro obě tyto definice, jejichž významu z pohledu aplikace správního trestání v oblasti provozování hazardních her se budu podrobněji věnovat např. v kapitole 5.3.1 této práce, je pak společným znakem přítomnost tří základních prvků, a to vkladu, náhody a výhry. Propojení těchto tří prvků je však možné posuzovat z pohledu aplikace veřejnoprávní regulace pouze v případě, že se jedná o činnost vykonávanou koordinovaně, soustavně a zejména za účelem dosažení zisku. Tato činnost, jejímuž obsahu se budu podrobněji věnovat v kapitole 2.1 této práce, je označována jako „provozování hazardních her“.

Provozování hazardních her je regulováno celou řadou veřejnoprávních předpisů, které tuto oblast přímo či nepřímo upravují a ve svém souhrnu vytváří velice komplexní, a bohužel ne vždy zcela přehledný soubor podmínek a povinností, kterými se musí subjekty podílející se na této činnosti řídit. Vzhledem k této skutečnosti je zcela namístě vymezit alespoň obecným způsobem věcnou působnost těchto právních předpisů upravujících provozování

⁸ Viz ustanovení § 2873 an. OZ obsahující soukromoprávní úpravu sázek, her a losů.

⁹ Na základě ustanovení § 1 odst. 2 ZOLO pak byla loterie nebo jiné podobné hry vymezeny jako *„hry, 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 (herní plán). Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení.“*

hazardních her. Z pohledu významu pro výkon této činnosti je pak pochopitelně nejdůležitějším právním předpisem ZHH, resp. v některých ohledech rovněž i jeho předchůdce ZOLO. Mimo tyto primární prameny regulace provozování hazardních her však existuje poměrně rozsáhlý výčet administrativních předpisů, které obsahují povinnosti pro výkon této činnosti, jejichž porušení pak přirozeně může vést k aplikaci správního trestání. V rámci této práce se však nemám v úmyslu zabývat všemi těmito „dalšími“ právními předpisy, které mají dopad na provozování hazardních her. Z jejich výčtu jsem s ohledem na přehlednost a srozumitelnost práce zvolil ty, které jsou z mého pohledu pro zajištění provozování hazardních her nejvýznamnější a v jejichž případech považuji také za nutné se následně zabývat souvisejícími otázkami v oblasti správního trestání.

2.1. Primární regulace hazardních her

Stěžejním pramenem tuzemského práva v oblasti regulace provozování hazardních her je pochopitelně ZHH. Tento právní předpis, který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 15.6.2016 a který v plném rozsahu nabyl účinnosti dne 1.1.2017, představuje komplexní soubor pravidel pro provozování vybraných druhů hazardních her, a to jak ve fyzickém prostředí, tak prostřednictvím internetu. ZHH představuje významný regulační posun pro oblast provozování hazardních her, která byla do doby přijetí tohoto zákona upravena primárně prostřednictvím ZOLO. Tento zákon, který byl přijat Českou národní radou v květnu roku 1990 a který upravoval tuto oblast i přes četné novelizace, nebyl schopen reflektovat společenský a zejména technologický vývoj v oblasti provozování hazardních her. Tuto skutečnost ostatně nejlépe dokládá nejen to, že ZOLO neobsahoval prakticky žádnou úpravu provozování hazardních her prostřednictvím internetu, ale rovněž i oblast úpravy správního trestání, která i přes četné novelizace nikdy nedoznala koncepčnějších změn. Na obranu tohoto zákona je nutné podotknout, že samotný ZOLO byl přitom koncipován spíše jako provizorní legislativní řešení, které umožní určité překlenutí mezi provozováním hazardních her v režimu dle předchozí právní úpravy (zejména pak zákona č. 37/1973 Sb., o veřejných sbírkách a loteriích a jiných podobných hrách jakož i dalších podzákoných právních předpisů) a vytvořením skutečně otevřeného trhu s hazardními hrami. Tento závěr potvrzuje i doktrína,¹⁰ přičemž skutečnost, že zákonodárce neměl ambice, aby ZOLO upravoval podmínky provozování hazardních her z dlouhodobého hlediska ostatně dle mého názoru vyplývá nejen

¹⁰ Viz např. RAJCHL, Jirí, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie, s. 97. ISBN 978-80-7552-646-5,

z velmi obecných cílů zmíněných v rámci důvodové zprávy k ZOLO, ale také ze skutečnosti, že část původní „socialistické“ právní úpravy byla volně převzata i do tohoto prvního zákona upravujícího hazardní hry (tehdy označované jako loterie a jiné podobné hry) po pádu komunistického režimu. V průběhu 27leté platnosti ZOLO došlo k nakumulování takového množství nedostatků této právní úpravy, že muselo zcela logicky dojít k jejímu komplexnímu nahrazení zcela novým právním předpisem. Mezi tyto nedostatky lze vedle výše uvedené technologické zastaralosti ZOLO, či chybějící úpravy účasti na hazardních hrách provozovaných prostřednictvím internetu, uvést dále např. problematickou systematiku ZOLO a s ní související terminologickou nepřehlednost až rozpornost, nezohledňování společenských rizik jednotlivých druhů hazardních her z pohledu podmínek jejich provozování či nevhodné řešení rozdělení kompetencí mezi orgány státní správy či nevhodná forma zapojení obcí do povolovacího procesu. Za dobu své existence byl ZOLO právě v zájmu odstranění vytýkaných nedostatků celkem patnáctkrát novelizován, avšak všechny tyto dílčí úpravy byly spíše než snahou o pozvednutí úrovně regulace loterií a jiných podobných her motivovány aktuálními politickými zájmy a potřebami.¹¹ Tento neutěšený stav, ve kterém se regulace provozování hazardních her po formální i materiální stránce nacházela, musela zákonodárce vést k tomu, aby přistoupil k vytvoření nové právní úpravy, která by komplexním způsobem upravila podmínky provozování hazardních her, a to s přihlédnutím k dosaženému technologickému a společenskému vývoji.

Výsledkem této snahy bylo přijetí ZHH, který již z pouhého formálního hlediska představoval skokový posun v „kvalitě“ veřejnoprávní regulace. I přes tuto skutečnost však v obecných základech ZHH navázal na předchozí právní úpravu dle ZOLO, a nejen výše popsanou definicí hazardní hry, ale rovněž i vymezením dalšího základního pojmu, který je zcela zásadní nejen pro obecnou regulaci, ale i pro uplatňování správněprávní odpovědnosti za jednání, které tuto regulaci porušuje. Tímto pojmem je „provozování hazardních her“, které je dle § 5 ZHH vymezeno jako „*vykonávání činností spočívajících v uskutečňování hazardní hry se záměrem dosažení zisku, zejména příjem sázek a vkladů do hazardní hry, výplata výhry, další činnosti organizačního, finančního a technického charakteru související s uvedením hazardní hry do provozu a se zajištěním vlastního provozu, jakož i činnosti potřebné pro ukončení a vypořádání hazardní hry.*“ Ve vztahu k dříve používané definici provozování loterií a jiných podobných her dle ustanovení § 4 odst. 3 ZOLO¹² je pak na první pohled

¹¹ Tamtéž.

¹² Dle ustanovení § 4 odst. 3 ZOLO bylo provozování loterie a jiné podobné hry vymezeno jako „*činnost směřující k uvedení loterií a jiných podobných her do provozu, včetně zprostředkovatelských, organizačních, finančních,*

zřejmé, že z této definice vypadl výslovný odkaz na činnosti, ukládané provozovatelům na základě zvláštního zákona. Jak však vyplývá hned z následující kapitoly, tak absence tohoto dovětku nic nemůže změnit na tom, že ZHH není jediným právním předpisem upravujícím právní povinnosti provozovatelů hazardních her ve vztahu k výkonu jejich činnosti. Samotný ZHH obsahuje celkem čtyři zmocňovací ustanovení, na jejichž základě je MF oprávněno k přijímání sekundární legislativy ve formě vyhlášek.¹³ Z pohledu provozování hazardních her jsou však relevantní pouze dvě z těchto vyhlášek, a to konkrétně vyhláška č. 208/2017 Sb., kterou se stanoví rozsah technických parametrů pro zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry, požadavků na ochranu a uchovávání herních a finančních dat a jejich technické parametry (dále jen „Technická vyhláška“) a vyhláška č. 10/2019 Sb., o způsobu oznamování a zasílání informací a přenosu dat provozovatelem hazardních her, rozsahu přenášených dat a jiných technických parametrech přenosu dat (dále jen „Reportovací vyhláška“). Tento základní soubor předpisů je možné označit za základ primární regulace provozování hazardních her v ČR, na který pak vedle právních předpisů podrobně popsanych v následující kapitole navazuje celá řada dalších právních předpisů upravujících dílčí povinnosti provozovatele či účastníků hazardních her.

2.2. Další regulační nástroje provozování hazardních her

Vzhledem k výše uvedené velice široké definici „*provozování hazardních her*“ dle ustanovení § 5 ZHH je již na první pohled zřejmé, že se jedná o činnost skládající se z celé řady procesů a postupů, které mají v mnohém ohledu daleko větší přesah, než je pouze správa určitého technického zařízení nebo softwaru určeného k provozování hazardních her. Komplexnost provozování hazardních her má za důsledek, že je tato činnost podřazena pod téměř až „širokospektrální“ veřejnoprávní regulaci, která v sobě zahrnuje poměrně značné množství právních předpisů. Bližší pozornost jsem se z regulačního hlediska rozhodl věnovat oblasti regulace reklamy a regulaci provozování hazardních her prostřednictvím OZV. Důvodem, proč jsem zvolil oblast regulace reklamy je skutečnost, že tento druh regulace představuje téměř až ukázkový příklad toho, jak jiné veřejnoprávní předpisy zasahují do provozování hazardních her, a to bez ohledu na jejich druh či prostředí, ve kterém jsou provozovány. Otázka regulace provozování hazardních her prostřednictvím OZV obcí je pak

technických a dalších služeb souvisejících se zajištěním provozu těchto her a jejich řádné ukončení a vyúčtování. Provozováním loterií se také rozumí vykonávání všech dalších činností, které provozovatelé ukládají jiné právní předpisy.“

¹³ Viz ustanovení § 133 odst. 1 ZHH.

téma, které by samo o sobě vydalo na samostatnou vědeckou práci. V rámci své práce se však této formě regulace provozování hazardní her nevěnuji kvůli tomu, jakým způsobem ovlivňují OZV provozování hazardních her, ale primárně kvůli tomu, abych vymezil základní požadavky, které tato regulace musí splňovat z pohledu zajištění ochrany hospodářské soutěže. Tyto požadavky pak tvoří základ pro případné uplatnění správněprávní odpovědnosti obcí za nepřiměřený zásah do provozování hazardních her na jejich území.

Obě tyto následující podkapitoly je nutné vnímat jako úvod do problematiky tzv. kvazihazardních přestupků,¹⁴ což je oblast správního trestání, která se svým objektem a subjekty liší od správního trestání v oblasti hazardních her, ale zároveň s ním velmi úzce souvisí, neboť se stále jedná o oblasti veřejnoprávní úpravy, které se zásadním způsobem promítají do regulace provozování hazardních her.

2.2.1. Regulace reklamy a její dopady na provozování hazardních her

Další oblastí veřejnoprávní regulace, která významným způsobem ovlivňuje provozování hazardních her je regulace reklamy. V rámci tuzemského právního řádu je tato oblast primárně regulována RegRek. Mimo tohoto zákona je tato oblast regulována i dalšími zvláštními právními předpisy, označovanými jako tzv. mediální zákony¹⁵, kterými jsou např. tiskový zákon¹⁶, zákon o neperiodických publikacích¹⁷, zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání¹⁸ či zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání¹⁹. Vedle těchto mediálních zákonů je však oblast reklamy v omezené, avšak nikoliv bezvýznamné, míře upravena také prostřednictvím ZHH, a to konkrétně prostřednictvím ustanovení § 66 odst. 2 ZHH, které upravuje vnější vzhled herních prostorů (k významu a aplikaci tohoto ustanovení viz níže). V rámci této části se budu primárně věnovat vybraným povinnostem vyplývajícím pro provozovatele hazardních her, resp. pro další dotčené subjekty z ustanovení RegRek, a to z pohledu jejich aplikace či následné kontroly nad jejich dodržováním ze strany orgánů veřejné správy.

¹⁴ Blíže k tomuto termínu viz kapitola 5.6 této práce.

¹⁵ Viz RIGEL, Filip, Ondřej MORAVEC a Dana ONDREJOVÁ. *Reklamní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe, s. 4, ISBN 978-80-7400-686-9

¹⁶ Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ Zákon č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání)

Z pohledu regulace reklamy na hazardní hry je nutné zejména rozlišovat mezi reklamou na hazardní hry provozované v souladu se ZHH na základě platného povolení a mezi reklamou na nelegálně provozované hazardní hry. RegRek po poměrně dlouhou dobu nijak nereguloval reklamu na nelegálně provozované hazardní hry a umožňoval fakticky neomezené šíření reklamy zejména na internetové hazardní hry provozované zahraničními provozovateli, a to včetně reklamy šířené ve formě sponzoringu. Až na základě novely RegRek č. 202/2015 Sb.,²⁰ která nabyla účinnosti dne 17.8.2015, tedy více než 20 let od nabytí účinnosti samotného zákona o regulaci reklamy,²¹ došlo k zavedení explicitního zákazu reklamy na nelegálně provozované hazardní hry v rámci RegRek²², přičemž s ohledem na zcela legitimní požadavek na co možná nejefektivnější postih porušování tohoto zákazu, došlo prostřednictvím této novely RegRek k rozšíření okruhu subjektů, které jsou odpovědné za nezákonný obsah reklamy. RegRek sám o sobě rozlišuje tři kategorie odpovědných osob, a to zadavatele, zpracovatele a šířitele, přičemž za obsah samotné reklamy je vždy primárně odpovědný zadavatel a v určitých případech také zpracovatel reklamy. Šířitel reklamy je pak primárně odpovědný za způsob, jakým je reklama šířena, nikoliv však za její obsah.²³ V případě nelegálních hazardních her je však od nabytí účinnosti novely č. 202/2015 Sb. tento obecný princip prolomen a šířitel reklamy na nelegálně provozované hazardní hry nese stejnou odpovědnost jako její zadavatel či zpracovatel.²⁴ Důvodem pro toto rozšíření odpovědnosti za obsah reklamy na nelegální hazardní hry je primárně skutečnost, že v případě nelegálních hazardních her není možné aplikovat obecně akceptovanou premisu, že šířitel reklamy „ve většině případů není schopen posoudit, zda obsah reklamy odpovídá zákonu.“²⁵ V případě nelegálně provozovaných hazardních her je však nutné souhlasit se zákonodárcem, který dospěl k závěru, že v případě reklamy na tento druh služeb existují velmi snadno dostupné nástroje, jejichž prostřednictvím je šířitel schopen si velmi snadno ověřit, zda-li se jedná o

²⁰ Srov. Zákon č. 202/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²¹ Zákon o regulaci reklamy nabyt účinnosti dne 1.4.1995.

²² V návaznosti na novelu ZOLO č. 300/2011 Sb. bylo do ZOLO doplněno nové ustanovení § 1 odst. 9, na jehož základě byl vyjádřen zákaz „*Propagace, reklama a podpora prodeje loterií a jiných podobných her nepovolených nebo neoznámených podle tohoto zákona.*“. V rámci praxe však toto ustanovení nebylo samo o sobě zajistit dostatečně efektivní postih reklamy na nelegálně provozované hazardní hry, neboť na jeho základě ve spojení s tehdy platným a účinným zněním RegRek bylo možné za obsah reklamy postihovat toliko zadavatele či zpracovatele reklamy, což byly zpravidla vždy subjekty se sídlem mimo území České republiky.

²³ Tento závěr vyplývající z ustanovení § 6b RegRek pak byl promítnut i v judikatuře správních soudů, které jej ve vztahu k reklamě na hazardní hry výslovně potvrdili. Blíže k tomuto viz kapitola 5.6.1 této práce.

²⁴ Ve vztahu k rozsahu odpovědnosti jednotlivých subjektů pak blíže viz § 6b zákona o regulaci reklamy.

²⁵ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 202/2015 Sb. dostupná na www.psp.cz.

reklamu na hazardní hru provozovanou subjektem disponujícím příslušným povolením dle ZHH či nikoliv.²⁶ Dalším důvodem pro rozšíření odpovědnosti šířitele v případě reklamy na nelegálně provozované hazardní hry je i skutečnost, že zejména v případě nelegálních internetových her je šířitel jediným efektivně postihnutelem subjektem z pohledu správního trestání, neboť zadavatel či zpracovatel příslušné reklamy jsou velmi často obchodní korporace se sídlem mimo Českou republiku.²⁷

Ve vztahu k reklamě na legálně provozované hazardní hry pak RegRek stanovuje zvláštní podmínky stran jejího obsahu. Tyto požadavky vyplývají z ustanovení § 5j zákona o regulaci reklamy, které byly do příslušného zákona začleněny až na základě změnového zákona č. 188/2016 Sb. k ZHH. Do nabytí účinnosti této novely RegRek neobsahoval jakákoliv pravidla pro reklamu na legálně provozované hazardní hry, jejímž jediným omezením byly pouze obecné limity vyplývající z ustanovení § 2 RegRek či např. místní regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, které v mnoha případech přistupovaly k omezení reklamy na hazardní hry na svém území²⁸. Smyslem a účelem ustanovení §5j RegRek bylo nejen překonat toto legislativní vakuum, ale zejména přispět k tomu, aby reklama na hazardní hry byla „sociálně odpovědnější a transparentnější“²⁹. Za tímto účelem se zákonodárce inspiroval zejména v doporučení Evropské komise č.2014/478/EU, o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami (dále jen „Doporučení EK č.2014/478/EU“)³⁰, v jehož rámci je výslovně stanoveno, že reklama na hazardní hry by neměla podněcovat hráče v aktivní účasti na hazardních hrách či zvyšovat atraktivitu hazardních her tím, že bude vytvářet dojem snadných a/nebo velmi vysokých výher.³¹ V rámci samotného ustanovení § 5j odst. 1 RegRek byl pak tento záměr zákonodárce vymezen tak, že reklama na hazardní hry „nesmí obsahovat sdělení, z něhož lze nabyt dojmu, že účast na hazardní hře může být zdrojem finančních prostředků obdobným získávání příjmů ze závislé, samostatné nebo jiné obdobné činnosti“. Toto omezení však považuji z pohledu výkonu

²⁶ Ministerstvo financí vždy k prvnímu dni kalendářního měsíce zveřejňuje tzv. whitelist, tedy seznam legálních provozovatelů hazardních her dle ZHH a dle ZOLO. Tento seznam je dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/prehledy-legalnich-provozovatelu-whiteli>

²⁷ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 202/2015 Sb. dostupná na www.psp.cz.

²⁸ Viz např. § 3 OZV č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, v platném znění.

²⁹ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 188/2016 Sb. dostupná na www.psp.cz.

³⁰ Viz Doporučení EK č. 2014/478/EU, o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami ze dne 14.7.2014 dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1579008274677&uri=CELEX:32014H0478>

³¹ Viz např. bod 6 Doporučení EK č. 2014/478/EU.

dozoru či následného postihu v rámci správního trestání za velmi problematické, neboť se jedná o ryze subjektivní posouzení určitých vybraných aspektů dané reklamy, avšak bez konkrétních kritérií, která budou precizována až v rámci rozhodovací činnosti správní orgánů, resp. v rámci správního soudnictví. S odkazem na judikaturu NSS pak samotné učinění závěru, zda-li reklama na hazardní hry skutečně vyvolává dojem zakázaný na základě ustanovení § 5j odst. 1 RegRek, resp. obsahuje takové prvky, prostředky či akce, které oslovují převážně osoby mladší 18 let,³² bude s největší pravděpodobností záviset na posouzení kombinace obsahu samotného reklamního sdělení a jeho grafického znázornění.³³ I přes tato obecná kritéria, na jejichž základě by měly příslušné správní orgány posuzovat, zda-li je dotčená reklama způsobilá vyvolat dojem zakázaný na základě výše citovaných ustanovení RegRek, je zjevné, že v rámci posuzování reklamy na legálně provozované hazardní hry existuje značný prostor pro správní uvážení příslušných orgánů, které může velmi snadno vycházet pouze ze subjektivního hodnocení konkrétních úředních osob.

Ustanovení § 5j RegRek v rámci posledního odstavce vymezuje povinná sdělení a varování, které musí každá reklama na hazardní hry obsahovat, a to bez ohledu na způsob jakým je reklama šířena. Každá reklama na hazardní hry musí obsahovat „sdělení o zákazu účasti osob mladších 18 let na hazardní hře“ a dále pak „viditelné a zřetelné varování tohoto znění: *„Ministerstvo financí varuje: Účastí na hazardní hře může vzniknout závislost!“*“. Tento povinný informativně-varovný obsah není z pohledu regulace reklamy ničím výjimečným,³⁴ nicméně na rozdíl od reklamy na tabákové výrobky, která rovněž musí obsahovat povinné varovné sdělení, nejsou v případě reklamy na hazardní hry stanoveny žádné technické či zobrazovací parametry, které by mělo, jak sdělení o zákazu účasti osob mladších 18 let, tak varování, splňovat. V tomto ohledu je tak plně na rozhodnutí provozovatele hazardní hry, resp. zadavatele reklamy, v jakém formátu začlenit tento povinný obsah do svého reklamního sdělení. Z aktuální praxe je zřejmé, že pokud jde o sdělení o zákazu účasti osob mladších 18 let na hazardních hrách, pak provozovatelé hazardních her v rámci svých reklam využívají sdělení ve formě symbolu 18+, a to bez dalšího doplňujícího textu či komentáře (viz obrázek níže).

³² Viz ustanovení § 5j odst. 2 zákona o regulaci reklamy.

³³ Viz např. Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 48/2008-72 ve věci reklamy na doplněk stravy dle ustanovení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy ve znění účinném do 25.1.2006.

³⁴ Viz ustanovení § 5 odst. 3 zákona o regulaci reklamy.

Reklama



K. Vary - M. Boleslav	▼	2.30	4.10	2.67
Vítkovice - Litvínov	▼	2.10	4.15	2.98
Kladno - Kometa Brno	▼	3.15	4.25	2.00
Liberec - Plzeň	▼	1.82	4.50	3.56
Olomouc - H. Králové	▼	2.43	4.00	2.55
Pardubice - Třinec	▼	3.64	4.85	1.75
Zlín - Sparta Praha	▼	2.55	4.10	2.40

18+ Ministerstvo financí varuje: Účastí na hazardní hře může vzniknout závislost

Vzhledem k absenci jakýchkoliv vizuálních či jiných parametrů pro toto sdělení se nabízí, že tato forma zobrazení požadovaného sdělení je dostatečná. Na druhé straně je však nutné poznamenat, že tento samotný symbol je v praxi používán různými způsoby, a to např. jako upozornění na televizní pořady nevhodné pro určitou věkovou skupinu, které je však pouze doporučujícího charakteru.³⁵ Na tomto příkladu, kterému se budu podrobněji věnovat v kapitole 5.6.1 této práce je jasně patrné, že absence podrobných parametrů, které by specifikovaly formu povinného sdělení, může vést ke značné právní nejistotě, která bude patrně naplněna až rozhodovací praxí správních orgánů a správních soudů. V souvislosti s druhým povinným sdělením, kterým je výše citované varování, pak RegRek vymezuje dva základní požadavky, a to že toto varování musí být „viditelné“ a „zřetelné“. První z těchto neurčitých právní pojmů, tedy viditelnost, není nijak vymezen ani v rámci zákona o regulaci, ani v jiném právním předpise, ve kterém je v obdobném kontextu tento pojem použit³⁶. Jakkoliv je tedy zřejmé, že hodnocení, zda-li povinné varování je či není viditelné bude záviset vždy na subjektivním posouzení příslušného správního orgánu, se lze domnívat, že základním kritériem by v tomto ohledu měla být možnost vizuálního zaznamenání konkrétní informace adresátem reklamního sdělení. Ve vztahu k druhé podmínce, tj. ke zřetelnosti varovného sdělení, je pak možné precizovat význam tohoto termínu prostřednictvím rozhodovací činnosti NSS a na něj navazujícího stanoviska RRTV. V rámci rozsudku č.j. 1 As 6/2010 – 61 ze dne 17.2.2010 NSS potvrdil názor vyjádřený v souvisejícím správním rozhodnutí RRTV, na jehož základě je pojem „zřetelný“ nutné interpretovat za použití synonym jako „viditelný, výrazný, jasný, srozumitelný, patrný, nepochybný“³⁷, přičemž samotná zřetelnost pak

³⁵ Viz Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 29.8.2019, č.j. PK-VVŽÚ/6205/19

³⁶ Viz např. § 45 odst. 2 písm. d) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, § 103 odst. 15 písm. k) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění pozdějších předpisů

³⁷ Viz Rozsudek NSS ze dne 17.2.2010, č.j. 1 As 6/2010 – 61.

vyjadřuje vlastnost, „*kteřá umožní divákovi vstřebat informaci - zaznamenat ji zrakem a zaznamenat ji v mysli*“.³⁸ Tyto závěry pak byly ze strany RRTV zakomponovány do stanoviska ze dne 2.11.2010, v jehož rámci RRTV dále uvedené závěry rozvádí v tom ohledu, že zákonem stanovený text musí být „*divákem nejen zaznamenán, ale měl by být i dostatečnou dobu k jeho přečtení*“.³⁹ Jakkoliv je výše uvedená interpretace příslušného pojmu aplikovatelná primárně na reklamu na doplňky stravy, a to v souladu s ustanovením § 5d odst. 3 RegRek, resp. na reklamu šířenou prostřednictvím televizního vysílání, je možné tyto závěry poměrně jednoduše aplikovat i na reklamu na hazardní hry, a to i na reklamu šířenou jinými komunikačními médii, jako je např. reklama v periodickém tisku či reklama šířená prostřednictvím letáků či plakátů, jelikož i v těchto případech bude správní orgán vycházet z toho, zda-li je varovné sdělení dostatečně jasné, srozumitelné či výrazné a zda-li byl adresát reklamy schopen tento varovný text dostatečně zaznamenat.

Vedle RegRek je úprava reklamy na hazardní hry obsažena rovněž v ZHH, a to konkrétně v ustanovení § 66 odst. 2, na jehož základě „*na budově nebo ve veřejně přístupné vnitřní části budovy, ve které se herní prostor nachází, nesmí být umístěna reklama, sdělení nebo jakékoli jiné formy propagace, zejména slovní, zvukové, pohyblivé, statické, světelné nebo grafické, na provozování hazardních her nebo získání výher*“.⁴⁰ Citované ustanovení významným způsobem reguluje způsob, jakým je provozovateli hazardních her umožněno propagovat své služby v rámci budovy, ve které se herní prostor nachází, čímž dochází k poměrně bezprostřednímu zásahu do oblasti jinak regulované prostřednictvím RegRek. Vzhledem k tomu, že tato část regulace spadá svým obsahem primárně do regulace provozování hazardních her v herních prostorech, rozhodl jsem se zařadit bližší rozpracování této poměrně diskutabilní části regulace do kapitoly 3.2.1.1 této práce, která se zaměřuje na regulační podmínky provozování hazardních her ve fyzickém prostředí.

2.2.2. Regulace hazardních her prostřednictvím OZV

Provozování hazardních her nepodléhá pouze regulaci na „národní“ úrovni na základě právních norem s celostátní územní působností, ale rovněž v některých případech i prostřednictvím právních předpisů nižší právní síly vydávaných územně samosprávnými celky s omezenou územní působností na území samosprávného celku, který takovýto právní

³⁸ Tamtéž.

³⁹ Viz Stanovisko RRTV ze dne 2.11.2010 k výkladu pojmu „zřetelný text“ vyplývajícím z požadavků zákona o regulaci reklamy, dostupné na (online cit. 12.3.2021) https://www.rrtv.cz/cz/static/cim-se-ridime/pravni-stanoviska/Stanovisko_zretelny_text.pdf

předpis vydal.⁴⁰ V případě regulace hazardních her jsou těmito právními předpisy OZV vydávané obcemi v jejich samostatné působnosti. Samotná regulace provozování hazardních her prostřednictvím OZV by patrně sama o sobě vydala za téma samostatné vědecké práce. Z tohoto důvodu nemám v úmyslu se věnovat podrobnostem, nicméně považuji za nutné uvést několik základních skutečností týkající se této poměrně specifické části regulace hazardních her, které pomohou vytvořit obecný přehled o tom, jakým způsobem se regulace hazardních her promítá do aplikace správního trestání v oblasti hazardních her.

Základem regulace hazardních her prostřednictvím OZV je zákonné zmocnění, které historicky prošlo poměrně dramatickým vývojem. Tento vývoj, který byl započat na základě novely ZOLO č. 149/1998 Sb., byl poznamenán významnou nejednoznačností, a to zejména co do rozsahu věcné působnosti ve vztahu k jednotlivým druhům hazardních her, resp. typům technických herních zařízení, které mohou být prostřednictvím OZV regulovány.⁴¹ Aktuální zákonné zmocnění obsažené v ustanovení § 12 ZHH poměrně zdařile veškeré nedostatky předchozí zákonné úpravy odstraňuje a jednoznačným způsobem vymezuje, jaké druhy hazardních her a jakým způsobem, mohou obce na svém území prostřednictvím OZV regulovat. Pokud jde o vymezení druhů hazardních her, jejichž provozování může obec na svém území upravit, se pak jedná o technickou hru, živou hru, bingo a turnaje malého rozsahu. Tyto druhy hazardních her pak může obec na svém území zcela zakázat, popř. stanovit na kterých místech a v jakém čase je jejich provozování povoleno či zakázáno. Samotná podoba obecní regulace hazardních her má pak podstatný význam, jak v rámci řízení o vydání povolení k umístění herního prostoru,⁴² tak v rámci možného uplatnění nápravných prostředků v podobě zrušení tohoto povolení pro jeho rozpor s OZV.⁴³

Ze samotného znění zákonného zmocnění dle § 12 ZHH pak nevyplývají jakékoli další podmínky či kritéria, na jejichž základě by měla obec k regulaci vybraných druhů hazardních her na svém území přistupovat.⁴⁴ Skutečnost, že obce nejsou oprávněny zcela arbitrárně

⁴⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie. s. 145. ISBN 978-80-7552-719-6.

⁴¹ Blíže k tomuto vývoji poznamenaném překotnými legislativními zásahy a rovněž také poměrně revoluční judikaturou ÚS viz např. ULRICH, Václav. *Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her*. 2013. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/117674>. s. 34 - 39. Vedoucí práce Martin Kopecký.

⁴² Viz ustanovení § 98 odst. 1 písm. c) ZHH, na jehož základě je soulad s OZV jednou ze základních podmínek pro vydání tohoto povolení.

⁴³ V případě, že se herní prostor bude nacházet na místě, které není povoleno na základě OZV, může být tato skutečnost důvodem pro zahájení řízení o zrušení příslušného povolení k umístění herního prostoru; viz § 103 odst. 2 písm. b) ZHH a blíže také kapitola 4.3.2 této práce.

⁴⁴ V jedné z verzí návrhu ZHH, která byla předložena vládě ČR přitom samo ustanovení § 12 odst. 1 obsahovalo upřesňující kritéria, která by obce při regulaci hazardních her musely respektovat. Konkrétně by pak obce mohly

regulovat provozování hazardních her na svém území, přitom vyplývá z ustálené judikatury SDEU, který právě ve vztahu k regulaci tohoto odvětví ze strany nižších územně samosprávných celků uvádí, že i tyto celky musí při své regulační činnosti nejen dodržovat „zásady rovného zacházení a z ní vycházející povinnost transparentnosti“, ale zároveň musí být jimi nastavený režim povolování hazardních her založený „na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně.“⁴⁵ I přesto, že tyto principy nebyly legislativně nijak zakotveny do zákonného zmocnění obcí k vydávání OZV regulujících provozování hazardních her, je nutno podotknout, že v obdobném duchu se k těmto otázkám vyjadřovaly již dříve i tuzemské soudy. V tomto směru je možné odkázat na náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7.9.2011, v jehož rámci ÚS výslovně uvádí, že „ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá.“⁴⁶ Uvedená kritéria pro zejména územní regulaci hazardních her, tj. vymezení míst, na kterých mohou či naopak nesmějí být provozovány hazardní hry, jsou obce povinny dodržovat, ať už zvolí jakoukoliv formu úpravy provozování hazardních her na svém území, a to včetně úplného zákazu provozování této činnosti, kdy i takovéto řešení musí respektovat princip proporcionality.⁴⁷

Význam respektování těchto kritérií je pak hned dvojího charakteru. Předně jejich nedodržení může mít za následek neaplikovatelnost příslušné OZV, jak vyplývá např. z rozsudku NSS ze dne 26.5.2016, č.j. 5 As 255/2015 – 58, v jehož rámci NSS mimo jiné i pro neposouzení naplnění kritérií při vytváření OZV shledal nepřezkoumatelnost rozsudku

regulovat uvedené druhy hazardních her pouze „v případě možného narušení veřejného pořádku v obci nebo z důvodu zajištění ochrany bezpečnosti a zdraví osob“, a to s tím, že „omezení či zákaz provozování těchto hazardních her nesmí zakládat neodůvodněnou diskriminaci.“

Viz Elektronická knihovna legislativního procesu (online, cit. 12.3.2021): https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=col_umn-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORN9POFJEEQ&tab=versions

⁴⁵ Viz bod 42 rozsudku SDEU ze dne 19.7.2012 ve věci SIA Garkalns proti Rīgas dome, C-470/11.

⁴⁶ Viz bod 40 nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7.9.2011

⁴⁷ Viz VESELÝ, Miroslav. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ - Práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her - Podle právního stavu k l. 5. 2017*. Praha. Vydavatelství: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2017, s. 120. ISBN: 978-80-87544-51-8, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

nižšího správního soudu ve věci rušení povolení k provozování hazardních her pro jejich rozpor s OZV. Druhý, a z pohledu aplikace norem správního trestání i podstatnější, význam uvedených kritérií pro tvorbu OZV regulujících provozování hazardních her spatřuji v tom, že respektování těchto kritérií je jedním z klíčových faktorů při posuzování, zda-li se obec svým zvoleným modelem regulace provozování hazardních her nedopustila narušení hospodářské soutěže v této oblasti ve smyslu ustanovení § 19a odst. 1 ZOHS. Tento závěr jednoznačně vyplývá primárně ze Stanoviska ÚOHS k regulaci loterií a jiných podobných her obcemi ze dne 1.9.2014 (dále jen „Stanovisko ÚOHS k regulaci obcí“), v jehož rámci ÚOHS zcela explicitně upozorňuje obce na skutečnost, že prostřednictvím OZV mohou omezit provozování hazardních her na svém území pouze v případě, že budou schopny zdůvodnit takové omezení dostatečně určitými a nediskriminačními pravidly, resp. prokázat, že takové omezení je přiměřené místním podmínkám.⁴⁸ Skutečnost, že nerespektování výše uvedených obecných kritérií pro obecní normotvorbu v oblasti regulace provozování hazardních her může mít za následek vznik správněprávní odpovědnosti obcí za porušení příslušných ustanovení ZOHS pak jednoznačně potvrzuje i správní praxe ÚOHS, které se budu spolu se související judikaturou správních soudů věnovat v kapitole 5.6.2 této práce.

⁴⁸ Viz *Stanovisko ÚOHS k regulaci loterií a jiných podobných her obcemi* ze dne 1.9.2014, (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/metodiky-a-dokumenty.html>

3. Kategorizace hazardních her

Samotná definice provozování hazardních her je v rámci ZHH poměrně abstraktní pojem, který nabývá na konkrétní podobě až ve spojení s příslušným druhem hazardní hry, se kterým jsou spojeny zákonem vymezené povinnosti. Pro samotné pochopení aplikace správního trestání ve vztahu k provozování hazardních her považuji za nutné se alespoň obecně věnovat samotnému regulačnímu vymezení jednotlivých hazardních her. Vymezení hazardních her jako takových a jejich kategorizace je totiž nezbytné pro určení, které hry jsou vůbec považovány za hry hazardní a spadají tak pod výše uvedenou veřejnoprávní regulaci,⁴⁹ přičemž bez tohoto jejich vymezení není objektivně možné posuzovat postupy příslušných orgánů veřejné správy v oblasti kontroly nad jejich provozováním a následně i v oblasti aplikace správního trestání. S ohledem na téma této práce však nemám v úmyslu se omezovat pouze na základní definice jednotlivých druhů hazardních her a výčet povinností, které jsou s jejich provozováním spojeny. V rámci následujících kapitol se tak sice budu věnovat jednotlivým druhům hazardních her, resp. prostředím, ve kterých mohou být provozovány, avšak vždy s přihlédnutím k oblastem, při kterých dochází či teoreticky může docházet k porušování konkrétních hmotněprávních povinností, v jejichž důsledku pak příslušné správní orgány přistupují k uplatnění správněprávní odpovědnosti pachatelů. Jak jsem již právě naznačil kategorizaci hazardních her jsem v rámci této práce rozdělil na samotné druhy hazardních her, tak jak jsou vymezeny dle ZHH, a na typy herních prostředí, ve kterých je možné jednotlivé druhy hazardních her provozovat.

3.1. Druhy hazardních her legálně provozovaných v České republice

V návaznosti na obecnou definici hazardní hry, jak je uvedena v ustanovení § 3 odst. 1 ZHH nalezneme v navazujícím ustanovení výčet hazardních her, které je možné na základě tohoto zákona na území ČR legálně provozovat. Tyto druhy jsou dle ustanovení § 3 odst. 2 ZHH vymezeny následovně:

- loterie,
- kursově sázky,
- totalizátorové hry,
- bingo,
- technická hra,

⁴⁹ Viz např. Malgorzata Anna Carran, *Gambling Regulation and Vulnerability*, Cheltenham, 2018, s. 142, ISBN 978 1 78536 470 9

- živá hra,
- tombola a
- turnaje malého rozsahu.

Již na první pohled je zřejmé, že ve srovnání s výčtem loterií a jiných podobných her dle ZOLO došlo v rámci ZHH k významné redukci regulovaných druhů hazardních her, kdy původní regulační rámec obsahoval v rámci výčtu povolených druhů loterií a jiných podobných her čtyři druhy loterií⁵⁰, deset druhů sázkových her⁵¹, tombolu a dále také de facto nijak neohrazenou kategorii označovanou také jako tzv. inominátní loterie. Základním problémem této široké kategorizace druhů loterií a jiných podobných her byla dle mého názoru extrémní nepřehlednost, která vyplývala z mnohdy až překotných novelizací ZOLO, způsobených kazuistickým doplňováním nových druhů loterií a jiných podobných her, které bylo zapotřebí regulovat s ohledem na dosažený technologický a společenský vývoj v této oblasti. Tato původní kategorizace loterií a jiných podobných her byla dále extrémně nesystematická i z pohledu samotného ZOLO, neboť převážná většina loterií a jiných podobných her neměla vyjma své vlastní definice v rámci ustanovení § 2 ZOLO stanoveny jakékoliv další podmínky svého provozování⁵².

Pozitivněprávní vymezení jednotlivých druhů hazardních her dle ZOLO pak bylo významným způsobem narušeno poměrně častou aplikací ustanovení § 50 odst. 3 ZOLO, na jehož základě bylo MF oprávněno povolit provozování jakéhokoliv druhu loterie nebo jiné podobné hry, jejíž provozování nebylo podrobně upraveno v části první až čtvrté ZOLO, a to za předpokladu, že MF stanovilo všechny podmínky řádného provozování takové loterie nebo jiné podobné hry v rámci samotného povolení. MF využívalo tohoto ustanovení zejména k vydávání povolení na technická herní zařízení, která s ohledem na dosažený technologický

⁵⁰ Mezi tyto druhy loterií byly v rámci ustanovení § 2 písm. a), c) a d) ZOLO konkrétně zařazeny peněžité, věcné, číselné a okamžité loterie. Za loterie jsou dle některých autorů označeny také tzv. „samoobslužné“ či „telefonní“ loterie dle § 2 písm. j) ZOLO (srov. např. KRAMÁŘ, Květoslav a Aleš HUŠÁK. *Herní právo*. Plzeň: Čeněk, 2006. Právnícké učebnice, s. 43 ISBN 80-86898-80-6).

⁵¹ Kategorie sázkových her v jednotlivých ustanovení § 2 ZOLO (konkrétně pak v rámci § 2 písm. e) až n) ZOLO) zahrnovala velice různorodé druhy hazardních her, kdy do této kategorie byly podřazeny jak kursové sázky, bingo či sázkové hry v kasinu, tak veškeré hazardní hry provozované prostřednictvím nejrůznějších typů technických herních zařízení.

⁵² V rámci ZOLO byly vymezeny podmínky provozování pouze pro loterie a tomboly (část první ZOLO), výherní hrací přístroj (část druhá ZOLO), kursové sázky (část třetí ZOLO), sázkové hry v kasinu (část čtvrtá ZOLO) a dostihové sázky (část pátá ZOLO). V případě ostatních druhů loterií a jiných podobných her, tj. zejména v případě sázkových her provozovaných prostřednictvím různých typů technických herních zařízení (typicky IVT, LLS a jiná technická herní zařízení) pak povolovací orgán, tedy MF využívalo pro stanovení podmínek provozování těchto druhů loterií a jiných podobných her zmocňovacího ustanovení § 50 odst. 3 ZOLO.

rozvoj již neodpovídala definici VHP dle ustanovení § 2 písm. e) ZOLO,⁵³ nicméně využití tohoto ustanovení bylo v rámci povolovací praxe mnohem širší, neboť na jeho základě došlo např. k vydání povolení k provozování některých druhů hazardních her prostřednictvím internetu (blíže k tomuto tématu viz kapitola 3.2.2.1 této práce).

Je zcela přirozené, že široký a nepřehledný výčet druhů loterií a jiných podobných her v rámci ZOLO musel být v rámci tvorby nové legislativy přepracován, což byl ostatně jeden ze základních cílů nové právní úpravy. Jakkoliv je pak rozsah regulovaných hazardních her dle ZHH po obsahové stránce prakticky identický s rozsahem loterií a jiných podobných her dle ZOLO, pak díky zobecnění charakteristik jednotlivých druhů hazardních her došlo zcela nepochybně k významnému zpřehlednění struktury povolených hazardních her.

Zpřehlednění struktury povolených hazardních her je nejvíce patrné ve vztahu k typům technických herních zařízení, které byly v rámci ZOLO vymezeny individuálním způsobem s ohledem na jejich specifické technické vlastnosti. Toto individualistické pojetí regulace technických herních zařízení způsobilo historicky významné regulační problémy, a to zejména ve vztahu k oprávnění obcí k regulaci provozování technických herních zařízení na svém území⁵⁴. Z tohoto důvodu bylo v rámci ZHH přistoupeno k tzv. technické neutralitě⁵⁵, kdy ZHH již nijak nezohledňuje podrobné technické vlastnosti herních zařízení a přistupuje k jejich jednotné regulaci v rámci jednoho druhu hazardní hry, kterým je technická hra. Dalším významným rozdílem mezi kategorizací hazardních her dle ZOLO a ZHH je skutečnost, že výše uvedený přehled povolených hazardních her dle § 3 odst. 2 ZHH představuje taxativní výčet, který není již možné nijak dále rozšiřovat na základě rozhodnutí vydaných povolujícím správním orgánem.⁵⁶ Jakkoliv je tímto způsobem na jedné straně

⁵³ V této souvislosti se při použití ustanovení § 50 odst. 3 ZOLO hovořilo o tzv. inominátních loteriích, kdy tento termín použil např. Ústavní soud v rámci nálezu Pl. ÚS 22/11 ze dne 27.10.2011 odst. 2, dostupný na www.usoud.cz, kdy použil tento pojem primárně k vydávání povolení k technickým herním zařízením typu IVT.

⁵⁴ Od 1.1.1999, kdy nabyla účinnosti novela ZOLO č. 149/1998 Sb., byly obce oprávněny na svém území regulovat prostřednictvím OZV toliko „výherní hrací přístroje“, avšak nikoliv jiné typy technických herních zařízení, což v konečném důsledku vedlo k obcházení omezení nastavených obcemi prostřednictvím jejich OZV. Změnu v tomto ohledu přinesl až nález Ústavního soudu Pl. ÚS 29/10 ze dne 14.6.2011 (resp. na něj navazující judikatura Ústavního soudu) a z vycházející novela ZOLO č. 300/2011 Sb., která již jednoznačně vymezila oprávnění obcí regulovat na svém území provozování všech druhů technických herních zařízení. Blíže k otázce regulace provozování technických zařízení prostřednictvím OZV obcí např. ULRICH, Václav. Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her. 2013. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/117674>. s. 36 a násl a s.53 a násl. Vedoucí práce Martin Kopecký. Popř. FIALOVÁ, Barbora. Obecně závazné vyhlášky obcí v oblasti hazardních her. 2018. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/185676>. s. 36. Vedoucí práce Jiří Rajchl.

⁵⁵ Tento pojem byl v daném kontextu často používán v rámci obecně části důvodové zprávy k ZHH, která byla součástí sněmovního tisku č. 578. Celý text důvodové zprávy je dostupný na www.psp.cz

⁵⁶ Uvedený závěr vyplývá z mého pohledu už jen z prostého jazykového výkladu ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) ZHH ve spojení s § 3 odst. 2 ZHH.

výrazně posílena právní jistota a omezena nijak nelimitovaná diskreční pravomoc MF, která v rámci dříve platné regulace vedla mnohdy k poměrně diskutabilním závěrům,⁵⁷ na straně druhé je zcela nemožné pružně reagovat na nové herní produkty, které nejsou v rámci povolených druhů hazardních her uvedeny či neodpovídají přesně jejich definicím, jinak než novelizací ZHH.

3.1.1. Loterie

Loterie dle stávající legislativy představují obecnou kategorii hazardních her, která v sobě zahrnuje hned čtyři druhy loterií, a to číselné, peněžité, věcné a okamžité. Toto pojetí v zásadě odpovídá i kategorizaci dle ZOLO, kde pouze tyto formy loterií představovaly samostatné druhy loterií a jiných podobných her. Pokud jde o definiční znaky jednotlivých variant loterií, pak tyto se ani u jedné z těchto variant prakticky nemění a obsahují pouze drobné formulačně-technické odchylky. V této souvislosti si dovoluji stručně popsat princip číselných a okamžitých loterií, jakožto dvou variant loterií, které jsou v rámci ČR fakticky provozovány.⁵⁸ Číselné loterie představují druh hazardní hry, který má v rámci ČR dlouhodobou tradici, přičemž princip této hazardní hry spočívá v tom, že se účastník snaží uhodnout jaké číslo, resp. jaká kombinace čísel či jejich pořadí, bude vylosováno z určitého počtu předem stanovených čísel. V případě číselných loterií pak může být výše výhry stanovena buď podle počtu výherců nebo úhrnné výše sázek předem stanoveným podílem,⁵⁹ nebo se stanoví násobkem sázky podle toho, jak z omezeného počtu čísel tažených při slosování uhodl sázející herním plánem určený počet tažených čísel.⁶⁰ Pokud jde o okamžité loterie, pak tato varianta je obecně známa v podobě stíracích losů, kdy se sázející dozví o vzniku nároku na výhru bezprostředně po setření zakryté části losu.

⁵⁷ Na tomto místě mám na mysli zejména způsob, jakým bylo ze strany MF povoleno provozování kurzových sázek prostřednictvím internetu (viz kapitola 3.2.2.1 této práce).

⁵⁸ Skutečnost, že peněžité a věcné loterie jsou spíše historickým přežitkem naznačuje Ji J. Rajchl v rámci RAJCHL, Jiří, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie, s. 112. ISBN 978-80-7552-646-5, přičemž tento názor potvrzuje i seznam legálních provozovatelů hazardních her dle ZHH platný ke dni 1.2.2021 zveřejněný MF na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/prehledy-legalnich-provozovatelu-whiteli/2021/seznam-legalnich-provozovatelu-hazardnic-40895>, kdy pro tuto variantu loterií nebylo k uvedenému datu vydáno žádné základní povolení.

⁵⁹ Tomuto způsobu určení výše výhry odpovídá asi nejznámější tuzemská číselná loterie Sportka, viz Herní plán loterií Sazka – příloha č. 1 Číselné loterie provozované na Prodejních místech a v Aplikaci, s. 1 a 2, dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.sazka.cz/SazkaWeb/media/content/terms/HPloterii-SAZKA-191228-1217.pdf>

⁶⁰ Příkladem tohoto způsobu určení výše výhry může být např. číselná loterie Korunka provozovaná stejnojmennou společností, viz Herní plán číselné loterie Korunka dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.korunka.eu/filestorage/korunka/www/doc/1-Herni-plan.pdf>

Loterie bývají obecně považovány za společensky nejméně škodlivý druh hazardní hry, s jehož provozováním existuje minimální riziko výskytu patologického hráčství a dalších negativních společenských jevů spojených s nadměrnou účastí na hazardních hrách.⁶¹ Právě z tohoto důvodu nepodléhají loterie tak přísným regulačním podmínkám jako jiné druhy hazardních her, a to zejména pokud jde o povinnou registraci, nastavení sebeomezujících opatření či o zákaz účasti na tomto druhu hazardní hry v důsledku zápisu účastníka do RVO.⁶² Je to právě nízká společenská škodlivost loterií provozovaných ve fyzickém prostředí, která se promítla i do rigidnosti regulačních podmínek, kdy provozování loterií je oproti jiným druhům povolených hazardních her spojeno s nejméně přísnými zákonnými podmínkami.

Vzhledem ke skutečnosti, že loterie jsou dlouhodobě považovány za druh hazardní hry, které se účastní nejvíce osob,⁶³ jsem však toho názoru, že tento „volný“ režim, kdy provozovatel loterie ve fyzickém prostředí není povinen provádět registraci každého potenciálního účastníka, s sebou nese i zvýšené riziko možné účasti osob mladších 18 let, neboť osoby zajišťující příjem sázek do číselné loterie nebo prodej stíracích losů v rámci okamžité loterie zpravidla nevykonávají tyto činnosti jako svou hlavní ekonomickou aktivitu, kterou zpravidla bývá maloobchodní prodej tiskovin či drobného občerstvení. Je tedy zcela přirozené, že tyto osoby nevěnují zajištění dodržování zákazu účasti osob mladších 18 let svou plnou pozornost. Riziko porušení tohoto základního zákonného omezení je dle mého o to větší, vezmeme-li v potaz skutečnost, že jsou to právě loterie provozované ve fyzickém prostředí, kterých se mladiství ve věku 17-18 let účastní nejvíce ze všech druhů hazardních her.⁶⁴ Vzhledem k tomu, jak bylo naznačeno výše, že úkony spojené se zajištěním příjmu sázek na číselné a okamžité loterie provozované ve fyzickém prostředí nezajišťuje v drtivé většině případů sám provozovatel dané loterie, nýbrž jeho obchodní partneři v souvislosti

⁶¹ Viz např. např. Malgorzata Anna Carran, *Gambling Regulation and Vulnerability*, Cheltenham, 2018, s. 35, ISBN 978 1 78536 470 9. Podrobněji o riziku podílu problémových hráčů podle druhů hazardních her např. MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. Praha: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, 2019, s. 68 a 70 ISBN 978-80-7440-229-6.

⁶² Blíže viz Důvodová zpráva k ZHH, s. 81 nebo 136, dostupná na (online, cit. 12.3.2021) www.psp.cz.

⁶³ Srov MRAVČÍK, Viktor, Jakub ČERNÝ, Zuzana LEŠTINOVÁ, Pavla CHOMYNOVÁ, Kateřina GROHMANNOVÁ, Šárka LICEHAMMEROVÁ, Aleš ZIEGLER a Veronika KOCAREVOVÁ. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, s. 57, ISBN 978-80-7440-111-4 a MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. Praha: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, 2019, s. 48, ISBN 978-80-7440-229-6.

⁶⁴ Viz MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. Praha: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, 2019, s. 57 až 59, ISBN 978-80-7440-229-6.

s výkonem své hlavní činnosti,⁶⁵ pak není v této souvislosti jistě bez zajímavosti otázka přičitatelnosti takového porušení samotnému provozovateli příslušné loterie. Tato otázka by byla ze strany příslušného správního orgánu posouzena skrze objektivní odpovědnost provozovatele hazardní hry za plnění všech povinností vyplývajících ze ZHH a dalších pramenů regulace hazardních her. Z praktického hlediska však zůstává otázkou, v jakém rozsahu je plnění této základní povinnosti ze strany dozorčích orgánů skutečně kontrolováno.

Významným regulačním specifikem, které má svůj význam i z pohledu výkonu dozoru nad provozováním, je v případě loterií výslovná úprava přeshraniční formy provozování tohoto druhu hazardní hry, a to ve formě tzv. sdílené loterie, tj. loterie, kterou provozuje provozovatel s platným základním povolením vydaným MF s jinými provozovateli nebo osobami oprávněnými k provozování loterie na území jiného členského státu Evropské unie nebo státu, který je smluvní stranou Dohody o EHP, a to na principu sdílení herní jistiny se společným slosováním.⁶⁶ V rámci aktuální provozní praxe existuje pouze jediný příklad takovéto sdílené loterie, kterou je číselná loterie EUROJACKPOT.⁶⁷ Jedná se o číselnou loterii provozovanou několika společnostmi provozujícími loterie v různých státech Evropské unie, resp. ve státech, které jsou stranou Dohody o EHP s tím, že každá z těchto společností „*provozuje loterie na základě individuální licence vydané lokálním regulátorem*“.⁶⁸ Tento formát číselné loterie je zajímavý primárně s ohledem na výkon dozoru nad jejím provozováním, jelikož samotné slosování probíhá pouze v jednom státě, kterým je v tomto případě Finsko.⁶⁹ Z tohoto příkladu tak vyplývá, že tuzemské správní orgány přenechaly výkon části svých dozorčích oprávnění nad provozováním tohoto typu číselné loterie, konkrétně pak dozor nad řádným průběhem slosování, specializovaný odbor tamější národní policie.⁷⁰ Takovéto přenesení části dozorčích oprávnění je v oblasti regulace hazardních her něčím naprosto výjimečným, a to zejména tím, že v tomto případě se výkon působnosti ze strany cizozemského dozorujícího orgánu neopírá o mezinárodní smlouvu či jinou formu formální kooperace mezi jednotlivými státy, ale de facto pouze o dohodu mezi jednotlivými

⁶⁵ V tomto směru považuji za velice výmluvnou síť prodejních míst společnosti Sazka a.s., jejíž přehled je dostupný na <https://www.sazka.cz/mapa>.

⁶⁶ Viz ustanovení § 19 ZHH.

⁶⁷ Blíže k této číselné loterii viz Herní plán loterií Sazka – příloha č. 1 Číselné loterie provozované na Prodejních místech a v Aplikaci, s. 2 až 4, dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.sazka.cz/SazkaWeb/media/content/terms/HPloterii-SAZKA-191228-1217.pdf>

⁶⁸ Tamtéž.

⁶⁹ Dle herního plánu k číselné loterii EUROJACKPOT probíhá slosování pomocí elektromechanických osudí v ve společnosti *Veikkaus Oy, Ilmalankatu 2, FI 00240, Helsinky, Finland*.

⁷⁰ Více podrobnosti k výkonu dozoru nad provozováním hazardních her ve Finsku na internetových stránkách finské národní policie (online, cit. 12.3.2021) <https://www.arpajaishallinto.fi/gambling>

provozovateli loterií, kteří se na provozování číselné loterie EUROJACKPOT podílejí.⁷¹ Ze strany tuzemských dozorových orgánů tak neexistují jakékoliv faktické či právní záruky, že příslušný odbor finské národní policie vykonává dozor nad provozováním předmětné číselné loterie ve stejném rozsahu, v jakém jej vykonávají dle ZHH a souvisejících předpisů tuzemské dozorové orgány.

3.1.2. Kursová sázka

Legislativní vymezení kursových sázek je oproti např. loteriím znatelně jednodušší, neboť za kursovou sázku se považují hazardní hry, u nichž je výhra podmíněna uhodnutím sázkové příležitosti, tj. sportovního výsledku či jiné události veřejné pozornosti, přičemž výše výhry je přímo úměrná výši sázky a výhernímu poměru, ve kterém byla sázka přijata. Z této definice, která je v rámci ZHH rozdělena do tří odstavců v rámci § 27 vyplývá hned několik znaků, kterým se budu v této části podrobněji věnovat. Charakteristickým znakem kursově sázky je pochopitelně samotný „kurz“, tedy výherní poměr, kterým se násobí samotná sázka. Kurz sám o sobě vyjadřuje zejména pravděpodobnost, s jakou se provozovatel domnívá, že nastane určitá událost ve vnějším světě, s tím, že čím více si je provozovatel jistý, že daná událost nastane, tím je samotný kurz nižší. Tímto způsobem každý provozovatel kursově sázky de facto eliminuje riziko své ztráty v případě, že k dané události skutečně dojde. I z regulačního hlediska je pak důležité si uvědomit, že kurz na vybranou sázkovou příležitost se může v průběhu času měnit. Z tohoto důvodu je také v rámci ZHH výslovně uvedeno, že pro určení výše výhry je vždy rozhodná výše kurzu v okamžiku uzavření konkrétní kursově sázky, v důsledku čehož jsou jakékoliv změny kurzu po tomto okamžiku již zcela irelevantní.

Z pohledu možného porušování podmínek veřejnoprávní regulace provozování kursových sázek pak považuji za nutné se ve stručnosti věnovat fenoménu, který je spojený prakticky pouze s tímto druhem hazardních her. Jak běžné kursově sázky, uzavírané před zahájením příslušné sportovní události, tak tzv. „živé“ kursově sázky, uzavírané v jejím průběhu,⁷² mají totiž prakticky přímou příčinnou souvislost se společensky vysoce škodlivým

⁷¹ Obdobnou formu výkonu správního dozoru je typický pro výkon tzv. horizontálního interkomunitárního dozoru, viz POMAHAČ, Richard a JAKUB HANDRLICA. *Evropské správní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckova skripta. s. 136 a 140. ISBN 978-80-7400-437-7 s tím, že citované závěry byly aplikovatelné nejen dle směrnice č. 2004/39/ES, o trzích finančních nástrojů, ale jsou stále relevantní i dle současně platné směrnice č. 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU.

⁷² Tato podkategorie, jejíž podmínky provozování jsou na rozdíl od ZOLO výslovně upraveny přímo v zákonné úpravě, a to v ustanovení § 28 ZHH, umožňuje sázejícím uzavírat kursově sázky na sázkové příležitosti i v průběhu konání příslušné události. Prostřednictvím živých kursových sázek, v praxi běžně označované jako „live“ sázky, je účastníkům umožněno uzavírat kursově sázky nejen na větší množství sázkových příležitostí, než v rámci

jednáním, kterým bezpochyby je ovlivňování výsledků sportovních soutěží (v rámci této práce je používáno rovněž anglické označení pro toto jednání, a to „*match-fixing*“).⁷³ I přes to, že samotná manipulace se sportovními soutěžemi nemusí být nutně spojena pouze s příjmem kursových sázek na výsledky těchto soutěží,⁷⁴ je poměrně objektivně prokázáno, že k výraznému rozšíření fenoménu *match-fixingu* došlo po roce 2000 zejména v souvislosti s technologickým rozvojem kursových sázek provozovaných prostřednictvím internetu, a to nejen v rámci regulovaných (zpravidla evropských) trhů, ale zejména v oblastech bez prakticky jakéhokoliv dohledu či regulace.⁷⁵ Významným způsobem pak k rozvoji manipulací s výsledky sportovních soutěží přispěl rozvoj právě výše popsanych živých kursových sázek a s nimi související rozšíření tzv. *spot bettingu* či *side bettingu*, tj. kursových sázek nikoliv na konečný výsledek samotného zápasu, ale pouze na dílčí jednotlivé skutečnosti, ke kterým v rámci sportovní události dochází, a to např. počet rohových kopů, který tým vstřelí další branku, počet vyloučených hráčů v rámci utkání a mnohé další.⁷⁶

Z pohledu tuzemské regulace byla otázka *match-fixingu* promítnuta do ZOLO až prostřednictvím novely č. 300/2011 Sb., kdy došlo ke stanovení zákazu osob, které se přímo aktivně podílejí na sportovní události (např. trenéři, hráči, rozhodčí, funkcionáři sportovních klubů apod.), na kursových sázkách na události „*ve sportovních soutěžích, jejichž jsou účastníky nebo se na nich jinak podílejí, nebo kterých se účastní sportovní klub, v němž zastávají funkci*“.⁷⁷ Je sice nutno uznat, že toto ustanovení naplňovalo jedno ze základních

„předzápasových“ sázek, které navíc mohou v rychlém sledu opakovat, a to zpravidla až do ukončení příslušné sázkové události.

⁷³ Viz např. VAN ROMPUY, Ben. *The Odds of Match Fixing Facts & Figures on Integrity Risk of Certain Sport Bets* T.M.C. Asser Instituut/Vrije Universiteit Brussel, 2015. dostupné na <https://www.asser.nl/media/2422/the-odds-of-matchfixing-report2015.pdf> nebo Výkladové stanovisko k Úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulacím se sportovními soutěžemi dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383f>

⁷⁴ K manipulování se sportovními výsledky může pochopitelně docházet i z jiných pohnutek, než pouze s ohledem na potenciální příjem v podobě výher z kursových sázek, což ostatně dokládá i obecná definice „manipulace se sportovními soutěžemi“ dle Úmluvy RE o *match-fixingu* na jejímž základě se touto manipulací rozumí „*úmyslná dohoda, čin nebo pochybení, jejichž účelem je nezákonné pozměnění výsledku nebo průběhu sportovní soutěže s cílem celkového nebo částečného odstranění nepředvídatelné povahy výše uvedené sportovní soutěže za účelem získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo pro někoho jiného*“.

⁷⁵ Samotné provázání kursových sázek a *match-fixingu* existuje pochopitelně už daleko delší dobu, kdy někteří autoři uvádějí jako příklad tzv. *Black Sox Scandal* z roku 1919 – blíže k tomuto viz BANKS, James. *Online Gambling and Crime : Causes, Controls and Controversies*. Ashgate Publishing, 2014. s. 78. ISBN 978-1-4724-1449-6.

⁷⁶ K těmto příčinám rozmachu manipulací se sportovními výsledky blíže viz např. BANKS, James. *Online Gambling and Crime : Causes, Controls and Controversies*. Ashgate Publishing, 2014. s. 79. ISBN 978-1-4724-1449-6. Oproti tomu jiné zdroje naopak uvádějí, že podíl předzápasových a živých kursových sázek na *match-fixingu* je prakticky identický viz VAN ROMPUY, Ben. *The Odds of Match Fixing Facts & Figures on Integrity Risk of Certain Sport Bets* T.M.C. Asser Instituut/Vrije Universiteit Brussel, 2015. s. 29. dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.asser.nl/media/2422/the-odds-of-matchfixing-report2015.pdf>

⁷⁷ Viz ustanovení § 26 věta třetí ZOLO.

opatření boje proti match-fixingu, tj. zamezení účasti na kursových sázkách osobám, které jsou schopny svým konáním nebo uplatněním svého vlivu či využitím svého postavení ovlivnit výsledek sportovní události tak, že částečně či zcela zasáhnou do jinak nepředvídatelného průběhu sportovní události, avšak na straně druhé toto ustanovení zavazovalo toliko provozovatele a nijak nepostihovalo konkrétní fyzickou osobu, která by se porušení tohoto zákazu dopustila,⁷⁸ což nejenže významným způsobem snižovalo efektivitu případného postihu match-fixingu, ale především zcela vyloučilo jakékoliv preventivní působení tohoto zákazu na fyzické osoby, které by se manipulace se sportovním výsledkem chtěly dopustit. I přes to, že Česká republika Úmluvu RE o match-fixingu doposud ještě ani nepodepsala a zařadila se tak mezi posledních 10 členských států Rady Evropy, které tak neučinily,

V rámci aktuální zákonné úpravy provozování kursových sázek pak došlo k rozšíření opatření a povinností stran omezení možností, jak neoprávněně ovlivňovat výsledky sportovních soutěží. Velká část z těchto regulačních opatření pak byla přejata z Úmluvy Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi (dále též „Úmluva RE o match-fixingu“). I přesto, že tato úmluva představuje regulační nástroj z kategorie *soft-law*, který navíc doposud ratifikovalo pouze šest členských států Rady Evropy⁷⁹, jedná se dle mého názoru o významný dokument, který posunul oblast boje proti manipulacím se sportovními výsledky významně kupředu už jen tím, že nastavil obecná opatření, které by si měl nastavit každý stát, který chce proti match-fixingu účinně postupovat. Právě ve světle obecných opatření uvedených v rámci Úmluvy RE o match-fixingu tuzemský zákonodárce v rámci ZHH předně podrobněji rozlišuje mezi zákazem pro provozovatele přijímat sázky na vybrané sportovní události a mezi zákazem pro určité osoby se účastnit kursových sázek na vybrané sázkové příležitosti. Vedle obecného zákazu přijímání sázek na sázkové příležitosti, na kterých se sám provozovatel přímo podílí či na závody, utkání či soutěže kterých se účastní zvíře či fyzická osoba, která má k provozovateli určitý právní vztah, je provozovateli kursových sázek zakázáno přijímat sázky na sportovní soutěže dětí, což plně odpovídá

⁷⁸ V rámci ZOLO by provozovatele bylo možné postihnout za obecný správní delikt provozování v rozporu s tímto zákonem, zatímco pro fyzickou osobu, která by se dopustila porušení takového zákazu, neexistovala jakákoliv skutková podstata, která by umožňovala správněprávní postih takového jednání. Vzhledem k tomu, že provozovatel kursových sázek nemá v drtivé většině případů jakýkoliv zájem na tom, aby se kursových sázek účastnily osoby, které jsou samy o sobě ovlivnit průběh sázkové události, přičemž jsou to především tyto osoby, které se budou snažit svým jednáním uvedený zákaz aktivně porušit, je zjevné, že se tato forma boje proti match-fixingu musela zcela minout svým účinkem.

⁷⁹ Kompletní přehled států a mezinárodních organizací, které podepsaly Úmluvu RE o match-fixingu je možné nalézt na internetových stránkách Rady Evropy a konkrétně pak na (online cit. 12.3.2021) https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215/signatures?p_auth=sC8a8CuD

opatřením navrhovaným Radou Evropy v rámci výše popsané úmluvy. V tomto směru je dále nutné vzít v potaz, že příslušné ustanovení § 37 odst. 3 ZHH nezohledňuje požadavek vyplývající z článku 10 odst. 1 písm. b) Úmluvy RE o match-fixingu, kdy by mělo dojít k zamezení možného zneužití postavení sponzora, což vyplývá z důvodové zprávy k tomuto ustanovení, kde je výslovně uvedeno, že předmětná omezení se na sponzoring sportovních klubů ze strany provozovatelů kurzových sázek nevztahuje, „*neboť v tomto případě převažuje zájem na podporu sportu před zanedbatelným střetem zájmů, ke kterému by v tomto případě mohlo dojít*“. Za případné porušení těchto omezení je odpovědný samotný provozovatel kurzové sázky a nikoliv např. závodníci, kteří by byli ve vztahu k provozovateli v pracovním či jiném poměru. Druhá skupina omezení spojených s match-fixingem pak dopadá na příslušné osoby, které by se porušení zákazů uvedených v § 38 ZHH dopustily. Výčet osob, které se nesmí u provozovatele účastnit sázek na vybrané sázkové události je prakticky identický s rozsahem vymezeným dle ZOLO. Významným rozdílem je však v tomto ohledu skutečnost, že pachatelem přestupku za porušení tohoto ustanovení mohou být pouze tyto osoby, které se tohoto jednání dopustí.⁸⁰ V této souvislosti mi pouze není znám důvod, který vedl zákonodárce k tomu, že nezařadil mezi skutkové podstaty přestupků fyzických osob i porušení ustanovení § 38 odst. 2 ZHH, na jehož základě je stanoven zákaz účasti na sázkách pro osoby stanovující kurzy u provozovatele, pro něž kurzy stanovuje, resp. i u všech dalších legálních provozovatelů kurzových sázek. Z mého pohledu by tyto osoby měly být za porušení této povinnosti stejně odpovědné jako fyzické osoby přijímající u provozovatele sázky tím spíš, že osoby stanovující kurzy disponují mnohem větší informační výhodou vůči provozovateli než osoby, které pouze přijímají sázky.

Dalším aspektem, který je spojený s možným porušením povinností v souvislosti s provozováním kurzových sázek, je praxe provozovatelů tohoto druhu hazardní hry spočívající v omezování účasti účastníků na kurzových sázkách, a to zpravidla proti jejich vůli. Vzhledem k tomu, že k tomuto postupu aktuálně neexistují jakékoliv formálně uznatelné prameny a bližší poznatky vyplývají primárně z konkrétních zkušeností s provozováním kurzových sázek provozovaných zejména prostřednictvím internetu, dovoluji si na tomto místě citovat praktickou zkušenost jednoho z účastníků⁸¹:

⁸⁰ Viz ustanovení § 122 odst. 1 písm. f) až h) ZHH.

⁸¹ Originální text této „stížnosti“ účastníka na postup ze strany provozovatele internetové kurzové sázky je dostupný (online cit. 12.3.2021) na <https://www.zive.cz/poradna/sazkabet-live-sazeni/sc-20-cq-582150/default.aspx?consultanswers=1>

Sazkabet live sázení

[Odpovědět](#) | [Zobrazit bez stromu](#) | [Upozornit redakci](#)

Fanda | 19. 6. 2016 16:01 |  

Sázím u sazkabet převážně live,vše bylo ok až najednou mě nepřijímají sázky ani za 10kč.Psal sem dotaz proč nepřijímají sázky a prý toje v souladu s herním plánem.Parkrát se mi zadařilo a podle mě,mě záměrně blokují.Co stím mám dělat,poradí někdo?

[Odpovědět na otázku](#)

Již z tohoto stručného popisu je zřejmý postup provozovatele internetové kursové sázky vůči jednomu ze svých zákazníků, spočívající v omezování přijímání sázek či dokonce v jejich úplném nepřijímání, a to patrně s ohledem na předchozí výsledky tohoto sázejícího. V samotné praxi se pak toto omezování projevuje tak, že provozovatel neumožňuje vybranému účastníkovi uzavírat jím zamýšlené kursové sázky, přičemž jej takto nutí, aby snížil svoji původně zamýšlenou sázku, popř. aby si vybral jiné sázkové příležitosti s nižším kurzem. S ohledem na datum předmětné stížnosti je zřejmé, že tento postup byl aplikován ze strany provozovatele internetové kursové sázky, který provozoval na základě povolení vydaného dle ZOLO. S ohledem na tehdejší regulační vakuum v oblasti regulace provozování hazardních her prostřednictvím internetu (viz níže kapitola 3.2.2.1) a rovněž také s ohledem, že samotný ZOLO stanovoval ve vztahu k provozování kursových sázek jen velmi obecné podmínky, je velmi pravděpodobné, že tento přístup mohl být upraven v rámci tehdy platných herních plánů k provozování internetových kursových sázek. Důkazem o tom mohou být i stávající znění herních plánů na provozování kursových sázek a internetových kursových sázek dle ZHH. Někteří provozovatelé tohoto druhu hazardní hry totiž stále využívají obecné ustanovení ohledně příjmu sázek, na jehož základě „*Provozovatel si vyhrazuje právo limitovat počet sázek a výši Vkladů na Sázkovou příležitost nebo změnit podmínky Sázkových příležitosti (změna Kurzu, pozastavení nebo zastavení příjmu sázek, stažení Sázkové příležitosti z Programu hry apod.) nebo příjem sázek na některé Sázkové příležitosti limitovat (např. max. Vkladem, AKO parametrem atd.), a to bez udání důvodů*“⁸². Již na první pohled je zřejmé, že právě s odkazem na takovéto ustanovení mohou provozovatelé zamezovat sázejícím v uzavírání jimi zvolených kursových sázek. Na druhou stranu je nutno podotknout, že

⁸² Viz např. ustanovení § 13 odst. 4 Herního plánu Kursových sázek SAZKABET společnosti Sazka a.s. dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://www.sazka.cz/SazkaWeb/media/content/Herni%20plany/HP_KS_21-10-19.pdf, obdobným způsobem upravují přijímání kursových sázek i další provozovatelé kursových sázek, a to např. společnost SYNOT TIP a.s. v rámci ustanovení 8.2. Herního plánu pro provozování Internetové kursové sázky, který je dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://sport.synottip.cz/Info.aspx?infoid=GamePlan>

aplikace tohoto ustanovení by nikdy neměla být ryze arbitrární a provozovatel by měl v každém případě dodržovat zákaz diskriminace sázejících. Pokud by tedy provozovatel např. neomezil příjem kurzových sázek na vybrané sázkové příležitosti či nestanovil limity pro výši sázek pro všechny sázející, ale k tomuto kroku by se uchýloval pouze v případě vybraných (zpravidla úspěšných) sázejících, hrozilo by reálné riziko, že se dopouští provozování hazardní hry, která nezaručuje všem účastníkům rovné podmínky a rovnou možnost, v důsledku čehož by se jednalo o porušení ustanovení § 7 odst. 2 písm. c) ZHH a naplnění skutkové podstaty uvedené v § 123 odst. 1 písm. b) ZHH. V případě, že by však provozovatel kurzové sázky neupravil příjem sázek v rámci herního plánu výše uvedeným způsobem, pak de facto postrádá jakékoliv oprávnění omezovat přijímání sázek, a to nejen v individuálních případech jednotlivých sázejících, ale i plošně ve vztahu k neomezenému okruhu sázejících či sázkových příležitostí. V takovémto případě by se provozovatel patrně dopustil vedle výše uvedeného porušení ustanovení § 7 odst. 2 písm. c) ZHH také porušení podmínky provozování vyplývající ze základního povolení, na jejímž základě se provozovateli výslovně zakazuje stanovovat další podmínky upravující účast na kurzové sázce a pravidla tohoto druhu hazardní hry nad rámec herního plánu.⁸³

3.1.3. Totalizátorová hra

Totalizátorová hra je v určitých ohledech velice podobná kurzové sázce, jelikož i v případě tohoto druhu hazardní hry je výhra podmíněna uhodnutím sázkové příležitosti, kterou se rovněž rozumí sportovní výsledek či jiná událost veřejné pozornosti. Jediným, avšak významným rozdílem oproti kurzové sázce je tak způsob, jakým dochází ke stanovení výše výhry, kdy v případě totalizátorové hry vyplývá výše výhry z „*poměru počtu výherců k celkové výši sázek a předem stanovenému podílu výher*“⁸⁴. Již z této stručné definice je možné dovodit, že totalizátorová hra v sobě zahrnuje i určité prvky loterie. Tento závěr pak podporují i další regulační ustanovení, v jejichž rámci jsou stanoveny limity úhrnné ceny výher, které nemohou překročit 40 % resp. 80 % herní jistiny vymezené jako součin prodaných sázkových tiketů a vkladu za jeden sázkový tiket. Vzhledem ke skutečnosti, že v rámci tuzemského trhu s hazardními hrami je tento druh hazardní hry provozován v minimálním rozsahu, kdy MF

⁸³ Viz podmínka provozování kurzové sázky uvedená ve výroku VI. odst. 23 rozhodnutí MF ze dne 5.9.2018, č.j. MF-41208/2016/34-17 dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2019/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-34879>

⁸⁴ Viz ustanovení § 32 odst. 3 ZHH.

doposud nevydalo jediné základní povolení k provozování totalizátorové hry a jediný herní produkt, který naplňuje znaky této hazardní hry je provozován stále na základě povolení vydaného dle § 2 písm. f) ZOLO.⁸⁵ V souvislosti s provozováním totalizátorových her lze spatřovat podobná rizika z pohledu možného ovlivňování sportovních výsledků jako v případě kursových sázek, avšak v případě totalizátorových her je toto riziko výrazně nižší, neboť podmínkou pro vznik nároku na výhru je v tomto případě uhodnutí většího počtu sportovních výsledků a samotná výše výhry je závislá na počtu sázejících, kteří se „umístili“ na stejném výherním pořadí, tj. uhodli správně stejný počet sportovních výsledků.

3.1.4. Bingo

Bingo představuje velmi omezeně provozovaný druh hazardní hry, v jehož rámci je výhra podmíněna dosažením předem stanoveného vzorce na sázkovém tiketu, který sázející vyplní na základě postupného losování čísel, a při níž není předem určen počet sázejících ani výše herní jistiny⁸⁶. Herní jistinu pak tvoří součin prodaných sázkových tiketů v jedné hře a prodejní ceny za jeden sázkový tiket. Uvedená definice binga je v určitém pohledu obecnější než definice binga dle § 2 písm. g) ZOLO, dle níž bylo za bingo možné považovat pouze sázkové hry, v jejichž rámci bylo taženo patnáct čísel z číselné řady od jedné do devadesáti. Je zjevné, že takto úzká definice sama o sobě vylučovala jakýkoliv rozvoj této hazardní hry z pohledu její atraktivity pro sázející, v důsledku čehož byl faktický zájem hráčů o tuto hru i hospodářské výsledky z jejího provozování prakticky marginální⁸⁷. I přesto, že definice binga dle nové legislativní úpravy umožňuje provozování binga v různých jeho podobách, protože nedochází k omezení počtu čísel na sázkovém tiketu nebo k počtu losovaných čísel, zůstává otázkou, jestli dojde k výraznějšímu rozvoji provozování tohoto druhu hazardní hry na našem území. Vedle tohoto určitého rozvolnění produktové nabídky v oblasti binga však ZHH stanovuje poměrně zásadní omezení pro provozování tohoto druhu hry ve fyzickém prostředí,

⁸⁵ Tato skutečnost vyplývá ze seznamu legálních provozovatelů hazardních her zveřejňovaným MF prvního dne kalendářního měsíce (poslední verze tohoto seznamu je dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/prehledy-legalnich-provozovatelu-whiteli/2019/seznam-legalnich-provozovatelu-hazardnic-36797>). Na tomto místě pak musím upozornit na chybně vedený seznam provozovatelů loterií a jiných podobných her ke dni 1.2.2021, ve kterém není uvedeno, že společnost Sazka a.s. provozuje nadále sázkové hry dle § 2 písm. f) ZOLO (viz srov. seznamu dostupného na výše uvedené internetové stránce a Herní plán sázkový her SAZKA dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/prehledy-legalnich-provozovatelu-whiteli/2021/seznam-legalnich-provozovatelu-hazardnic-40895>)

⁸⁶ Viz ustanovení § 39 odst. 1 ZHH.

⁸⁷ Viz např. výsledky provozování hazardních her za rok 2017 dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/vysledky-z-provozovani/2017/hodnoceni-vysledku-provozovani-loterii-2016-32211>

kde je bingo možné provozovat pouze v herních prostorech kasin.

3.1.5. Technická hra

Pod označením technická hra je aktuálně podřazeno provozování veškerých typů technických herních zařízení, která jsou obsluhována přímo sázejícím. Jak již bylo naznačeno výše, předchozí právní úprava regulovala provozování tohoto druhu hazardní hry odlišným způsobem, kdy prakticky každý jednotlivý typ technického herního zařízení byl považován za samostatný druh hazardní hry, čemuž odpovídalo i individuální nastavení podmínek pro jejich provozování. ZHH tak v tomto směru překonává toto kazuistické pojetí a ve vztahu k provozování technických herních zařízení zavádí režim tzv. technické neutrality, na jehož základě jsou pro všechny typy technických herních zařízení splňující definiční znaky v ustanovení § 42 ZHH stanoveny jednotné podmínky jejich provozování.

Jakkoliv je tedy ZHH ve vztahu k herním zařízením technicky neutrální, rozlišuje mezi dvěma základními typy těchto zařízení, a to s ohledem na to, kde dochází ke generování náhodného procesu.⁸⁸ Vedle obecného pojmu „technické zařízení“ zavádí dále ZHH v souvislosti s provozováním technické hry pojmy koncové zařízení a herní pozice. Důvodem pro rozlišování mezi těmito dvěma pojmy je primárně skutečnost, že některá koncová zařízení technické hry (např. EMR či LLS) jsou složena z více herních pozic, tj. samotných přístupových míst, jejichž prostřednictvím může ovládat samotnou technickou hru. Toto rozlišení má svůj význam ve vztahu k jednotlivým povinnostem, které jsou stanoveny ve vztahu k provozování technické hry, kdy některé povinnosti, a to zejména identifikačního či informačního charakteru, jsou stanoveny právě jen ve vztahu ke koncovému zařízení či pouze ve vztahu k herní pozici.⁸⁹

Provozování technických her podléhá dle mého názoru nejpřísnější formě regulace ze všech hazardních her upravených v rámci ZHH. Tato skutečnost vyplývá primárně z toho, že technické hry jsou dlouhodobě považovány za nejvíce rizikový druh hazardní hry z pohledu vzniku závislosti či dalších negativních jevů spojených s nadměrnou účastí na hazardních

⁸⁸ V tomto ohledu tak ZHH rozlišuje mezi technickým zařízením, které je funkčně nedělitelné a programově řízené mechanické, elektromechanické, elektronické nebo jiné podobné technické zařízení a mezi technickým zařízením, které vytváří funkčně nedělitelný celek složený ze serveru a předem určitého počtu koncových zařízení, kdy koncové zařízení je funkční a provozuschopné pouze v případě aktivního připojení k příslušnému serveru; srov definiční rozdíly mezi ustanovením § 42 odst.3 a 4 ZHH.

⁸⁹ Srov viz informační povinnost dle § 49 odst. 1 až 3 ZHH, vztahující se přímo k herní pozici, a § 8 Technické vyhlášky, upravující identifikaci koncového zařízení technické hry.

hrách⁹⁰. S ohledem na tuto skutečnost pak není příliš překvapivé, že převážná část opatření přijatých v rámci ZHH za účelem regulace provozování technických her byla motivována snahou o omezení dostupnosti technických herních zařízení a o zajištění vyšší míry ochrany hráčů před vznikem negativních dopadů v důsledku nadměrné účasti na technických hrách.

Jedním z hlavních regulačních opatření je pak v tomto ohledu omezení provozování technických her pouze v herních prostorech heren nebo kasin. ZHH tak oproti předchozí zákonné úpravě vylučuje možnost provozovat technická herní zařízení i v tzv. zvláštních provozních režimech, co bylo obecné označení, které bylo v rámci ZOLO používáno pro pohostinská zařízení, resp. další podobná místa či zařízení, v jejichž rámci bylo možné provozovat technická herní zařízení jako vedlejší činnost, a to nikoliv nutně v samostatné místnosti, ale např. i v dostatečně oddělené části provozovny.⁹¹ Tímto opatřením pak zákonodárce nejen významným způsobem omezil dostupnost technické hry, ale zejména ji „vykázal“ do herních prostorů, v jejichž rámci je provozovatel tohoto druhu hazardní hry povinen identifikovat každého návštěvníka a ověřit, zda-li není mladší 18-ti let, a v případě, že by se takovýto návštěvník chtěl účastnit hry na technickém zařízení, pak musí provést jeho registraci a účast na hře umožnit pouze v režimu uživatelského konta. Tato obecná povinnost vyplývající z ustanovení § 44 až § 47 ZHH je dále konkretizována i v rámci vedlejších podmínek uvedených v rámci základního povolení k provozování technické hry, kdy je provozovateli výslovně uloženo, aby zajistil, že jím provozované technické hry se nebude účastnit osoba odlišná od účastníka hazardní hry, kterému bylo takové uživatelské konto zřízeno.⁹² V rámci provozování technické hry ve fyzickém prostředí (tedy v herních prostorech) se účastník přihlašuje do svého uživatelského konta zpravidla prostřednictvím zvláštní karty, kterou účastník vloží do čtečky umístěné na herní pozici koncového zařízení technické hry.⁹³ Vzhledem k výše uvedeným povinnostem je tak provozovatel technické hry

⁹⁰ Viz např. MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018. Praha: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, 2019, s. 73, ISBN 978-80-7440-229-6.

⁹¹ Viz ustanovení § 17 odst. 8 a 10 ZOLO. V souvislosti s provozováním technických herních zařízení ve zvláštním provozním režimu pak NSS výslovně judikoval i způsob, jakým mají být tato zařízení oddělena od jinak veřejně přístupné části provozovny, aniž by docházelo k tzv. vizuální účasti na hře (viz rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2011, čj. 5 Afs 26/2011-81).

⁹² Viz podmínka provozování technické hry uvedená ve výroku V. písm. a) odst. 17 rozhodnutí MF ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-75 dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2019/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-34879>

⁹³ Blíže k postupu přihlašování do uživatelského konta v rámci technických her provozovaných v herních prostorech viz např. bod 10.2 Herní plán společnosti Multigate a.s. dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.betorplus.cz/uploads/media/default/0001/01/2143a5f87195cd6c4b09356f70bd93934d16dc72.pdf>

povinen vždy zajistit, aby kartu do čtečky na herní pozici technické hry vždy vkládal ten účastník, kterému příslušná účastnická karta skutečně náleží. Je zjevné, že v tomto ohledu je dán značný prostor pro obcházení tohoto ustanovení ze strany samotných účastníků, kteří mají v úmyslu se účastnit technické hry stále „anonymně“. Význam těchto vzájemně souvisejících povinností je o to důležitější přihlédneme-li k dalším novým regulačním opatřením, jejichž primárním cílem je omezení účasti hráčů na technických hrách. Těmito opatřeními jsou nejen sebeomezující opatření, která si účastník může nastavit a jejichž prostřednictvím si nastaví limity své účasti na technické hře, ale rovněž také zákonné limity technické hry, mezi něž patří omezení nejvyšší sázky do jedné hry, nejvyšší výhry z jedné hry či nově zavedená omezení v podobě nejvyšší hodinové prohry a zejména pak v podobě povinné 15-ti minutové přestávky po 120 minutách účasti na technické hře.

Tato omezení musí s ohledem na předchozí absenci prakticky jakýchkoliv limitů z pohledu regulace dle ZOLO představovat pro účastníky poměrně významný zásah do jejich účasti na tomto druhu hazardní hry, což sice má na jedné straně nesporně pozitivní účinky z pohledu prevence před vznikem patologického hráčství⁹⁴, na straně druhé však bezesporu podněcují hráče k obcházení těchto omezení, přičemž možnost účastnit se technické hry tzv. na cizí účet, či přesněji řečeno na cizí účastnickou kartu je jednou z poměrně snadno dostupných možností. V souvislosti s touto povinností provozovatele je možno uvést i další zákonné omezení, které v rámci provozní praxe může být ze strany fyzických osob obcházeno, a to omezení spočívající v zákazu pro provozovatele technické hry účastnit se hazardních her na jemu povolených technických zařízeních nebo pověřit touto účastí jinou osobu.⁹⁵ Jakkoliv by se mohlo zdát, že předmětné ustanovení § 56 ZHH dopadá na provozovatele, jakožto na právnickou osobu,⁹⁶ jsem toho názoru, že smyslem a účelem tohoto ustanovení je aplikovat uvedený zákaz např. na členy statutárních orgánů provozovatele, jakožto osob oprávněných jednat jménem provozovatele v plném rozsahu, ale rovněž i pro veškeré zaměstnance, a to

⁹⁴ Ke dni vyhotovení této práce neexistuje jakékoliv relevantní vyhodnocení účinnosti opatření vymezených v rámci ZHH ve vztahu k omezení patologického hráčství a dalších negativních dopadů spojených s nadměrnou účastí na hazardních hrách. Toto vyhodnocení by patrně mělo být výstupem projektu Analýza regulace hazardu v České republice, který MF zahájilo v roce 2019 v návaznosti na naplnění programového prohlášení vlády České republiky z června 2016 (viz s. 7 tohoto prohlášení, které je dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>). V rámci první fáze tohoto projektu se MF zaměřuje právě na oblast zodpovědného hraní viz „Žádost o součinnost ve věci Analýzy regulace hazardu v České republice“ a související přílohy, vše dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.iprh.cz/docs/faze-i/dokumenty-od-mf/zadost-o-soucinnost-ve-veci-analyzy-regulace-hazardu-v-ceske-republice/>

⁹⁵ Viz ustanovení § 56 ZHH.

⁹⁶ Tento aspekt předmětného ustanovení zmiňuje zejména J. Rajchl v *Právních aspektech hazardních her*. s. 202, kdy zcela správně vylučuje účast právnické osoby s odkazem na ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) ZHH.

včetně těch, kteří zajišťují obsluhu technických herních zařízení přímo v herních prostorech⁹⁷. V obou těchto případech je zjevné, že k porušení uvedených povinností je nutné vynaložení více či méně značného úsilí ze strany fyzických osob, které obcházejí systémová řešení provozovatele, přitom ale pouze v případě porušení ustanovení § 56 ZHH lze v konečném důsledku dovést odpovědnost i fyzické osoby, která svým aktivním jednáním porušení této povinnosti způsobila, a to s ohledem na skutečnost, že v tomto případě se zaměstnanec zpravidla dopustí i porušení ustanovení § 7 odst. 5 ZHH, které v obecné rovině zakazuje fyzickým osobám účastnit se hazardních her v herním prostoru, kde svou činnost vykonává. V případě účasti na technické hře na tzv. cizí uživatelské konto však odpovědnost nese pouze samotný provozovatel, a nikoliv již konkrétní fyzická osoba, která se dopouští vědomého jednání spočívající v obcházení zákazu, jehož primárním adresátem je skutečně provozovatel technické hry, ale který ve svém důsledku dopadá i na tyto konkrétní fyzické osoby. Z tohoto důvodu se domnívám, že by v těchto případech neměl být postihován provozovatel toliko za to, že jím využívané systémové řešení není schopno zajistit plnění základních povinností ohledně účasti fyzických osob na technických hrách⁹⁸, ale rovněž i fyzické osoby, které svým vědomým jednáním takovéto porušení právních norem způsobí, a to obdobným způsobem jako to ZHH činí v případě nedovolené účasti zaměstnanců provozovatele na jím provozovaných technických hrách.

S provozováním technické hry souvisí celá řada poměrně specifických povinností technického charakteru spojených se zajištěním řádného chodu tohoto druhu hazardní hry, které nevyplývají primárně ze ZHH, ale spíše ze základního povolení vydaného MF. Jednou z těchto povinností je např. povinnost provozování technické hry po celou provozní dobu herního prostoru, kdy v případě, že plnění této povinnosti brání překážka mimořádné události nebo plánovaná odstávka technického zařízení, je provozovatel povinen oznámit tuto skutečnost odpovídajícím způsobem místně příslušnému celnímu úřadu.⁹⁹ Jakkoliv je plnění této povinnosti poměrně snadno realizovatelné ve vztahu k plánovaným odstávkám technických zařízení, ve vztahu k mimořádným okolnostem je naplnění příslušného

⁹⁷ Tento můj závěr ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k ustanovení § 56 ZHH, která výslovně uvádí, že příslušný zákaz platí rovněž i pro zaměstnance provozovatele, a to s odkazem na možné „*zvýhodnění těchto osob oproti ostatním účastníkům hazardní hry*“ a dále také z důvodu ochrany zaměstnanců před vznikem či rozvojem patologického hráčství, jelikož u těchto osob „*se díky jejich pracovnímu prostředí vyskytuje největší riziko vzniku takovéto závislosti*“. Blíže viz důvodová zpráva k ZHH dostupná na www.psp.cz

⁹⁸ Tímto systémovým řešením mám na mysli technického řešení, jehož prostřednictvím provozovatel technické hry zajišťuje naplnění těchto povinností je ponecháno na rozhodnutí provozovatele, které podléhá odbornému posouzení ze strany pověřené osoby a následně i schválení ze strany MF.

⁹⁹ Viz podmínka provozování technické hry uvedená ve výroku V. písm. b) odst. 11 rozhodnutí MF ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-75.

vedlejšího ustanovení základního povolení mnohem komplikovanější, jelikož provozovateli není poskytnuta žádná přiměřená lhůta, ve které by měl oznámení směrem k příslušnému celnímu úřadu učinit.¹⁰⁰ Absence takovéto lhůty pak zcela nutně vede k tomu, že provozovatel je povinen hlásit i drobné poruchy, které mohou být odstraněny v řádu několika málo okamžiků (např. uvíznutá bankovka v herní pozici koncového zařízení). Uvedený příklad svědčí o tom, že MF se v tomto případě nijak nezabývalo otázkou proporcionality uložené povinnosti ve vztahu k řádnému provozování hazardní hry, jelikož v případě i minutového přerušení provozování technické hry, které nebude řádným způsobem nahlášeno se provozovatel dopouští přestupku, za jehož spáchání hrozí pokuta až 50 milionů Kč či zákaz činnosti.

Vzhledem k podrobným regulačním podmínkám technických her existuje v souvislosti s jejich provozováním celá řada dalších praktických situací, při nichž se provozovatel může poměrně snadno dopustit porušení některé z povinností vyplývajících ze ZHH či ze základního povolení. Některé z těchto příkladů budou uvedeny v rámci části věnované regulačním podmínkám spojeným primárně se zajištěním fungování herních prostorů, avšak s ohledem na rozsah a pro potřeby této práce není nezbytně nutné rozpracovávat veškeré podrobnosti vyplývající z provozování tohoto druhu hazardní hry.

3.1.6. Živá hra

Základním definičním znakem živé hry je přímá (fyzická) interakce sázejícího s obsluhou určitého herního zařízení (např. ruleta, kolo štěstí) či osobou rozdávající karty, resp. vhazující kostky, kterou ZHH označuje pod obecným označením krupier. Právě tato přímá interakce mezi sázejícím a krupierem či mezi sázejícími navzájem představuje z pohledu zákonného vymezení tohoto druhu hazardní hry její naprosto nezastupitelný prvek. Dalším charakteristickým znakem živé hry je, že k jejímu provozování se nepoužívají přímo samotné peněžní prostředky, ale žetony, a to buď v podobě hodnotových žetonů, na nichž je vyznačena jejich hodnota a měna, nebo v podobě hracích žetonů, které takovéto vyznačení hodnoty a měny zcela postrádají. Uvedené základní znaky živé hry dle ZHH v mnoha ohledech vycházejí z předchozí definice sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) ZOLO, avšak stejně jako v případě technických her, tak i živé hry v sobě zahrnují hazardní hry, které byly

¹⁰⁰ Na základě vedlejší podmínky uvedené v základním povolení pro provozování technické hry pak MF výslovně uvádí, že v případě přerušení provozování z titulu mimořádné události je provozovatel povinen učinit patřičné oznámení „*bezprostředně poté, co k přerušení provozování z tohoto důvodu dojde*“. Viz podmínka provozování technické hry uvedená ve výroku V. písm. b) odst. 14 rozhodnutí MF 75 ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-.

dle ZOLO regulovány jako zvláštní druh hazardní hry. Pod živou hru dle ZHH tak nově spadají i karetní hry, kdy sázející hrají proti sobě navzájem (a nikoliv proti krupiérovi), a to jak v podobě tzv. hotovostních karetních her (v provozní praxi označovaných jako tzv. cash game), tak v podobě karetních turnajů.¹⁰¹ Naopak některé typy hazardních her, které v minulosti byly povoleny v režimu sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) ZOLO aktuálně není již možné pod režim živých her podřadit. V této souvislosti mám na mysli především některé typy technických zařízení, které „suplují“ živou hru prostřednictvím elektromechanických zařízení.¹⁰² S ohledem na eliminaci tohoto jevu, tedy aby pod režim živých her nebylo již s určitostí možné podřadit i provozování technických zařízení, která nejsou obsluhována krupiérem, je prostřednictvím ustanovení § 58 odst. 1 a 2 ZHH stanoveno, že jak hodnotové, tak hrací žetony musí být obligatorně hmotné podstaty. Důvodová zpráva k ustanovení § 58 ZHH sice obecným způsobem uvádí, že důvodem pro toto explicitní uvedení příslušné podmínky přímo do textu zákona bylo „zajištění tradičního způsobu hry a jejího odlišení od ostatních hazardních her“, nicméně vzhledem k tomu, že za EMR je nutné považovat i hybridní systém, využívající nejen elektromechanické kolo ovládané herním softwarem, ale také mechanické kolo ovládané krupiérem, jejichž činnost je následně dálkově přenášena na jednotlivé herní terminály umístěné v příslušném herním prostoru,¹⁰³ jsem toho názoru, že základním motivem zákonodárce bylo v tomto ohledu zamezení situacím, kdy provozovatelé budou využívat těchto zařízení jako hracích stolů živé hry a k vytváření herních prostorů kasin, ve kterých však živý prvek v podobě obsluhy krupiéra nebude zastoupen vůbec či velmi omezeně, což by v konečném důsledku mohlo vést k situaci, kdy by v kasinech nebyla živá hra zajištěna prostřednictvím obsluhy, ale právě prostřednictvím takovýchto hybridních herních zařízení. Obligatorní hmotnou podstatu hodnotových a hracích žetonů je pak ve svém důsledku možné vnímat jako základní opatření proti vzniku tzv. kvazikasin, což je termín používaný orgány vykonávajícími státní správu v oblasti provozování hazardních her k označení kasin, v jejichž rámci je primárně provozována technická hra a živá hra není provozována vůbec či jen velmi omezeně.¹⁰⁴ Tato snaha o zamezení jakékoliv formy

¹⁰¹ Obě tyto varianty živých her byly dle ZOLO regulovány jako specifický druh sázkové hry dle § 2 písm. m) ZOLO.

¹⁰² V tomto směru se jedná o již citované EMR, které byly, jak jsem již uvedl výše s odkazem na Informaci z kontrolní akce NKÚ č. 13/35, podřazeny nejen pod režim provozování dle § 50 odst. 3 ZOLO, ale rovněž i pod režim sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) ZOLO.

¹⁰³ Blíže k těmto typům „hybridních EMR“ např. Standard technického zařízení Elektromechanické rulety ze dne 17.12.2008 dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/technicke-standardy-zarizeni>

¹⁰⁴ K samotnému použití a významu označení kvazikasio viz např. Stanovisko MF na žádost k § 68 zákona o hazardních hrách dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2018/stanovisko-k-68-zakona-c-186-2016-sb-o-32852>

elektronizace živé hry se pak zcela logicky promítá do nejrůznějších forem optimalizace provozování tohoto druhu hazardní hry, které jsou pak častým předmětem posuzování v rámci výkonu dozoru, resp. v rámci aplikace správního trestání (viz kapitola 3.2.1.2 této práce).

Základním rizikem z pohledu porušování pravidel živých her, ovlivňování průběhu hry či manipulace s konečnými provozními výsledky provozování živé hry je přitom právě existence živého prvku, tj. obsluhy živé hry, resp. zaměstnanců provozovatele, kteří mohou svým jednáním (na rozdíl např. od technické hry, která je plně závislá na zabezpečených herních systémech, které nemohou být prakticky nijak ovlivněny) velmi jednoduše ovlivnit veškeré výše uvedené procesy a významně tak zkreslovat výsledek provozování živé hry. V této souvislosti jsem toho názoru, že právě elektronizace provozování živé hry by mohla podstatným způsobem omezit možnost zásahů lidského faktoru do provozování živé hry, popř. by mohla usnadnit odhalování takovýchto zásahů, a to jak provozovateli samotnému, tak dozorujícím orgánům.

3.1.7. Tombola

Z regulačního hlediska představují tomboly jednu ze stálíc tuzemské regulace, kdy definiční znaky tohoto druhu hazardní hry dle ZOLO a dle ZHH zůstávají prakticky identické. Za tombolu se pak považují hazardní hry, v jejichž rámci se výhry rozdělují na základě slosování, do kterého jsou zahrnuty pouze prodané sázkové tikety s tím, že tyto sázkové tikety lze prodávat a výhry vydávat pouze v a v místě slosování.¹⁰⁵ Vzhledem k nízkým adiktologickým a jiným společensky negativním rizikům a dále také vzhledem k okolnostem, za kterých jsou tomboly zpravidla pořádány (např. plesy, slavnosti, zábavy a jiné společenské události), je tento druh hazardní hry podřazen pod volnější režim regulace. Tento volnější režim se promítá nejen co do základních podmínek jejich provozování,¹⁰⁶ ale rovněž také co do kvalifikačních předpokladů samotného provozovatele.¹⁰⁷ Jediným významnějším regulačním omezením je pak obligatorní přítomnost notáře na každém slosování tomboly s herní jistinou nad 100 000 Kč, což však představuje pouze další zmírnění této povinnosti oproti regulaci tombol dle ZOLO, kde musel být notář přítomný u každého slosování tomboly

¹⁰⁵ Viz ustanovení § 61 ZHH.

¹⁰⁶ K provozování tomboly s herní jistinou nad 100 000 Kč není dle ustanovení § 105 písm. a) ZHH zapotřebí žádného povolení ze strany správního orgánu, jelikož takovéto tomboly podléhají pouze ohlášení místně příslušnému obecnímu úřadu.

¹⁰⁷ Tyto kvalifikační předpoklady jsou dle ustanovení § 6 odst. 2 ZHH v případě tombol s herní jistinou nad 100 000 Kč omezeny pouze na statut právnické osoby se sídlem v členském státě EU, resp. státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP.

s herní jistinou nad 50 000 Kč.¹⁰⁸

Uvedené regulační rozvolnění podmínek pro tomboly s herní jistinou nad 100 000 Kč podle mého názoru představuje přiměřené opatření pro tento druh hazardní hry, který je v praxi skutečně využíván primárně jako doplňková zábava v rámci společenských akcí. Na druhé straně však plně souhlasím s J.Rajchlem v tom, jakým způsobem hodnotí přístup zákonodárce ve vztahu k tombolám, jejichž herní jistina dosahuje částky 99 999 Kč a nižší.¹⁰⁹ Tomboly s takovou výší herní jistiny totiž nepodléhají prakticky žádné veřejnoprávní regulaci, a to s ohledem na ustanovení § 61 odst. 3 ZHH, které obsahuje taxativní výčet ustanovení, které se na tyto tomboly nevztahují. Dle tohoto výčtu si tak lze představit, že za zcela legálně provozovanou tombolu by bylo možné považovat tombolu s herní jistinou 99 999 Kč, kterou bude provozovat fyzická osoba mladší 18 let, která bude přijímat vklady od mladistvých, přičemž úhrnná cena výher bude činit např. pouze 20 % z herní jistiny, přičemž takovou tombolu by bylo možné provozovat i několikrát denně.¹¹⁰ Provozování takovéto tomboly pak její provozovatel není povinen notifikovat žádnému orgánu veřejné správy a není tedy ani povinen o jejím konání vyhotovit jakýkoliv formální záznam, což nejenže snižuje možnost dozorových orgánů posoudit, zda-li např. jsou skutečně splněny všechny podmínky pro konání takto neregulované tomboly, ale zároveň vytváří i teoretickou možnost pro velice snadné porušování AML pravidel z pohledu možného praní špinavých peněz. I přesto, že je zjevné, že parametry takovýchto tombol by patrně nebyly příliš hráčsky atraktivní, jsem toho názoru, že úplná rezignace na jakoukoliv regulaci, které se zákonodárce ve vztahu k těmto tombolám bezesporu dopustil, vytváří zcela zbytečný prostor pro možné obcházení zákonné regulace a určitým způsobem tak devalvuje hodnotu regulace této oblasti jako takové. Z mého pohledu tak měl zákonodárce stanovit pro provozování těchto tombol alespoň elementární pravidla, a to např. zákaz peněžitých výher, povinnost dodržovat zákaz hry mladistvých či případnou ohlašovací povinnost bez možnosti zákazového rozhodnutí ze strany obecního úřadu.

3.1.8. Turnaj malého rozsahu

Turnaje malého rozsahu jsou v rámci výčtu regulovaných druhů hazardních her naprostým nováčkem, jelikož tento druh hazardní hry nebyl součástí regulace hazardních her

¹⁰⁸ Viz ustanovení § 10 písm. a) ZOLO.

¹⁰⁹ J. Rajchl v této souvislosti považuje takovýto přístup naprosto vše vypovídajícím způsobem za nikoliv už liberalizaci, nýbrž za „anarchizaci“. Viz RAJCHL, Jiří, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie, s. 150. ISBN 978-80-7552-646-5,

¹¹⁰ Obdobný příklad používá též J. Rajchl v *Právních aspektech hazardních her* s. 150 a 151.

dle ZOLO ani jako speciální druh hazardní hry dle § 2 tohoto zákona, ani nebyl povolen v režimu inominátní loterie dle § 50 odst. 3 ZOLO. Turnaj malého rozsahu lze obecně vymezit jako živou hru karetního typu provozovanou formou turnaje, která s ohledem na své vybrané parametry nedosahuje „kvality“ živé hry dle § 57 a násl. ZHH. Základním regulačním kritériem pro rozlišení mezi karetním turnajem provozovaným v režimu živé hry a mezi turnajem malého rozsahu je počet účastníků, který je v případě turnajů malého rozsahu předem určený rozmezím od 3 do 90 účastníků, a dále maximální výší vkladu, která je stanovena na 500 Kč na jednoho účastníka za 24 hodin.¹¹¹ Uvedené definiční znaky turnajů malého rozsahu však nelze vykládat zcela deterministicky tak, že každý karetní turnaj splňující tyto parametry je nutné vyjmout z režimu živé hry a provozovat jej pouze v režimu turnajů malého rozsahu. Naopak provozovatel živé hry je pochopitelně stále oprávněn v případě, že mu to herní plán umožňuje, provozovat karetní turnaje s těmito parametry jako živou hru provozovanou v herním prostoru kasina, a to se všemi podmínkami, které jsou s tímto provozováním spojeny. Vymezení turnajů malého rozsahu jako samostatného druhu hazardní hry je tak nutné chápat pouze jako alternativní formu regulace pro varianty karetních turnajů, provozované subjekty, pro které není podnikání předmětem jejich hlavní činnosti a u kterých se tedy předpokládá, že provozováním turnajů malého rozsahu sledují jiné účely než dosažení zisku, a to např. „*společenskou zábavu či pěstování dovednosti hry v karty*.“¹¹²

Stejně jako tomboly s herní jistinou nad 100 000 Kč, tak i provozování turnajů malého rozsahu nepodléhá základnímu povolení ze strany MF, nýbrž pouze ohlašovací povinnosti u místně příslušného obecního úřadu dle § 105 a násl. ZHH. Oproti tombolám však v případě turnajů malého rozsahu neexistuje žádná výjimka z regulačních povinností stanovených ZHH. Orgány dozoru tak mají možnost posoudit, zda-li jsou či byly skutečně dodržovány všechny regulační podmínky pro provozování tohoto druhu hazardní hry. I v případě turnajů malého rozsahu pochopitelně nelze zcela vyloučit porušování podmínek jejich provozování, a to včetně toho, že by turnaje malého rozsahu mohly v extrémním případě sloužit k obcházení přísnějších podmínek pro provozování karetních turnajů v režimu živé hry v kasinu. Tento můj názor vychází primárně ze skutečnosti, že ZHH nestanovuje žádné omezení na počet turnajů malého rozsahu pořádaných během jednoho dne, kdy absence takového limitu by mohla v konečném důsledku znamenat, že samo provozování takovýchto turnajů by bylo pro provozovatele výdělečnou činností, a dále také ze skutečnosti, že turnaje malého rozsahu se

¹¹¹ Viz ustanovení § 64 ZHH.

¹¹² Viz důvodová zpráva k ustanovení § 6 ZHH dostupná na www.psp.cz

těší mnohem menší pozornosti ze strany obcí v rámci jejich územní regulace provozování hazardních her na základě OZV.¹¹³ Samotná skutečnost, zda-li skutečně volnější režim regulace turnajů malého rozsahu mohl zapříčinit jejich masové rozšíření až do té míry, že by se svým rozsahem vyrovnaly karetním turnajům v kasinech, bude muset být předmětem dlouhodobějšího zhodnocení vycházejícího z příslušných údajů orgánů celní správy.

3.2. Kategorizace prostředí, ve kterých jsou hazardní hry provozovány

Vedle základní kategorizace druhů hazardních her považuji v rámci této práce za nutné se věnovat i kategorizaci prostředí, v jejichž rámci jsou hazardní hry provozovány. Pojmem prostředí mám za cíl odlišit dva základní formáty, ve kterých mohou být hazardní hry provozovány. Základním prostředím je tzv. fyzické prostředí, které je v rámci zahraniční literatury i celé odborné veřejnosti označované jako „land-based gambling“,¹¹⁴ přičemž v jeho rámci se sázející účastní hazardních her „přímo“, tj. bez použití jakéhokoliv komunikačního prostředku. Toto mé vymezení fyzického prostředí by pochopitelně mohlo být velmi snadno označeno za nedostatečně precizní, jelikož aktuálně již dochází k využití komunikačních prostředků u velké části hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí (např. zadávání sázek do herních systémů provozovatele, účast na hře na technických herních zařízeních, kdy dochází k vytváření náhodného procesu pomocí serveru umístěného v datovém centru). Na druhé straně však i v těchto případech dochází k fyzickému kontaktu, spočívající např. v kontaktu mezi sázejícím a osobou přijímající sázky (např. v případě loterií či kursových sázek) či v obsluze herní pozice koncového zařízení technické hry. Existují však stále hazardní hry, u nichž se pochybnosti, zda-li při jejich provozování dochází k využívání komunikačních technologií či nikoliv, prakticky nevyskytují, přičemž vhodným příkladem může být např. provozování živých her či tombol, kdy tyto hry jsou de facto založeny na fyzickém kontaktu mezi sázejícím a obsluhou zajišťující provoz hracího stolu či slosovacího zařízení.

Druhým prostředím, jemuž se budu v této části své práce věnovat je prostředí internetu, které pro potřeby této práce označuji obecným pojmem „internetové hry“. Jakkoliv

¹¹³ Dle údajů MF pak konkrétně turnaje malého rozsahu nijak nereguluje celkem 89 z 208 obcí, které přijaly OZV po nabytí účinnosti ZHH, přičemž 635 obcí nadále reguluje provozování hazardních her na svém území na základě OZV vydaných za účinnosti ZOLO a tyto obce tedy taktéž nijak neupravují provozování tohoto druhu hazardní hry. Oproti tomu živou hru na základě OZV vydaných po účinnosti ZHH reguluje celkem 176 obcí a na základě OZV vydaných dle předchozí regulace celkem 440 obcí. Viz statistické údaje MF ohledně OZV dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/seznamy-obecne-zavaznych-vyhlasek>

¹¹⁴ Viz např. ARONOVITZ, Alberto M. *Cross-Border Gambling on the Internet: challenging national and international law : research conducted by the Swiss institute of comparative law*. Zürich: Schulthess, 2004, Publications de l'Institut suisse de droit comparé. s. 33. ISBN 3-7255-4768-8, nebo Malgorzata Anna Carran, *Gambling Regulation and Vulnerability*, Cheltenham, 2018, s. 38, ISBN 978 1 78536 470 9.

pochopitelně internet není jediným komunikačním prostředkem, jehož prostřednictvím je možné provozovat hazardní hry, představuje internet aktuálně nejvíce rozvíjející se prostředek pro provozování hazardních her, který svým významem aktuálně již v mnoha ohledech dosahuje významu hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí, přičemž v některých případech již objem sázek uzavřených prostřednictvím internetu přesahuje objem sázek uzavřených ve fyzickém prostředí.¹¹⁵

Základním důvodem, který mě vedl k vytvoření této kategorizace prostředí, ve kterých jsou hazardní hry provozovány je nejen skutečnost, že s provozováním hazardních her v obou uvedených prostředích jsou spojeny různé druhy povinností, které je provozovatel povinen dodržovat, ale také to, že i v závislosti na typu tohoto prostředí se pak odlišují i postupy orgánů dozoru při kontrole dodržování uvedených povinností a následně i postupy správních orgánů v rámci aplikace správního trestání. Stejně jako v případě klasifikace druhů hazardních her se i v tomto případě budu snažit neomezit obsah této kapitoly na pouhý přehled regulačních nástrojů používaných ve vztahu k fyzickému prostředí, resp. k internetovým hrám, ale spíše i zohledňovat specifika obou těchto prostředí z pohledu potenciální aplikace norem správního trestání a vymezit oblasti, v jejichž rámci může docházet k porušování norem veřejnoprávní regulace.

3.2.1. Regulační podmínky provozování hazardních her ve fyzickém prostředí

Pokud jde o regulační podmínky provozování hazardních her ve fyzickém prostředí, pak moje pozornost bude věnována zejména podmínkám provozování technických her a živých her v rámci herních prostorů heren a kasin. Důvodem, který mě k tomuto postupu vede je primárně skutečnost, že z pohledu ZHH je právě s provozováním hazardních her v herních prostorech spojeno nejvíce regulačních povinností a omezení, přičemž jejich interpretace a aplikace pak představují základ dozorové a „sankční“ činnosti příslušných správních orgánů.

Vymezením herních prostorů jako míst, do kterých jsou koncentrovány technické hry,

¹¹⁵ O neustále rostoucím významu internetových her, v praxi označovaných často také jako „*online gambling*“ či „*remote gambling*“ svědčí primárně narůstající objem příjmů z takto provozovaných hazardních her. Zatímco v roce 2012 činily příjmy z internetových her provozovaných na území EU 10,54 miliardy € (viz bod 10 Doporučení EK č. 2014/478/EU) v roce 2018 už objem těchto příjmů dosahoval 22,2 miliardy € (viz statistické údaje European Gambling & Betting Association za rok 2018 dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.egba.eu/resource-post/european-online-gambling-key-figures-2018/>. Příkladem druhu hazardní hry, u níž už objem sázek přijatých prostřednictvím internetu výrazně překračuje objem sázek přijatých ve fyzickém prostředí mohou být zejména kursově sázky, u nichž např. v roce 2018 v ČR přijato desetkrát více sázek prostřednictvím internetu, než ve fyzickém prostředí (viz MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. op.cit⁷).

živé hry či bingo zákonodárce primárně sledoval omezení dostupnosti těchto hazardních her s ohledem na skutečnost, že dle názoru zákonodárce jsou to právě herny a kasina, „*kteřé představují pro osoby, u nichž není ještě jejich tělesný a duševní/psychický vývoj zcela ukončen, největší míru rizika obsahující nezanedbatelné negativní a nechtěné vlivy a dopady*“.¹¹⁶ Právě tyto důvody vedly zákonodárce k nastavení zvláštních podmínek provozování heren a kasin, které se v některých případech mohou promítat i do samotného provozování dotčených druhů hazardních her (např. limity sázek a výher v případě technické hry). Vyjma těchto spíše výjimečných případů však představuje regulace herních prostorů v určitém ohledu svébytný soubor podmínek, který se vztahuje právě na samotný herní prostor, a nikoliv přímo na hazardní hry v něm provozované. Na druhé straně některé podmínky vyplývající primárně pro herní prostory v případě svého nedodržení znamenají faktickou nemožnost provozování dotčených hazardních her, kdy v tomto směru mám na mysli zejména minimální limity herních pozic technické hry či hracích stolů živé hry (viz níže). Vedle výše uvedených důvodů spíše adiktologického charakteru pak spatřuji v zavedení institutu herních prostorů i důvody regulační, kdy prostřednictvím přesného vymezení herních prostorů a podmínek jejich provozování došlo k výraznému zpřehlednění povolovacího procesu, jelikož obecní úřady vydávají právě povolení k umístění herního prostoru a nikoliv místní povolení k určitému druhu hazardní hry.

Pouze ve stručnosti si na tomto místě dovolím vymezit základní podmínky pro řádné provozování herních prostorů. Jak již bylo naznačeno výše, v rámci herních prostorů mohou, resp. musí, být provozovány pouze technické hry, živé hry nebo bingo, přičemž v herně může být provozována pouze technická hra, zatímco v kasinu může být vedle živé hry provozována také technická hra či bingo. Jiné druhy hazardních her nesmí být v herních prostorech provozovány, a to ani jako vedlejší činnost. Za všech okolností musí být hazardní hry provozované v herních prostorech provozovány pouze jedním provozovatelem, a to s ohledem na zajištění efektivnějšího výkonu dozoru, kdy nemůže docházet k jakémukoliv tříštění odpovědnosti. Z této části regulace herních prostorů pak vyplývá, že za provozování hazardních her v příslušném herním prostoru může být odpovědný pouze jeden subjekt – provozovatel. Prostřednictvím vymezení herních prostorů jako samostatných, stavebně oddělených prostorů, v jejichž rámci jsou provozovatelé povinni provozovat technickou hru, resp. živou hru v příslušném herním prostoru jako hlavní činnost,¹¹⁷ pak zákonodárce

¹¹⁶ Viz důvodová zpráva k ustanovení § 65 ZHH dostupná na www.psp.cz.

¹¹⁷ Viz ustanovení § 67 odst. 1 a § 68 odst. 1 ZHH.

legislativně zajistil zákaz jakéhokoliv přidruženého provozování hazardních her, které bylo tolik typické pro tzv. zvláštní provozní režimy dle ZOLO, kdy hazardní hry představovaly pouze doplňkovou činnost k provozování zpravidla hostinské činnosti.¹¹⁸ Ve vztahu k zajištění řádného chodu jednotlivých typů herních prostorů pak ZHH stanovuje celou řadu dalších podmínek. I přesto, že nemám v úmyslu se podrobně věnovat každé jednotlivé regulační podmínce, považuji za nutné v rámci své práce podrobněji rozpracovat dvě regulační podmínky, jejichž nedodržování je jedním z nejčastějších předmětů správních řízení o hazardních přestupcích a které tak mají z pohledu aplikace správního trestání v oblasti hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí nejvyšší význam.

3.2.1.1. Vnější vzhled herních prostorů

V závěrečné části kapitoly věnované regulaci reklamy a jejím dopadům na provozování hazardních her jsem stručně uvedl, že regulace reklamy na hazardní hry není obsažena pouze v RegRek, nýbrž má svůj nikoliv nevýznamný přesah i do právní úpravy v rámci ZHH. Shora citované ustanovení § 66 odst. 2 ZHH pak představuje nejen faktické znemožnění prakticky jakéhokoliv propagace herního prostoru či hazardních her v něm provozovaných v rámci budov, ve kterých se herní prostor nachází, ale zejména pak představuje i porušení této povinnosti představuje jeden z nejčastěji projednávaných hazardních přestupků,¹¹⁹ což již samo o sobě svědčí o významu, který tomuto vnějšímu omezení dozorové orgány přikládají.

Vzhledem k absenci bližšího vymezení, na které formy propagace provozovatele hazardních her a jeho služeb výše uvedené omezení dopadá,¹²⁰ je nutné při interpretaci ustanovení § 66 odst. 2 ZHH vycházet z metodik a stanovisek vydaných orgány veřejné správy. První upřesnění praktické aplikace tohoto ustanovení je možné nalézt v Metodickém doporučení k činnosti územních samosprávních celků č. 5 vydaném MV (dále jen „Metodické doporučení MV“). V rámci tohoto metodického doporučení MV uvádí, že v důsledku výše uvedené regulace vnějšího vzhledu herních prostorů se za nedovolenou reklamu považuje i duplicitní označení herního prostoru jeho názvem, který musí obsahovat slovo „herna“ či

¹¹⁸ Blíže k pojmu zvláštní provozní režim viz kapitola 3.1.5 této práce.

¹¹⁹ Dle údajů poskytnutých orgány celní správy na základě zákona č. 106/1999 Sb., rozhodly tyto orgány o hazardním přestupku v souvislosti s porušením povinnosti dle § 66 odst. 2 ZHH v rozhodném období v celkem 44 případech z celkových 440 projednaných hazardních přestupků.

¹²⁰ Samotná důvodová zpráva k ustanovení § 66 odst. 2 ZHH se omezuje pouze na obecnou deklaraci, že smyslem a účelem tohoto ustanovení je „...eliminace potencionálních negativních rizik vůči osobám, které se hazardních her primárně neúčastní, omezení týkající se venkovního vzhledu herního prostoru a možnosti nahlížení zvenku do těchto prostor“, kdy z uvedeného textu nelze objektivně dovodit, jakým způsobem má být příslušné omezení vnějšího vzhledu herního prostoru aplikováno. Viz Důvodová zpráva k ZHH dostupná na www.psp.cz

„kasino“ resp. „casino“, a to v závislosti na typu herního prostoru.¹²¹ MV v tomto ohledu tak dospívá k závěru, že herní prostor může být způsobem stanoveným v ZHH označen pouze jednou a každé další využití tohoto označení je nutné pokládat za nedovolenou formu propagace.¹²² Podobným způsobem se pak MV staví i k používání označení herního prostoru v rámci multifunkčních budov (např. nákupní centra), kdy zastává názor, že v rámci těchto budov lze použít jako zákonem dovolenou směrovku pouze takovou, která obsahuje jen název herního prostoru.

Tyto závěry jsou dále rozvedeny v rámci Stanoviska GŘC k některým otázkám souvisejícím s regulací reklamy dle zákona o hazardních hrách ze dne 4.1.2019 (dále jen „Stanovisko GŘC k reklamě“). Dle názoru GŘC vyjádřeného v tomto stanovisku se pak za nepovolenou reklamu považuje nejen opakované označení herního prostoru, ale rovněž i případné umístění loga provozovatele hazardní hry či využití jeho obchodní firmy. Z pohledu GŘC je logo provozovatele hazardní hry či jeho obchodní firma s ohledem na své vizuální provedení a případné spojení s příslušným herním prostorem či jejich využitím v rámci obecné marketingové propagace způsobilé působit nejen na stávající klientelu, ale rovněž i na veškeré osoby, které se v okolí herního prostoru pohybují, čímž patrně dochází dle názoru GŘC k ohrožení smyslu a účelu ustanovení § 66 odst. 2 ZHH, které je namířeno na eliminaci potenciálních negativních rizik vůči osobám, které se hazardních her neúčastní. GŘC jde v rámci své interpretace ustanovení § 66 odst. 2 ZHH tak daleko, že za nedovolenou propagaci provozovatele v rámci budovy, ve které se nachází herní prostor považuje *de facto* „*veškeré prvky, označení, anebo symboly, jež jsou typické pro provozovatelem provozovaná kasina/herny.*“¹²³ Na základě Stanoviska GŘC k reklamě je tak provozovatel povinen se vyvarovat jakéhokoliv označení herního prostoru, které by přesahovalo povinnost vyplývající z ustanovení § 67 odst. 2 ZHH či § 68 odst. 2 ZHH, čímž dochází k významnému rozšíření působnosti předmětného ustanovení, které by se dle prostého jazykového výkladu mělo vztahovat primárně na propagaci provozování hazardních her či získání výher. V rámci uvedeného stanoviska GŘC dále rozšiřuje působnost ustanovení § 66 odst. 2 ZHH rovněž i na

¹²¹ Viz ustanovení § 67 odst. 2 ZHH a § 68 odst. 2 ZHH.

¹²² VESELÝ, Miroslav. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ - Práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her - Podle právního stavu k 1. 5. 2017*. Praha. Vydavatelství: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2017, s. 44. ISBN: 978-80-87544-51-8 dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/.../metodicke-doporuceni-c-5-tvorba-obecne-zavaznych-vyhlasek-prava-a-povinnosti-obci-v-oblasti-regulace-hazardnich-her.aspx>

¹²³ Viz Stanovisko GŘC k některým otázkám souvisejícím s regulací reklamy dle zákona o hazardních hrách ze dne 4.1.2019, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/Legislativa.aspx>

reklamu umístěnou nikoliv pouze na vnějším plášti či ve veřejně přístupných vnitřních částech budovy, ve které se herní prostor nachází, ale rovněž i na reklamu či jiné formy propagace umístěné v bezprostřední blízkosti budovy v případě, že by umístění takovéto reklamy bylo vyhodnoceno jako jednání *in fraudem legis*. K tomuto závěru vede GŘC použití teleologického výkladu předmětného ustanovení a naplnění jeho účelu vyplývajícího z důvodové zprávy. I přes to, že GŘC podmiňuje v rámci tohoto stanoviska posuzování reklamy v bezprostřední blízkosti herního prostoru jako reklamu zakázanou dle § 66 odst. 2 ZHH posouzením konkrétních okolností daného případu a řádným odůvodněním v rámci rozhodnutí o uložení sankce, představuje dle mého názoru tento způsob interpretace GŘC nepřipustné rozšíření věcné působnosti dané normy. Jakkoliv je totiž ustanovení § 66 odst. 2 ZHH poměrně nejednoznačné, pokud jde o rozsah, v jakém omezuje možnosti propagace provozovatele hazardních her a jím nabízených služeb, tak ve vztahu k hypotéze této právní normy spočívající ve vymezení, kde konkrétně je propagace provozování hazardních her zakázána, je tato stanovena velmi konkrétním a jednoznačným způsobem, jelikož příslušné ustanovení výslovně uvádí, že propagace na provozování hazardních her je zakázána „na budově nebo ve veřejně přístupné vnitřní části budovy“.

V tomto ohledu tak může být použití teleologického výkladu zjevně nepatřičné, neboť je nezbytné respektovat, že argumentační závěry dosažené na základě argumentace *e racione legis* „nemohou obstát, jsou-li ve zjevném rozporu s textem zákona“.¹²⁴ Naznačený výklad GŘC, jakkoliv je jeho případná aplikace v rámci správního postihu vyvažována podmínkou konkrétního posouzení všech okolností a řádného odůvodnění v rámci správního rozhodnutí o sankci, přitom tento obecný právní princip vyvrací, jelikož zcela překračuje meze normy vymezené prostřednictvím litery zákona. V této souvislosti se jeví rovněž diskutabilní použití teleologické metody výkladu na část ustanovení, která není nijak nejednoznačná, a to ohledem na skutečnost, že právní teorie spojuje použití této výkladové metody na ustanovení (nebo jejich části), které mohou být významově nejasné.¹²⁵ Jak již však bylo uvedeno výše, pak pokud jde o vymezení míst, na kterých je dle § 66 odst. 2 propagace hazardních her zakázána, pak neexistuje na základě jazykového výkladu tohoto ustanovení jakákoliv pochybnost.

¹²⁴ Viz GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice, s. 147. ISBN 978-80-7380-652-1.

¹²⁵ Viz např. MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace. Vyd. 2. Praha: C.H. Beck, 2011. Beckovy právnícké učebnice, s. 159. ISBN 978-80-7400-382-0, kde F. Melzer uvádí, že „*Argumentace účelem interpretovaného ustanovení je založena na tom, že je-li ustanovení nejasné je-li současně znám účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z několika jazykově možných výkladů vybrat právě ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu*“.

Ve svém souhrnu výše uvedené Metodické doporučení MV a Stanovisko GŘC k reklamě představují zásadní upřesnění interpretace a aplikace ustanovení § 66 odst. 2 ZHH z pohledu příslušných orgánů veřejné správy. Jak budu podrobněji popisovat v další části této práce, tak zejména Stanovisko GŘC k reklamě pak je možné vnímat z pohledu postupu celních úřadů až jako téměř samostatný pramen práva, který je v rámci jejich činnosti při výkonu dozoru nad provozování hazardních her v herních prostorech, v některých případech až slepě, dodržován a aplikován. Vzhledem ke skutečnosti, že uvedená stanoviska obsahují pouze jeden z možných právních výkladů toho, jak má být omezena propagace hazardních her v rámci budov, ve kterých se nachází herní prostory, jsem toho názoru, že uvedené materiály by za všech okolností měly být poměřovány s konkrétními okolnostmi daného případu a s argumenty vznášenými účastníkem řízení v rámci projednávání příslušného přestupku.

3.2.1.2. Optimalizace provozování živé hry

Jak jsem již naznačil v úvodu této části, základní charakteristikou herního prostoru kasina je skutečnost, že v jeho rámci je živá hra provozována jako hlavní činnost, přičemž ZHH dále připouští, aby spolu s živou hrou byly v kasinu provozovány ještě technické hry, popř. bingo. V souvislosti s provozováním živé hry v kasinu pak ZHH stanovuje požadavek na provozování minimálně 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina. Již z těchto základních regulačních podmínek je zjevné, že zákonodárce byl při nastavení definičních podmínek kasin motivován snahou o omezení tzv. kvazikasin, což je laickou veřejností používané označení pro kasina, v jejichž rámci provozovatel ve skutečnosti neprovozuje živou hru a provozuje toliko hru technickou.¹²⁶ Osobně považuji používání tohoto označení za velmi zavádějící, neboť z regulačního hlediska může být herní prostor pouze hernou či pouze kasinem, nicméně užívání tohoto termínu se stalo jakousi obecně ustálenou praxí, a to zejména ze strany příslušných orgánů veřejné správy. Právě s ohledem na legitimní veřejnoprávní zájem na tom, aby v rámci kasin byla skutečně provozována živá hra, stanovil zákonodárce pro kasina základní podmínku, dle níž musí být živá hra provozována jako tzv. hlavní činnost. Bohužel už však nedošlo k žádnému dalšímu legislativnímu upřesnění, co se pod pojmem „hlavní činnost“ ve skutečnosti rozumí. Určitou formu interpretace tohoto neurčitého právního pojmu přináší MF, které v rámci svého stanoviska k výkladu ustanovení § 68 ZHH značeného formálně jako „Odpověď na žádost o

¹²⁶ S obecnou definicí tohoto pojmu je možné se setkat např. v rámci *Právního výklad odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce* ze dne 1.9.2016, s. 8, dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>

právní výklad k § 68 zákona o hazardních hrách“ ze dne 11.9.2018 (dále jen „Stanovisko MF k § 68 ZHH“) stanoví, že hlavní činností je „*nutné rozumět činnost v herním prostoru převažující, pro kterou byl herní prostor zřízen, podle které je označován, a to za současného dodržování zákona o hazardních hrách a podmínek základního povolení*“.¹²⁷ Bohužel takovéto „upřesnění“ ze strany regulátora považují za velmi nedostatečné, neboť de facto dochází pouze k nahrazení neurčitého pojmu „hlavní činnost“ jiným neurčitým právním pojmem „prevažující činnost“. Z uvedeného vysvětlení však nebylo nijak zřejmé, na základě jakých kritérií bude naplnění této zákonné podmínky posuzováno. Ve světle Stanoviska MF k § 68 ZHH tak zůstává stále otázkou, zda-li k prokázání toho, že provozování živé hry je hlavní činností v rámci kasina, bude dostatečná pouhá přítomnost hracích stolů živé hry a obslužného personálu, popř. zda-li tato skutečnost bude muset mít oporu v reálném provozování živé hry či dokonce v tom, že by rozsah provozovaných živých her měl převyšovat provozování jiných druhů hazardních her provozovaných v kasinu. Je zřejmé, že tento můj názor zastávala i laická či odborná veřejnost věnující se problematice hazardních her, jelikož dne 26.11.2018 MF prezentovalo „Doplnění stanoviska k pojmu „hlavní činnost“ v § 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách“ (dále jen „Doplňující stanovisko MF – hlavní činnost“), v jehož rámci se pokusilo výše uvedené obecné vyjádření upřesnit tím, že se jedná o „*činnost definující daný herní prostor, tedy základní, která musí být vždy provozovatelem v kasinu poskytovaná a jejíž nabídka musí být v rámci provozní doby kasina vždy a bezpodmínečně zajištěna v požadovaném rozsahu*“ a dále také, že pro posouzení „hlavní činnosti“ provozované v kasinu nejsou relevantní příjmy provozovatele z živé hry v porovnání s příjmy z ostatních druhů hazardních her provozovaných v herním prostoru.¹²⁸

Lze shrnout, že vzhledem k výše uvedeným stanoviskům je z pohledu MF základním kritériem pro posuzování hlavní činnosti skutečnost, že je provozovatel připraven umožnit provozování živé hry po celou provozní dobu kasina, a to bez ohledu na to, zda-li je tento druh hazardní hry v rámci kasina skutečně provozován či nikoliv, přičemž provozovatel nesmí návštěvníkům kasina účast na živé hře jako na hlavní činnosti kasina jakkoliv „*záměrně znemožňovat prostřednictvím nejrůznějších opatření*“.¹²⁹ Takováto interpretace pojmu hlavní

¹²⁷ Viz Stanovisko MF k § 68 ZHH, s. 4. Dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2018/stanovisko-k-68-zakona-c-186-2016-sb-o-32852>

¹²⁸ Viz Doplňující stanovisko MF – hlavní činnost ze dne 26.11.2018, s. 1 a 2. Dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/verejna-sprava/stanoviska/2018/doplneni-stanoviska-k-pojmu-hlavni-cinno-33550>

¹²⁹ Tamtéž.

činnosti mi přichází ve vztahu k provozování herního prostoru kasina zcela přiměřená, a to zejména s ohledem na skutečnost, že provozovatel živé hry nemá jakékoliv možnosti (vyjma reklamy či jiných marketingových nástrojů), jak přimět návštěvníky kasina k účasti právě na živé hře.¹³⁰ Na druhé straně považuji za velmi zavádějící povinnost záměrně neznemožňovat účast na živé hře. Tímto svým vyjádření totiž MF pouze vytvořilo prakticky nijak nelimitovaný prostor pro správní úvahu dozorcích orgánů ohledně posuzování a vyhodnocování různých opatření, ze kterých tyto orgány dovozují záměrné znemožnění účasti na živé hře. V tomto ohledu mám na mysli zejména oprávnění provozovatele stanovit si ve vztahu k provozování živé hry vlastní limity minimálních a maximálních sázek do jedné hry, přičemž tyto limity musí vždy odpovídat schválenému hernímu plánu. Z pohledu kontrolních orgánů pak dochází často k subjektivnímu posuzování takto stanovených limitů právě z hlediska potenciálního znemožňování účasti na živých hrách, a to bez zohlednění skutečnosti, že provozovatel jedná v souladu s platným základním povolením a herním plánem, který je jeho nedílnou součástí.¹³¹

Neméně interpretačně komplikovaná je pak i další regulační podmínka provozování kasin spočívající v povinném umožnění hry na minimálně 3 hracích stolech živé hry, a to po celou provozní dobu kasina. Samotný ZHH však v rámci svých ustanovení, již dále nijak neupřesňuje, jakým způsobem je provozovatel povinen živou hru v předepsaném rozsahu umožnit. V tomto ohledu tak existuje obdobná nejistota jako v případě interpretace pojmu „hlavní činnost“, jelikož ze ZHH, ani jiného právního předpisu nevyplývají jakékoliv upřesňující podmínky, které by mohly indikovat, jakým způsobem či jak rychle musí být hra na minimálním počtu hracích stolů umožněna. Určité upřesnění této povinnosti je možno nalézt ve vedlejších podmínkách základního povolení k provozování živé hry vydávaného MF. V rámci těchto podmínek MF vytváří dvě kategorie hracích stolů živé hry, a to tzv. započítatelné a nezapočítatelné hrací stoly. Započítatelným hracím stolem se dle MF rozumí hrací stůl živé hry, který je provozovaný po celou provozní dobu ve smyslu § 68 odst. 4 ZHH a s jehož provozováním je rovněž spojeno i oprávnění provozovatele provozovat v příslušném kasinu dalších 10 povolených herních pozic technické hry. Oproti tomu nezapočítatelný hrací stůl živé hry nemusí být dle podmínek stanovených ze strany MF provozovaný po celou

¹³⁰ Omezený zájem sázejících o živé hry, a to zejména oproti jejich zájmu o technické hry, je pak jednoznačně patrný už jen z objemu prostředků, které byly za rok 2018 vloženy do živých her (15,5 miliardy Kč) a do technických her (101,4 miliard Kč). Viz MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. op.cit⁷.

¹³¹ Bližšímu pojednání ohledně posuzování živé hry jako hlavní činnosti v rámci správního trestání se budu věnovat v kapitole 5.4.2 této práce.

provozní dobu kasina, ale je nutné zajistit jeho provoz pouze v době stanovené samotným provozovatelem v rámci provozní doby kasina. Tomuto rozdělení se věnuji s ohledem na poměrně zásadní podmínku v základním povolení pro živou hru, a to konkrétně na podmínku stanovující povinnost zajistit, „*aby byla účastníkům živé hry v kasinu vždy bezodkladně umožněna současně hra na započitatelných hracích stolech uvedených v povolení k umístění kasina, jejichž provoz byl zahájen*“.¹³² Z uvedené podmínky je zřejmé, že MF de facto výše uvedené nejasnosti stran aplikace ustanovení § 68 odst. 4 ZHH vyřešilo tím, že vymezilo jak rychlost reakce provozovatele na žádost účastníka o umožnění účasti na hře, tak i samotný způsob, jakým má být hra na více hracích stolech živé hry zajištěna. Uvedené podmínce základního povolení se nepřímou věnoval i NSS v rámci svého rozsudku ze dne 2.11.2020, č.j. 57 A 179/2019-106, kde se NSS s odkazem na ustanovení § 87 odst. 2 ZHH vyjádřil v tom smyslu, že vymezení této podmínky nepředstavuje stanovení povinností nad rámec ZHH, jelikož dále „*bezodkladnost a současnost splnění povinnosti vyplývá též ze zákona, jeho smyslu a účelu*“.¹³³ Oba tyto požadavky MF, tedy zajištění živé hry bezodkladně a současně, v jistém ohledu mohou být způsobilé naplňovat smysl a účel ustanovení § 68 odst. 4 ZHH, nicméně na druhé straně se dle mého názoru jedná pouze o jeden z možných výkladů tohoto ustanovení, kterému je však s ohledem na jeho začlenění do jedné z vedlejších podmínek základního povolení propůjčena vyšší míra právní závaznosti, která se následně pochopitelně projevuje i v oblasti výkonu správního trestání.

Ve vztahu k povinnosti dle § 68 odst. 4 ZHH, zpřísněné navíc výše uvedenou podmínkou základního povolení pro provozování živé hry, si lze poměrně jednoduše představit celou řadu možných způsobů, jimiž se provozovatel bude snažit optimalizovat své interní postupy, tak aby byl schopen tuto zákonnou podmínku bezodkladně a současně zajistit. Čistě pro představu je možno uvést např. využití distančních krupiérů, kteří se nacházejí mimo kasino a v případě zájmu návštěvníků kasina o živou hru přijedou zajistit její chod, respektive otevření hracích stolů živé hry po celou provozní dobu, kdy sázející mohou kdykoliv umisťovat své sázky (personál kasina se tak věnuje obsluze živé hry pouze v případě, že jsou takové sázky umístěny). Existuje jistě celá řada dalších možností, jak zajistit provozování živé hry po celou provozní dobu kasina, přičemž všechny takovéto způsoby budou vedeny snahou

¹³² Viz podmínka provozování živé hry uvedená ve výroku IV. odst. 15 rozhodnutí MF ze dne 26.4.2019, č.j. MF-42771/2016/34-35, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-37822>.

¹³³ Viz Rozsudek NSS ze dne 2.11.2020, č.j. 57 A 179/2019-106, bod 75.

přizpůsobit chod kasina skutečnosti, že živá hra není z pohledu účastníků natolik atraktivním druhem hazardní hry, aby v rámci kasina musel být permanentně přítomný několika členný personál pro případ, že některý z návštěvníků o hru skutečně projeví zájem. Tyto či jiné způsoby „*optimalizace provozování živé hry*“ však není nutné a priori považovat za snahu provozovatele obcházet povinnost umožnit hru živé hry v rozsahu stanoveném ZHH, ale spíše pouze zajištění řádného provozování živé hry s přihlédnutím k její vytiženosti ze strany sázejících. V této souvislosti by bylo možné namítat, že v případě, že se provozovateli ekonomicky nevyplácí provozování živé hry, pak existuje stále možnost provozovat pouze technické hry v hernách. Na tomto místě si nemohu odpustit poukázat na skutečnost, že i přesto, že mezi hernou a kasinem neexistují prakticky jakékoliv rozdíly co do regulačních podmínek stanovených ZHH (v případě obou herních prostorů je povinná identifikace a evidence každého návštěvníka, povinná registrace účastníků technických her, monitoring celého herního prostoru), má tato kategorizace herních prostorů významné dopady do provozování zejména technických her, u nichž jsou limity nejvyšších sázek a nejvyšších výher odvozeny právě od toho, zda-li jsou provozovány v herně či v kasinu.¹³⁴ Přihlédneme-li ke skutečnosti, že technické hry představují dlouhodobě druh hazardní hry, s jejímž provozováním je spojen největší objem vsazených částek, je poměrně snadné odhalit, jak regulační podmínky pochopitelně ve spojení s ekonomickými motivy, vedou provozovatele k vytváření kasin, a to bez ohledu na poptávku na straně účastníků hazardních her.

Optimalizací provozování živé hry se MF dále zabývalo ve výše uvedeném Stanovisku MF k § 68 ZHH ze dne 11.9.2018, v němž se k otázce umožnění účasti na živé hře na více hracích stolech MF vyjádřilo tak, že trvá na tom, že živý prvek v rámci provozování živé hry je zcela nezastupitelný a že by tento živý prvek, tedy krupiér, měl disponovat odpovídajícími odbornými a profesními znalostmi a dovednostmi, aby byl schopen zajistit řádné provozování živé hry. Z tohoto důvodu tak musí být hrací stoly vždy obsluhovány krupiérem, který je „*schopný tyto činnosti (pozn. související s provozováním živé hry) zajistit a umožnit tak hráči hru živé hry kdykoliv v rámci provozní doby kasina*“.¹³⁵ Z uvedeného vyjádření MF tak vyplývá, že živou hru v rámci kasina nemůže zajistit personál bez patřičné odborné kvalifikace, ale pouze proškolení krupiéři, nicméně pak ponechává na rozhodnutí každého

¹³⁴ Na základě ustanovení § 52 odst. 1 ZHH činí nejvyšší sázka do jedné hry technické hry provozované v herně 100 Kč a nejvyšší výhra z jedné hry pak činí 50 000 Kč. V případě technických her provozovaných v kasinu, pak sázka do jedné hry činí 1 000 Kč a nejvyšší výhra z jedné hry 500 000 Kč, viz § 52 odst. 2 ZHH.

¹³⁵ Viz Stanovisko MF k § 68 ZHH, s. 3. Dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2018/stanovisko-k--68-zakona-c-186-2016-sb-o-32852>

provozovatele, zda-li schopnosti jeho krupiérů dovolují, aby zajistil provozování živé hry i na více hracích stolech živé hry současně. Takovéto pojetí dle mého názoru splňuje kritérium proporcionality veřejnoprávní regulace, jelikož ponechává adresátovi právní povinnosti určitý prostor pro volbu legálních prostředků, jejichž prostřednictvím má být takové povinnosti dosaženo. Otázka optimalizace provozování živé hry nebyla předmětem posouzení pouze ze strany MF, nýbrž i ze strany celní správy, kdy GŘC v této věci vydalo vlastní stanovisko označené jako „Odpověď k doplňujícím dotazům k ustanovení § 68 zákona o hazardních hrách“ ze dne 18.2.2019 (dále jen „Stanovisko GŘC k optimalizaci živé hry“), v jehož rámci GŘC interpretovalo dotčené ustanovení § 68 odst. 4 ZHH tak, že „pokud má být v kasinu umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry po celou provozní dobu kasina, musí být u každého stolu přítomný jeden krupiér“.¹³⁶ Takovýto výklad nejvyššího orgánu celní správy má pochopitelně bezprostřední dopady do výkonu dozoru a aplikace norem správního trestání v oblasti regulace hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí. Těmto dopadům se budu podrobněji věnovat v kapitole věnované zvláštním hazardním přestupkům v herních prostorech, kde rovněž zhodnotím nejen soulad takovéto interpretace s literou ZHH, ale rovněž i otázku vymahatelnosti takového výkladu prostřednictvím norem správního trestání.

3.2.2. Regulace provozování internetových her

V rámci této části se budu podrobněji věnovat vybraným aspektům spojeným s regulací internetových her¹³⁷, které patří celosvětově k nejrychleji rostoucímu odvětví hazardních her vůbec a které i v České republice aktuálně zažívá raketový růst¹³⁸. Přes tuto skutečnost však bylo provozování internetových her na území České republiky regulováno prostřednictvím zákona až v době poměrně nedávné, přičemž do nabytí účinnosti ZHH byla pravidla pro provozování některých druhů internetových her primárně dotvářena ad hoc v rámci správní praxe MF. Vzhledem k tomuto komplikovanému a z pohledu úpravy veřejného práva i velmi specifickému způsobu regulace internetových her se budu nejprve věnovat samotnému vývoji

¹³⁶ Viz Stanovisko GŘC k optimalizaci živé hry, s. 2, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/Legislativa.aspx>

¹³⁷ Pojem internetová hra používám v rámci této práce v návaznosti na legální definici tohoto pojmu obsaženou v ustanovení § 2 odst. 2 ZHH, kde je tento pojem vymezen jako „[H]azardní hra provozovaná dálkovým přístupem prostřednictvím internetu“.

¹³⁸ viz MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. Op.cit⁷. V této nelze nezmínit také závěry Švýcarského institutu srovnávacího práva, který ve své studii uvedl, že se dá předpokládat, že evropský trh v oblasti internetových her, bude nadále konstantně růst. Ačkoliv tempo jeho růstu již nebude tak vysoké jako v prvních letech tohoto tisíciletí, kdy tržby evropských provozovatelů rostly i o několik stovek procent ročně, dá se předpokládat, že tempo jeho růstu meziročně neklesne ani v následujících letech pod 10 %. Viz s. 1419 a násl. The Swiss Institute of Comparative Law. *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union : Final Report* [online]. 14 June 2006 Dostupný na (online cit. 12.3.2021) http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study1_en.pdf

této regulace v režimu dle ZOLO, abych následně vymezil základní aspekty provozování internetových her tak, jak je definuje ZHH.

3.2.2.1. Internetové hazardní hry ve světle ZOLO

Úvodem k tomuto přehledu vývoje tuzemské regulace internetových her musím uvést, že až do 1.1.2012 neexistovalo v rámci ZOLO jediné ustanovení, které by přímo či nepřímo upravovalo tuto formu provozování hazardních her či které by alespoň obecným způsobem stanovilo, že je vůbec možné hazardní hry prostřednictvím internetu provozovat. Tato skutečnost je poměrně pochopitelná s přihlédnutím ke skutečnosti, že ZOLO byl přijat dne 17.5.1990, kdy tehdy známé a dostupné technologie nebyly ani zdaleka na takové úrovni, aby odůvodňovaly potřebu takové regulace. Na druhou stranu však nelze odhlédnout od toho, že tento právní předpis byl předmětem poměrně častých novelizací,¹³⁹ přičemž ani v jednom případě však zákonodárce téměř nikdy nepovažoval za vhodné či účelné přistoupit v rámci tohoto právního předpisu ke komplexnější regulaci internetových her.¹⁴⁰

Toto regulační vakuum bylo dlouhodobě ze strany MF vykládáno tak, že provozování internetových her není dle ZOLO možné povolit.¹⁴¹ S ohledem na tento postoj MF pak bylo to překvapivější, že se MF v polovině prosince 2008¹⁴² rozhodlo vyhovět žádostem pěti provozovatelů¹⁴³ o vydání povolení k provozování internetových kurzových sázek, přičemž příslušná povolení byla vydána na základě již výše opakovaně zmiňovaného ustanovení § 50 odst. 3 ZOLO, dle něhož bylo MF oprávněno povolit prakticky jakýkoliv druh hazardní hry, který nebyl upraven v části první až čtvrté tohoto zákona, a to „za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny“.

¹³⁹ Viz kapitola 2.1 této práce.

¹⁴⁰ ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Veřejnoprávní regulace online hazardních her nejen z pohledu zákona o hazardních hrách - hlavní principy a zbývající otazníky kolem nové regulace online hazardních her*. Daně a finance. 2016, , 99-105. ISSN 1801-6006.

¹⁴¹ Základním argumentem byla zejména skutečnost, že dle tehdy platného znění ZOLO nebylo možné dostatečným způsobem zajistit ochranu mladistvých. V tomto ohledu pak zástupci MF uváděli, že provozování internetových hazardních her bude možné povolit až na základě nové zákonné úpravy - Viz vystoupení Petra Vrzáně, ředitele odboru Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriami MF dne 21.11.2007 v Českém rozhlase, jehož přepis je dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2007/kursove-sazky-po-internetu-4321> nebo další vystoupení tohoto tehdejšího ředitele příslušného odboru MF ze dne 14.1.2008 tentokrát v České televizi, jehož přepis je dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2008/2008-01-14-vmmediich-4310-4310>. Vedle těchto veřejných vystoupení se tento postoj MF k otázce možného provozování internetových hazardních her promítl i do správní praxe, kdy MF ještě v prosinci roku 2008 vydalo zamítavé rozhodnutí o žádosti na provozování rulety prostřednictvím internetu, viz usnesení NSS sp. zn. 1 Afs 92/2013 – 42 ze dne 13.11.2013, bod 32.

¹⁴² Viz Tisková zpráva MF ze dne 17.12.2008, dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/aktualne/tiskove-zpravy/2008/2008-12-17-tiskova-zprava-5508-5508>

¹⁴³ Konkrétně se jednalo o společnosti Sazka, Synot Tip, Tipsport, Fortuna a Chance. Viz např. ŠTÍCKÝ, J. Ministerstvo financí poprvé v historii povolí sázky na internetu, iDnes.cz 12.12.2008. Dostupné na (online cit. 12.3.2021) https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/ministerstvo-financi-poprve-v-historii-povoli-sazky-na-internetu.A081211_210443_ekonomika_abr

Tímto bezprecedentním způsobem tak MF vytvořilo zcela nový druh hazardní hry, který byl od té doby označován jako internetová kursová sázka, přičemž se poměrně elegantním způsobem vyhnulo výše uvedeným omezením, která vyplývala v rámci ZOLO pro provozování kursových sázek dle § 2 písm. h) tohoto zákona ve fyzickém prostředí. Jakkoliv MF v obecné podobě odůvodnilo tento svůj postup neudržitelností situace, „*kdy zahraniční subjekty již provozují sázkové hry přes internet, zatímco domácí subjekty povolení nedostaly*“¹⁴⁴, shledávám takovýto přístup za vysoce nestandardní a po právní stránce také za velice diskutabilní. Přesněji řečeno jsem toho názoru, že pokud by MF skutečně sledovalo svým jednáním narovnání trhu mezi tuzemskými a zahraničními provozovateli internetových kursových sázek, pak by muselo vedle vydání povolení pro tuzemské provozovatele tohoto druhu hazardní hry umožnit provozování internetových kursových sázek také provozovatelům se sídlem mimo území ČR. Takovýmto oprávněním pochopitelně MF nedisponovalo, neboť i pro vydání povolení v režimu § 50 odst. 3 ZOLO musel každý žadatel o takovéto povolení splňovat základní podmínky spočívající mimo jiné v tom, že provozovatelem hazardních her v režimu ZOLO mohly být pouze právnické osoby se sídlem na území ČR, a to navíc bez zahraniční majetkové účasti (s výjimkou provozovatelů sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) ZOLO).¹⁴⁵ Pokud by tedy MF skutečně mělo za cíl narovnání trhu s internetovými hrami, pak by skutečně muselo k takovému kroku dojít až prostřednictvím změny příslušné legislativy a nikoliv pouze zlegalizováním provozování internetových kursových sázek pro tuzemské provozovatele. Tímto postupem MF dle mého názoru vytvořilo regulačně problematický precedens, který spíše než k narovnání trhu s internetovými hrami vedl k jeho výraznější fragmentizaci, která v konečném důsledku ponechala velkou část provozovatelů internetových her v ilegalitě, a to bez jakéhokoliv objektivně akceptovatelného zdůvodnění. Mimo to pak MF tímto svým postupem jen prohloubilo rozpor ZOLO se základními principy unijního práva, zejména pak se zásadami volného pohybu služeb a kapitálu, jakož i svobodou usazování dle článků 56, 63 a 49 Smlouvy o fungování Evropské unie. Důkazem o Evropská komise přistoupila k zahájení řízení o porušení smluv s Českou republikou ve smyslu čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie, a to v listopadu roku 2013.¹⁴⁶ Tento rozpor s principy a předpisy unijního práva nejenže vystavoval ČR riziku postihu ze strany orgánů Evropské unie, ale sám o sobě významným způsobem znemožňoval i možnosti postihu provozovatelů

¹⁴⁴ Viz tamtéž.

¹⁴⁵ Viz např. ustanovení § 4 odst. 4 ZOLO.

¹⁴⁶ Viz Tisková zpráva Evropské komise *Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services* ze dne 20.11.2013 dostupná na (online cit. 12.3.2021) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1101

nelegálně provozovaných internetových hazardních her.¹⁴⁷ Ve světle uvedených skutečností je zjevné, že absence obecné právní úpravy, která by vymezila nejen druhy hazardních her, které je možné prostřednictvím internetu provozovat, ale zároveň by stanovila podmínky jejich provozování, byla již déle neúnosná.¹⁴⁸

3.2.2.2. ZHH – koncepční úprava provozování internetových hazardních her

Český zákonodárce stál při přípravě ZHH před nelehkým úkolem. I přes chybějící zkušenosti s regulací tohoto enormně rychle se rozvíjejícího odvětví se musel při jeho přípravě vypořádat s celou řadou složitých interdisciplinárních otázek, které při regulaci hazardních her v prostředí internetu vznikají. Jakkoliv se to nemusí na první pohled zdát jako pravděpodobné, regulace hazardních her odehrávajících se v kyberprostoru totiž jen v oblasti práva dává vzniknout celé řadě komplikovaných mezioborových otázek z oblasti veřejného i soukromého práva, týkajících se například otázek spojených s řešením jurisdikčních sporů mezi státy s odlišnými pohledy na regulaci hazardních her či úzce související problematiky vymáhání práva v prostředí internetu.¹⁴⁹

V souvislosti s regulací internetových her existují ve světě dva základní způsoby, jakými lze po legislativně-technické stránce přistoupit k regulaci tohoto specifického odvětví. Prvním způsobem je legislativní vymezení internetové hry jako zvláštního druhu hazardní hry za současného nastavení zcela individuálních podmínek jejich provozování, což odpovídá výše uvedenému postupu MF při povolování internetových kurzových sázek v režimu ZOLO. Druhou možností je pak vymezit internet pouze jako komunikační síť, jejímž prostřednictvím je možné hazardní hry, popř. jejich vybrané druhy, provozovat. V takovém případě nestanoví zákon specifické požadavky na jednotlivé druhy internetových her, ale pouze obecně nastaví zákonné podmínky, za kterých mohou být běžné druhy hazardních her zpřístupňovány veřejnosti prostřednictvím veřejné informační sítě internet.

Z mého pohledu zvolil tuzemský zákonodárce velmi správně právě modernější druhý způsob, když vytváří z internetu jediný dovolený komunikační prostředek veřejné sítě, jehož prostřednictvím je možné legálně provozovat hazardní hry. V tomto ohledu tak jsou implicitně vyloučeny jiné komunikační prostředky, které byly v minulosti využívány k provozování hazardních her, jako byl např. telefon (viz ustanovení § 2 písm. j) ZOLO), kdy základním motivem pro omezení nejen tohoto ale i jiných komunikačních prostředků (např. televize)

¹⁴⁷ Blíže k tomuto viz kapitoly 5.3.1 a 7.1 této práce.

¹⁴⁸ BOHÁČ, Radim, ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Regulace online hazardních her v České republice – nový zákon z české i světové perspektivy*. Daně a finance. 2016, 4. 10-17. ISSN 1801-6006.

¹⁴⁹ Tamtéž.

bylo z pohledu zákonodárce nedostatečné ověření totožnosti a věku účastníků.¹⁵⁰ Na základě ustanovení § 73 odst. 1 ZHH je pak vymezen taxativní výčet hazardních her, které je možné prostřednictvím internetu provozovat. V tomto směru jsou pak z provozování prostřednictvím internetu vyňaty tomboly (bez ohledu na výši jejich herní jistiny) a turnaje malého rozsahu. Vzhledem k regulačnímu pojetí zvolenému zákonodárcem, podléhá provozování hazardních her prostřednictvím internetu primárně zákonným podmínkám stanoveným pro jednotlivé druhy hazardních her v jejich fyzické podobě a pouze v případě, že by využití takovýchto fyzických podmínek vylučovala povaha provozování těchto hazardních her prostřednictvím internetu, by došlo k aplikaci podmínek obsažených ve zvláštních ustanoveních ZHH týkajících se internetové hry (viz § 73 a násl. ZHH), resp. v příslušném základním povolení.¹⁵¹ Takovéto pojetí regulace internetových her ponechává dostatečný prostor pro nastavení optimálních podmínek provozování pro jednotlivé druhy hazardních her provozovaných jako internetové hry, a to při zachování základních „charakterových vlastností“ příslušného druhu hazardní hry.¹⁵²

Jakkoliv lze v obecné rovině vnímat novou úpravu provozování internetových her veskrze pozitivně, neboť nejenže odstraňuje předchozí nekoncepční a nahodile vytvořenou regulaci dle správní praxe MF, ale zároveň představuje již poměrně moderní regulační rámec, jehož nástroje odpovídají potřebám moderní regulace internetových hazardních her, a to včetně zjištění adekvátní ochrany účastníků z pohledu možného vzniku patologického hráčství, vykazuje tato úprava určité významné nedostatky, které samy o sobě nutí velkou část regulované oblasti k tomu, aby předmětná pravidla byla obcházena.

V případě regulace internetových her pak spatřuji první takový nedostatek ve způsobu nastavení podmínek pro registraci účastníků internetových her, a to zejména ve vztahu k AML zákonu, jehož ustanovení na uvedenou oblast rovněž bezprostředně dopadají. Dalším faktorem, který se podstatným způsobem promítnul do podmínek provozování internetových her je úprava provozování živých her prostřednictvím internetu.

Základní podmínkou pro účast na internetových hrách je úspěšné absolvování procesu registrace každého jednotlivého sázejícího. Na základě regulace internetových her dle ZOLO

¹⁵⁰ Blíže viz Důvodová zpráva k ustanovení § 73 ZHH dostupná na (online, cit. 12.3.2021) www.psp.cz.

¹⁵¹ Na základě ustanovení § 87 odst. 2 zákona o hazardních hrách je Ministerstvo financí výslovně oprávněno stanovit v rámci základního povolení vedle dalších skutečností také podmínky provozování příslušné hazardní hry.

¹⁵² ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Veřejnoprávní regulace online hazardních her nejen z pohledu zákona o hazardních hrách - hlavní principy a zbývající otazníky kolem nové regulace online hazardních her*. Daně a finance. 2016, , 99-105. ISSN 1801-6006.

se registrací rozumělo toliko ověření totožnosti a dosažení 18 let věku žadatele o registraci, přidělení přístupových údajů a aktivace účtu účastníka¹⁵³. Na základě prakticky jediného ustanovení, které se v rámci ZOLO věnovalo úpravě provozování internetových her pak bylo stanoveno, že „*může probíhat registrace sázejících na takovou hru pouze v místech, kde žadatel, který o takové povolení žádá, běžně přijímá sázky*“¹⁵⁴. Z pohledu regulace internetových her dle ZOLO tak byl pro úspěšné provedení registrace zcela zásadní fyzický kontakt mezi zájemcem o registraci a zástupcem provozovatele na některé z jeho poboček, na kterých provozovatel umožňoval příjem sázek na jím provozované hazardní hry ve fyzickém prostředí nebo prostřednictvím internetu. V tomto ohledu pak považují tento zákonem stanovený způsob registrace za další omezení trhu s internetovými hrami, které mohlo představovat diskriminační překážku provozování pro provozovatele se sídlem mimo území ČR, a to z pohledu volného pohybu služeb, kapitálu a svobody usazování dle práva Evropské unie.

Jak jsem již uvedl výše, tak jedním ze základních principů nové regulace hazardních her bylo vytvořit moderní regulační rámec, který by adekvátním způsobem zohledňoval technologický pokrok dosažený v oblasti provozování hazardních her a odstranil již zastaralá ustanovení ZOLO, která v rozporu s unijním právem neumožňovala zahraničním subjektům vstoupit na český trh s hazardními hrami. V této souvislosti si zákonodárce dokonce sám vytyčil úkol vytvořit takovéto prostředí na základě principu srovnatelnosti podmínek a nediskriminace, kdy „*podmínky budou nediskriminačního charakteru a budou uplatňovány vůči všem subjektům stejnou měrou a ve stejném rozsahu.*“¹⁵⁵ Ve vztahu k registraci účastníků internetových her však zákonodárce svůj úkol splnil pouze částečně. Na jedné straně totiž zákonodárce umožnil provozovateli internetových her, aby dle ustanovení § 77 ZHH ověřili totožnost a věk každého účastníka dálkovým způsobem prostřednictvím centrálních registrů zpřístupněných ze strany MF, ale na straně druhé již zákonodárce zcela opomněl, že na provozování hazardních her dopadají i jiné normy veřejného práva, zejména pak AML zákona. pak ukládá provozovatelům vybraných hazardních her, včetně těch provozovaných prostřednictvím internetu, aby prováděli identifikaci každého jednotlivého účastníka, přičemž primárním způsobem, jehož prostřednictvím je identifikace dle AML zákona prováděna, je

¹⁵³ Viz bod 2.2. Standardu k provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím veřejné sítě Internet dostupného na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/technicke-standardy-zarizeni>

¹⁵⁴ Viz ustanovení § 4 odst. 5 ZOLO.

¹⁵⁵ Viz bod 1.5.2. Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, která je nedílnou součástí důvodové zprávy k ZHH dostupné na (online, cit. 12.3.2021) www.psp.cz

identifikace za „fyzické přítomnosti identifikovaného“.¹⁵⁶ Vzhledem k tomu, že tento právní předpis je ve vztahu *lex specialis* k ZHH¹⁵⁷ představuje uvedená povinnost nedílnou součástí procesu registrace účastníka internetové hry. Tato absence jakékoliv korelace v rámci tuzemské právní úpravy internetových her má pak dle mého názoru za následek posilování nelegální části trhu s internetovými hrami, jejichž provozovatelé pro tyto faktické překážky nemohou legálně provozovat svou činnost na území ČR.

Druhým problematickým aspektem, který dle mého názoru přispívá k posilování nabídky nepovolených internetových her je otázka regulace provozování živých her prostřednictvím internetu. Jakkoliv internet představuje pouze komunikační prostředek pro provozování hazardních her, dochází v rámci zákonné úpravy k poměrně detailnímu popisu vlastností, které musí provozování internetových her splňovat. Konkrétně pak ve vztahu k bingo, technické hře a právě také živé hře ZHH v rámci ustanovení § 73 odst. 2 a 3 stanoví, že tyto hazardní hry mohou být ve své internetové podobě provozovány pouze tak, že je hraje účastník proti softwarovému systému provozovatele, popř. jeho prostřednictvím proti jiné osobě s tím, že tento softwarový hrací systém musí vždy vytvářet náhodný proces rozhodující o výsledku hry. Dle mého názoru již této volné interpretace příslušných ustanovení ZHH vyplývá, že jejich obsah je v určitém ohledu v rozporu s uvedeným pojetím internetových her, neboť tato ustanovení mohou de facto ovlivnit samotné definiční základy hazardních her, tak jak byly vymezeny za účelem jejich provozování ve fyzickém prostředí. Příkladem takového zásahu do samotné podstaty hazardní hry je pak právě živá hra. Jak jsem již uvedl výše, základní charakteristickou vlastností živých her je přítomnost tzv. živého prvku, který je reprezentovaný krupiérem zajišťujícím průběh samotné hry. Výše uvedená ustanovení týkající se obligatorní geneze náhodného procesu prostřednictvím softwarového hracího systému

¹⁵⁶ Viz ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) AML zákona.

¹⁵⁷ Viz Metodický pokyn FAU č. 6 ze dne 7. prosince 2016 určený povinným osobám podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 253/2008 Sb., s. 1, dostupný na (online cit 3.1.2021) https://www.financnianalytickyurad.cz/download/FileUploadComponent-1750233108/1481699516_cs_6-pokyn-mf_c-006_2016_metodicky-pokyn-fau.pdf. FAU tento svůj závěr opírá o skutečnost, že ZHH stanovuje obecné podmínky provozování jednotlivých druhů hazardních her, zatímco AML zákon obsahuje úpravu zvláštních povinností (např. identifikace či kontrola klientů, nahlašování podezřelých obchodů) v momentě, kdy takové povinnosti vyplývají podle AML zákona. S ohledem na věcnou a osobní působnost obou dotčených právních předpisů lze s tímto závěrem souhlasit, a to vzhledem k nesporné skutečnosti, že AML zákon se vztahuje pouze na některé provozovatele hazardních her (viz níže) a že povinnosti spojené s aplikací opatření proti praní špinavých peněz jsou pouze „doplňujícími“ povinnostmi ve vztahu k těm, které vyplývají pro provozovatele hazardních her ze ZHH a které jsou pro jejich činnost a pro jejich samotné postavení naprosto zásadní. Případný opačný výklad, který by do postavení *lex specialis* stavěl vůči AML zákonu ZHH, by mohl de facto znamenat úplné vyloučení aplikace prakticky všech ustanovení AML zákona a znemožňoval by jejich reálné uplatnění v praxi. Stanovení ZHH jako *lex specialis* by totiž umožnilo provozovatelům hazardních her snadné vyvázání se z AML povinností s odkazem na zvláštní úpravu hazardních her.

provozovatele, tak fakticky negují tuto základní charakteristiku živých her a v prostředí internetu z ní vytvářejí de facto technickou hru. Jediným, čím se tak má internetová živá hra lišit od internetové technické hry je dle MF to, že v rámci internetové živé hry se může jedné hry účastnit více hráčů současně.¹⁵⁸ Takovýto výklad však zcela eliminuje internetové živé hry, v jejichž rámci je hrací stůl živé hry fyzicky obsluhován krupiérem, přičemž samotná hra je přenášena audiovizuálním způsobem, přičemž účastníci uzavírají sázky prostřednictvím internetu v rámci svého uživatelského konta. Tento způsob provozování internetových živých her označovaný také často jako „Live Dealer Game“ je v zahraničních právních řádech regulujících provozování internetových her zcela standartním herním produktem.¹⁵⁹ Tuzemská regulace internetových her tak v tomto ohledu zcela bez jakéhokoliv důvodu stanovuje překážky pro provozování živých her způsobem, jakým je ostatně definuje samotný ZHH tedy prostřednictvím fyzické obsluhy hracího stolu živé hry. V rámci stanoviska MF k možnosti provozování tzv. Live Dealer Games ze dne 22.9.2016 pak MF neuvádí jakékoli zdůvodnění k tomuto přístupu a svou argumentaci omezuje pouze na to, že v ustanovení § 73 a násl. ZHH jsou stanoveny zvláštní podmínky, které musí být při provozování hazardních her prostřednictvím internetu vždy splněny.¹⁶⁰ MF pak dále v této souvislosti upřesňuje, že ustanovení obsahující podmínky pro provozování internetových her jsou ve vztahu speciality k podmínkám provozování hazardních her v jejich fyzické podobě, v důsledku čehož pak tedy ustanovení § 73 odst. 3 ZHH vylučuje aplikaci základního definičního ustanovení živé hry. Jak jsem již naznačil výše, prostřednictvím ustanovení § 73 odst. 1 ZHH dochází k zohlednění určitých specifík vyplývajících pro provozování hazardních her prostřednictvím internetu. Toto ustanovení by dle mého názoru mělo být aplikovatelné toliko na podmínky provozování jednotlivých druhů hazardních her (v případě živých her by se tak jednalo např. o podmínku zajištění provozování prostřednictvím žetonů hmotné podstaty), a nikoliv na jejich základní definiční rysy, jelikož by za všech okolností mělo dojít k zachování principu hazardní hry tak jak je vymezena a provozována ve fyzickém prostředí. V důsledku takto aplikované regulace tak nejenže není na území ČR provozován v zahraničí zcela standartní herní produkt, což

¹⁵⁸ Tento závěr MF bez bližšího odůvodnění prezentovalo v prezentaci k internetovým hrám v rámci workshopu novému zákonu o hazardních hrách, který se konal dne 8.8.2016. Celý text prezentace je dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/konference-a-seminare/2016/prezentace-z-workshopu-k-novemu-zakonu-o-25843>

¹⁵⁹ Tento způsob provozování internetové živé hry je povolen mimo jiné ve Velké Británii (viz technický standard pro provozování internetových her *Remote gambling and software technical standards* dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Remote-gambling-and-software-technical-standards.pdf>).

¹⁶⁰ Viz Stanovisko MF k možnosti provozování tzv. Live Dealer Games ze dne 22.9.2016 dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2016/stanovisko-k-moznosti-provozovani-tzv-li-26167>

pochopitelně pouze posiluje produktovou atraktivitu nelegálních hazardních her, ale zároveň došlo z mého pohledu k určité degradaci živých her provozovaných prostřednictvím internetu na pouhou obdobu technické hry. Takto provozovaná internetová živá hra představuje dle mého názoru mnohem vyšší adiktologická rizika pro samotné účastníky, a to už např. jen s ohledem na mnohem kratší intervaly mezi jednotlivými hrami než v případě živých her provozovaných ve fyzickém prostředí.

4. Správní dozor nad provozováním hazardních her v ČR

Nedílnou součástí veřejnoprávní regulace jakékoliv činnosti je zajištění správního dozoru příslušnými orgány veřejné správy nad řádným plněním povinností vyplývajících ze zákona či dalších pramenů příslušné regulace. Tato dozorová část regulace je stejně významná jako stanovení hmotněprávních a procesněprávních podmínek pro výkon příslušné činnosti. Oblast regulace provozování hazardních her pak není v tomto ohledu žádnou výjimkou. Následující část této práce proto věnuji pojednání o základních parametrech aplikace institutu správního dozoru v oblasti regulace provozování hazardních her, a to nejen pokud jde o primární fázi správního dozoru spočívající obecně ve zjišťování a hodnocení prostřednictvím kontrolní činnosti nad provozováním hazardních her, ale rovněž i o sekundární fázi týkající se ukládání nápravných prostředků, jakožto jednoho ze způsobů pro dosažení cílů vymezených dle pramenů regulace provozování hazardních her. Pokud jde o samotné označení činnosti, jejímž prostřednictvím vykonavatelé veřejné správy sledují a hodnotí chování jím nepodřízených osob z hlediska souladu s právními předpisy, pro kterou právní předpisy veřejného práva používají velice různorodou paletu označení,¹⁶¹ pak v souvislosti s provozováním hazardních her používám právě označení „správní dozor“, které svým významem nejlépe odpovídá činnosti, kterou v tomto směru zákonem vymezené orgány veřejné správy vykonávají. Základním důvodem, proč do své práce tuto kapitolu zařazuji, je primárně skutečnost, že samotná aplikace správněprávní odpovědnosti vychází velmi často právě z výstupů získaných v rámci výkonu dozorčí činnosti nad provozováním hazardních her. Jakkoliv tak tedy kontrolní fáze správního dozoru ani v případě hazardních her nepředstavuje sama o sobě bezprostřední zásah do právních poměrů, výstupy, ke kterým dozorčí orgány v této fázi správního dozoru docházejí, mají velmi často pro adresáty poměrně významné důsledky.

V rámci této kapitoly pak vymezují základní hmotněprávní charakteristiky správního dozoru nad provozováním hazardních her spočívající primárně v definování dozorujících a dozorovaných subjektů, resp. v alespoň obecném vymezení předmětu správního dozoru v této oblasti a v posouzení, do jaké míry je tento předmět ze strany příslušných vykonavatelů veřejné správy respektován. Vedle toho dále zohledňuji i teoreticko-právní členění správního dozoru na část kontrolní, spočívající ve výše uvedeném sledování a hodnocení chování určitého subjektu, a na část tzv. nápravnou, v jejíž rámci vykonavatelé veřejné správy

¹⁶¹ Viz STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. *Správní právo*. Ministerstvo vnitra ČR, 2012, XLV(5-6), 269-282. ISSN 0139-6005.

v návaznosti na zjištěné nedostatky přijmou zákonem stanovená nápravná opatření, popř. k přijetí takových opatření příslušný subjekt vyzvou.

4.1. Hmotněprávní východiska výkonu správního dozoru nad hazardními hrami

4.1.1. Dozorčí orgány

V rámci této části se hodlám pouze ve stručnosti věnovat tomu, kteří konkrétní vykonavatelé veřejné správy jsou zákonem oprávněni k výkonu správního dozoru nad provozováním hazardních her. Toto základní vymezení má pochopitelně svůj nesporný význam i v rámci následné aplikace správně právní odpovědnosti, neboť tyto dozorčí orgány jsou zpravidla příslušné i k vedení správních řízení o jednotlivých hazardních přestupcích. Ve vztahu k okruhu dozorčích orgánů považuji za vhodné se zabývat jejich vymezením, jak dle aktuálně platné legislativy, tak dle ZOLO, a ukázat tak, jakým způsobem se vyvíjel názor zákonodárce na úpravu této oblasti.

Výčet dozorčích orgánů byl v rámci ZOLO obsažen v ustanovení § 46 tohoto zákona, přičemž ve své poslední verzi účinné do 31.12.2016 obsahoval obecní úřady (které však byly v rámci tohoto ustanovení ZOLO chybně označeny jako „obce“¹⁶²), krajské úřady, příslušné finanční úřady a MF. Obecní a krajské úřady vykonávaly pochopitelně správní dozor nad provozováním hazardních her pouze v omezeném rozsahu, a to jak do územní, tak do věcné působnosti. Oba tyto orgány mohly vykonávat správní dozor jen v rámci svého územního obvodu, a to pouze k jedinému druhu hazardních her, kterým byly sázkové hry provozované prostřednictvím VHP. Obecní úřady tak byly zbaveny jakékoliv možnosti vykonávat správní dozor nad provozováním jiných mnohem rozšířenějších druhů technických herních zařízení (zejména pak IVT či LLS) nacházejících se na jejich území. Ve vztahu k výkonu správního dozoru ze strany krajských úřadů je pak nutno uvést, že tyto úřady byly oprávněny vykonávat správní dozor pouze vůči obcím, které by se rozhodly samy VHP provozovat. Vzhledem k tomu, že však žádná obec takovéto možnosti nevyužila, bylo toto vymezení dozorčí pravomoci stejně jako oprávnění k vydávání příslušných povolení téměř až obsolentní.¹⁶³ Pokud jde o vymezení „příslušných finančních úřadů“ dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) ZOLO, pak samotný výkon správního dozoru byl na základě ustanovení § 11 odst. 2 písm. h) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění účinném do 31.12.2016,

¹⁶² Srov. ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) ZOLO.

¹⁶³ Srov. ustanovení § 18 odst. 1 písm. b) a § 46 odst. 1 písm. b) ZOLO. Blíže k tomuto viz ULRICH, Václav. *Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2013. Vedoucí práce Martin Kopecký.

svěřen Specializovanému finančnímu úřadu.

V souvislosti se změnou zákonné úpravy došlo rovněž i k poměrně významné změně ve vymezení dozorcích orgánů. Výčet dozorcích orgánů dle ZHH značně zeštíhlil, kdy byla obecním a krajským úřadům odňata pravomoc vykonávat správní dozor v této oblasti. Ačkoliv obecní úřady jsou nadále příslušným orgánem pro vydávání povolení k umístění herního prostoru,¹⁶⁴ resp. pro ohlášení tombol a turnajů malého rozsahu, nedisponují jakýmkoliv oprávněním k výkonu správního dozoru nad jejich provozováním. Ve vztahu k hazardním hrám provozovaným na jejich území jsou tak obce oprávněny primárně k výkonu tzv. pasivního dozoru,¹⁶⁵ v jehož rámci mohou orgány obce podávat dozorcím orgánům dle ZHH podněty stran možného porušování právních předpisů v souvislosti s provozováním hazardních her. Samotný pojem „pasivní dozor“ nepředstavuje nijak formálně upravený výkon činnosti příslušného orgánu obce a označuje spíše obecné oprávnění jakéhokoliv subjektu učinit podnět vůči příslušnému správnímu orgánu v případě, že má za to, že došlo k porušení právních povinností. Je pak zřejmé, že tento výkon „pasivního dozoru“ není nijak omezen např. co do druhů hazardních her provozovaných na území příslušné obce či co do předmětu porušených povinností. Nelze tedy tvrdit, že by orgány obce byly oprávněny podávat podněty toliko na hry, které byly obecním úřadem povoleny či mu byly řádně ohlášeny, jelikož orgány obce jsou plně oprávněny se na dozorcí orgány dle ZHH obrátit i s podnětem ve vztahu např. k provozování kurzových sázek v sázkových kancelářích. Stejně tak není nijak omezeno oprávnění obecních orgánů se obrátit nejen na dozorcí orgány dle ZHH, ale rovněž i na dozorcí orgány dle jiných právních předpisů (např. FAU dle AML zákona).

Prostřednictvím ZHH dále došlo i k přenesení výkonu dozoru ze Specializovaného finančního úřadu na celní úřady. V rámci důvodové zprávy k ZHH je tato změna dozorcích orgánů odůvodněna tím, že „*oblast hazardních her představuje činnost postavenou na okraji společenského života (často kladeno na stejnou úroveň jako například návykové látky)*“ a dále že „*V návaznosti na značnou negativní povahu hazardních her a celou řadu ostatních jevů s nimi spojenými se jeví jako vhodné, aby dozor zajišťovala ozbrojená složka státní moci, která*

¹⁶⁴ Viz ustanovení § 97 a násl. ZHH.

¹⁶⁵ VESELÝ, Miroslav. METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ - Práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her - Podle právního stavu k 1. 5. 2017. Praha. Vydavatelství: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2017, s. 139. ISBN: 978-80-87544-51-8, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D> .

má větší pravomoci pro zajištění pořádku v dané oblasti.“¹⁶⁶ Takovéto odůvodnění považuji osobně za velmi nešťastné, neboť v sobě zahrnuje tendenční vnímání hazardních her, které se, jak bude blíže rozpracováno v dalších částech této práce, poměrně významně projevuje i do samotného výkonu správního dozoru a následného uplatnění správně právní odpovědnosti. Jak celní úřady, tak MF jsou oprávněny vykonávat správní dozor ve stejném rozsahu, tj. jsou oprávněny posuzovat soulad činnosti určitého subjektu se ZHH, podmínkami stanovenými v základním povolení či povolení k umístění herního prostoru nebo uvedených v ohlášení. Z rozhodovací praxe je však zjevné, že i ve vztahu k výkonu těchto dozorčích pravomocí bylo respektováno rozdělení, které ZHH upravuje ve vztahu k věcné příslušnosti k projednávání přestupků v oblasti internetových her (blíže k tomuto viz kapitola 6 této práce), kdy MF se v rámci výkonu správního dozoru věnovalo právě této oblasti, zatímco celní úřady se zaměřují na oblasti hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí.¹⁶⁷ Vzhledem k tomu, že na základě novely ZHH č. 527/2020 Sb. jsou celní úřady příslušné k projednávání téměř všech hazardních přestupků, a to včetně těch spojených s provozováním internetových her,¹⁶⁸ je velmi pravděpodobné, že MF již nebude nadále vykonávat ani správní dozor nad provozováním internetových her a přenechá výkon této činnosti na orgánech celní správy.

4.1.2. Dozorované subjekty

Stejně jako výčet dozorčích orgánů, tak i vymezení dozorovaných subjektů dle úprav obsažených v ZOLO a ZHH vykazuje určité odlišnosti. V obecné rovině však lze definovat určité skupiny dozorovaných subjektů, které jsou pro oba tyto právní předpisy společné. Zcela logicky se jedná primárně o provozovatele vymezené dle § 1 odst. 7 ZOLO, resp. dle § 6 ZHH, tj. provozovatele splňující zákonné podmínky pro provozování hazardních her na základě příslušného povolení či v případě ZHH i ohlášení. Vzhledem k tomu, že těmto subjektům vzniká z veřejnoprávní regulace největší objem povinností, je tedy zcela přirozené, že se dozorčí orgány při výkonu správního dozoru zaměřují právě na legální provozovatele hazardních her. Další společnou skupinu dozorovaných subjektů, vůči nimž vykonávaly správní dozor dozorčí orgány dle ZOLO i dle ZHH, jsou osoby provozující hazardní hry bez jakéhokoliv oprávnění. Právě těmto subjektům by pak v rámci výkonu správního dozoru měla být ze strany dozorčích orgánů věnována maximální možná pozornost, a to vzhledem k tomu, že nelegální provozování představuje nejzávažnější formu porušení regulačních opatření

¹⁶⁶ Viz Důvodová zpráva k ustanovení §§ 113 až 116 ZHH.

¹⁶⁷ Viz např. rozhodnutí ministryně financí ze dne 23.5.2019, č.j. MF-32044/2017/3402-27, z něž je jednoznačně patrné, že MF samo vykonávalo nejen samotnou kontrolu předcházející následnému správnímu postihu, ale rovněž si i samo sobě dalo k této kontrole podnět.

¹⁶⁸ Blíže k otázkám příslušnosti k projednávání hazardních přestupků viz kapitola 6.1 této práce.

stanovených zákonem, kdy provozovatelé zpravidla nedodržují žádné podmínky provozování včetně daňových povinností, v důsledku čehož představuje jejich činnost významnou hrozbu řádného výkonu veřejné správy v této oblasti, ale zejména pak z pohledu ochrany hráčů před negativními dopady spojenými s nadměrnou účastí na hazardních hrách.

Vedle výše uvedených dozorovaných subjektů pak dozorčí orgány dle ZOLO vykonávaly správní dozor rovněž vůči provozovatelům tzv. spotřebitelských loterií vymezených na základě ustanovení § 1 odst. 5 tohoto zákona. Toto ustanovení svým obsahem omezovalo prakticky jakýkoliv podnikatelský subjekt, který měl v úmyslu podpořit zájem o svůj produkt či službu prostřednictvím soutěže, ankety nebo jiné akce o ceny, z čehož je možné dovodit, že se jednalo o velmi širokou skupinu dozorovaných subjektů. Neméně početnou skupinou dozorovaných subjektů pak byli i samotní hráči. Na základě ZOLO byly totiž dozorčí orgány oprávněny posuzovat, zda-li se hráči neúčastní na sázkách v zahraničí v rozporu s ustanovením § 4 odst. 10 ZOLO a v případě, že došly k závěru, že se určitá fyzická osoba skutečně účastnila hazardních her v zahraničí mohly rovněž také uplatnit vůči takové osobě správně-trestní odpovědnost.¹⁶⁹

Pokud jde o tyto „zvláštní“ dozorované subjekty dle ZHH, pak do jejich výčtu by bylo možné zařadit např. fyzické osoby, které zpřístupňují účast na nelegálních hazardních hrách ve smyslu § 122 odst. 1 písm. f) ZHH či fyzické osoby, které se přímo účastní sportovních událostí nebo jiných sázkových příležitostí dle § 38 odst. 3 a 4 ZHH, popř. poskytovatelé internetového připojení či poskytovatelé platebních služeb. Specifické postavení pak v této kategorii subjektů zaujímají tzv. pověřené osoby dle § 110 odst. 1 ZHH (dále jen „pověřené osoby“).¹⁷⁰ V případě pověřených osob je sice MF výslovně oprávněno vykonávat správní dozor nad plněním jejich zákonných povinností a v návaznosti na novelu ZHH č. 527/2020 Sb. je i příslušné k vedení správních řízení ve věci projednání případných přestupků těchto osob. Za poněkud diskutabilní pak považuji zařazení např. účastníků hazardních her či majitelů, resp. nájemců budov, ve kterých se nachází herní prostory.¹⁷¹ Jakkoliv v teoretické rovině se zařazením obou těchto skupin mezi dozorované subjekty v rámci výkonu správního dozoru nad provozováním hazardních her souhlasím, z praktického hlediska považuji za podstatné zmínit, že z praxe dozorčích orgánů, zejm. pak celních úřadů, vyplývá, že tyto

¹⁶⁹ Blíže k tomuto viz kapitola 5.2.3 této práce.

¹⁷⁰ Na základě uvedeného ustanovení § 110 ZHH se pověřenou osobou rozumí „právnická osoba se sídlem v ČR nebo jiném členském státě EU nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP, pověřená MF k odbornému posuzování a osvědčování.

¹⁷¹ Viz RAJCHL, Jirí, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 223, ISBN 978-80-7552-646-5.

orgány se při výkonu správního dozoru prakticky nijak nevěnují tomu, zda-li tyto subjekty svým jednáním mají vliv na porušení povinností ze strany provozovatele či zda se samy takového porušení dopouštějí (např. vědomým zadáním chybných údajů při povinné registraci k účasti na hazardní hře či vícečetným umístěním názvu herního prostoru na vnějším plášti budovy, kde se tento herní prostor nachází). Jak blíže uvedu v částech týkajících se projednávání samotných hazardních přestupků, je zřejmé, že již v první fázi výkonu správního dozoru nad provozováním hazardních her posuzují dozorčí orgány jednání provozovatelů hazardních her primárně skrze jejich objektivní odpovědnost, a to tak, že prakticky nikdy nepřistupují k posouzení, zda-li určité skutečnosti nebyly důsledkem vědomého jednání jiných osob, které sám provozovatel nemohl objektivně jakkoliv ovlivnit.¹⁷²

4.1.3. Předmět správního dozoru nad hazardními hrami

Na první pohled by se mohlo zdát, že otázka předmětu správního dozoru nemá příliš velký dopad do samotného výkonu této činnosti. Osobně jsem však toho názoru, že vymezení předmětu správního dozoru vytyčuje jeho mantinely, které jsou příslušné orgány veřejné správy povinny respektovat při výkonu této činnosti, a to ve všech jejích fázích. Z legislativního hlediska je předmět správního dozoru nad provozováním hazardních her vymezen na základě ustanovení § 118 ZHH, který však obsahuje pouze velice vágní formulaci stran výkonu správního dozoru „*nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem.*“ Takováto dikce může vést velmi snadno ke zjednodušujícímu závěru, že dozorčí orgány jsou oprávněny k posuzování souladu jednání dozorovaných subjektů pouze s povinnostmi, které vyplývají toliko ze ZHH a nikoliv již z právních předpisů nižší právní síly (zejm. Reportovací či Technické vyhlášky) či z podmínek stanovených v povoleních vydaných MF či obecními úřady. Tento závěr je možné částečně vyvrátit již na základě ustanovení § 114 písm. b), § 115a písm. a) a § 116 písm. a) ZHH, na jejichž základě je specifikován rozsah správního dozoru vykonávaný MF, GŘC a jednotlivými celními úřady, kdy tyto orgány vykonávají správní dozor nad dodržováním nejen ZHH, ale rovněž i podmínek stanovených v základním povolení a v povolení k umístění herního prostoru a nad dodržováním náležitostí uvedených v ohlášení. Ani toto upřesnění předmětu správního dozoru by však z praktického hlediska jistě nebylo dostatečné, a to právě s ohledem na absenci výslovného oprávnění k výkonu správního dozoru nad dodržováním povinností vyplývajících z podzákoných právních předpisů upravujících

¹⁷² Blíže k tomuto viz analýza rozhodnutí GŘC ze dne 11.6.2019, čj. 24443-5/2019-900000-312 v rámci kapitoly 5.2.4 této práce.

provozování hazardních her, které by se staly až fakticky nevymahatelnými.¹⁷³ V této souvislosti se pochopitelně nabízela možnost překlenout tento legislativní nedostatek extenzivním výkladem zde citovaných ustanovení ZHH, jak například uvádí K. Kramář,¹⁷⁴ nicméně MF, možná právě z obavy z možného zpochybňování tohoto přístupu z titulu ústavní konformity, zvolilo jiné řešení spočívající v zařazení výslovných odkazů na vyhlášky vydané na základě ZHH přímo do podmínek obsažených v základních povolení k provozování vybraných druhů hazardních her.¹⁷⁵ Nutno podotknout, že tímto způsobem MF poměrně razantním způsobem zdůraznilo význam podzákonných právních předpisů regulujících provozování hazardních her, neboť s ohledem na jejich zařazení do podmínek základního povolení umožnilo sobě či celním úřadům uložit za jakékoliv jejich porušení nejvyšší možnou pokutu až do výše 50 milionů Kč. V této souvislosti není jistě bez zajímavosti, že tento způsob rozšíření předmětu správního dozoru nad provozováním hazardních her je patrně dostatečný i z pohledu zákonodárce, který tento legislativní nedostatek neodstranil v žádné z dosavadních novelizací ZHH.

4.2. Kontrolní část správního dozoru nad hazardními hrami

V rámci této části se budu ve stručnosti věnovat vybraným procesním aspektům spojeným s primární obligatorní částí správního dozoru, tj. s výkonem kontrolního zjišťování. Jakkoliv tato fáze správního dozoru či výstupy z ní nejsou samy o sobě způsobilé vyústit v jakékoliv právní následky pro dozorovaný subjekt¹⁷⁶, představují pochopitelně významný zdroj podkladů z pohledu následné aplikace správního trestání a považují tedy za důležité alespoň v obecné rovině blíže popsat způsoby, jakými je kontrolní zjišťování nad provozováním hazardních her realizováno, resp. jakými způsoby si dozorčí orgány opatřují podklady pro případnou navazující fázi správního dozoru spočívající v aplikaci norem

¹⁷³ V tomto ohledu tak ZHH není překvapivě tolik legislativně precizní jako byl ZOLO, v jehož ustanovení § ustanovení § 47 odst. 1 je možno nalézt, byť ve velmi obecné podobě, vymezení předmětu správního dozoru v jeho úplné podobě.

¹⁷⁴ Viz RAJCHL, Jirí, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 228, ISBN 978-80-7552-646-5.

¹⁷⁵ Ve vztahu k Technické vyhlášce je možné odkázat např. na podmínku provozování technické hry uvedená ve výroku V. písm. a) odst. 5 rozhodnutí MF ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-75, na jejímž základě je provozovatel technické hry povinen provozovat „zařízení a koncová zařízení v souladu s vyhláškou č. 208/2017 Sb.“.

Pokud jde o odkaz na Reportovací vyhlášku, pak obdobným způsobem stanovilo MF povinnost např. provozovatelům živých her, jak vyplývá z podmínky provozování živé hry uvedené ve výroku IV. odst. 40 rozhodnutí MF ze dne 26.4.2019, č.j. MF-42771/2016/34-35, které konkrétně stanovuje, že „Od 1. 6. 2019 Provozovatel vede denní herní výkaznictví v elektronické podobě a poskytuje jej podle vyhlášky č. 10/2019 Sb.“

¹⁷⁶ Viz např. rozsudek NSS ze dne 30.11.2016, č.j. 3 As 52/2016 – 28, popř. také HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris, s. 211. ISBN 978-80-7400-624-1

správního trestání. Právní základy pro tyto procesní aspekty je nutno hledat zejména v obecné právní úpravě této primární fáze správního dozoru, tj. zejména v zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Vedle kontrolního řádu je možno nalézt specifickou úpravu jednotlivých kontrolních úkonů i v rámci ZHH, a to konkrétně v ustanoveních § 119 a § 120 ZHH, kde jsou upraveny zvláštní podmínky týkající se oprávnění dozorcích orgánů ke vstupu do prostor souvisejících s provozováním hazardních her, resp. jejich práva testovat hrací zařízení. Dalším pramenem práva v této oblasti pak může být např. zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o celní správě“), obsahující specifická oprávnění a povinnosti spojená s plněním jejich úkolů ve všech oblastech, kde jsou celním úřadům svěřeny konkrétní pravomoci.

V následujících částech se budu věnovat těmto procesním aspektům spojeným s kontrolní činností dozorcích orgánů zejména z pohledu herních prostředí, v jejichž rámci jsou realizovány, přičemž budu vždy klást důraz na specifické situace, ke kterým může při kontrolní činnosti v jednotlivých herních prostředích docházet.

4.2.1. Základní náležitosti kontroly nad provozováním hazardních her

Samotnou kontrolu jakožto primární část správního dozoru pak právní teorie na základě kontrolního řádu vymezuje např. jako „výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy, při kterém musejí kontrolní orgány dodržet zákonem stanovený postup.“¹⁷⁷ Již tato definice plně vystihuje jednu ze základních náležitostí této části správního dozoru, a to že se nemůže jednat o libovolnou činnost kontrolního orgánu, nýbrž v jejím rámci je možné postupovat pouze v souladu s kontrolním řádem či jinými zákony a nemůže tedy ze strany kontrolního orgánu či kontrolujících osob docházet ke svévolnému porušení příslušných procesních ustanovení. Tento princip se uplatňuje nejen při samotném průběhu kontroly, ale rovněž i před jejím samotným zahájením. Na základě ustanovení § 3 odst. 1 kontrolního řádu „Kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu.“ O těchto úkonech je kontrolní orgán povinen pořídit záznam a pokud na tyto úkony navazuje samotná kontrola, mohou sloužit jako podklad pro kontrolní zjištění (viz § 3 odst. 2 kontrolního řádu). Osobně považuji tyto úkony za projev snahy kontrolního orgánu získat takové informace, které by v rámci samotné kontroly získal jen se značnými obtížemi či dokonce vůbec, přičemž až na základě takto získaných informací

¹⁷⁷ Viz VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2015. s. 12. ISBN 978-80-7273-175-6.

by mohl učinit relevantní závěr, zda-li jsou dány důvody pro zahájení samotné kontroly či nikoliv. Základním charakteristickým rysem těchto úkonů je vedle toho, že jsou realizovány bez vědomí kontrolované osoby, také skutečnost, že při jejich výkonu nejsou kontrolní orgány oprávněny vymáhat jakoukoliv formální součinnost ze strany kontrolovaných osob či jiných osob, které se těchto úkonů účastní.¹⁷⁸ V rámci praxe v oblasti kontroly provozování hazardních her v herním prostoru se jedná zejména o úkony, které bezprostředně předcházejí zahájení samotné kontroly předložením pověření ke kontrole (viz další část této kapitoly) a které jsou často spojené např. s kontrolou plnění povinností identifikace osob vstupujících do herních prostorů.¹⁷⁹ V případě kontroly týkající se provozování internetových her se pak jedná např. o úkony zaměřené na prověření postupu provozovatele při registraci účastníků ve spojení s přidělováním nejrůznějších bonusů či jiných výhod spojených s účastí na internetových hrách.¹⁸⁰ S ohledem na skutečnost, že prostřednictvím úkonů předcházejících kontrole získává kontrolní orgán informace o činnosti kontrolované osoby bez jejího vědomí, považuji za vhodné upozornit na úpravu obsaženou v rámci ustanovení § 38 odst. 2 zákona o celní správě, na jejímž základě jsou celní orgány v souvislosti s výkonem správního dozoru nad provozováním hazardních her oprávněny využívat krycí doklady. V rámci výkonu působnosti celních orgánů představuje využití krycích dokladů relativní novum, neboť tato pravomoc byla celním úřadům stanovena až relativně v nedávné době na základě novely zákona o celní správě č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Použití takovýchto podpůrných operativně pátracích prostředků pak dle mého názoru přichází do úvahy právě v souvislosti s úkony dle § 3 kontrolního řádu, kdy tyto krycí doklady mohou být využity zejména ve vztahu k provozování hazardních her ve fyzickém prostředí (viz výše uvedený příklad týkající se kontroly procesu identifikace na vstupu do herního prostoru). Jak jsem již výše naznačil, ustanovení § 3 odst. 2 kontrolního řádu obsahuje povinnosti formálního charakteru, které je kontrolní orgán povinen v souvislosti s úkony předcházejícími kontrole respektovat. Vedle povinnosti pořádat o takovémto úkonu záznam, počítá kontrolní řád také s určitou časovou sousledností mezi provedeným úkonem a zahájenou kontrolou. Jakkoliv kontrolní řád nijak blíže nespecifikuje význam spojení „*navazuje-li na tyto úkony kontrola*“, pak v tomto ohledu souhlasím s J.Vedralem, který je toho názoru, že by mezi úkony

¹⁷⁸ Blíže k tomuto viz VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2015. s. 50. ISBN 978-80-7273-175-6.

¹⁷⁹ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 23.1.2020, č.j. 4687/2020-900000-311, z něž vyplývá, že člen kontrolní skupiny vstoupil do herního prostoru před samotným zahájením kontroly, přičemž při vstupu do herního prostoru se prokázal účastnickou kartou, která nebyla vystavena na jeho jméno, nýbrž na jméno cizí osoby, a přesto byl tomuto členovi kontrolní skupiny umožněn nejen vstup do herního prostoru, ale rovněž i účast na technické hře.

¹⁸⁰ Viz rozhodnutí ministryně financí ze dne 11.11.2019, č.j. MF-5494/2019/3902-16.

předcházejícími kontrole a samotnou kontrolou „neměl být větší časový odstup než v řádu dní.“¹⁸¹ V rámci kontrol zaměřených na provozování hazardních her se však setkáváme zejména v případě internetových her s tím, že mezi úkony dle § 3 kontrolního řádu a samotnou kontrolou uběhne i několik měsíců.¹⁸² Takovýto časový odstup již dle mého názoru představuje porušení ustanovení § 3 odst. 2 kontrolního řádu, jehož smysl a účel spočívá v rychlé analýze získaných skutečností, zda-li skutečně odůvodňují zahájení kontroly či nikoliv. V této souvislosti si pochopitelně nelze nepoložit otázku, zda-li je skutečně nutné veškeré úkony, které kontrolní orgán činí před samotným zahájením kontroly ve vztahu ke kontrolované osobě, považovat za tyto úkony před zahájením kontroly či zda se jedná o ryze neformální způsob získávání informací ohledně činnosti potenciální kontrolované osoby. V praxi totiž zcela nepochybně existuje celá řada úkonů, jejichž prostřednictvím kontrolní orgán získává informace ohledně činnosti kontrolované osoby, aniž by přitom vykonával úkony dle předmětných ustanovení kontrolního řádu (např. prostá analýza internetových stránek provozovatele hazardních her). V tomto směru jsem pak toho názoru, že by kontrolní orgány měly v případě výkonu kontroly nad provozováním hazardních her vždy postupovat dle § 3 kontrolního řádu v případě, kdy prostřednictvím takto prováděných úkonů vstupují do vzájemné interakce s kontrolovanou osobou (např. provedení registrace na internetových stránkách provozovatele či v herním prostoru s cílem zjistit reálný postup takové osoby při plnění relevantních povinností dle ZHH).

Základem jakékoliv kontrolní činnosti realizované na základě kontrolního řádu je tzv. pověření ke kontrole. Ustanovení § 4 odst. 3 kontrolního řádu pak vymezuje hned dvě formy pověření ke kontrole, a to konkrétně písemné pověření k jednotlivé kontrole nebo služební průkaz, který je však možné použít jako pověření ke kontrole pouze v případě, že tak stanoví zvláštní právní předpis. V tomto případě zákonodárce v rámci ZHH nevyužil možnosti, aby se kontrolující pracovníci celních úřadů mohli k zahájení kontroly prokazovat pouze předložením svého služebního průkazu tak, jak to činí jiné veřejnoprávní předpisy upravující výkon správního dozoru.¹⁸³ Nadřízená osoba kontrolujících je tak povinna vyhotovit písemné pověření ke každé jednotlivé kontrole. V rámci tohoto *ad hoc* pověření je pak povinna vymezit vedle dalších povinných náležitostí zejména předmět samotné kontroly a členy kontrolní

¹⁸¹ Viz VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2015. s. 53 ISBN 978-80-7273-175-6.

¹⁸² Viz rozhodnutí ministryně financí ze dne 11.11.2019, č.j. MF-5494/2019/3902-16, z něž je jasné patrné, že mezi provedením úkonů dle § 3 odst. 1 kontrolního řádu a zahájením příslušné kontroly uplynuly téměř tři měsíce.

¹⁸³ Viz např. ustanovení § 4 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

skupiny, kteří se mohou příslušné kontroly účastnit. Právě na základě pověření ke kontrole je tak stanoveno, v jakém rozsahu bude následná kontrola probíhat a jakým aspektům provozování hazardních her se kontrolující osoby budou moci věnovat.

Právě předložení pověření ke kontrole je přitom jedním ze základních způsobů, kterým je možné kontrolu dle ustanovení § 5 odst. 2 kontrolního řádu zahájit. Je zřejmé, že tato forma zahájení kontroly je aplikována zejména v případě hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí, kdy členové kontrolní skupiny zahájí kontrolu předložením pověření ke kontrole odpovědnému zástupci provozovatele v rámci herního prostoru či jiném objektu, ve kterém jsou hazardní hry provozovány. Z aplikační praxe je pak zřejmé, že v případě provozovatelů nepovolených technických her je toto pověření předkládáno přímo kontrolované osobě,¹⁸⁴ zatímco v případě provozovatelů řádně povolených hazardních her je kontrola zahájena předložením pověření tzv. povinné osobě, kterou je v těchto případech obsluha herního prostoru.¹⁸⁵ Z praktického hlediska nemají tyto rozdílné způsoby předložení pověření ke kontrole většího významu, jelikož z kontrolního řádu nevyplývá jakákoliv preference ohledně např. předložení pověření přímo kontrolované osobě.¹⁸⁶ V této souvislosti nicméně stojí za zmínku, že dle příslušného ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu by bylo možné považovat kontrolu za zahájenou i předložením pověření ke kontrole např. účastníkovi hazardní hry u kontrolovaného provozovatele, a to s ohledem na skutečnost, že toto ustanovení považuje za povinnou osobu, které může být pověření ke kontrole předloženo, i osobu, která „využívala či využívá“ služby poskytované kontrolovanou osobou. Taková situace by mohla nastat v případě, že by se v herním prostoru nenacházel jakýkoliv zástupce provozovatele hazardní hry či jiného subjektu, který provozuje v daném místě hazardní hry bez patřičného oprávnění. V takovém případě by však kontrolní orgán využil jiné formy zahájení kontroly, a to zejména prostřednictvím doručení oznámení o zahájení kontroly dle § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu. Tato forma zahájení kontroly je využívána jak v případě hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí, tak v případě internetových her¹⁸⁷ či obecně v případech, kdy kontrolní orgán neprovádí kontrolu v místech, která mají vztah k samotnému kontrolnímu zjišťování a kontrolní orgán tak provádí kontrolu např. pouze na

¹⁸⁴ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 31.1.2020, č.j. 6940/2020-900000-312.

¹⁸⁵ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 4.7.2019, č.j. 25824-3/2019-900000-311.

¹⁸⁶ Viz VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2015. s. 76. ISBN 978-80-7273-175-6.

¹⁸⁷ Viz rozhodnutí MF ze dne 3.12.2018, č.j. MF-32044/2017/3402-21

základě podkladů dodávaných kontrolovanou osobou.¹⁸⁸ Posledním způsobem, jehož prostřednictvím kontrolní řád umožňuje kontrolu zahájit, je pak provedení kontrolních úkonů, které bezprostředně předcházejí předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě či povinné osobě dle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu. Využití tohoto způsobu je znovu realizovatelné jak ve fyzickém prostředí, tak v rámci internetových her s tím, že za tyto úkony je možné považovat již zmiňované úkony předcházející kontrole dle § 3 kontrolního řádu. Zákonnou podmínkou pro využití této formy zahájení kontroly je, aby příslušný úkon proběhl „bezprostředně“ před samotným předložením pověření ke kontrole. Tuto bezprostřednost by bylo bezesporu možné vykládat i doslovným způsobem nicméně v rámci samotné praxe je s touto podmínkou nakládáno poměrně volným způsobem. Lze si poměrně snadno představit, že v rámci kontroly realizované ve vztahu k provozování hazardních her v herním prostoru je možné tuto podmínku prakticky bezesporu naplnit předložením pověření ke kontrole ihned po provedení úkonů, které mají být s ohledem na dosažení účelu kontroly realizovány „v utajeném režimu“. Oproti tomu v případě kontrol zaměřených na internetové hry je situace složitější, jelikož s ohledem na virtuální prostředí internetu není možné kontrolované osobě či povinné osobě pověření ke kontrole bezprostředně po úkonech předcházející samotné kontrole fakticky předložit. V těchto situacích pak kontrolní orgán může využít postupu dle § 5 odst. 3 kontrolního řádu a informovat kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně. Jakkoliv je tento postup poměrně snadno realizovatelný v případě legálních provozovatelů internetových her, v případě nelegálních provozovatelů internetových her se sídlem mimo území ČR se jeví jako prakticky nemožné doručit kontrolované osobě pověření ke kontrole tak, aby prokazatelně došlo k jeho předání do sféry této osoby.¹⁸⁹ Patrně z tohoto důvodu tak MF jakožto kontrolní orgán nad provozováním internetových her nepostupuje v rámci výkonu správního dozoru nad nepovolenými internetovými hrami v režimu kontrolního řádu, nýbrž provádí toliko „ohledání“ příslušných internetových stránek, přičemž o výsledku tohoto ohledání je vyhotoven protokol.¹⁹⁰ Tento postup je sice možné na jedné straně hodnotit jako praktický z pohledu dosažení maximální možné efektivity při postihu nelegálních internetových her, nelze však zcela opominout, že kontrolovaná osoba je takto zbavena jakékoliv možnosti uplatnit svá práva dle kontrolního řádu, a to zejména právo podávat námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole dle § 13 odst. 1

¹⁸⁸ Viz VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2015. s. 69. ISBN 978-80-7273-175-6.

¹⁸⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, č.j. 2 As 50/2005-53.

¹⁹⁰ Viz např. rozhodnutí MF ze dne 14.12.2008, č.j. MF-30120/2018/3404-2

kontrolního řádu. Provozovatel, jehož internetové stránky jsou předmětem takového ohledání, se pak nemá možnost jakkoliv bránit proti výstupům z tohoto postupu dřív, než MF zahájí samotné správní řízení ve věci příslušného hazardního přestupku.

4.2.2. Dozorčí oprávnění a povinnosti dle kontrolního řádu a ZHH

Procesněprávní úprava kontroly v sobě pochopitelně zahrnuje rovněž i vymezení konkrétních práv a povinností, kterými kontrolní orgán a kontrolovaná osoba či povinné osoby disponují. Jedním ze základních dozorčích oprávnění¹⁹¹ kontrolního orgánu, resp. fyzické osoby, která byla kontrolním orgánem pověřena k výkonu kontroly (dále též „kontrolující“) patří právo vstupu na pozemky, do staveb či jiných prostor. V obecné rovině je toto oprávnění upraveno na základě ustanovení § 7 kontrolního řádu, přičemž ve vztahu ke kontrole provozování hazardních her je nutné aplikovat i zvláštní úpravu tohoto institutu obsaženou v ustanovení § 119 ZHH. Obecná úprava tohoto oprávnění v rámci kontrolního řádu výslovně opravňuje kontrolující ke vstupu do „*staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor*“, a to za předpokladu, že tyto prostory kontrolovaná osoba vlastní či jinak užívá, popř. jinak přímo souvisí s předmětem kontroly. Ve zvlášť odůvodněných případech pak kontrolní řád umožňuje v souvislosti s kontrolou i vstup do obydlí kontrolované osoby.¹⁹² Kontrolní orgán postupující při vstupu do uvedených objektů dle kontrolního řádu má však omezené možnosti, jak si tento vstup zajistit, neboť pokud nejsou tyto objekty volně přístupné, je odkázán na součinnost kontrolované či povinné osoby. Pokud však taková osoba odepře tuto součinnost poskytnout, byť s rizikem pokuty za spáchání pořádkového deliktu, nemá kontrolující jakoukoliv pravomoc se domáhat zpřístupnění těchto objektů. Právě toto omezení však v případě kontroly vykonávané ve vztahu k provozování hazardních her odpadá, jelikož na základě ustanovení § 119 ZHH je kontrolující oprávněn si „*tyto prostory otevřít nebo jiným způsobem si do nich zjednat přístup, v případě nutnosti i za použití síly.*“ Na tomto místě se musím pozastavit nad samotným zdůvodněním této speciální úpravy vůči kontrolnímu řádu, kdy se v rámci důvodové zprávy k tomuto ustanovení uvádí, že „*Provozování hazardních her je neodmyslitelně spjato s celou řadou velmi škodlivých následků a negativních dopadů na společnost a v neposlední řadě i s trestnou činností. Jedná se tedy o natolik škodlivou činnost, že bylo nutno pravomoci při výkonu dozoru přizpůsobit tomuto stavu.*“¹⁹³ Takto presumovaná

¹⁹¹ Viz STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. *Správní právo*. 2012, 45(5), 269-282. ISSN 0139-6005.

¹⁹² Základní podmínkou pro tento vstup je pak dle citovaného § 7 odst. 1 kontrolního řádu užívání obydlí k podnikání či jiné hospodářské činnosti a rovněž také, že vstup do obydlí představuje jedinou možnost, jak dosáhnout splnění účelu kontroly.

¹⁹³ Viz Důvodová zpráva k ustanovení § 119 ZHH, dostupná na www.psp.cz.

společenská škodlivost provozování hazardních her, která je navíc a priori spojována s trestnou činností, představuje z mého pohledu zcela nevhodný základ pro takovouto pravomoc kontrolujících, díky kterému je provozování hazardních her degradováno na okraj společenských činností, což se, jak ukáží v dalších částech této práce, zcela viditelně projevuje do aplikace správního trestání. Uvedené ustanovení § 119 však není jediným projevem oprávnění kontrolních orgánů ke vstupu do vybraných objektů i jejich částí v rámci ZHH. Dalším ustanovením je v tomto směru § 72 odst. 7 věta první ZHH, které výslovně opravňuje celní úřady domáhat se vstupu do prostor, kde je umístěno monitorovací zařízení. V rámci tohoto ustanovení není nijak stanoveno, v jakém časovém horizontu by měl být provozovatel povinen přístup do těchto prostor umožnit. Nabízí se možnost analogie ve vztahu ke kontrolnímu řádu, kdy je kontrolovaná osoba povinna zpřístupnit vymezené prostory dle § 7 kontrolního řádu právě v rámci samotné kontroly. Ustanovení § 72 odst. 7 věty první ZHH však není explicitně spjato pouze s výkonem kontroly a v případě, že má celní úřad v úmyslu vstoupit do prostorů, kde je monitorovací zařízení umístěno, měl by požadavek na zpřístupnění těchto prostor s dostatečným předstihem provozovateli oznámit, jelikož tato zařízení budou umístěna v prostorech, které s ohledem na ochranu ukládaných záznamů nebudou běžně přístupné (např. speciálně zabezpečená datová centra apod.).

Kontrolní řád pochopitelně upravuje i další dozorčí oprávnění kontrolujících, jejichž prostřednictvím má být zajištěn řádný výkon kontroly a zajištěn její účel. V rámci výčtu uvedeného v ustanovení § 8 kontrolního řádu považuji z pohledu kontroly vykonávané nad provozováním hazardních her za nejvýznamnější dozorčí oprávnění dle písmene b) tohoto ustanovení, na jehož základě je kontrolující oprávněn „*provádět kontrolní nákupy, odebrat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky*“ a rovněž také dle písmene c), které opravňuje kontrolujícího „*požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby.*“ Jak vyplývá z rozhodovací praxe celních úřadů, pak první z uvedených dozorčích oprávnění je využíváno k prověření výkonu určitých činností spojených s provozováním hazardních her ve fyzickém prostředí s tím, že některé kontrolní nákupy či zkoušky jsou činěny „v utajení“, jako např. kontrola provádění identifikace a registrace či možnost účasti na technické hře prostřednictvím cizího uživatelského konta, a naopak jiné jsou činěny již v rámci probíhající kontroly s vědomím a za součinnosti kontrolované či povinné osoby, což je případ např. kontroly provozování živé hry jako hlavní činnosti v kasinu.¹⁹⁴ Druhé citované dozorčí oprávnění je pak v rámci kontroly

¹⁹⁴ Oba uvedené příklady je možné nalézt v rozhodnutí GŘC ze dne 23.1.2020, č.j. 4687/2020-900000-311.

provozování hazardních her spojeno nejčastěji s dodáváním kamerových záznamů z herních prostorů. K tomuto závěru vede již samotná skutečnost, že uvedené dozorčí oprávnění je v rámci ZHH specifikováno prostřednictvím § 72 odst. 7 věty druhé ZHH, na jehož základě je provozovateli uložena povinnost zpřístupnit záznamy z monitorovacího zařízení i mimo herní prostor. Takto poskytnuté záznamy mohou vzhledem k povinnému nepřetržitému monitoringu celého herního prostoru sloužit jako zcela zásadní podklad pro případná kontrolní zjištění a pro následný postup v rámci správního trestání.¹⁹⁵

Výčet dozorčích oprávnění dle kontrolního řádu je dále rozšířen o právo provádět v herním prostoru zkoušky technických zařízení dle § 120 ZHH. Toto speciální dozorčí oprávnění dle ZHH má svůj základ v § 46 odst. 3 ZOLO, které rovněž umožňovalo tzv. technickou kontrolu technických herních zařízení. Oproti této úpravě doznalo ustanovení § 120 ZHH pouze kosmetických změn, kdy bylo upuštěno od obligatorní účasti pověřených autorizovaných osob při této kontrole, což však nebrání kontrolnímu orgánu, aby přizval zástupce těchto subjektů k účasti na takové kontrole na základě § 6 odst. 1 kontrolního řádu. Posledním zvláštním dozorčím oprávněním upraveným na základě ZHH je úprava zadržení věci dle ustanovení § 121 ZHH, které umožňuje kontrolujícímu zadržet jakoukoliv věc, má-li důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním dochází k porušování tohoto zákona. Jak správně uvádí K. Kramář, tak tento institut vykazuje znaky jak procesněprávního oprávnění aplikovaného v první fázi správního dozoru, tak hmotněprávní úpravy nápravného opatření reagující na výstupy z provedené kontroly.¹⁹⁶ I přes specifickou povahu tohoto opatření jsem toho názoru, že jeho primární funkcí je umožnit kontrolujícímu bezodkladně zabránit dalšímu porušování regulace provozování hazardních her a za tímto účelem přijmout ve své podstatně mimořádné opatření mající bezprostřední zásah do právního postavení kontrolované osoby. Právě skutečnost, že se jedná *de facto* o bezprostřední reakci na důvodné podezření kontrolujícího ohledně porušování regulačních opatření, mne vede k tomu, se blíže tomuto institutu věnovat v této části mé práce, a nikoliv až v části věnované nápravným opatřením.

Prostřednictvím institutu zadržení věci může kontrolující bezprostředně reagovat na kontrolní zjištění, ke kterým dospěl v rámci kontroly realizované zpravidla přímo v herním

¹⁹⁵ Důkazem o zmíněném velkém významu kamerových záznamů jakožto podkladů poskytovaných kontrolovanou osobou v rámci kontroly může být např. rozhodnutí GŘC ze dne 6.12.2019, č.j. 46666-3/2019-900000-311, z něž vyplývá, že právě na základě těchto záznamů byla rozšířena kontrolní zjištění hned o další dvě potenciální porušení zákonných povinností oproti části kontroly realizované přímo v herním prostoru. Blíže se budu významu kamerových záznamů v rámci aplikace správního trestání věnovat v kapitole 6.3.3 této práce.

¹⁹⁶ Viz RAJCHL, Jirí, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 270. ISBN 978-80-7552-646-5.

prostoru či ve vztahu k jiné formě hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí. K uplatnění tohoto dozorcího oprávnění tak může dojít prakticky pouze v případě kontroly vykonávané ve vztahu k hazardním hrám provozovaným ve fyzickém prostředí. V této souvislosti se pochopitelně nejvíce nabízí možnost aplikace zadržení věci v souvislosti s nelegálně provozovanými hazardními hrami, a to zejména prostřednictvím nejružnějších typů herních zařízení.¹⁹⁷ Na druhé straně však může kontrolující využít tohoto opatření i ve vztahu k jakémukoliv legálnímu provozovateli hazardních her. Využití tohoto opatření přitom *stricto sensu* nezávisí na diskreci kontrolního orgánu, jelikož znění ustanovení § 121 odst. 1 ZHH ukládá kontrolnímu orgánu přímo povinnost přistoupit k zadržení věci vždy, pokud má za to, že určitou věcí je porušován ZHH. V případě, že by kontrolní orgány aplikovaly toto ustanovení přesně dle jeho jazykového výkladu, vedlo by to k situacím, kdy by v praxi docházelo k zadržení např. veškerých vnějších označení porušujících regulaci vnějšího vzhledu herního prostoru dle § 66 odst. 2 ZHH, dočasně nefunkčních technických herních zařízení, jejichž porucha nebyla nahlášena celnímu úřadu či veškerá technická herní zařízení, u nichž např. uplynula doba platnosti jejich povolení, ale které se stále nacházejí v herním prostoru v rozporu s ustanovením § 65 odst. 3 ZHH. Jak vyplývá z rozhodovací praxe celních úřadů, pak je to právě v případě posledně zmiňovaného příkladu, kdy kontrolující využívají tohoto opatření a přistupují k zadržení technických herních zařízení, která nebyla v jinak legálně fungujícím herním prostoru řádně povolena.¹⁹⁸ Samotné opatření jakkoliv představuje fakticky nejzásadnější zásah do práv kontrolované osoby, není uplatňováno na základě správního rozhodnutí, ale s ohledem na skutečnost, že k němu dochází vždy přímo při kontrole nad provozováním hazardních her ve fyzickém prostředí, formou faktického pokynu či bezprostředního zásahu.¹⁹⁹ Této formě aplikace opatření odpovídá i forma opravného prostředku, který může kontrolovaný subjekt použít proti zadržení věci. Na základě ustanovení § 121 odst. 3 ZHH jsou tímto opravným prostředkem písemné námitky, které je kontrolovaná osoba povinna uplatnit u příslušného celního úřadu do 3 pracovních dnů od seznámení se s uloženým opatřením. O těchto námitkách, které nemají suspenzivní účinek,

¹⁹⁷ Viz např. Tisková zpráva Celní správy České republiky ze dne 1.8.2019 dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.celnisprava.cz/cz/celni-urad-pro-plzensky-kraj/tiskove-zpravy/2019/Stranky/kontrola-hazardu-a-dalsi-zadrzene-automaty-v-plzenskem-kraji.aspx>

¹⁹⁸ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 10.7.2019, č.j. 24111-3/2019-900000-312, ze dne 10.1.2020, č.j. 2113/2020-900000-312 nebo ze dne 8.2.2019, č.j. 8304/2019-900000-312.

¹⁹⁹ Tato forma aplikace příslušného opatření vyplývá již ze samotné znění ustanovení § 121 odst. 1 věty druhé ZHH, na jejímž základě je proces ukládání tohoto opatření popsán tak že „Osoba pověřená dozorcím orgánem ústně oznámí opatření o zadržení věci osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a neprodleně vyhotoví úřední záznam, ve kterém bude uveden i důvod zadržení, popis zadržovaných věcí a jejich množství.“ Blíže k této formě rovněž také viz RAJCHL, Jiří, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 296. ISBN 978-80-7552-646-5.

rozhoduje ředitel příslušného celního úřadu s tím, že jeho rozhodnutí je konečné. I přesto, že s ohledem na povahu samotného opatření zadržení věci je zřejmé, že rozhodnutí ředitele celního úřadu, jehož prostřednictvím jsou námitky kontrolované osoby zamítnuty, je předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) SŘS a jako takové by proti němu neměla být přípustná správní žaloba s odkazem na ustanovení § 68 písm. e) téhož zákona, tak na základě judikatury NSS není možné tuto kompetenční výlukou v případě tohoto typu rozhodnutí aplikovat. Tento názor lze opřít primárně o rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, jehož prostřednictvím byla stanovena obecná pravidla pro vymezení rozhodnutí předběžné povahy,²⁰⁰ a o navazující judikaturu NSS, na jejímž základě byly tyto závěry aplikovány na opatření dle již zrušeného zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví a o změně některých dalších zákonů, spočívající v zadržení zboží podezřelého z porušení práv z duševního vlastnictví (viz § 9 tohoto zákona), s tím, že „rozhodnutí o zajištění zboží podezřelého z porušování práv duševního vlastnictví nemá charakter předběžného rozhodnutí, neboť stěžovatelka nemá zaručenou možnost bránit se proti zajištění v následném řízení před správním orgánem a soudem.“²⁰¹ Vzhledem k tomu, že právní úprava těchto opatření je v mnoha ohledech identická s úpravou opatření zadržení věci dle § 121 ZHH,²⁰² není nijak překvapivé, že správní soudy s využitím analogie aplikovaly tyto závěry i na rozhodnutí ředitele celního úřadu o námitkách proti zadržení věci dle § 121 odst. 3 ZHH.²⁰³

Samotná dozorcí oprávnění v rámci kontrolního řádu z praktického hlediska výrazně převažují nad povinnostmi, které jsou tímto předpisem kontrolujícím stanoveny. Jedinými skutečně relevantními povinnostmi, které omezují výkon dozorcích oprávnění kontrolujících je povinnost spočívající ve zjištění stavu „věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady“ (viz § 9 písm. a) kontrolního řádu) a dále povinnost „šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované

²⁰⁰ Na základě tohoto rozsudku pak musí rozhodnutí předběžné povahy, na které má kompetenční výlukou dle § 70 písm. b) SŘS dopadnout, ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňovat „kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.“

²⁰¹ Viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, čj. 9 As 27/2013-52.

²⁰² Tuto skutečnost ostatně potvrdil i sám zákonodárce v rámci důvodové zprávy k ZHH, kde výslovně deklaruje, že předmětná úprava zadržení věci dle ZHH byla zvolena právě po vzoru zákona č. 191/1999 Sb. resp. zákona č. 64/1986 Sb. Blíže k tomuto viz Důvodová zpráva k ZHH dostupná na www.psp.cz

²⁰³ Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27.4.2018, čj. 30 Af 19/2017 – 60.

osoby, povinné osoby a třetí osoby“ (viz písmeno b) citovaného ustanovení).²⁰⁴ První z těchto povinností je vyjádřením zásady materiální pravdy v rámci kontrolní činnosti a na jejím základě je kontrolující povinen se vyvarovat formalistického hodnocení kontrolovaných skutečností a naopak je povinen svá kontrolní zjištění náležitě zdůvodnit a doložit jednoznačnými a přezkoumatelnými podklady. Právě tato základní povinnost pak dle mého názoru nutí kontrolujícího, aby přistupoval ke konkrétním kontrolním úkonům, jejichž prostřednictvím prověřuje, zda-li vůbec či do jaké míry kontrolovaná osoba plní zákonné povinnosti. Těmito úkony jsou pak již vícekrát zmiňované zkoušky či kontrolní nákupy. Mnohdy až na jejich základě může kontrolující učinit relevantní závěr o plnění povinností ze strany kontrolované osoby. Samotné provedení takovýchto kontrolních úkonů je pak vedle účelu a povahy příslušné kontroly limitováno právě druhou citovanou povinností kontrolujícího, která je projevem principu proporcionality v rámci kontrolního řádu, který je subsidiárně podpořen ustanovením § 2 odst. 3 správního řádu, a měl by být ze strany kontrolujících respektován při každém úkonu spojeném s danou kontrolou. Princip proporcionality by tak měl být vždy zohledněn, jak při volbě konkrétních kontrolních úkonů, tak při způsobu, jakým jsou realizovány. Tato zásada nabývá na svém významu zejména v případech kontrolních nákupů, při nichž kontrolní orgán vědomě porušuje pravidla chování stanovená právní normou či schváleným herním plánem provozovatele, a to s cílem prověřit, zda-li jsou provozovatelem pověřené osoby schopny takovéto jednání odhalit. Základní otázkou je v této souvislosti zejména to, jaké všechny prostředky je kontrolující oprávněn využít k provedení kontrolního nákupu. V této souvislosti je otázkou, zda-li vůbec je kontrolující při kontrolním nákupu oprávněn porušovat právní předpisy či jiná závazná pravidla vyplývající právě z herního plánu či zda-li je povinen v rámci kontrolních úkonů prověřovat činnost kontrolované osoby pouze v rámci těchto zákonných mezí. Z mého pohledu by porušování povinností stanovených zákonem či herní plánem mělo být až prostředkem *ultima ratio* v rámci příslušného kontrolního úkonu. Pokud tedy je kontrolující schopen zjistit veškeré informace o způsobu výkonu kontrolované činnosti „legálním“ způsobem, tj. bez vědomého porušování pravidel chování obsažených v zákoně či v herním plánu provozovatele, neměl by přistupovat k jakémukoliv jednání, kterým se bude snažit kontrolovanou osobu či jejího zástupce přistihnout při tom, že jeho zaměstnanci nejsou schopni odhalit vědomé porušování pravidel účasti na hazardních hrách. Tento můj závěr

²⁰⁴ Ustanovení § 9 kontrolního řádu obsahuje samozřejmě bohatší výčet povinností kontrolujících, ale tyto povinnosti jsou spíše formálního rázu, než aby bylo možné je vnímat jako jakékoliv omezení výkonu dozorčích oprávnění vůči kontrolované osobě.

vychází zejména z aplikace citovaného principu proporcionality, který nutí kontrolujícího volit pouze přiměřené nástroje kontroly a nezneužívat svého postavení k záměrně kapcióznímu jednání.

Výstupním dokumentem z kontrolní činnosti je pak protokol o kontrole, vymezený na základě ustanovení § 12 kontrolního řádu. Nejvýznamnější částí protokolu o kontrole jsou pak pochopitelně samotná kontrolní zjištění, která vedle zjištěných skutečností s uvedením příslušných nedostatků obsahují v souladu s výše uvedenými povinnostmi kontrolujících i uvedení podkladů, ze kterých tato kontrolní zjištění vycházejí. Ať už protokol o kontrole obsahuje v rámci kontrolních zjištění jakákoliv shledaná porušení právních předpisů upravujících provozování hazardních her, pak ze samotného tohoto dokumentu nevyplývají kontrolované osobě žádné právní povinnosti, v důsledku čehož je doktrínou řazen mezi tzv. neregulativní, konkrétně pak dokumentační úkony.²⁰⁵ I tato specifická povaha protokolu o kontrole se poté promítá do možností obrany kontrolované osoby proti závěrům vyplývajícím z jednotlivých kontrolních zjištění. Kontrolovaná osoba může v tomto směru využít možnosti podat proti kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu o kontrole odůvodněné námitky dle § 13 kontrolního řádu. Prostřednictvím těchto námitek může tato osoba napadnout pouze samotná kontrolní zjištění, tj. část protokolu o kontrole dle § 12 písm. h) kontrolního řádu, nikoliv však jiné části tohoto dokumentu. Samotné námitky pak mohou mířit nejen proti závěrům, ke kterým kontrolní orgán v rámci svých kontrolních zjištěních dospěl, tj. zpravidla k důvodnému porušení některého ustanovení právního předpisu, ale rovněž proti samotnému postupu kontrolního orgánu či konkrétních kontrolujících.²⁰⁶ V tomto směru tak námitky mohou mířit právě např. na porušení výše uvedených povinností dle § 9 kontrolního řádu při samotné kontrole. Takto podané námitky mohou být vyřízeny buď přímo kontrolujícím nebo vedoucím kontrolní skupiny, která předmětnou kontrolu vykonávala, popř. pak nadřízenou osobou kontrolujícího. Pokud jde o formu, jejímž prostřednictvím jsou tyto námitky vyřizovány, pak se jedná o čistě neformální proces, na jehož závěru je kontrolovaná osoba písemně informována o vyřízení jí uplatněných námitek. Toto vyřízení však není správním rozhodnutím a znovu se jedná o neregulativní úkon dle části čtvrté správního řádu²⁰⁷, který

²⁰⁵ Viz HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris, s. 195, 196. ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁰⁶ VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2015. s. 145. ISBN 978-80-7273-175-6.

²⁰⁷ VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2015. s. 150. ISBN 978-80-7273-175-6.

nemá z pohledu kontrolované osoby žádné hmotněprávní důsledky do jejího právního postavení a jako takový je i vyloučen ze soudního přezkumu z titulu kompetenční vyluky dle SŘS.²⁰⁸ Jako další formu obrany proti protokolu o kontrole či vyřízení námitek proti kontrolním zjištěním bývá uváděna např. zásahová žaloba dle § 82 SŘS,²⁰⁹ nicméně využití této žaloby je z pohledu rozhodovací praxe NSS poměrně kategoricky vyvráceno. V této souvislosti totiž NSS v rámci svého rozsudku ze dne 30.11.2016, č.j. 3 As 52/2016 výslovně uvedl, že „samotná kontrolní zjištění obsažená v protokolu o kontrole nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Aby se jednalo o nezákonný zásah, musí jím být stěžovatel mimo jiné zkrácen na svých právech.“ V této souvislosti NSS aplikuje judikaturu vztahující se k daňové kontrole i na kontrolu realizovanou dle kontrolního řádu s tím, že „kontrolními zjištěními obsaženými v protokolu o daňové kontrole k žádnému zásahu do práv nedochází, neboť tato zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta.“ Obdobně negativní postoj k využití zásahové žaloby jakožto prostředku obrany proti protokolu o kontrole či případnému vyřízení námitek zastává i doktrína, a to rovněž s ohledem na to, že oba tyto neregulativní úkony „nezasahují do ničích práv“.²¹⁰

I přes toto „bezzásahové“ pojetí ze strany správních soudů však představují kontrolní zjištění v rámci aplikace správního trestání patrně nejvýznamnější podklad pro vydání samotného rozhodnutí v rámci správního řízení navazujícího na proběhlou kontrolu. Procesnímu významu kontrolních zjištění v rámci správních řízení vedených ve věci hazardních přestupků se budu věnovat v kapitole 6.3.2 této práce, nicméně na tomto místě považuji za vhodné uzavřít tuto část věnovanou kontrolní činnosti dozorcích orgánů dalším odkazem na názor NSS ve shora citovaném rozsudku ze dne 30.11.2016, č.j. 3 As 52/2016, dle něž výsledky kontroly samotné mohou pochopitelně vyústit v zahájení správního řízení o uložení sankce či některého z nápravných opatření, nicméně samy o sobě nemohou nikdy nahradit proces dokazování, ke kterému musí dojít právě v rámci takového správního řízení

²⁰⁸ V tomto ohledu je možné odkázat na judikaturu NSS spojenou s již zrušenou právní úpravou dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, která rovněž obsahovala úpravu námitek jako možnost obrany proti protokolu, konkrétně pak na usnesení NSS ze dne 12. 2. 2004, č.j. 5 A 55/2001-68, dle něž rozhodnutí o námitkách „není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.“

²⁰⁹ Tento závěr vyplývá např. ze Stanoviska odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2018 ze dne 10.10.2018 dostupného na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2018.aspx>

²¹⁰ HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris, s. 191. ISBN 978-80-7400-624-1.

postupem vymezeným dle správního řádu. Z pohledu správního orgánů příslušných k projednání hazardních přestupků je tak nutné, aby nedocházelo k přeceňování významu kontrolních zjištění učiněných v rámci kontroly a aby vedle těchto zjištění byly zohledněny i všechny ostatní relevantní argumenty a skutečnosti přispívající k objasnění skutečného stavu věci.

4.3. Nápravné prostředky dle ZHH

Jak jsem již uvedl v úvodu této kapitoly, správní dozor se skládá ze dvou základních fází, tj. výše popsané kontrolní činnosti a na ní navazující sekundární fázi, jejímž prostřednictvím se dozorčí orgány v obecné rovině snaží přimět dozorovanou osobu k tomu, aby odstranila závadný stav spočívající v porušování právních povinností a plnila řádně veškeré povinnosti, které s její činností právní řád spojuje. Vedle uplatnění správně právní odpovědnosti za porušení primárních právních povinností prostřednictvím norem správního trestání existují i tzv. nápravné prostředky, jejichž primárním cílem není sankcionování pachatele protiprávního jednání, nýbrž snaha uvést do souladu skutečný stav se stavem žádoucím.²¹¹ Tyto prostředky, které jsou právní teorií označovány také jako netrestní důsledky porušení hmotněprávních povinností, pak mohou mít na pachatele protiprávního jednání stejný nebo i závažnější dopad než samotný správní trest.²¹²

Samotné nápravné prostředky mohou nabývat formy bezprostředních zásahů či faktických pokynů, popřípadě mohou být realizovány v rámci správních řízení prostřednictvím správních rozhodnutí.²¹³ V rámci regulace hazardních her jsou nápravné prostředky realizovány jak bezprocedurální formou prostřednictvím výzev k odstranění nedostatků, tak zvláštním správním řízením vedeným ze strany MF ve vztahu k základním povolením či ze strany obecních úřadů k povolením k umístění herního prostoru. Nápravné prostředky je v rámci regulace provozování hazardních her možné zobecnit na pravomoc příslušného orgánu vyzvat provozovatele hazardních her k odstranění takových nedostatků, pro které takový provozovatel nesplňuje podmínky pro vydání příslušného povolení (viz ustanovení § 95 odst. 1 ZHH, resp. § 103 odst. 1 ZHH), popř. na pravomoc zrušit příslušné povolení v případě, že provozovatel nesplňuje podmínky pro jeho vydání (viz ustanovení § 95 odst. 2 ZHH, resp. § 103 odst. 2 ZHH). Pro úplnost na tomto místě

²¹¹ Viz RAJCHL, Jiří, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 280. ISBN 978-80-7552-646-5.

²¹² Viz STAŠA, Josef. Hranice správní odpovědnosti. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 72. ISSN 0139-6005.

²¹³ STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. *Správní právo*. Ministerstvo vnitra ČR, 2012, XLV(5-6), 269-282. ISSN 0139-6005.

uvádím, že identické nápravné prostředky je možné dle ZHH aplikovat nikoliv pouze vůči provozovatelům hazardních her, ale rovněž i vůči pověřeným osobám (viz § 111 odst. 1 a 2 ZHH). Za nápravný prostředek *sui generis* pak považuji i institut zadržení věci dle § 121 ZHH, který však z povahy věci hodnotím spíše jako výkon dozorcího oprávnění spadajícího do primární fáze správního dozoru, než do této jeho nápravné části (viz výše kapitola 4.2.2 této práce). Dalším příkladem procedurálního nápravného prostředku je pak konstitutivní zápis do seznamu nepovolených internetových her a s ním související blokáce stránek s nelegálními internetovými hrami nebo blokáce plateb spojenými s účastí na takových hrách.

4.3.1. Výzva ke splnění podmínek pro vydání povolení

Z mého pohledu jsou to právě výzvy MF či obecního úřadu k „znovusplnění“ podmínek pro vydání základního povolení či povolení k umístění herního prostoru, které skutečně naplňují výše uvedený smysl a účel nápravných prostředků. Příslušné orgány vyzvou provozovatele hazardních her ke splnění podmínek v jimi stanovené lhůtě vždy, když dojdou k závěru, že tento provozovatel určité podmínky nespĺňuje, a je možné, aby je začal v budoucnu znovu splňovat, a dále pokud v takovém případě nehrozí nebezpečí z prodlení. Již z těchto obecných podmínek je zřejmé, že tímto písemným faktickým pokynem²¹⁴ mohou povolovací orgány dle ZHH vytvořit provozovateli určitý časový prostor pro odstranění závadného stavu, spočívajícího v neplnění podmínek pro vydání dotčeného povolení. Pokud jde o způsob, jakým se mohou MF či obecní úřady dozvědět o existenci takového závadného stavu, pak z pohledu MF se může jednat např. o výstupy z jím realizované kontrolní činnosti, jelikož, jak již ostatně bylo uvedeno výše, MF je samo dozorcím orgánem dle ZHH, popř. se může jednat o výstupy z neformálního prověřování informací ohledně provozovatele či o podněty jiných správních orgánů ve formě obecných podnětů dle § 42 správního řádu či ve formě předání kontrolních zjištění o nedostacích na straně provozovatele dle § 25 odst. 4 kontrolního řádu. Obecní úřady se pak mohou o neplnění podmínek pro získání povolení k umístění herního prostoru relevantně dozvědět pouze z vlastní činnosti v podobě neformálního prověřování informací ohledně provozovatele v rámci jiných nedozorcích činností spojených s agendou hazardních her či z výše uvedených formálních podnětů ze strany jiných orgánů veřejné správy, a to s ohledem na skutečnost, že obecní úřady nejsou dozorcím orgánem dle ZHH a nejsou tak ve vztahu k provozování hazardních her oprávněny samy provádět kontrolní činnosti dle kontrolního řádu. Pokud jde o jednotlivé skutečnosti,

²¹⁴ Viz RAJCHL, Jirí, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 289. ISBN 978-80-7552-646-5.

keré mohou být základem pro zaslání výzvy dle citovaných ustanovení ZHH, pak se v případě základního povolení může jednat např. o ztrátu bezúhonnosti (např. když provozovatel sám jako právnická osoba či členové jeho statutárních orgánů budou pravomocně odsouzeni za hospodářský trestný čin) či bezdlužnosti provozovatele (např. když orgány finanční správy evidují za provozovatelem hazardní hry nedoplatek na dani z hazardních her či jiných druhů daní). V případě povolení k umístění herního prostoru se pak může jednat například o pozbytí právního titulu k užívání prostor, ve kterých je provozována hazardní hra (např. výpověď z nájemní smlouvy).²¹⁵ Jak již vyplývá ze samotných dotčených ustanovení ZHH, v rámci této výzvy stanoví příslušný orgán provozovateli lhůtu, ve které je povinen vytykány nedostatek odstranit. Samotná délka této lhůty není nijak stanovena, nicméně by se mělo jednat o lhůtu, která bude zohledňovat nejen časovou náročnost spojenou s odstraněním vytykánoho nedostatku, ale rovněž význam samotné podmínky, kterou provozovatel nesplňuje. V případě, že provozovatel nesplní vytykány nedostatek ani v této dodatečně stanovené lhůtě, vystavuje se riziku významného zásahu do svých práv spočívajícího ve zrušení příslušného povolení. Uvedená výzva pak sama o sobě zcela evidentně nijak nezasahuje do právních poměrů provozovatele a pouze jej na takový následný zásah upozorňuje v případě, že neodstraní závadný stav. V tomto směru se tak výzva dle ustanovení § 95 odst. 1 ZHH, resp. § 103 odst. 1 ZHH výrazně liší od „mezitímního“ nápravného opatření dle ZOLO, kterým bylo dočasné pozastavení provozování hazardní hry dle § 43 odst. 3 tohoto zákona. Prostřednictvím tohoto nápravného prostředku mohl orgán, který dotčené povolení vydal, pozastavit provozování hazardní hry v případě, že provozovatel nesplňoval podmínky pro jeho vydání, a to až na dobu 60 dní.²¹⁶

4.3.2. Zrušení povolení

Dalším nápravným prostředkem, který může (ale nemusí) navazovat na výše uvedenou výzvu, je zrušení základního povolení či povolení k umístění herního prostoru dle ustanovení § 95 odst. 2 ZHH, resp. § 103 odst. 2 ZHH. Stejně jako v případě shora uvedené výzvy je svěřen výkon tohoto nápravného prostředku povolovacím orgánům, tj. MF a obecním úřadům.

Zrušení vybraných povolení je možné pouze v rámci zvláštních správních řízení zahájených příslušným orgánem z moci úřední. Vzhledem k tomu, že zrušení povolení představuje zejména v případě základního povolení ultimativní nápravný prostředek, je

²¹⁵ Takovouto skutečností naopak nemůže být zrušení základního povolení k provozování příslušného druhu hazardní hry, jelikož v takovém případě zaniká povolení k povolení herního prostoru ex lege, a to na základě ustanovení § 104 písm. b) ZHH.

²¹⁶ Viz ustanovení § 43 odst. 4 ZOLO.

zjevné, že takovéto správní řízení může být zahájeno pouze z taxativně stanovených důvodů. Výčet důvodů, pro které může MF zahájit správní řízení o zrušení základního povolení, zahrnuje vedle nereagování na výše uvedenou výzvu dle § 95 odst. 1 ZHH, situace, kdy vyšly najevo skutečnosti, pro které příslušné základní povolení nemělo být vůbec vydáno, opakované nebo závažné porušování povinností stanovených dle ZHH, ZDHH nebo základního povolení, popř. skutečnost, že provozovatel přestal splňovat podmínky pro vydání příslušného základního povolení, ale povaha podmínek či nebezpečí spojené s případným prodloužením neumožňují MF nejprve takového provozovatele vyzvat dle § 95 odst. 1 ZHH. V případě zrušení povolení k umístění herního prostoru je obecní úřad oprávněn zahájit příslušné správní řízení pouze v případě opakovaného nebo závažného porušování povinností stanovených dle ZHH, ZDHH či základního povolení nebo v případě neplnění podmínek pro vydání povolení k umístění herního prostoru a nemožnosti uplatnění výzvy dle § 103 odst. 1 ZHH. V případě prvního z uvedených důvodů je nutné znovu zohlednit, že obecní úřad není dozorčím orgánem dle ZHH a je tedy odkázán na informace poskytované těmito orgány, a to konkrétně celními úřady. V této souvislosti se jeví jako poměrně diskutabilní podmínění výkonu oprávnění ke zrušení povolení k umístění herního prostoru porušením podmínek obsažených v povolení základním.²¹⁷ V tomto případě jsem toho názoru, že obecní úřad by měl vždy z pohledu posuzování okolností odůvodňujících zahájení správního řízení o zrušení povolení k umístění herního prostoru přihlédnout k tomu, zda-li se provozovatel dopustil porušení těchto vybraných podmínek skutečně v souvislosti s provozováním hazardních her v herním prostoru, jehož povolení má být tímto postupem zrušeno. V tomto směru pak považuji za nepřijatelné, aby obecní úřad např. zrušil všechna povolení k umístění herního prostoru, která byl příslušnému provozovateli oprávněn vydat, v případě, že by se tento provozovatel dopustil opakovaných či závažných porušení povinností pouze v jednom z těchto herních prostorů. Druhý důvod pro zahájení řízení o zrušení povolení k umístění herního prostoru pak obecním úřadům umožňuje reagovat např. na aktuální vývoj místní regulace provozování hazardních her prostřednictvím OZV, v jejímž důsledku bylo zakázáno provozování vybraných druhů hazardních her na vybraných místech v dané obci nebo dokonce na celém jejím území.

Již ze samotného výčtu skutečností, na jejichž základě mohou příslušné správní orgány zahájit správní řízení o zrušení povolení je zřejmé, že se v tomto případě jedná o nápravné

²¹⁷ Viz RAJCHL, Jiří, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 291. ISBN 978-80-7552-646-5.

opatření *ultima ratio*, kdy se jakákoliv jiná snaha správního orgánu o zajištění plnění základních právních povinností dle regulace provozování hazardních her jeví jako zcela neúčinná a tento správní orgán tak nemá jinou možnost ochrany zájmů chráněných právními předpisy regulujícími tuto oblast, než přistoupit ke zrušení oprávnění k provozování hazardních her, a to buď v celorepublikovém či místním rozsahu. Právě skutečnost, že výstupem z tohoto správního řízení je faktické ukončení hospodářské činnosti provozovatele, mě přivádí k otázce, do jaké míry je skutečně možné považovat oprávnění ke zrušení povolení dle ZHH za nápravné prostředky.²¹⁸ Samotné rozhodnutí, na jehož základě MF či obecní úřad odnímá provozovateli veřejnoprávní oprávnění k provozování hazardní hry, má dle mého názoru spíše blíž k správnímu trestu zákazu činnosti než k opatření, které by mělo provozovatele přimět k tomu, aby od porušování právních povinností co nejrychleji upustil. V tomto směru pak funkci nápravného prostředku plní už jen samotná existence oprávnění dané povolení zrušit, popř. zahájení a vedení takového správního řízení.

Jsem toho názoru, že by v případě aplikace tohoto oprávnění měl příslušný správní orgán v maximální možné míře zohledňovat princip proporcionality a vážit závažnost porušení právních povinností na straně jedné a faktickou eliminaci hospodářské aktivity provozovatele na straně druhé. Právě v tomto ohledu spatřuji patrně největší nedostatek této úpravy, který byl bohužel převzat z předchozí právní úpravy (viz níže) a který spočívá v absenci jakýchkoliv kritérií, které by omezovaly možný arbitrární postup MF či obecních úřadů. Dle stávajícího znění totiž mohou tyto správní orgány přistoupit ke zrušení příslušného povolení v případě opakovaného porušení jakýchkoliv právních povinností, které provozovateli vyplývají ze ZHH, základního povolení či z titulu plnění daňových povinností dle ZDHH. V extrémním případě by pak bylo plně s literou § 92 odst. 2 písm. c) ZHH, pokud by MF zrušilo základní povolení k technické hře na základě dvou porušení povinností spojených s nahlašování porouchaných technických zařízení nebo výpadkem kamerového systému. Takovýto postup by však byl v naprostém rozporu s principem proporcionality, neboť by byl krajně nepřiměřený ve vztahu k povaze a závažnosti deliktního jednání provozovatele.

Výše popsaná úprava zrušení povolení na základě správních řízení vedených z moci úřední pak volně navazuje na úpravu obsaženou v rámci ustanovení § 43 odst. 1 až 3 ZOLO. Zejména postup MF dle ustanovení § 43 odst. 1 ZOLO, na jehož základě docházelo

²¹⁸ Viz RAJCHL, Jirí, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 291. ISBN 978-80-7552-646-5.

k masivnímu retroaktivnímu rušení povolení k provozování hazardních her, která se dostala do rozporu s územní regulací hazardních her obsaženou v OZV,²¹⁹ byl předmětem poměrně významné pozornosti z řad odborné a zejména pak laické veřejnosti. I přesto, že aktuální úprava možnosti zrušení povolení před uplynutím doby jeho platnosti je v mnoha ohledech z pohledu provozovatele příznivější, neboť mu umožňuje se ve vybraných případech vyhnout případnému zrušení povolení přijetím adekvátních opatření dle výzvy příslušného orgánu, nicméně na straně druhé nadále umožňuje retroaktivní zásah do dříve vydaných povolení na základě později nastalých skutečností, a to bez jakékoliv povinnosti pro správní orgán, aby zohlednil veškeré okolnosti daného případu a postupoval vždy s ohledem na princip proporcionality. Bylo to přitom právě ve vztahu k rušení povolení k provozování hazardních her s ohledem na jejich následný rozpor s později vydanou OZV, kdy ÚS výslovně dovodil, že v případě rušení povolení před uplynutím doby jeho platnosti jsou příslušné orgány povinny posoudit, zda-li existence OZV „je důvodem pro zrušení povolení, a to především s ohledem na další ústavně vymezené principy.“²²⁰ Jakkoliv jsou správní orgány vázány těmito závěry nikoliv pouze z titulu judikatury ÚS, ale konečně již ze samotné podstaty správního řádu, a to konkrétně z ustanovení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, jsem toho názoru, že jejich výslovné promítnutí přímo do textu ZHH by v mnohém podpořilo míru právní jistoty z pohledu ochrany nabytých práv provozovatelů hazardních her. Tento svůj poznatek opírám zejména o skutečnost, že i přes výše uvedené závěry ÚS stran poměrování jednotlivých ústavních principů zcela prokazatelně v minulosti docházelo k čistě formalistické aplikaci ustanovení § 43 odst. 1 ZOLO, a to bez jakéhokoliv přihlížení k jiným ústavně garantovaným principům.²²¹

4.3.3. Bloky nelegálních internetových her

Vedle nápravných prostředků uplatňovaných ve vztahu k legálním provozovatelům hazardních her obsahuje ZHH rovněž specifický prostředek směřující k eliminaci nelegálně provozovaných internetových her. Tímto nápravným prostředkem je pravomocné provedení zápisu do seznamu nepovolených internetových her vedeného MF a s tím související bloky

²¹⁹ Blíže k rušení povolení z titulu OZV viz např. ULRICH, Václav. Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her. 2013. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zpp/detail/117674>. s. 30. Vedoucí práce Martin Kopecký

²²⁰ Viz nálezy ÚS ze dne 14.6.2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, bod 55.

²²¹ Na základě rozsudku NSS ze dne 26.5.2016, čj. 5 As 255/2015 – 58 zcela jednoznačně vyplývá, že nejen MF jakožto správní orgán, ale i samotný krajský soud rozhodující o žalobě proti jeho rozhodnutí se dopustil při rozhodování o zrušení povolení nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů. NSS pak v tomto rozsudku výslovně uvádí, že „*Městský soud byl povinen se tvrzeními o diskriminačním charakteru obecně závazných vyhlášek zabývat a po zvážení všech individuálních okolností případu učinit závěr o tom, zda jsou dány důvody pro neaplikování příslušné vyhlášky ve věci stěžovatele.*“

internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami, resp. blokace plateb realizovaných za účelem účasti na nepovolených internetových hrách. Důvodem, proč zařazují provedení zápisu do seznamu nepovolených internetových her mezi nápravné prostředky je primárně skutečnost, že i přes to, že zápis do uvedeného seznamu nemá právní účinky pro provozovatele nepovolených internetových her, jedná se o reakci MF na zjištění týkající se konkrétního deliktního jednání, tj. že na území ČR jsou dostupné internetové hry, jejichž provozovatelé nedisponují příslušným povolením. V tomto ohledu tak provedení zápisu do seznamu nepovolených internetových her, v jehož důsledku by měl být zamezen přístup k nepovoleným internetovým hrám, má nesporně významné faktické dopady do činnosti příslušného provozovatele, v jejichž důsledku by tento měl zanechat porušování základních zákonných povinností a zajistit tak provozování internetových her v souladu s příslušnými ustanoveními ZHH.

Ochrana hráčů před nelegálně provozovanými hazardními hrami je jeden z nejvýznamnějších cílů, kterých má veřejnoprávní regulace hazardních her dosáhnout. Za účelem eliminace nelegálně provozovaných hazardních her se pochopitelně primárně nabízí možnost správního postihu příslušných provozovatelů. V případě internetových her je však efektivita tohoto postupu poněkud diskutabilní, a to s ohledem na velmi problematickou vymahatelnost sankcí ukládaných v rámci správního trestání subjektům usazeným v zahraničí.²²² Je proto nasnadě, že se tuzemský zákonodárce v rámci ZHH inspiroval u zahraničních modelů regulace a v rámci tohoto zákona zavedl nově i možnosti blokování přístupu k internetovým stránkám, na kterých jsou nelegální internetové hry provozovány a dále také blokování plateb, realizovaných za účelem účasti na těchto internetových hrách. Základem pro toto zamezení účasti na nelegálních internetových hrách je skutečnost, že příslušná internetová stránka, resp. příslušný platební účet je zapsán MF na seznam nepovolených internetových her.²²³ Zápis do seznamu nepovolených internetových her provádí MF prostřednictvím správního rozhodnutí vydaného na základě správního řízení vedeného z moci úřední. Jediným účastníkem tohoto správního řízení je pak provozovatel příslušných internetových her provozovaných bez patřičného povolení. Vzhledem k tomu, že zákonodárce předpokládal, že účastníkem řízení bude subjekt usazený mimo území ČR, popř. subjekt s neznámým místem pobytu či sídla, byla do ustanovení § 84 odst. 5 ZHH zavedena

²²² K otázce vymáhání sankcí za hazardní přestupky spojené s provozováním internetových her viz kapitola 7.3 této práce.

²²³ Aktuální verze tohoto seznamu je dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/seznam-nepovolenych-internetovych-her>

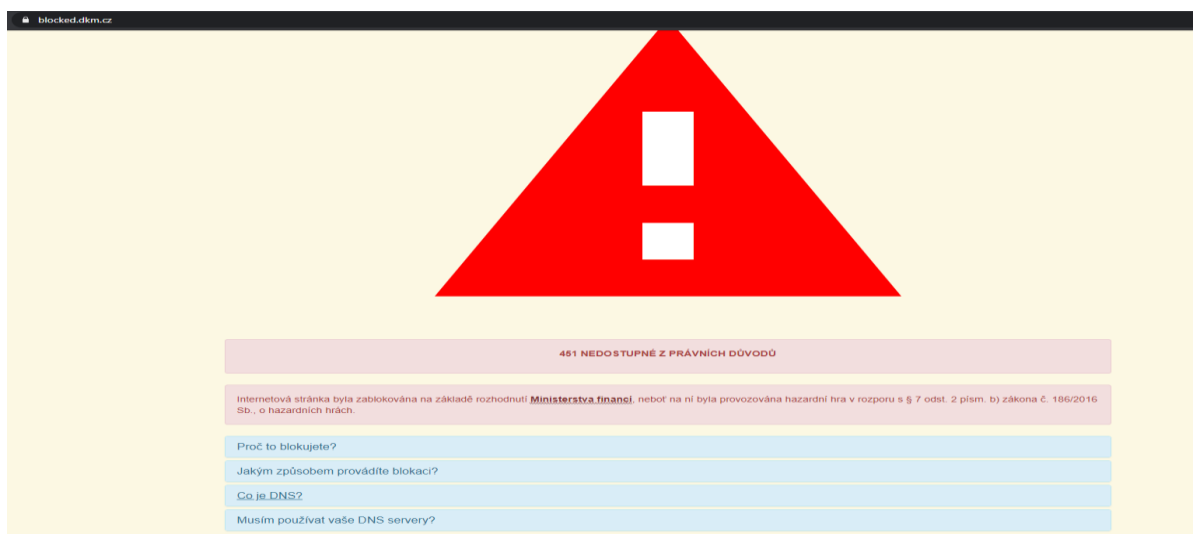
zvláštní úprava ohledně doručování písemností, kdy písemnosti jsou v rámci tohoto správního řízení doručovány účastníkovi řízení prostřednictvím veřejné vyhlášky a pouze v případě, že je MF známo místo pobytu či sídla účastníka tohoto řízení jsou mu písemnosti zasílány též na vědomí. Tímto způsobem tak má být zajištěna maximální možná efektivita tohoto nápravného prostředku tak, aby průběh samotného správní řízení nebyl limitován případným nedoručováním písemností účastníkovi řízení.

V návaznosti na pravomocné rozhodnutí o provedení zápisu do seznamu nepovolených internetových her pak nevznikají žádné zvláštní povinnosti samotnému provozovateli dotčených nelegálních internetových her, nýbrž poskytovatelům připojení k internetu na území ČR nebo poskytovatelům platebních služeb, a to v závislosti na typu údaje, který je ve vztahu k nelegální internetové hře do tohoto seznamu zapsán. Poskytovatel připojení k internetu²²⁴ je následně povinen zamezit v přístupu k internetovým stránkám zapsaným do seznamu nepovolených internetových her, zatímco poskytovateli platebních služeb vzniká povinnost zamezit v provádění platebních transakcí ve prospěch či k tíži platebního účtu zapsaného v tomto seznamu. Oba tyto druhy subjektů mají pak na zajištění těchto povinností 15 dní od zveřejnění příslušného údaje v daném seznamu. V rámci ZHH není nijak stanoven způsob, kterým mají poskytovatelé připojení k internetu splnění této povinnosti zajistit. Blíže je tento způsob nastíněn v rámci Metodického pokynu MF k plnění povinností ve věci seznamu nepovolených internetových her ze dne 15.1.2017.²²⁵ V rámci tohoto metodického pokynu pak k otázce způsobu, kterým má být zamezeno v přístupu k obsahu internetových stránek uvedených v rámci seznamu nepovolených internetových her, MF považuje za nevhodné realizovat blokaci na úrovni IP adres, v jehož důsledku by mohlo dojít k „zablokování obsahu domén i jiných uživatelů“, a naopak jako preferovaná varianta je zmiňována blokáce na úrovni DNS, což je zkratka pro anglické spojení „Domain Name

²²⁴ Pojem „poskytovatele připojení k internetu“ byl předmětem mnoha diskuzí, jelikož zákon upravující danou oblast, tj. zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti, definuje pouze poskytovatele služeb informační společnosti. Domnívám se, že v rámci ZHH se zákonodárce nechal patrně trochu unést zahraniční terminologií v oblasti práva ICT, která běžně pracuje s termínem „*information service provider*“ (dále jen „ISP“) popř. s jeho francouzským překladem „*fournisseur d'accès à l'internet*“, což jsou pojmy, které však jsou v rámci tuzemské legislativy používány právě jako poskytovatel služeb informační společnosti – viz POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012. Téma. s.140. ISBN 978-80-87284-22-3. Absence legální definice tohoto pojmu a s ním související jeho faktická nepřesnost a vágnost pak byla dokonce i jednou z námitek v rámci návrhu na zrušení této právní úpravy, nicméně ÚS v této souvislosti v rámci svého nálezu ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 28/16 výslovně uvedl, že namítané nedostatky nedosahují ústavní úrovně a že „*Pojem poskytovatele připojení k internetu vnímá jako dílčí skupinu (subkategorii) poskytovatelů služeb informační společnosti ve smyslu § 2 písm. a) a d) zákona o některých službách informační společnosti.*“

²²⁵ Metodický pokyn MF k plnění povinností, čj. MF-30513/2016/3402-14 ze dne 15.1.2017, dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2017/metodicky-pokyn-k-plneni-povinnosti-ve-v-27269>

Service“, kdy dochází k blokaci doménových jmen, uvedených v seznamu nepovolených internetových her, která se koncovému uživateli zobrazuje ve formě speciálního stavového kódu http 451 – Nedostupné z právních důvodů (viz obrázek níže).²²⁶



V případě blokace plateb je pak způsob zajištění této povinnosti dle § 83 ZHH ponechán plně na rozhodnutí adresáta této normy, tj. poskytovateli platebních služeb, který si dle výše uvedeného metodického pokynu MF může zvolit prostředky odpovídající jeho možnostem, a to za předpokladu, že povedou k zajištění požadovaného cíle, tj. neprovedení platby ani ve prospěch, ani k tíži platebních účtů, které jsou uvedeny v seznamu nepovolených internetových her.²²⁷

Specifikem tohoto nápravného prostředku tak je to, že jeho prostřednictvím nedochází k hmotněprávnímu zásahu do práv samotného pachatele protiprávního jednání, nýbrž k vytvoření spíše určitého ekonomického nátlaku, neboť tento pachatel je v jeho důsledku zbaven možnosti provozovat svou hospodářskou činnost, jelikož hráči nemají možnost se k jeho stránce připojit, popř. vkládat své peněžní prostředky za účelem realizace sázek. Z ekonomického pohledu je pak jistě relevantní také určitý difamující účinek samotného zápisu do seznamu nepovolených internetových her. Prostřednictvím blokace tak dochází nejen k efektivnějšímu zajištění ochrany hráčů před nelegálními internetovými hrami, ale rovněž také k motivování dotčeného subjektu k odstranění protiprávního stavu a k získání příslušného základního povolení. Z mého pohledu se tak jedná po všech stránkách o

²²⁶ Viz bod 4.2.1. Metodického pokynu MF k plnění povinností, čj. MF-30513/2016/3402-14 ze dne 15.1.2017, přičemž podrobnosti k uvedenému speciálnímu stavovému kódu HTTPS 451 jsou dostupné např. na (online cit. 12.3.2021) <https://datatracker.ietf.org/doc/rfc7725/>

²²⁷ Viz bod 5.2. Metodického pokynu MF k plnění povinností, čj. MF-30513/2016/3402-14 ze dne 15.1.2017.

významně efektivnější regulační nástroj, než je využití správního trestání, a to nejen s ohledem na délku samotných správních řízení, ale zejména s ohledem na faktickou vymahatelnost uložených sankcí. V obdobném duchu se vyjádřil i ÚS, který v rámci posuzování ústavnosti blokace stránek s nelegálními internetovými hrami výslovně uvedl, že „*Nelegální hry jsou totiž pravidelně nabízeny ze (vzdáleného) zahraničí, v řadě případů záměrně či dokonce jen formálně, právě proto, aby byli provozovatelé obtížně dostižitelní kontrolními orgány státu. Zákodárce proto uložil zamezit v přístupu k závadnému obsahu poskytovatelům připojení k internetu, kteří mohou blokaci zajistit nejefektivněji a současně jsou dostupní jak za účelem komunikace se správními orgány ohledně účinné aplikace zákona, tak i pro případný postih za jeho porušování.*“²²⁸

Samotná praxe však aktuálně tuto premisu příliš nepotvrzuje, neboť žádný z provozovatelů, jejichž internetové stránky jsou v seznamu nepovolených internetových her uvedeny, nepřikročil k tomu, aby získal základní povolení umožňující legální provozování internetových her v ČR. Aktuálně zveřejněný seznam naopak ukazuje, že provozovatelé mají tendenci tento nápravný prostředek obcházet prostřednictvím drobných úprav svých internetových stránek. S velkými rozpaky pak lze hodnotit i frekvenci, s jakou MF zápisy do tohoto seznamu provádí.²²⁹ I přes tyto dílčí nedostatky, které však vyplývají z míry obecnosti, která byla v rámci této právní úpravy zvolena, se jedná o fakticky jedinou možnost, jak efektivně chránit hráče před nelegálně provozovanými internetovými hrami, kde je hráčům umožněna účast na hazardních hrách prakticky bez jakýchkoliv opatření stran zodpovědného hraní či jiných regulačních nástrojů, které jsou legální provozovatelé internetových her povinni zajistit.

²²⁸ Viz Nález ÚS ze dne 14.2.2017, sp. zn. Pl.ÚS 28/16, bod 32.

²²⁹ Na základě aktuální verze seznamu nepovolených internetových her vyplývá, že ke dni odevzdání této práce bylo na tomto seznamu zapsáno celkem 127 adres, ale pouze 8 bankovních účtů. Mimo to např. v období od 31.7.2019 do 16.10.2020 MF nezapsalo do tohoto seznamu jedinou internetovou stránku. V této souvislosti srov. kapitolu 7.3.2 této práce ohledně údajů o počtu zaspaných nelegálních internetových stránek polskými či italskými regulačními úřady.

5. Hazardní přestupky

Následující část mé práce je již plně věnována otázkám správně-trestní odpovědnosti za porušení regulačních povinností a zákazů spojených s provozováním hazardních her na území ČR. Pro označení přestupků, ke kterým v souvislosti s provozováním hazardních her na území ČR dochází, používám v rámci této práce obecný pojem „hazardní přestupek“. Tento pojem by bylo možné vymezit jako společensky škodlivý protiprávní čin, který je výslovně označen jako přestupek na základě ustanovení §§ 122 a 123 ZHH a který vykazuje znaky stanovené PřesZ, nejde-li o trestný čin. V rámci této části se budu věnovat nejprve posouzení hazardních přestupků z pohledu obecné teorie správního práva trestního, a to zejména s přihlédnutím k vybraným formálním znakům a k materiálnímu znaku těchto přestupků či dalším charakteristickým prvkům odpovědnosti za hazardní přestupky. V návaznosti na tuto spíše obecnou část se budu věnovat konkrétním skutkovým podstatám přestupků vymezených v rámci ZHH s tím, že tyto jednotlivé přestupky jsem klasifikoval dle toho, zda-li se jedná o přestupky, kterých se může dopustit provozovatel hazardních her či jiný subjekt v souvislosti s jakýmkoliv druhem hazardní hry či toho, zda-li se jedná o přestupky, jejichž skutková podstata je provázána pouze s konkrétním druhem hazardní hry či herním prostředím.

Hazardní přestupky pojmám v rámci této části jako formu uplatňování správněprávní odpovědnosti jakožto povinnosti sekundárního charakteru, spočívající ve snášení nepříznivých následků, a to v důsledku porušení primární povinnosti. V této souvislosti jsou pak hazardní přestupky vnějším projevem sankční koncepce právní odpovědnosti, která vychází z toho, že tato správněprávní odpovědnost vzniká až jako důsledek porušení primární povinnosti (v tomto případě vyplývající zejména ze ZHH či dalších právních předpisů regulujících provozování hazardních her), přičemž vnějším projevem uplatnění této odpovědnosti je samotné uložení správní sankce.²³⁰

5.1. Obecná charakteristika hazardních přestupků

Jak jsem již naznačil v úvodu této části mé práce, hazardní přestupky jsou vymezeny primárně na základě ustanovení § 122 až § 123a ZHH, přičemž další specifikace správního trestání v oblasti regulace hazardních her jsou upraveny v navazujících ustanoveních §§ 124 až 129 téhož zákona. Z této úpravy primárně vyplývá, že pod pojem hazardních přestupků

²³⁰ K tomuto teoretickému pojetí správněprávní odpovědnosti viz PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, roč. 2014, 1-2, s. 16-27. ISSN 0139-6005

spadají jak přestupky fyzických osob, tak tzv. regulatorní delikty,²³¹ tj. přestupky právnických a podnikajících osob vyznačujících se objektivní odpovědností pachatelů. Takováto poměrně jednoznačná vnitřní struktura hazardních deliktů však nebyla vždy samozřejmostí.

Významným milníkem z pohledu úpravy hazardních přestupků bylo pochopitelně přijetí nové komplexní úpravy provozování hazardních her v podobě ZHH, který vedle obecných regulačních pravidel upravil zcela novým způsobem i tehdy ještě stále „správní delikty“ v této oblasti. Do přijetí ZHH bylo ukládání správních sankcí za porušování povinností dle regulace provozování loterií a jiných podobných her upraveno v několika málo ustanoveních ZOLO, která vymezovala skutkové podstaty mnohdy až příliš obecných správních deliktů, přičemž tato úprava v mnoha ohledech již nesplňovala aktuální požadavky na výkon sekundární fáze správního dozoru, a to nejen s ohledem na poměrně problematické vymezení podmínek správní odpovědnosti fyzických osob ve vztahu k jiným správním deliktům dle tohoto zákona,²³² či pro absenci dnes již neodmyslitelných součástí takovéto právní úpravy, jako např. možnosti liberace v případě odpovědnosti právnických osob či zánik odpovědnosti v důsledku plynutí času, či pro svou zjevnou nekonzistentnost co do jednotlivých typových znaků skutkových podstat, nezohledňování závažnosti porušení ustanovení ZOLO a omezeným výčtem sankcí, které byly příslušné orgány veřejné správy oprávněny za správní delikty uložit či absencí. Jakkoliv nechci zbytečně předjímat závěry svého posuzování nové úpravy hazardních přestupků, jsem toho názoru, že ZHH velkou část výše stručně uvedených nedostatků úpravy této oblasti v rámci ZOLO někdy více, někdy méně, úspěšně napravil a vytvořil tak kvalitní základy pro aplikaci správního trestání v oblasti provozování hazardních her.

Jak jsem již uvedl výše, tak s ohledem na nabytí účinnosti ZHH byla příslušná část tohoto zákona upravující hazardní přestupky, tj. část osmá, hlava druhá ZHH, označena jako „Správní delikty“, přičemž v rámci této části ZHH byla nadále dodržována tehdy stále ještě platná pojmová diferenciací mezi přestupky fyzických osob a správními delikty právnických a podnikajících fyzických osob, nehledě na skutečnost, že zde byly upraveny i instituty, které svou povahou spadaly spíše do obecné úpravy správního trestání než do ustanovení

²³¹ Blíže k pojmu regulatorní delikt viz např. RICHARD, Pomahač. Proměna přestupkového práva. *Právní rozhledy*. 2017, (15.-16.). ISSN 1210-6410 nebo také POMAHAČ, Richard. Patnáct let inovovaného správního soudnictví - je čas na změnu? *Správní právo*. 2018, , 72-85. ISSN 0139-6005.

²³² Právní úprava ZOLO byla jedním ze spíše raritních příkladů tzv. jiných správních deliktů fyzických osob, u nichž neexistovala na rozdíl od přestupků ani částečná kodifikace ve vztahu k podmínkám odpovědnosti fyzických osob či k ukládání sankcí za tyto správní delikty. Na tyto jiné správní delikty tak nebylo možné přímo aplikovat úpravu dle ZOP a bylo tak vždy nutné využít analogie (blíže k tomuto viz dále).

speciálního zákona. O hazardních přestupcích je tak *stricto sensu* možné hovořit až v návaznosti na nabytí účinnosti zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „Změnový zákon k PřesZ“), kdy došlo ke sjednocení terminologie s PřesZ v tom směru, že nejen v označení příslušných částí ZHH byly „správní delikty“ nahrazeny „přestupky“, nýbrž se stejná změna promítla i do nového označení „správních deliktů“ právnických osob a podnikajících fyzických osob, které jsou rovněž označovány jako přestupky. Vedle této terminologické změny došlo v souvislosti s uvedeným změnovým zákonem k PřesZ k přizpůsobení úpravy určitých institutů správního trestání právě ustanovením PřesZ. Konkrétně se pak tyto úpravy týkaly odstranění duplicit mezi tehdy platným a účinným zněním ZHH a PřesZ (např. úprava sankcí propadnutí či zabránění věci), či odstranění výslovných rozporů mezi těmito právními předpisy,²³³ které však primárně vyplynuly z různých rychlostí, s jakými se návrhy těchto zákonů ubíraly legislativním procesem, než z vnitřní nekoordinovanosti jejich předkladatelů. Úprava hazardních přestupků tak z formálního hlediska odpovídá nové úpravě správního práva trestního na území ČR, což se s ohledem na extrémní rozsah právní úpravy správního trestání, obsažené ve speciálních zákonech upravujících výkon veřejné správy v konkrétních oblastech, ne vždy podařilo.²³⁴

5.2. Základy odpovědnosti za hazardní přestupky

Ve vztahu k základním parametrům odpovědnosti za hazardní přestupky mám v úmyslu posoudit východiska základů odpovědnosti dle obecné teorie správního práva trestního, resp. přestupkového práva, ve světle specifických vlastností, které jsou charakteristické pro hazardní přestupky. V tomto směru se budu v následující části věnovat primárně formálním znakům přestupků, a to konkrétně tzv. typovým znakům skutkových podstat, a to právě s ohledem na skutečnost, že prostřednictvím těchto znaků je možné odlišit nejen hazardní přestupky od přestupků vymezených na základě jiných norem veřejného práva, ale i rozlišovat jednotlivé hazardní přestupky mezi sebou. Vedle těchto formálních znaků se zaměřuji rovněž

²³³ Duplicitní úpravu po nabytí účinnosti PřesZ pak představovala v rámci ZHH např. ustanovení týkající se sankcí propadnutí i zabránění věci. Naopak do zjevného rozporu se ZHH po nabytí účinnosti PřesZ dostal ve vztahu k úpravě zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku plynutí času, kdy ZHH ve své původní podobě stanovoval, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká ve dvouleté subjektivní, resp. v pětileté objektivní lhůtě, zatímco PřesZ zavedl jednotnou promlčecí dobu pro všechny přestupky v délce jednoho roku, resp. tří let.

²³⁴ Pro tyto případy, kdy ze strany zákonodárce mohlo dojít k opomenutí některých správních deliktů, je v rámci na základě přechodných ustanovení, konkrétně pak § 112 odst. 1 PřesZ zavedena právní fikce, na jejímž základě se „Na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona“. Jako příklad reálné aplikace tohoto ustanovení je pak možno uvést zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice), který i k dnešnímu dni nadále rozlišuje mezi přestupky fyzických osob a správními delikty právnických a podnikajících fyzických osob (viz §§ 63 a 64 tohoto zákona).

na význam materiálního znaku přestupků v oblasti regulace hazardních her, a to zejména do jaké míry, resp. zda-li vůbec příslušné orgány zohledňují společenskou škodlivost protiprávního jednání, které naplňuje skutkovou podstatu některého z hazardních přestupků. Veškeré tyto definiční znaky hazardních přestupků se snažím v maximální možné míře provázat s konkrétními případy či situacemi tak, aby bylo možné si utvořit komplexní obrázek o poměrně specifické povaze hazardních přestupků.

V souvislosti se základy odpovědnosti za hazardní přestupky je pro úplnost nutno uvést, že obecné podmínky odpovědnosti jsou vymezeny na základě PřesZ, který vedle vymezení těchto podmínek obsahuje veškeré nezbytné hmotně právní instituty, které jsou s uplatněním správněprávní odpovědnosti neoddělitelně spojeny (např. okolnosti vylučující protiprávnost či zánik odpovědnosti za přestupky). Prakticky veškeré rozdíly mezi obecnou úpravou správního trestání dle PřesZ a úpravou obsaženou v ZHH byly odstraněny, jak jsem již výše uvedl, a to na základě Změnového zákona k PřesZ, přičemž jedinou významnou odchylkou, kterou se úprava správního trestání dle ZHH liší od PřesZ, je úprava týkající se uložení a výkonu trestu zákazu činnosti.²³⁵ Jinak však platí, že PřesZ obsahuje úpravu základních hmotněprávních institutů, které se aplikují i v případě hazardních přestupků.

5.2.1. Objekt hazardních přestupků

V obecné rovině správního práva trestního představuje objekt přestupku okruh společenských vztahů chráněných zákonem, proti kterému je namířeno protiprávní jednání pachatele takového přestupku.²³⁶ Po vzoru trestněprávní doktríny lze i v oblasti přestupkového práva rozlišovat mezi různými druhy objektů přestupků, kdy v závislosti na míře jejich obecnosti existuje objekt obecný, který je společný pro všechny právní předpisy upravující odpovědnost za přestupky či skutkové podstaty přestupků, objekt druhový, v jehož rámci se spojují společné (druhové) rysy určité skupiny přestupků, a konečně také objekt individuální, který obsahuje každá jednotlivá skutková podstata. V souvislosti s hazardními přestupky má význam především druhový objekt, a to zejména z pohledu struktury jednotlivých ustanovení obsahujících skutkové podstaty těchto přestupků.

V rámci hazardních přestupků lze dle mého názoru nutné vymezit jak primární druhový objekt, který je v konečném důsledku společný pro všechny hazardní přestupky a který by bylo možné označit jako řádné provozování hazardních her, tak s ohledem na poměrně

²³⁵ Podrobně se těmto rozdílům věnuji v rámci části 5.5.2 této práce.

²³⁶ Viz např. MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 82. ISBN 978-80-7400-680-7.

rozsáhlý výčet hazardních přestupků dle ZHH i „dílní“ druhové objekty, jež jsou společné pro určité skupiny přestupků. Jako příklad mohu v této souvislosti uvést ochranu mladistvých před účastí na hazardních hrách v případě přestupků za porušení obecného zákazu dle § 7 odst. 1 ZHH, resp. přestupků upravujících porušení povinností v souvislosti s registrací účastníků nebo vstupem návštěvníků do herního prostoru, či zájem na řádném průběhu sportovních soutěží v případě hazardních přestupků postihujících uzavírání sázek ze strany účastníků sportovních událostí. Stejně tak lze vymezit druhové objekty k jednotlivým druhům hazardních her, resp. k prostředí, v němž jsou provozovány (v této souvislosti se pak jedná zejména o hazardní přestupky spojené s provozováním internetových her). Vzhledem k takto strukturovanému seskupení více druhových objektů je vhodné se pozastavit nad způsobem, jakým zákonodárce rozčlenil hazardní přestupky v rámci ustanovení § 123 ZHH, které obsahuje rozsáhlý výčet přestupků rozdělených do šesti odstavců podle toho, zda-li se konkrétního přestupku může dopustit právnická či podnikající fyzická osoba (viz odstavce 1 až 4) či speciální subjekty (viz odstavce 5 a 6). V tomto směru je zřejmé, že zákonodárce sledoval při klasifikaci hazardních přestupků pouze jediné kritérium, a tím byl subjekt přestupku, a nijak se blíže nezabýval otázkou, zda-li objekty jednotlivých přestupků nevykazují natolik společné znaky, aby bylo možné přistoupit k vytvoření struktury hazardních přestupků nejen s ohledem na subjekt přestupku, ale rovněž s ohledem na druhové objekty. V důsledku toho jsou hazardní přestupky v rámci dotčeného ustanovení ZHH rozděleny do odstavců 1 až 4 poměrně neuspořádaným způsobem, kdy neexistuje fakticky jakékoliv kritérium pro jejich členění vyjma řazení přestupků dle jednotlivých ustanovení ZHH.²³⁷ Druhové objekty přitom slouží k diferenciaci přestupků např. dle AML zákona, který v rámci ustanovení §§ 43 až 50 rozlišuje přestupky právě s ohledem na povahu veřejného zájmu, který má být chráněn prostřednictvím příslušného ustanovení tohoto zákona.²³⁸

5.2.2. Objektivní stránka hazardních přestupků

Stejně jako v případě jakýchkoliv přestupků, tak i v případě přestupků hazardních, je objektivní stránka vymezena na základě tří základních prvků, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost (kauzální nexus) mezi nimi. V souvislosti s první složkou objektivní stránky, tj. s jednáním pachatele, popř. s jeho opominutím určitého zákonem požadovaného

²³⁷ Absenci jakéhokoliv kritéria při členění hazardních přestupků do uvedených odstavců § 123 ZHH dokazuje už jen skutečnost, že pomyslná hranice mezi jednotlivými odstavci je vymezena i v rámci jediného potenciálně paragrafu ZHH, což je řešení, které si sice na jedné straně patrně odpovídá legislativně-technickým požadavkům, nicméně na straně druhé je krajně nesrozumitelné a nepřehledné pro adresáty právní normy.

²³⁸ Nutno podotknout, že v případě AML zákona je takováto diferenciaci přestupků významně usnadněna tím, že převážné většiny přestupků se může dopustit pouze speciální subjekt, kterým je tzv. povinná osoba.

jednání, lze v rámci hazardních přestupků nalézt nejen celou řadu komisivních či omisivních přestupků, ale rovněž i několik případů tzv. nepravých omisivních přestupků, tj. přestupků, které mohou být spáchány jak jednáním, tak jeho opomenutím.²³⁹ Mezi komisivní hazardní přestupky, které se v rámci výčtu přestupků dle ZHH vyskytují výrazně častěji než zbývající kategorie, lze zařadit např. už jen samotné provozování nepovolených hazardních her, či provozování hazardních her v rozporu s podmínkami řádného provozování stanovenými základním povolením či herním plánem. Do kategorie omisivních by bylo možné podřadit hazardní delikty spočívající např. v nezajištění povinností ohledně oznámení zahájení provozování hazardních her, umožnění nastavení či změnu sebeomezujících opatření, zajištění informačních povinností v souvislosti s provozováním hazardních her či vedení řádné herní evidence o herních a finančních datech. Z prostého srovnání těchto dvou kategorií hazardních přestupků jsou komisivní přestupky nejen výrazně četnější, ale z pohledu horní sazby sankce, kterou je za jejich spáchání možné uložit, rovněž i společensky závažnější než přestupky spáchané opomenutím určité zákonné povinnosti.²⁴⁰

Vedle těchto kategorií lze v rámci hazardních přestupků nalézt také již zmiňované nepravé omisivní přestupky. Tato specifická kategorie přestupků je v rámci ZHH spojena zejména s přestupky spáchanými v souvislosti s neoprávněným vpuštěním určité fyzické osoby do herního prostoru. Konkrétně se tak jedná např. o hazardní přestupek dle § 123 odst. 1 písm. r) ZHH, jehož skutková podstata postihuje vpuštění osoby zapsané v rejstříku vyloučených osob do herního prostoru nebo přestupek dle § 123 odst. 3 písm. h) ZHH, na jehož základě je možné postihovat vpuštění osoby mladší 18 let do herního prostoru. Oba uvedené přestupky je možné spáchat jak přímým jednáním, tj. umožněním vstupu osobě, které by jinak měl být vstup do herního prostoru odepřen, a to např. i přes provedení zákonem stanovených úkonů jako je např. ověření totožnosti a věku této osoby či ověření, zda-li je tato osoba zapsána v rejstříku vyloučených osob či nikoliv, tak opomenutím, spočívajícím např. v nezajištění jakýchkoliv opatření zamezujících vstupu těchto osob do herního prostoru (např. permanentní fyzická přítomnost ochranky či jiného zaměstnance na vstupu do herního prostoru).²⁴¹

²³⁹ Bliže k těmto kategoriím přestupků viz např. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 85. ISBN 978-80-7400-680-7

²⁴⁰ Tento závěr je možné dovodit už jen z pouhé skutečnosti, že za žádný z čistě omisivních hazardních přestupků nelze uložit pokutu vyšší než 3 miliony Kč.

²⁴¹ Z pohledu rozhodovací praxe orgánů celní správy pak vyplývá, že primárně se provozovatelé hazardních her dopouštějí těchto přestupků právě tímto omisivním způsobem, což vyplývá např. rozhodnutí GŘC č.j. 2247/2019-900000-31 ze dne 16.1.2019.

Na základě následku, tedy druhého znaku objektivní stránky přestupku, je pak možné rozlišovat, zda-li pachatel svým jednáním porušil či „pouze“ ohrozil zájmy a hodnoty, které jsou obsaženy v rámci individuálního objektu příslušné skutkové podstaty přestupku. Takováto diferenciací přestupků na poruchové a ohrožovací²⁴² však není v případě hazardních přestupků aplikovatelná, neboť všechny hazardní přestupky jsou zákonodárcem formulovány jako přestupky ohrožovací. Tento můj závěr vychází nejen z analýzy jednotlivých skutkových podstat, u nichž skutečně ani v jediném případě není následek vymezen jako faktické porušení zájmu chráněného prostřednictvím ZHH, či jako způsobená škoda, ale tuto skutečnost je možné doložit i na jednoduchém příkladu, kdy v případě provozování hazardní hry bez jakýchkoliv povolení vydaných k tomu příslušnými orgány dochází k naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku už jen samotným výkonem této činnosti, a to bez ohledu na to, že pachatel nezpůsobil žádnou újmu hráčům či dokonce plnil veškeré povinnosti, které vyplývají pro legální provozovatele hazardních her.²⁴³ S ohledem na skutečnost, že hazardní přestupky jsou toliko přestupky ohrožovacími, vyplývá, že pro naplnění jejich skutkových podstat není nutné prokazovat existenci škodlivého následku, který mělo způsobit příslušné jednání pachatele.²⁴⁴

Vzhledem k tomu, že obligatorní částí objektivní stránky je i výše uvedený kauzální nexus, jsou příslušné orgány povinny v rámci projednávání hazardních přestupků se zabývat příčinnou souvislostí mezi jednáním či opomenutím pachatele a příslušným následkem. Při prokazování této příčinné souvislosti pak příslušné správní orgány vychází zpravidla z konkrétních kontrolních zjištění, která vyplývají z kontrolních zjištění provedených v rámci první fáze správního dozoru.²⁴⁵

Z pohledu posuzování jednotlivých hazardních přestupků pak mají poměrně velký význam i fakultativní znaky objektivní stránky, a to zejména místo a čas spáchání přestupku.

²⁴² Viz HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris, s. 305. ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁴³ Ve vztahu k následku tohoto hazardního přestupku se pak vyjadřuje aktuální rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.12.2020, č.j. 14 Af 50/2019 – 77, který v této souvislosti považuje ohrožovací následek za „*vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí*“ (viz bod 108 tohoto rozsudku). Zároveň však dále v této souvislosti uvádí, že v posuzovaném případě došlo umožněním účasti na nepovolené internetové hře k porušení příslušného objektu, tj. veřejnému zájmu na tom, aby hazardní hry provozovaly jen subjekty s platným povolením. Osobně nepovažují takovéto pojetí za příliš srozumitelné, neboť v jeho důsledku by o naplnění skutkové podstaty tohoto hazardního přestupku rozhodovala až faktická závažnost pachatelova jednání a nikoliv skutečnost, že provozuje činnost bez veřejnoprávního oprávnění.

²⁴⁴ Viz Rozsudek NSS ze dne 10.8.2017, č.j. 10 As 99/2016 – 31

²⁴⁵ Blíže k tomuto viz kapitola 6.3.2 této práce.

Skutkové podstaty celé řady přestupků jsou totiž vymezeny pouze k herním prostorům heren či kasin. Ve vztahu k takto vymezeným skutkovým podstatám je pak nutno vždy vycházet z toho, že ke spáchání příslušného hazardního přestupku může dojít pouze v rámci příslušného herního prostoru, a to v rámci jeho provozní doby. Jako příklad takových přestupků je možno pak uvést už jen výše uvedené povinnosti týkající se zákazu vstupu osob mladších 18 let do herních prostorů či povinnost zajistit kamerový monitoring celého herního prostoru po celou jeho provozní dobu. Obě tyto povinnosti jsou striktně vázány na provozní dobu herního prostoru, v důsledku čehož se provozovatel nemůže dopustit příslušných hazardních přestupků mimo tuto dobu, a to bez ohledu na to, z jakého důvodu je provozní doba příslušného herního prostoru omezena.

5.2.3. Subjekt hazardních přestupků

Subjektem hazardních přestupků, tj. jejich pachatelem, který svým jednáním naplňuje všechny znaky příslušné skutkové podstaty, může být jak fyzická osoba (viz ustanovení § 122 ZHH), tak právnická či podnikající fyzická osoba (viz ustanovení § 123 ZHH). Výčet hazardních přestupků, kterých se mohou tyto kategorie subjektů dopustit přitom není ani zdaleka identický. Na jedné straně existují hazardní přestupky, které může spáchat toliko nepodnikající fyzická osoba, např. porušení zákazu účasti na kursových sázkách provozovaných provozovatelem, pro kterého taková fyzická osoba sázky sama přijímá či hazardní přestupky související s match-fixingem (např. uzavírání sázek na sázkové příležitosti, kterých se dotčená fyzická osoba sama účastní), na druhé straně však ZHH v drtivé většině případů vymezuje hazardní přestupky jako přestupky právnických a podnikajících fyzických osob, a to s ohledem na skutečnost, že adresátem hmotněprávních povinností jsou primárně subjekty naplňující definici provozovatele dle § 5 ZHH. Vzhledem k tomuto poměrně standartnímu členění pak nijak nepřekvapí, že existuje i skupina hazardních přestupků, kterých se mohou dopustit všechny výše uvedené subjekty. Takovýmto hazardním přestupkem může být nejen umožnění účasti na hazardní hře osobě mladší 18 let, ale např. také poskytování výhod v podobě potravin, nápojů, tabákových výrobků či povzbuzujících látek.

Významný rozdíl oproti úpravě sankční odpovědnosti fyzických osob za správní delikty dle ZOLO pak představuje skutečnost, že ZHH zcela upouští od možnosti správního postihu účastníků nelegálně provozovaných hazardních her. V rámci ZOLO bylo totiž na základě ustanovení § 48 odst. 1 písm. c) postihovat fyzické osoby, které se v rozporu s ustanovením § 4 odst. 10 téhož zákona účastnily „na sázkách v zahraničí, při nichž jsou sázky placeny do

zahraničí“, tj. jednalo se o formu postihu účastníků za účast na z tuzemského pohledu nelegálních hazardních hrách. K patrně nejvýraznější aplikaci postihu hráče za účast na hazardních hrách provozovaných subjektem usazeným v zahraničí je pokuta ve výši 850 tisíc Kč uložená účastníkovi internetových her v roce 2014.²⁴⁶ Tento případ byl zajímavý nejen extrémní výší pokuty uložené fyzické osobě, ale rovněž i tím, že s ohledem na délku soudního přezkumu bylo samotné rozhodnutí zrušeno správním soudem, a to s ohledem na přijetí nové právní úpravy v podobě ZHH, který upuštěním od postihu fyzických osob za účast na hazardních hrách provozovaných bez patřičného povolení vytvořil právní úpravu dané oblasti, která je pro pachatele výhodnější.²⁴⁷ Tento příklad nebyl jedinou možnou formou postihu účastníků hazardních her, neboť v rámci ZOLO byla rovněž upravena odpovědnost účastníků kurzových sázek a sázkových her v kasinu (dle ZHH označovaných jako živé hry) za jednání v rozporu s tímto zákonem nebo povolením k provozování nebo herním plánem. Tento jiný správní delikt těchto fyzických osob byl vymezen dle § 48 odst. 1 písm. f) ZOLO, přičemž stanovení této odpovědnosti považují přinejmenším za nešťastné, neboť ZOLO označuje za subjekt tohoto jiného správního deliktu pouze účastníky dvou druhů hazardních her, a to bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění proč není možné dovozovat odpovědnost účastníků i jiných druhů hazardních her (např. účastníků na sázkových hrách provozovaných prostřednictvím některého z typů technických herních zařízení).²⁴⁸ Další problematický aspekt odpovědnosti účastníků spatřuji v tom, že na základě uvedeného ustanovení ZOLO je možné dovést odpovědnost účastníka vybraných druhů hazardních her za porušení podmínek povolení k provozování příslušné hazardní hry. Samotný obsah takového povolení přitom zpravidla nebyl účastníkům jakkoliv znám, jelikož provozovatel hazardní hry neměl dle ZOLO jakoukoliv povinnost znění příslušného povolení účastníkům zpřístupnit a tito ani neměli příležitost se s podmínkami povolení náležitě seznámit. Jak odpovědnost účastníků na (nepovolených) zahraničních hazardních hrách, tak odpovědnost účastníků kurzových sázek

²⁴⁶ Obecné informace o tomto správním deliktu jsou dostupné v rámci tisková zpráva MF ze dne 7.5.2014, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/za-sazeni-u-zahranicnich-provozovatelu-p-17800>

²⁴⁷ Viz Rozsudek NSS ze dne 29.11.2017 č.j. 7 As 225/2017 – 22. NSS a před ním i Krajský soud v Brně tak respektovaly dřívější judikaturu NSS vyplývající zejména z rozsudku tohoto soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, publikovaném pod č. 3528/2017 Sb. NSS, dle něhož „Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“

²⁴⁸ Účastníka na sázkových hrách provozovaných prostřednictvím některého z technických herních zařízení by přitom bylo možné sankcionovat za ovlivňování náhodného procesu, a to např. fyzickým zásahem do konstrukce VHP či jiného technického herního zařízení s lokálně umístěným RNG.

či živých her za porušení herního plánu, podmínek povolení či ZOLO, byly v rámci ZHH zcela odstraněny a samotné účastníky tak lze z titulu hazardních přestupků sankcionovat pouze v případě porušení povinností spojených s předcházením march-fixingu.²⁴⁹

Pokud jde o odpovědnost fyzických osob za hazardní přestupky, pak je pochopitelně nutné vycházet ze základů deliktní způsobilosti fyzických osob, kterými jsou dle PřesZ věk a přičetnost fyzické osoby. S ohledem na skutečnost, že dle § 18 PřesZ činí věková hranice deliktní způsobilosti fyzických osob dovršení patnácti let věku, se jeví jako vysoce nepravděpodobné, že by mohlo dojít v případě hazardních přestupků k vyloučení odpovědnosti fyzických osob právě s odkazem na nedostatečný věk pachatele přestupku. Z výše uvedených částí této práce věnovaných specifickým atributům regulace provozování hazardních her je totiž zřejmé, že v rámci regulace hazardních her je stěžejní věkovou hranicí dosažení osmnácti let věku. Tato věková hranice se aplikuje primárně ve vztahu k účastníkům hazardních her (viz ustanovení § 7 odst. 1 ZHH), v důsledku čehož je možné prakticky zcela vyloučit, že by se osoba mladší patnácti let mohla vůbec dopustit hazardních přestupků dle § 122 odst. 1 písm. g) a h) ZHH, spočívajících v uzavírání kurzových sázek či sázek v rámci totalizátorových her na sázkové příležitosti, kterých se taková fyzická osoba účastí, resp. na sportovní události, kterých je sázející účastníkem či se na nich jinak podílí. Faktická nemožnost, že by pachatelem těchto hazardních přestupků mohla být osoba mladší patnácti let je dána zejména tím, že oba tyto přestupky jsou spojeny s provozováním kurzových sázek, v jejichž rámci je provozovatel povinen provádět ověření totožnosti a věku každé fyzické osoby v rámci její registrace, čímž by mělo být dostatečným způsobem zajištěno, že se osoby tohoto věku nebudou moci kurzových sázek vůbec účastnit. V teoretické rovině si lze představit, že by se těchto přestupků mohla dopustit fyzická osoba mladší patnácti let věku v rámci totalizátorových her, u nichž ZHH nestanovuje povinnou registraci, nicméně s ohledem na marginální význam tohoto druhu hazardní hry se jeví jako velmi nepravděpodobné, že by se osoby mladší patnácti let měly v úmyslu takového hazardního přestupku dopustit. Rovněž ve vztahu k hazardním přestupkům, kterých se mohou dopustit fyzické osoby v souvislosti s provozováním hazardních her, se domnívám, že nemůže dojít k vyloučení odpovědnosti pro nedostatečný věk pachatele, a to jak s ohledem na uvedenou

²⁴⁹ Konkrétně se jedná o hazardní přestupky dle § 122 odst. 1 písm. g) a h) ZHH postihující uzavírání sázek na sportovní události nebo sázkové příležitosti, na kterých se tyto osoby přímo podílejí, resp. které mohou jinak ovlivnit. Ve vztahu k účasti sázejících na nelegálně provozovaných hazardních hrách pak je vhodné zmínit určitý rozpor mezi zněním ustanovení § 122 ZHH a Důvodovou zprávou k tomuto zákonu, v jejímž rámci představuje „omezení nelegálních hráčů“ jednu z preferovaných variant regulace nelegálního hazardního hraní na internetu.

věkovou hranici osmnácti let věku,²⁵⁰ tak s ohledem na zákonné omezení zaměstnávání osob mladších patnácti let dle NOZ.²⁵¹ V tomto směru mám pak na mysli především hazardní přestupky postihující poskytování neoprávněných výhod v podobě potravin či nápojů nebo také účast osob zajišťujících provozování hazardních her na hazardních hrách v příslušném herním prostoru. Jsem toho názoru, že v konečném důsledku tak může být věková hranice z pohledu deliktní způsobilosti pachatele hazardních přestupků relevantní pouze v případě přestupku poskytování zařízení umožňujícího účast na internetové hře či provozování hazardních her porušujících základní omezení dle ZHH.²⁵² Ve vztahu k nepřičetnosti jakožto druhého základního znaku deliktní způsobilosti fyzických osob jsem pak toho názoru, že v případě hazardních přestupků neexistuje příliš prostoru pro uplatnění tohoto stavu jako důvodu pro vyloučení odpovědnosti pachatele. Zejména v případě provozování hazardních her bez patřičného povolení je prakticky vyloučeno, aby se pachatel mohl úspěšně odvolávat na stav nepřičetnosti, neboť v těchto případech se jedná o trvajících přestupky (blíže k tomuto viz dále), které ze své podstaty vyžadují rozumové a volní schopnosti pachatele na takové úrovni, aby tento byl schopen rozpoznat protiprávnost svého jednání či toto své jednání ovládat.²⁵³ V teoretické rovině by se tak na svou „nezaviněnou nepřičetnost“ mohla odvolávat např. osoba uzavírající sázky na sázkové příležitosti či sportovní události, na kterých se sama určitým způsobem podílí (viz výše hazardní přestupky dle § 122 odst. 1 písm. g) a h) ZHH), popř. v případě zničení zadržené věci, která byla dotčené fyzické osobě přenechána dle § 121 odst. 4 ZHH.

V rámci hazardních přestupků fyzických osob existují rovněž přestupky, které může spáchat pouze tzv. zvláštní či speciální subjekt. Dle ustanovení § 12 PřesZ se takovýmto subjektem rozumí osoba, která má zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení. Toto ustanovení se aplikuje hned na několik hazardních přestupků. Na jedné straně uvádím znovu již výše uvedené přestupky dle § 122 odst. 1 písm. g) a h) ZHH, jejichž pachatelem mohou být pouze osoby, které uzavírající sázky na sázkové příležitosti či sportovní události, na

²⁵⁰ Tato hranice se totiž dle mého názoru musí uplatňovat nejen na účastníky hazardních her, ale rovněž i na osoby zajišťující provozování hazardních her v herních prostorech, a to i přesto, že takovéto výslovné omezení nemá oporu v konkrétním ustanovení ZHH.

²⁵¹ Viz ustanovení § 35 odst. 1 NOZ, na jehož základě „*Nezletilý, který dovršil patnáct let, se může zavázat k výkonu závislé práce*“.

²⁵² Pochopitelně jsem si vědom, že míra pravděpodobnosti, se kterou by se osoby mladší patnácti let mohly dopouštět jednání, které by naplňovalo tyto skutkové podstaty, je velice minimální – byť nelze vyloučit, že v aktuální době se mohou vyskytnout extrémní případy podnikavých mladistvých, kteří by mohli v tomto ohledu vidět prostor pro vlastní obohacení. Nicméně mým cílem v této části je právě i prostřednictvím takto velmi nepravděpodobných příkladů poukázat mimo jiné i na to, jakým způsobem se promítá obecná úprava v PřesZ do aplikace správního trestání v oblasti regulace provozování hazardních her.

²⁵³ Viz FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 37. ISBN 978-80-7502-250-9.

kterých se přímo či jinak podílejí. Další hazardní přestupky, jejichž skutkovou podstatu mohou svým jednáním naplnit pouze subjekty se speciálním postavením, jsou pak tzv. zaměstnanecké hazardní přestupky dle ustanovení § 122 odst. 1 písm. e) a f) ZHH, kterých se mohou dopustit pouze osoby vykonávající činnost nebo úkol v souvislosti s provozováním hazardních her v příslušném herním prostoru, popř. osoby, které přijímají sázky u provozovatele, jímž provozovaných kurzových sázek se sami účastní. Takováto úprava speciálních subjektů ve vztahu k fyzickým osobám není v rámci právní úpravy správního trestání v oblasti hazardních her žádnou novinkou. Již ZOLO v rámci svých deliktních ustanovení upravoval správní odpovědnost fyzických osob prostřednictvím tzv. správních deliktů zaměstnanců²⁵⁴, přičemž v tomto případě se jednalo konkrétně o odpovědnost fyzických osob, které byly k „*provozovateli v pracovněprávním, členském nebo obdobném poměru*“²⁵⁵, popř. které byly „*v povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry uvedeny jako osoba odpovědná za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let.*“²⁵⁶

Jak již bylo uvedeno výše, druhou skupinu pachatelů hazardních přestupků pak tvoří právnické a podnikající fyzické osoby. V případě právnických osob a jejich deliktní způsobilosti je nutné vždy vycházet z toho, že se jedná o fiktivní útvary, uměle vytvořenou právně technickou konstrukci nemající přirozenou biologickou podstatu.²⁵⁷ Absence této „fyzické“ podstaty se projevuje již v tom směru, že právnická osoba nemá vlastní vůli, v důsledku čehož ani nemůže sama jednat, jelikož jde vždy o „*jednání fyzických osob, které plní úkoly právnické osoby.*“²⁵⁸ Tyto skutečnosti pak vylučují, aby bylo možné na právnické osoby aplikovat stejnou definici pachatele jako v případě fyzických osob, přičemž dle § 20 odst. 1 PřesZ je možné právnickou osobu považovat za pachatele přestupku, „*jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu*“. Již z této základní definice je zřejmé, že základním znakem

²⁵⁴ Viz HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris, s. 315. ISBN 978-80-7400-624-1

²⁵⁵ Viz § 48 odst. 1 písm. f) ZOLO.

²⁵⁶ Viz § 48 odst. 1 písm. g) a h) ZOLO, ačkoliv v tomto případě se nemuselo vždy jednat o čistě správní delikty zaměstnanců, a to s ohledem na skutečnost, že provozovatelé mohly k zajištění výkonu povinností osob odpovědných za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let využívat nejen svých interních zaměstnanců, ale rovněž i zaměstnanců svých smluvních partnerů či přímo podnikajících fyzických osob (blíže k tomuto viz dále).

²⁵⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 136. ISBN 978-80-7502-221-9.

²⁵⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 27.10.2011 č.j. 7 Afs 2/2011-164.

odpovědnosti právnických osob za přestupky je přičitatelnost jednání fyzických osob konkrétní právnické osobě, tj. učinění závěru, že určité jednání fyzické osoby, jehož prostřednictvím došlo k porušení povinnosti uložené právnické osobě, je možné této právnické osobě relevantně přičítat. PřesZ obsahuje taxativní výčet situací, za kterých je jednání fyzických osob přičitatelné právnickým osobám. Vedle jednání statutárních či jiných orgánů, resp. členů těchto orgánů, je právnické osobě přičitatelné rovněž jednání jejich zaměstnanců či osob v obdobném postavení při výkonu povinností, které z tohoto postavení vyplývají, a dále také jednání fyzických osob plnících úkoly právnické osoby či fyzických osob, které právnická osoba používá ke své činnosti.²⁵⁹ Právě tyto dvě poslední kategorie tvoří hned po jednání zaměstnanců převážnou část jednání, která jsou přičitatelná provozovatelům hazardních her při zajištění jejich činnosti. V případě hazardních přestupků totiž s ohledem na provozní praxi, a to zejména ve fyzickém prostředí, vyvstávají často situace, kdy původcem samotného jednání, v jehož důsledku nastane následek vymezený v rámci skutkové podstaty, je nikoliv přímo provozovatel jakožto právnická osoba, ale jiný subjekt, který se na provozování hazardních her podílí na základě soukromoprávního vztahu s provozovatelem²⁶⁰. S ohledem na výše uvedené vymezení jednání, které je přičitatelné právnickým osobám, je zřejmé, že rovněž i jednání těchto fyzických osob bude plně přičitatelné provozovateli hazardních her, a to s ohledem na skutečnost, že příslušné fyzické osoby nejednají sami za sebe na vlastní riziko, nýbrž zcela vědomě provádějí činnosti pro právnickou osobu, v tomto případě provozovatele hazardních her.²⁶¹ V tomto ohledu je pak zcela irelevantní soukromoprávní titul, na jehož základě tato fyzická osoba pro provozovatele příslušnou činnost, spočívající zejména v zajištění provozu technické či živé hry v herním prostoru či přijímání kursových sázek na pobočkách, realizuje. Fyzická osoba tak může s provozovatelem spolupracovat na základě živnostenského oprávnění jako osoba samostatně výdělečně činná, stejně jako může vystupovat jako zaměstnanec zcela jiné právnické osoby, která zajišťuje pro provozovatele činnosti spojené s provozováním hazardních her, např. na základě mandátní smlouvy, přičemž ve všech těchto či podobných případech bude její jednání ve vztahu k výkonu činnosti provozovatele přičitatelné provozovateli. A v případě, že se bude jednat o jednání, pak bude takové jednání způsobilé vytvořit podmínky pro uplatnění správněprávní

²⁵⁹ Pro úplnost tohoto taxativního výčtu je nutno uvést rovněž jednání fyzických osob, z jehož výsledku má právnická osoba prospěch, tedy forma tzv. nepřikázaného jednatelství.

²⁶⁰ Tuto skutečnost prokazují mimo jiné i správní rozhodnutí celní správy ve vztahu k hazardním přestupkům, ke kterým dochází při provozování hazardních her ve fyzickém prostředí, viz např. rozhodnutí GŘC č.j. 29895-2/2019-900000-312 ze dne 9.8.2019.

²⁶¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 144. ISBN 978-80-7502-221-9.

odpovědnosti vůči tomuto provozovateli.²⁶²

Vedle přičitatelnosti stanovuje PřesZ pro uplatnění správněprávní odpovědnosti další významnou podmínku, kterou je porušení právní povinnosti při činnosti právnické osoby v přímé souvislosti s touto činností nebo ku prospěchu právnické osoby či v jejím zájmu. Z doktrinálního hlediska pak formulace této podmínky odpovědnosti právnických osob za přestupky představuje spojení tzv. funkční a zájmové teorie,²⁶³ kdy funkční teorie vyjadřuje požadavek na spáchání činu při činnosti právnické osoby či v přímé souvislosti s ní, zatímco teorie zájmová zohledňuje zbývající dvě alternativy této podmínky, tj. jednání v zájmu či ku prospěchu právnické osoby. V rámci provozování hazardních her, a to ať už ve fyzickém prostředí či prostřednictvím internetu, je relevantní primárně teorie funkční, neboť každá fyzická osoba plní úkoly v souvislosti se zajištěním tohoto provozování se podílí na činnosti provozovatele hazardních her. Zájmová teorie tak v tomto případě plní spíše doplňkovou úlohu, nicméně tato teorie může nabýt svého významu v případě posouzení toho, zda-li určitá fyzická osoba, jakkoliv se podílí na činnosti právnické osoby, jedná v zájmu takové právnické osoby.

Toto posouzení by měl provádět příslušný správní orgán v rámci projednávání hazardních přestupků zejména v případech, kdy vzhledem k okolnostem daného případu existuje byť jen teoretická možnost, že se fyzická osoba dopustila jednání porušujícího právní povinnosti uložené právnické osobě toliko ve vlastním zájmu, v zájmu třetích osob či s úmyslem poškodit zájmy právnické osoby, na výkonu jejíž činnosti se fakticky podílí. V tomto směru plně souhlasím s H. Práškovou, dle níž by takto motivované jednání fyzické osoby, které překračuje rámec daného pověření, nemělo být vůbec přičitatelné dotčené právnické osobě.²⁶⁴ V případě, že by správní orgán nezohledňoval motivy fyzické osoby, které ji vedly k jednání, jehož prostřednictvím došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku právnické osoby, pak by de facto legalizoval úmyslné poškození právnické osoby, která by za takovéto jednání nesla odpovědnost, což by s ohledem na výši a druhy sankcí, které je možné uložit za hazardní přestupky (viz dále), mohlo mít pro dotčenou právnickou osobu velmi závažné následky. Z tohoto důvodu jsem toho názoru, že by se příslušné správní orgány měly v rámci projednávání hazardních přestupků věnovat rovněž otázce motivu konkrétních fyzických osob, jelikož se jedná o jeden ze základních prvků odpovědnosti právnické osoby

²⁶² Ve vztahu k provozování hazardních her byl tento závěr judikován např. v rámci rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 23. 4. 2018, čj. 59 Af 29/2015-52.

²⁶³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 147. ISBN 978-80-7502-221-9.

²⁶⁴ Tamtéž, s. 148.

za přestupek. Proti mému názoru je pochopitelně možné postavit ustanovení § 20 odst. 6 PřesZ, na jehož základě není pro vznik odpovědnosti právnické osoby za přestupek rozhodující, zda-li příslušný správní orgán zjistil, která konkrétní fyzická osoba se dopustila jednání, jež je přičitatelné právnické osobě, přičemž správní orgány nejsou dle téhož ustanovení ani povinny zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, a to zejména v případě, že je zřejmé, že k jednání této fyzické osoby došlo při činnosti osoby právnické. Plně souhlasím s všeobecně akceptovaným názorem, že obligatorním zjišťováním konkrétní fyzické osoby, která svým jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku právnické osoby, by v mnohých případech fakticky znemožnilo uplatnění správněprávní odpovědnosti vůči právnické osobě.²⁶⁵ Na druhé straně by se však v odůvodněných případech měl správní orgán vždy pokusit nejen o zjištění konkrétní fyzické osoby, ale rovněž i o zjištění motivů, které dotčenou fyzickou osobu k protiprávnímu jednání vedly, a to zejména v případech, kde účastník řízení doloží relevantní podklady a důkazy o tom, že příslušná fyzická osoba jednala s úmyslem poškodit právnickou osobu. Správní orgán by se pak měl v takovýchto případech s otázkou motivu fyzické osoby vždy určitým způsobem vypořádat, aby jednoznačně potvrdil přičitatelnost jednání fyzické osoby příslušné právnické osobě.²⁶⁶ Rozhodovací praxe celních úřadů však v tomto ohledu ukazuje, že celní úřady k takovému podrobnému zjišťování nepřistupují, přičemž případné posuzování motivů jednání konkrétních fyzických osob bývá překonáváno argumentací týkající se liberačních důvodů s ohledem na objektivní odpovědnost právnických osob.²⁶⁷ V této souvislosti je však nutno přihlídnout k tomu, že provozovatel jakožto obviněný se zpravidla nehájí tím, že motivem fyzické osoby, která se dopustila protiprávního jednání, bylo jej poškodit, nýbrž spíše tím, že provozovatel přijal opatření, která je po něm možné požadovat, aby k porušení právní povinnosti nedošlo.

Stejně jako v případě přestupků fyzických osob, tak i v případě přestupků osob právnických, PřesZ stanovuje možnost, že zvláštní zákon může ke spáchání přestupku vyžadovat zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení. Ve vztahu k hazardním přestupkům dle § 123 odst. 1 až 4 ZHH zákonodárce vymezil pachatele přestupků pouze obecným způsobem jako „právnické osoby“, a to bez bližšího vymezení jejich postavení. Toto vymezení zvláštního zákona se přitom v případě této skupiny hazardních přestupků poměrně

²⁶⁵ Viz FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 51. ISBN 978-80-7502-250-9.

²⁶⁶ Srov. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 94. ISBN 978-80-7400-680-7.

²⁶⁷ Viz např. rozhodnutí GŘC č.j. 29895-2/2019-900000-312 ze dne 9.8.2019.

nabízí, a to s ohledem na skutečnost, že prakticky všech těchto přestupků se může dopustit pouze provozovatel příslušného druhu hazardní hry. Tato skutečnost sice nevyplývá z hypotézy samotné skutkové podstaty hazardního přestupku, ale z hmotněprávních ustanovení ukládajících provozovatelům povinnosti pro jednotlivé druhy hazardních her. V tomto směru pak lze dovodit, že v určitém ohledu se za zvláštní postavení dají považovat hazardní přestupky vztažené k jednotlivým druhům hazardních her, kterých se může dopustit vždy pouze provozovatel provozující příslušný druh hazardní hry na základě příslušných povolení. Na druhé straně však zákonodárcem zvolená obecná formulace umožňuje příslušným správním orgánům postihovat nejen „*provozovatele disponující povolením, kteří porušují zákonné povinnosti, ale i právnické osoby a podnikající fyzické osoby, které provozují nepovolené nebo neohlášené hazardní hry.*“²⁶⁸ V rámci dosavadní správní praxe postihu nelegálního hazardu se však doposud neobjevila situace, kdy by příslušný správní orgán projednával v rámci společného řízení nejen hazardní přestupek dle § 123 odst. 1 písm. b) ZHH, ale rovněž i další hazardní přestupky vyplývající z provozování příslušného druhu hazardní hry (např. nevyplatí výhru ve lhůtách stanovených dle ZHH).²⁶⁹

Dle aktuálního znění ZHH tak existují pouze dva příklady přestupků, kterých se mohou dopustit speciální subjekty. Jedná se o hazardní přestupky dle § 123 odst. 5 a 6 ZHH, kterých se mohou dopustit pouze poskytovatelé připojení k internetu, resp. osoby oprávněné poskytovat platební služby, a to v případě nerespektování dopadů vyplývajících ze zápisu internetových stránek na seznam nepovolených internetových her. Pokud jde o tyto specifické subjekty, pak se musím blíže pozastavit nad již zmiňovaným pojmem poskytovatel připojení k internetu. Jak jsem již uvedl v kapitole 4.3.3 této práce, jedná se o poměrně velmi nejednoznačné vymezení subjektu, kterému na základě příslušných ustanovení ZHH vznikají poměrně významné právní povinnosti, přičemž nejednoznačnost tohoto vymezení byla dokonce i předmětem posuzování ze strany ÚS v souvislosti s návrhem na zrušení této právní úpravy. Při absenci legální definice tohoto pojmu nejen v ZHH, ale rovněž i v jakémkoliv jiném právním předpise upravujícím právo informačních a komunikačních technologií, bylo možné dovozovat, že poskytovatelem připojení k internetu může být prakticky jakákoliv fyzická či právnická osoba, která zajišťuje sobě či jiným subjektům přístup k internetu, což by znamenalo, že riziko správního postihu by hrozilo v případě porušení povinnosti blokovat internetové stránky s nepovolenými internetovými hrami i např. hotelu, který zajišťuje

²⁶⁸ Viz Důvodová zpráva k ustanovení § 123 ZHH, který byl v rámci legislativního procesu označen jako § 122, dostupná na www.psp.cz.

²⁶⁹ Viz např. rozhodnutí MF č.j. MF-13974/2017/3404-14 ze dne 12.6.2018.

internetové připojení pro své hosty. I přes upřesnění tohoto pojmu dle nálezu ÚS ze dne 14. 2.2017, sp. zn. Pl.ÚS 28/16²⁷⁰ považují takovéto neurčité vymezení subjektu právních povinností za velmi nešťastné oslabení právní jistoty spojené s aplikací příslušné normy, které se může následně promítnout i v případném uplatnění správní odpovědnosti za její porušení. Zákodárce by v tomto směru měl dle mého názoru vždy v maximální možné míře volit takové vymezení jednotlivých subjektů, které je schopen sám v příslušném právním předpise nadefinovat, popř. využít stávajících zavedených definicí dle jiných právních předpisů.

Naopak jako příklad jednoznačně určeného speciálního subjektu v rámci hazardních přestupků je možno uvést hazardní přestupky pověřených osob dle ustanovení § 123a ZHH. Jak jsem již uvedl v kapitole 4.1.2 této práce, pověřené osoby jsou jednoznačným způsobem vymezeny na základě ustanovení § 110 odst. 1 ZHH a v tomto ohledu tedy nemůže být jakéhokoliv sporu, který subjekt je nejen adresátem příslušných povinností v rámci ZHH, ale rovněž i subjektem, vůči kterému je uplatňována správně-trestní odpovědnost v případě porušení těchto povinností.

Zcela záměrně jsem doposud opomíjel otázky spojené s odpovědností podnikajících fyzických osob za hazardní přestupky. Tato kategorie subjektů má pochopitelně své místo i v rámci hazardních přestupků, nicméně z mého pohledu je její význam v oblasti hazardních přestupků spíše marginální. K tomuto závěru mne vede nejen to, že převážná většina hazardních přestupků se váže na provozování hazardních her provozovateli, kterými mohou být z titulu ustanovení § 6 ZHH primárně právnické osoby, ale rovněž i výše popsané závěry ze správní praxe příslušných orgánů v souvislosti s postihem provozování hazardních her bez patřičného povolení, kdy tyto správní orgány postihují primárně samotný přestupek dle § 123 odst. 1 písm. b) ZHH a nijak nereflektují případné jiné skutky namířené proti podmínkám provozování dle ZHH. Podnikající fyzická osoba tak reálně může vystupovat jako pachatel vedle výše uvedeného hazardního přestupku dle § 123 odst. 1 písm. b) ZHH (provozování hazardní hry bez náležitého povolení či ohlášení), pouze v případě hazardního přestupku dle § 123 odst. 1 písm. f) ZHH (zpřístupnění takovéto nelegální hazardní hry) či dle § 123 odst. 3 písm. l) ZHH (nabízení nebo poskytování zařízení za účelem účasti na internetové hře). S odkazem na ustanovení PřesZ jsou pak v případě podnikajících fyzických osob aplikována stejná pravidla stran přičitatelnosti jednání konkrétních fyzických osob pro případy, kdy nejedná sama tato osoba, přičemž PřesZ v této souvislosti rovněž nepožaduje po správních

²⁷⁰ Nález ÚS ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 28/16. Op.cit.²²⁴.

orgánech, aby za účelem posuzování odpovědnosti podnikajících fyzických osob zjišťovaly konkrétní fyzické osoby.²⁷¹

5.2.4. Subjektivní stránka hazardních přestupků

Posledním znakem skutkové podstaty (nejen) hazardních přestupků, který je bezesporu nejdůležitější z pohledu rozlišování odpovědnosti fyzických a právnických osob za přestupky, je tzv. subjektivní stránka. Právě na základě subjektivní stránky je proti sobě dle *lege lata* postaveno zaviněné jednání v případě přestupků fyzických osob (tj. subjektivní odpovědnost) na straně jedné a objektivní odpovědnost právnických osob s možností liberace na straně druhé.

I přesto, že pro oblast hazardních přestupků má mnohem větší význam se podrobněji zabývat objektivní odpovědností právnických osob, nemám v úmyslu nechat bez povšimnutí subjektivní stránku v případě hazardních přestupků fyzických osob. V případě hazardních přestupků fyzických osob je subjektivní stránka personifikována do požadavku zaviněného jednání pachatele. Pojem zavinění, s přihlédnutím k trestněprávní doktríně, by se dal shrnout jako psychický stav pachatele ke skutečnostem zakládajícím trestný čin či v tomto případě přestupek.²⁷² Stejně jako v případě trestního práva, tak i v případě správního práva trestního, je na základě PřesZ rozlišováno mezi dvěma základními formami zavinění, a to úmyslem a nedbalostí. Tyto dvě základní formy se dále dělí na úmysl přímý a nepřímý, a to s ohledem na vztah pachatelovy vůle k porušení či ohrožení zákonem chráněného zájmu, resp. na nedbalost vědomou či nevědomou, kde je rozhodujícím faktorem vědomost pachatele o možnosti, že svým jednáním poruší nebo ohrozí příslušný zákonem chráněný zájem.²⁷³ Další detailní rozpracování náležitostí a podrobností této kategorizace zavinění není z pohledu hazardních přestupků fyzických osob příliš relevantní. V případě těchto přestupků je plně dostačující, že i na tyto přestupky se v plném rozsahu aplikuje obecná úprava zavinění dle § 15 odst. 1 PřesZ, které vymezuje zavinění jako základní podmínku pro vznik odpovědnosti fyzické osoby za přestupek, přičemž výslovně stanoví, že pro vznik odpovědnosti postačuje toliko zavinění ve formě nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.

V souvislosti se zaviněním a jeho významem v rámci hazardních přestupků si dovoluji

²⁷¹ Viz § 22 odst. 3 a § 23 odst. 1 PřesZ.

²⁷² JELÍNEK, Jiří, Katarína TEJNSKÁ, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Vladimír PELC, Jiří ŘÍHA a Vojtěch STEJSKAL. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student. str. 219. ISBN 978-80-7502-236-3.

²⁷³ Viz např. Důvodová zpráva k ustanovení §§ 15 a 16 TZ dostupná na www.psp.cz.

nejprve navázat na obecný úvod k této části, v jehož rámci jsem nastínil, že do doby nabytí účinnosti ZHH po formální stránce de facto žádné hazardní přestupky neexistovaly. Jakkoliv by absence přestupků byla zcela legitimní v případě správních deliktů právnických osob, v případě fyzických osob představovaly tehdejší jiné správní delikty poměrně raritní řešení přístupu zákonodárce ke správněprávní odpovědnosti za deliktní jednání v určité oblasti regulované normami veřejného práva. Jak jsem již uvedl výše, v rámci části této kapitoly věnované subjektům hazardních přestupků, tak v rámci samotného ZOLO pak tyto jiné správní delikty fyzických osob vykazovaly znaky tzv. zaměstnaneckých deliktů či jiných správních deliktů samotných účastníků hazardních her. S ohledem na skutečnost, že ZOLO výslovně neoznačoval tyto jiné správní delikty fyzických osob za přestupky, nemohlo na tyto jiné správní delikty fyzických osob zcela logicky dojít k přímému uplatnění hmotněprávních institutů dle ZOP, a to včetně úpravy týkající se právě zavinění.²⁷⁴ Při absenci této opory v podobě základních ustanovení ZOP se v případě otázky zavinění jiných správních deliktů fyzických osob nabízelo, že by fyzické osoby odpovídaly za jiné správní delikty dle ZOLO objektivně, tedy bez ohledu na zavinění. Na druhé straně by však dle mého názoru bylo stanovení objektivní odpovědnosti vůči fyzickým osobám krajně nepřiměřené, v důsledku čehož lze přisvědčit aktuálnějšímu názoru správněprávní doktríny, dle něhož bylo, i v případě absence výslovného označení správního deliktu, za přestupek možné dovozovat úpravu zavinění s využitím analogie.²⁷⁵ S ohledem na absenci jakékoliv relevantní judikatury, která by mohla jasně vymezit, zda-li je takovéto využití analogie ve vztahu k dovození zavinění i pro jiné správní delikty fyzických osob přijatelné, či zda-li v případě těchto jiných správních deliktů fyzických osob dle ZOLO, jak již bylo naznačeno výše, byla prostřednictvím ustanovení § 122 ZHH tato poněkud komplikovaná konstrukce správních deliktů fyzických osob nahrazena jednoznačným vymezením hazardních přestupků, kdy tedy mohlo dojít již k přímé aplikaci obecné úpravy obsažené v ZOP.

Pokud jde o samotné uplatnění zavinění v rámci hazardních přestupků fyzických osob,

²⁷⁴ Viz ustanovení § 2 odst. 1 ZOP, na jehož základě byla jedním z formálních znaků přestupků podmínka, že zaviněné jednání porušující či ohrožující zájem společnosti je za přestupek výslovně označeno v tomto či jiném zákoně.

²⁷⁵ V souvislosti s uvedenými variantami řešení subjektivní stránky deliktů fyzických osob dle ZOLO lze uvést, že možnost této objektivní odpovědnosti v případě jiných správních deliktů fyzických osob výslovně dovozuje např. H. Prášková v HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: Beck, 2009. Právnické učebnice, s. 332. ISBN 978-80-7400-049-2. Oproti tomu v rámci HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris, s. 316. ISBN 978-80-7400-624-1, již je vyjádřena možnost analogie k ZOP. K samotným podmínkám, za kterých je možné analogii obecně ve správním právu použít se věnuje např. P. Mates v rámci MATES, Pavel. *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne*. Správní právo, Praha, 2014, roč. 47, č. 1 - 2, s. 37.

pochopitelně se zde uplatňuje ustanovení § 15 odst. 1 PřesZ, na jehož základě postačuje pro vznik odpovědnosti fyzické osoby za přestupek zavinění z nedbalosti, ledaže by zvláštní zákon výslovně požadoval zavinění úmyslné. Vzhledem k tomu, že v případě hazardních přestupků žádná ze skutkových podstat takovýto požadavek neobsahuje, je zjevné, že se nedbalostní forma zavinění uplatňuje na tyto přestupky v plném rozsahu. Na druhé straně však některé ze skutkových podstat svým obsahem úmyslné zavinění samy presumují. Jedná se např. o hazardní přestupek dle § 122 odst. 1 písm. c) ZHH spočívající mimo jiné v napomáhání setkání za účelem provozování nepovolené či neohlášené hazardní hry s cílem získat pro sebe nebo jinou osobu majetkový prospěch, popř. dle § 122 odst. 1 písm. e) ZHH, na jehož základě je možné sankcionovat fyzickou osobu účastnící se hazardních her v herním prostoru, kde zároveň vykonává činnost nebo úkol pro provozovatele. V obou těchto případech je zjevné, že pro naplnění skutkové podstaty daných přestupků je nutné vynaložit aktivní úsilí, jehož hlavním „hnacím motorem“ je právě porušení příslušného zákonného omezení, přičemž zejména v rámci druhého příkladu, který předpokládá fyzickou účast pachatele na hazardní hře, si lze pouze velmi obtížně představit, že by se fyzická osoba mohla tohoto hazardního přestupku dopustit jinak než úmyslně.

Proti požadavku na zaviněném jednání v případě přestupků fyzických osob je pak možné postavit objektivní odpovědnost v případě regulatorních deliktů. Základním definičním znakem objektivní odpovědnosti je pak skutečnost, že subjekty regulatorních deliktů odpovídají za porušení svých právních povinností bez ohledu na zavinění. Důvodem pro tuto konstrukci odpovědnosti právnických osob za přestupky je vedle toho, že právnické osoby v souladu s teorií fikce právnických osob nejsou nadány vlastní vůlí,²⁷⁶ primárně zjednodušení postavení správních orgánů při ukládání sankcí, jelikož „*Zjišťování a dokazování zavinění v situacích, v nichž porušení povinností je často výsledkem činnosti řady jednotlivců by totiž bylo velmi obtížné a zdlouhavé*“.²⁷⁷ Objektivní odpovědnost právnických osob za přestupky však není koncipována jako odpovědnost za výsledek, neboť základem pro dovození odpovědnosti právnické osoby je vždy určité jednání či výkon činnosti, v důsledku čehož tak právnické osoby neodpovídají např. za protiprávní stav vyvolaný na základě vyšší moci. Tento princip se pak promítá i do rozsahu prokazování spáchání přestupku ze strany správních orgánů, kdy tyto jsou povinny prokázat, jakým jednáním, za jakých příčin či okolností došlo k porušení příslušné zákonné povinnosti. V tomto směru pak NSS výslovně

²⁷⁶ Viz GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*. 2017. s. 426. ISSN 1210-6410.

²⁷⁷ Viz Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2004, čj. 3 As 3/2003-38.

ve své judikatuře uvádí, že „nelze jenom s poukazem na objektivní odpovědnost rezignovat na prokazování všech dalších zákonných znaků skutkové podstaty v dané věci a prokazování objektivní stránky skutkové podstaty, neboť není-li prokázána objektivní stránka správního deliktu, nelze o naplnění jeho zákonných znaků uvažovat“.²⁷⁸

Objektivní odpovědnost ve vztahu k regulatorním deliktům zpravidla nebyla nikdy vymezena jako odpovědnost absolutní, nýbrž v rámci zvláštních zákonů byl většinou vymezen obecný liberační důvod, na jehož základě právnická osoba neodpovídala za správní delikt v případě, že prokázala, že „vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila“. Jakkoliv tento liberační důvod obsahovaly téměř všechny regulační zákony v rámci společných ustanovení ke správním deliktům,²⁷⁹ právní úprava provozování hazardních her dle ZOLO představovala jednu z mála výjimek, kdy tento zákon upravoval odpovědnost právnických osob právě jako odpovědnost absolutní. Tento závěr podporuje nejen samotná absence liberačního důvodu v rámci ustanovení ZOLO, ale rovněž i nedávná judikatura NSS, který ve svém rozsudku č.j. 5 As 36/2016 – 27 ze dne 27.9.2016 stanovil, že „Odpovědnost za správní delikt podle § 48 odst. 1 písm. c) loterijního zákona je odpovědností absolutní a objektivní, tedy odpovědností bez ohledu na zavinění. Loterijní zákon (pozn. ZOLO) přitom nepřipouští žádný liberační důvod“, přičemž NSS tento svůj názor odůvodnil preventivním působením na provozovatele hazardní hry, jelikož dle jeho názoru má „objektivní deliktní odpovědnost bez možnosti liberace působit nejen v rovině individuální, ale také jako generální prevence“. Již z tohoto stručného výňatku z příslušného rozsudku je zřejmé, že NSS se řídil pouze prostým posouzením faktického obsahu dotčeného právního předpisu, avšak nijak nezohlednil svou předchozí judikaturu, na jejímž základě nejenže umožnil rozšíření liberačních důvodů do posuzování odpovědnosti za správní delikty, jejich zvláštní zákony tento důvod výslovně neobsahovaly,²⁸⁰ ale zejména nijak nepřihlédl ke skutečnosti, že nová úprava hazardních správních deliktů dle ZHH již tento liberační důvod obsahovala,²⁸¹ což mělo být dle mého názoru považováno ze strany NSS jako příznivější úprava z pohledu pachatele.²⁸² I přes to, že v uvedeném případě by patrně argumentace

²⁷⁸ Viz Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 4 As 28/2006-65.

²⁷⁹ Viz ustanovení § 8b odst. 1 RegRek ve znění účinném do 30.6.2017, tj. do nabytí účinnosti Změnového zákona k PřesZ.

²⁸⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2014, čj. 4 As 123/2014-33, v jehož rámci NSS rozšířil s využitím analogie liberační důvod ze správních deliktů právnických osob i na správní delikty podnikajících fyzických osob.

²⁸¹ Viz §128 odst. 1 ZHH ve znění účinném do 30.6.2017.

²⁸² Viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 152. ISBN 978-80-7502-221-9, popř. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46 ve spojení se závěry obsaženými v rozsudku NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27.

pachatele (stěžovatele) nepřiměla NSS k tomu, aby shledal podmínky pro aplikaci liberace, mělo dojít k zohlednění této legislativní úpravy v rámci odůvodnění příslušného rozsudku.²⁸³

Jak jsem již v předchozím odstavci naznačil, k faktickému zániku absolutní objektivní odpovědnosti právnických osob za hazardní správní delikty tak došlo až v souvislosti se ZHH, a to konkrétně ustanovením § 128 odst. 1 ZHH, na jehož základě „*Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“ Toto ustanovení, které svým obsahem odpovídalo běžně používaným liberačním důvodům dle jiných právních předpisů, bylo ze ZHH odstraněno až v souvislosti s nabytím účinnosti Změnového zákona k PřesZ. V návaznosti na tyto legislativní úpravy je tak liberační důvod pro hazardní přestupky právnických osob upraven v ustanovení § 21 PřesZ, přičemž po obsahové a významové stránce nedošlo oproti úpravě tohoto důvodu dle ZHH k jakékoliv změně. Základní charakteristikou liberace je tak stále zákonný požadavek na vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné očekávat, přičemž důkazní břemeno ve vztahu k takto vynaloženému úsilí pochopitelně leží na straně obviněného.²⁸⁴ Z pohledu správního orgánu pak neexistuje jakákoliv povinnost aktivně pátrat po existenci skutečností, ze kterých by bylo možné dovodit splnění podmínek pro zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek.²⁸⁵ Na druhou stranu, ale v případech, kdy správní orgán zjistí v rámci projednávání přestupku, tj. že okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán prokazují naplnění podmínek pro liberaci, měl by správní orgán k této skutečnosti přihlídnout *ex officio*, a to bez výslovné žádosti či návrhu obviněného.²⁸⁶ Již ze samotného principu institutu liberace je pak zřejmé, že důvodů pro zproštění odpovědnosti se právnická osoba může dovolávat pouze v případě, že tyto důvody existovaly, tj. že úsilí v potřebné míře bylo vynaloženo před samotným spácháním přestupku. V této souvislosti tak nelze hodnotit jako liberační důvod následnou snahu pachatele o odstranění závadného stavu či následků svého

²⁸³ Pro úplnost si dovoluji uvést, že NSS přitom v jiných případech uvedené principy aplikace příznivější pozdější právní úpravy pro pachatele i v rámci správního soudnictví z titulu tzv. plné jurisdikce běžně používá, a to i v rámci hazardních správních deliktů. Důkazem je v tomto směru rozsudek NSS ze dne 29.11.2017, čj. 7 As 225/2017 – 22, jehož prostřednictvím potvrdil rozsudek Krajského soudu v Brně rušící správní rozhodnutí, na jehož základě byla fyzická osoba uznána vinou ze zakázané účasti na sázkách v zahraničí, a to právě s odkazem na skutečnost, že ZHH, který nabytí účinnosti po nabytí účinnosti příslušného druhoinstančního rozhodnutí správního orgánu.

²⁸⁴ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14.3.2016, čj. 30 A 8/2014 – 57.

²⁸⁵ V této souvislosti se pak NSS ve svém rozsudku ze dne 31.7.2015, čj. 1 As 159/2015-27 konkrétně vyjádřil v tom směru, že v případě, že obviněný neuvede „*v čem spatřuje vynaložení veškerého úsilí, kterým by se pokusil porušení své povinnosti zabránit, a splnil by tak podmínky pro vyvinění se z odpovědnosti za správní delikt*“ nelze pak správnímu orgánu vytýkat, že „*z vlastní iniciativy nevyhledávaly důvody, pro které by bylo možné shledat zánik odpovědnosti stěžovatele za předmětný správní delikt*“.

²⁸⁶ Viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 154. ISBN 978-80-7502-221-9

protiprávního jednání. V oblasti hazardních přestupků by se tak jednalo např. o následnou snahu provozovatele získat příslušná povolení k provozování technického zařízení v herním prostoru v návaznosti na provedenou kontrolu, jejímž výsledkem bylo kontrolní zjištění spočívající v důvodném podezření na porušení ustanovení § 65 odst. 3 ZHH.²⁸⁷ Plynule bych na toto stručně rozpracování podmínek aplikace liberačního důvodu navázal jednotlivými příklady skutečností, které lze či spíše nelze považovat za naplnění zákonem stanovených podmínek pro zproštění odpovědnosti za přestupek. První takový obecný příklad, který je v plném rozsahu aplikovatelný rovněž i na hazardní přestupky, je vymezen v ustanovení § 21 odst. 2 PřesZ, na jehož základě se vylučuje účinné zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek v případě, že „*nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola*“ nad fyzickou osobou, jejíž jednání je v daném případě přičitatelné této právnické osobě, nebo „*nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku*“. Na základě tohoto obecného korektivu k uplatnění důvodů liberace je zřejmé, že cílem zákonodárce bylo vytvořit jakési základní minimum objektivních povinností spojených s kontrolou vlastních postupů či s přijímáním adekvátních interních opatření směřujících k předcházení případného porušování právních povinností.

V rámci správní praxe spojené s projednáváním hazardních přestupků představují liberační důvody spočívající ve vynaložení veškerého úsilí, aby k porušení právních povinností nedošlo poměrně častou formou obrany obviněných provozovatelů hazardních her. Jako obecně velmi často aplikovaný argument se jeví odkaz provozovatele hazardní hry na vydání interních dokumentů (např. směrnic, návodných postupů, manuálů apod.) či na provádění pravidelných školení konkrétních zaměstnanců.²⁸⁸ Význam vydávání interních vzdělávacích materiálů či provádění školení fyzických osob, které zajišťují provozování hazardních her zejména ve fyzickém prostředí narůstá pochopitelně ve vztahu k počtu míst, na kterých provozovatel hazardní hry ve fyzickém prostředí skutečně provozuje, přičemž jak jsem uvedl výše, v mnoha případech provozovatel nevyužívá k zajištění samotného provozování hazardních her ve fyzickém prostředí svých „kmenových“ zaměstnanců, ale na základě soukromoprávních dohod je tento faktický provoz zajištěn smluvními partnery, kterými jsou jak právnické, tak podnikající fyzické osoby. Judikatura správních soudů v tomto ohledu zastává poměrně jednoznačný postoj, na jehož základě vyplývá, že jakékoliv smluvní

²⁸⁷ Tento příklad vychází z konkrétního rozhodnutí GŘC, v jehož rámci byl takovýto postup provozovatele shledán jako zcela irrelevantní ve vztahu k možnému zproštění odpovědnosti za spáchaný přestupek, viz rozhodnutí GŘC ze dne 10.7.2019, čj. 24111-3/2019-900000-312.

²⁸⁸ Viz např. rozhodnutí GŘC ze dne 9.8.2019, čj. 29895-2/2019-900000-312.

závazky s třetími osobami ohledně zajištění plnění povinností při provozování hazardních her nemohou provozovatele zbavit jeho zákonných povinností a objektivní odpovědnosti za hazardní přestupky.²⁸⁹ Na uvedenou argumentaci provozovatelů hazardních her pak samotné orgány celní správy reagují tak, že seznámení zaměstnanců či smluvních partnerů s povinnostmi, které vyplývají ze ZHH či dalších právních předpisů regulujících provozování hazardních her je „samozřejmou povinností“ provozovatele a představuje tak „nezbytné minimum“, které provozovatel musí splňovat.²⁹⁰ V této souvislosti tak orgány celní správy naznačují, že samotná interní vzdělávací činnost provozovatele ve vztahu k zaměstnancům či smluvním partnerům naplňuje výše uvedené znaky korektivu k liberačním důvodům dle § 21 odst. 2 PřesZ. V podobném duchu se vyjádřil i opakovaně NSS, který výslovně uvedl, že „Účelem ustanovení obsahujícího liberační důvod je zabránění sankce ve zcela výjimečných případech, kdy by její uložení odporovalo jejímu smyslu. Připuštěním navrhovaných liberačních důvodů (zabezpečení povinného školení řidičů) by mohlo být liberační ustanovení aplikováno ve velkém množství případů, a ztratilo by tak povahu výjimky z obecného pravidla, což by znamenalo ohrožení veřejného zájmu.“²⁹¹ Na jedné straně lze souhlasit se závěry NSS a orgánů celní správy, že školení zaměstnanců, aby Tito byli schopni vykonávat svou činnost v souladu s právními předpisy regulujícími provozování hazardních her, je v jistém ohledu skutečně nezbytným minimem, které samo o sobě nemůže naplňovat význam neurčitého pojmu „veškerého úsilí“ dle citovaného ustanovení PřesZ. Na straně druhé však orgány celní správy *a priori* odmítají jakékoliv snahy obviněného o preventivní opatření, kterými se snaží předejít porušení svých právních povinností. Vzhledem k tomu, že jak jsem již uvedl výše, každá právnická osoba je ze své podstaty odkázána na jednání konkrétní fyzické osoby, což v případě mnohdy komplexně rozvětvených vnitřních struktur provozovatelů, jakožto právnických osob, představuje vysoké riziko, že se některá ze stovek či tisíců fyzických osob, jejichž jednání může být přičitatelné provozovateli, dopustí jednání naplňujícího skutkovou podstatu některého z hazardních přestupků. Z tohoto důvodu je zjevné, že provozovatel, který má zájem na řádném provozování hazardních her, musí provádět preventivní opatření, jejichž základním projevem mohou být právě výše uvedené směrnice či manuály nebo obecné postupy pro obsluhu herních prostorů. Takováto forma opatření může být skutečně považována za výše citované nezbytné minimum. Existují však případy, kdy provozovatel jde

²⁸⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 23. 4. 2018, čj. 59 Af 29/2015-52, bod 22.

²⁹⁰ Tamtéž.

²⁹¹ Viz např. rozsudky NSS ze dne 14.8.2015, čj. 5 As 10/2015 – 27 nebo ze dne 15.12.2016, čj. 5 As 118/2016 – 24.

výrazně nad rámec těchto čistě formálních úkonů a provádí další preventivní úkony, jejichž prostřednictvím nejen informuje konkrétní fyzické osoby o obsahu jejich povinností ve vztahu k zajištění řádného provozování, ale zároveň aktivně dohlíží nad činností svých zaměstnanců či smluvních partnerů. Takovýmto příkladem aktivního dohledu může být například jistá obdoba „mystery shoppingu“, který je sice v běžné praxi zaměřen primárně na spokojenost koncového spotřebitele s kvalitou poskytovaných služeb²⁹², nicméně lze si představit, že tato metoda aktivní kontroly byla zaměřena i na regulační požadavky vyplývající z právních předpisů regulujících provozování hazardních her. Pokud by se provozovatel vydal cestou této či podobně detailní kontroly vlastní činnosti, ze které by vyvozoval relevantní závěry a zároveň by byl schopen i objektivně vyčíslit s tím spojené účelně vynaložené náklady, pak by se dle mého názoru již příslušné správní orgány nemohly uchýlit k takto zjednodušující argumentaci, neboť vynaložená opatření by se po své faktické i ekonomické stránce výrazně přibližovala definičním znakům liberačního důvodu dle § 21 odst. 1 PřesZ.²⁹³ V této souvislosti by se tak příslušný správní orgán musel vypořádat s tím, zda-li takováto opatření nejsou již na samotné hraně ekonomicky a prakticky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy spojené s výkonem samotné podnikatelské činnosti.²⁹⁴

Dalším příkladem požadavku na aplikaci liberačního důvodu ve vztahu k hazardním přestupkům může být odkaz provozovatele na smluvní ujednání se subjektem, který mu pronajímá budovu či její část, ve které se nachází herní prostor, přičemž provozovatel se takto snaží přenést odpovědnost za porušení právních povinností právě na tohoto pronajímatele. Takovýto příklad je předmětem rozhodnutí GŘC ze dne 11.6.2019, čj. 24443-5/2019-900000-312, v jehož rámci je výše uvedený příklad argumentace aplikován ve vztahu k porušení ustanovení § 66 odst. 2 ZHH, tj. k zakázané propagaci hazardních her na budově, ve které se herní prostor nachází, kdy provozovatel deklaroval, že s ohledem na

²⁹² Blíže k vymezení mystery shoppingu např. viz *Mystery shopping studies*, ESOMAR Codes And Guidelines (online cit. 12.3.2021) <https://ana.esomar.org/documents/mystery-shopping-studies>

²⁹³ Srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 53. ISBN 978-80-7502-250-9 a zejména pak také rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2014, čj. 4 As 123/2014-33, v jehož rámci je výslovně uvedeno, že vhodná opatření k zabránění správního deliktu by bylo možné patrně považovat „*pravidelné kontroly jakosti pohonných hmot*“.

²⁹⁴ V této souvislosti je pak vysoce relevantní rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23.6.2015, čj. 46 A 86/2013 – 109, v jehož rámci tento soud mimo jiné stanovil, že „*Po žalobci lze požadovat pouze takové opatření, které je možné jak teoreticky, tak ekonomicky. Pokud by například existovalo opatření, které by teoreticky porušení povinnosti zabránilo, ale jeho aplikace by byla natolik nákladná, že by muselo dojít např. k dramatickému zvýšení konečné ceny produktu, nelze toto opatření po právnícké osobě požadovat. V tomto ohledu lze na správní úvážení správního orgánu přiměřeně použít tzv. nejlepší dostupné technologie (BAT) užívaný v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, který rovněž počítá s ekonomicky přijatelnými podmínkami.*“

nevyhovující nájemní smlouvu, na jejímž základě platí vysoké nájemné, je de facto povinen strpět faktický stav vytvořený majitelem příslušné budovy a na jehož základě je vnější vzhled této budovy v rozporu s citovaným ustanovením ZHH. S ohledem na již výše uvedenou restriktivní interpretaci a aplikaci liberačního důvodu je zřejmé, že pouhý odkaz na soukromoprávní smluvní ujednání by nemohl být za žádných okolností považovaný za skutečnost odůvodňující zproštění odpovědnosti za uvedený hazardní přestupek. Tento závěr ostatně potvrzuje i judikatura NSS, v jejímž rámci tento soud výslovně stanovil, že objektivní odpovědnosti „se subjekt nemůže zprostit odkazem na smluvní ujednání či odkazem na porušení povinnosti ze strany smluvního partnera.“²⁹⁵ V mnou uváděném příkladu se však provozovatel neomezuje pouze na formální odkaz na nájemní smlouvu, nýbrž dokládá i opakované výzvy adresované pronajímateli, že označení budovy může být v rozporu se ZHH. Z pohledu orgánů celní správy pak znovu ani tento postup provozovatele nepředstavuje veškeré úsilí, pro které by bylo možné zprostit provozovatele odpovědnosti za příslušný hazardní přestupek. Vedle toho, že GŘC v rámci uvedeného rozhodnutí znovu velmi obecným způsobem odkazoval na judikaturu správních soudů stran restriktivního výkladu liberace a výjimečnosti její aplikace v rámci objektivní odpovědnosti právnických osob, a to zejména ve vztahu k možnému odkazu na jiné subjekty,²⁹⁶ dospěl k závěru, že „zákonné podmínky pro provozování hazardních her musí splňovat provozovatel hazardních her, nikoliv pronajímatel objektu, kde se herní prostor nachází. Zasláním výzev odvolatel nenahradil svoji nečinnost, neboť se nepokusil jiným způsobem dosáhnout odstranění nezákonného stavu“, což s ohledem na definici provozování hazardních her dle § 5 ZHH vede GŘC k výslednému závěru, dle něž v případě provozování hazardních her „nejde jen o přímou realizaci hazardní hry, ale i o další činnosti, které jsou spojeny s tím, aby k přímé realizaci hazardní hry došlo“, a že tedy „je pouze na provozovateli hazardní hry, aby naplnil zákonné podmínky, případně aby v herním prostoru, který nevyhovuje zákonným podmínkám, hazardní hru neprovozoval.“ Ve vztahu k výše uvedeným závěrům GŘC týkajících se možného použití liberace je nejprve na místě si položit otázku, jaká další opatření měl provozovatel vůči pronajímateli objektu uplatnit, aby

²⁹⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 9.2.2011, čj. 1 As 112/2010 – 52.

²⁹⁶ GŘC v této souvislosti uvádí nepříliš přílehlavý rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20.6.2016, čj. 30 f 42/2014 – 71, v jehož rámci sice tento soud navazuje na předchozí judikaturu správních soudů a uvádí, že „možnost liberace jako taková je institutem výjimečným, dopadajícím v podstatě jen na případy, kdy pachatel správního deliktu vyvinul veškeré možné úsilí, které lze po něm rozumně požadovat, aby překonal nebo odvrátil objektivní a zcela mimořádnou okolnost, která mu bránila ve splnění jeho povinnosti“ či že odpovědnosti se pachatel nemůže „zprostit pouhým odkazem na třetí osobu“. GŘC však už nijak nezohledňuje, že závěry obsažené v citovaném rozsudku se vztahují k situaci, kdy pachatel vědomě využívá služeb za účelem plnění povinností dle příslušného veřejnoprávního předpisu, a nikoliv tedy k situaci, kdy odpovědná právnická osoba musí napravovat stav vyvolaný jiným subjektem.

jeho úsilí mohlo být považováno za dostatečné pro zproštění jeho odpovědnosti za hazardní přestupek? Při velmi pravděpodobné nemožnosti zajistit odstranění problematických částí objektu svépomocí dle § 14 NOZ²⁹⁷ se nabízí patrně pouze možnost podání civilní žaloby z titulu neplnění povinností vyplývajících z příslušné nájemní smlouvy (pokud tato smlouva ovšem obsahuje např. ustanovení ukládající pronajímateli udržovat objekt ve stavu, jenž nijak neomezuje výkon podnikatelské činnosti nájemce), popř. jak navrhuje samo GŘC, v uplatnění nároku na náhradu škody. Ani takováto forma opatření však logicky nemusí vést k požadovanému účinku, tj. k odstranění závadného vnějšího vzhledu budovy s herním prostorem, popř. takový účinek může nastat až s velkým časovým odstupem. Z mého pohledu je tedy velice sporné, zda-li by takováto opatření mohla být vnímána jako „kvalitnější“ forma úsilí z pohledu případné liberace provozovatele. Závěrečné vyjádření GŘC na jehož základě by měl provozovatel v případě, že není schopen zajistit požadované úpravy vnějšího vzhledu herního prostoru, ukončit svou hospodářskou činnost na daném místě, považuji za poněkud nepřiměřenou, neboť z tohoto závěru jednoznačně vyplývá, že se GŘC ani v nejmenším nezabýval otázkou poměrování ekonomických a zejména pak praktických podmínek opatření, která je právnická osoba povinna přijmout za účelem prokázání své liberace, tak jak požaduje výše citovaná judikatura správních soudů. Tato disproportionálnost závěrů GŘC může být o to větší, pokud by se jednalo o jediný herní prostor příslušného provozovatele, v důsledku čehož by byl takovému provozovateli fakticky znemožněn výkon jeho podnikatelské činnosti, a to v důsledku protiprávního stavu, který skutečně dost možná ani není s to ovlivnit.

Obecně lze vzhledem k výše uvedeným příkladům shrnout, že argumentace prostřednictvím liberačních důvodů není ze strany provozovatelů hazardních her natolik rozpracovaná, aby bylo možné beze zbytku tvrdit, že byly naplněny podmínky pro zproštění jejich odpovědnosti. Na druhé straně však mají orgány celní správy tendenci zcela přehlížet konkrétní okolnosti, kterými se je provozovatelé snaží přesvědčit o tom, že vynaložili veškeré možné úsilí, aby hazardnímu přestupku zabránili, a svou argumentaci v tomto směru omezující pouze na obecné závěry týkající se výjimečnosti aplikace liberačních důvodů. V této souvislosti vyvstává dle mého názoru otázka, zda-li je vůbec možné si v souvislosti s hazardními přestupky alespoň v teoretické úrovni představit využití ustanovení § 21 odst. 1 PřesZ. V tomto směru jsem přesvědčen, že i v oblasti hazardních přestupků by měly příslušné správní orgány posuzovat ekonomickou a faktickou náročnost opatření provedených

²⁹⁷ Považuji z přinejmenším diskutabilní případný závěr, dle něž by možnost porušení ustanovení § 66 odst. 2 ZHH prostřednictvím vnějšího vzhledu objektu, ve kterém se nachází herní prostor představovalo skutečně hrozící neoprávněný zásah do práv provozovatele.

provozovatelem k tomu, aby skutečně předešel spáchání určitého hazardního přestupku tak jak to požaduje judikatura správních soudů,²⁹⁸ přičemž však samotní provozovatelé musí za tímto účelem důkladně prokázat, že skutečně taková opatření provedli a jakým způsobem tato opatření preventivně působila ve vztahu zamezení spáchaného přestupku.

5.2.5. Materiální znak hazardních přestupků

Vedle výše popsanych formálních znaků jsou hazardní přestupky tvořeny pochopitelně i znakem materiálním, jehož prostřednictvím je vyjádřena společenská škodlivost (nebezpečnost) přestupku. Skutečnost, že materiální znak je implicitně obsažen v každém jednotlivém přestupku vychází z materiálně formálního pojetí přestupku²⁹⁹ a které je v rámci PřesZ vyjádřeno již v samotné obecné definici přestupku dle § 5 tohoto zákona, na jehož základě je přestupek „*společensky škodlivý protiprávní čin*“. Toto pojetí přestupků navazuje na úpravu přestupků dle ZOP, který rovněž při vymezení přestupku kombinoval formální znaky se znakem materiálním, který byl dle této úpravy vymezen jako „*jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“.³⁰⁰ S přihlédnutím k těmto ustanovením tak lze samotný materiální znak vymezit jako způsobnost protiprávního činu porušit nebo ohrozit zájem společnosti, který je chráněn na základě zákona. Vzhledem k této definici je zřejmé, že materiální znak primárně vyjadřuje požadavek zákonodárce, aby vznik odpovědnosti za přestupek nebyl vázán pouze na naplnění formálních znaků přestupku, ale aby každé protiprávní jednání, které má být považováno za přestupek, dosahovalo alespoň „*určité míry společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot*“.³⁰¹ Materiální znak pak nabývá v souvislosti s odpovědností za přestupky na významu hned ve dvou rovinách, kdy na jedné straně slouží jako rozlišovací kritérium mezi správněprávní a trestněprávní odpovědností za protiprávní jednání a na straně druhé pak může sloužit jako podklad pro nestíhání tzv. bagatelních přestupků, u nichž sice jsou naplněny formální znaky přestupku, ale které nevykazují požadovaný stupeň společenské škodlivosti.³⁰²

V případech, kdy přestupky a trestné činy vykazují identické formální znaky je pak míra společenské škodlivosti prakticky jediným diferenčním kritériem, jehož prostřednictvím je

²⁹⁸ Viz výše uvedené rozsudky NSS ze dne 19. 9. 2014, čj. 4 As 123/2014-33 nebo Krajského soudu v Praze ze dne 23.6.2015, čj. 46 A 86/2013 – 109.

²⁹⁹ Viz MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 62. ISBN 978-80-7400-680-7.

³⁰⁰ Viz ustanovení § 2 odst. 1 ZOP.

³⁰¹ Viz rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135.

³⁰² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 98. ISBN 978-80-7502-221-9.

možné učinit závěr, zda-li určitý skutek bude subsumován pod normy trestního práva nebo správního práva trestního. V této souvislosti pak v obecné rovině platí, že „*Úvaha o tom, zda jde o čin, který s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe není trestným činem z důvodu nedostatečné společenské škodlivosti případu, se uplatní za předpokladu, že posuzovaný skutek z hlediska spodní hranice trestnosti neodpovídá běžně se vyskytujícím trestným činům dané skutkové podstaty.*“³⁰³ V oblasti regulace hazardních her je možné si takovouto konkurenci přestupků a trestných činů ukázat na příkladu trestného činu neoprávněného provozování hazardní hry dle § 252 TZ a přestupku dle § 122 odst. 1 či § 123 odst. 1 ZHH v důsledku porušení ustanovení § 7 odst. 2 písm. b) téhož zákona. I přes drobné formulační odlišnosti, kdy ustanovení § 252 TZ postihuje provozování, organizování, zprostředkování či propagování nepovolené hazardní hry, zatímco příslušný hazardní přestupek postihuje toliko provozování nepovolených či neohlášených hazardních her,³⁰⁴ mají oba tyto delikty nejen stejný objekt, tj. ochranu společnosti před provozováním hazardních her bez příslušného veřejnoprávního oprávnění, ale rovněž i další formální znaky skutkových podstat. Jak jsem již naznačil výše, právě míra společenské škodlivosti bude tím rozhodujícím kritériem pro podřazení protiprávního jednání pod jeden z uvedených deliktů, přičemž v této souvislosti bude nutné vždy vycházet rovněž z výše uvedené interpretované zásady subsidiarity trestní represe vyjádřené v rámci ustanovení § 12 odst. 2 TZ a z ní vyplývajícího principu *ultima ratio*.³⁰⁵ Spojení těchto dvou základních principů trestního práva pak vedlo orgány celní správy k vytvoření „Metodická pomůcka Celní správy ČR, k uplatnění zásady subsidiarity trestní represe v případě trestného činu neoprávněného provozování hazardní hry podle § 252 trestního zákoníku“, na jejímž základě se rozhodnutí o tom, zda-li společenská škodlivost příslušného protiprávního jednání spočívajícího v provozování nepovolené či neohlášené hazardní hry klesla pod úroveň typové společenské škodlivosti, která je běžná pro daný druh trestné činnosti, musí opírat o určitá základní vodítka. Mezi tato vodítka pak patří např. nepatrný počet zjištěných neoprávněně provozovaných herních pozic, velmi krátká doba, po kterou byly tyto herní pozice neoprávněně provozovány či nepatrný rozsah neoprávněného provozování spočívající v omezeném rozsahu hraných her či objemu vložených popř.

³⁰³ Viz Stanovisko trestního kolegia NS České republiky ze dne 30.1.2013, sp. zn. Tpjn 301/2012.

³⁰⁴ V této souvislosti si dovoluji uvést, že s ohledem na velice širokou definici provozování hazardních her dle § 5 ZHH pokrývají obě dotčená ustanovení víceméně identický rozsah činností.

³⁰⁵ Viz GREGOR, Jan. Neoprávněné provozování hazardní hry v aplikační praxi – přestupek nebo trestný čin? In: *COFOLA 2019 Část III. – Uzavřenost vs. interaktivita trestního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 120 - 138. ISBN 978-80-210-9390-4.

vyplacených částek.³⁰⁶ Pro úplnost musím na tomto místě uvést, že některé interpretační prameny trestního práva se naopak vůči rozlišování míry společenské škodlivosti ve vztahu k neoprávněnému provozování hazardních her staví spíše negativně. Tak např. A. Sotolář ve vztahu k ustanovení § 252 odst. 1 TZ uvádí, že „*Zákonný znak neoprávněného provozování, organizování, propagování a zprostředkování loterie nebo podobné sázkové hry je naplněn už tím, že ji pachatel provádí v rozporu se zákonem a že jeho cílem je získat jejím prováděním zdroj finančních prostředků.*“, přičemž tento svůj závěr dále aplikuje i na příklady možného neoprávněného provozování hazardních her, kdy výslovně uvádí, že neoprávněným provozováním hazardních hry dle § 252 TZ může být i jednorázové provozování kurzových sázek či totalizátorových her v rámci jediného dostihu či pokud „*pachatel provozuje v restauraci hrací automat pouze po dobu jednoho nebo dvou dnů.*“³⁰⁷ Osobně se přikláním spíše k pojetí, které ze stanoviska trestního kolegia NS dovozuje GŘC ve výše citované metodické pomůcce. Zohlednění míry či přesněji řečeno kvality společenské škodlivosti³⁰⁸ ve vztahu mezi trestným činem neoprávněného provozování hazardní hry a příslušnými hazardními přestupky postihujícími provozování nepovolených či neohlášených hazardních her totiž nejen přesněji vystihuje podstatu zásady subsidiarity trestní represe a z ní vyplývajícího pravidla pro použití trestního práva jako *ultima ratio* v podobě „*korektivu k tomu, aby se neuplatnila trestní odpovědnost, i když byl spáchán trestný čin (menší závažnosti), tj. byly naplněny všechny znaky uvedené v trestním zákoně, ale nejde o případ společensky škodlivý, protože neodpovídá ani nejméně závažným, běžně se vyskytujícím případům takového trestného činu.*“³⁰⁹ Vedle tohoto spíše teoretickoprávního významu materiální stránky při posuzování konkurence mezi uvedeným trestným činem a hazardními přestupky spatřuji v podrobnější formě zohledňování společenské škodlivosti dále zejména praktické výhody z pohledu postihu nelegálního provozování hazardních her. Předně jsem toho názoru, že ne každé jednání spočívající v zajišťování provozování nelegálních hazardních her představuje pro společnost a jí chráněné zájmy takové nebezpečí, že by bylo nutné ihned aplikovat trestněprávní odpovědnost dotčených osob, což ostatně odpovídá i výše uvedeným závěrům NS či GŘC. Dále se pak v kapitole této práce věnované právě správně-

³⁰⁶ Viz *Metodická pomůcka Celní správy ČR, k uplatnění zásady subsidiarity trestní represe v případě trestného činu neoprávněného provozování hazardní hry podle § 252 trestního zákoníku*, dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.celnisprava.cz/cz/vyhlasaky/Documents/Metodick%C3%A9%20pom%C5%AFcky.pdf>

³⁰⁷ Viz DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-790-4, popř. také SALINKOVÁ, Alena. *Sankce v loterním právu*. In: COFOLA 2010 Část V. – Sankce. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1319 - 1328. ISBN 978-80-210-5151-5.

³⁰⁸ Viz MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 62. ISBN 978-80-7400-680-7.

³⁰⁹ Viz Stanovisko trestního kolegia NS České republiky ze dne 30.1.2013, sp. zn. Tpjn 301/2012.

trestnímu postihu nelegálně provozovaných hazardních her budu zaměřovat mimo jiné na to, že tato forma postihu nejenže poskytuje více nástrojů jak omezit nelegální nabídku zejména internetových hazardních her, ale rovněž umožňuje správním orgánům uložit poměrně citelné finanční sankce, což v součtu s rychlejším průběhem správního řízení než řízení před soudem v trestněprávní věci vytváří mnohem vhodnější podmínky pro efektivní postih subjektů podílejících se na provozování nepovolených hazardních her. Zcela identické závěry pak zaujímám i ve vztahu k druhému příkladu, kdy porušení hmotněprávní povinnosti může být subsumováno jak pod normy trestního práva, tak správního práva trestního. Jedná se o jednání spočívající v umožnění účasti na hazardní hře osobě mladší 18 let naplňující skutkovou podstatu hazardního přestupku dle § 122 odst. 1 písm. a) a § 123 odst. 1 písm. a) ZHH, popř. trestného činu ohrožování výchovy dítěte dle § 201 odst. 2 TZ. Po formální stránce jsou oba tyto delikty vymezeny prakticky identickým způsobem a pro rozhodnutí o jeho kvalifikaci bude znovu záležet na posouzení společenské škodlivosti konkrétního jednání.

Je zřejmé, že materiální stránka může za určitých okolností být rozhodujícím faktorem z pohledu určení, zda-li určité protiprávní jednání bude posuzováno jako přestupek nebo jako trestný čin. Význam posouzení materiální stránky je však možné spatřovat i v opačném gardu, kdy materiální stránka může být rozhodujícím kritériem pro rozhodnutí správního orgánu, jestli deliktní jednání naplňující formální znaky přestupku bude skutečně posuzováno jako přestupek, nebo zda-li s ohledem na jeho marginální společenskou škodlivost bude jednat pouze o přestupek bagatelní, s nímž tedy není spojena správněprávní odpovědnost.

Ve vztahu k zohledňování materiálního znaku v rámci posuzování přestupků a správních deliktů v rámci správního řízení, je již z obecného úvodu této části zřejmé, že v případě hazardních přestupků fyzických osob do doby nabytí účinnosti PřesZ nemohlo být žádných pochyb o tom, že správní orgány byly povinny v rámci projednávání přestupků přihlížet k materiální stránce protiprávního jednání.³¹⁰ V případě správních deliktů právnických osob však s ohledem na absenci jejich obecné definice bylo nutné obligatorní přihlížení správních orgánů ke společenské škodlivosti při posuzování trestnosti právně závadného jednání dovodit judikaturou správních soudů, a to primárně s využitím analogie k obecným principům trestního práva.³¹¹ Stejně jako celá řada dalších nedostatků

³¹⁰ Vedle toho, že materiální stránka přestupku byla, jak již bylo uvedeno výše, obsažena v samotné definici přestupku dle § 2 odst. 1 ZOP, bylo toto povinné zohlednění materiálního korektivu v rámci posuzování konkrétních přestupků potvrzeno i judikaturou NSS, a to konkrétně rozsudkem ze dne 17.2.2005, čj. 7 As 18/2004-48.

³¹¹ Viz např. rozsudek NSS ze 31.10.2008, čj. 7 Afs 27/2008 – 46, v jehož rámci NSS zcela explicitně stanovuje, že dle jeho názoru „je třeba vždy zkoumat materiální stránku deliktů, a to ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj.“

vyplývající z fakticky neexistující obecné úpravy jiných správních deliktů byl i tento odstraněn prostřednictvím PřesZ a Změnového zákona k PřesZ. Dle aktuální právní úpravy přestupků jsou tak správní orgány povinny přihlížet k materiálnímu znaku přestupků, a to nejen při stanovení výše sankce, ale již v okamžiku, kdy posuzují trestnost protiprávního jednání.

V souvislosti s hazardními přestupky je téma společenské škodlivosti jednání, jehož prostřednictvím jsou naplněny jejich formální znaky, velmi často používaným argumentem ze strany provozovatelů v rámci správních řízení. Jeho prostřednictvím obvinění provozovatelé bagatelizují své protiprávní jednání tím, že se snaží prokázat, že jejich jednání nedosahovalo ani minimálního stupně společenské škodlivosti. Provozovatelé používají tento způsob argumentace k poměrně široké paletě protiprávního jednání, kdy prostřednictvím správní praxe GŘC je možné doložit odkazování na materiální stránku ve vztahu k porušení nejrůznějších povinností týkajících se např. vnějšího vzhledu herních prostorů, zabránění v nahlížení do vnitřních částí herních prostorů, neoznámení zahájení provozování hazardních her či umístění nepovolených technických zařízení v herních prostorech. Celní úřady a GŘC však argumentaci zaměřenou na zpochybnění společenské škodlivosti porušení těchto či jiných povinností vyplývajících ze ZHH, ve všech veřejně dostupných pravomocných rozhodnutích poměrně kategoricky odmítají. V obecné rovině by se tento odmítavý postoj orgánů celní správy ve vztahu k aplikaci materiální stránky jakožto korektivu vůči naplnění formálních znaků hazardních přestupků dal shrnout následovně.

Předně orgány celní správy vychází z té části judikatury NSS, která stanovuje, že „v zásadě totiž platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu“, v důsledku čehož pak správní orgány zastávají názor, že nejsou povinny se explicitně zabývat naplněním materiální stránky v rámci odůvodnění svých rozhodnutí.³¹² V tomto směru pak orgány celní správy s ohledem na objektivní odpovědnost právnických osob v případě hazardních přestupků vychází z dalších postojů NSS týkajících se především toho, že v případě regulatorních deliktů „nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (jak vyplývá z výše uvedené judikatury NSS, jedná se např. o okolnosti jako je míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv“³¹³, v důsledku čehož tedy zejména orgány celní správy

³¹² Viz např. rozsudek NSS ze dne 9.8.2012, čj. 9 As 34/2012 – 28.

³¹³ Rozsudek NSS ze dne 30.3.2011, čj. 1 Afs 14/2011 – 62.

ani neshledávají důvody se těmito okolnostmi blíže zabývat. Tento postoj celní správy odpovídá i názorům části správní doktríny, mezi kterou patří např. J. Scheuer, který v této souvislosti hovoří o tzv. automatickém materiálním znaku, jehož prostřednictvím vyjadřuje názor, že materiální znak je automaticky přítomen vždy, pokud jsou naplněny formální znaky skutkové podstaty veřejnoprávního deliktu.³¹⁴ Z pohledu orgánů celní správy pak dochází k zohlednění nižší míry společenské škodlivosti v souvislosti s jednáním naplňujícím znaky hazardních přestupků pouze ve vztahu k ukládání sankcí za tyto přestupky.³¹⁵

Důvodem, který motivuje provozovatele, aby v tak hojné míře používali nenaplnění materiální stránky hazardních přestupků ke své obraně v rámci správních řízení, je pravděpodobně skutečnost, že ne všechny rozsudky NSS nebo jejich části takto automaticky spojují naplnění formálních znaků přestupků s naplněním i znaku materiálního. Tak například v rámci rozsudku ze dne 14. 12. 2009 č. j. 5 As 104/2008-45 NSS uvádí, že sice *„lze obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti“*, nicméně *„z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby.“* NSS v tomto svém rozsudku dále výslovně připouští, že v praxi mohou nastat situace, kdy i přes naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku nedojde k naplnění materiální stránky, a to s ohledem na okolnosti, které samy o sobě vylučují, aby příslušným jednáním vůbec mohl být porušen nebo ohrožen zájem společnosti chráněný příslušným zákonem.

V souvislosti s hazardními přestupky se pak tedy provozovatelé hazardních her pokoušejí, nutno podotknout, že zatím nepříliš zdařilým způsobem, argumentovat, že právě v jejich případě tyto mimořádné situace nastaly. Vzhledem k výše zobecněnému pohledu orgánů celní správy pak vyvstává, podobně jako v případě liberačních důvodů, otázka, zda-li je vůbec možné si v oblasti hazardních přestupků představit mimořádné okolnosti, které by vylučovaly ohrožení zájmů chráněných na základě ZHH. Jedním takovým příkladem by mohla být situace týkající se porušení informační povinnosti dle § 49 odst. 1 ZHH, kdy je provozovatel povinen v souvislosti s provozováním technické hry *„na každé herní pozici čitelným a viditelným způsobem na technické hře zveřejnit varování, že účast na hazardní hře*

³¹⁴ Viz SCHEUER, Jan. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. *Správní právo*. 2015, XLVIII(6), s. 334-348. ISSN 0139-6005.

³¹⁵ Viz např. rozhodnutí GRČ ze dne 18.6.2019, čj. 24701-2/2019-900000-312.

může být škodlivá“. Vzhledem k tomu, že v běžné praxi bývá tato povinnost splněna prostřednictvím nálepek obsahujících požadovaný text, je poměrně nasnadě, že tyto nálepky v průběhu provozování podléhají opotřebení a může u nich snadno dojít k jejich odlepení, přičemž při větším počtu herních pozic v herním prostoru provozovatel nemusí toto odlepení vždy bezprostředně zaznamenat. Pokud by porušení této informační povinnosti bylo odhaleno v rámci kontroly, v jejímž důsledku by příslušný celní úřad vyvodil i správně-trestní odpovědnost provozovatele, mohl by se provozovatel teoreticky i úspěšně bránit odkazem na nenaplnění materiální stránky pouze v případě, že by byl např. prostřednictvím záznamů schopen doložit, že v období od odlepení varovného textu do samotné kontroly se na dané herní pozici neúčastnil technické hry žádný účastník. V takovém případě by totiž nemohlo dojít k ohrožení objektu příslušného hazardního deliktu dle § 123 odst. 2 písm. s) ZHH, kterým je zajištění informovanosti účastníků přímo na herní pozici, jejímž prostřednictvím se hazardní hry účastní, jelikož žádný účastník nemohl být vystaven ani potenciálnímu riziku, že nebude náležitě informován o škodlivých účincích účasti na hazardních hrách.

Jakkoliv chápu zdrženlivý postoj orgánů celní správy ve vztahu k posuzování materiální stránky v rámci hazardních přestupků, který je patrně motivován primárně obavou ze zneužívání této argumentace v rámci obrany provozovatele, jelikož by případné nadužívání skutečně mohlo zcela paralyzovat správně-trestní postih protiprávního jednání na úseku hazardních her, přikláním se osobně spíše k tomu, že by i v případě regulatorních deliktů měly příslušné správní orgány skutečně posuzovat každý konkrétní hazardní přestupek nejen z pohledu formálního naplnění skutkové podstaty, ale rovněž i z hlediska materiálního korektivu.³¹⁶ V tomto ohledu pak souhlasím s P. Matesem, který považuje právě tento materiální korektiv za výraz uplatnění principu *ultima ratio*, který by se měl uplatňovat nejen v oblasti trestního práva, ale rovněž i s ohledem na výše uvedenou judikaturu správních soudů i v oblasti správního práva trestního.³¹⁷ Mimo to je v této souvislosti nutno uvést, že rozhodovací praxe jiných správních orgánů příslušných k projednávání hazardních přestupků již v poslední době prokazuje, že je k materiální stránce přihlíženo i v rámci hazardních přestupků, kdy tento korektiv je důvodem pro nezahájení správního řízení ohledně určitého hazardního přestupku.³¹⁸ Z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že posuzování materiální stránky

³¹⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 16.1.2007, č.j. 2 As 19/2006-89.

³¹⁷ K uplatnění principu *ultima ratio* v rámci správního trestání blíže viz RICHARD, Pomahač. Proměna přestupkového práva. *Právní rozhledy*. 2017, (15.-16.). ISSN 1210-6410.

³¹⁸ Viz rozhodnutí MF ze dne 26.10.2020, č.j. MF-2297/2018/34-22, kdy právě na základě nízké společenské škodlivosti MF nezahájilo správní řízení ve věci naplnění skutkové podstaty hazardního přestupku dle § 123 odst.

není ani v případě hazardních přestupků zcela irelevantní a příslušné správní orgány by tak měly mnohem důsledněji dbát i na společenskou škodlivost případného formálně protiprávního jednání.

5.3. Obecné hazardní přestupky

Samotné rozpracování jednotlivých hazardních přestupků jsem v rámci své práce rozdělil do dvou hlavních částí, a to části věnované „obecným hazardním přestupkům“, tj. hazardním přestupkům, kterých se může pachatel dopustit bez ohledu na druh hazardní hry či herní prostředí, v němž je provozována, a dále na část zaměřenou na hazardní přestupky spojené s konkrétním druhem hazardní hry nebo s konkrétním herním prostředím.

V souvislosti s obecnými hazardními přestupky, které by bylo možné v rámci ZHH vymezit jako porušení podmínek provozování hazardních her vymezených v rámci části první tohoto zákona, jsem zvolil vlastní formu jejich kategorizace, která odpovídá primárně závažnosti těchto jednotlivých hazardních přestupků a dále také četnosti, s jakou jsou jednotlivé přestupky předmětem projednávání ze strany příslušných správních orgánů.

5.3.1. Provozování nepovolených či neohlášených hazardních her

Efektivní postih provozování hazardních her bez příslušného oprávnění patří mezi základní opatření patrně každého národního regulačního rámce, který podmiňuje provozování hazardních her vydáním zvláštního oprávnění k výkonu této činnosti či podřazuje tuto činnost pod státní monopol.³¹⁹ Tuzemská regulace založená na povolovacím režimu pochopitelně není výjimkou, neboť v případech, kdy stát omezuje možnost provozování hazardních her na subjekty, které musí splňovat často velmi přísné podmínky pro výkon této činnosti, je logické, že bude existovat určité procentu subjektů, které budou provozovat hazardní hry ilegálně mimo jakékoliv regulační podmínky. Samotný správní postih neoprávněného provozování přitom není v tuzemském právním řádu žádnou novinkou, neboť už v rámci TZS bylo možné postihovat jak neoprávněné provozování loterií, tak i „*poskytování příležitostí*“ k jiným hazardním hrám.³²⁰ S ohledem na primární druhový objekt hazardních přestupků, tj. řádné provozování hazardních her (viz kapitola 5.2.1 této práce) je pak zřejmé, že provozování nepovolených či neohlášených hazardních her je tím nejzávažnějším hazardním přestupkem s největší typovou společenskou škodlivostí. Tuto skutečnost dokládá už nejen samotná

1 písm. h) ZHH porušením zákazu nepeněžitých vkladů dle § 7 odst. 4 ZHH v důsledku nabídky bonusového programu.

³¹⁹ BANKS, James. *Online Gambling and Crime : Causes, Controls and Controversies*. Ashgate Publishing, 2014. s. 63. ISBN 978-1-4724-1449-6

³²⁰ Viz ustanovení § 68 písm. a), resp. § 137 TZS.

maximální výše pokuty za tento hazardní přestupek, která dosahuje až 50 milionů Kč v případě právnických a podnikajících osob, resp. 1 milion Kč v případě osob fyzických, ale rovněž i konkrétní vyjádření příslušných správních orgánů v rámci konkrétních správních rozhodnutí.³²¹

Z pohledu obecné teorie správního práva trestního by tento hazardní přestupek bylo možné definovat jako úmyslné konání fyzické, právnické nebo podnikající fyzické osoby namířené proti zájmu společnosti na ochraně společnosti před provozováním hazardních her bez příslušného veřejnoprávního oprávnění. Předmětný hazardní přestupek je možné zcela logicky spáchat ve vztahu ke všem regulovaným druhům hazardních her, resp. pochopitelně i ve vztahu k hazardním hrám, které z nejrůznějších důvodů zákonodárce prostřednictvím ZHH neupravuje, stejně tak jako je možné se jej dopustit jak ve vztahu k hazardním hrám provozovaným ve fyzickém prostředí, tak prostřednictvím internetu. V následující části této kapitoly se budu věnovat právě odlišnému pojetí nelegálního provozování hazardních her ve fyzickém prostředí a v prostředí internetu a k okolnostem spojeným s postihem tohoto společensky vysoce nebezpečného jevu. V případě neoprávněného provozování hazardních her se zpravidla bude jednat o tzv. trvajících přestupek ve smyslu ustanovení § 8 PřesZ, a to s ohledem na skutečnost, že pachatel svým jednáním spočívajícím v provozování hazardních her bez příslušného veřejnoprávního oprávnění nejenže vyvolává určitý protiprávní stav, ale zároveň jej svou činností i udržuje.³²² Tato charakteristika byla pochopitelně aplikovatelná i do doby, než se na hazardní přestupky začala aplikovat úprava dle PřesZ, jelikož např. samotné provozování kvízomatů zcela nepochybně odpovídalo judikaturou vytvořeným pravidlům pro analogickou aplikaci principů trestního práva i v oblasti správního trestání.³²³ V případech, kdy k neoprávněnému provozování hazardních her dochází právě ve formě trvajících přestupku, má pak tato skutečnost význam pro začátek promlčecí lhůty, v jejímž rámci je příslušný orgán povinen takový hazardní přestupek projednat, aniž by došlo k zániku odpovědnosti pachatele za takovýto přestupek, kdy tato lhůta počíná běžet až od okamžiku ukončení trvajících přestupku.³²⁴

³²¹ Viz např. rozhodnutí GŘC ze dne 10.12.2019, čj. 44024-3/2019-900000-311 či rozhodnutí MF ze dne 12.6.2018, čj. MF-13974/2017/3404-14.

³²² Pochopitelně nelze vyloučit, že k nelegálnímu provozování hazardních her může dojít i prostřednictvím „jednorázového“ jednání pachatele. Vedle níže uvedeného příkladu týkajícího se provozování karetních turnajů si lze představit i např. i již pouhé provozování tomboly splňující podmínky ZHH bez patřičného ohlášení.

³²³ V souvislosti s trvajících delikty, což bylo označení aplikovatelné na neoprávnění provozování hazardních her do doby nabytí účinnosti Změnového zákona k PřesZ je možné uvést následující judikaturu NSS, rozsudek ze dne 8.11.2007, čj. 9 As 40/2007-61, popř. rozsudek ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44.

³²⁴ Tamtéž.

V rámci nelegálního provozování hazardních her ve fyzickém prostředí představuje největší procento případů provozování různých druhů technických herních zařízení, v jejichž rámci je různým způsobem využíván tzv. dovednostní prvek, a to z účelem obcházení regulace provozování hazardních her.³²⁵ Tato forma nelegálního provozování hazardních her není spojena s přechodem na novou regulaci dle ZHH, jelikož první náznaky toho, že určité subjekty mají v úmyslu využít dovednostního či vědomostního prvku v rámci jinak zcela běžných sázkových her provozovaných prostřednictvím technických herních zařízení, lze dotovat k září roku 2013,³²⁶ kdy Elektrotechnický zkušební ústav, s.p. vydal inspekční zprávu na část programového vybavení technického zařízení později obecně známého pod označením „kvízomat“, přičemž v této zprávě uvedl, že tato část programového vybavení tohoto přístroje nepodléhá režimu ZOLO, čímž byl minimálně v počáteční fázi vytvořen prostor pro argumentaci provozovatelů těchto nelegálních herních zařízení. Toto časové období ukazuje, že vznik kvízomatů je spojen primárně se zpřísnující se regulací provozování hazardních her ve fyzickém prostředí na základě OZV obcí a s tím souvisejícím rušením povolení ze strany MF (viz kapitola 2.2.2 této práce). Základním principem fungování kvízomatů pak v jejich první fázi bylo to, že účastník po vložení peněžních prostředků do herního zařízení nejprve zodpověděl více či méně primitivní otázku a následně se účastnil tradiční válcové hry, typické pro VHP, IVT či jiné typy herních zařízení. Další generace kvízomatů následně stále pracovala s určitými vědomostními otázkami, avšak výhra či prohra účastníka byla závislá na hodnotě konkrétní otázky, která byla náhodně určována herním systémem a která mohla být nižší než samotná sázka, čímž účastník de facto prohrával i v případě správného zodpovězení dané otázky.³²⁷ Takováto obcházení regulace provozování technických herních zařízení se opírala o argumentaci, na jejímž základě kvízomaty není možné považovat za loterii nebo jinou podobnou hru dle její definice vymezené v ustanovení § 1 odst. 2 ZOLO, neboť v případě těchto herních zařízení není splněna základní podmínka této definice, tj. že „o výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách“, jelikož v případě kvízomatů „o

³²⁵ Z historického hlediska se pochopitelně nejedná o první formu nelegálních hazardních her provozovaných v ČR ve fyzickém prostředí. V minulosti, a to zejména v období před rokem 1989 byly v široké míře provozovány nejrůznější druhy živých her karetního typu jako např. gotes či teta. Blíže k těmto a jiným formám nelegálních hazardních her viz HORÁČEK, Michal. *Habitus hazardního hráče*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2012. ISBN 978-80-7422-187-3.

³²⁶ Viz např. Sdělení Ministerstva financí k tzv. „Kvízomatům“ ze dne 17.1.2014, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/stanoviska/sdeleni-ministerstva-financi-k-tzv-kvizo-16525>

³²⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 17.10.2018, čj. 1 As 136/2018, bod 38.

*důsledku hry nerozhoduje náhoda, ale vědomosti účastníka“.*³²⁸ I přesto, že by se na první pohled mohlo zdát, že takováto argumentace může s ohledem na uvedenou definici loterie a jiné podobné hry dle ZOLO mít reálné opodstatnění, neboť ZOLO nestanovuje míru s jakou se náhoda či neznámá okolnost mají podílet na výsledku hry, příslušné správní orgány tuto argumentaci na samotném počátku důrazně odmítly a kvízomaty byly z pohledu těchto orgánů vždy považovány za zařízení, jejichž provozováním dochází k obcházení základních ustanovení ZOLO,³²⁹ v důsledku čehož pak tedy musela být naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 48 odst. 1 písm. c) ZOLO. Judikatura správních soudů dala tomuto výkladu vždy za pravdu, když opakovaně deklarovala, že „*Pro posouzení přítomnosti prvku náhody podle § 1 odst. 2 ZOLO je rozhodující, jaký je průběh hry z pohledu jejího účastníka, tedy zda je při hraní přítomna nějaká jemu neznámá okolnost, kterou nemůže ovlivnit a která má vliv na výhru nebo prohru,*“ přičemž prvek náhody v případě kvízomatů shledal NSS či jiné správní soudy právě v náhodně určovaných hodnotách otázek, a to „*bez možnosti ovlivnění procesu přidělení hodnoty*“.³³⁰

V souvislosti s postihem provozování kvízomatů dospěly správní soudy k poměrně zajímavému pojetí pachatele neoprávněného provozování hazardní hry. Dle rozsudku NSS ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 As 207/2018-32 je pak v případě provozování hazardních her bez příslušného oprávnění osobou odpovědnou za příslušný delikt i osoba, která se bezprostředně podílela na provozování kvízomatu, a to tím, že umožnila jejich umístění ve svých prostorech, zajistila svou činností nebo prostřednictvím svého personálu obsluhu těchto zařízení (zejm. pak přijímání vkladů a výplatu výher), za což měla smluvně zajištěnou odměnu v podobě podílu na provozním zisku kvízomatů. NSS v tomto rozsudku pak výslovně uvádí, že „*Z hlediska naplnění této skutkové podstaty [§ 48 odst. 1 písm. c) ZOLO] není podstatné, kdo měl povinnost obstarat povolení k provozování loterie*“, přičemž tento svůj závěr opírá primárně o skutečnost, že skutková podstata příslušného správního deliktu nestanovuje podmínku, že se neoprávněného provozování mohl dopustit pouze provozovatel jako subjekt vymezený v § 1 odst. 7 ZOLO nýbrž, že jeho prostřednictvím je postihováno „*neoprávněné provozování*“ jakožto faktická činnost, a to bez ohledu konkrétní osobu, která tuto činnost zajišťuje. Vzhledem k velice široké definici provozování loterií a jiných podobných her dle

³²⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4.5.2017, čj. 22 Af 19/2015 – 117.

³²⁹ Viz Rozšířené stanovisko MF k tzv. Kvízomatům ze dne 24.7.2014, dostupné na (online cit. 12.3.2021) https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2014-07-24_Loterie-a-sazky-Rozsirene-stanovisko-MF-k-tzv-Kvizomatum.pdf . MF v rámci tohoto stanoviska pak mimo jiné uvádí, že z pohledu přítomnosti náhody je dostačující, když náhoda nerozhoduje přímo o výhře či prohře, ale rozhoduje toliko o výši výhry

³³⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 17.10.2018, čj. 1 As 136/2018.

ustanovení § 4 odst. 3 ZOLO³³¹ tak NSS mohl poměrně snadno dovodit odpovědnost nejen majitelů či „provozovatelů“ kvízomatů, ale rovněž i odpovědnost konkrétních zpravidla podnikajících fyzických osob, jejichž podíl na zajištění samotného nelegálního provozování těchto zařízení je přímo zásadní.³³² Tímto svým výkladem tak NSS významným způsobem přispěl k zefektivnění postihu neoprávněně provozovaných herních zařízení typu kvízomatů, jelikož tak umožnil postihovat přímo osoby, které se starají o jejich faktické provozování, tj. právě provozovatele hostinské činnosti, který ve své provozovně nelegální provoz těchto zařízení nejen umožňuje, ale má na něm zpravidla i ekonomický zájem, což může mít za následek i významné preventivní účinky v podobě odrazení případných dalších pachatelů od této činnosti.

Vedle provozování kvízomatů a podobných typů nelegálních herních zařízení bylo za doby platnosti a účinnosti ZOLO předmětem posuzování z pohledu nelegálního provozování hazardních her rovněž i organizování karetních turnajů. I v tomto případě se musely správní orgány a následně i správní soudy zabývat otázkou poměrování dovednostního prvku a prvku náhody ve vztahu k výsledku hry. Provozovatelé karetních turnajů ve hře Texas Hold'em byli toho názoru, že dovedností složka v případě této karetní hry doslova „*dominuje ve zdrcující míře*“³³³ vůči prvku náhody, v důsledku čehož nemělo být provozování této hry ve formě turnaje podřazen pod režim ZOLO. Ani tento přístup nebyl ze strany příslušných správních orgánů akceptován, v důsledku čehož bylo pořádání takovýchto karetních turnajů bez příslušných povolení³³⁴ považováno rovněž za naplnění skutkové podstaty jiného správního deliktu dle § 48 odst. 1 písm. c) ZOLO. NSS v rámci rozsudku ze dne 21.8.2014, čj. 9 Afs 150/2013 – 79 pak v této souvislosti tento závěr příslušných správních orgánů potvrdil, když uvedl, že „*Zákon o loteriích nikde nevymezuje, jaké procento náhody musí být ve hře zastoupeno, aby šlo ještě o loterii nebo jinou podobnou hru. Není stanoveno, zda se má míra náhody vyskytovat v převažující nebo v podstatné míře. Zcela jistě však náhoda musí být ve hře přítomna, a to v míře nezanedbatelné.*“ Tímto svým rozhodnutím pak NSS ukončil vleklé

³³¹ Dle § 4 odst. 3 ZOLO je se provozováním loterií a jiných podobných her rozumí „*činnost směřující k uvedení loterií a jiných podobných her do provozu, včetně zprostředkovatelských, organizačních, finančních, technických a dalších služeb souvisejících se zajištěním provozu těchto her a jejich řádné ukončení a vyúčtování. Provozováním loterií se také rozumí vykonávání všech dalších činností, které provozovatelé ukládají jiné právní předpisy.*“

³³² NSS v této souvislosti vytváří v rámci rozsudku ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 As 207/2018-32 pro tyto subjekty velice přílehavý pojem „*provozovatel v ekonomickém smyslu*“, který přesně vystihuje postavení pronajímatelů nelegálních zařízení či jiných subjektů aktivně zajišťujících jejich provozování (viz bod 44 tohoto rozsudku).

³³³ Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2014, čj. 9 Afs 150/2013-79, bod 10.

³³⁴ Na základě ZOLO ve znění účinném od 1.1.2012 bylo s ohledem na obligatorní provozování všech karetních turnajů v prostoru kasina pro řádné provozování karetních turnajů nutné získat povolení k provozování sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) ZOLO a dále také povolení k provozování samotných karetních turnajů dle § 2 písm. m) bod 1 ZOLO.

diskuze ohledně povahy hry Texas Hold'em a dalších pokerových variant z pohledu jejich (ne)podřazení pod právní režim hazardních her.³³⁵

Jakkoliv oba výše uvedené příklady pokusů o obcházení regulace hazardních her s odkazem na převažující míru vědomostí či dovedností účastníka nad prvkem náhody vedly v rámci ZHH k úpravě definice hazardních hry v tom směru, aby lépe předcházela podobným pokusům o ospravedlnování neoprávněného provozování hazardních her ve fyzickém prostředí, je nutno přiznat, že slibovaný účinek v podobě zejména efektivnější eliminace nelegálních kvízomatů tato legislativní změna nepřinesla. Definice hazardní hry dle ustanovení § 3 odst. 1 ZHH již totiž obsahuje vyjádření míry, s jakou se náhoda či neznámá okolností musí podílet na výsledku hry. Tato míra byla zákonodárcem stanovena tak, že náhoda či neznámá okolnost musí o výhře či prohře sázejícího rozhodovat „*zcela nebo zčásti*“. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení pak svým obsahem zcela jednoznačně odkazuje na výše citované rozhodnutí NSS ve věci karetního turnaje ve hře Texas Hold'em, když je zde výslovně uvedeno, že pro podřazení určité hry pod režim ZHH je rozhodující, aby podíl náhody v příslušné hře měl určitou váhu (nebyl zanedbatelný) a musel ovlivňovat výsledek hry, přičemž prvek náhody musí být vždy posuzován z pohledu hráče a nikoliv tedy např. z pohledu technické konfigurace zařízení využívaného k provozování dané hry. V této souvislosti jsou dle důvodové zprávy z působnosti ZHH vyjmuty toliko „*čistě vědomostní a znalostní hry, u nichž se na jejich výsledku jakkoliv nepodílí prvek náhody*.“³³⁶ Takovéto nové pojetí hazardních her se z pohledu postihu nelegálního hazardu jeví jako dostačující v případě karetních turnajů v různých variantách pokeru, a to nejen s ohledem na skutečnost, že v rámci těchto turnajů dochází k nezpochybnitelné kombinaci náhody a určité dovednosti samotného sázejícího. V souvislosti s provozováním herních zařízení typu kvízomatů však i přes tuto novou definici hazardní hry dochází k tomu, že se provozovatelé těchto herních zařízení i nadále pokoušejí přesvědčit orgány celní správy o tom, že jimi provozovaná zařízení ve skutečnosti umožňují provozování toliko vědomostních soutěží, u nichž hráč kontroluje veškeré herní procesy.³³⁷ I přes změnu právní úpravy však stanovisko správních orgánů zůstalo v tomto ohledu neměnné a nadále je provozování těchto typů herních zařízení považováno za obcházení zákonné regulace, které naplňuje skutkovou podstatu hazardního

³³⁵ NSS v této souvislosti spatřoval jako zásadní okolnost rozhodující o výhře či prohře samotné úvodní rozdání karet, což je dle jeho závěru okolnost zcela závislá na náhodě, Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2014, čj. 9 Afs 150/2013-79, bod 25.

³³⁶ Viz Důvodová zpráva k ustanovení § 3 odst. 1 ZHH, dostupná na www.psp.cz.

³³⁷ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 10.12.2019, čj. 44024-3/2019-900000-31.

přestupku dle § 123 odst. 1 psím. b) ZHH.³³⁸ Správní orgány pak při odůvodnění tohoto svého přístupu hledají oporu mimo jiné i ve výše citovaném znění důvodové zprávy k ustanovení § 3 odst. 1 ZHH, které např. dle názoru GŘC „*dává logický a vcelku jednoduchý návod na rozlišování her, které jsou hazardními hrami ve smyslu ustanovení § 3 zákona o hazardních hrách, a které nejsou; pokud sázející vloží do hry vklad (sázku), jehož návratnost není zaručena (existuje tedy možnost prohry vkladu) a na výsledku se podílí alespoň zčásti prvek náhody (výsledek nelze dopředu předjímat), jedná se o hru hazardní ve smyslu zákona o hazardních hrách.*“³³⁹ Tento přístup je potvrzován i ze strany správních soudů, které v souvislosti s provozováním nelegálních herních zařízení „vědomostního typu“ v režimu regulace dle ZHH uvádějí, že „*prohlášení příslušného zařízení za vědomostní kvíz ještě neznamená, že se ve skutečnosti nemůže jednat o hazardní hru podle zákona o hazardních hrách*“,³⁴⁰ přičemž ve vztahu k posuzování vztahu náhody a vědomostního prvku pak výslovně stanovují, že „*jediným objektivním přístupem, jak náhodu posuzovat, je nalézat ji všude tam, kde nehraje nezanedbatelnou roli. Náhoda se neshledává u soutěží, které jsou založeny zcela na vědomosti či na výkonu hráče a při kterých hráč má výsledek hry zcela ve svých rukou.*“³⁴¹ Jako velmi pozitivní opatření v boji proti nelegálně provozovaným herním zařízením pak spatřují skutečnost, že orgány celní správy plynule navázaly na předchozí praxi dle ZOLO spočívající v postihu podnikajících fyzických osob, které umožňují jejich umístění ve svých provozovnách a svou činností zajišťují jejich obsluhu. Orgány celní správy v tomto směru zcela po právu odkazují na výše uvedenou argumentaci vyplývající zejména z rozsudku NSS ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 As 207/2018-32, čímž zajišťují právní kontinuitu, která je v tomto případě zcela na místě, neboť v této souvislosti zůstala právní úprava prakticky beze změny.³⁴²

Vedle neoprávněně provozovaných hazardních her ve fyzickém prostředí pochopitelně dochází k tomuto deliktnímu jednání i v oblasti internetových her. Pro pachatele nelegálního provozování hazardních her ve fyzickém prostředí je s ohledem na výše uvedené skutečnosti typické, že se snaží vyhnout postihu ze strany příslušných správních orgánů prostřednictvím obcházení zákonného vymezení hazardních her s odkazem na dovednostní či vědomostní

³³⁸ V této souvislosti viz také GREGOR, Jan. Neoprávněně provozování hazardní hry v aplikační praxi – přestupek nebo trestný čin? In: *COFOLA 2019 Část III. – Uzavřenost vs. interaktivita trestního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 120 - 138. ISBN 978-80-210-9390-4.

³³⁹ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 10.12.2019, čj. 44024-3/2019-900000-31.

³⁴⁰ Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27.4.2018, čj. 30 Af 19/2017 – 60.

³⁴¹ Tamtéž.

³⁴² Viz rozhodnutí GŘC ze dne 31.1.2020, čj. 6940/2020-900000-312.

prvek, resp. přenesením odpovědnosti na subjekty, které po právní stránce nejsou provozovateli, ale na provozování těchto herních zařízení se aktivně podílejí. V případě nelegálních internetových her jejich provozovatelé zpravidla žádných takovýchto „úhybných manévrů“ nevyužívají, jelikož jejich hlavní devizou vůči správnímu postihu je skutečnost, že tuto svou činnost provozují na území jiného státu, než ve kterém mají své sídlo. Tento přístup provozovatelů nelegálních internetových her vyplývá primárně z teritoriální neohraničitelnosti internetu, v jejímž důsledku není fakticky možné vázat tok dat na státní hranice států.³⁴³ S ohledem na tuto teritoriální neohraničitelnost internetu a poměrně omezené možnosti vymáhání práva vůči subjektům usazeným v zahraničí by se mohlo na první pohled zdát, že jednotlivé státy jsou prakticky bezmocné vůči nelegálně provozovaným internetovým hrám. Ve snaze zabránit takovému katastrofickému scénáři se celá řada národních právních řádů, přičemž tuzemský není v tomto směru výjimkou, opírá o tzv. „*effect based doctrine*“³⁴⁴, tj. zásadu, na jejímž základě mají státy pravomoc regulovat veškeré události, jejichž následky se promítají na jeho území, přičemž těmito následky se v případě nelegálních internetových her myslí primárně závažná rizika vyplývající z účasti občanů tohoto státu na těchto neregulovaných hrách.

Pokud jde o postih nelegálně provozovaných internetových her v režimu ZOLO do 31.12.2016, pak možnosti příslušných správních orgánů byly ve vztahu k pachatelům těchto deliktů se sídlem mimo území ČR v tehdejší době omezené hned z několika již výše naznačených důvodů. Předně je nutno znovu uvést, že ZOLO zcela explicitně umožňoval provozování loterií a jiných podobných her pouze společnostem se sídlem na území ČR,³⁴⁵ v důsledku čehož byl provozovatelům se sídlem v jiných členských státech EU odepřen přístup na tuzemský trh s hazardními hrami, a to bez jakýchkoliv důvodů obecného zájmu odůvodňujících tento přístup, jenž byl v rozporu s článkem 56 SFEU. Tento závěr ostatně potvrdila i samotná Evropská komise, která s Českou republikou zahájila formální řízení o porušení smluv dle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie, a to právě pro tento nijak neodůvodněný požadavek sídla na území České republiky.³⁴⁶ Za této legislativní situace bylo jen velmi obtížně představitelné přistoupit ke správnímu či jinému postihu nelegálních

³⁴³ Viz BOHÁČ, Radim, ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Regulace online hazardních her v České republice – nový zákon z české i světové perspektivy*. Daně a finance. 2016, 4. 10-17. ISSN 1801-6006.

³⁴⁴ DIXON, Martin. *Textbook on International Law*. 6th edition. New York: Oxford University press, 2007, s. 142-153. ISBN 978-0199208180.

³⁴⁵ Viz např. ustanovení § 1 odst. 7 ZOLO, na jehož základě mohl provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry „být jen právnická osoba se sídlem na území České republiky.“

³⁴⁶ Blíže viz kapitola 3.2.2.1 této práce.

provozovatelů z jiných členských států EU, neboť tito by mohli velice snadno argumentovat závěry SDEU, dle nichž členský stát není oprávněn postihovat, ať už prostřednictvím norem trestního či správního práva, nelegální provozovatele internetových her, pokud národní právní řád zakládá nepřipustné porušení volného pohybu služeb dle primárního práva EU.³⁴⁷ Zohledníme-li dále také skutečnost, že příslušné dozorové orgány s ohledem na dobu vzniku ZOLO a k jeho nedostatečné zákonné úpravě nedisponovaly prakticky jakýmkoliv nástroji, jejichž prostřednictvím by bylo možné efektivně čelit nelegální nabídce internetových her (např. blokace internetových stránek či blokace plateb), není příliš překvapivé, že do doby nabytí účinnosti ZHH nebylo nelegální provozování internetových her jakkoliv postihováno.

Změna zákonné úpravy znamenala výrazný posun ve vztahu k správnímu postihu nelegálních internetových her. Na základě ZHH totiž došlo nejen k odstranění jakýchkoliv překážek pro efektivní postih zahraničních provozovatelů stanovených na základě judikatury SDEU, jelikož okruh subjektů, které mohou legálně provozovat hazardní hry byl rozšířen rovněž o subjekty se sídlem v jiných členských státech EU či ve státech, které jsou smluvními stranami Dohody o EHP, ale zároveň došlo i k zavedení dalších opatření proti omezení nelegální nabídky internetových her v podobě blokace příslušných internetových stránek či blokace plateb spojených s jejich provozováním. Z pohledu uplatnění správněprávní odpovědnosti za neoprávněné provozování internetových her pak významnou změnu představuje explicitní vymezení, jakou internetovou hru je vůbec možné považovat za provozovanou na území ČR, přičemž na základě ustanovení § 2 odst. 2 ZHH se jí rozumí internetová hra, která je „i jen z části zaměřena nebo cílena mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území České republiky.“ Toto ustanovení je tak konkrétním promítnutím výše uvedené zásady „*effect based doctrine*“, která je tak v rámci tuzemské regulace internetových her aplikována nikoliv jako ochrana občanů ČR, ale jako ochrana všech osob, které mají na našem území své bydliště.³⁴⁸

Explicitní definice internetové hry provozované na území ČR má svůj význam zejména z pohledu vymezení skutku, jehož prostřednictvím měla být naplněna skutková podstata příslušného hazardního přestupku, kdy je MF povinno prokázat, že provozovatel prostřednictvím konkrétních internetových stránek nejenže provozoval hazardní hru ve

³⁴⁷ Viz rozsudek SDEU ze dne 22.června 2017 ve věci Unibet International, C-49/16, bod 51 nebo rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Pflieger a další, C-390/12, bod 64. Blíže k této otázce viz kapitola 7.1 této práce.

³⁴⁸ V souvislosti s pojmem „bydliště“ je pak možné odkázat na ustanovení § 80 NOZ, které jej definuje jako místo, kde se osoba „zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale“. Použitím tohoto termínu pak zákonodárce měl patrně v úmyslu chránit před nelegálními internetovými hrami všechny osoby, které se trval zdržují na území ČR, a to bez ohledu na jejich státní příslušnost.

smyslu ustanovení § 3 ZHH, ale zároveň, že touto svou činností cílil, nikoliv nutně výlučně, na fyzické osoby, které mají bydliště na území ČR. Pokud jde o skutečnosti, jejichž prostřednictvím je možné prokázat naplnění této druhé zmiňované podmínky, pak MF v rámci své rozhodovací praxe za tyto skutečnosti považuje např. že příslušná internetová stránka je provozovaná v českém jazyce, že provozovatel bez jakéhokoliv omezení umožňuje založení uživatelského konta osobám s bydlištěm na území ČR nebo že provozovatel umožňuje zaplacení sázky v české měně.³⁴⁹ S těmito závěry se plně ztotožňuji, neboť takovéto funkcionality internetových stránek s hazardními hrami jednoznačně prokazují připravenost provozovatele poskytovat služby česky hovořícím fyzickým osobám, u kterých se dá objektivně předpokládat, že s největší pravděpodobností budou mít bydliště právě na území ČR.

Jak jsem již opakovaně uvedl výše, regulace ZHH rozšířila významným způsobem okruh subjektů, které mohou legálně provozovat internetové hry na území ČR s tím, že ZHH nečiní jakékoliv rozdíly mezi provozovatelem se sídlem v ČR či v jiném členském státě EU, resp. státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP. I přes tuto skutečnost je základní obrana nelegálních provozovatelů se sídlem v některých z těchto zemích budována na základě údajně diskriminačních podmínek pro subjekty usazené mimo území ČR. Z rozhodnutí MF ze dne 12.6.2018, č.j. MF-13974/20173404-14 pak vyplývá, že obviněný subjekt se sídlem na Gibraltar, tj. tehdy ještě stále na území EU, považuje tuzemskou úpravu za diskriminační. Tato diskriminace pak podle obviněného subjektu spočívala primárně v tom, že prostřednictvím ZHH bylo českým provozovatelům umožněno pokračovat v provozování i po nabytí účinnosti ZHH, a dále v tom, že ZHH podmiňuje získání základního povolení požadavky na průhlednou vlastnickou strukturu, na prokázání bezúhonnosti či na povinné složení kauce, což mají být dle obviněného subjektu podmínky zvýhodňující tuzemské provozovatele.³⁵⁰ Je zjevné, že tato účelová argumentace nemohla být ze strany MF v žádném případě akceptována, neboť obsah uvedených podmínek je zcela identický pro každého žadatele o vydání základního povolení k provozování internetové hry, a to bez ohledu na stát, na jehož území má sídlo (pochopitelně s výjimkou tzv. třetích zemí, v jejich případě zákon zakazuje, aby subjekty tam usazené mohly na našem území legálně provozovat hazardní hry). Obecně lze shrnout, že nové podmínky pro získání povolení dle ZHH odpovídají i principům vymezeným v judikatuře SDEU, neboť se zcela nesporně jedná o podmínky založené na

³⁴⁹ Viz např. rozhodnutí MF ze dne 4.5.2017, č.j. MF-13838/2017/3404-4.

³⁵⁰ Viz rozhodnutí MF ze dne 12.6.2018, č.j. MF-13974/20173404-14, s. 9 – 10.

objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, které zároveň orgánům veřejné moci omezují jejich posuzovací pravomoci tak, aby bylo zabráněno jejich svévolnému použití.³⁵¹ Na druhé straně však nelze upřít výše uvedené argumentaci jistou míru relevantnosti, a to zejména ve vztahu obsahu regulačních podmínek dle jiných právních předpisů, které svým obsahem bezprostředně dopadají na provozování internetových her. Konkrétně mám pak na mysli podmínky identifikace hráče dle AML zákona, z nichž jednoznačně vyplývá, že provozovatel by měl primárně identifikovat hráče na základě jeho fyzické přítomnosti.³⁵² Takováto podmínka zcela nepochybně zvýhodňuje tuzemské provozovatele internetových her, kteří zpravidla disponují na území ČR i kamennými provozovny, nicméně toto zvýhodnění je velmi silně relativizováno alternativními možnostmi identifikace hráče dle příslušných ustanovení AML zákona.³⁵³

Vedle uplatnění správní odpovědnosti nelegálních provozovatelů internetových her je samostatnou otázkou dobytost uložených pokut, které jsou velmi často ukládány až na samotné hranici horní sazby stanovené dle ZHH.³⁵⁴ Z údajů zveřejněných MF pak vyplývá, že k 6.2.2019 byly provozovatelům nelegálních internetových her uloženy pokuty v souhrnné výši celkem 705 090 000 Kč, přičemž k zaplacení bylo 115 090 000 Kč, tj. něco málo přes 16 %.³⁵⁵ Do uvedené statistiky se pochopitelně významně promítá skutečnost, že pachatelé neoprávněného provozování internetových her jsou subjekty usazené mimo členské státy EU či Dohody o EHP.³⁵⁶ Tyto subjekty jsou si pochopitelně vědomy toho, že uložená sankce bude ze strany tuzemských správních orgánů jen velmi obtížně vymahatelná. Z tohoto hlediska je pak nutné hodnotit jednoznačně pozitivně, že ZHH upravuje i další nástroje, jejichž prostřednictvím je možné omezovat nelegální nabídku internetových her na území ČR, a to zejména blokaci internetových stránek, jejichž prostřednictvím jsou tyto hry provozovány.³⁵⁷

Oproti nelegálně provozovaným hrám ve fyzickém prostředí lze ve vztahu

³⁵¹ Viz rozsudek SDEU ve věci Ince, C-336/14, bod 55.

³⁵² Op.cit.¹⁵⁶, podrobněji k tomuto viz kapitola 3.2.2.2 této práce.

³⁵³ V této souvislosti mám na mysli zejména možnost zprostředkované identifikace nebo převzetí identifikace dle ustanovení §§ 10 a 11 AML zákona, které umožňují provádění identifikaci hráče i bez jeho fyzického kontaktu se zástupcem provozovatele. V tomto ohledu také viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.12.2020, č.j. 14 Af 50/2019 – 77, bod 82.

³⁵⁴ Blíže k tématu ukládání pokut viz kapitola 5.5.1 této práce.

³⁵⁵ Viz Prezentace MF „Regulace hazardu v ulicích i na internetu – Aktuální výzvy a vyhodnocení nové regulace v souvislostech“ ze dne 6.2.2019, dostupná na (online cit. 12.3.2021) https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Prezentace_2019-02-06_Regulace-hazardu-v-ulicich-i-na-internetu_v02.pdf

³⁵⁶ Viz např. rozhodnutí MF ze dne 8.10.2018, č.j. MF-24310/2018/3404-3 nebo ze dne 4.5.2017, č.j. MF-13838/2017/3404-2, na jejich základě byl uznán vinným ze spáchání hazardního přestupku dle § 123 odst. 1 písm. b) ZHH subjekt usazený na karibském ostrově Curaçao.

³⁵⁷ Konkrétní důkaz fungování blokace internetových stránek je možné nalézt např. po zadání URL adresy www.1xbet.com. Blíže k podobě blokace internetových stránek viz kapitola 4.3.3 této práce.

k neoprávněnému provozování internetových her shledat v praktické rovině i rozšíření subjektů, které tuto činnost páchají. Jakkoliv totiž v případě provozování nelegálního hazardu ve fyzickém prostředí nebyl doposud zaznamenán případ, že by takovýto hazardní přestupek spáchala nepodnikající fyzická osoba, v případě regulace internetových her jsou již evidovány konkrétní případy, kdy se fyzická osoba aktivně dopouštění jednání naplňujícího skutkovou podstatu hazardního přestupku dle § 122 odst. 1 písm. b) ZHH. V této souvislosti pak uvádím jako příklad neoprávněné provozování internetové loterie prostřednictvím internetové stránky (sociální sítě) www.facebook.com, jejímž principem bylo slosování předem stanovené číselné řady, kdy si účastníci mohli vsadit na jedno číslo a v této souvislosti uhradit vklad. V rámci nijak nekontrolovaného slosování pak je vybráno jedno číslo, které vyhrává zpravidla věcnou výhru.³⁵⁸ I přesto, že by se na první pohled mohlo zdát, že tato forma loterie označovaná také jako „dipování“ nevykazuje prakticky žádnou míru společenské škodlivosti, je nutné mít na paměti zejména to, že se jedná de facto o zcela běžnou loterii naplňující všechny zákonné znaky hazardní hry, jelikož vykazuje všechny povinné znaky, a to vklad, náhodu rozhodující o výhře či prohře a výhru. Dále je nutné vzít v potaz, že provozovatel dipování zpravidla nezajišťuje pouze jednorázové slosování, ale naopak velmi často organizuje více podobných loterií v rámci výše citované či jiné sociální sítě.³⁵⁹ Společenská škodlivost tohoto jednání je pak dle mého názoru dána už jen tím, že se jedná de facto o „domácí“ provozování hazardních her, které nejenže nesplňuje jakékoliv technické podmínky stanovené dle ZHH, ale představuje i významné riziko z pohledu ochrany osob mladších 18 let, jelikož provozovatel takovéto domácí loterie nedisponuje žádnými nástroji, jejichž prostřednictvím by mohl ověřit věk a totožnost účastníků. V tomto směru pak souhlasím s pohledem MF, které ve vztahu ke společenské škodlivosti (nejen) této formy nelegálního provozování internetových her vychází ze závěru ÚS, který v rámci svého nálezu ze dne 14.2.2017, č.j. Pl. ÚS 28/16 uvedl, že provozování internetových her je obecně obtížněji kontrolovatelné a ve své podstatě *„nebezpečnější, a to již jen tím, že k internetovým hrám při absenci účinné regulace lze připojit v podstatě odkudkoli, mohou se jich účastnit snadno i děti nebo patologičtí hráči.“* Tento názor ÚS podlé mého názoru zcela přesně odpovídá základním rizikům, která jsou obecně spojena s nelegálním provozováním internetových her, jelikož v jejich rámci je prakticky vyloučena jakákoliv kontrola regulačních podmínek, což obecně platí nejen pro provozování internetových her v nadnárodním měřítku korporacemi, jejichž akcie jsou

³⁵⁸ Blíže k tomuto příkladu provozování nelegální internetové loterie viz rozhodnutí MF ze dne 12.7.2018, č.j. MF-35282/2017/3403-16.

³⁵⁹ Tamtéž.

kótované na burzách po celém světě, ale rovněž i pro na první pohled zcela neškodné provozování loterie o věcné ceny.

5.3.2. Porušování podmínek základního povolení a herního plánu

Skutková podstata dalšího obecného hazardního přestupku, kterému se chci v této práci blíže věnovat, je vymezena na základě ustanovení § 123 odst. 1 písm. c) ZHH a na jejím základě se dopustí přestupku právnická nebo podnikající fyzická osoba, která „*provozuje hazardní hru v rozporu s podmínkami jejího řádného provozování stanovenými v základním povolení, schváleným herním plánem nebo provozuje hazardní hru prostřednictvím jiného modelu technického zařízení, než jaký byl v základním povolení schválen.*“ V následující části se budu věnovat primárně dvěma možným způsobům, kterými může provozovatel tuto skutkovou podstatu naplnit, a to porušení podmínek vyplývajících zejména ze základního povolení vydaného MF a porušení herního plánu, který je schvalován MF a jako takový tvoří nedílnou součást základního povolení.³⁶⁰

Nejprve mám v úmyslu se věnovat porušování podmínek stanovených v rámci základního povolení. Tyto podmínky je MF oprávněno stanovit ve vztahu k provozování každého druhu hazardních her, jehož provozování je podmíněno vydáním základního povolení. Samotné zákonné zmocnění MF k vymezení takovýchto podmínek je dle mého názoru velmi obecné, neboť ZHH v příslušném ustanovení § 87 odst. 2 uvádí, že MF v základním povolení „*stanoví podmínky provozování*“. Takto široce formulované zmocnění ke stanovení podmínek provozování v sobě skrývá riziko, že takto stanovené podmínky budou provozovateli ukládat povinnosti nad rámec samotného zákona. Smyslem těchto podmínek vymezených v rámci tzv. vedlejších ustanovení příslušného základního povolení by přitom mělo být primárně pouze konkretizovat či v přiměřeném rozsahu doplňovat povinnosti, které provozovateli vyplývají ze ZHH, popř. z dalších právních předpisů nižší právní síly (např. Technická či Reportovací vyhláška). V praxi však dochází k tomu, že MF využívá podmínky povolení nejen k tomu, aby upřesnila způsob plnění zákonných povinností (viz dále k plnění oznamovací povinnosti při zahájení provozování), ale rovněž k tomu, aby prostřednictvím podmínek v základním povolení zajistilo vymahatelnost určitých povinností, které by jinak provozovatel nebyl povinen plnit.³⁶¹ Stejně tak MF zajišťuje prostřednictvím podmínek

³⁶⁰ Tento závěr vyplývá nejen z ustanovení § 87 odst. 2 ZHH.

³⁶¹ Příkladem takového podmínky nahrazující neúčinné či právně nevymahatelné ustanovení ZHH může podmínka upravující náležitosti spojené s nastavením či změnou sebeomezujících opatření, kdy příslušnou zákonnou úpravu v § 14 ZHH nejsou provozovatelé povinni dodržovat, a to na základě ustanovení § 137 odst. 1 ZHH. Viz výrok V. odst. 10 rozhodnutí MF ze dne 12.9.2018, č.j. MF-14514/2018/34-12.

povolení vymahatelnost povinností vyplývajících z Technické či Reportovací vyhlášky, jejichž porušení by s ohledem na absenci příslušné skutkové podstaty nebylo možné de facto nijak sankcionovat.³⁶² Mimo tyto podmínky provozování, jejichž zařazení do základního povolení je vynuceno legislativní nedůsledností však MF stanovuje i takové podmínky, které již postrádají takřka jakoukoliv spojitost s povinnostmi, které vyplývají přímo ze ZHH. Příkladem takovéto podmínky může být např. povinnost provozovatele zajistit, že „*Od zahájení provozu kasina musí být prostor schválen k tomuto účelu užívání příslušným stavebním úřadem v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.*“³⁶³ Jakkoliv je pochopitelná snaha MF o zajištění toho, aby v tomto případě živé hry byly provozovány v prostorech, které jsou za tím účelem zkolaudovány příslušným stavebním úřadem, představuje tato podmínka z mého pohledu překročení hranic vymezených na základě ZHH, jelikož tento zákon v žádném ze svých ustanovení otázku účelu užívání prostor, které jsou využívány jako herní prostory, nijak neupravuje a nestanovuje v tomto směru ani žádnou obecnou povinnost. Z pohledu správního trestání pak vyvstává otázka sankcionovatelnosti případného porušení této podmínky, neboť tato postrádá jakoukoliv hmotněprávní oporu v ustanovení ZHH a opírá se patrně pouze o praktické zkušenosti dozorčích orgánů.

Tento hazardní přestupek patří mezi nejpřísněji trestané hazardní přestupky, jelikož správní orgán může za porušení podmínek provozování stanovených v příslušném povolení či v herním plánu uložit pokutu až do výše 50 milionů Kč. V této souvislosti je nutné se zabývat otázkou, zda-li případné porušení všech podmínek v rámci povolení či herního plánu dosahuje takového stupně společenské škodlivosti, aby za ně hrozila pokuta v takto extrémní výši. Tato otázka nabývá na své relevantnosti dále s ohledem na skutečnost, že zejména v rámci herního plánu se často objevují takové podmínky, které jsou přitom již součástí ZHH či jiných právních předpisů. Jedním z příkladů tohoto „duplikování“ regulačních podmínek může být povinnost provozovatele technické hry přerušit účastníkovi účast na technické hře po uplynutí 120 minut, a to na dobu nejméně 15 minut. Tato povinnost nejenže vyplývá z ustanovení § 50 odst. 3 ZHH, ale zároveň je často uvedena i v rámci herních plánů k provozování technické hry.³⁶⁴ Vzhledem k tomu, že ZHH umožňuje správnímu orgánu

³⁶² Viz Ve vztahu k Technické vyhlášce lze odkázat na výrok V. písm. a) odst. 5 rozhodnutí MF ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-75, ve vztahu k Reportovací vyhlášce pak na výrok IV. odst. 40 a 41 rozhodnutí MF ze dne 26.4.2019, č.j. MF-42771/2016/34-35.

³⁶³ Viz např. výrok IV. odst. 12 rozhodnutí MF ze dne 26.4.2019, č.j. MF-42771/2016/34-35.

³⁶⁴ Viz bod 3.5. Herního plánu společnosti Multigate a.s. dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.betorplus.cz/uploads/media/default/0001/01/2143a5f87195cd6c4b09356f70bd93934d16dc72.pdf>

uložit za porušení zákonné verze této povinnosti pokutu do 500 tisíc Kč³⁶⁵, je zřejmé, že tímto dublováním podmínek může dojít k poměrně výraznému navyšování společenské škodlivosti některých hazardních přestupků, které se v tomto případě projevuje stonásobným navýšením horní hranice případné pokuty. Klíčová otázka je pak nasnadě. Jakým způsobem by měly příslušné orgány postihovat např. výše uvedené nepřerušeni účasti na technické hře 120 minutách účasti na tomto druhu hazardní hry, resp. jakou skutkovou podstatu bude toto jednání naplňovat? V uvedeném příkladě by tak pachatel svým skutkem naplnil znaky skutkové podstaty dvou hazardních přestupků, a to dle ustanovení § 123 odst. 1 písm. c) ZHH a rovněž dle § 123 odst. 2 písm. t) ZHH. Z mého hlediska se jedná o příklad tzv. zdánlivého souběhu,³⁶⁶ v jehož rámci je vyloučen jednočinný souběh s ohledem na skutečnost, že obecný hazardní přestupek vztahující se k porušování herního plánu má subsidiární povahu ke skutkové podstatě hazardního přestupku, který postihuje porušení § 50 odst. 3 ZHH. Pro tento svůj závěr nalézám oporu v nálezu ÚS ze dne 22.4.2008, č.j. Pl. ÚS 35/06, který obdobný vztah dovozoval mezi tehdejšími přestupkem proti pořádku v územní samosprávě a přestupkem proti veřejnému pořádku dle ZOP.³⁶⁷ I přesto, že ÚS tento svůj pohled aplikuje ve vztahu k oprávnění územní samosprávy k tvorbě samostatných skutkových podstat, resp. k podřazování určitého jednání pod jinou skutkovou podstatu, než jaká je pro toto jednání stanovena přímo zákonem, jsou tyto závěry beze zbytku použitelné i na správní trestání v případě duplikovaných regulačních podmínek provozování hazardních her. MF jakožto správní orgán příslušný k vydání základního povolení a ke stanovení podmínek provozování hazardních her totiž tímto duplikováním zákonných povinností v konečném důsledku mění rozhodnutí zákonodárce ohledně společenské nebezpečnosti určitého protiprávního jednání. Mimo to jsem přesvědčen, že skutečnost, že určitá podmínka je duplicitně uvedena ať už v herním plánu či v podmínkách základního povolení, by za žádných okolností neměla vést k uplatňování správní odpovědnosti za porušení této duplicitní podmínky. Z mého pohledu totiž tyto duplicitní podmínky plní spíše funkci informační, než že by jejich prostřednictvím byla provozovateli ukládána zvláštní povinnost. S ohledem na výše uvedené skutečnosti jsem tak přesvědčen, že by správní orgány měly vždy postihovat pouze porušení primární povinnosti vyjádřené v rámci textu zákona.

I přes to, že tento můj názor nepřímo potvrzuje i rozhodovací praxe orgánů celní

³⁶⁵ Viz ustanovení § 123 odst. 2 písm. u) ve spojení s § 123 odst. 8 písm. c) ZHH.

³⁶⁶ Vymezení tohoto pojmu v rámci judikatury správních soudů je možno nalézt na např. v rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2008, č.j. 5 Afs 9/2008-328.

³⁶⁷ Viz nálezu ÚS ze dne 22.4.2008, č.j. Pl. ÚS 35/06 bod 23.

správy,³⁶⁸ existuje již judikatura správních soudů, která se k otázce správního trestání za porušení duplicitních podmínek provozování hazardních her v rámci základního povolení staví odlišně. Konkrétně pak vycházím z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24.6.2020, č.j. 14 Af 24/2019 – 47, v jehož rámci se tento správní soud zabýval případem, kdy MF uložilo pokutu provozovateli internetové technické hry za porušení podmínky základního povolení spočívající v povinnosti zveřejnit na internetové stránce, na níž je internetová hra provozována, čitelným a viditelným způsobem po celou dobu účasti účastníka hazardní hry celkový přehled čistých proher v internetové technické hře od aktivace uživatelského konta. Obsah této podmínky v příslušném základním povolení se pak identicky shoduje s podmínkou vyjádřenou v ustanovení § 49 odst. 2 ZHH, které se týká informační povinnosti v rámci technické hry provozované ve fyzickém prostředí. Na režim provozování internetových her je pak tato podmínka aplikovatelná s odkazem na ustanovení § 73 odst. 1 ZHH. Patrně s ohledem na vyšší míru právní jistoty však MF přikročilo k tomu, že obsah informační povinnosti dle § 49 odst. 2 ZHH promítlo jako podmínku provozování do základního povolení k internetové technické hře. Ve chvíli, kdy však příslušný provozovatel uvedenou informační povinnost nesplnil a na své internetové stránce nezveřejnil požadované údaje výše popsaným způsobem, rozhodlo MF o tom, že se tento provozovatel dopustil porušení právě podmínky základního povolení a tedy hazardního přestupku dle § 123 odst. 1 písm. c) ZHH a nikoliv ustanovení § 49 odst. 2 ZHH, jehož porušení naplňuje skutkovou podstatu hazardního přestupku dle § 123 odst. 2 písm. r) ZHH.³⁶⁹ Městský soud v Praze pak žalobu podanou proti rozhodnutí MF, kterým byl provozovatel uznán vinným z uvedeného přestupku, zamítnul s odůvodněním, že se „ztotožnil s žalovaným, že § 49 zákona o hazardních se vztahuje na hazardní hry provozované v provozovnách, zatímco žalovaný příslušnou povinnost včlenil do základního povolení na základě § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Žalobkyně měla danou informační povinnost v souladu s § 87 odst. 2 téhož zákona stanovenou ve svém základním povolení, a vzhledem k tomu, že ji svým jednáním porušila, dopustila se přestupku dle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách. Pro posouzení žaloby je přitom nerozhodné, zdali žalobkyně svým jednáním mohla naplnit též skutkovou podstatu přestupku dle § 123 odst. 2 písm. s) zákona o hazardních hrách, neboť pro soud je rozhodující, že napadenými

³⁶⁸ Tento můj názor potvrzuje i dosavadní rozhodovací praxe celní správy, kdy např. z rozhodnutí GŘC ze dne 24.10.2018, č.j. 55479-2/2018-900000-311 vyplývá, že v případě duplicitního uvedení podmínky týkající se oznamování o zahájení provozování technické hry v rámci základního povolení k provozování této hazardní hry, je vůči pachateli uplatňována správní odpovědnost právě z titulu porušení povinnosti vyplývající přímo ze ZHH a nikoliv až druhotně ze základního povolení.

³⁶⁹ Stejně jako ve výše uvedených příkladech tak i v tomto znamenalo podřazení jednání provozovatele pod uvedenou skutkovou podstatu navýšení horní hranice pokuty z 500 tisíc Kč na 50 milionů Kč.

rozhodnutími byla shledána vinnou z přestupku dle § 123 odst. 2 písm. c) zákona o hazardních hrách. Soudní přezkum se tudíž zaměřil na posouzení jejího jednání vstříc tomuto ustanovení zákona o hazardních hrách.³⁷⁰ Toto odůvodnění však osobně považuji za vnitřně rozporné. Pokud totiž Městský soud v Praze potvrdil, že povinnosti dle § 49 odst. 2 ZHH dopadají na provozování internetových technických her již z titulu ustanovení § 73 odst. 1 ZHH, pak v konečném důsledku MF nemuselo duplikovat tuto povinnost v rámci základního povolení k provozování internetové technické hry. Pokud tedy uvedená povinnost dopadala na provozování internetové technické hry na základě již samotného ustanovení § 73 odst. 1 ZHH, pak mělo MF a následně i příslušný soud posuzovat porušení uvedené informační povinnosti jako hazardní přestupek dle § 123 odst. 2 písm. r) ZHH.

Důsledkem přílišného propojování regulačních podmínek ze zákonné úpravy s podmínkami nastavenými v základním povolení či v herních plánech jednotlivých her pak může být vedle navýšení horní hranice sazby správní pokuty také situace, kdy v případě změny zákonné úpravy dojde sice ke zrušení určité zákonem stanovené povinnosti, nicméně bez změny základního povolení či herního plánu může být jednání v rozporu s takovouto podmínkou i nadále posuzované jako naplnění skutkové podstaty předmětného hazardního přestupku. Takovýto příklad je v dnešní době více než aktuální, a to s ohledem na zrušení diskutabilního ustanovení § 59 ZHH na základě novely ZHH č. 364/2019 Sb., které stanovovalo poměrně přísná omezení pro pořádání garantovaných karetních turnajů, tj. karetních turnajů, jejichž provozovatel garantuje účastníkům objem peněžních prostředků, o který se bude v rámci příslušného turnaje hrát, a to bez ohledu na to, kolik peněžních prostředků účastníci vloží do turnaje prostřednictvím vkladů.³⁷¹ I přes zrušení tohoto ustanovení bude nadále možné považovat provozování garantovaných turnajů bez vybrání vkladů ve výši 50 % předem stanovené minimální výše výhry za naplnění skutkové podstaty předmětného hazardního přestupku, a to s ohledem na skutečnost, že obsah zrušeného ustanovení § 59 ZHH je zpravidla jednou ze schválených podmínek provozování v herním plánu. V případě duplicitních podmínek v rámci herního plánu je takovýto postup poměrně pochopitelný, neboť herní plán je v konečném důsledku dokumentem provozovatele.³⁷² Jiná situace by však nastala v případě, že by se jednalo o duplicitu podmínek ZHH a základního

³⁷⁰ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24.6.2020, č.j. 14 Af 24/2019 – 47, bod 47.

³⁷¹ Na základě tohoto ustanovení byl provozovatel živé hry oprávněn provozovat garantované turnaje pouze pod podmínkou, že účastníci uhradí vklady odpovídající minimálně 50 % předem stanovené minimální výše výhry, a to před zahájením samotného turnaje.

³⁷² Vázanost provozovatele vlastním herním plánem pak vyplývá nejen z ustanovení ZHH, ale rovněž se jí věnuje i dřívější judikatura NSS, jak dokládá např. rozsudek ze dne 27. 9. 2006, čj. 1 Afs 121/2005-71.

povolení, a to např. pokud by v rámci ZHH došlo ke zkrácení či prodloužení lhůty na oznámení zahájení provozování.³⁷³ Takováto legislativní změna by do svého zohlednění v rámci příslušné podmínky základního povolení ovlivnila výkon správního trestání některým z následujících způsobů. Pokud by došlo v rámci ZHH k prodloužení této lhůty, tedy ke zpřísnění podmínek pro oznamování zahájení provozování, pak by provozovatel mohl zcela beztrestně činit toto oznámení ve lhůtě stanovené v základním povolení. Uplatnění případné správní odpovědnosti za porušení zákona by totiž bylo v kontrastu s presumpcí správnosti správních aktů, kterou ve vztahu k povolením k provozování hazardních her výslovně uplatnil i ÚS, když stanovil, že „*Dokud provozovatelé disponují platnými rozhodnutími Ministerstva financí, obec není oprávněna nerespektování obecně závazné vyhlášky sankcionovat vůči provozovatelům, neboť ti jednají v důvěře v existující a dosud platné akty státu (rozhodnutí o povolení vydaná Ministerstvem financí)*.“³⁷⁴ Zobecněním tohoto výroku ÚS pak s ohledem na nastíněný příklad docházím k závěru, že správní orgán by nemohl sankcionovat provozovatele, který by oznámil zahájení provozování hazardní hry v souladu s podmínkou v základním povolením, ačkoliv by toto oznámení bylo učiněno s platným a účinným zněním ZHH. V případě, že by naopak novelizací ZHH došlo ke zkrácení zákonné lhůty pro oznámení zahájení provozování, tj. ke zmírnění této zákonné podmínky, pak by dle mého názoru mohl provozovatel zcela legitimně využít příznivější zákonné úpravy, a to s ohledem na výše vymezený vztah mezi duplicitními podmínkami v rámci ZHH a v základním povolení či v herním plánu potvrzený rozhodovací praxí GRČ.

5.3.3. Poskytování výhod a přijímání nepeněžitého vkladu

Dalšími obecnými hazardními přestupky, kterým se chci podrobněji věnovat, jsou skutkové podstaty postihující provozovatele hazardních her za poskytování výhod v podobě potravin, nápojů, tabákových výrobků nebo povzbuzujících látek (viz § 123 odst. 1 písm. g) ZHH), resp. za přijímání nepeněžitých vkladů nebo sázek (viz § 123 odst. 1 písm. h) ZHH). Společným druhovým objektem těchto hazardních přestupků je poskytování bonusů, výhod či jiných „plnění“ poskytovaných účastníkům v souvislosti s jejich účastí na hazardních hrách. Poskytování těchto doprovodných plnění v souvislosti s provozováním hazardních her je omezeno na základě ustanovení § 7 odst. 3 a 4 ZHH, kdy první z těchto odstavců zakazuje

³⁷³ Dle ustanovení §§ 24, 34 a 70 ZHH vyplývá pro provozovatele příslušných druhů hazardních her povinnost oznámit zahájení provozování nejpozději 5 pracovních dnů před tímto zahájením. Tato podmínka je pak duplicitně uvedena v každém základním povolení, a to vždy s upřesněním, kterému orgánu a jakým způsobem má být toto oznámení učiněno, viz např. podmínka uvedená ve výroku V. písm. a) odst. 1 rozhodnutí MF ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-75.

³⁷⁴ Viz náleze ÚS ze dne 27.9.2011, č.j. Pl. ÚS 22/11, bod 38.

právě poskytování výhod v podobě potravin, nápojů, tabákových výrobků nebo povzbuzujících látek a druhý vylučuje přijímání nepeněžitých vkladů a sázek. Obě tato omezení, která byla do tuzemské regulace provozování hazardních her zavedena právě až s nabytím účinnosti ZHH, jsou primárně motivována snahou zákonodárce poskytnout účastníkům maximální možnou ochranu před stimuly, které by mohly vést k jejich nepřiměřené účasti na hazardních hrách. Samotný obsah těchto ustanovení v sobě skrývá řadu nejasností, a to např. kdy je poskytnutí potravin či nápoje skutečně považováno za výhodu nebo jakým způsobem je nutné interpretovat pojem nepeněžitý vklad či sázka.³⁷⁵

Tyto a další otázky se MF pokusilo vyjasnit prostřednictvím svého stanoviska ze dne 25.8.2017 k právní povaze jednotlivých plnění poskytovaných v rámci provozování hazardních her a v souvislosti s ním (dále jen „Stanovisko o bonusech“). V rámci tohoto stanoviska MF na modelových příkladech ukazuje, jaké typy bonusů (výhod) jsou z jeho pohledu v souladu s dotčenými ustanoveními ZHH, přičemž svou pozornost zaměřuje zejména na otázky spojené s vázaností poskytnutého bonusu na účast na hazardních hrách, s rozlišením mezi výhrou a vráceným vkladem, s ovlivněním výsledku či výše výhry apod. V obecné rovině lze závěry z tohoto stanoviska shrnout tak, že v případě, že provozovatel váže poskytnutí určitého plnění účastníkovi, ať už ve formě peněžitých prostředků či jiného plnění „věcného“ charakteru – např. zvláštní bonusové body, na jeho aktivní účast na jím provozovaných hazardních hrách, jedná se o nepovolený bonus porušující ustanovení § 7 odst. 4 ZHH. Dle názoru MF vyjádřeného v tomto stanovisku jsou takto poskytnuté peněžní prostředky či jiné věcné plnění pouhou slevou na provozovatelem poskytované služby (účast na hazardních hrách), kdy v okamžiku, kdy účastník chce tyto prostředky použít jako vklad či sázku do hazardní hry, nehradí tak de facto sázku ve smyslu ZHH, ale využívá pouze službu v podobě slevy, kterou mu poskytnul sám provozovatel.³⁷⁶ Ve vztahu k poskytování výhod v podobě potravin, nápojů a dalšího zboží uvedeného v ustanovení § 7 odst. 3 ZHH pak MF v rámci Stanoviska o bonusech pouze velmi obecně uvádí, že se jedná o nepovolenou výhodu, avšak bez jakéhokoliv určení kritérií pro posuzování, kdy je poskytnutí těchto produktů skutečně výhodou a kdy se jedná o jejich standardní prodej.

³⁷⁵ Na základě důvodové zprávy k ustanovení § 7 odst. 4 ZHH je tento pojem spojen zejména s hmotným majetkem, který by mohl účastník pod vlivem herní vášně vložit za nevýhodných podmínek do hry.

³⁷⁶ Viz např. bod 3.4.2 Stanoviska o bonusech, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2017/stanovisko-odboru-34-a-odboru-32-k-pravn-29437> [online] (cit 6.6.2020). Stejný názor zastává i J. Rajchl, viz RAJCHL, Jirí, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. Právní aspekty hazardních her. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 193. ISBN 978-80-7552-646-5

Důvodem, kvůli kterému jsem si dovolil tento stručný regulační exkurz, je primárně skutečnost, že výstupy ze Stanoviska o bonusech tvoří zejména ve vztahu k posuzování možného naplnění skutkové podstaty dle § 123 odst. 1 písm. h) ZHH z titulu přijímání nepeněžitých vkladů či sázek páteř argumentace MF či orgánů celní správy. Jak totiž vyplývá ze správní praxe MF v oblasti postihu protiprávního jednání při provozování internetových her, je poskytování bonusů, jejichž vyplacení je podmíněno „prosázením“ určitého objemu peněžních prostředků, zcela běžnou obchodní praktikou, jejímž prostřednictvím se provozovatelé snaží zatraktivnit své herní produkty. Zároveň nejsou tyto bonusy připisovány účastníkům na jejich uživatelská konta přímo ve formě peněžních prostředků, ale právě prostřednictvím jiných věcných plnění v podobě již zmiňovaných bonusových bodů, které následně účastník může použít jako sázku do hazardní hry. Z pohledu provozovatelů hazardních her však použití těchto bonusových bodů nepředstavuje sázku do hazardní hry, ale pouze jiné plnění zajištění účasti ve zvláštní spotřebitelské soutěži,³⁷⁷ popř. lze s těmito bonusovými body v rámci uživatelského konta volně nakládat a tyto body tak nejsou vázány, ani po své „přeměně“ na peněžní prostředky, na použití jako sázka do hazardní hry.³⁷⁸ Tyto a podobné argumentace jsou ze strany MF v rámci správní praxe poměrně důrazně odmítány právě s odkazem na obsah výše uvedeného stanoviska s tím, že ve vztahu ke konkrétní argumentaci provozovatelů hazardních her uvádí následující. Pokud jde o argumentaci ohledně toho, že bonusové body slouží pouze k účasti ve zvláštních spotřebitelských soutěžích, které nelze pro absenci prvku sázky považovat za hazardní hry, MF uvádí zejména to, že spotřebitelská soutěž je ze své definice dle § 2 odst. 1 písm. v) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, pořádaná v přímé souvislosti s nabídkou či propagací určité služby, avšak neměla by být s touto službou zaměnitelná, jelikož jinak by se jednalo o zjevné obcházení ZHH.³⁷⁹ Samotné účelové určení poskytnutých bonusových bodů pouze na účast na hazardních hrách, a to bez možnosti jejich volné směnitelnosti na peněžní prostředky, pak MF považuje s ohledem na právní teorii v oblasti finančního práva za nenaplnění definice peněžního prostředku, neboť tyto prostředky nejsou s ohledem na své účelové určení schopny plnit „*funkce všeobecného platebního prostředku směny (oběživa) a všeobecného prostředku plateb (platidla)*“. ³⁸⁰

Jakkoliv je možné s výše uvedenými závěry MF souhlasit, je z mého pohledu nutné

³⁷⁷ Viz rozhodnutí MF ze dne 11.10.2019, č.j. MF-5024/2019/3901-13

³⁷⁸ Viz rozhodnutí ministryně financí ze dne 11.11.2019, č.j. MF-5494/2019/3902-16

³⁷⁹ Viz rozhodnutí MF ze dne 11.10.2019, č.j. MF-5024/2019/3901-13

³⁸⁰ Viz rozhodnutí ministryně financí ze dne 11.11.2019, č.j. MF-5494/2019/3902-16

posuzovat vždy soulad určitého jednání s normou obsaženou v zákoně. V těchto případech pak považuji za velmi diskutabilní, zda-li dotčené ustanovení § 7 odst. 4 ZHH skutečně mělo sloužit k postihu poskytování prakticky veškerých plnění poskytovaných provozovatelem účastníkům v souvislosti s jejich účastí na hazardních hrách. V této souvislosti působí více než výmluvně výše citované znění důvodové zprávy k tomuto ustanovení, ze kterého je zřejmé, že smysl a účel tohoto ustanovení měl spíše jiný charakter. V tomto ohledu tak MF prostřednictvím Stanoviska o bonusech vytvořilo v jistém směru účelovou právní konstrukci založenou právě na ustanovení § 7 odst. 4 ZHH s tím, že prostřednictvím projednávání příslušného hazardního přestupku si v konečném důsledku vynucuje její závaznost. Jak bude uvedeno dále, tento postup není v oblasti regulace hazardních her výjimkou (viz zejm. kapitola 5.4.2.2 této práce). Stejně jako v případech níže uvedených příkladů jsem i v tomto případě přesvědčen o tom, že příslušné správní orgány by měly respektovat znění jednotlivých zákonných ustanovení a neuchylovat se k účelovým výkladům a konstrukcím, jejichž prostřednictvím se snaží nahradit či opravit nepřesné či zcela chybějící ustanovení příslušného zákona.

5.3.4. Jiné obecné hazardní přestupky

Do této subkategorie řadím hazardní přestupky spočívající především v porušení ustanovení spadajících do části první ZHH. Jedinou výjimku z tohoto kritéria pak představují pouze skutkové podstaty vymezené dle § 122 odst. 1 písm. c) a § 123 odst. 1 písm. f) ZHH, na jejichž základě se hazardního přestupku dopustí každý, kdo „*zpřístupňuje hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení nebo která nebyla řádně ohlášena, nebo napomáhá setkání za účelem pořádání takové hazardní hry s cílem získat pro sebe nebo jinou osobu majetkový prospěch z tohoto pořádání nebo setkání*“. Zbývající hazardní přestupky spadající do této subkategorie již vycházejí z jednotlivých ustanovení části první ZHH, přičemž vedle postihování obecných omezení dle ustanovení § 7 ZHH tvoří hypotézu skutkových podstat porušení ustanovení upravujících jazyk, jehož prostřednictvím musí být nejen účastníkům dostupné informace o hazardních hrách (dle § 9 ZHH se jedná pochopitelně o český jazyk), okolnosti spojené s vyplácením výher (§ 10 ZHH), povinnost mlčenlivosti (§ 11 ZHH), zákaz provozování v tzv. zakázaných budovách (§ 13 ZHH) či povinnosti spojené s nabídkou a využitím sebeomezujících opatření či s rejstříkem vyloučených osob (§§ 14 až 17 ZHH). Mým úmyslem ani v tomto případě není se podrobně věnovat každé jednotlivé povinnosti, s jejichž porušením je spojeno dovozování deliktivní odpovědnosti zpravidla provozovatele hazardní hry. Níže se podrobněji věnuji pouze vybraným hazardním přestupkům, které představují

určitá specifika z pohledu jejich postihu ze strany příslušných správních orgánů.

Hned na prvním místě se budu zabývat výše uvedenou výjimkou v rámci výčtu jiných obecných hazardních přestupků. Již na první pohled je zřejmé, že subjektem tohoto hazardního přestupku nemusí nutně být, a zpravidla také ani v praxi nebude, provozovatel hazardní hry. Naopak pachatelem tohoto hazardního přestupku budou fyzické, podnikající fyzické či právnické osoby, které samy o sobě hazardní hry neprovozují, ale na jejichž provozování se podílejí. Vezmeme-li v potaz velmi obecnou definici provozování hazardních her dle § 5 ZHH, pak je zřejmé, že tato skutková podstata se svým obsahem velmi přibližuje vymezení skutkové podstaty provozování nepovolených či neohlášených hazardních her. S ohledem na skutečnost, že tato velmi obecná definice zahrnuje pod pojem provozování prakticky veškeré „*činnosti organizačního, finančního a technického charakteru související s uvedením hazardní hry do provozu a se zajištěním vlastního provozu*“, lze poměrně snadno dovodit, že i zpřístupňování nepovolených hazardních her by mělo spadat do definice provozování, které naplňuje výše uvedenou skutkovou podstatu dle § 122 odst. 1 písm. b) a § 123 odst. 1 písm. b) ZHH.³⁸¹ Je tedy otázkou, zda-li není uvedení skutkové podstaty postihující zpřístupňování nepovolených hazardních her spíše nadbytečné. Tento závěr podporuje i rozhodovací praxe orgánů celní správy, z níž vyplývá, že v souvislosti s provozováním nepovolených hazardních her jsou subjekty umožňující hru na nepovolených technických herních zařízeních postihováni právě za provozování nelegálních hazardních her.³⁸² Při zohlednění této rozhodovací praxe by tak pod pojem zpřístupnění nepovolené hazardní hry či napomáhání setkání za účelem jejího pořádání mělo být možné zařadit pouze velmi omezený okruh činností, mezi které by patřila např. situace, kdy provozovatel restauračního zařízení umožní v rámci své provozovny provozování nepovolených karetních her.

Poslední z této subkategorie hazardních přestupků, kterému se budu v této části své práce podrobněji věnovat, je vymezen na základě skutkové podstaty dle ustanovení § 123 odst. 1 písm. n) ZHH a spočívá v provozování hazardních her v prostorech, ve kterých nelze hazardní hry provozovat na základě § 13 ZHH. Toto ustanovení, které volně navazuje na vymezení tzv. chráněných budov dle ustanovení § 50 odst. 5 ZOLO, ve svém odstavci 1 zakazuje provozování veškerých hazardních her „*ve škole a školském zařízení, zařízení pro*

³⁸¹ Blíže k této legální definici viz kapitola 2.1 této práce.

³⁸² Viz např. rozhodnutí GŘC ze dne 23.1.2020, č.j. 4580/2020-900000-312, popř. ze dne 31.1.2020, č.j. 6940/2020-900000-312. V obou těchto rozhodnutích GŘC nehodnotilo jednání pachatelů pouze jako zpřístupnění nepovolených hazardních her, ale rovněž právě jako zajištění dalších organizačních činností, v jejichž důsledku byla naplněna definice samotného provozování, a to i přesto, že majitelem a s největší pravděpodobností i provozovatelem těchto zařízení byl zcela odlišný subjekt.

volnočasové aktivity dětí a mládeže, zařízení sociálních služeb, zdravotnickém zařízení poskytujícím ambulantní, jednodenní nebo lůžkovou péči, v prostoru sloužícím církvi nebo náboženské společnosti a v zařízení složky integrovaného záchranného systému.“ Toto omezení se vztahuje na všechny druhy hazardních her, a to ať už je jejich provozování upraveno dle ZHH či nikoliv. Odstavec 2 téhož ustanovení pak omezuje provozování pouze kurzových sázek či totalizátorových her, které nesmí být provozovány vedle výše uvedených prostorů rovněž prostorech sloužících orgánům veřejné moci.

Na první pohled by se mohlo zdát, že postih porušení omezení dle § 13 ZHH není v rámci správního trestání v oblasti hazardních her ničím specifický. S tímto závěrem je i možno v případě převážné většiny hazardních her skutečně souhlasit, a to konkrétně pro všechny druhy hazardních her, které ke svému provozování nepotřebují jakýkoliv územně determinovaný souhlas ze strany příslušného orgánu veřejné správy. Pokud by tedy provozovatel kurzových sázek umístil svou sázkovou kancelář do areálu nemocnice, měl by příslušný orgán celní správy dovodit správněprávní odpovědnost takového provozovatele za poměrně snadno prokazatelné porušení tohoto zákonného omezení. Odlišná situace však nastává zejména v případě hazardních her, k jejichž provozování je nutné vydání povolení k umístění herního prostoru, tj. technické hry, živé hry či binga. V případě těchto hazardních her by měl místně příslušný obecní úřad v rámci příslušného „povolovacího“ správního řízení posoudit, zda-li je umístění herního prostoru v souladu či v rozporu s omezeními dle § 13 odst. 1 ZHH.³⁸³ V okamžiku, kdy tedy dojde k nabytí právní moci povolení k umístění herního prostoru, je pak nutno respektovat výše uvedené závěry ÚS, kdy není možné z pohledu správního trestání sankcionovat provozovatele jednajícího v souladu s platným povolením, a to až do doby, než bude toto povolení změněno či zrušeno.³⁸⁴ Důležité je, že tato premisa platí jak v případě, že by povolení bylo již vydáno obecním úřadem v rozporu s § 13 odst. 1 ZHH, tak v případě, že se bude jednat o tzv. následný rozpor, tj. rozpor mezi tímto ustanovením a

³⁸³ Není jistě bez zajímavosti, že posuzování této skutečnosti není na základě ZHH součástí posuzování žádosti o vydání povolení k umístění herního prostoru, neboť v rámci ustanovení § 98 odst. 1 ZHH, kde jsou taxativním způsobem stanoveny podmínky, při jejichž splnění je obecní úřad povinen příslušné povolení vydat, tato podmínka, na rozdíl od posuzování souladu s místním určením dle OZV, zcela chybí.

V praxi si však lze pouze velmi obtížně představit situaci, kdy by obecní úřad vydal povolení k umístění herního prostoru s vědomím, že se herní prostor bude nacházet v některé z „chráněných budov“ dle § 13 odst. 1 ZHH. V tomto ohledu je uvedený legislativní nedostatek kompenzován metodickou činností MV, viz VESELÝ, Miroslav. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ - Práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her - Podle právního stavu k 1. 5. 2017*. Praha. Vydavatelství: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2017, s. 57. ISBN: 978-80-87544-51-8, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/.../metodicke-doporuceni-c-5-tvorba-obecne-zavaznych-vyhlasek-prava-a-povinnosti-obci-v-oblasti-regulace-hazardnich-her.aspx>

³⁸⁴ Nález ÚS ze dne 27.9.2011, č.j. Pl. ÚS 22/11. Op.cit.³⁷⁴.

vydaným povolením, který vznikne až po vydání tohoto povolení.³⁸⁵ Tyto skutečnosti mne vedou k závěru, že v případě hazardních her provozovaných na základě povolení k umístění herního prostoru není možné uplatňovat správní odpovědnost provozovatele za porušení omezení dle § 13 ZHH, a to až do doby než bude takovéto povolení pravomocně zrušeno. Právě v souvislosti se zmiňovaným následným rozporem považuji za podstatné poukázat na podobnost tohoto hazardního přestupku s otázkou posuzování rozporu provozování hazardních her s OZV dle § 12 ZHH. Je zjevné, že z praktického hlediska neexistuje žádný významný rozdíl mezi tím, zda-li se činnost provozovatele dostane do rozporu s vymezením chráněných budov dle § 13 ZHH nebo s územním omezením dle OZV. I přes tuto skutečnost však ZHH nepříliš logicky vymezuje pro řešení těchto situací zcela odlišné postupy, kdy za případné provozování hazardních her v rozporu s § 13 ZHH požaduje dovodit správní odpovědnost z titulu hazardního přestupku, v případě porušení územního zákazu provozování dle OZV spojuje tuto skutečnost s nápravným prostředkem v podobě rozhodnutí o zrušení povolení k umístění herního prostoru dle § 103 odst. 2 písm. b) ZHH.³⁸⁶ Ze zde uvedených skutečností tak vyplývá poměrně jednoznačný závěr, dle něž v případě hazardních her provozovaných na základě povolení k umístění herního prostoru není možné dovozovat správněprávní odpovědnost za porušení zákazu provozování hazardních her v chráněných budovách bez pravomocného zrušení příslušného povolení.

Zbývající hazardní přestupky spadající do této subkategorie pak z pohledu svého vymezení či samotného projednávání v rámci správních řízení neskrývají významnější problémy, a to velmi často s ohledem na poměrně přesné vymezení jednotlivých primárních povinností dle příslušných ustanovení ZHH. V této souvislosti je nutné rovněž podotknout, že některé z těchto povinností jsou provozovatelé hazardních her povinni respektovat poměrně krátkou dobu a nebylo tedy možné posoudit případné aspekty spojené s uplatněním norem správního trestání za jejich porušení. V této souvislosti mám na mysli především povinnosti spojené s rejstříkem vyloučených osob dle §§ 16 a 17 ZHH, která jsou provozovatelé hazardních her povinni dodržovat až od 20.12.2020, kdy uplynul jeden rok od vyhlášení zvláštní technické specifikace k informačnímu systému provozování hazardních her, jehož je

³⁸⁵ K tomuto pojmu blíže viz ULRICH, Václav. *Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her*. 2013. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/117674>. s. 64. Vedoucí práce Martin Kopecný.

³⁸⁶ K těmto nápravným prostředkům dle ZHH blíže viz kapitola 4.3.2 této práce.

tento rejstřík nedílnou součástí.³⁸⁷ Některé obecné hazardní přestupky byly pak do ZHH doplněny až v souvislosti s prozatím poslední novelou ZHH č. 527/2020 Sb., kdy se jedná zejména o hazardní přestupky spojené s neplněním povinností ve vztahu k evidenci změn a zásahů do herních systémů.³⁸⁸

5.4. Zvláštní hazardní přestupky

Pojmem zvláštní hazardní přestupky označuji takové hazardní přestupky, jejichž skutkovou podstatu je možné naplnit pouze v souvislosti s provozováním konkrétního druhu hazardní hry nebo provozováním více druhů hazardních her v herních prostorech či prostřednictvím internetu. V současné době je v rámci ZHH vymezeno celkem 63 skutkových podstat těchto zvláštních hazardních přestupků. S ohledem na tento vysoký počet nemám v úmyslu podrobně rozebírat každou jednotlivou skutkovou podstatu, a to i s ohledem na skutečnost, že k některým skutkovým podstatám ani neexistuje jakékoliv relevantní správní či soudní rozhodnutí. Jak je již uvedeno v úvodu této práce, pozornost budu věnovat zejména těm hazardním přestupkům, které mají dle mého názoru určitý významový přesah a u kterých je také možné analyzovat relevantní rozhodovací činnost správních orgánů a soudů.

5.4.1. Hazardní přestupky v rámci loterií a kurzových sázek

Důvodem, pro který jsem se rozhodl spojit zvláštní hazardní přestupky spojené s provozováním loterií s hazardními přestupky v oblasti kurzových sázek, je primárně skutečnost, že i přesto, že se jedná o hazardní hry, které se těší velké společenské oblibě, tak zákonodárce ve vztahu k jejich provozování vymezil pouze více či méně omezený počet hazardních přestupků s nižší úrovní společenské škodlivosti. Dalším společným znakem pro tyto druhy hazardních her je skutečnost, že pokud při jejich provozování dochází k protiprávnímu jednání, pak toto jednání naplňuje spíše znaky skutkových podstat obecných hazardních přestupků. Tuto skutečnost ostatně potvrzuje i rozhodovací praxe příslušných správních orgánů, a to zejména MF, které sankcionovalo zejména porušení povinností stran poskytování neoprávněných výhod a přijímání nepeněžitých vkladů dle § 7 odst. 4 ZHH³⁸⁹ nebo porušování podmínek provozování příslušného druhu hazardní hry stanovených v herním plánu.³⁹⁰

³⁸⁷ V této souvislosti viz např. technická dokumentace k rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/rejstrik-vyloucenych-osob-rvo/kompletni-technicka-specifikace--rvo-36886>

³⁸⁸ Viz ustanovení § 109a až § 109c ZHH a navazující skutkové podstaty § 123 odst. 4 písm. e) až g) ZHH.

³⁸⁹ Viz např. rozhodnutí MF ze dne 11.10.2019, č.j. MF-3265/2019/3901-12.

³⁹⁰ Viz např. rozhodnutí ministryně financí ze dne 23.5.2019, č.j. MF-32044/2017/3402-27.

Výše uvedené skutečnosti platí zejména v případě loterií, u nichž ZHH vymezuje toliko čtyři zvláštní skutkové podstaty v ustanovení § 123 odst. 1 písm. t) až w), které vedle nesplnění povinného oznámení o zahájení provozování postihují pochybení při kontrole losů či neplnění povinností při slosování loterie. V souvislosti s postihem protiprávního jednání při provozování loterií pak statistiky celní správy spíše nepotvrdily závěry obsažené ve Výroční zprávě o hazardním hraním v ČR v roce 2018 ohledně nejvyšší účasti osob mladších 18 let na tomto druhu hazardní hry,³⁹¹ nicméně na druhé straně je nutné zohlednit skutečnost, že tyto statistiky obsahují pouze evidenci skutečně odhalených hazardních přestupků. V rámci „loterijních“ hazardních přestupků je pak dle výše maximální možné pokuty (až 3 miliony Kč) považováno za společensky nejzávažnější deliktní jednání nezajištění přítomnosti notáře na každém jednotlivém slosování loterie, a to bez ohledu na výši herní jistiny. Význam tohoto hazardního přestupku a poměrně vysoké sankce za jeho spáchání však spatřuji pouze v případě loterií menšího významu, které by navíc využívaly ke slosování pouze elektromechanických zařízení, u nichž by obsluha mohla určitým způsobem ovlivnit průběh slosování. Ze statistik celní správy a MF pak vyplývá, že doposud nebylo na území ČR shledáno jediné porušení některých z příslušných loterijních povinností.³⁹² Uvedené statistiky však mohou být také ovlivněny obecným vnímáním loterií jako určitého „homeopatického“³⁹³ druhu hazardních her, které se pak projevuje na nižší míře pozornosti, která je při provozování loterií věnována plnění základních regulačních povinností. Důkazem o zjevném podceňování loterií z pohledu porušování podmínek jejich provozování pak jsou i prosté údaje o počtu kontrol, které orgány celní správy v jejich souvislosti vykonaly. Dle statistických údajů poskytnutých jednotlivými krajskými celními úřady pak tyto dozorcí orgány realizovaly v rozhodném období napříč celou ČR kontrolu provozování loterií v celkem 19 případech, což je až téměř absurdní nepoměr oproti počtu kontrol, které orgány celní správy provedly ve vztahu k jiným druhům hazardních her.³⁹⁴ Osobně jsem toho názoru, že toto regulačního rozvolnění není vždy zcela namístě, neboť tím v případě loterií vzrůstá riziko podcenění významu porušování i těch nejzákladnějších povinností.

V souvislosti s provozováním kurzových sázek pak zákonodárce vymezil o něco širší

³⁹¹ Dle údajů poskytnutých orgány celní správy na základě zákona č. 106/1999 Sb., bylo v rozhodném období projednáváno pouze 5 hazardních přestupků týkajících se účasti mladistvých na hazardních hrách, a to ve vztahu ke všem druhům hazardních her.

³⁹² Tamtéž.

³⁹³ Viz např. veřejné vyjádření generálního ředitele společnosti Sazka a.s. ze dne 15.12.2019 dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://plus.rozhlas.cz/sazka-se-chysta-do-britanie-bez-ohledu-na-brex-it-8123463>

³⁹⁴ Dle údajů poskytnutých orgány celní správy na základě zákona č. 106/1999 Sb. vyplývá, že za stejné období bylo ve vztahu k provozování technických her provedeno celkem 1321 kontrol.

výčet skutkových podstat zvláštních hazardních přestupků, kterých je možné se dopustit nejen v souvislosti s provozováním kursových sázek, ale i v souvislosti s účastí na tomto druhu hazardní hry. Právě s ohledem na to, že v rámci kursových sázek je možné spáchat hazardní přestupek i v souvislosti s účastí na této hazardní hře, jsou tyto „sázkové“ hazardní přestupky prakticky jediným příkladem zvláštních hazardních přestupků, u kterých mohou vystupovat v pozici subjektů i nepodnikající fyzické osoby. Správní odpovědnost fyzických osob je pak možné uplatňovat primárně ve vztahu k jejich účasti na kursových sázkách zejména s ohledem na povinnost spojené s bojem proti match-fixingu,³⁹⁵ kdy v rámci ustanovení § 122 odst. 1 písm. f) až h) ZHH jsou vymezeny hazardní přestupky osob přijímajících sázky, osob přímo se podílejících na sázkových příležitostech či na sportovních událostech, které porušují ustanovení ZHH právě svojí účastí na kursových sázkách. Jakkoliv vymezení těchto skutkových podstat odpovídá požadavkům vyplývajícím z Úmluvy RE o match-fixingu,³⁹⁶ považuji tento výčet za neúplný, jelikož v něm chybí skutková podstata týkající se porušení ustanovení § 38 odst. 2 ZHH, na jehož základě se zakazuje osobě stanovující kursy (v praxi běžně označované jako „bookmaker“) se účastnit sázek nejen u provozovatele, pro nějž tyto kurzy stanovuje, ale rovněž i u jakýchkoliv jiných legálních provozovatelů tohoto druhu hazardních her. Pokud byl zákonodárce schopen vymezit skutkovou podstatu hazardního přestupku postihující účast osob přijímajících sázky v sázkové kanceláři, a to patrně s ohledem na obavu před tím, že by tyto osob zneužívaly své pracovní pozice k neregulérní účasti na kursových sázkách, pak mi není nijak zřejmé, z jakého důvodu opomněl zařadit do výčtu hazardních přestupků porušení stejného zákazu ze strany bookmakerů. Jsou to přitom právě bookmakeři, kteří mohou s ohledem na své profesní postavení a znalosti a zkušenosti z něj vyplývající zneužít své účasti k dosažení prakticky jistých výher a narušit tím tak řádné provozování kursových sázek. Absence takovéto skutkové podstaty tak vytváří z ustanovení § 38 odst. 2 ZHH vytváří imperfektní normu, za jejíž porušení nehrozí pachateli jakákoliv sankce.³⁹⁷ Tato skutečnost nejenže oslabuje význam zákazu, který je do tohoto ustanovení vložen, ale je v případě hmotněprávní normy obsahující výslovný zákaz určitého chování zcela nepřijatelná, neboť adresát takové normy není motivován takovéto omezení respektovat. Závěrem k této mezeře v rámci sázkových hazardních přestupků se pouze musím pozastavit nad tím, z jakého důvodu nepřistoupil zákonodárce k jejímu zaplnění prostřednictvím novely

³⁹⁵ Blíže k problematice match-fixingu viz kapitola 3.1.2 této práce

³⁹⁶ Viz článek 24 Úmluvy RE o match-fixingu.

³⁹⁷ K tomuto pojmu viz např. usnesení NSS ze dne 3.2.2016, čj. 3 As 241/2014 – 23, v jehož rámci NSS navázal na právní teorii a vymezil imperfektní normy jako normy, „u nichž se nesplnění jistého závazku nepojí se sankcí“.

ZHH č. 527/2020 Sb., která přitom v mnoha ohledech obdobné nedostatky v rámci ZHH, a to i v rámci sankčních ustanovení, napravuje.³⁹⁸

Jak jsem již naznačil výše, tak ve vztahu k hazardním přestupkům spojeným se samotným provozováním kursových sázek pak ZHH vymezuje větší počet skutkových podstat než v případě provozování loterií, což je primárně dáno rozsahem regulačních opatření, které na provozování kursových sázek dopadají. Zcela přirozeně je tak ve vztahu k tomuto druhu hazardní hry sankcionováno porušení povinností ve vztahu k registraci účastníků, správě uživatelského konta či k zvláštním povinnostem typu centrálního stanovování kursů.

5.4.2. Hazardní přestupky v herních prostorech

V rámci této kategorie zvláštních hazardních přestupků se budu věnovat hazardním přestupkům, jejichž skutková podstata může být naplněna v souvislosti s provozováním technických a živých her, a to nejen přímo ve vztahu k těmto hazardním hrám, ale rovněž i ve vztahu k herním prostorům, ve kterých jsou provozovány. Pod toto označení je s ohledem na vzájemnou provázanost provozování technických a živých her možné podřadit až 25 hazardních přestupků vymezených v rámci ustanovení § 123 odst. 2 písm. j) až odst. 3 písm. j) ZHH. Stejně jako v případech jiných kategorií hazardních přestupků se budu věnovat primárně těm hazardním přestupkům, ke kterým v rámci provozování technických a živých her dochází nejčastěji, a dále také těm, jejichž projednávání ze strany orgánů celní správy má nejvýznamnější dopady na provozování těchto druhů hazardních her. Níže rozpracované hazardní přestupky pak volně navazují na regulační problematiku, které jsem se věnoval v části této práce věnované provozování hazardních her v herních prostorech.

5.4.2.1. Správní postih vnějšího vzhledu herního prostoru

Prvním zvláštním hazardním přestupkem, kterému bych se v této části chtěl věnovat, je skutková podstata dle § 123 odst. 3 písm. e) ZHH, na jejímž základě je postihováno jakékoliv porušení ustanovení § 65 či § 66 ZHH, jejichž prostřednictvím jsou vymezeny základní povinnosti týkající se provozování hazardních her v herních prostorech. Jedním z konkrétních ustanovení, které může naplnit skutkovou podstatu tohoto zvláštního hazardního přestupku, je porušení ustanovení § 66 odst. 2 ZHH, na jehož základě se na budově či na veřejně přístupné vnitřní části budovy, ve které se nachází herní prostor, nesmí nacházet jakákoliv forma propagace hazardních her. Vzhledem k tomu, že jsem se obsahu tohoto omezení a jeho

³⁹⁸ Prostřednictvím této novely došlo např. k opravě ustanovení § 123 odst. 2 písm. h) tak, že postihuje provozování binga mimo herní prostory a nikoliv jako doposud mimo hernu (blíže k tomu viz dále).

interpretaci ze strany orgánů celní správy věnoval v předchozích částech této práce (viz kapitola 3.2.1.1), mám v úmyslu na tomto místě ukázat, jakým způsobem je příslušný zákaz propagace aplikován v praxi.

S ohledem na provozní praxi zachycenou v rozhodnutích GŘC se nyní pokusím vymezit okruh jednání, v němž orgány celní správy nejčastěji spatřují porušení ustanovení § 66 odst. 2 ZHH, a tedy i naplnění skutkové podstaty příslušného hazardního přestupku. Patrně nejčastějším způsobem, kterým se provozovatelé herních prostorů dopouštějí porušení uvedeného ustanovení ZHH, je vícečetné uvedení názvu herního prostoru či názvu a/nebo loga své firmy, a to ať už v těsné blízkosti vstupu do herního prostoru (např. na výlohách či oknech), tak např. na vnějším plášti budovy, ve které se herní prostor nachází. Správní postih tohoto způsobu vnějšího označování herních prostorů je pochopitelně velmi často rozporován ze strany provozovatelů, kteří takovouto úpravu vnějšího vzhledu svých provozoven zpravidla nepovažují za naplnění definice reklamy dle RegRek,³⁹⁹ popř. ji naopak považují za formu dodržení povinného označení herního prostoru dle § 67 odst. 2 nebo § 68 odst. 2 ZHH.⁴⁰⁰ Provozovatelé herních prostorů pak dále v souvislosti s opakovaným uváděním názvu herního prostoru či názvu nebo loga své firmy nespátřují naplnění materiální stránky příslušného hazardního deliktu, neboť dle jejich názoru takováto forma vnějšího vzhledu jimi provozovaného herního prostoru není způsobila působit jako propagace na fyzické osoby nacházející se v blízkosti tohoto herního prostoru.⁴⁰¹

Jak jsem již uvedl v kapitole této práce věnované regulaci provozování hazardních her ve fyzickém prostředí, tak orgány celní správy vycházejí při posuzování vnějšího vzhledu herních prostorů ze Stanoviska GŘC k reklamě. Ve světle tohoto stanoviska pak orgány celní správy interpretují ustanovení § 66 odst. 2 ZHH jako „*absolutní zákaz jakékoliv formy propagace provozování hazardních her nebo získání výher umístěné na budově nebo veřejně přístupné vnitřní části budovy s herním prostorem,*“⁴⁰² přičemž jakékoliv opakované označení herního prostoru, a to ať už jeho názvem či využitím slovního označení firmy provozovatele či jeho loga, je považováno za nedovolenou reklamu, sdělení či jinou formu propagace, jejímž primárním účelem je „*podpora podnikatelské činnosti provozovatele, spočívající v provozování hazardních her, a ne jako organizační prostředek informačního charakteru.*“⁴⁰³

³⁹⁹ Viz např. rozhodnutí GŘC ze dne 9.12.2019, č.j. 54279-2/2019-900000-311

⁴⁰⁰ Viz např. rozhodnutí GŘC ze dne 14.10.2019, č.j. 40968-3/2019-900000-312

⁴⁰¹ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 3.2.2020, č.j. 7038/2020-900000-311

⁴⁰² Viz rozhodnutí GŘC ze dne 14.10.2019, č.j. 40968-3/2019-900000-312, s. 8.

⁴⁰³ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 9.12.2019, č.j. 54279-2/2019-900000-311, s. 8.

V návaznosti na tyto obecné závěry pak orgány celní správy používají prakticky zcela identickou argumentaci, která je obsažena v již zmiňovaném Stanovisku GŘC k reklamě, přičemž mnohdy dochází k doslovnému kopírování jednotlivých částí tohoto stanoviska do odůvodnění správních rozhodnutí o přestupku. V tomto směru pak orgány celní správy prakticky beze zbytku přejímají obsah Stanoviska GŘC k reklamě nejen pokud jde o základní posouzení konkrétního vnějšího vzhledu provozovny, kdy odkazují na základní vymezení reklamy dle RegRek doplněné o stejný rozsudek NSS definující jako reklamu jakoukoliv formu veřejné prezentace, která má za cíl propagaci podnikatelské činnosti určitého subjektu,⁴⁰⁴ ale i rovněž ve vztahu k dalším okolnostem spojeným s podobou vnějšího vzhledu herního prostoru. Příkladem může být např. rozhodnutí GŘC ze dne 30.8.2019, č.j. 38521-2/2019-900000-311, v jehož rámci GŘC převzalo kompletně argumentaci stran definice loga a dopadů jeho použití na osoby pohybující se v rámci budov, kde se herní prostor nachází.⁴⁰⁵ Takovýto způsob, kterým se orgány celní správy vypořádávají s argumenty obviněných subjektů v rámci správního řízení, pak dle mého názoru vytváří důvodné pochybnosti o tom, že v rámci těchto správních řízení skutečně dochází k individuálnímu posouzení konkrétních okolností daného případu a že správní orgány pouze mechanicky nepřebírají závěry nadřízených orgánů.

Ve vztahu k neméně častému argumentu provozovatelů, na jehož základě je zpochybňována skutečnost, že by vícečetné použití názvu herního prostoru či firmy provozovatele bylo způsobilé naplnit materiální stránku hazardního přestupku dle § 123 odst. 3 písm. e) ZHH, pak orgány celní správy zpravidla uvádějí, vedle výše uvedeného odkazu na závěr NSS stran naplnění materiální stránky přestupků již samotným naplněním skutkové podstaty (viz kapitola 5.2.5 této práce), že společenská škodlivost mnohočetného zobrazení názvu herního prostoru či firmy provozovatele je dána negativními sociálně patologickými jevy ve společnosti spojenými s provozováním hazardních her s tím, že jakákoliv propagace hazardních her je potenciálně způsobilá vzbudit zájem o hru.⁴⁰⁶ Osobně považuji za přinejmenším velice zavádějící odůvodňovat naplnění materiální stránky důkazně nijak nepodloženými tvrzeními ohledně způsobilosti opakovaného užití názvu herního prostoru či firmy provozovatele vzbudit v široké veřejnosti zájem o hazardní hry, nehledě na to, že samotná existence případných externalit spojených s nadměrnou účastí na hazardních hrách

⁴⁰⁴ Konkrétně se jedná o rozsudek NSS ze dne 22.7.2010, č.j. 5 As 48/2009-76.

⁴⁰⁵ Srov. Stanovisko GŘC k reklamě ze dne 4.1.2019, s. 3, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/Legislativa.aspx>,

⁴⁰⁶ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 3.2.2020, č.j. 7038/2020-900000-311, s. 8.

nemá dle mého názoru jakoukoliv spojitost s opakovaným uvedením názvu herního prostoru na budově, ve které se nachází. Jsem přesvědčen, že by se orgány celní správy měly vyvarovat těchto závěrů, opírajících se o nijak relevantně podložené úvahy, které spíše reflektují celospolečenské vnímání hazardních her, než že by objektivně prokazovaly dopady, jaké má vnější vzhled herního prostoru na účastníky či na osoby nacházející se jeho blízkosti. V každém případě jsem pak toho názoru, že v souvislosti s touto formou porušení zákazu reklamních sdělení prostřednictvím vnějšího vzhledu budov, ve kterých se herní prostory nacházejí, by neměly orgány celní správy postupovat tak formalisticky jako doposud na základě Stanoviska GŘC k reklamě a naopak by z jejich strany mělo být podrobně zdůvodněno, zda-li příslušný vzhled herního prostoru skutečně svým uspořádáním a snahou oslovit potenciálního hráče skutečně naplňuje definici reklamy dle RegRek. V tomto ohledu by pak měly orgány celní správy vždy důsledně reflektovat konkrétní okolnosti daného případu a přihlídnout k tomu, zda-li je opakované označení herního prostoru uvedeno na vnějším plášti multifunkční budovy (např. nákupního centra) spolu s dalšími firmami nabízejícími své služby v takovém objektu.⁴⁰⁷ V takovýchto případech totiž uvedené označení herního prostoru neplní funkci reklamního sdělení, ale spíše funkci informování o obsahu služeb či produktů poskytovaných v rámci takového komplexu, které odpovídá i rovným podmínkám mezi jednotlivými subjekty, které v takovémto komplexu realizují vlastní činnost. Tuto skutečnost by tak orgány celní správy měly s ohledem na respektování principu proporcionality zcela nepochybně adekvátním způsobem zohlednit a nepřistupovat v takových případech k uplatnění správněprávní odpovědnosti s ohledem na nenaplnění příslušné skutkové podstaty.

Jiným příkladem porušení ustanovení § 66 odst. 2 ZHH je umístění „skutečné“ reklamy na budovu či do veřejně přístupné vnitřní části budovy, kde se herní prostor nachází. Touto reklamou mám na mysli zejména vizuální formy propagace provozování hazardních her, které např. vybízejí účastníky k návštěvě herního prostoru, upozorňují je na pořádání zvláštních událostí jako např. karetních turnajů či jiným způsobem přímo oslovují potenciálního hráče k návštěvě herního prostoru či přímo k účasti na hazardní hře. Takováto forma propagace pak z mého pohledu zcela neoddiskutovatelně naplňuje znaky zakázané propagace dle příslušného

⁴⁰⁷ Této otázce se věnuje i samotné Stanovisko GŘC k reklamě, ale bohužel pouze v doprovodné poznámce pod čarou, kde v této souvislosti uvádí, že „Lze si představit i ojedinělé případy, které nebudou posouzeny jako porušení zákona o hazardních hrách, a to s ohledem na zásadu přiměřenosti. Příkladem může být umístění obchodní firmy provozovatele či loga, jejichž provedení bude odpovídat celkovému vzhledu budovy, resp. nebude nápadité (například malý, černobílý nápis), nebude užíváno opakovaně, a bude umístěno například na vstupních dveřích do provozovny, kdy tak bude plnit pouze funkci informační.“

ustanovení ZHH. Tato forma propagace je pak rovněž předmětem správního postihu ze strany orgánů celní správy, nicméně i v těchto případech se vyskytují poměrně diskutabilní otázky, a to zejména pokud jde o umístění takovéto reklamy. V již odkazované kapitole 3.2.1.1 jsem blíže analyzoval závěry obsažené ve Stanovisku GŘC k reklamě, na jejichž základě by měla být předmětem správního postihu nejen reklama umístěná přímo na budově či ve veřejně přístupných vnitřních částech budovy, kde se herní prostor nachází, ale rovněž také reklama na hazardní hry, nacházející se „v bezprostřední blízkosti“ takové budovy. I přesto, že nadále jsem přesvědčen o tom, že tento výklad překračuje meze vytečené zněním ustanovení § 66 odst. 2 ZHH a jeho aplikace v rámci dovozování správní odpovědnosti za hazardní přestupek dle § 123 odst. 3 písm. e) ZHH je přinejmenším krajně diskutabilní, existují v rámci rozhodovací praxe orgánů celní správy příklady, dle nichž by použití tohoto výkladu mohlo být teoreticky akceptováno. Takovýmto konkrétním případem je situace, kdy došlo k umístění reklamy na herní prostor nikoliv přímo na budovu, ve které se tento herní prostor nacházel, ale na lešení s ochrannou sítí, které byla na této budově umístěna.⁴⁰⁸ Obsahem této reklamy pak byl odkaz na druhy živých her provozovaných v daném herním prostoru a dále také informace o nonstop provozní době, což s ohledem na výše uvedené potvrzuje, že v tomto případě nemohlo být sporu o tom, že se skutečně jedná o zakázanou reklamu na hazardní hry. Pro uplatnění správní odpovědnosti za příslušný hazardní přestupek se však orgány celní správy musely vypořádat s otázkou, jaký způsobem dovést porušení ustanovení § 66 odst. 2 ZHH, když samotná reklama nebyla umístěna přímo na dané budově. Orgány celní správy dovozovaly porušení tohoto ustanovení prostřednictvím teleologického výkladu, který je rozpracován v rámci Stanoviska GŘC k reklamě, přičemž v rámci samotného správního rozhodnutí o hazardním přestupku GŘC odůvodnilo toto své rozhodnutí mimo jiné nálezem ÚS ze dne 21.5.1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, ve kterém ÚS výslovně uvádí, že vázanost soudu zákonem „*neznamená bezpodmínečně nutnost doslovného výkladu aplikovaného ustanovení, nýbrž zároveň vázanost smyslem a účelem zákona. V případě konfliktu mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem je důležité stanovit podmínky priority výkladu e ratione legis před výkladem jazykovým, podmínky, jež by měly představovat bariéru možné libovůle při aplikaci práva.*“ Jakkoliv plně souhlasím s tím, že orgány celní správy v tomto případě i s využitím této argumentace ÚS uznaly pachatele výše uvedeného jednání vinným z hazardního přestupku dle § 123 odst. 3 písm. e) ZHH a samozřejmě také s tím, že právní normy by neměly být vykládány tak, aby jejich doslovný jazykový výklad umožňoval jejich

⁴⁰⁸ Tento konkrétní příklad vychází z obsahu rozhodnutí GŘC ze dne 14.6.2019, č.j. 21993-2/2019-900000-312.

snadné obcházení a porušování smyslu a účelu příslušné normy (o což se pachatel výše uvedeného jednání zcela nepokrytě pokoušel), jsem stále toho názoru, že ponechání absolutní volnosti správním orgánům co do dovozování smyslu a účelu právních norem bude vždy představovat riziko z pohledu arbitrární aplikace práva, což považuji v oblasti správního trestání za významnou hrozbu z pohledu respektování základních principů tohoto právního odvětví.

Na výše uvedenou rozhodovací praxi orgánů celní správy již existuje i navazující judikatura správních soudů. Jedním z prvních rozhodnutí správních soudů byl v tomto směru rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10.3.2020, č.j. 30 Af 32/2019-43. V rámci tohoto rozsudku rozhodoval příslušný správní soud o žalobě podané ve věci uložení pokuty za porušení ustanovení § 66 odst. 2 ZHH spočívající v umístění reklamních panelů propagující herní produkty (karetní turnaje) provozovatele hazardní hry a dále v umístění nápisu a symbolu (ochranné známky) propagujícího provozovatele hazardních her. Krajský soud v Plzni v tomto případě prakticky v plném rozsahu potvrdil výše uvedené závěry vyplývající z rozhodovací praxe orgánů celní správy, když primárně dovodil vztah speciality mezi ustanovením § 66 odst. 2 ZHH a úpravou reklamy obsaženou v RegRek a dále také potvrdil výše zmiňovaný extenzivní teleologický výklad předmětného ustanovení.⁴⁰⁹ Právě na základě tohoto výkladu pak krajský soud v Plzni nejenže mimoděk potvrzuje i výše zmíněnou otázku umístění reklamy na hazardní hry na „sousední budově“, ale zejména pak dovozuje, že „*Srozumitelným účelem tohoto ustanovení je zabránit nepovolenému lákání veřejnosti ke vstupu do herního prostoru*“.⁴¹⁰ Za toto lákání pak soud považuje nejen uvedené plakáty, ale rovněž umístění samotného loga provozovatele, které nejenže naplňuje definici reklamy dle § 1 odst. 2 RegRek, ale zároveň v tomto konkrétním případě bylo natolik výrazné, že svým provedením neodpovídalo celkovému vzhledu budovy, ve které se herní prostor nachází.⁴¹¹ Na tento rozsudek pak svým obsahem navazuje i rozsudek NSS ze dne 2.9.2020, č.j. 6 As 196/2020 – 32. V rámci tohoto rozsudku se NSS ztotožnil prakticky se všemi výše uvedenými závěry Krajského soudu v Plzni, a to jak stran účelu ustanovení § 66 odst. 2 ZHH, tak jeho vztahu speciality k obecné úpravě reklamy dle RegRek. NSS se pak konkrétně věnuje posouzení tzv. „ostatních nápisů umístěných na budově“, tj. nápisů nad rámec řádného označení herního prostoru dle § 67 odst. 2 ZHH, resp. § 68 odst. 2 ZHH.⁴¹² Stejně jako

⁴⁰⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10.3.2020, č.j. 30 Af 32/2019-43, body 36 a 37.

⁴¹⁰ Viz tamtéž, bod 38.

⁴¹¹ Viz tamtéž, bod 44 a 45.

⁴¹² Blíže k těmto formám označení herních prostorů viz kapitola 3.2.1.1 této práce.

v předchozím případě i zde tyto nápisy představují dle názoru NSS nedovolenou formu propagace, a to s ohledem na jejich výrazné provedení, které „*nepochybně mají za cíl podporu podnikatelské činnosti a jen stěží si lze představit, že by plnily jinou funkci než právě funkci prezentační, propagační*“.⁴¹³

Jakkoliv výše uvedená judikatura správních soudů potvrzuje mnou zpochybňovaný názor GŘC a další orgánů celní správy na výklad ustanovení § 66 odst. 2 ZHH a jeho aplikaci v rámci správního postihu provozovatelů hazardních her ve fyzickém prostředí, je z těchto rozsudků nadále patrné, že základním stavebním kamenem uvedené argumentace je poněkud diskutabilní potenciální působení vnějšího vzhledu herního prostoru na fyzické osoby nacházející se v jeho blízkosti. Bezesporu lze vnímat pozitivně, že správní soudy se snaží v rámci uvedené judikatury posuzovat vnější vzhled herních prostorů s ohledem na velikost či provedení loga a firmy provozovatele, jelikož tímto způsobem tak naznačují, že s ohledem na respektování určité formy proporcionality, ne každé zobrazení loga či firmy provozovatele na budově, ve které se herní prostor nachází, musí být nutně zakázanou reklamou naplňující skutkovou podstatu příslušného hazardního přestupku. Na druhou stranu je z citované judikatury patrné, že ani správní soudy se příliš nezabývaly tím, zda-li je skutečně vnější vzhled herního prostoru neobsahující jakékoli přímé oslovení možného zákazníka způsobilý vyvolat herní touhu v kolemjdoucích osobách, a to i přes to, že tyto závěry byly v dotčených případech jedním ze základních kamenů argumentace orgánů celní správy. Osobně bych přitom očekával, že to budou právě správní soudy, které se v rámci svého rozhodování k otázce přiléhavosti takovéto argumentace orgánů celní správy vyjádří, tím spíše, že sami provozovatelé hazardních her tuto argumentaci v rámci svých žalob výslovně napadali.⁴¹⁴ Absence takového podrobného posouzení ze strany správních soudů mne pak vede k závěru, že správní soudy se ve snaze vyhnout se posuzování konkrétních okolností daného případu preferovali obecnou deklaraci škodlivosti použití loga či firmy provozovatele bez ohledu na reálné účinky, které je jejich zobrazení na budovách schopno vyvolat. Správní soudy v tomto ohledu přitom mohly tuto formu argumentace označit za irelevantní a pouze odkázat na skutečnost, že logo společnosti, které je navíc ve formě kombinované ochranné známky zapsáno u Úřadu na ochranu průmyslového vlastnictví, je reklamou ve smyslu § 1 odst. 2 RegRek, což je vzhledem k enormní šíři tohoto ustanovení zcela pochopitelné a dostačující odůvodnění. Na místo toho však správní soudy více či méně konkludentně potvrzují

⁴¹³ Viz rozsudek NSS ze dne 2.9.2020, č.j. 6 As 196/2020 – 32, bod 16.

⁴¹⁴ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10.3.2020, č.j. 30 Af 32/2019-43, bod 4.

difamující argumentaci orgánů celní správy, která však postrádá jakékoliv relevantní podklady. Významu této argumentace se NSS výslovně věnuje až v rámci své další judikatury týkající se tohoto hazardního přestupku, a to konkrétně v rozsudku ze dne 2.11.2020 č.j. 57 A 179/2019-106. V bodě 50 tohoto rozsudku pak NSS uvádí, že „*dopad nápisů umístěných na budově provozovny žalobkyně na skutečné chování spotřebitelů je z hlediska vyvození její správně-trestní odpovědnosti irelevantní, protože skutkovou podstatu ust. § 123 odst. 3 písm. e) ZHH žalobkyně naplnila již tím, že předmětné nápisy na budovu své provozovny umístila.*“ Na toto své vyjádření pak NSS v rámci téhož bodu navazuje tím, že uvádí, že z pohledu dovození odpovědnosti provozovatele za naplnění skutkové podstaty příslušného hazardního přestupku je „*podstatné je to, jak se propagační sdělení jeví veřejnosti, zda jsou způsobilá ovlivnit její chování, nikoliv zda jej skutečně ovlivňují.*“ Osobně vnímám pozitivně, že NSS výslovně potvrdil, že faktické dopady vnějšího vzhledu herních prostorů na veřejnost jsou zcela irelevantní z pohledu správně-trestní odpovědnosti provozovatelů za porušení zákazu dle § 66 odst. 2 ZHH. Na straně druhé se však stále nemohu ztotožnit s další citovanou částí odůvodnění, jelikož otázka potenciálních dopadů propagace hazardní hry na chování veřejnosti, tj. jakým způsobem určitý nápis nebo grafické zobrazení může být veřejností vnímán, je natolik subjektivní, že by neměla být základem pro rozhodnutí o tom, jestli došlo v daném případě ke spáchání hazardního přestupku či nikoliv.

5.4.2.2. Zajištění provozování živé hry v kasinu

Dalším příkladem, kdy stanoviska orgánů veřejné správy, týkající se interpretace smyslu a účelu konkrétních ustanovení ZHH, významným způsobem zasahují nejen do obsahu veřejnoprávní regulace, ale zejména do jejího vymáhání prostřednictvím postupů v rámci správního trestání, je otázka zajištění provozování živé hry jako hlavní činnosti v herních prostorech kasin. Pokud jde o správní postih případného nedodržení této povinnosti, pak existují hned dvě možné varianty. První variantou je, že orgán celní správy posoudí takové jednání jako porušení ustanovení § 68 odst. 1 a 4 ZHH, na jehož základě je provozovateli uložena povinnost zajistit provozování živé hry v rozsahu nejméně tří hracích stolů, a to po celou provozní dobu kasina, čímž by pachatel naplnil skutkovou podstatu hazardního přestupku dle § 123 odst. 3 písm. g) ZHH. Další variantou uplatnění správní odpovědnosti za nezajištění provozování živé hry v kasinu je stíhání provozovatele pro porušení podmínek stanovených v základním povolení, tedy pro naplnění skutkové podstaty hazardního přestupku dle § 123 odst. 1 písm. c) ZHH, a to s ohledem na již dříve zmiňovanou skutečnost, že otázka provozování živé hry je upravena i v rámci vedlejších podmínek základního

povolení k provozování tohoto druhu hazardní hry, kdy je provozovateli uložena povinnost zajistit bezodkladně a současně provozování živé hry na všech tzv. započitatelných hracích stolech živé hry.⁴¹⁵

V souvislosti s uplatněním správní odpovědnosti za některý z výše uvedených hazardních přestupků týkajících se nezajištění provozování živé hry v kasinu je primárně nutné vymezit, v čem toto nezajištění provozování dle názoru orgánů celní správy vyjádřených v jednotlivých správních rozhodnutích o hazardních přestupcích vlastně spočívá. Budu-li vycházet ze Stanoviska GŘC k optimalizaci živé hry, pak názor orgánů celní správy je takový, že k porušení podmínky provozování živé hry jako hlavní činnosti v kasinu a tedy i k naplnění některé z uvedených skutkových podstat dojde automaticky vždy, když provozovatel nezajistí, aby v kasinu byl stejný počet krupiérů jako započitatelných hracích stolů živé hry, a to bez ohledu na to, zda-li je provozovatel schopen zajistit provozování živé hry v požadovaném rozsahu i s méně početným personálem.⁴¹⁶ Tento můj závěr (bohužel) podporují i konkrétní správní rozhodnutí orgánů celní správy. V rámci dostupných správních rozhodnutí orgány celní správy posuzovaly zejména případy, kdy provozovatel zajišťoval provoz nejen živé hry, ale de facto i plnění všech povinností spojených s provozem kasina prostřednictvím jediné fyzické osoby, doplněné o dočasně přítomného vedoucího pracovníka tohoto herního prostoru.⁴¹⁷ V rámci těchto správních rozhodnutí pak vyplývá, že dle názoru těchto orgánů nemůže být tímto způsobem „*dosaženo plynulého a nepřerušovaného provozu všech stolů živé hry, neboť jeden krupiér není schopen řádně plnit všechny své povinnosti ve vztahu ke třem herním pozicím [pozn. aut. hracím stolům] současně*“.⁴¹⁸ Skutečnost, zda-li provozovatel skutečně zajišťuje provozování živé hry dle požadavků ZHH a základního povolení je odvislá od celé řady faktorů. Je zřejmé, že přítomnost pouze jedné fyzické osoby, která by měla zajistit nejen obsluhu všech hracích stolů živé hry, a to bezodkladně a současně, ale rovněž i plnit další úkoly bezprostředně související nejen s provozováním živé hry (např. výměna hodnotových žetonů či výplat výher na pokladně kasina), ale i s provozem herního prostoru jako celku, tj. zejména zajištění identifikace a registrace hráčů či obsluha technických zařízení, je skutečně s největší mírou pravděpodobnosti nedostatečná pro zajištění veškerých těchto povinností.

⁴¹⁵ Op.cit.¹³²; blíže k této podmínce základního povolení k provozování živé hry viz kapitola 3.2.1.2 této práce.

⁴¹⁶ Viz Stanovisko GŘC k optimalizaci živé hry, s. 2, op.cit.¹³⁶.

⁴¹⁷ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 14.5.2019, č.j. 17561-2/2019-900000-311 nebo ze dne 23.1.2020, č.j. 4687/2020-900000-311.

⁴¹⁸ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 23.1.2020, č.j. 4687/2020-900000-311, s. 12.

Pokud však provozovatel přijme takové opatření, na jehož základě se na provozu kasina podílejí dvě fyzické osoby, které si mohou poměrně snadno tyto jednotlivé úkoly rozdělit, pak je nutné výše uvedený názor orgánů celní správy konfrontovat otázkou, zda-li je skutečnost, že tři hrací stoly živé hry obsluhuje jedna fyzická osoba dostatečným základem pro naplnění skutkové podstaty některého z dotčených hazardních přestupků. Pro toto posouzení je pochopitelně nutné se zabývat už i samotným typem živé hry, která je v kasinu provozována, jelikož jednotlivé typy živých her vykazují zcela odlišné požadavky na náročnost z pohledu své obsluhy. V tomto směru totiž existují významné rozdíly v zajištění provozu rulety či všech karetních her a v zajištění provozu velmi jednoduchých her typu tzv. kola štěstí, kterého se ostatně týkají i oba uvedené příklady rozhodnutí GŘC.⁴¹⁹ Za předpokladu, že je tedy provozování více hracích stolů živé hry fyzicky možné, což je právě příklad živé hry typu „kolo štěstí“, by měl provozovatel za všech okolností prokázat, že proškolený personál je schopen současně obsloužit účastníky u všech hracích stolů. Tímto způsobem je pak možné dostát povinnostem stanoveným nejen dle ZHH, ale i na základě příslušné podmínky základního povolení. Z citovaného úryvku rozhodnutí GŘC však vyplývá, že orgány celní správy v souvislosti s posuzováním zajištění provozování živé hry definovaly další faktory, na jejichž základě činí závěry ohledně naplnění znaků skutkové podstaty hazardních přestupků. Těmito faktory jsou v daném případě „plynulost a nepřerušovanost“ provozování živé hry. Pominu-li skutečnost, že ani jedno toto kritérium nemá faktický základ v literě ZHH, resp. dokonce ani v podmínkách základního povolení, představuje plynulý a nepřerušovaný průběh živé hry spíše hodnocení její „kvality“ z pohledu účastníků, než objektivní a přezkoumatelná kritéria, na jejichž základě má orgán celní správy činit závažné rozhodnutí, v jehož důsledku může být provozovateli uložena až několika milionová pokuta či dokonce zákaz činnosti.⁴²⁰ Tento můj pohled se opírá dále o skutečnost, že v rámci provozování živé hry dochází prakticky neustále k prodlevám, a to i v případech, kdy se krupiér věnuje pouze jednomu hracímu stolu, kdy takováto přerušování mají svůj přirozený základ právě v „živém prvku“, tj. ve fyzické obsluze.⁴²¹ Z mého pohledu je tak živá hra přímo ukázkovým příkladem hazardní hry, která není např. na rozdíl od technických her, ani nepřerušovaná, ani plynulá,

⁴¹⁹ Tyto rozdíly je možné dovodit už ze samotných principů těchto her a popisu jednotlivých úkonů obsluhy uvedených v rámci herních plánů, viz srovnání pravidel živých her ADMIRAL KOLO ŠTĚSTÍ a ADMIRAL Ride Poker v herním plánu pro provozování živé hry společnosti Paradise Casino Admiral a.s., s. 8 a 27. Dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-37822>

⁴²⁰ Viz Stanovisko k možnosti ukládání správního trestu zákazu činnosti u kvazikasín ze dne 14.8.2019, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/Legislativa.aspx>.

⁴²¹ Příkladem takovýchto prodlev může být např. výplata výher v hodnotových žetonech, váhání na straně hráčů v případě umístování sázek apod.

v důsledku čehož není možné v případě nesplnění tohoto požadavku založit správněprávní odpovědnost provozovatele živé hry.

Další takto téměř až uměle vytvořenou podmínkou zajištění provozování živé hry je požadavek na zajištění „atraktivity“ živé hry, který má být ze strany orgánů celní správy naplněn adekvátní výší sázky do jedné hry.⁴²² V této souvislosti orgány celní správy zcela přehlížejí skutečnost, že sázka do jedné hry je zpravidla stanovena na základě herního plánu určitým rozmezím, v jehož rámci pak provozovatel může stanovit konkrétní výši sázek na příslušném hracím stole.⁴²³ V tomto směru tak považuji názor GŘC, dle něž provozovatel prostřednictvím příliš vysoké minimální sázky (která však odpovídá rozmezí schválenému MF v rámci herního plánu) činí živou hru pro hráče úmyslně neatraktivní,⁴²⁴ za nepřijatelný, neboť není dle mého názoru možné sankcionovat, a to ani takto nepřímou, jednání, které je v souladu se základním povolením vydaným MF, kterého je schválený herní plán nedílnou součástí.

Výše uvedené skutečnosti vyplývající ze správní praxe orgánů celní správy nasvědčují tomu, že i v případě kontroly nad dodržováním provozování živé hry je postup těchto orgánů veden spíše obsahem výkladových stanovisek než samotným ZHH. Bez ohledu na motivaci orgánů celní správy spočívající patrně v postihu tzv. kvazikasin se nesmí tyto správní orgány uchýlit k tomu, aby účelově vytvářely nové regulační podmínky, kterým je nota bene v rámci projednávání příslušných hazardních přestupků přiznávána nejvyšší relevantnost a jejichž dodržení je z pohledu orgánů celní správy rozhodující pro naplnění znaků skutkové podstaty. S ohledem na literu ZHH a rovněž i na smysl a účel předmětných ustanovení § 68 odst. 1 a 4 ZHH, jejichž cílem bylo zamezit provozování kvazikasin, a to stanovením minimálního počtu hracích stolů živé hry, které musí být v provozu po celou dobu kasina, setrvávám v názoru, že porušení citovaných ustanovení by se mělo opírat pouze o skutečně přezkoumatelná kritéria, kterými je v daném případě faktická možnost zajištění všech procesů, které jsou s provozováním živé hry spojeny.

Stejně jako v případě vnějšího vzhledu herních prostorů i v případě posuzování způsobů optimalizace provozování živé hry z pohledu naplnění zákonných povinností již existuje i konkrétní judikatura správních soudů. Rozhodovací činnost správních soudů je v tomto

⁴²² Viz rozhodnutí GŘC ze dne 6.12.2019, č.j. 46666-3/2019-900000-311, s. 8.

⁴²³ Tento postup vyplývá např. z ustanovení článku 4 herního plánu pro provozování živé hry společnosti Paradise Casino Admiral a.s., kde je výslovně uvedeno, že „Provozovatel určuje minimální a maximální sázky na jednotlivých hracích stolech“, op.cit.⁴¹⁹.

⁴²⁴ Op.cit.⁴²².

ohledu reprezentována již citovaným rozsudkem NSS ze dne 2.9.2020, č.j. 6 As 196/2020 – 32. NSS v rámci tohoto rozsudku posuzoval výše naznačenou situaci týkající se zajištění obsluhy kasina jedinou fyzickou osobou.⁴²⁵ V rámci tohoto rozsudku pak NSS v plném rozsahu potvrzuje závěry krajského soudu i příslušných orgánů celní správy, když rovněž považuje uvedený způsob zajištění provozu kasina za nedostatečný z pohledu naplnění ustanovení § 68 odst. 4 ZHH, kdy výslovně uvádí, že „*Vzhledem k tomu, že v provozovně stěžovatelky nebyl u žádného stolu živé hry přítomen krupiér, který by byl schopen živou hru aktivně nabízet, a obsluha provozovny (v počtu jednoho zaměstnance) byla vytížena jinými činnostmi spojenými s provozem kasina, dospěl krajský soud ke správnému závěru, že podmínka umožnění hry nejméně u 3 stolů živé hry po celou dobu provozu kasina nebyla v daném případě naplněna, a tedy došlo k porušení § 68 odst. 1 a 4 zákona.*“⁴²⁶ S citovaným posouzením správních soudů nelze než souhlasit, neboť zajištění provozu celého kasina, a to včetně provozu hracích stolů živé hry, pouze jednou fyzickou osobou je z pohledu naplnění smyslu a účelu zákonných požadavků skutečně naprosto nedostatečné.

Ve vztahu k situaci, kdy je obsluha kasina zajištěna více fyzickými osobami, pak existuje pro tuto chvíli jediné rozhodnutí NSS, a to již shora citovaný rozsudek ze dne 2.11.2020 č.j. 57 A 179/2019-106. V rámci tohoto rozsudku NSS posuzoval případ, kdy provozovatel v rámci několika kasin dle názoru orgánů celní správy nezajistil provozování živé hry na všech započítatelných hracích stolech živé hry, a to i přes to, že v rámci všech dotčených kasin byl přítomen dvou či vícečetný personál s tím, že v případě zájmu o živou hru bylo možné zavolat další krupiéry.⁴²⁷ Vzhledem k tomu, že započítatelným hracím stolem byl ve všech případech hrací stůl kola štěstí, směřovala základní argumentace provozovatele k tomu, že v rámci jednotlivých kasin vždy disponoval dostatečným počtem personálu, který byl schopen zajistit bezodkladnou a současnou hru na všech těchto stolech. Tato argumentace byla podpořena zejména znaleckým posudkem, na jehož základě mělo být prokázáno, že jeden krupiér je schopen obsloužit najednou až tři kola štěstí vedle sebe. NSS se v rámci posuzování daného případu zabýval zejména otázkou rozmístění jednotlivých započítatelných hracích stolů kola štěstí. Ve všech posuzovaných případech pak NSS dospěl k závěru, že tyto stoly byly v kasinech rozmístěny tak, že ani v případě, že by přisvědčil uvedené argumentaci provozovatele podpořené znaleckým posudkem, by personál v počtu, ve kterém byl přítomen

⁴²⁵ Rozsudek NSS v tomto směru navazuje na zde již citované rozhodnutí GŘC ze dne 14.5.2019, č.j. 17561-2/2019-900000-311.

⁴²⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 2.9.2020, č.j. 6 As 196/2020 – 32, bod 21.

⁴²⁷ Viz jeden z modelů optimalizace provozování živé hry zmíněný v rámci kapitoly 3.2.1.2 této práce.

v době kontroly celního úřadu, nebyl fyzicky schopen živou hru na všech započítatelných stolech bezodkladně a současně zajistit. K tomuto závěru došel NSS prostým posouzením rozmístění jednotlivých započítatelných hracích stolů, které byly v kasinech rozmístěny v takových skupinkách, které by skutečně naplnění povinnosti dle § 68 odst. 4 ZHH vylučovaly.⁴²⁸ S uvedeným hodnocením dané situace ze strany NSS nelze než souhlasit. Jakkoliv je provozovatel dle mého názoru oprávněn zajistit provozování živé hry v souladu s § 68 odst. 4 ZHH i s menším počtem obsluhy, než kolik se v kasinu nachází započítatelných hracích stolů živé hry, musí vždy přijmout taková opatření, která jsou z faktického hlediska realizovatelná. Pokud tedy v daném případě provozovatel rozmístil jednotlivá kola štěstí v rámci kasina tak, že jednotliví krupiéři či jiní členové personálu nebyli fyzicky schopni zajistit obsluhu všech těchto hracích stolů, pak se takové opatření zcela míjí svým účinkem a provozovatel se tak zcela logicky vystavoval riziku správního postihu. Právě s ohledem na tuto skutečnost se NSS již dále v rámci tohoto rozsudku nezabýval tím, zda-li je z pohledu zákonných povinností provozovatele živé hry přípustné, aby jeden krupiéř zajistil obsluhu tří kol štěstí najednou.⁴²⁹ Tato zcela zásadní otázka z pohledu provozování herních prostorů kasin tak bude muset být předmětem další judikatury správních soudů.

5.4.3. Hazardní přestupky v oblasti internetových her

Ve vztahu k hazardním přestupkům, kterých se mohou dopustit provozovatelé internetových her, je na místě znovu připomenout obecný regulační princip, dle něž internetové hry nejsou považovány za zvláštní druh hazardní hry, ale internet je pouze zvláštním komunikačním prostředkem, jehož prostřednictvím jsou hazardní hry provozovány.⁴³⁰ Tomuto principu pak odpovídá i pojetí samotných hazardních přestupků týkajících se internetových her, které je možné rozdělit na „čistě“ internetové hazardní přestupky, jejichž skutkovou podstatu mohou naplnit pouze provozovatelé internetových her a na hazardní přestupky, jejichž skutková podstata je spojena primárně s druhem hazardní hry a nikoliv s herním prostředím a kterých se tak mohou dopustit jak provozovatelé hazardních her ve fyzickém prostředí, tak provozovatelé internetových her.

Pokud jde o první zmiňovanou skupinu, tj. hazardní přestupky, kterých se může dopustit výlučně provozovatel internetových her, pak jejich skutkové podstaty jsou obsaženy v rámci ustanovení § 123 odst. 3 písm. l) až w) a § 123 odst. 4 písm. a) a b) ZHH. V rámci jednotlivých

⁴²⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 2.11.2020 č.j. 57 A 179/2019-106, body 65 až 68.

⁴²⁹ Tamtéž, bod 76.

⁴³⁰ Blíže k regulačnímu pojetí internetových her viz kapitola 3.2.2.2 této práce.

skutkových podstat jsou vymezeny hazardní přestupky spočívající v nedodržení základních povinností provozovatele v souvislosti se zajištěním účasti hráčů na internetových hrách. Konkrétně se jedná např. umožní účasti bez registrace, chybné provedení registrace, porušení povinností při registrování platebních prostředků, neoprávněné operace s peněžními prostředky v rámci dočasného uživatelského konta aj. V tomto ohledu se v rámci této kategorie v jistém směru vymyká jeden hazardní přestupek, kterému bych se nyní podrobněji věnoval. Tento hazardní přestupek je vymezen na základě ustanovení § 123 odst. 3 písm. l) ZHH a spočívá v porušení ustanovení § 73 odst. 4 ZHH, na jehož základě je provozovateli internetové hry zakázáno nabízet nebo poskytovat jakékoliv zařízení umožňující účast na internetové hře, a to ani prostřednictvím třetí osoby. Výjimečnost tohoto hazardního přestupku vůči jiným hazardním přestupkům na úseku internetových her je vedle toho, že se jedná o jediný „internetový“ hazardní přestupek, za nějž je možné uložit pokutu v její maximální výši, tj. 50 milionů Kč, v tom, že v sobě propojuje regulaci provozování hazardních her ve fyzickém prostředí a prostřednictvím internetu. Prostřednictvím tohoto zákazu tak měl zákonodárce v úmyslu zabránit tomu, aby provozovatel internetové hry vytvářel v rámci fyzického prostředí, tj. například v provozovnách typu restaurace nebo baru, místa, ve kterých by umožňoval účast na internetové hře. Tato místa by se tak v konečném důsledku mohla stát de facto herním prostorem, na který by však nedopadala žádná omezení vyplývající jak z části třetí ZHH, tak např. z územní a časové regulace prostřednictvím OZV.⁴³¹ Předmětné ustanovení nijak nedefinuje typ zařízení, jehož prostřednictvím by měla být internetová hry tímto zakázaným způsobem zprostředkována. Nemusí se tedy jednat přímo o variace technických herních zařízení, ale za porušení tohoto zákazu bude považováno i poskytnutí počítače, tabletu či mobilního telefonu, za účelem účasti na internetové hře. Jakkoliv lze vnímat pozitivně tuto snahu o omezení obcházení regulace provozování zejména technických či živých her v herních prostorech prostřednictvím snadného zpřístupnění jejich internetové formy, dikce samotného ustanovení je z pohledu aplikace správní odpovědnosti poněkud komplikovaná. Předně je možné za porušení zákazu dle ustanovení § 73 odst. 4 ZHH sankcionovat pouze provozovatele internetové hry. V tomto ohledu pak bude správní orgán vždy povinen důsledně prokázat aktivní účast takového provozovatele na poskytování zařízení za účelem účasti na jím provozovaných internetových hrách. S ohledem na toto velmi úzké vymezení subjektu příslušného hazardního přestupku nebude možné jakkoliv sankcionovat provozovatele restaurace či baru, který v zájmu zvýšení atraktivity své provozovny umístí na

⁴³¹ Viz Důvodová zpráva k ustanovení § 74 ZHH, dostupná na www.psp.cz

každý stůl tablet s možností účasti na internetových hrách. Jedinou možností, jak postihnout toto jednání je prokázání, že se provozovatel internetové hry podílel na poskytování tabletů. Vzhledem k tomu, že dle údajů MF doposud nebylo vydáno jediné správní rozhodnutí, jehož předmětem by bylo právě porušení § 73 odst. 4 ZHH,⁴³² je možné se pouze domnívat, jakým způsobem by tento správní orgán při projednávání příslušného hazardního přestupku postupoval, a to zejména ve vztahu k prokazování viny provozovatele internetové hry. Je však zcela nesporné, že prokázání, že provozovatel internetové hry nabízel či poskytoval zařízení za účelem účasti na internetové hře by ve výše uvedeném příkladě bylo velice náročné či téměř nemožné, neboť MF by muselo provést v rámci správního řízení takové důkazy, které by dokládaly obchodní propojení mezi provozovatelem restaurace a samotným provozovatelem internetové hry (např. podíl provozovatele restaurace na herním výsledku dosaženém v jeho provozovně). Osobně jsem toho názoru, že ustanovení § 73 odst. 4 ZHH působí ve světle rizika pokuty až do výše 50 milionů Kč jako nástroj generální prevence vůči takovému obcházení zákonné regulace. Na druhé straně absence jakéhokoliv případu ponechává prostor pro úvahy ohledně možných forem zpřístupnění internetových her v rámci fyzického prostředí na základě k tomuto účelu poskytnutých zařízení.

Druhou skupinu hazardních přestupků, za které je možné sankcionovat provozovatele internetových her, tvoří hazardní přestupky, které vycházejí z ustanovení regulujících provozování daných druhů hazardních her ve fyzickém prostředí, ale které se na základě ustanovení § 73 odst. 1 ZHH aplikují rovněž i na jejich internetovou formu. Mezi tyto hazardní přestupky je možné zařadit např. porušení zákazu přijímání kursových sázek dle § 37 ZHH nebo nepřerušování účasti na technické hře po 120 minutách účasti dle § 50 odst. 3 ZHH. Obě tyto povinnosti jsou plně aplikovatelné i na provozování kursových sázek, resp. technických her ve formě internetových her. V rámci ZHH pak obě herní prostředí vykazují stejnou míru společenské škodlivosti, kdy tento zákon v rámci svých příslušných ustanovení nečiní nikdy rozdíl mezi maximální výší pokuty za porušení povinnosti v rámci provozování ve fyzickém prostředí a za porušení stejné povinnosti v rámci internetové hry.

Samostatnou oblastí jsou pak v rámci hazardních přestupků spojených s regulací provozování internetových her hazardní přestupky dle § 123 odst. 5 a 6 ZHH, kterých se mohou dopustit nikoliv provozovatelé internetových her, nýbrž poskytovatelé připojení

⁴³² Tato skutečnost vyplývá ze statistických údajů poskytnutých MF na základě zákona č. 106/1999 Sb. viz (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-38165>

k internetu, resp. osoby oprávněné poskytovat platební služby. V obou těchto případech jsou příslušné subjekty sankcionovány za nerespektování nápravného prostředku spočívajícího v provedení zápisu určité internetové stránky či platebního účtu na seznam nepovolených internetových her.⁴³³ Vzhledem ke specifické povaze těchto hazardních přestupků se podrobnostem spojeným s povinnostmi vyplývajícími z těchto nápravných prostředků, odpovědnosti jednotlivých subjektů a správním trestům ukládaným za případné porušení těchto povinností věnuji hned v několika kapitolách této práce, a to konkrétně v kapitolách 4.3.3, 5.2.3 a 5.5.2. Dle aktuálně dostupných údajů však MF z titulu naplnění skutkové podstaty dle § 123 odst. 5 ZHH neuložilo jedinou pokutu a samo provedlo jedinou kontrolu stran plnění příslušných povinností ve vztahu k blokaci internetových stránek.⁴³⁴

5.5. Správní tresty za hazardní přestupky

Naprosto nedílnou součástí aplikace správního trestání je v případě prokázaného porušení primárních povinností vyplývajících z právních předpisů regulujících provozování hazardních her uložení sankce, jejímž prostřednictvím vzniká pachatel, resp. osobě, která byla v rámci správního řízení uznána vinnou ze spáchání přestupku, nová povinnost sankční povahy. Tato sekundární povinnost pak spočívá zpravidla v povinnosti uhradit určitou peněžitou částku, pokutu, nebo v zákazu výkonu určité činnosti nebo v povinnosti strpět odejmutí určité věci, která propadla státu, resp. byla příslušným správním orgánem zabráná. Uložení trestu tak lze chápat jako určité naplnění procesu uplatnění správněprávní odpovědnosti vůči obviněnému.⁴³⁵

Samotná sankce může být pochopitelně uložena pouze na základě zákona, a to ve smyslu principu *nulla poena sine lege*.⁴³⁶ Pokud jde o výčet druhů správních trestů, které je možné za hazardní přestupky uložit, pak tento vychází toliko z taxativního vymezení na základě ustanovení § 35 PřesZ s tím, že za hazardní přestupky je možné uložit všechny druhy zde uvedených správních trestů s výjimkou trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku, a to s ohledem na absenci zvláštní úpravy tohoto druhu trestu v rámci ZHH.⁴³⁷ Na oblast

⁴³³ K problematice blokace nepovolených internetových her

⁴³⁴ Tato skutečnost vyplývá z údajů poskytnutých MF na základě zákona č. 106/1999 Sb., viz (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-40549>

⁴³⁵ PRŮCHA, Petr. Op.cit.²³⁰.

⁴³⁶ Viz např. BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe, s. 48. ISBN 978-80-7400-413-1

⁴³⁷ Zahraniční právní úpravy naopak tohoto druhu správního trestu poměrně aktivně využívají, jak dokládá ustanovení článku 43 odst. X francouzského zákona o internetových hrách 2010-476 ze dne 12.května 2010 (online, cit. 12.3.2021) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022204510/>

hazardních přestupků se pak v plném rozsahu aplikují i obecná pravidla pro ukládání správních trestů tak, jak vyplývají z ustanovení § 36 až § 50 PřesZ. V rámci rozhodovací praxe MF a celních úřadů se pak jednotlivé instituty spojené s ukládáním správních trestů objevují s různou mírou intenzity. Zatímco tyto správní orgány přistupují zcela přirozeně k aplikaci absorpční zásady v případě projednávání více hazardních přestupků v rámci společného správního řízení,⁴³⁸ jiné instituty vyplývající z obecné úpravy ukládání správních trestů jsou těmito správními orgány v rámci projednávání hazardních přestupků využívány jen velmi omezeně, popř. nebyly z jejich strany doposud vůbec aplikovány. V této souvislosti není jisté bez zajímavosti, že orgány celní správy v rámci své rozhodovací praxe nepřistoupily ani v jediném případě k upuštění od uložení správního trestu dle § 43 odst. 2 PřesZ. Obdobně zdrženlivý přístup zauímají orgány celní správy i k nejmírnější správní sankci, a to k napomenutí, kdy tuto správní sankci nepoužily rovněž ani v jediném případě v rámci posuzovaného období.⁴³⁹ Osobně je pro mne velice překvapivé, že v mnou sledovaném období nevyužily orgány celní správy ani jedinkrát některý z uvedených institutů. Při enormním objemu případů, které orgány celní správy v rámci aplikace správního trestání ve vztahu k legálně provozovaným hazardním hrám projednávaly a projednávají, považuji za téměř nereálné, aby okolnosti některého z projednávaných případů nezavdaly důvod pro uložení správního trestu napomenutí či pro rozhodnutí o upuštění od uložení sankce. Mé pochybnosti jsou o to výraznější, pokud přihlédneme ke skutečnosti, že samo MF oba tyto instituty ve své praxi běžně aplikovalo, a to jak ve vztahu k společensky akceptovaným hazardním hrám, tak ve vztahu k technickým hrám, které staví celou oblast provozování hazardních her na v úvodu citovaný samotný okraj společnosti.

V rámci nadcházejících částí této práce se budu postupně věnovat jednotlivým druhům trestů, které jsou či mohou být za hazardní přestupky ukládány s tím, že se u těchto jednotlivých druhů nebudu věnovat pouze jejich zákonnému vymezení, ale zejména pak okolnostem, za kterých jsou v rámci rozhodovací činnosti příslušných správních orgánů aplikovány.

5.5.1. Pokuty

Pokuta představuje zcela nepochybně nejčastěji ukládaný druh správního trestu, a to

⁴³⁸ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 23.1.2020, č.j. 4687/2020-900000-311 odkazující na správné použití této zásady vycházející z § 41 odst. 1 PřesZ, stejně jako rozhodnutí GŘC ze dne 18.6.2019, č.j. 24701-2/2019-900000-312

⁴³⁹ Tyto skutečnosti vyplývají ze statistických údajů poskytnutých celními úřady a MF na základě zákona č. 106/1999 Sb. viz (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-38165>

nejen v oblasti regulace provozování hazardních her. Výše ukládané pokuty pak musí vždy odpovídat rozmezí stanovenému na základě příslušných ustanovení ZHH. Toto rozmezí je v rámci tohoto zákona vymezeno s pevnou horní hranicí,⁴⁴⁰ s tím, že výše této horní hranice vystihuje společenskou škodlivost jednotlivých hazardních přestupků. Na základě tohoto „ohodnocení“ jednotlivých hazardních přestupků pak horní sazby pokut za jejich spáchání činí 500 tisíc Kč a 1 milion Kč, pokud jde o hazardní přestupky fyzických osob a 500 tisíc Kč, 1 milion Kč, 3 miliony Kč a 50 milionů Kč v případě hazardních přestupků právnických a podnikajících fyzických osob. Použijí-li komparaci s předchozí právní úpravou pak toto vymezení horních sazeb představuje velice zásadní navýšení, jelikož za hazardní delikty dle ZOLO bylo možné uložit pokutu nejvýše do 10 milionů Kč. V rámci tuzemského právního řádu lze jen velmi obtížně hledat zvláštní předpisy veřejného práva, které by stanovovaly vyšší horní hranice sazeb pokut než právě dle ZHH.⁴⁴¹ V případě regulace hazardních her je zřejmé, že cílem zákonodárce bylo působit co možná nejvíce preventivně ve vztahu k možnému páčání těch nejzávažnějších hazardních deliktů, jako jsou např. umožnění účasti na hře mladistvým nebo osobám vyloučeným z účasti na hazardních hrách, popř. provozování hazardních her bez příslušného povolení,⁴⁴² a zároveň vytvořit dostatečný prostor pro správní úvahu příslušných správních orgánů při rozhodování o výši konkrétní pokuty. Na tomto místě musím souhlasit s P. Zářeckým, dle jehož názoru pouhá hrozba uložení pokuty v její maximální výši nemůže odradit pachatele od jeho protiprávního jednání.⁴⁴³ Z rozhodovací praxe MF v oblasti postihu nelegálně provozovaných internetových her však vyplývá, že tento správní orgán neváhal přikročit k uložení pokuty v její (téměř) maximální výši hned v několika případech,⁴⁴⁴ čímž zcela nepochybně došlo ke zvýšení odstrašujícího účinku pokut za daný hazardní přestupek, kdy takto uložená pokuta plní dle mého názoru nejen individuálně, ale zejména pak generálně preventivní funkci.⁴⁴⁵

⁴⁴⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 204. ISBN 978-80-7502-221-9

⁴⁴¹ Takovýmto příkladem mohou být např. zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu nebo zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

⁴⁴² Viz Důvodová zpráva k ZHH. Dostupná na www.psp.cz

⁴⁴³ ZÁŘECKÝ, Pavel. K problematice správního trestání. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 50 – 57. ISSN 0139-6005

⁴⁴⁴ MF přistoupilo k uložení pokuty v její maximální výši např. v rámci rozhodnutí ze dne 24.8.2018, č.j. MF-21109/2018/3404-2 nebo ze dne 4.10.2018, č.j. MF-23448/2018/3404-2. V dalších případech pak MF neváhalo uložit pokutu ve výši, která se výrazně této horní hranici stanovené ZHH přibližovala, kdy uložilo za provozování nelegálních internetových her pokutu 45 000 000 Kč, a to na základě rozhodnutí ze dne 25.6.2018, č.j. MF-34031/2018/3404-7, resp. 40 000 000 Kč jak vyplývá z rozhodnutí MF ze dne 1.2.2018, č.j. MF-1495/2018/3404-2 nebo ze dne 26.7.2019, č.j. MF-7070/2019/3902-7.

⁴⁴⁵ K otázce individuální a generální prevence se vyjádřil např. Městský soud v Praze v rámci svého rozsudku ze dne 27.5.2015, č.j. 3 A 49/2013 – 228, kde výslovně uvedl, že „*Soud k žalobcově námitce dále uvádí, že – na rozdíl od žalobce – pokládá za žádoucí, aby se výše sankce projevila v majetkové sféře delikventa s účinky individuální, ale i generální prevence. Postih v podobě trestu v sankčním řízení musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné*

V souvislosti s pokutami uloženými za nelegální provozování internetových her však vyvstává mnohem zásadnější otázka, a to konkrétně jejich faktické vymahatelnosti. Jak dokládají již jednou prezentované výstupy z oficiální statistiky MF ohledně výše uložených pokut provozovatelům nelegálních internetových her a výše skutečně uhrazených pokut,⁴⁴⁶ pak již z tohoto jednoduchého přehledu je zcela zjevný patrně nejpálčivější nedostatek správního postihu nelegálně provozovaných internetových her spočívající v neexistenci jakéhokoliv závazného nástroje, který by umožňoval vymožení sankcí uložených tuzemskými správními orgány subjektům usazeným v zahraničí.

Je zcela přirozené, že v souvislosti s uvedeným skokovým navýšením horních sazeb pokut vyvstává otázka, do jaké míry se jedná stále o přiměřenou výši pokuty, která může být pachateli hazardního přestupku uložena. Vzhledem k tomu, že horní hranice pokuty má vyjadřovat míru společenské škodlivosti konkrétního hazardního přestupku, je na místě se zabývat otázkou, zda zákonodárce správně „ohodnotil“ jednotlivé hazardní přestupky a zda-li v některých případech nepostupoval nepřiměřeně přísně nebo naopak příliš benevolentně. V této souvislosti mám na mysli zejména skutečnost, že pokutu do výše 50 milionů Kč je možné uložit za jakékoliv porušení základního povolení nebo herního plánu. Vzhledem k tomu, že jak v rámci základního povolení, tak v rámci herního plánu jsou ustanovení s rozdílným významem z pohledu řádného provozování hazardních her, může docházet k situacím, kdy se provozovatel hazardní hry dopustí téměř až bagatelního provinění,⁴⁴⁷ které však bude ze strany příslušného správního orgánu posuzováno právě optikou nejvyšší horní hranice pokuty. Jelikož však nelze objektivně vymezit, které z ustanovení základních povoní či z herního plánu má větší význam z pohledu řádného provozování, je úkolem MF či orgánů celní správy, aby využívaly své diskreční pravomoci a v jejím rámci posoudily veškeré okolnosti konkrétního případu a rozhodly o adekvátní výši této peněžité sankce.

Pro uložení konkrétní výše pokuty za hazardní přestupek v rámci sazeb stanovených dle ZHH disponují MF a celní úřady, stejně jako jiné správní orgány příslušné k projednávání přestupků, poměrně širokou mírou diskrece. Kritéria stanovující základní limity této diskrece jsou pak vymezena v rámci ustanoveních § 37 až 43 PřesZ. Z rozhodovací praxe správních orgánů při projednávání hazardních přestupků pak vyplývá, že vedle povahy a závažnosti

nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený.“

⁴⁴⁶ Op.cit.³⁵⁵.

⁴⁴⁷ Takovýmto zcela bagatelním protiprávním jednáním by mohlo být např. porušení podmínky stanovené ve výroku V. písm. a) odst. 8 rozhodnutí MF ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-75 tím, že záznam v knize oprav technických zařízení podepíše pouze odborný servisní technik a nikoliv i pověřený zaměstnanec provozovatele.

hazardního přestupku, na jejichž posouzení se také uplatní obecná právní úprava dle ustanovení § 38 PřesZ, a polehčujících či přitěžujících okolností pak příslušné správní orgány při individualizování výše pokuty za daný hazardní přestupek reflektují ve světle judikatury NSS i další skutečnosti, a to zejména s cílem se vyhnout riziku uložení tzv. likvidační pokuty. Tento pojem, který byl vymezen na základě judikatury ÚS a navazující judikatury NSS, v sobě zahrnuje obecný požadavek na správní orgány rozhodující o uložení správního trestu ve formě pokuty, aby výše uložené pokuty zohledňovala vedle výše uvedených kritérií také „*majetkové a osobní poměry delikventa*“⁴⁴⁸ tak, aby takto uložená pokuta nepřesáhla natolik „*možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty)*“⁴⁴⁹, popř. by dosahovala takové výše, že by byla „*způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost*“ a zároveň by v její souvislosti existovalo „*reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.*“⁴⁵⁰ V rámci projednávání hazardních přestupků se pak MF i celní úřady snaží ve své rozhodovací činnosti při ukládání pokut veškeré výše uvedené principy stran osobních a majetkových poměrů zohledňovat v odůvodnění jednotlivých rozhodnutí. Je zcela přirozené, že mnohem větší důraz na tento aspekt je při stanovení výše pokuty kladen ve vztahu k legálním provozovatelům hazardních her se sídlem na území ČR. Jak dokládají četná rozhodnutí celních úřadů či GŘC, pak základním zdrojem podkladů pro posouzení majetkových poměrů legálních provozovatelů hazardních her ve fyzickém prostředí jsou např. výše základního kapitálu, obecný rozsah, v jakém provozovatel hazardní hry ve fyzickém prostředí provozuje, či skutečnost, že je povinností provozovatele disponovat po celou dobu platnosti základního povolení vlastními zdroji ve výši minimálně 2 miliony €. ⁴⁵¹ Vedle těchto základních parametrů pak celní úřady při stanovení výše pokuty posuzují hospodářské výsledky provozovatele z předchozích období, a to na základě veřejně dostupných účetních závěrek.⁴⁵² Toto posuzování hospodářských výsledků z předchozích období a na něj navazující dovozování závěrů ohledně ekonomické kondice příslušných provozovatelů považují v případě hazardních přestupků za poněkud diskutabilní. Hospodářské výsledky za

⁴⁴⁸ Poprvé bylo toto spojení použito v rámci nálezu ÚS ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02. Blíže k otázce posuzování majetkových poměrů pachatelů správních deliktů viz DRÁPAL, Jakub. Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. *Správní právo*. 2018, č. 7, s. 414 - 432. ISSN 0139-6005.

⁴⁴⁹ Viz nálezu ÚS ze dne 9.9.2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, bod 34.

⁴⁵⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, bod 27.

⁴⁵¹ Viz např. rozhodnutí GŘC ze dne 13.2.2020, čj. 5719/2020-900000-312 nebo ze dne 14.10.2019, čj. 40968-3/2019-900000-312.

⁴⁵² Viz rozhodnutí GŘC ze dne 20.6.2019, čj. 21100-2/2019-900000-312.

předchozí roky totiž v případě provozovatelů hazardních her v sobě reflektují i dopady předchozí mírnější regulace, a naopak se v nich neprojeví náklady spojené s adaptací provozní činnosti na nové podmínky dle ZHH. Právě přechod na novou regulaci přitom znamenal pro provozovatele mnohdy zásadní výdaje, které vedly k oslabení ekonomické pozice provozovatele. Vycházet tedy při stanovení výše pokuty pouze z účetních podkladů, které navíc zohledňují výsledky hospodaření v jiném regulačním prostředí je z mého pohledu velmi zavádějící, neboť tyto skutečnosti nemají dostatečnou výpovědní hodnotu pro posouzení skutečných majetkových poměrů provozovatele.

Naopak mohu pouze souhlasit s postojem GŘC ve vztahu k argumentaci provozovatele považujícího uleženou pokutu za nepřiměřenou z důvodu probíhajícího insolvenčního řízení.⁴⁵³ V této souvislosti GŘC podle mého názoru správným způsobem odkázalo mimo jiné na rozsudek NSS ze dne 29.1.2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, v jehož rámci tento soud vyjádřil zcela jednoznačný názor, dle něž *„důsledkem předlužení pachatele nemůže být automatická imunita vůči sankcím ukládaným v oblasti veřejného práva“*⁴⁵⁴ a dále také na již citované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, v jehož rámci NSS vyjádřil závěr, že účelem zákazu ukládání sankcí (tedy i pokut) v likvidační výši není ochrana *„subjektů s nedostatečnou majetkovou podstatou před trestem za porušení jejich právních postavení.“*⁴⁵⁵

Z pohledu posuzování majetkových poměrů pachatelů hazardních přestupků se pak v mnohem složitější pozici nachází MF při projednávání hazardních přestupků spočívajících zejména v nelegální provozování internetových her. Pachatelem těchto hazardních přestupků jsou společnosti se sídlem mimo území ČR a nezdá se, že kdy i mimo území Evropské unie. V těchto případech je pak nasnadě, že MF nedisponuje tak podrobnými informacemi o majetkových poměrech pachatele jako v případě provozovatelů se sídlem v ČR. Z tohoto důvodu se MF v rámci odůvodnění svých rozhodnutí omezuje pouze na obecnou informaci, jejímž prostřednictvím MF přiznává, že v daný moment nedisponovalo podrobnými údaji o současných majetkových poměrech pachatele a své závěry tak činí pouze na základě veřejně dostupných a nutno podotknout, že nijak neověřených, informací ohledně ekonomické kondice příslušné společnosti.⁴⁵⁶ Ve světle takto omezených informací ohledně majetkových poměrů pachatele se sídlem mimo území ČR pak zmíním pouze to, že uvedený postup

⁴⁵³ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 14.1.2020, čj. 2348/2020-900000-312.

⁴⁵⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 29.1.2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, bod 444.

⁴⁵⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133.

⁴⁵⁶ Viz rozhodnutí MF ze dne 31.7.2018, čj. MF-26962/2017/34-22.

hodnocení majetkových poměrů byl aplikován i na uložení pokut v jejich plné výši za nejzávažnější porušení povinností dle ZHH.⁴⁵⁷ Tento postup však plně odpovídá závěrům NSS uvedeným v rámci již citovaného usnesení rozšířeného senátu, v jehož rámci NSS dospěl k závěru, že sám obviněný by měl mít zájem na tom, aby pokuta neměla likvidační účinky a za tímto účelem by tak měl sám předložit „základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti.“⁴⁵⁸ Pokud tak obviněný neučinil, což je situace, která nastala v případě uložení pokuty v její maximální možné výši, pak si může správní orgán učinit základní představu o příjmech a majetku obviněného i na základě pouhého odhadu, což přesně odpovídá i uvedené rozhodovací praxi MF.⁴⁵⁹

5.5.2. Zákaz činnosti

Správní trest zákazu činnosti, tj. provozování hazardních her, je v oblasti regulace provozování hazardních her novinkou zavedenou až na základě ustanovení § 124 ZHH. I přesto, že v rámci předchozí právní úpravy nebylo možné tohoto správního trestu využít, existovala možnost zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry na základě ustanovení § 43 odst. 2 a 3 ZOLO. Obě citovaná ustanovení umožňovala povolujícím orgánům zrušit jimi vydaná povolení k provozování loterií a jiných podobných her s tím, že zatímco odstavec 3 citovaného paragrafu spojoval aplikaci této pravomoci obecně s nedodržováním předpisů o provozování loterií a jiných podobných her, na základě odstavce 2 téhož paragrafu mohla obec odebrat provozovateli povolení k provozování všech VHP na území této obce pouze v případě taxativně vymezených porušení ZOLO, a to de facto až na období 3 let.⁴⁶⁰ I přes to, že hmotněprávní účinky těchto nápravných prostředků jsou velmi podobné účinkům, které má pro pachatele uložení správního trestu zákazu činnosti, jednalo se dle právní teorie i praxe o tzv. netrestní sankce či netrestní opatření.⁴⁶¹

O zákazu činnosti lze tedy v oblasti regulace provozování hazardních her skutečně

⁴⁵⁷ V případě shora citovaného rozhodnutí MF ze dne 24.8.2018, čj. MF-21109/2018/3404-2 MF omezilo posuzování majetkových poměrů pachatele dokonce na zcela základní a domnělé informace ohledně odhadovaného počtu provozovaných hazardních her dotčeným provozovatelem.

⁴⁵⁸ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, bod 38.

⁴⁵⁹ Tamtéž.

⁴⁶⁰ V rámci uvedeného ustanovení § 43 odst. 2 ZOLO bylo výslovně uvedeno, že v případě zrušení povolení na základě tohoto ustanovení „Povolující orgán může vydat další povolení tomuto provozovateli nejdříve po uplynutí tří let.“

⁴⁶¹ Viz např. PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 213. ISBN 978-80-7502-221-9, popř. také STAŠA, Josef. Hranice správní odpovědnosti. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 74. ISSN 0139-6005.

hovořit až s nabytím účinnosti ZHH. V rámci tohoto zákona je zákaz činnosti pojat velmi extenzivním způsobem, neboť tento druh správního trestu je možné uložit za jakýkoliv hazardní přestupek, kterého se dopustí právnická či podnikající fyzická osoba a dále také za vybrané hazardní přestupky fyzických osob.⁴⁶² V souvislosti s touto širokou paletou hazardních přestupků, za které může být provozovatel hazardní hry potrestán zákazem činnosti, je nutné si, stejně jako v případě vysoké horní hranice pokuty, položit otázku stran přiměřenosti takovéto úpravy. Na rozdíl od mnou uvedeného příkladu v rámci předcházející kapitoly, kdy nelze v rámci zákona objektivně rozlišovat za porušení, jaké konkrétní podmínky základního povolení či herního plánu je možné uložit pokutu s nižší sazbou než 50 milionů Kč, v případě použití správního trestu zákazu činnosti mohl zákonodárce velmi snadno vymezit, jaké hazardní přestupky dosahují takové společenské škodlivosti, že za jejich spáchání je na místě se zabývat otázkou uložení této ultimativní sankce. Při absenci této legislativní selekce pak ve vztahu k hazardním přestupkům právnických a podnikajících fyzických osob může nastat situace, kdy provozovatel v rámci herního prostoru neumístí na viditelném místě ukazatel času, popř. nesplní jinou informační povinnost dle § 66 odst. 1 ZHH, čímž naplní skutkovou podstatu hazardního přestupku dle § 123 odst. 3 písm. e) téhož zákona a příslušný celní úřad může přistoupit k uložení trestu zákazu činnosti. Z mého pohledu je tak právní úprava v rámci ZHH pokud jde o ukládání trestu zákazu činnosti zjevně nepřiměřená. Osobně rozumím snaze zákonodárce zajistit plnění všech povinností obsažených v rámci ZHH, a to právě hrozbou uložení trestu zákazu činnosti za jakýkoliv hazardní přestupek, neboť je to právě tento druh trestu, který působí pachateli nejvyšší možnou újmu a zasahuje do jeho činnosti často s mnohem větší intenzitou než opakované ukládání pokut v jejich nejvyšší možné zákonné výši. V rámci ZHH se však domnívám, že tento preventivní účinek mají již samotné velmi vysoké horní hranice pokut za jednotlivé hazardní přestupky, v jejichž důsledku dle mého názoru neexistuje jakýkoliv hazardní přestupek, který by se jeho pachateli stále „vyplatil“ i přesto, že by mu byly ukládány opakovaně pokuty na samotné horní hranici stanovené dle ZHH.

Pokud jde o dobu, po kterou lze pachateli zakázat vykonávat určitou činnost spojenou s provozováním hazardních her, pak tato může činit nejdéle 2 roky. V tomto směru je ZHH benevolentnější než obecná úprava obsažená v § 47 odst. 2 PřesZ. V čem je naopak právní úprava dle § 124 ZHH přísnější je skutečnost, že pachateli hazardního přestupku, kterému byl

⁴⁶² Konkrétně se pak na základě ustanovení § 124 odst. 1 ZHH jedná o zpřístupňování nepovolených hazardních her dle § 122 odst. 1 písm. c) ZHH a o nepovolenou účast osoby přijímající sázky na kursových sázkách dle § 122 odst. 1 písm. f) ZHH.

trest zákazu činnosti uložen, je znemožněno požádat o upuštění od výkonu zbytku tohoto správního trestu, jak stanoví § 47 odst. 4 PřesZ. Tato skutečnost dle mého názoru jen podtrhuje velmi přísné pojetí zákazu činnosti v rámci regulace provozování hazardních her, neboť ZHH nijak nezohledňuje skutečnost, že pachatel přijme adekvátní opatření, jejichž prostřednictvím by mohl prokázat, že další výkon tohoto trestu není na místě. V této souvislosti je na místě uvést, že ZHH je jediný veřejnoprávní předpis, který tuto možnost pachatelům hazardních přestupků zcela odpírá.

Vzhledem k tomu, že trest zákazu činnosti doposud nebyl ani ze strany MF, ani ze strany celních úřadů uložen,⁴⁶³ je možné se pouze dohadovat, jakým způsobem budou tyto správní orgány trest zákazu činnosti aplikovat. V této souvislosti je tak poměrně nejasná otázka rozsahu, v jakém bude tento trest ukládán, tj. zda-li se trest zákazu činnosti bude vztahovat pouze na druh hazardní hry, v jehož souvislosti byl hazardní přestupek spáchán, nebo zda-li se bude jednat o zákaz provozování jakýchkoliv hazardních her. Odpověď na tuto otázku je možno nalézt již v samotné důvodové zprávě k ustanovení § 47 PřesZ, upravujícího obecně zákaz činnosti v rámci správního trestání, ze kterého pak jednoznačně vyplývá, že „*Zakázat lze pouze takovou činnost, v souvislosti s níž se pachatel dopustil přestupku.*“⁴⁶⁴ Jakkoliv je v obecné rovině tento závěr naprosto správný a odpovídající principu proporcionality, v případě některých hazardních přestupků může být jen velmi obtížně aplikovatelný. V této souvislosti mám na mysli zejména hazardní přestupky spojené s provozováním hazardních her v herních prostorech, kde je zpravidla provozováno více druhů hazardních her, popř. hazardní přestupky v oblasti provozování internetových her. Zejména tím mířím na hazardní přestupky, které nejsou spojeny s konkrétním druhem hazardní hry, ale spíše s herním prostorem či prostředím internetu jako takovým.⁴⁶⁵ V takovýchto případech se obávám, že bude správní orgán volit cestu nejmenšího odporu, kterou v tomto případě bude uložení zákazu činnosti ve vztahu ke všem hazardním hrám, které mohl provozovatel v příslušném herním prostoru provozovat, resp. které provozoval ve formě internetových her. Takovýto postup by však zcela jednoznačně odporoval výše zmíněné zásadě přiměřenosti, neboť příslušný celní úřad by měl vždy provázat příslušný hazardní přestupek s určitým druhem

⁴⁶³ Viz statistické údaje poskytnuté MF a jednotlivými celními úřady dle zákona č. 106/1999 Sb. viz (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-38165>

⁴⁶⁴ Viz Důvodová zpráva k ustanovení § 47 PřesZ, dostupná na www.psp.cz

⁴⁶⁵ Jedná se např. o porušení ustanovení § 66 odst. 2 ZHH ve vztahu k vnějšímu vzhledu herních prostorů, resp. porušení povinností při registraci účastníků internetových her nebo se způsobem vkládání či vyplácení peněžních prostředků na uživatelské konto.

hazardní hry, popř. se o to v maximální možné míře pokusit, a pouze pokud bude toto propojení mezi protiprávním jednáním možné přičítat určitému druhu hazardní hry, přistoupit k uložení zákazu jejího provozování na příslušném místě nebo ve formě internetové hry.⁴⁶⁶

Otázka uložení správního trestu zákazu činnosti je v souvislosti s provozováním hazardních her nejčastěji skloňována s regulací provozování živé hry, konkrétně pak se zajištěním provozování živé hry v kasinu.⁴⁶⁷ Důkazem o této skutečnosti je Stanovisko GŘC k možnosti ukládání správního trestu zákazu činnosti u kvazikasin ze dne 14.8.2019 (dále jen „Stanovisko GŘC k zákazu činnosti“).⁴⁶⁸ V rámci tohoto stanovisko GŘC podrobně popisuje okolnosti, za kterých dle jeho názoru dochází k porušování ustanovení § 68 odst. 4 ZHH ve vztahu k zajištění provozování živé hry na nejméně 3 hracích stolech živé hry po celou provozní dobu kasina. GŘC dochází k závěrům ohledně možnosti ukládání zákazu činnosti v případech, kdy provozovatel nenaplnuje závěry obsažené ve stanoviscích tohoto správního orgánu ohledně plnění povinností při provozování živé hry.⁴⁶⁹ V této souvislosti pak GŘC dochází k tomu, že správní trest zákazu činnosti je v případech porušení povinností dle ustanovení § 68 odst. 4 ZHH možné uložit v případě, že se provozovatel dopustí porušení předmětné povinnosti „opakovaně“ nebo ji poruší „závažným způsobem“ s tím, že inspirací byl GŘC zákonný postup pro aplikaci nápravného prostředku zrušení povolení k umístění herního prostoru dle § 103 odst. 2 písm. a) ZHH. GŘC tyto své úvahy rozvádí v tom směru, že trest zákazu činnosti by měly celní úřady uložit v případě opakovaného porušení povinností menší intenzity, které z pohledu GŘC představuje „*jen nahodilé zajištění obsluhy 3 živých her jen 2 krupiéry*“, nebo i v případě jednorázových porušení dotčených povinností, které je reprezentováno systematickým zajištěním „*obsluhy 3 živých her vč. celého herního prostoru 1 osobou, zpravidla barmankou*“. Jakkoliv toto stanovisko GŘC představuje pouhé shrnutí legislativně zakotvených možností postupu celních úřadů, jedná se z mého pohledu o velice zavádějící nástroj regulace významně ovlivňující hodnocení skutkových okolností ze strany orgánů celní správy v rámci konkrétních správních řízení. V rámci citovaného stanoviska chybí jakákoliv zmínka o tom, že posouzení početního obsazení obsluhy ve vztahu k hracím

⁴⁶⁶ V případě uvedeného příkladu hazardních přestupků v rámci internetových her (pochybení na úrovni registrace účastníků či používání jejich uživatelského konta) pochopitelně může existovat možnost vyslovení zákazu činnosti ve vztahu ke všem internetovým hrám, ke kterým provozovatel umožňuje prostřednictvím uživatelského konta přístup. Pokud by se však jednalo o protiprávní jednání vyplývající z provozování pouze konkrétního druhu hazardní hry provozované prostřednictvím internetu, pak by se zákaz činnosti musel vztahovat pouze k tomuto druhu hazardní hry (např. závažné porušování pravidel při vyhodnocování výsledků sázkových příležitostí).

⁴⁶⁷ Blíže k tomuto viz kapitola 5.4.2.2 této práce.

⁴⁶⁸ Op.cit⁴²⁰.

⁴⁶⁹ Blíže k výkladu GŘC ohledně zajištění provozování živé hry viz kapitola 3.2.1.2 této práce.

stolům živé hry vždy závisí na konkrétních okolnostech daného případu. Na místo toho GŘC nejenže znovu vyslovuje svůj nijak nepodložený právní názor, dle něž u každého hracího stolu musí být přítomen jeden krupiér, ale zároveň i deklaruje, jaký druh sankce by měl být za případné nedodržení tohoto názoru uložen. Další nedostatek předmětného stanoviska shledávám v konkrétní formulaci výroku, jehož prostřednictvím by měl být zákaz činnosti pachateli za výše uvedené provinění uložen. Tento výrok je dle Stanoviska GŘC k zákazu činnosti vymezen následovně: „*ukládá zákaz činnosti spočívající v zákazu provozování kasina na adrese xy, na dobu xy měsíců (slovy: xy měsíců), ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.*“ Takováto formulace dle mého názoru porušuje výše uvedený princip vyjádřený v rámci důvodové zprávy k ustanovení § 47 PřesZ, a to že trest zákazu činnosti může být uložen pouze ve vztahu k činnosti, v souvislosti s níž se pachatel přestupku dopustil. Pokud tedy GŘC doporučuje celním úřadům, aby formulovali zákaz činnosti za nezajištění provozování živé hry jako „zákaz provozování kasina“ jedná se o zjevné nezohlednění skutečnosti, že v rámci herního prostoru kasina mohou být vedle živých her provozovány i jiné druhy hazardních her, a to zejména technické hry, popř. také bingo. Formulace výroku, kterou zvolilo GŘC v rámci citovaného stanoviska je tak krajně nepřiměřená, neboť neexistuje jediný důvod, kvůli kterému by měl zákaz činnosti dopadat na celý herní prostor, a to včetně jiných druhů hazardních her, ve vztahu ke kterým se přitom provozovatel žádného protiprávního jednání nedopustil. Pokud tímto návrhem výroku chtělo GŘC vyjádřit myšlenku, že v rámci herního prostoru kasina je provozování živé hry základní činností, bez které není možné tento typ herního prostoru vůbec provozovat, pak i v tomto případě měla být zvolena mnohem přiměřenější formulace, jejímž prostřednictvím by nebyl uložen zákaz jakékoliv živé hry, ale právě a pouze ten typ živé hry (např. ruleta, karetní hry apod.), v souvislosti s nímž se provozovatel vytykaného protiprávního jednání dopustil.

Obdobné nepřiměřené pojetí trestu zákazu činnosti vyplývá již ze samotného ZHH vzhledem k možnosti uložit trest zákazu činnosti i za hazardní přestupky spáchané poskytovateli připojení k internetu nebo osobami oprávněnými poskytovat platební služby v případě porušení povinností vyplývajících ze zápisu internetových stránek nebo platebních účtů na seznam nepovolených internetových her. Uložení trestu zákazu činnosti lze i v tomto případě považovat za určitou snahu zákonodárce působit na tyto subjekty preventivně. I přesto, že tento význam trestu zákazu činnosti je zde akcentován poměrně nízkou horní hranicí pokuty za porušení povinností vyplývajících z uvedeného nápravného prostředku,⁴⁷⁰

⁴⁷⁰ Dle ustanovení § 123 odst. 11 ZHH je možné za tyto hazardní přestupky uložit pokutu do výše 1 milionu Kč.

vyvstávají s případnou aplikací tohoto druhu trestu nikoliv nevýznamné otázky. Předně není nijak zřejmé, v jakém rozsahu by byl tento trest ve vztahu k poskytovateli internetového připojení či platebních služeb aplikován. Vzhledem k tomu, že obě dotčené oblasti podléhají regulační pravomoci zcela jiných správních orgánů, si lze jen velmi obtížně představit, že by MF uložilo zákaz činnosti ve vztahu k veškerým službám poskytovaným těmito subjekty. Z pohledu zajištění proporcionality ukládaného trestu zákazu činnosti by pak přicházela v úvahu pouze možnost uložit pachateli některého z těchto hazardních přestupků zákaz činnosti ve vztahu k inkriminovaným internetovým stránkám nebo platebním účtům zapsaným na daném seznamu s tím, že případné nerespektování tohoto rozhodnutí by mohlo být následně postihováno v rovině trestněprávní odpovědnosti právnických osob.⁴⁷¹

5.5.3. Propadnutí a zabrání věci

V rámci této kapitoly zcela úmyslně spojuji dva rozdílné instituty, jejichž prostřednictvím správní orgán reaguje na zjištěné porušení primární právní povinnosti. Na jedné straně se jedná o správní trest propadnutí věci a na straně druhé se jedná o ochranné opatření zabrání věci. Společným jmenovatelem obou těchto institutů, který je z mého pohledu určující pro jejich společné posouzení v rámci této kapitoly je skutečnost, že jejich prostřednictvím stát zasahuje do majetkové sféry pachatele hazardního přestupku či jiné osoby, a to s cílem zamezit dalšímu páchání protiprávního jednání tím, že těmto osobám odejme určitou věc či jinou majetkovou hodnotu.

Propadnutí věci jakožto druh správní sankce, který je příslušný správní orgán oprávněný uložit za jakýkoliv hazardní přestupek, a to buď samostatně nebo spolu s jiným druhem správního trestu, je možné uložit pouze v případě, že předmětná věc patří pachateli hazardního přestupku. Oproti tomu ochranné opatření zabrání věci se ukládá v rámci hazardních přestupků v případech, kdy majitelem věci není pachatel a jestliže uložení tohoto ochranného opatření vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem.⁴⁷² Jde-li o konkrétní hazardní přestupky, za které je tento trest či ochranné opatření ukládáno, pak se jedná v drtivé většině případů o provozování nelegálních herních zařízení typu kvízomatů nebo jiných podobných zařízení a dále také o porušení zákazu umístění (jinak často zcela legálních) technických herních zařízení v rámci herních prostorů bez příslušného povolení.⁴⁷³

⁴⁷¹ Viz ustanovení § 337 odst. 1 písm. a) TZ ve spojení s § 7 TOPO.

⁴⁷² Viz ustanovení § 53 odst. 1 PřesZ.

⁴⁷³ V tomto druhém případě se jedná o porušení ustanovení § 65 odst. 3 ZHH, na jehož základě se „*V herním prostoru se nesmí nacházet nepovolené technické zařízení technické hry nebo nepovolený hrací stůl živé hry.*“

Ve vztahu k eliminaci nelegálně provozovaných herní zařízení obcházejících regulaci provozování hazardních her považují uložení trestu propadnutí věci či opatření v podobě zabránění věci za jeden z nejefektivnějších nástrojů v boji proti nelegálně provozovaným technickým hrám. Právě prostřednictvím těchto institutů lze skutečně zamezit provozování těchto vysoce společensky škodlivých zařízení, jelikož ostatní formy postihu této činnosti, a to zejména pokuty, se ukazují jako nedostatečně účinný prostředek vymáhání práva v této oblasti. Dle údajů prezentovaných Celní správou k 6.2.2019 bylo ze strany všech celních úřadů zadrženo celkem 1863 kusů kvízomatů a podobných herních zařízení.⁴⁷⁴ Vzhledem k rozhodovací praxi orgánů celní správy je pak zřejmé, že ve vztahu k takto zadrženým zařízením byl v navazujících správních řízeních uložen buď trest propadnutí věci, nebo opatření zabránění věci, a to v závislosti na vyjasnění otázky majitele příslušného herního zařízení. Takovýto postup orgánů celní správy je přitom zcela legitimní ve vztahu ke smyslu a účelu regulace hazardních her, jejímž primárním cílem je zajistit, aby byly hazardní hry provozované pouze subjekty, které mají k této činnosti řádné oprávnění. Právě s ohledem na tyto základní premisy regulace hazardních her tak celní úřad není povinen podrobně zkoumat otázky přiměřenosti takového zásahu do majetkové sféry pachatele hazardního přestupku či jiné osoby, které nelegální herní zařízení náleží.

Za poněkud diskutabilní však považují použití výše uvedených institutů ve vztahu k postihu druhého uvedeného protiprávního jednání, a to zejména porušení § 65 odst. 3 ZHH. Z dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že provozovatel technických her v herním prostoru herny či kasina se dopustí porušení tohoto ustanovení už jen tím, že se v herním prostoru bude nacházet herní zařízení nebo hrací stůl, který není uveden v rámci platného povolení k umístění příslušného herního prostoru. Z pohledu naplnění skutkové podstaty hazardního přestupku dle § 123 odst. 3 písm. e) ZHH je tak zcela irelevantní, zda-li se prostřednictvím takového herního zařízení mohli hráči účastnit technické hry. Tento závěr ostatně potvrzuje i aktuální judikatura správních soudů týkající se právě správního postihu za porušení citovaného ustanovení § 65 odst. 3 ZHH. Konkrétně se pak touto otázkou zabýval Krajský soud v Hradci Králové, a to ve svém rozsudku ze dne 30.10.2019, čj. 52 Af 19/2019 – 59, kde tento soud výslovně uvedl, že *„Pokud jde o ust. § 123 odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách, to již postihuje umístění nepovoleného herního zařízení nebo stolu živé hry v herním prostoru, a to bezvýjimečně. Dle krajského soudu tak ust. § 65 odst. 3 zákona o hazardních hrách a na toto ustanovení navazující skutková podstata přestupku podle § 123 odst. 3 písm.*

⁴⁷⁴ Op.cit.³⁵⁵.

e) zákona o hazardních hrách nepřipouští dvojí výklad. Krajský soud znovu opakuje, že naplnění znaku skutkové podstaty je dáno již samotnou přítomností nepovoleného technického zařízení v herním prostoru, nikoliv až jeho provozem.⁴⁷⁵ V projednávaném případě pak Krajský soud v Hradci Králové posuzoval situaci, kdy provozovatel technické hry v úmyslu předejít porušení zákazu dle § 65 odst. 3 ZHH zabalil předmětné technické herní zařízení do černé strečové folie a opatřil nápisem „čeká na povolení“. Je tedy zjevné, že ze strany provozovatele v daném případě bylo vynaloženo určité úsilí, aby předešel možnému porušení uvedené normy, nicméně Krajský soud v Hradci Králové ve světle výše uvedeného posouzení potvrdil názor GŘC a dovedl, že ani toto opatření „nemůže mít vliv na samotné spáchání přestupku, může mít vliv na posouzení přiměřené výše uložené pokuty“.⁴⁷⁶ Osobně jsem toho názoru, že skutečnost, že provozovatel učinil efektivní opatření, aby zamezil byť jen v teoretické rovině v účasti na hře na nepovoleném zařízení, které navíc bylo v herním prostoru umístěno pouze po časově omezenou dobu, by nemělo být zohledněno jen v rámci výše uložen pokuty, ale rovněž také ve vztahu k ukládanému druhu správního trestu. Správní trest propadnutí věci, který byl v dané věci provozovateli ze strany celního úřadu uložen a následně GŘC, resp. správním soudem i potvrzen, představuje poměrně ultimativní zásah do majetkové sféry pachatele, kterému je odejmuta určitá věc, která je následně na náklady pachatele zničena.⁴⁷⁷ V daném případě tedy byla legálnímu provozovateli technických her odejmuta dvě technická herní zařízení, která mohla být jinak řádně povolena a provozována. Právě v případě legálních herních zařízení by měl celní úřad vždy pečlivě posuzovat, zda-li je tento zásah spočívající v odejmutí věci skutečně přiměřený či nikoliv. V tomto ohledu pak považuji uložení trestu propadnutí věci či odpovídajícího ochranného opatření v případě jednorázového porušení ustanovení § 65 odst. 3 ZHH bez zohlednění skutkových okolností za krajně nepřiměřené, neboť v tomto případě de facto došlo ke smazání rozdílů mezi postihem provozovatelů nelegálních herních zařízení dopouštějících se společensky nejzávažnějšího protiprávního jednání v oblasti regulace hazardních her a mezi legálními provozovateli, kteří se dopustili porušení povinností provozního charakteru a přijali i určitá opatření před tím, aby zamezili možným škodlivým důsledkům spočívajícím ve hře na nepovoleném herním zařízení. V tomto konkrétním případě však Krajský soud v Hradci Králové uložený trest propadnutí věci skutečně potvrdil, a to s odůvodněním opírajícím se

⁴⁷⁵ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 30.10.2019, čj. 52 Af 19/2019 – 59, bod 20.

⁴⁷⁶ Tamtéž.

⁴⁷⁷ Viz ustanovení § 127 ZHH s tím, že alternativní postup dle odstavce 1 tohoto ustanovení spočívající v poskytnutí věci na charitativní účely považují osobně v případě herních zařízení či hracích stolů živé hry za bezpředmětný.

zejména o adiktologická rizika spojená s účastí na technických hrách a o podílu tohoto druhu hazardní hry na počtu patologických hráčů na území ČR.⁴⁷⁸ Tato forma argumentace mne přivádí k otázce, zda-li by v případě, že by objektem trestu propadnutí věci nebylo technické herní zařízení, ale např. hrací stůl živé hry, jejíž adiktologická rizika jsou dle odborníků výrazně nižší,⁴⁷⁹ by již tato skutečnost přiměla správní soud k tomu, aby se otázkou přiměřenosti takto uložené sankce podrobněji zabýval. V tomto směru jsem toho názoru, že adiktologické aspekty spojené s provozováním hazardních her jsou zohledněny v rámci samotných regulačních opatření, mezi které však není možné řadit i sankce ukládané v rámci správního řízení ohledně hazardních přestupků.

5.6. „Kvazihazardní“ přestupky aneb správní trestání spojené s hazardními hrami dle jiných právních předpisů

Vedle hazardních přestupků vymezených na základě ZHH existují i tzv. kvazihazardní přestupky, což je termín, jehož prostřednictvím označují přestupky, které jsou sice vymezené na základě jiných veřejnoprávních předpisů, avšak naplnění jejich skutkové podstaty je úzce spojeno s regulací hazardních her. Touto částí mé práce tak volně navazují na kapitulu věnovanou jiným regulačním nástrojům provozování hazardních her (viz kapitola 2.2 této práce), v jejímž rámci jsem definoval okruh povinností, které na tuto činnost dopadají skrze jiné právní předpisy. Ve světle kapitoly 2.2 se pak na tomto místě podrobněji věnuji dvěma typům kvazihazardních přestupků. Nejdříve se zaměřím na přestupky vymezené dle RegRek ve vztahu k reklamě na hazardní hry, a to nejen pokud jde o postih reklamy na nelegální hry, ale i o postih šíření reklamy na legální hazardní hry v rozporu s tímto právním předpisem. V druhé části této kapitoly pak rozpracovávám okolnosti, za kterých jsou obce postihovány z titulu neoprávněného zásahu do hospodářské soutěže prostřednictvím OZV vydaných za účelem regulace provozování hazardních her na jejich území.

Výčet těchto kvazihazardních přestupků není, stejně jako výčet veřejnoprávních předpisů regulujících provozování hazardních her, pochopitelně konečný, nicméně pro potřeby mé práce a zejména s ohledem na její samotný rozsah a přehlednost, jsem vybral právě tyto dva příklady jako názornou ukázkou, jakým způsobem je aplikováno správní trestání i v jiných veřejnoprávních oblastech, jejichž úprava má na provozování hazardních her zcela

⁴⁷⁸ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 30.10.2019, čj. 52 Af 19/2019 – 59, body 25 až 27.

⁴⁷⁹ MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. Praha: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, 2019, s. 70 a 73. ISBN 978-80-7440-229-6.

jistě významný dopad.

5.6.1. Správní trestání v oblasti reklamy na hazardní hry

V rámci kapitoly věnované obecnému úvodu do problematiky regulace reklamy na hazardní hry, jsem se věnoval otázkám spojeným s rozdílným přístupem této regulace ve vztahu k reklamě na nelegální a legální hazardní hry. Jak jsem již v této příslušné kapitole uvedl, poměrně dlouhodobě bylo fakticky nemožné postihovat šířitele reklamy na nelegálně provozované hazardní hry, a to s ohledem na skutečnost, že dle ustanovení § 6b odst. 2 RegRek šířitel odpovídal pouze za způsob šíření reklamy, nikoliv však za její obsah. Ve vztahu k šíření reklamy na nelegálně provozované hazardní hry pak byl tento závěr opakovaně potvrzován i ze strany správních soudů, které v těchto případech primárně posuzovaly, do jaké míry se skutečnost, že hazardní hry, jejichž provozování je předmětem příslušné reklamy, promítla i do samotného obsahu reklamy. Tento závěr dovodil např. Městský soud v Praze v rámci svého rozsudku ze dne 30. 11. 2007, čj. 11 Ca 1/2006-57, který v této souvislosti zbavil šířitele reklamy prakticky jakékoliv odpovědnosti za posuzování obsahu šířené reklamy s odkazem na skutečnost, že *„Z obsahu reklamy, která byla v souzené věci šířena, nijak nevyplývá, že by šlo o reklamu na sázky protizákonné či nepovolené, adresát reklamy nemohl žádným způsobem z jejího obsahu dovodit, že poskytovatel sázkových her nemá v době šíření reklamy k této činnosti povolení Ministerstva financí. Nebyla tak šířena reklama, z jejíhož obsahu by vyplývala protiprávnost nabízené služby a nerespektování právních předpisů ze strany šířitele či následně nabádání adresátů reklamy k takovým postojům.“* V návaznosti na tento svůj názor pak Městský soud v Praze potvrzuje tehdy platné a účinné znění RegRek a zcela otevřeně deklaruje, že *„Z žádného právního předpisu však nelze dovodit povinnost šířitele reklamy dohlížet na dodržování právních předpisů ostatními subjekty, odhlédnuto navíc od skutečnosti, že takové aktivity žalobkyně by byly v praxi nerealizovatelné a neúčelné. Úkolem žalobkyně coby šířitele reklamy rozhodně není a není k tomu ani oprávněna, suplovat činnost příslušných orgánů státní správy a vyhledávat potenciální porušení právních předpisů u jiných subjektů.“* Tento postoj k otázce odpovědnosti šířitelů reklamních sdělení podněcujících k účasti na nepovolených hazardních hrách byl pak správními soudy dlouhodobě respektován⁴⁸⁰ a vedl k tomu, že jakákoliv snaha příslušných správních orgánů o

⁴⁸⁰ Z dalších výstupů správních soudů lze v této souvislosti citovat např. z dalšího rozsudku Městského soudu v Praze, tentokrát ze dne 12.10.2016, čj. 9 A 49/2013 – 100, kde tento soud v souvislosti s absencí odpovědnosti šířitele za obsah jím šířené reklamy dokonce uvádí, že po šířiteli reklamy nelze *„spravedlivě požadovat, aby pátral po právních poměrech týkajících se jednotlivých zadavatelů, resp. osob, prodávajících nabízené zboží či provozující nabízenou službu a zjišťovat potenciální nedodržení právních předpisů, pokud takové nedodržení právních předpisů (§ 1 odst. 9 ZoL) není patrné na první pohled/zjevné.“* Stejný soud pak dovodil identické závěry i ve

postih reklamy na nelegální hazardní hry byla fakticky neúčinná. Za situace, kdy provozovatel samotné nelegální hazardní hry, který ve věci reklamy na svůj herní produkt vystupuje v pozici jejího zadavatele nebo rovněž i zpracovatele, je usazen v zahraničí, představoval postih šířitele reklamy zajišťujícího šíření reklamy zpravidla prostřednictvím elektronických médií⁴⁸¹ de facto jedinou možnost, jak této propagaci efektivně zabránit. Jak jsem již uvedl v kapitole 2.2.1 této práce, výše popsaná situace musela být vyřešena až legislativním zásahem prostřednictvím novely RegRek č. 202/2015 Sb. Důkazem o tom, že tato legislativní změna dosáhla svého účinku může být nejen obecný úbytek reklamy na nelegální hazardní hry či sponzoringu zahraničních provozovatelů bez základního povolení na území ČR, ale rovněž i v rozhodovací praxi příslušných správních orgánů. Jako příklad mohu uvést rozhodnutí RRTV ze dne 8.8.2017, čj. RRTV/12145/2017-had, jehož prostřednictvím tento správní orgán uznal vinnou společnost provozující internetovou televizi za odvysílání reklamy na nepovolenou loterii provozovanou zahraničním provozovatelem, který umožňuje zprostředkovanou účast na významných zahraničních loteriích.⁴⁸² I přes to, že toto rozhodnutí je v rovině regulace reklamy na nelegální hazardní hry téměř učebnicovým příkladem, jak může rozšíření odpovědnosti šířitele za nelegální obsah přispět k účinnému správnímu postihu takového jednání, je nutné mít na paměti, že ne každá reklama na produkt nabízený zahraničním provozovatelem hazardních her je skutečně reklamou na jím provozované hazardní hry. Příslušné orgány musí za všech okolností posuzovat zejména to, zda-li propagovaný produkt je skutečně hazardní hrou ve smyslu ZHH či dříve účinného ZOLO.⁴⁸³

V souvislosti s regulací reklamy na legálně provozované hazardní hry pak na základě ustanovení § 5j RegRek došlo k vytvoření hned několika podmínek, které musí každá reklama na hazardní hry splňovat. Vzhledem k předchozí absenci jakékoliv regulace této oblasti je zcela přirozené, že zavedení těchto pravidel bylo či stále je spojeno s jejich porušováním. Za nedodržení těchto podmínek, jejichž výčet jsem podrobněji popsal v kapitole 2.2.1 této práce, je možné dle RegRek sankcionovat pouze zadavatele či zpracovatele reklamy a nikoliv již jejího šířitele.⁴⁸⁴ Způsob, jakým dochází k naplnění příslušných skutkových podstat pak

vztahu k v tehdejší době hojně rozšířenému sponzoringu nejrůznějších kulturních či zábavních akcí, viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.10.2016, čj. 9 A 48/2013 – 109.

⁴⁸¹ Blíže k pojmu elektronická média např. viz ROZEHNAL, Aleš. *Mediální právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. Monografie, s. 47. ISBN 978-80-7380-382-7.

⁴⁸² Viz rozhodnutí RRTV, ze dne 8.8.2017, čj. RRTV/12145/2017-had.

⁴⁸³ V této souvislosti je možné odkázat rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27.1.2020, čj. 3 A 128/2016- 66, jehož prostřednictvím tento soud zrušil rozhodnutí RRTV postihující šířitele reklamy právě s ohledem na skutečnost, že jím šířená reklama nebyla reklamou na hazardní hru.

⁴⁸⁴ Viz skutkové podstaty přestupků dle ustanovení § 8a odst. 2 písm. d) a § 8a odst. 3 písm. a) RegRek.

spočívá zpravidla buď v opomenutí povinného varování dle § 5j odst. 3 RegRek, popř. v chybně provedeném sdělení dle téhož ustanovení RegRek.

Pokud jde o posuzování úplné absence obou zákonem požadovaných sdělení, tj. sdělení o zákazu účasti osob mladších 18 let a povinného varování odkazujícího na MF, pak je zjevné, že postavení správního orgánu je v takovýchto případech velmi usnadněno tím, že zpravidla disponuje důkazním materiálem, který bezpečně prokazuje naplnění příslušné skutkové podstaty. V tomto ohledu se tak argumentace pachatele omezuje pouze na uplatnění liberačních důvodů, popř. na bagatelizování významu jejich jednání. Příkladem může být v této souvislosti snaha o prokázání, že k opomenutí zařazení požadovaných sdělení došlo pouze v ojedinělých případech,⁴⁸⁵ případně, že se obviněný pokoušel vyvinít s odkazem na existenci tzv. mezinárodního prvku vyplývajícího ze sídla příslušné společnosti.⁴⁸⁶ V prvním mnou uváděném případě RRTV reflektovala argumenty obviněného a za polehčující okolnost uvedla mimo jiné i skutečnost, že se v daném případě skutečně jednalo o „*exces z dosavadní praxe.*“ Oproti tomu v druhém případě RRTV dle mého názoru zcela správně odmítla argumenty obviněného ohledně přítomnosti mezinárodního prvku a zejména pak skutečností, že reklama byla původně určena pro jiné státy, jejichž regulační nástroje zavedení takových povinných sdělení nepožadují.⁴⁸⁷ S ohledem na skutečnost, že RRTV v těchto případech vyhodnotila jednání obviněných stejným způsobem a rovněž stejným způsobem posoudila argumentaci obviněných, je pro mne velmi překvapivé, že v prvním citovaném případě došlo ze strany RRTV k uložení pokuty ve výši 100 tisíc Kč, zatímco v druhém případě RRTV přistoupila k uložení správního trestu napomenutí. Tato disproporce co do uložené sankce je o to překvapivější, že oba pachatelé naplnily skutkovou podstatu příslušného přestupku v podobně divácky exponovaném čase. Je tedy otázkou, jaké faktory přispěly ke změně postoje RRTV na postih reklamy na hazardní hry neobsahující povinná varování a sdělení. Skutečnost, že obě citovaná rozhodnutí od sebe dělí bezmála dva roky by dle mého názoru měla mít za následek právě opačný efekt, neboť z počátku účinnosti nové legislativní úpravy by správní orgány měly při aplikaci správního trestání aplikovat vyšší míru pochopení a poskytnout adresátům nových pravidel časový prostor pro přizpůsobení se.

Vedle nezařazení povinného sdělení a varování do reklamy na hazardní hry se pak v

⁴⁸⁵ Viz rozhodnutí RRTV ze dne 27.2.2018, čj. RRTV/6605/2018-had.

⁴⁸⁶ Viz rozhodnutí RRTV ze dne 13.1.2020, čj. RRTV/437/2020-had

⁴⁸⁷ RRTV v uvedeném rozhodnutí ze dne 13.1.2020, čj. RRTV/437/2020-had pak výslovně uvádí, že „*Lze si opět představit možné obcházení právních předpisů s odkazem, že reklama je sice vysílána na českém území, ale určena jinému trhu s tím, že tomu odpovídají i povinnosti spojené s dodržením reklamy.*“

rozhodovací praxi příslušných správních orgánů vyskytují i případy, kdy provozovatel tato sdělení do reklamy inkorporoval, avšak způsobem, který neodpovídá požadavkům RegRek. Příkladem této praxe je rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 29.8.2019, čj. PK-VVŽÚ/6205/19, v jehož rámci tento správní orgán uznal vinným provozovatele hazardních her, který v rámci své reklamy umístěné na billboardu vyjádřil sdělení o zákazu účasti osob mladších 18 let prostřednictvím symbolu „18+“, a to bez doplnění jakéhokoliv dalšího textu. Z pohledu Krajského úřadu Plzeňského kraje tomuto symbolu „nelze přiznat zákonem o regulaci reklamy požadovanou hodnotu sdělení o zákazu účasti osob mladších 18 let na hazardní hře,“ s tím, že symbol „18+“ není „legislativně uchopen a z textu symbolu nelze jednoznačně dovodit, že je vztážen k účasti na hře.“ Ve vztahu k tomuto výkladu ze strany příslušného krajského úřadu je nutno uvést, že RegRek nestanovuje žádnou konkrétní formu, kterou má příslušné sdělení o zákazu účasti osob mladších 18 let na hazardních hrách mít a z tohoto důvodu je tak pouze na provozovateli, jakým způsobem toto sdělení vyjádří v rámci své reklamy. Už jen z tohoto důvodu považuji výklad krajského úřadu za velmi restriktivní, nehledě na skutečnost, že krajský úřad v jistém ohledu postrádá pro své závěry adekvátní podporu v textu zákona. Je zcela neoddiskutovatelné, že posouzení určitého symbolu v tom směru, zda-li je schopen naplnit určité sdělení, je vždy odvislé od velmi subjektivního výkladu příslušnou úřední osobou. I toto subjektivní hodnocení však musí respektovat literu zákona a nedotvářet podmínky nad jeho rámec, k čemuž v tomto případě dle mého názoru došlo. Je pouze s podivem, že pachatel tohoto přestupku nevyužil dalších procesních oprávnění k obraně proti tomuto rozhodnutí a nepodrobil úvahy prvoinstančního orgánu přezkumu v rámci odvolacího řízení či v rámci případného soudního řízení.

Obecně si na tomto místě dovolím shrnout, že regulace reklamy na hazardní hry, včetně aplikace správního trestání představuje příklad efektivně fungující oblasti, kde již aktuálně dochází k eliminaci reklam na nelegální hazardní hry díky možnosti postihu v tuzemsku nejvíce exponovaných subjektů, a to šířitelů takovýchto reklam. Zároveň pak díky nastavení základních pravidel pro obsah jednotlivých reklam na legálně provozované hazardní hry došlo k vymezení poměrně jasných pravidel, která se evidentně jejich provozovatelé snaží v maximální možné míře dodržovat s tím, že případná porušení těchto pravidel jsou spíše výjimečným excesem v rámci provozní praxe.

5.6.2. Správní trestání obcí dle ZOHS

Dalším příkladem uplatnění správního trestání v souvislosti s regulací hazardních her, avšak nikoliv přímo na základě ZHH či souvisejících pramenů regulace této oblasti, je postih

obcí ze strany ÚOHS pro porušení zákazu dle § 19a odst. 1 ZOHS. Na základě tohoto ustanovení orgán veřejné správy nesmí bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že by zvýhodnil určitého soutěžitele, vyloučil určitého soutěžitele nebo dokonce celou hospodářskou soutěž na relevantním trhu. S ohledem na toto ustanovení je poměrně jednoduché dovodit provázanost těchto možných omezení na provozování hazardních her. Jak je již uvedeno v kapitole 2.2.2 této práce, obce jsou oprávněny upravovat místo a čas provozování vybraných druhů hazardních her na svém území, a to prostřednictvím OZV, čímž mohou poměrně významným způsobem zasahovat do podmínek hospodářské soutěže v rámci provozování regulovaných druhů hazardních her. Z pohledu správního postihu pro porušení výše uvedeného základního pravidla pro ochranu hospodářské soutěže před neoprávněnými zásahy ze strany orgánů veřejné správy je pak relevantní právě regulace obcí prostřednictvím OZV a nikoliv již postup obecních úřadů v rámci vydávání, změn či rušení povolení k umístění herního prostoru, což vyplývá nejen z ustanovení § 19a odst. 2 ZOHS, ale rovněž je tato skutečnost podrobněji rozvedena v rozhodovací činnosti ÚOHS.⁴⁸⁸

Skutková podstata, na jejímž základě přistupuje ÚOHS k postihu obcí s ohledem na jejich OZV, jimiž regulují provozování hazardních her na svém území, je vymezena poměrně prostým způsobem. Na základě ustanovení § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS se přestupku dopustí orgán veřejné správy tím, že v rozporu s § 19a odst. 1 téhož zákona naruší hospodářskou soutěž. V obecné rovině lze s přihlédnutím ke správní praxi ÚOHS uvést, že k naplnění této skutkové podstaty a následnému uplatnění této výlučné odpovědnosti⁴⁸⁹ dochází v případě obcí regulujících provozování hazardních her prostřednictvím OZV nejčastěji tím, že jimi zvolená regulace toliko omezuje provozování hazardních her na území dané obce, přičemž toto omezení se dle názoru ÚOHS nezakládalo na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích.⁴⁹⁰ Z pohledu obecné teorie přestupkového práva je pak tento přestupek zpravidla hodnocen jako tzv. trvajícím přestupek ve smyslu § 8 PřesZ, jelikož obec zpravidla vytvořila určitý protiprávní stav na základě přijetí OZV bez adekvátních kritérií a následně tento protiprávní stav nejenže udržovala, ale rovněž i prodlužovala, a to např. prostřednictvím navazujících OZV vykazujících stejné nedostatky.⁴⁹¹ V případě, že by obec byla uznána vinnou ze spáchání výše uvedeného přestupku, hrozí jí dle ustanovení § 22aa odst. 2 ZOÚS

⁴⁸⁸ Srov. Rozhodnutí ÚOHS ze dne 20.12.2016, č.j. ÚOHS-S0538/2015/VS-49664/2016/830/ESk, bod 117.

⁴⁸⁹ K tomuto pojmu viz STAŠA, Josef. Hranice správní odpovědnosti. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 70. ISSN 0139-6005.

⁴⁹⁰ Viz např. Rozhodnutí ÚOHS ze dne 15.6.2018, č.j. ÚOHS-S0014/2017/VS-17841/2018/830/JVj, bod 93.

⁴⁹¹ Tento závěr je potvrzen např. i na základě rozhodnutí ÚOHS ze dne 20.12.2017, č.j. ÚOHS-S0595/2016/VS-37308/2017/830/ESk, bod 73.

pokuta až do výše 10 milionů Kč.

Samotné narušení hospodářské soutěže, které je základní premisou této skutkové podstaty, pak spočívá v dopadech, které OZV mají na provozování hazardních her na území příslušné obce. Jak jsem již uvedl v kapitole 2.2.2 této práce, v případě, že na určitém místě není na základě OZV provozování povoleno nebo je výslovně zakázáno, není v takovém případě možné žadateli o vydání povolení k umístění herního prostoru na toto místo takové povolení udělit, popř. pokud již provozovatel tímto povolením disponuje, je možné takovému provozovateli toto povolení zrušit. Je tedy zjevné, že případnému narušení hospodářské soutěže mezi jednotlivými provozovateli hazardních her tak *de facto* nedochází přímo na základě samotné OZV, ale až následně při její aplikaci ze strany příslušných správních orgánů.

Předně je nutno uvést, že ze strany ÚOHS jsou postihovány pouze případy, kdy obec přistoupila toliko k omezení provozování hazardních her na svém území. Dle názoru ÚOHS představuje úplný zákaz provozování hazardních her z pohledu ochrany hospodářské soutěže zcela legitimní opatření. Prostřednictvím úplného zákazu provozování veškerých druhů hazardních her na celém území obce sice na jedné straně dochází ke zcela zjevnému vyloučení hospodářské soutěže v oblasti provozování hazardních her, čímž by teoreticky mohlo dojít rovněž k naplnění výše citované skutkové podstaty s ohledem na ustanovení § 19a odst. 1 písm. c) ZOHS, nicméně ÚOHS jej považuje za způsob regulace hazardních her, který je plně v souladu se ZOHS, a to s ohledem na skutečnost, že jeho prostřednictvím obec „*neznevýhodňuje žádné soutěžitele vůči jiným*“.⁴⁹² V této souvislosti je s podivem, že ÚOHS nijak nezohledňuje skutečnost, že i úplný zákaz provozování hazardních her musí respektovat princip proporcionality v tom směru, že by se mělo vždy jednat o regulační opatření *ultima ratio*, jehož prostřednictvím obec reagují na extrémně negativní dopady provozování hazardních her na společenské soužití v obci.⁴⁹³

Ve vztahu k posuzování konkrétních OZV se pak ÚOHS vždy zabývá mimo jiné otázkou existence legitimního cíle, jehož měla obec v úmyslu prostřednictvím zvolené formy regulace hazardních her dosáhnout.⁴⁹⁴ Vymezení takového legitimního cíle však není z pohledu obecní normotvorby ničím obtížným, neboť se zpravidla jedná o ochranu veřejně

⁴⁹² Viz Rozhodnutí ÚOHS ze dne 20.12.2016, č.j. ÚOHS-S0538/2015/VS-49664/2016/830/ESk, bod 109, popř. Stanovisko ÚOHS k regulaci obcí ze dne 1.9.2014.

⁴⁹³ Viz kapitola 2.2.2 této práce.

⁴⁹⁴ Viz např. Rozhodnutí ÚOHS ze dne 14.6.2019, č.j.: ÚOHS-S0516/2018/VS-16764/2019/830/ŠBe, body 87 a 88.

chráněných zájmů před negativními dopady spojenými s provozováním hazardních her.⁴⁹⁵ Pouhá existence legitimního cíle však není z pohledu ÚOHS dostatečnou zárukou ochrany hospodářské soutěže, neboť sám o sobě „*neospravedlňuje takový zásah obce, jenž je diskriminační vůči některým soutěžitelům působícím na trhu provozování loterií nebo na trhu provozování provozoven, aniž by pro takový zásah existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody.*“⁴⁹⁶

Jak jsem již naznačil výše, z pohledu posouzení, zda-li obec svou OZV regulující provozování hazardních her naplnila skutkovou podstatu dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, je rozhodující existence dostatečně kvalifikovaných kritérií, na jejichž základě byla tato forma regulace příslušnými orgány obce přijata. Ve vztahu k samotnému textu ustanovení § 19a odst. 1 ZOHS pak tato kritéria představují základ po posouzení, zda-li ve vztahu k narušení hospodářské soutěže existovaly tzv. ospravedlnitelné důvody. Tento bezesporu neurčitý právní pojem byl v rámci rozhodovací praxe vymezen jako „*konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují konkrétní postup (zde šlo o vydání OZV v dané podobě), který třeba i diskriminačně, avšak vždy proporcionálně narušuje hospodářskou soutěž.*“⁴⁹⁷ Z mého hlediska je i toto vymezení velmi obecné až neurčité, a proto mám v úmyslu na několika následujících příkladech ukázat, jaké ospravedlnitelné důvody vedly některé obce k regulaci hazardních her na svém území a jakým způsobem byly tyto důvody posouzeny ze strany ÚOHS.

Z rozhodovací praxe ÚOHS poměrně zřetelně vyplývá, že každá obec přistupuje k regulaci hazardních her individuálním způsobem, čemuž ostatně odpovídá i variabilita kritérií, na jejich základě byla tato regulace orgány obce přijata. V případě města České Lípy byl přistoupeno k určitému „zmrazení“ míst, na kterých bylo možné provozovat hazardní hry, přičemž do výčtu povolených míst tak byla zařazena všechna místa vyjma těch, na kterých již nebyly aktivně provozovány hazardní hry.⁴⁹⁸ Tímto „*kritériem stávajícího provozování*“, jak jej v příslušném rozhodnutí označuje ÚOHS, pak město Česká Lípa naplnilo skutkovou podstatu přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS tím, že „*zvýhodnilo provozovatele provozující loterie na povolených adresních místech, neboť touto regulací „zafixovalo“ stav adresních míst, na nichž je možné provozovat loterie, a vyloučilo možnost provozování loterií*

⁴⁹⁵ V případě OZV města České Lípy citovaném v předchozím bodě bylo úmyslem tohoto města „*zabránit dalšímu rozšiřování těchto aktivit a postupně je utlumit,*“ resp. „*zamezit zneužívání sociálních dávek osob závislých na dávkách hmotné nouze a zabránit nárůstu zadluženosti občanů a předejít tak jejich sociálnímu vyloučení.*“

⁴⁹⁶ Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 14.6.2019, č.j.: ÚOHS-S0516/2018/VS-16764/2019/830/ŠBe, bod 90.

⁴⁹⁷ Viz rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 13.11.2017, č.j. ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/Aši, bod 86.

⁴⁹⁸ Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 14.6.2019, č.j.: ÚOHS-S0516/2018/VS-16764/2019/830/ŠBe, body 93 a 94.

na dalších adresních místech.“⁴⁹⁹ S touto argumentací je možné i částečně souhlasit, nicméně je nutné vzít v potaz skutečnost, že každé povolení k umístění herního prostoru má omezenou dobu platnosti, po jejímž uplynutí musí dotyčný provozovatel získat nové povolení. Je proto otázkou, zda-li město Česká Lípa skutečně diskriminovalo jiné provozovatele, neboť ti mají stejné možnosti stran získání oprávnění k provozování na povolených místech. V jiných případech se obce neomezily pouze na toto „zafixování“ poměrů nastavených dle předchozí regulace, nýbrž se samy rozhodly vytvořit určitá základní kritéria pro výběr povolených míst. Takovým příkladem může být město Bílina, které v rámci jedné ze svých OZV, jejímž prostřednictvím umožnilo provozování hazardních her na svém území po předchozím úplném zákazu provozování, nastavilo poměrně podrobná pravidla pro výběr povolených míst, mezi něž patří to, že se herní prostory nesmějí nacházet v jedné části města, dále pak v částech města s vysokou kriminalitou či v sociálně vyloučených oblastech, nehledě na to, že z povolených míst touto OZV byla vyloučena všechna místa, ve kterých se provozovatel dopustil v souvislosti s provozováním hazardních her prokazatelného zaviněného porušení právních předpisů města aj.⁵⁰⁰ I takto podrobná kritéria, jejichž prostřednictvím se dotčená obec snažila o maximální možnou transparentnost nové regulace této oblasti, byla ze strany ÚOHS shledána jako nedostatečná a odůvodňující uplatnění správněprávní odpovědnosti za porušení ustanovení § 19a odst. 1 ZOHS. ÚOHS tento svůj závěr odůvodňuje tím, že město Bílina tímto způsobem zvýhodnilo provozovatele provozující na místech aktuálně povolených a nezabývalo se tím, „zda by byla i místa, pro něž byla podána žádost o provozování loterií na jiných místech, než v článku 2 Vyhlášky uvedených, s to naplnit kritéria stanovená v Preambuli.“⁵⁰¹ Mimo to ÚOHS odůvodňuje své rozhodnutí o vině města Bíliny za neoprávněné narušení hospodářské soutěže v souvislosti s touto OZV tím, že jím zvolená kritéria v mnoha případech vedou k tomu, že „kumulace několika neurčitých pojmů ve svém výsledku způsobí, že takto vymezená teritoriální kritéria nelze považovat přinejmenším za objektivní, jelikož nelze na jejich základě dospět k jednoznačnému závěru, která místa těmto podmínkám vyhovují a která nikoliv.“⁵⁰² Uvedená argumentace nabyla na svém významu tím, že závěry vyplývající z rozhodnutí ÚOHS, resp. jeho předsedy tvořily základ návrhu MV dle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o ÚS, jehož prostřednictvím se MV v rámci výkonu dozoru nad výkonem samostatné působnosti domáhalo zrušení předmětné OZV u ÚS. Základním

⁴⁹⁹ Tamtéž, bod 100.

⁵⁰⁰ Viz Preambule OZV města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her.

⁵⁰¹ Viz Rozhodnutí ÚOHS ze dne 20.12.2016, č.j. ÚOHS-S0538/2015/VS-49664/2016/830/ESK, bod 178.

⁵⁰² Viz tamtéž bod 164.

důvodem pro podání tohoto návrhu pak byla skutečnost, že MV mělo za to, že v důsledku pravomocného rozhodnutí předsedy ÚOHS ohledně spáchání přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS bylo rozhodnuto o tom, že předmětná OZV města Bíliny je v rozporu se zákonem, v důsledku čehož existovaly důvody pro uplatnění příslušných dozorových kompetencí MV.⁵⁰³ V rámci posuzování tohoto návrhu tak ÚS musel posoudit veškerá výše uvedená kritéria, na jejichž základě přistoupilo město Bílina k vydání OZV č. 10/2015 omezující provozování hazardních her na svém území. ÚS pak v rámci posuzování této OZV dospěl k poměrně jednoznačnému závěru, kdy označil veškerá kritéria zvolená městem Bílina nejen jako obecný základ samotné regulace, ale rovněž jako odůvodnění ve vztahu ke zvolenému omezení provozování hazardních her na pouhá čtyři povolená místa, za relevantní a akceptovatelná, přičemž v této souvislosti i potvrdil, že kritéria pro výběr těchto jednotlivých míst jsou racionální a nediskriminační.⁵⁰⁴ S ohledem na tento postoj ÚS pak není nijak překvapivé, že ÚS tento návrh MV na zrušení OZV města Bíliny č. 10/2015 zamítl. Zamítnutí tohoto návrhu a zejména pak odůvodnění ÚS ve vztahu k jednotlivým kritériím zvoleným pro územní omezení provozování hazardních her prostřednictvím OZV, musí být zcela nepochybně zohledněno ze strany ÚOHS při další aplikaci správního trestání ve vztahu k obcím regulujícím provozování hazardních her na svém území prostřednictvím OZV. ÚOHS ve světle citovaného nálezu ÚS bude nucen pozměnit svá hodnocení kritérií jednotlivých obcí, a tedy i svůj přístup k uplatnění případné správní odpovědnosti obcí za narušení hospodářské soutěže.

⁵⁰³ Viz nálezu ÚS Pl. ÚS 41/18 ze dne 7.4.2020, body 3 a 26.

⁵⁰⁴ Viz tamtéž body 42 až 48.

6. Procesní aspekty hazardních přestupků

Analýza aplikace správního postihu ve vztahu k hazardním přestupkům by nebyla dle mého názoru kompletní bez alespoň stručné zmínky týkající se procesní stránky této problematiky. Cílem této části mé práce však není popisovat notoriety vyplývající z obecné úpravy přestupkového práva procesního,⁵⁰⁵ ale spíše se věnovat vybraným aspektům spojeným s aplikací této úpravy na postup příslušných správních orgánů při projednávání hazardních přestupků. V rámci této části pak mám za cíl prokázat, že specifická hazardních přestupků se projevuje nejen v rámci jejich hmotněprávní, ale i procesněprávní úpravy.

6.1. Věcná a místní příslušnost

Samotná procesní úprava projednávání a rozhodování o hazardních přestupcích je stejně jako v případě jiných zvláštních přestupků rozdělena mezi PřesZ, vybraná ustanovení správního řádu a ZHH. Ve vztahu k procesnímu právu přestupkovému je úprava v rámci ZHH velmi strohá, jelikož v souvislosti s přijetím PřesZ se aktuálně omezuje na úpravu věcné příslušnosti správních orgánů k projednávání jednotlivých hazardních přestupků. Až do 1.1.2021, kdy nabyla účinnosti novela ZHH č. 527/2020 Sb., byla příslušnost k projednávání hazardních přestupků rozdělena mezi MF a orgány celní správy podle typu herních prostředí, ve kterých jsou hazardní hry provozovány. Zatímco k projednávání hazardních přestupků týkajících se provozování internetových her bylo v prvním stupni příslušné MF, k projednávání všech hazardních přestupků spáchaných v souvislosti s provozováním hazardních her ve fyzickém prostředí byly v prvním stupni příslušné celní úřady. Z pohledu MF se tak jednalo o poměrně významné rozšíření jeho oprávnění k vedení správních řízení ve věci hazardních přestupků. Na základě ZOLO bylo totiž MF formálně příslušné pouze k projednávání velmi úzké skupiny hazardních deliktů, a to zejména ve vztahu k postihu případného porušení mlčenlivosti o sázejících a jejich účasti na hře, pokud se porušení takové povinnosti dopustil zaměstnanec orgánu Finanční správy či přímo MF, nebo k hazardním deliktům fyzických osob spáchaných porušením ZOLO či herního plánu nebo umožněním hry mladistvému.⁵⁰⁶

Toto rozdělení příslušnosti k projednávání hazardních přestupků však bylo odstraněno

⁵⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 276. ISBN 978-80-7502-221-9.

⁵⁰⁶ Viz ustanovení § 46b odst. 4 písm. b) a § 48 odst. 1 písm. f) až h) ZOLO. Vedle těchto správních orgánů byly k posuzování vybraných hazardních deliktů dle ZOLO příslušné i obecní úřady, a to konkrétně k hazardním deliktům dle § 48 odst. 1 písm. a) a f) až h) ZOLO. Blíže k tomuto viz POBOŘILOVÁ, M. a ŘEHOLA, J. *Správní trestání obcemi v oblasti loterií II. Moderní obec*, 2012, roč. 18, č. 3, s. 18-23. ISSN: 1211-0507 a ULRICH, Václav. *Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2013. Vedoucí práce Martin Kopecký.

s nabytím účinnosti novely ZHH č. 527/2020 Sb., na jejímž základě jsou celní úřady nově příslušné k projednání prakticky veškerých hazardních přestupků, a to bez ohledu na to, jestli jde o hazardní přestupky spáchané při provozování hazardních her ve fyzickém prostředí nebo ve formě internetových her. Pokud jde o hazardní přestupky spáchané v souvislosti s provozováním internetových her, pak novela ZHH č. 527/2020 Sb. vymezuje věcnou příslušnost k jejich projednání jedinému celnímu úřadu, a to Celnímu úřadu pro Plzeňský kraj. Takto podrobné vymezení věcné a de facto i místní příslušnosti je ze strany zákonodárce odůvodněno snahou o maximální efektivitu a hospodárnost fungování Celní správy, jelikož zvolený celní úřad disponuje technickými a personálními předpoklady pro vedení správních řízení ve věci „internetových“ hazardních přestupků.⁵⁰⁷ Vzhledem k faktické nemožnosti určení místní příslušnosti pro projednávání internetových hazardních přestupků se jeví tato forma vymezení příslušnosti jedinému celnímu úřadu jako krok správným směrem, nehledě na skutečnost, že tímto způsobem by mělo dojít k odstranění aktuální roztržičnosti, pokud jde o projednávání hazardních přestupků s tím, že toto sjednocení co do věcné příslušnosti celních úřadů by mělo vést i ke sjednocení vždy ne zcela jednotné rozhodovací praxe v této oblasti.⁵⁰⁸ MF je od nabytí účinnosti této novely příslušné toliko k hazardním přestupkům, kterých se mohou dopustit speciální subjekty, jako jsou pověřené osoby, poskytovatelé připojení k internetu na území ČR a poskytovatelé platebních služeb.⁵⁰⁹ I přes tuto legislativní změnu právní úpravy příslušnosti jednotlivých správních orgánů budu v navazujících kapitolách prezentovat výstupy z rozhodovací činnosti jak orgánů celní správy, tak i MF, jelikož s ohledem na nabytí účinnosti novely ZHH č. 527/2020 Sb. není dostupná jakákoliv rozhodovací činnosti Celního úřadu pro Plzeňský kraj ve vztahu k hazardním přestupkům v rámci internetových her.

S ohledem na výše uvedené vymezení příslušnosti Celního úřadu pro Plzeňský kraj je zjevné, že v případě internetových her není nutné se jakkoliv zabývat otázkou místní příslušnosti. Místní příslušnost v případě projednávání hazardních přestupků celními úřady je pak vymezena na základě § 62 odst. 1 PřesZ tak, že k řízení je místně příslušný celní úřad, v jehož správním obvodu byl hazardní přestupek spáchan. Vzhledem k tomu, že celní úřady projednávají hazardní přestupky, ke kterým došlo v souvislosti s provozováním hazardních her ve fyzickém prostředí, existuje pouze velmi málo případů, které by tomuto obecnému

⁵⁰⁷ Viz Důvodová zpráva k novele ZHH č. 527/2020 Sb., dostupná na www.psp.cz.

⁵⁰⁸ Na rozdílné přístupy ve vztahu k sankcionování poměrně identických porušení ZHH jsem upozornil např. v rámci kapitoly 5.5 této práce.

⁵⁰⁹ Viz ustanovení §129 ZHH.

pravidlu mohly uniknout a vyžadovaly by aplikaci dalších pomocných pravidel dle § 62 PřesZ. Jasným příkladem z pohledu aplikace základního pravidla dle § 62 odst. 1 PřesZ jsou v tomto směru hazardní přestupky spáchané provozovateli hazardních her provozovaných v herních prostorech, u nichž je místní příslušnost dána právě na základě umístění herního prostoru v příslušném správním obvodu celního úřadu. Poněkud složitější situace nastává v případě hazardních her, které nejsou takto místně ohraničeny. Jako příklad lze v této souvislosti použít provozování kurzových sázek, v jejichž rámci provozovatel poruší např. ustanovení § 37 odst. 2 ZHH a přijme kurzové sázky na sportovní soutěže dětí, čímž naplní skutkovou podstatu hazardního přestupku dle § 123 odst. 2 písm. g) téhož zákona. Vzhledem k tomu, že kurzové sázky ve fyzickém prostředí jsou provozovány prostřednictvím sázkových kanceláří umístěných prakticky po celém území ČR,⁵¹⁰ by tak byl místně příslušný každý celní úřad, v jehož správním obvodu by se nacházela sázková kancelář příslušného provozovatele. V tomto případě by tak bylo nutné aplikovat ustanovení § 62 odst. 3 PřesZ a místní příslušnost stanovit podle sídla provozovatele, popř. pokud by některý z celních úřadů zjistil uvedené porušení ZHH v rámci své kontrolní činnosti či na základě podnětu, bylo by možné určit místní příslušnost i na základě odstavce 4 téhož ustanovení, kdy je místně příslušný k vedení řízení správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo.

6.2. Postup před zahájením a zahájení řízení o hazardních přestupcích

Jednou ze základních otázek pro uplatnění odpovědnosti pachatele za spáchání přestupku je způsob, jakým se příslušný správní orgán dozví o tom, že byl určitý přestupek spáchán. Vzhledem k tomu, že MF a celní úřady jsou nejen správními orgány příslušnými k projednávání hazardních přestupků, ale zároveň i dozorčími orgány, je zcela nasnadě, že pokud jde o získávání informací o možném porušení primárních povinností spojených s provozováním hazardních her, pak základním zdrojem těchto informací je vlastní kontrolní činnost těchto orgánů. Pochopitelně i v případě hazardních přestupků však existuje možnost, že by došlo k naplnění oznamovací povinnosti dle ustanovení § 73 PřesZ, a to zejména ze strany jiných správních orgánů,⁵¹¹ nicméně význam kontrolní činnosti realizované MF a celními úřady je z pohledu získávání poznatků ohledně možného naplnění skutkových podstat jednotlivých hazardních přestupků zcela zásadní.

⁵¹⁰ Viz např. seznam poboček společnosti Tipsport.net.a.s. dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.tipsport.cz/pobocky>.

⁵¹¹ Důkazem o této praxi je např. postup České obchodní inspekce Ústeckého a Libereckého kraje v rámci kontroly vstupu nezletilých do kasina a ve vztahu k prodeji alkoholu těmto osobám, viz Tisková zpráva České obchodní inspekce ze dne 21.6.2018 dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.coi.cz/vstup-do-kasina-mladistvym-zakazan/>

Základním podnětem o možném spáchání hazardního přestupku je tak předání protokolu o kontrole obsahujícího konkrétní kontrolní zjištění v rámci vnitřních organizačních struktur MF, resp. celních úřadů. V návaznosti na tento protokol pak příslušný odbor MF či celního úřadu musí vyhodnotit, zda-li kontrolní zjištění, ke kterým kontrolní skupiny při výkonu kontrolní činnosti dospěly, představují skutečně důvodné podezření, že došlo ke spáchání hazardního přestupku.

V případě, že v návaznosti na protokol o kontrole dojde MF či celní úřad k závěru, že existuje důvodné podezření, že byla naplněna skutková podstata některého z hazardních přestupků, pak doručením písemného vyhotovení oznámení o zahájení řízení podezřelému zahájí správní řízení. K další možnosti zahájení řízení o přestupku dle ustanovení § 78 odst. 2 PřesZ, tj. ústnímu vyhlášení takového oznámení v případě hazardních přestupků s ohledem na povahu věci nedochází. Jak vyplývá z rozhodovací praxe MF a celních úřadů, pak tyto správní orgány přistupují mnohem častěji než k zahájení správního řízení k vydání příkazu dle § 90 PřesZ, který je tak prvním úkonem v rámci takového řízení. Tuto skutečnost potvrzuje už jen statistika rozhodovací činnosti orgánů celní správy a MF, které za období od 1.1.2018 do 22.4.2020 přistoupily k vydání příkazů hned ve 248 případech z celkových 394 správních řízení, které byly ve věci hazardních přestupků jejich prostřednictvím vedeny.⁵¹² Již tento samotný údaj svědčí o tom, že příslušné správní orgány přikládají výstupům z kontrolní činnosti vysoký význam a považují je v převážné většině případů za natolik jednoznačné a průkazné, že přistupují k této zjednodušené formě správního řízení. Uvedený postup je sice na jedné straně plně v souladu s ustanovením § 150 odst. 2 správního řádu, na jehož základě může být protokol o kontrole jediným podkladem pro vydání příkazu v případě, že byl vydán stejným správním orgánem, který je věcně a místně příslušný k vedení správního řízení navazujícího na příslušné kontrolní zjišťování a dále pokud měl kontrolovaný možnost se s obsahem tohoto protokolu řádně seznámit, nicméně je otázkou, zda-li takto vysoké procento případů, ve kterých správní orgán rozhoduje de facto tzv. od stolu bez bližšího seznámení se s pohledem obviněného, již vypovídá spíše o automatizovaném pojetí výkonu správního trestání v této oblasti, kdy je výstupům z kontrolní činnosti přisuzována zvláštní důkazní moc bez ohledu na zásadu volného hodnocení důkazů.⁵¹³

⁵¹² Viz statistické údaje poskytnuté všemi krajskými celními úřady a MF na základě zákona 106/1999 Sb. viz (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-38165>

⁵¹³ KOPECKÝ, Martin. Zvláštnosti dokazování v řízení o správních deliktech jako v řízení trestním. In: *Bratislavské právní fórum 2015*. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 335 – 340. Sborník dostupný na (online cit. 12.3.2021)

Pochopitelně ne v každém případě, kdy kontrolní orgán dojde v rámci své kontrolní činnosti ke zjištění, že mohlo dojít ke spáchání hazardního přestupku, přistoupí tentýž správní orgán v rámci řízení navazujícího na tuto kontrolu k zahájení správního řízení prostřednictvím doručení příslušného oznámení či dokonce k vydání příkazu. PřesZ ve svém ustanovení § 76 odst. 1 upravuje okolnosti, za kterých správní orgán věc svým usnesením odloží. Z údajů poskytnutých jednotlivými krajskými celními úřady vyplývá, že tyto orgány přistoupily ve výše uvedeném období k vydání usnesení o odložení věci pouze ve 2 případech. Toto marginální využití institutu odložení věci jen podtrhuje výše uvedený názor, že orgány celní správy považují protokoly o kontrole za veřejné listiny, jejichž procesněprávní význam je natolik zásadní, že téměř vždy odůvodňuje zahájení správního řízení ve věci hazardních přestupků, popř. přímo vydání rozhodnutí ve formě příkazu.

Vzhledem k tomu, že jiné ustanovení ZHH, než výše uvedený § 129 nijak neupravuje postup příslušných orgánů státní správy v rámci správních řízení ohledně hazardních přestupků,⁵¹⁴ řídí se procesní postup správních orgánů v těchto věcech ustanoveními PřesZ a subsidiárně též správním řádem. Pokud jde o samotné zahájení správního řízení o hazardních přestupcích, pak v jeho rámci se v plném rozsahu uplatňuje zásada oficiality, kdy tato správní řízení je možné zahájit pouze z moci úřední, a to v souladu s ustanovením § 78 PřesZ. V rámci projednávání hazardních přestupků pak nepřipadá do úvahy zahájení správního řízení na základě souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku, resp. není souhlasem této osoby podmíněn další průběh takového správního řízení, a to právě s ohledem na již zmiňovanou absenci případné zvláštní úpravy v rámci ZHH tak, jak vyplývá z ustanovení § 79 odst. 1 PřesZ. Ačkoliv je možné si v určitých případech představit, že by zákonodárce mohl této možnosti využít, a to např. v případě hazardních přestupků postihujících opožděné vyplacení výhry (viz § 123 odst. 1 písm. l) ZHH) nebo nenabídnutí či neumožnění nastavení sebeomezujících opatření (viz § 123 odst. 1 písm. o) ZHH), není absence této formy zahájení správního řízení v případě hazardních přestupků nijak překvapující, a to s ohledem na primární druhový objekt, kterým je řádné provozování hazardních her.⁵¹⁵ V případě hazardních přestupků tak jednoznačně převažuje veřejný zájem na postihování jakýchkoliv

https://www.lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/sprava/files/zborniky/4th%20Session.pdf

⁵¹⁴ Jako speciální zákon, který naopak stanovuje významné odchylky od procesní úpravy obsažené v části třetí PřesZ je nutné vnímat ustanovení § 22b odst. 8 ZOHS. Obdobným způsobem jsou odchylky od PřesZ v rámci postupu správních orgánů ve správních řízeních o přestupcích upraveny na základě § 270 odst. 11 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹⁵ Viz kapitola 5.2.1 této práce.

forem protiprávního jednání porušujících primární povinnosti dle ZHH, nad případným smírným urovnáním negativních důsledků mezi pachatelem přestupku a osobou, která je tímto přestupkem přímo poškozena.

6.3. Specifika spojená s průběhem řízení o hazardních přestupcích

Jak jsem již naznačil v úvodu této kapitoly, pak není mým cílem analyzovat veškeré aspekty spojené s průběhem řízení v rámci správního trestání, ale spíše zaměřuji svou pozornost na specifické situace, ke kterým v rámci správních řízení o hazardních přestupcích dochází. Ve vztahu k samotnému průběhu těchto řízení jsem v návaznosti na posouzení správní praxe MF a celních úřadů vymezil tři základní oblasti, kterým se budu podrobněji věnovat.

6.3.1. Ústní jednání

V souvislosti s průběhem správních řízení ve věci hazardních přestupků pak z rozhodovací praxe příslušných správních orgánů vyplývá, že zejména MF nenařizuje ústní jednání, a to ani na základě žádostí ze strany obviněných provozovatelů.⁵¹⁶ Tento přístup MF mne přivedl k obecné problematice nařizování ústních jednání v rámci správního trestání, pochopitelně s přihlédnutím ke specifickým, které vykazují hazardní přestupky.

V této souvislosti nejprve nastíním právní úpravu ústních jednání v rámci správních řízení o hazardních přestupcích, která vyplývá z ustanovení § 80 PřesZ. PřesZ v tomto ustanovení primárně navazuje na úpravu obsaženou v § 49 odst. 1 správního řádu v tom směru, že nařízení ústního jednání ponechává na rozhodnutí správního orgánu, zda-li je nařízení ústního jednání nezbytné z pohledu uplatnění práv obviněného, popř. z pohledu provedení úkonů nezbytných pro naplnění samotného účelu přestupkového řízení (např. provedení výslechu svědků či provedení jiných důkazů nezbytných pro zjištění skutkového stavu věci).⁵¹⁷ Tuto svou diskreci pak správní orgány uplatňují v návaznosti na žádost samotného obviněného o nařízení ústního jednání, která je posuzována z pohledu uplatnění jeho procesních práv v rámci správního řízení, resp. i bez této žádosti, kdy je naopak akcentován řádný průběh řízení a zejména zjištění skutkového stavu věci, o kterém nejsou důvodné

⁵¹⁶ Viz např. rozhodnutí ministryně financí ze dne 11.11.2019, č.j. MF-5494/2019/3902-16 nebo rozhodnutí MF ze dne 11.10.2019, č.j. MF-3265/2019/3901-12.

⁵¹⁷ Obecná úprava v ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu obsahuje širší výčet podmínek, za kterých je správní orgán povinen ústní jednání nařídit, kdy vedle toho, že projednání věci v rámci ústního jednání je nezbytné z pohledu uplatnění práv účastníka řízení, musí být také ústní jednání nezbytné z pohledu samotného účelu příslušného správního řízení.

pochybnosti. Ve vztahu k tomuto až na výjimky fakultativnímu pojetí ústního jednání⁵¹⁸ není jistě bez zajímavosti uvést, že právní úprava dle ZOP stanovovala v rámci ustanovení § 74 odst. 1 naopak povinnost správního orgánu provést v prvním stupni ústní jednání. Tato úprava se však v rámci správního trestání v oblasti hazardních her za doby účinnosti ZOP příliš nepromítla, neboť první hazardní přestupky fyzických osob, na něž se tato úprava mohla vztahovat, byly vymezeny až s účinností ZHH k 1.1.2017.⁵¹⁹

Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že v případě správních řízení o hazardních přestupcích tak MF a celní úřady dle aktuální právní úpravy disponují poměrně širokým prostorem pro vlastní uvážení, zda-li se má v příslušném řízení ústní jednání konat či nikoliv. Při tomto posuzování pak příslušné orgány musí zohlednit celou řadu faktorů. Na straně jedné je zcela nezpochybnitelné, že samotný institut ústního jednání představuje výjimku ze zásady písemnosti správního řízení vyplývající z ustanovení § 15 odst. 1 správního řádu a že dle stávající právní úpravy existují i jiné instituty, jejichž prostřednictvím je obviněnému umožněno se ke všem skutečnostem náležitě vyjádřit, a to zejména možnost písemného vyjádření na základě ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.⁵²⁰ Na straně druhé však existuje názor, opírající se dokonce i o judikaturu správních soudů, na jehož základě je nařízení ústního jednání zcela nezbytné „*ke splnění účelu řízení o správním deliktu a k uplatnění práv účastníků tohoto řízení.*“ Tento názor výslovně vyjádřil Krajský soud v Ústí nad Labem v rámci svého rozsudku ze dne 8.4.2015, č.j. 15 A 10/2012-101 a ačkoliv při jeho formulaci vycházel z analogie s výše citovaným ustanovením § 74 odst. 1 ZOP⁵²¹ je zjevné, že i dle nyní platné a účinné právní úpravy představuje institut ústního jednání významný nástroj z pohledu získání relevantních informací, které mohou významným způsobem přispět k zjištění

⁵¹⁸ Dle ustanovení § 80 odst. 2 PřesZ se obligatorně ústní jednání koná pouze před správním orgánem prvního stupně v případě, že obviněným je mladistvý.

⁵¹⁹ S ohledem na skutečnost, že ZOLO v rámci své úpravy správního trestání vymezoval po formální stránce pouze správní delikty právnických a fyzických osob se v řízeních o těchto správních deliktech postupovalo dle správního řádu.

⁵²⁰ Toto pojetí zcela zjevně zastává právě MF, které ve svém rozhodnutí ze dne 11.10.2019, č.j. MF-3265/2019/3901-12 považovalo za nadbytečné nařídit ústní jednání „*k fungování bonusového programu Vegas Vstupní bonus, neboť se jedná čistě o záležitost právního posouzení věci a obviněný se mohl zcela odpovídajícím způsobem vyjádřit i písemně.*“ Stejně tak se vyjadřuje i část odborné veřejnosti, viz např. POTĚŠIL, Lukáš. Dokazování a ústní jednání ve správním řízení. In: *Bratislavské právní fórum 2015*. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 368 – 371. Sborník dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://www.lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/sprava/files/zborniky/4th%20Session.pdf

⁵²¹ Krajský soud v Ústí nad Labem v rámci citovaného rozsudku výslovně uvádí, že „*Pokud tedy zákon o přestupcích stanovuje správním orgánům v prvním stupni jednoznačnou povinnost konat ve věcech přestupků ústní jednání (srov. § 74 odst. 1 větu první), je nutné s ohledem srovnatelný charakter správních deliktů a přestupků, jejich začlenění pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy a skutečnost, že zařazení určitého konání či opomenutí do kategorie přestupků nebo správních deliktů závisí jen na trestní politice státu, dovodit stejnou povinnost i pro řízení o správních deliktech.*“

skutkového stavu. Závěry tohoto soudu tak jsou zcela relevantní i z pohledu fakultativního pojetí nařizování ústního jednání dle stávající právní úpravy, neboť pokud se obviněný dožaduje nařízení ústního jednání a v rámci své žádosti uvede jaké důkazy by měly být dle jeho názoru v rámci tohoto jednání provedeny, resp. jaké nové skutečnosti mohou z provedení ústního jednání vyplynout, měl by správní orgán takové žádosti o nařízení ústního jednání spíše vyhovět, aby zamezil případnému nezákonnému zásahu do práv obviněného, která mají svou oporu mimo jiné i v rámci článku 6 odst. 1 EÚLP. Případné zamítnutí této žádosti by mělo být velmi důsledně odůvodněno, přičemž toto odůvodnění se nesmí za žádných okolností omezovat na domněnky správních orgánů, že obviněným navrhované důkazy či možnost zjištění nových skutečností nepřispějí ke zjištění skutkového stavu věci.

Tento můj názor se v případě projednávání hazardních přestupků opírá zejména o skutečnost, že v rámci těchto správních řízení mohou příslušné správní orgány uložit obviněnému extrémně vysoké pokuty, popř. i tresty v podobě zákazu činnosti za sebebanálnější porušení primárních povinností, které jej mohou zcela vyřadit z jeho další ekonomické činnosti (viz kapitola 5.5.2 této práce). V této souvislosti jsem toho názoru, že obviněnému by měl být dán co možná nejširší prostor pro uplatnění jeho práv již ve fázi správního řízení a nikoliv až ve fázi soudního přezkumu, jak se domnívají tuzemské správní soudy.⁵²² Pokud totiž obviněný nedostane bez patřičného zdůvodnění prostor k uplatnění svých práv již v rámci správního řízení, lze jej pouze velmi obtížně odkázat na možnost ústního jednání před správním soudem, neboť v době soudního řízení již budou na tento subjekt dopadat velice závažné sankce, které jej budou schopny zcela vyřadit z jeho další ekonomické činnosti. S ohledem na skutečnost, že drtivá většina správních řízení o hazardních přestupcích má svůj základ ve výstupech z kontrolní činnosti dozorčích orgánů, je nutno zohlednit i skutečnost, že případným nenařízením ústního jednání dochází z mého pohledu až k nemístnému posilování významu závěrů, ke kterým dozorčí orgány v rámci kontroly dospěly. Vedle otázek spojených s podáním vysvětlení dle § 137 odst. 1 správního řádu, které je součástí i protokolu o kontrole (viz kapitola 6.3.2 této práce), ale i se skutečností, že v některých případech představuje bezprostřední interakce se správním orgánem pro obviněného jedinou možnost, jak příslušné úřední osoby seznámit se skutečným stavem věci,

⁵²² V této souvislosti odkazuji na judikaturu NSS, který zastává názor, že pro naplnění požadavků dle článku 6 odst. 1 EÚLP je dostačující, pokud je ústní jednání provedeno či umožněno až v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí, jelikož „*Je to především nezávislý a nestranný soud, u něhož je nutné, aby měl obviněný možnost jej bezprostředně seznámit se svou kauzou a prezentovat před ním osobně svou obranu.*“ Viz rozsudek NSS ze dne 16.6.2016, č.j. 6 As 73/2016 – 40.

který mohl být v rámci proběhlé kontroly nesprávně zachycen. Tento aspekt nabývá na svém významu např. v případě správních řízení ve věci porušení § 68 odst. 4 ZHH, tj. nezajištění provozování živé hry, kdy v případech, kdy nebyla v rámci kontroly provedena zkouška provozování živé hry, představuje ústní jednání v podstatě jedinou možnost, jak může příslušný celní úřad posoudit, zda-li provozovatel skutečně přijal taková opatření, která mu umožňují provozování živé hry v požadovaném rozsahu zajistit či nikoliv. Osobně jsem přesvědčen, že v takovýchto případech by správní orgán měl vždy nařídit ústní jednání i bez žádosti obviněného, neboť konání takového ústního jednání je nezbytné pro zjištění stavu věci dle § 80 odst. 2 věty třetí PřesZ.⁵²³ V případě správních řízení by tak dle mého názoru správní orgán neměl nikdy *a priori* přistupovat k nařízení ústního jednání jako k formě obstrukce ze strany obviněného, která nemůže přinést žádné nové skutečnosti nad rámec dosavadních zjištění, ale jako k nástroji, kterým bude obviněnému umožněno se bezprostředně vyjádřit ke všem těmto zjištěním a který zároveň může který může významným způsobem přispět k jejich zpřesnění.

6.3.2. Protokol o kontrole a jeho význam v řízeních o hazardních přestupcích

Význam protokolu o kontrole v rámci správních řízení o hazardních přestupcích není limitován pouze na vydání příkazu dle § 90 PřesZ (viz kapitola 6.2 této práce), ale velmi zřetelně se projevuje i v rámci „standartního“ správního řízení. Jak jsem již naznačil v závěru kapitoly 4.2 této práce, kontrolní zjištění obsažená v protokolech o kontrole tvoří v drtivé většině prostudovaných případů „páteř“ celého správního řízení ve věci projednání hazardních přestupků. Z analýzy konkrétních správních rozhodnutí týkajících se hazardních přestupků je pak zcela zřejmé, že jsou to právě tyto výstupy z kontrol provedených dle kontrolního řádu, které jsou mnohdy jediným podkladem pro rozhodnutí o hazardním přestupku. Takovýto postup příslušného orgánu je ostatně v souladu s ustanovením § 81 PřesZ, na jehož základě *„V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.“* Tímto ustanovením je tak kontrolním zjištěním získaným na základě postupu dle kontrolního řádu přisvojen mnohem větší význam než pouhé zjištění skutkového stavu rozhodného pro úvahu o přijetí případných dalších opatření,⁵²⁴ ale

⁵²³ V tomto světle pak představuje porušení této procesní povinnosti případ, kdy celní úřad rozhodl o vinně obviněného provozovatele pouze na základě protokolu o kontrole, avšak bez provedené zkoušky živé hry, viz rozhodnutí GŘC ze dne 11.9.2019, č.j. 37704-2/2019-900000-311, kde GŘC považuje takovýto postup za porušení zákona, neboť *„Protokol o kontrole v části kontrolního zjištění pouze stroze uvádí „nedodržení“ této povinnosti, ale v protokolu absentuje popis konkrétního zjištění, na jehož základě kontrolující dospěli k vyslovenému závěru, že odvolatel tuto povinnost nedodržuje.“*

⁵²⁴ Takovýto způsobem vymezuje smysl kontrolního zjištění např. NSS ve svém rozsudku ze dne 30.11.2016, čj. 3 As 52/2016-28.

tato zjištěním jsou tímto způsobem bez dalšího způsobilá zasahovat do práv kontrolované osoby, resp. obviněného. Tento můj názor ohledně významu ustanovení § 81 PřesZ potvrzuje i důvodová zpráva k tomuto ustanovení, na jejímž základě správní orgán dokonce ani není povinen vyzývat obviněného k vyjádření dle § 36 odst. 3 správního řádu, a to zejména v případech, kdy obviněný podal proti předmětným kontrolním zjištěním odůvodněné námitky, čímž má zákonodárce za to, že se musel s protokolem o kontrole, jakožto jediným podkladem pro vydání rozhodnutí, prokazatelně seznámit.⁵²⁵ Toto aktuální legislativní pojetí však v mnoha ohledech naráží na dlouhodobě konstantní judikaturu správních soudů, dle jejichž názoru „*Výsledky kontroly mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce.*“⁵²⁶ Již z této citace je zřejmé, že z pohledu správních soudů bylo nepřijatelné, aby se správní orgán spokojil pouze s výsledky kontrolní činnosti a sám neprovedl odpovídající úkony k tomu, aby zjistil stav věc, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Uvedený postoj Vrchního soudu v Praze pak byl potvrzen i navazující judikaturou NSS, který tento názor potvrdil a dále jej rozvedl i na situace, kdy se správní orgány nedostatečným způsobem vypořádaly s argumenty obviněného, a to s pouhým odkazem na zjištění učinění v rámci kontroly. Konkrétně pak NSS ve svém rozsudku ze dne 30.5.2008, čj. 4 As 21/2007-80 stanovil, že „*Pokud v rámci vedeného správního řízení účastník řízení (stěžovatel) vznesl výhrady týkající se výsledku kontrolního zjištění a namítl jejich věcnou nesprávnost, nemohl správní orgán odkázat pouze na zjištění učiněná v rámci kontroly a takové námitky bez dalšího odmítnout, ale bylo nepochybně jeho povinností se v řízení o vyvození sankční odpovědnosti s námitkami vypořádat a v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti pochybné či účastníkem řízení zpochybňované, objasnit a najisto postavit.*“ Aktuální rozhodovací praxe MF či celních orgánů svědčí o tom, že tyto orgány poměrně často využívají v rámci projednávání hazardních přestupků jisté kombinace obou výše uvedených přístupů, kdy na jedné straně umožňují obviněným uplatnění jejich procesních práv v prakticky plné míře, a to zejména pokud jde o možnost se k podkladům rozhodnutí relevantně vyjádřit v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu, na straně druhé však často rozhodnutí ve věci samé vychází toliko ze zjištění získaných při kontrole.

⁵²⁵ Viz Důvodová zpráva k ustanovení § 81 PřesZ, dostupná na www.psp.cz

⁵²⁶ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30.8.2001, čj. 7 A 59/99-45.

Příkladem takového rozhodnutí může být např. rozhodnutí GŘC ze dne 6.9.2019, čj. 35761-3/2019-900000-311, jehož předmětem bylo projednání hazardního přestupku spočívajícího v porušení herního plánu provozovatele provozováním tzv. garantovaných karetních turnajů (blíže k tomuto pojmu viz kapitola 3.1.6 této práce). V rámci tohoto rozhodnutí obviněný opakovaně namítal nesprávnost kontrolních zjištění, ke kterým dospěl celní úřad v rámci kontroly provedené přímo v dotčeném herním prostoru, resp. v souvislosti s dalšími úkony, které v rámci této kontroly byly realizovány. Ani jeden z celních orgánů, který se tímto případem zabýval, nijak nevzal v potaz argumenty či důkazy navrhované obviněným a neustále toliko odkazoval pouze na zjištění vycházející z provedené kontroly. V této souvislosti stojí bezesporu za povšimnutí, že celní orgán projednávající daný hazardní přestupek v prvním stupni např. nepřistoupil k výslechu osoby, která podala vysvětlení v průběhu kontroly dle § 137 odst. 1 správního řádu, přičemž toto vysvětlení bylo opakovaně obviněným zpochybnováno. Prostřednictvím výslechu svědka dle § 55 správního řádu mohl přitom prvoinstanční celní orgán poměrně jednoduchým způsobem bezpečně zjistit skutečný stav věci a potvrdit či vyvrátit tak i argumenty obviněného. Z mého pohledu to je pak právě tato absence jakékoliv procesní aktivity v rámci správních řízení navazujících na předchozí kontroly jedním z nejvýznamnějších nedostatků aktuálního způsobu projednávání hazardních přestupků příslušnými orgány, neboť tím de facto dochází k neustálému posilování postavení kontroly a výstupů z ní vyplývajících na úkor správního řízení, což je v přímém rozporu s výše uvedenou judikaturou správních soudů. Mimo to je vhodné na tomto místě uvést, že absence výslechu osoby, která podávala vysvětlení dle § 137 odst. 1 správního řádu a zohlednění tohoto vysvětlení jako jednoho z podkladů pro rozhodnutí o vině obviněného, je v přímém rozporu s judikaturou NSS, který ve svém rozsudku ze dne 9.9.2010, čj. 1 As 34/2010 – 73 ve vztahu k podání vysvětlení před samotným zahájením správního řízení, že *„na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit relevanci případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokazovat.“* Ve světle tohoto rozsudku tak měl v daném případě celní úřad zcela nepochybně provést výpověď téže osoby, která podávala vysvětlení, jako svědka v rámci samotného správního řízení, kdy mimo jiné mohl klást otázky i samotný obviněný. Na tomto postupu pak dle mého názoru nemění nic ani skutečnost, že obsah podaného vysvětlení byl uveden v příslušném protokolu o kontrole a dle názoru GŘC tak *„proto bylo možné je ve formě protokolu použít jako důkazní prostředek.“*⁵²⁷ Takovýto přístup celního úřadu považuji za jednoznačné obcházení nejen výše

⁵²⁷ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 6.9.2019, čj. 35761-3/2019-900000-311.

uvedeného rozsudku NSS, ale již samotného ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu, které výslovně zakazuje použít záznam o podání vysvětlení jako důkazní prostředek.⁵²⁸

Je zřejmé, že platné a účinné znění § 81 PřesZ v mnoha ohledech překonává dřívější jednoznačný postoj správních soudů k možnosti použití závěrů vyplývajících z kontrolních protokolů a dává tak příslušným správním orgánům prostor, aby zcela legitimně vycházely při projednávání přestupků a zejména při rozhodování o vině obviněného toliko z jediného důkazního prostředku, kterým je protokol o kontrole. Jsem toho názoru, že správní orgány by ani v případech, kdy svým postupem navazují na předchozí kontrolní činnost téhož orgánu, však neměly rezignovat na maximální možnou snahu zjistit objektivní stav věci a podrobit tak závěry vyplývající z protokolů o kontrole kritickému posouzení ve snaze odhalit, zda-li vůbec, popř. za jakých okolností k hazardnímu přestupku došlo. Z tohoto důvodu je nutné vnímat pozitivně, že správní orgány projednávající hazardní přestupky přistupují ve většině případů k vyzývání obviněných k podání vyjádření k nashromážděným podkladům dle § 36 odst. 3 správního řádu. V žádném případě se však nesmí jednat o čistě formalistický úkon, kdy by správní orgán vyjádření podané v reakci na tuto výzvu zcela ignoroval, popř. jej jakýmkoliv způsobem bagatelizoval.

V této souvislosti tak zůstává otázkou, zda-li je přístup, který zvolil zákonodárce prostřednictvím citovaného ustanovení PřesZ, sám o sobě nepřiměřený, neboť tím, že by správní orgán znemožnil obviněnému se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit by v konečném důsledku učinil z kontrolních pracovníků osoby osvědčující skutkové děje a stav věci, což je oprávnění, které těmto úředním osobám zcela nepochybně nepřísluší.⁵²⁹ Toto legislativní řešení, které v konečném důsledku může znamenat vyřazení obviněného z účasti na samotném správním řízení, má pak poměrně významné dopady do základních principů kontrolní činnosti dle kontrolního řádu. Z mého pohledu totiž není možné na jedné straně tvrdit, že protokol o kontrole, resp. příslušná kontrolní zjištění či rozhodnutí o vypořádání námitek proti těmto zjištěním, nemají hmotněprávní důsledky pro kontrolovanou osobu, a na straně druhé přiznat těmto výstupům z kontrolní činnosti tak významnou důkazní moc.

⁵²⁸ Mimo uvedeného příkladu, kdy podání vysvětlení bylo zahrnuto do samotného protokolu o kontrole existují i případy, kdy celní úřady používaly záznam o podaném vysvětlení dle § 137 odst. 1 správního řádu jako samostatný podklad pro rozhodnutí ve věci samé, viz rozhodnutí GŘC ze dne 20.8.2019, čj. 32720-3/2019-900000-312.

⁵²⁹ KOPECKÝ, Martin. Zvláštnosti dokazování v řízení o správních deliktech jako v řízení trestním. In: *Bratislavské právní fórum 2015*. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 335 – 340. Sborník dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://www.lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/sprava/files/zborniky/4th%20Session.pdf

Rozhodovací praxe v oblasti správního trestání hazardních her totiž poměrně jednoznačně ukazuje, že důkazní moc kontrolních zjištění obsažených v protokolu o kontrole je natolik velká, že správní orgány příslušné k navazujícímu správnímu řízení v některých případech zcela rezignují na respektování zásady volného hodnocení důkazů.

6.3.3. Další důkazní prostředky s přihlédnutím k zásadě *nemo tenetur*

Vedle závěrů vyplývajících z kontrolních zjištění v protokolu o kontrole předcházející samotnému správnímu řízení pak MF a celní úřady využívají poměrně omezenou paletu důkazních prostředků. Vzhledem k výše uvedenému odmítavému postoji k provádění ústních jednání prakticky odpadá možnost dokazování rozhodných skutečností prostřednictvím svědecké výpovědi, což ostatně potvrzuje i rozhodovací praxe obou příslušných správních orgánů, z níž vyplývá, že tento důkazní prostředek nebyl v rámci dosavadních správních řízení nikdy aplikován.

Pokud jde o další důkazní prostředky jako např. odborné posudky či jiná odborná vyjádření, pak jejich provedení se provozovatelé domáhají např. ve vztahu k možným škodlivým dopadům vnějšího vzhledu herního prostoru na kolemjdoucí osoby. Tyto požadavky obviněných na provedení těchto důkazů jsou však odmítány jako nepotřebné a „zcela nadbytečné“.⁵³⁰ Na jedné straně lze poměrně snadno přisvědčit postoji GŘC, které odkazuje v této souvislosti na rozsudek NSS ze dne 25.2.2009, čj. 8 As 5/2009-80, v jehož rámci je vyjádřena premisa vyplývající z ustanovení § 52 správního řádu, na jejímž základě správní orgán není při dokazování vázán návrhy důkazů účastníků řízení, ale musí provést takové důkazy, které jsou nezbytné pro zjištění stavu věci. Na straně druhé lze však pochopit uvedený požadavek obviněného, který dle mého názoru zcela oprávněně požadoval po celním úřadu, aby zdůvodnil své závěry týkající se dopadů vnějšího vzhledu herního prostoru na procházející osoby, pokud dle názoru celního úřadu jsou tyto dopady jednou z rozhodujících skutečností pro posouzení naplnění skutkové podstaty příslušného hazardního přestupku.⁵³¹ Použití této argumentace bez jakéhokoliv bližšího zdůvodnění či určení konkrétních pramenů, ze kterých tento názor ohledně dopadů vnějšího vzhledu herního prostoru vychází, pak dle mého názoru může představovat riziko arbitrárního posuzování dané věci, neboť se de facto jedná pouze o subjektivní názor správního orgánu či přesněji konkrétní úřední osoby, který

⁵³⁰ Viz rozhodnutí GŘC ze dne 13.5.2020, čj. 23753/2020-900000-312.

⁵³¹ Skutečnost, že odborné posudky mohou mít i v rámci projednávání hazardních přestupků svůj význam, je možné dovodit i z aktuální judikatury NSS, který ve svém rozsudku ze dne 2.11.2020, č.j. 57 A 179/2019-106 obsah znaleckého posudku předloženého provozovatelem zohlednil v rámci posuzování otázek spojených s optimalizací provozování živé hry.

však nemůže sloužit jako základ pro rozhodnutí o vině obviněného.

S ohledem na výše uvedené je poměrně snadné dojít k závěru, že vedle dokazování prostřednictvím protokolu o kontrole, resp. prostřednictvím kontrolních zjištění v něm obsažených, příslušné správní orgány nepřipouští prakticky žádné jiné důkazní prostředky demonstrativně vymezené v § 51 odst. 1 správního řádu. Určitou výjimku v tomto směru pak představují kamerové záznamy z herních prostorů.

V rámci hazardních přestupků spáchaných v souvislosti s provozováním hazardních her v herních prostorech představují významný důkazní prostředek kamerové záznamy z těchto herních prostorů. Na základě ustanovení § 72 odst. 3 ZHH je provozovatel povinen zajistit audiovizuální monitoring celého herního prostoru, a to po celou jeho provozní dobu. Z pohledu celních úřadů pak představují tyto záznamy cenný zdroj podrobných informací, který je v rámci správních řízení o hazardních přestupcích velmi často využíván jako důkazní prostředek potvrzující vinnu provozovatele. Jak vyplývá z rozhodovací praxe celních úřadů, pak někteří obvinění provozovatelé považují využívání těchto kamerových záznamů k jejich usvědčování za porušení zásady zákazu sebeobviňování *nemo tenetur*, jelikož dle jejich názoru byly tyto záznamy použity v rozporu s účelem, za kterým jsou dle § 72 odst. 1 až 3 ZHH pořizovány, v důsledku čehož by k nim dle jejich názoru neměly celní úřady při svém rozhodování přihlížet.⁵³² Takovýto názor má pochopitelně z pohledu provozovatele své opodstatnění, neboť díky permanentnímu monitorování celého herního prostoru může velmi snadno dojít k tomu, že na kamerovém záznamu budou zachyceny všechny okolnosti, za kterých byl hazardní přestupek spáchán. Z pohledu provozovatele tak poskytnutí takovýchto záznamů na základě výzvy celního úřadu představuje svého druhu doznání ve smyslu ustanovení § 82 odst. 2 PřesZ. Z pohledu samotné zásady *nemo tenetur*, však není rozhodující účel, za jakým byl kamerový záznam pořizován, nýbrž skutečnost, že povinnost pořizování těchto záznamů vyplývá nejen z výše uvedeného ustanovení § 72 ZHH, ale rovněž i z navazujících vedlejších podmínek v rámci příslušných základních povolení k hazardním hrám provozovaným v herních prostorech.⁵³³ Vzhledem k tomu, že kamerové záznamy

⁵³² Viz např. rozhodnutí GŘC ze dne 4.7.2019, čj. 25824-3/2019-900000-311 nebo rozhodnutí GŘC ze dne 19.8.2019, čj. 32491-3/2019-900000-312.

⁵³³ Ve vztahu k technické hře se jedná zejména o povinnosti zajištění takového rozmístění „kamer a detail záznamu, aby bylo možné rozpoznat osoby vstupující a pohybující se v herním prostoru, a aby ze záznamu byly patrné veškeré herní pozice koncových zařízení technické hry, zda jsou koncová zařízení technické hry v provozu a zda je na nich prováděna hra“, viz podmínka provozování technické hry uvedená ve výroku V. písm. b) odst. 3 rozhodnutí MF ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-75. Obdobně je pak tato povinnost vymezena i v základním povolení k živé hře, a to zejména ve vztahu k pohybu hodnotových žetonů a peněžních prostředků, viz podmínka provozování živé hry uvedená ve výroku IV. odst. 8 rozhodnutí MF ze dne 26.4.2019, č.j. MF-42771/2016/34-35, op.cit.¹³².

z herních prostorů tak existují zcela nepochybně nezávisle na vůli provozovatelů hazardních her a že jejich účelem (byť jen velmi obecným) je „zajištění bezpečnostních zájmů a ochrana před negativními společenskými vlivy trestněprávního charakteru“⁵³⁴ je zřejmé, že jejich využití v rámci správních řízení o hazardních přestupcích představuje legitimní postup příslušných správních orgánů, který plně odpovídá i konstantní judikatuře správních soudů. Ve vztahu k otázce uplatnění zásady *nemo tenetur* ve vztahu k právnickým osobám vykonávajícím zvláštním zákonem regulovanou činnost totiž správní soudy zaujímají poměrně jednoznačné stanovisko, dle něž by doslovné uplatnění tohoto principu mohlo v konečném důsledku vyloučit výkon správního dozoru nad takovouto činností. NSS v této souvislosti v rámci rozsudku ze dne 11.8.2015, čj. 6 As 159/2014 výslovně v této souvislosti uvedl s odkazem na judikaturu SDEU, resp. Soudu prvního stupně,⁵³⁵ že „*orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k tomu, aby poskytl veškeré potřebné informace vztahující se ke skutkovému stavu, které jsou mu známy, a aby mu předal případně příslušné dokumenty, jež má k dispozici, a to i tehdy, když mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání vůči němu samotnému nebo vůči jinému subjektu. Přiznání absolutního práva nevypovídat by totiž zašlo za hranice toho, co je nezbytné pro zachování práva na obhajobu, a představovalo by neodůvodněnou překážku výkonu dohledové pravomoci.*“⁵³⁶ Jakkoliv NSS dospěl k výše uvedeným závěrům také mimo jiné s ohledem na ustanovení § 8 zákona č. 15/1998 Sb., o výkonu dohledu v oblasti kapitálového trhu, které obsahuje výčet dohledových oprávnění ČNB v dané oblasti, je tento rozsudek svým obsahem velmi snadno aplikovatelný i na oblast hazardních her, a to zejména s ohledem na skutečnost, že celní úřady příslušné kamerové záznamy po provozovateli požadují v rámci výkonu kontrolních oprávnění dle kontrolního řádu, který obsahuje fakticky stejné penzum oprávnění pro kontrolní orgány.⁵³⁷ Mimo to jsem toho názoru, že postoj NSS je možné použít nejen na poskytnutí kamerových záznamů z herních prostorů, ale i na povinně zasílané informace o provozování hazardních her, které jsou provozovatelé povinni zasílat na základě Reportovací vyhlášky. I v tomto případě se jedná o informace, které poskytuje provozovatel orgánům správního dozoru a které mohou být následně ve světle výše uvedené judikatury použity jako

⁵³⁴ Viz Důvodová zpráva k ustanovení § 72 ZHH, dostupná na www.psp.cz.

⁵³⁵ Konkrétně se jedná o rozsudky SDEU ze dne 18.10.1989, Orkem v. Komise (374/87, Recueil) a Soudu prvního stupně ze dne 20. 2.2001, Mannesmannröhren-Werke AG v. Komise (T-112/98).

⁵³⁶ Na závěry uvedené v tomto rozsudku NSS pak volně navazují i další správní soudy, jako např. Městský soud v Praze v rámci svého rozsudku ze dne 26.11.2015, čj. 11 Af 14/2011 - 200.

⁵³⁷ Pouze pro úplnost si dovoluji uvést, že obdobný výčet oprávnění, kterými disponuje ČNB v oblasti dohledu na kapitálových trzích, disponovaly i orgány státního dozoru dle ustanovení § 47 odst. 2 ZOLO.

důkazy proti samotnému provozovateli ve vztahu ke konkrétnímu hazardnímu přestupku.⁵³⁸

⁵³⁸ Jako příklad hazardního přestupku, k jehož prokázání je možné použít právě informace poskytnuté na základě Reportovací vyhlášky může být např. neoznámení zahájení provozování kurzové sázky dle § 34 ZHH naplňující znaky skutkové podstaty hazardního přestupku dle § 123 odst. 2 písm. d) téhož zákona.

7. Vybrané aspekty správního postihu přeshraničního provozování hazardních her

Doposud jsem se v rámci své práce věnoval primárně otázkám spojeným s aplikací správního trestání na tzv. národní úrovni, tj. vůči subjektům, které se dopustily porušení primární normy veřejnoprávní regulace provozování hazardních her na území České republiky a které mají navíc na jejím území i trvalý pobyt či sídlo. V takovýchto případech, tolik typických pro provozování hazardních her ve fyzickém prostředí, je působnost právních předpisů jednoznačně dána a zpravidla nečiní problémy ani vymezit místní příslušnost správního orgánu, který bude příslušný k projednání takového hazardního přestupku. Oproti tomu v případě internetových her nabývá otázka územní působnosti právních norem, resp. místní příslušnosti správních orgánů zcela nového rozměru, kterému jsem se již ve vztahu k tuzemské regulaci hazardních her věnoval blíže v předchozích kapitolách této práce.⁵³⁹ Regulace internetového prostředí totiž zcela zákonitě musí narážet na jeho faktickou neohraničitelnost, a tedy i na skutečnost, že internet sám o sobě se rozprostírá bez ohledu na klasické státní hranice.⁵⁴⁰ Tato neohraničitelnost internetu pak má za následek, že v praxi velmi často dochází k situacím, kdy se provozovatel, stejně jako celá jeho technická infrastruktura využívaná k provozování internetových her, nachází mimo území státu, jehož občané se jím provozovaných internetových her účastní. V takovémto případě pak vyvstává zcela logická otázka, na základě jakého právního řádu má být činnost takového provozovatele posuzována.

Vyřešení těchto otázek je o to důležitější, oč různorodější jsou národní právní řády, pokud jde o provozování online hazardních her. A tyto se od sebe liší velmi podstatně. Některé státy úplně zakazují provozování online hazardních her, jiné svěřují monopolní právo k jejich provozování státu nebo státem pověřenému subjektu, další skupina států vydává národní oprávnění k jejich provozování na svém území a malá skupina států dokonce zastává názor, že na základě jejich národního povolení mohou provozovatelé nabízet své online hry v celém EHP bez ohledu na to, jak na tuto skutečnost nahlíží ostatní národní právní úpravy⁵⁴¹. Tyto

⁵³⁹ Konkrétně se pak jedná o kapitolu 5.3.1 této práce věnované správnímu postihu nelegálně provozovaných internetových her.

⁵⁴⁰ Viz BELLIA, P.; BERMAN, P.; POST, D. (ed.). *Cyberlaw : Problems of Policy and Jurisprudence in the Information Age*. St. Paul : West Group, 2003. s. 65-70. ISBN 0-314-14412-9, popř. také viz POBOŘILOVÁ, M. a ULRICH, V. Správní trestání v oblasti loterií a jiných podobných her se zaměřením na možnost správního trestání zahraničních provozovatelů. Dny práva 2012. Část IV - Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání. Masarykova univerzita, Brno, 2013. ISBN 978-80-210-6319-8.

⁵⁴¹ LITTLER A., Ensuring Internet Gaming that is Free from Fraud and Cheating In CABOT A., PINDELL N (Ed.). *Regulating Internet Gaming*. Las Vegas: UNLV Gaming Press. ISBN 978-1-939546-04-3.

kolize národních právních řádů jsou aktuálně řešeny velmi individuálně na úrovni jednotlivých národních právních řád s tím, že velmi široce je uplatňován zejména již zmiňovaný princip „*effect based doctrine*“⁵⁴², na jejímž základě si státy přisvojují pravomoc regulovat provozování internetových her na svém území v případě, že tyto hry jsou zaměřeny na jejich státní příslušníky, popř. na osoby, které zde mají své bydliště.⁵⁴³ V souvislosti s mnohdy velmi kolizními národními úpravami provozování hazardních her je pak zcela na místě se zabývat postojem mezinárodního a zejména pak evropského práva k oblasti regulaci této oblasti.

Jakkoliv provozování hazardních her není explicitně regulováno prostřednictvím práva Evropské unie, ba dokonce určité prameny sekundárního práva provozování hazardních her z určitých oblastí práva Evropské unie vyjímají,⁵⁴⁴ dopadají jeho normy i na tuto oblast, a to zejména pokud jde o přeshraniční provozování internetových her.

Z pohledu evropského práva představuje regulace provozování hazardní her tzv. neharmonizovanou oblast, tj. oblast, která není upravena prostřednictvím sekundárního práva Evropské unie (vyjma Doporučení EK č. 2014/478/EU, které však nemá závazný charakter). V důsledku absence sekundární legislativy jsou členské státy Evropské unie oprávněny přistoupit k regulaci této oblasti individuálním způsobem. Na jedné straně tak jsou členské státy Evropské unie oprávněny si „*volně stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany*“⁵⁴⁵, na straně druhé jsou povinny při regulaci hazardních her vždy postupovat v souladu s principy vymezenými na základě judikatury SDEU. Prostřednictvím takto vymezených principů tak SDEU zajišťuje aplikaci primárního práva Evropské unie, zejména pak článku 56 SFEU zaručujícího volný pohyb služeb mezi členskými státy, na národní právní rámce regulující provozování hazardních her. Vymezení těchto principů, jejichž prostřednictvím dochází k aplikaci primárního práva EU na oblast regulace provozování hazardních her, nabývá zásadního významu zejména ve vztahu tzv. přeshraničnímu provozování hazardních her prostřednictvím internetu, kdy provozovatel se sídlem v určitém státě nabízí své služby na území jiného státu.

⁵⁴² DIXON, Martin. Op.cit.³⁴⁴.

⁵⁴³ Viz HÖRNLE, Julia, Brigitte ZAMMIT. *Cross-border Online Gambling Law and Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, s. 85. ISBN 978-1-84980-682-4.

⁵⁴⁴ Na základě odstavce 25 preambule k směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12.6.2006 o službách na vnitřním trhu, jsou hazardní hry výslovně vyjmuty z působnosti této směrnice, a to vzhledem „*ke zvláštní povaze těchto činností, která vyžaduje, aby členské státy prováděly politiky v oblasti veřejného pořádku a ochrany spotřebitele*“.

⁵⁴⁵ Viz rozsudek SDEU ve věci Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Sb. rozh. s. I-7633, bod 59.

Vzhledem k výše uvedené premise, dle níž jednotlivé členské státy Evropské unie mohou přistupovat k regulaci provozování hazardních her na svém území individuálním způsobem, je zřejmé, že v případě provozování internetových her musí zcela nepochybně docházet ke konfliktním situacím. Problémy, které koexistence rozdílných regulačních modelů způsobuje, nejlépe dokládá právě počet rozhodnutí o předběžné otázce vydávaných SDEU v této oblasti, jakož i rozvoj velkých tzv. „šedých“ a nelegálních on-line trhů v jednotlivých státech.⁵⁴⁶

V následující části bych proto nejprve rád rozvedl některé nejzásadnější problémy vyplývající z odlišného přístupu jednotlivých států k nastavení podmínek veřejnoprávní regulace internetových her, které se pochopitelně promítají i do aplikace správního trestání v této oblasti. V navazujících částech této kapitoly se budu dále věnovat dopadům kolizních regulačních opatření v rámci národních právních řádů a rovněž také možným opatřením, jejichž prostřednictvím je v rámci Evropské unie možné dosáhnout efektivnějšího vymáhání práva.

7.1. Evropský pohled na postih nelegálního provozování internetových her

Velkým problémem je předně skutečnost, že to, co je v jednom státě považováno za legální nabídku internetových her, může být na území jiného členského státu považováno za její neoprávněné provozování. Velmi častá je proto situace, kdy provozovatel ve státě svého sídla disponuje řádným veřejnoprávním povolením k provozování internetových her, avšak vzhledem k teritoriální neohraničitelnosti prostředí internetu nabízí své služby i na území jiného státu, který takovýto způsob provozování hazardních her zakazuje, popř. jej jiným způsobem omezuje. Právě takovéto národní regulační rámce, které znemožňují zahraničním provozovatelům nabízet služby na svém území, jsou předmětem častého posuzování ze strany SDEU z pohledu jejich souladu s výše uvedeným článkem 56 SFEU. V této souvislosti SDEU stanovil, že právní úprava, která zakazuje provozovatelům internetových her usazeným v jiných členských státech nabízet služby na území uvedeného členského státu představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 56 SFEU.⁵⁴⁷ Ani toto pojetí však není možné vnímat s absolutní platností.

⁵⁴⁶ Od roku 1994 lze evidovat na 35 rozhodnutí SDEU ve věci předběžných otázek spojených s přeshraničním provozováním internetových her, viz přehled judikatury SDEU v oblasti internetových her, dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/infringements-court-cases_en

⁵⁴⁷ Viz např. rozsudek SDEU ve věci Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, bod 52.

V návaznosti na ustanovení článku 52 SFEU, ve spojení s článkem 62 SFEU,⁵⁴⁸ totiž SDEU vymezil kritéria a principy, při jejichž splnění může být národní právní řád, omezující přeshraniční provozování internetových her na území příslušného členského státu, považován za slučitelný s právem Evropské unie. Členský stát je v této souvislosti dle judikatury SDEU povinen odůvodnit případná omezení přeshraničního provozování internetových her naléhavými důvody obecného zájmu, kterými jsou například ochrana spotřebitele či předcházení podvodům, popř. ochrana před podněcováním občanů k nadměrným výdajům za hru.⁵⁴⁹ Vedle toho však omezení obsažená v příslušné národní právní úpravě musí dle SDEU naplňovat zásadu proporcionality ve vztahu k chráněnému obecnému zájmu, neboť příslušná národní právní úprava je vhodná k dosažení sledovaného cíle pouze tehdy, jsou-li použité prostředky koherentní a systematické.⁵⁵⁰ Jedním ze stěžejních závěrů SDEU je ovšem v této souvislosti konstatování, že právě proto, že odvětví hazardních her nabízených prostřednictvím internetu není předmětem harmonizace na úrovni Společenství (Evropské unie), je členský stát oprávněn mít za to, že „*pouhou skutečnost, že určitý hospodářský subjekt nabízí legálně služby spadající do tohoto odvětví prostřednictvím internetu v jiném členském státu, v němž je usazen a v němž již v zásadě podléhá podmínkám stanoveným právními předpisy a dohledu ze strany příslušných orgánů tohoto členského státu, nelze považovat za dostatečnou záruku ochrany vnitrostátních spotřebitelů před riziky podvodu a trestné činnosti.*“⁵⁵¹

Ve své judikatuře se SDEU ovšem neomezuje pouze na vymezení samotných principů, které musí národní právní řády splňovat, aby v oblasti regulace hazardních her nepřipustným způsobem neomezovaly volný pohyb služeb dle článku 56 SFEU, ale rovněž vyvozuje i konkrétní závěry směrem k aplikaci takových norem, které jsou s těmito principy v rozporu. V této souvislosti se již v mnoha případech SDEU zabýval primárně otázkou možného trestněprávního postihu přeshraničního provozování internetových her na území členského státu, jehož národní regulace této oblasti je v rozporu s výše uvedenými kritérii a principy, popř. jiným nepřipustným způsobem omezuje volný pohyb služeb ve smyslu článku 56 SFEU. Tato otázka byla řešena např. v rámci rozsudku SDEU ve věci Dickinger a Ömer, C-347/09,

⁵⁴⁸ Článek 52 SFEU stanoví základní kritéria pro možné omezení svobody usazování, resp. volného pohybu služeb s ohledem na znění článku 62 SFEU, na základě národních právních a správních předpisů stanovujících zvláštní režim pro cizí státní příslušníky, a to z důvodu ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

⁵⁴⁹ Viz např. rozsudek SDEU ve věci 8.9.2010 Carmen Media Group, C-46/08, bod 55.

⁵⁵⁰ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 6.3.2007 ve věci Placanica, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, bod 48 a 56 nebo rozsudek SDEU ze dne 16.2.2012 ve věci Costa a Cifone, C-72/10 a C-77/10, bod 63.

⁵⁵¹ Viz rozsudek SDEU ve věci Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C 42/07, bod 69.

kdy SDEU jednoznačně uvedl, že unijní právo a zejména pak článek 56 SFEU (v rámci příslušného rozsudku označovaný jako článek 49 Smlouvy o Evropských společenstvích) brání uložení trestněprávní sankce za porušení takového omezení, které je s tímto článkem neslučitelné.⁵⁵² Jinými slovy z pohledu SDEU není možné trestně sankcionovat provozovatele internetových her, který poskytuje své služby na území jiného členského státu v rozporu s jeho národním právním řádem, a to v případě, že tento národní právní řád zakládá takový režim regulace provozování hazardních her, jenž představuje nepřipustné porušení volného pohybu služeb dle primárního práva Evropské unie. Na výše uvedený rozsudek navazuje celá řada dalších rozhodnutí SDEU zabývajících se možností použití norem trestního práva v případech, kdy národní právní řád omezuje volný pohyb služeb v oblasti provozování hazardních her. Konkrétně se jedná např. o rozsudky ve věci Pflieger a další, C-390/12 či ve věci Ince, C-336/14. V těchto případech SDEU vždy potvrdil výše uvedený názor, dle něž není možné aplikovat trestněprávní normy v případech, kdy národní regulace hazardních her představuje nepřipustné omezení volného pohybu služeb dle článku 56 SFEU, a to bez ohledu na to, zda-li toto omezení spočívá ve státním monopolu (rozsudek ve věci Ince, C-336/14) či v obligatorní podmínce získání povolení ze strany správního orgánu (rozsudek ve věci Pflieger a další, C-390/12). Jsou to přitom vždy právě národní soudy příslušných členských států omezujících provozování hazardních her, které jsou dle SDEU jako jediné příslušné k tomu učinit relevantní závěr o tom, zda-li příslušná národní úprava provozování hazardních her splňuje veškerá výše uvedená kritéria pro přípustné omezení volného pohybu služeb či nikoliv a v návaznosti na tento závěr pak mohou rozhodnout o tom, zdali je možné příslušného provozovatele trestněprávně postihnout či nikoliv.⁵⁵³

Jak již bylo uvedeno výše, dosavadní judikatura SDEU se vztahovala toliko k použití trestních sankcí a nijak se výslovně nezabývala otázkami spojenými s aplikací správního trestání v souvislosti s postihem nelegálního přeshraničního provozování internetových her. Možností správně-trestního postihu této činnosti se SDEU zabýval až v průběhu roku 2017, a to v rámci rozsudku ze dne 22.června 2017 ve věci Unibet International, C-49/16. V tomto případě společnost Unibet International, která má sídlo na Maltě a která je držitelem povolení k provozování internetových her na území hned několika členských států Evropské unie, provozovala své služby i na území Maďarska, a to i přes to, že v případě tohoto členského státu nedisponovala požadovaným povolením. Právní regulace provozování internetových her,

⁵⁵² Blíže viz rozsudek SDEU ze dne 15.9.2011 ve věci Dickinger a Ömer, C-347/09, bod 43

⁵⁵³ V této souvislosti blíže viz rozsudek SDEU ve věci Dickinger a Ömer, C-347/09, bod 51 nebo rozsudek SDEU ve věci Pflieger a další, C-390/12, body 47, 48 a 55.

konkrétně pak online kursových sázek, byla v Maďarsku v rozhodné době předmětem překotných legislativních změn, v jejichž důsledku byl nejen významným způsobem porušen princip právní jistoty, ale zejména došlo k vytvoření situace označované jako „*teoretická možnost vstupu na trh*“⁵⁵⁴, kdy samotná právní úprava sice de iure umožňuje subjektům usazeným v zahraničí získání příslušného povolení pro provozování hazardních her, ale ve skutečnosti je v důsledku nečinnosti příslušných orgánů veřejné správy či v důsledku chybějící prováděcí legislativy fakticky znemožněno takovýmito subjektům potřebné oprávnění obdržet. I přes tuto objektivní a faktickou nemožnost získat potřebné povolení rozhodl příslušný maďarský daňový orgán o dvou správních sankcích vůči společnosti Unibet International, a to v podobě dočasné blokáce přístupu na její webové stránky a dále pak v podobě finanční pokuty.

SDEU posuzoval výše uvedenou teoretickou možnost vstupu na trh ve vztahu k již dříve judikovaným zásadám proporcionality, transparentnosti a právní jistoty, přičemž výslovně znovu uvádí, že jakýkoliv režim koncesí či povolení musí být založen na „*objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, tak, aby pro výkon posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů byly stanoveny určité meze zabraňující jejímu svévolnému použití*.“⁵⁵⁵ Z pohledu SDEU odporuje uvedená forma regulace na území Maďarska rovněž povinnosti transparentnosti, pokud jde o řádnou informovanost zainteresovaných subjektů o konkrétních krocích orgánů veřejné správy, aby všechny subjekty, tj. jak tuzemské, tak zahraniční, mohly mít stejnou možnost se odpovídajícím způsobem připravit na splnění všech podmínek pro získání povolení. Lze tedy shrnout, že s ohledem na dosavadní judikaturu spojenou s aplikací článku 56 SFEU na národní právní řády regulující provozování hazardních her, SDEU dovodil, že výše popsany model regulace internetových her na území Maďarska představuje nepřípustné porušení tohoto ustanovení.⁵⁵⁶

Ve vztahu ke správnímu postihu, který se opíral o takovýto způsob regulace internetových her, pak SDEU rovněž navázal na svá předchozí rozhodnutí a rovněž i v tomto případě důrazně odmítl, že by na základě národní právní úpravy, která představuje porušení článku 56 SFEU, bylo možné ukládat jakékoliv správní sankce v souvislosti s porušením takové vnitrostátní právní úpravy. Význam tohoto rozhodnutí SDEU z pohledu aplikace

⁵⁵⁴ K tomuto spojení blíže viz rozsudek SDEU ze dne 22.června 2017 ve věci Unibet International, C-49/16, bod 27.

⁵⁵⁵ Viz rozsudek SDEU ze dne 22.června 2017 ve věci Unibet International, C-49/16, bod 41

⁵⁵⁶ Podrobněji k této problematice také viz ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Questions and challenges arising from law enforcement on the Internet: lessons learned from recent online gambling case law*, Daně a finance. 2017. roč. 25, č. 3, s. 36-43. ISSN 1801-6006.

tuzemské právní úpravy spočívá především v tom, že v současné době představuje režim ZHH v jistém ohledu toliko teoretickou možnost na vstup s internetovými hrami na území ČR. Toto tvrzení lze odůvodnit již ryze praktickou skutečností, neboť ode dne vyhlášení tohoto právního předpisu ve Sbírce zákonů, tedy ode dne, kdy subjekty mající zájem o provozování hazardních her na našem území byly oprávněny k podání žádostí o vydání příslušných povolení,⁵⁵⁷ bylo ze strany MF vydáno povolení k provozování internetových her pouze 13 společnostem, z nichž pouze jediná má sídlo mimo území České republiky.⁵⁵⁸ Jakkoliv je v současné době velmi předčasné činit jakékoliv závěry stran toho, zda-li aktuální regulace hazardních her na území České republiky vytváří pro zahraniční subjekty pouze teoretickou možnost vstupu na trh, je zcela na místě, aby regulátor vzal citovanou judikaturu SDEU v potaz při své aplikační praxi.

7.2. Kolizní případy rozdílných regulačních podmínek národních právních řádů

Další praktický problém spojený s odlišně nastavenými podmínkami regulace provozování hazardních her, teď nikoli z pozice provozovatele hazardních her, ale z pozice hráče, může představovat odlišné nastavení podmínek pro legální účast hráčů na provozovaných hazardních hrách, kdy si s ohledem na potenciální negativní vlivy spojené s účastí fyzických osob na internetových hrách každý jednotlivý stát definuje rozsah podmínek, se kterými je účast na internetových hrách spojena. V tomto ohledu pak národní právní rámce například stanovují, že internetových her se mohou účastnit pouze státní příslušníci vybraného státu, popř. osoby mající bydliště na území tohoto státu, resp. stanovují konkrétní zákonná omezení účasti na online hazardní hrách nebo ukládají účastníkům se hazardních her účastnit až po nastavení určitých sebeomezujících opatření. Tato omezení je však již ze samotného titulu územní působnosti právních norem možné vztahovat pouze na území příslušného státu. Je zřejmé, že rozdílné podmínky národních regulačních řádů dopadají nejen na samotné provozovatele internetových her, ale zákonitě mají svůj vliv i na samotné hráče, a to právě prostřednictvím zmíněných podmínek jejich účasti na internetových hrách.

Proto jsem se rozhodl na konkrétním případě vycházejícím z rozdílně nastavených kritérií definujících legálního účastníka internetových her v rámci národních právních řádů České republiky a Slovenské republiky popsat možné problémy, které vyplývají z rozdílně nastavených kritérií definujících legálního účastníka internetových her. Této problematice

⁵⁵⁷ Viz ustanovení § 141 ZHH, na jehož základě nabyla účinnosti dnem vyhlášení tohoto zákona všechna jeho ustanovení upravující podmínky pro vydání základního povolení, resp. povolení k umístění herního prostoru

⁵⁵⁸ Viz Přehled provozovatelů dle ZHH zveřejňovaný MF na (online, cit. 12.3.2021) <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/prehledy-legalnich-provozovatelu-whiteli>

jsem s podrobně věnoval s kolegou J. Řeholou mimo jiné také v rámci článku „*Přeshraniční regulace internetových her - kolize národních právních řádů při poskytování legálních internetových her*“, který byl publikován v časopise Daně a finance v roce 2018 a z tohoto důvodu budou v následujících odstavcích použity výstupy z této dílčí analýzy.

Samotná případová studie se zabývala rozporem mezi tuzemskou regulací účasti na internetových hrách vycházejí z ustanovení § 4 odst. 2 ZHH, na jehož základě se internetových her provozovaných na území České republiky mohou účastnit pouze fyzické osoby, které mají bydliště na území České republiky, a právní úpravou obsaženou v návrhu slovenského zákona o hazardních hrách v podobě, v jaké byl notifikován Evropské komisi na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 1535/2015.⁵⁵⁹ Tato verze návrhu slovenského zákona o hazardních hrách, který byl schválen jako zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardních hrách a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „zákon o hazardních hrách“) v sobě obsahovala explicitní určení místní a osobní působnosti

V rámci tuzemského ZHH je základní podmínka pro účast fyzických osob na internetových hrách vymezena v ustanovení § 4 odst. 2 tohoto zákona. Jak jsem již uvedl v kapitole 5.3.1 této práce pojem bydliště je nutné interpretovat dle ustanovení § 80 NOZ jako místo, kde má daná fyzická osoba v úmyslu se zdržovat trvale. ZHH tedy nijak nepřihlíží ke státní příslušnosti potenciálního účastníka internetových her, popř. k adrese jeho trvalého pobytu, nýbrž se opírá toliko o faktický stav spočívající ve zdržování se na území České republiky. Vágnost této podmínky je dále podtržena ustanovením § 4 odst. 3 ZHH, na jehož základě je stanoveno, že „*neprokáže-li provozovatel hazardní hry, že fyzická osoba, která se účastní internetové hry na území České republiky, má bydliště v jiném státě, má se za to, že má bydliště na území České republiky.*“

Z dříve uvedené analýzy neoprávněného provozování internetových her pak vyplývá, že pojem „bydliště“ je pak zásadní i z pohledu vymezení legálně provozovaných internetových her. Na základě ustanovení § 2 odst. 2 ZHH se totiž za online hazardní hry provozované na území České republiky považují online hazardní hry, „*kteřé jsou i jen z části zaměřeny nebo cíleny mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území České republiky*“. Pro definování legálního provozování internetových her je toto ustanovení nutné interpretovat spolu s již dříve citovaným ustanovením § 7 odst. 2 písm. b) ZHH, které zakazuje provozování

⁵⁵⁹ Viz Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti, dostupná na (online cit. 12.3.2021) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.241.01.0001.01.CES

hazardních her bez příslušného povolení či ohlášení. Jakkoliv je účast hráče na internetových hrách provozovaných dle ZHH možná až po úspěšném dokončení procesu registrace⁵⁶⁰, z pohledu potenciálního zájemce o účast na internetových hrách tak z výše uvedených ustanovení ZHH vyplývají dvě základní kritéria, tj. může se účastnit pouze internetových her, k jejichž provozování získali příslušní provozovatelé základní povolení od MF a dále musí mít takový zájemce bydliště na území České republiky.

Ve vztahu k slovenskému zákonu o hazardních hrách je primárně nutno uvést, že samotný návrh tohoto zákona v mnoha ohledech vycházel z českého ZHH. Tuto skutečnost ostatně dokládá například už samotné pojetí internetových her, kdy tento návrh překonává dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 171/2005 Z.z., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, která upravovala internetové hry jako zvláštní druh hazardních her. Nový zákon o hazardních hrách toto regulační pojetí internetových her odstraňuje a v jistém ohledu po vzoru české právní úpravy⁵⁶¹ zavádí internet jako komunikační prostředek veřejné sítě, jehož prostřednictvím jsou hazardní hry provozovány. Další skutečností dokládající nikoliv nevýznamné podobnosti obou právních předpisů může být například zavedení zvláštního registru osob vyloučených z účasti na hazardních hrách. Jakkoliv oba právní předpisy označují tento zvláštní registr rozdílným způsobem,⁵⁶² důvody zápisu a zejména pak vliv na možnou účast či spíše neúčast osob zapsaných v těchto registrech na hazardních hrách, jsou prakticky identické.⁵⁶³

I přes tyto vybrané společné prvky obou legislativních rámců je nutné upozornit na zásadní rozdíly spočívající primárně ve vymezení základních kritérií pro účast fyzických osob na internetových hrách. Oproti výše uvedenému kritériu bydliště fyzické osoby, o které se opírá česká regulace internetových her, návrh slovenského zákon o hazardních hrách ve svém ustanovení § 2 písm. j) stanovil, že hráčem se v případě internetových hazardních her provozovaných provozovatelem se sídlem v členském státě Evropské unie nebo státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP, rozuměl pouze občan Slovenské republiky.⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ Obligatorní podmínka registrace každého hráče (účastníka) vyplývá z ustanovení § 76 odst. 1 ve spojení s § 77 ZHH.

⁵⁶¹ Blíže k regulačnímu pojetí internetových her v rámci českého ZHH viz ŘEHOLA J., ULRICH V. Veřejnoprávní regulace internetových her nejen z pohledu ZHH - hlavní principy a zbývající otázky kolem nové regulace internetových her. *Daně a finance*, 2016, vol. 24, s. 99-105. ISSN 1801-6006

⁵⁶² V rámci ustanovení § 16 ZHH je tento registr označen jako „Rejstřík fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách“, zatímco slovenský zákon o hazardních hrách jej v ustanovení § 34 označuje kratším označením „Registr vyloučených osob“.

⁵⁶³ Srov. Viz ustanovení § 16 a § 17 ZHH a ustanovení § 33 a § 34 zákona o hazardních hrách.

⁵⁶⁴ Konkrétně pak příslušné ustanovení § 2 písm. j) návrhu zákona o hazardních hrách stanovovalo, že:

Další podmínkou účasti na internetových hrách byla stejně jako v případě českého ZHH registrace všech hráčů. V rámci tohoto procesu registrace byl hráč povinen provozovateli sdělit údaj o trvalém pobytu, avšak bez explicitní podmínky, dle níž by se tento trvalý pobyt musel nacházet na území Slovenské republiky.⁵⁶⁵ Z notifikovaného návrhu zákona o hazardních hrách tedy vyplývalo, že internetových her provozovaných na základě příslušného povolení na území Slovenské republiky se mohou účastnit pouze občané Slovenské republiky, splňující podmínky stanové návrhem zákona o hazardních hrách pro účast na internetových hrách (tedy zejména podmínku dovršení 18 let věku⁵⁶⁶ a úspěšného dokončení procesu registrace), a to bez ohledu na to, zda-li se jejich bydliště nebo trvalý pobyt nachází na území Slovenské republiky.

Výše popsané skutečnosti svědčí o zjevném nesouladu mezi aktuálně platným a účinným českým zákonem o hazardních hrách a slovenským zákonem o hazardních hrách ve vztahu k elementárním kritériím pro účast hráčů na internetových hrách. Tento nesoulad se v praxi může projevit zejména tím, že občan Slovenské republiky s bydlištěm na území České republiky, který bude starší 18 let, se bude moci účastnit internetových her provozovaných jak na území České republiky, kde takový hráč splní podmínku bydliště, tak na území Slovenské republiky, kde příslušný hráč splní podmínku státního občanství. Tento nesoulad by tak mohl způsobovat velmi negativní dopady z pohledu veřejnoprávní regulace hazardních her a mít i přesah do výkonu správního trestání v této oblasti.

S ohledem na shora uvedený detailní příklad je zřejmé, že existují dvě základní příčiny vzniku konfliktu mezi národními právními řády, které upravují provozování internetových her. První z těchto příčin jsou zjevně rozdílné podmínky pro účast fyzických osob na internetových hrách. Je to právě skutečnost, že národní právní řády přistupují k vymezení podmínek účasti na internetových hrách odlišným způsobem, která způsobí, že jeden hráč se může účastnit internetových her provozovaných dle pravidel různých států. V rámci národních úprav se vedle výše uvedených modelů objevuje například povinnost disponovat evidenčním číslem v rámci centrálních evidencí obyvatelstva.⁵⁶⁷ Druhou zcela neoddelitelnou příčinou

„hráčom sa rozumie fyzická osoba, ktorá splnila podmienky účasti na hazardnej hre, v prípade prevádzkovateľa internetovej hry so sídlom v členskom štáte Európskej únie alebo v štáte, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore (ďalej len „členský štát“) sa hráčom rozumie iba občan Slovenskej republiky“.

⁵⁶⁵ Viz ustanovení § 31 odst. 1 písm. c) návrhu zákona o hazardních hrách

⁵⁶⁶ Viz ustanovení § 33 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

⁵⁶⁷ Příkladem takovéto podmínky může být povinnost stanovená v rámci vyhláška č. 47 ze dne 18. března 2013 Regolamento recante disciplina delle scommesse a distanza a quota fissa con interazione diretta fra giocatori (italská vyhláška upravující internetové kursové sázky založené na přímé interakci mezi hráči), jejíž ustanovení čl.

uvedeného konfliktu národních právních řádů je pochopitelně již dříve zmiňovaná faktická geografická neohraničitelnost prostředí internetu. Právě skutečnost, že prostředí internetu fakticky velmi často uniká z územní působnosti národních právních řádů jednotlivých států vede k tomu, že služby poskytované v souladu s normami veřejného práva státu A jsou velmi často dostupné i na území státu B, a to bez ohledu zda-li jsou takto nabízeny služby v souladu s tamější legislativou či nikoliv.

Jakkoliv konflikty národních právních řádů týkající se základních kritérií pro účast fyzických osob na internetových hrách, nepředstavují typický konflikt jurisdikcí v oblasti přeshraničního provozování internetových her, prezentovaný výše jako konflikt, kdy provozovatel usazený ve státě A, provozující na základě tímto státem vydané licence, provozuje internetové hry na území státu B v rozporu s tamější legislativou,⁵⁶⁸ mohou přesto i tyto konflikty významným způsobem zasáhnout do regulačního prostředí všech dotčených států. Případným konfliktem podmínek pro účast na internetových hrách ve více jurisdikcích pak dochází k situaci, která vykazuje určité obdobné znaky s mezinárodním dvojím zdaněním, kdy příjmy jedné osoby mohou být předmětem zdanění ve dvou či více státech. V tomto případě je hráč oprávněný se účastnit internetových her ve dvou či více jurisdikcích současně, což je obdobně nežádoucí stav, jako v případě výše uvedení dvojího zdanění příjmů. Na základě shora popsaného příkladu, kdy by se občan Slovenské republiky s bydlištěm na území České republiky mohl účastnit internetových her na území obou těchto států, lze s ohledem na ustanovení ZHH dospět k závěru, že se taková osoba účastní internetové hry, která je na území České republiky provozována bez příslušného základního povolení. Jak bylo již uvedeno výše, na základě ustanovení § 2 odst. 2 ZHH se za online hazardní hry provozované na území České republiky považují online hazardní hry, „*kteřé jsou i jen z části zaměřeny nebo cíleny mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území České republiky*“. Z pohledu zaměření nebo cílení nabídky internetových her je jako jeden z hlavních faktorů možné považovat skutečnost, že stránky jsou provozovány v českém jazyce. Tento faktor však nemůže být rozhodující, neboť z pohledu citovaného ustanovení § 2 odst. 2 ZHH není cílem zaměřit nabídku internetových her na státní občany České republiky, ale obecně na osoby, které mají na území České republiky své bydliště, tedy i na cizince bez českého státního občanství. Online

1 odst. 2 písm. o) stanoví, že „*hráčem se rozumí jakákoliv osoba, která se identifikuje prostřednictvím daňového čísla a která uzavřela smlouvu o hráčském kontu za účelem účasti na dálkově provozovaných hazardních hrách*“.

⁵⁶⁸ Blíže k takovýmto konfliktům jurisdikcí např. HÖRNLE, Julia, Brigitte ZAMMIT. *Cross-border Online Gambling Law and Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, s. 78. ISBN 978-1-84980-682-4.

hazardní hry provozované prostřednictvím webových stránek ve slovenském jazyce proto mohou být i díky podobnosti českého a slovenského jazyka velmi snadno zaměřeny na osoby s bydlištěm na území České republiky, mezi něž je samozřejmě nutné zařadit i početnou menšinu občanů Slovenské republiky trvale se zdržujících na území České republiky. Jakkoliv není dle ZHH možné postihovat fyzické osoby, které se účastní nelegálně provozovaných hazardních her⁵⁶⁹, je nutné vzít v potaz, že účast fyzických osob na nelegálních hazardních hrách nemůže být z pohledu regulátora nikdy vnímána pozitivně, neboť významným způsobem zasahuje do kvality regulačního prostředí.

Další možný negativní důsledek výše popsaného modelu, kdy se jeden hráč může účastnit internetových her ve více státech, by mohl nastat v případě, že by dotčené státy umožňovaly provozovatelům, aby napříč těmito státy provozovali tzv. poolové hry,⁵⁷⁰ kterých by se mohli účastnit osoby oprávněné k účasti na internetových hrách v rámci příslušných států. Tuto formu provozování internetových her, která slučuje dohromady hráče z různých jurisdikcí, v současné době umožňuje např. Francie a Španělsko, a to na základě mezinárodní smlouvy uzavřené dne 6.7.2017 mezi regulačními úřady pro provozování internetových her Francie, Španělska, Itálie a Portugalska.⁵⁷¹ Za situace, kdy by obdobnou mezinárodní dohodu uzavřely regulační úřady České republiky a Slovenské republiky, popř. by jiným vhodným způsobem bylo umožněno provozovat online hazardní hry, kterých by se mohli současně účastnit hráči splňující podmínky jak českého ZHH, tak slovenského zákona o hazardních hrách, existovalo by významné riziko, že by se takto provozovaných poolových her mohli účastnit i osoby splňující podmínky pro účast na internetových hrách obou států. Takové osoby by se pak mohli účastnit např. mezinárodních online karetních turnajů hned dvakrát, a to jednou jako český hráč a zároveň i jaké hráč slovenský. V extrémním případě je možné si představit, že by příslušný hráč mohl za určitých okolností hrát dokonce sám proti sobě, popř. by mohl v rámci jednoho stolu nepřipustně ovlivňovat hru směrem k ostatním účastníkům. Již na první pohled je zřejmé, že taková situace je z pohledu efektivní regulace internetových her zcela nežádoucí, nicméně by byla plně v souladu s nesourodými kritérii pro účast na internetových hrách vymezených na základě příslušných národních právních řádů.

⁵⁶⁹ Blíže k správněprávní odpovědnosti fyzických osob za účast na nelegálních hazardních hrách viz kapitola 5.2.3 této práce.

⁵⁷⁰ K pojmu poolové hry blíže např. BOHÁČ, Radim, Jan ŘEHOLA a Václav ULRICH. Regulace internetových her v ČR: východiska pro moderní regulaci z národní i mezinárodní perspektivy. Daně a finance. 2016, 10-17. ISSN 1801-6006. V rámci terminologie ZHH by pod tento pojem mohla být podřazena živá hra provozovaná formou turnaje (§ 59 ZHH) nebo totalizátorová hra (§ 32 a § 33 ZHH).

⁵⁷¹ Text této úmluvy „*Convention relative au partage des liquidités de poker en ligne*“ ze dne 6.7.2017 je dostupný na (online cit. 12.3.2021) <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/20170706CP.pdf>

Rozdílná národní kritéria pro účast na internetových hrách dále mohou mít za následek to, že osoby, které budou na základě takovýchto kritérií oprávněny k účasti na internetových hrách provozovaných ve více státech, budou disponovat právem volby mezi jednotlivými jurisdikcemi. Takový hráč by si totiž de facto mohl zcela dle svého uvážení zvolit jurisdikci, jejíž regulace provozování internetových her odpovídá jeho představám. Za situace, kdy moderní regulační rámce stanovují více či méně přísné podmínky provozování a účast na internetových hrách omezují prostřednictvím zákazu účasti případně zápisu v registrech vyloučených osob, prostřednictvím výše maximálních sázek, výše maximálních výher, dostupností bonusových programů či jiných pobídek ke hře, nebo už jen prostou povinností nastavit si sebeomezující opatření, lze mít důvodně za to, že hráč, který by disponoval privilegiem si zvolit národní režim, by si zcela nepochybně zvolil takový národní právní řád, který by jeho účast na internetových hrách omezoval co možná nejméně. Stejně tak by takovýto hráč mohl volně „přecházet“ mezi online hazardními hrami provozovanými na různých územích vždy, když by mu z nejrůznějších důvodů (např. zápis na registr vyloučených osob, překročení sebeomezujících opatření aj.) bylo znemožněno se účastnit internetových her. Takováto situace by znamenala zjevné obcházení národních pravidel pro regulaci provozování internetových her, přičemž je velice důvodné se domnívat, že by v důsledku takovéto „regulační turistiky“ ubýval počet legálních hráčů internetových her v jurisdikcích vymezujících účinná omezující opatření zabraňující negativním vlivům spojeným s účastí na těchto hrách, a naopak by narůstal počet hráčů v regulačních systémech, které na takovouto formu ochrany hráčů zcela rezignovaly. Tato situace by pak zcela nezadržitelně vedla státy, aby uvolňovaly ochranná opatření proti patologickému hráčství, a to v zájmu zachování dostatečné atraktivity legální nabídky internetových her na svém území.⁵⁷²

7.3. Možnosti přeshraničního vymáhání práva v oblasti internetových her

Na úvod této části si dovoluji nastínit jeden modelový příklad z oblasti regulace a správného postihu přeshraničního provozování internetových her. Provozovatel internetové hry se sídlem ve státě A splnil veškeré tamější podmínky pro získání příslušného povolení a provozuje tedy internetové hry v souladu s tamější legislativou. Tento provozovatel geograficky nijak neomezuje svůj herní produkt a umožňuje hráčům ze všech členských států EU, aby se po splnění registračních a identifikačních podmínek účastnili jím provozovaných

⁵⁷² Tato pasáž byla přebrána, jakož i některé další pasáže v této kapitole z článku: ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. Přeshraniční regulace online hazardních her – kolize národních právních řádů při poskytování legálních online hazardních her. *Daně a finance*, 2018, roč. 26, č. 4, s. 12–17. ISSN 1801-6006. Pro další podrobnosti lze na tento článek dále odkázat.

internetových her. Stát B je rovněž členským státem EU a poté, co získá informace o tom, že provozovatel ze státu A umožňuje účast na internetové hře i jeho občanům, resp. osobám s trvalým pobytem na jeho území, zahájí prostřednictvím regulačního správního úřadu s provozovatelem ze státu A správní řízení ve věci správního deliktu provozování internetové hry bez povolení. Vzhledem k nedostatečným informacím ohledně majetkových poměrů či dalších okolnostech relevantních pro stanovení výše pokuty si správní orgán státu B vyžádá tyto informace na správním orgánu státu A, který těmito informacemi disponuje s ohledem na předchozí řízení o vydání povolení a dobrovolně je v požadované lhůtě poskytne. V rámci tohoto správního řízení je provozovateli ze státu A uložena správním orgánem ze státu B přiměřená pokuta v rámci hranice stanovené zákonem. Správní orgán státu B ve snaze vymoci na provozovateli internetové hry takto uloženou pokutu podá žádost u správního orgánu státu A, který je příslušný k projednávání hazardních přestupků dle tamější legislativy, aby na tomto provozovateli jím uloženou pokutu vymohl, a to v souladu s právní úpravou správní exekuce.

Tento postup je patrně snem každého správního orgánu regulujícího provozování hazardních her v kterémkoliv státě světa, nebo přinejmenším v členském státě EU. V rámci nadcházejících podkapitol mám v úmyslu popsat nejen aktuální pohled unijního práva na možnosti efektivního postihu správních deliktů, ke kterým dochází v souvislosti s přeshraničním provozováním internetových her, ale rovněž se i zabývat možnostmi, kterými jednotlivé státy disponují, pokud nechtějí být odkázány na součinnost zahraničních orgánů veřejné moci. Poslední podkapitola je pak věnována možná až idealistickému scénáři, který by mohl znamenat nastolení efektivního vymáhání práva v oblasti regulace přeshraničního provozování internetových her.

7.3.1. Základní východiska z pohledu evropského práva

Z výše nastíněných dvou konkrétních praktických problémů je patrné, že pro dosažení cílů politiky jednotlivých států v oblasti hazardních her, které se významně liší stát od státu a v dohledné době nelze očekávat významný obrat v tomto přístupu, má zásadní význam prosazování právních norem a účinná kontrola dodržování právních předpisů, a to také z pohledu zajištění splnění cílů veřejného zájmu, jež je základem nastavení limitů jejich politiky v oblasti hazardních her.

I přesto, že členské státy EU (a nejen ty) nejsou zásadně povinny při regulaci provozování internetových her vycházet z identických standardů, popř. respektovat společné

principy⁵⁷³ a že možnost harmonizace pravidel pro regulaci internetových her na úrovni závazných právních předpisů EU je s ohledem na judikaturu SDEU prakticky vyloučena, minimálně problematice nástrojů vymáhání regulace, v jejich rámci i problematice správního trestání, a efektivitě těchto nástrojů, by měla být věnována náležitá pozornost i na úrovni mezinárodního, resp. evropského práva, neboť dnes již všeobecně převládá názor, že kontrola pouze na vnitrostátní úrovni je velmi obtížná a mnohdy nedostatečná. Jednotlivé státy samy nejsou schopny tyto problémy účinně řešit či poskytovat řádně regulovanou a dostatečně bezpečnou nabídku internetových her.

Proto je důvodné se domnívat, že v oblasti správního trestání a aplikace správních norem má význam usilovat o efektivní spolupráci mezi odpovědnými orgány jednotlivých států, které jsou, jak jsem již uvedl, jinak v otázkách regulace hazardních her zcela nezávislé. Spolupráce v této oblasti aktuálně probíhá spíše příležitostně, a to ještě pouze mezi některými státy. Přitom naprostá většina států má ve svém právním řádu upravené velmi podobné kontrolní mechanismy, resp. nástroje boje proti tzv. nelegálním provozovatelům, kterými jsou zejména blokování platebních transakcí, blokování internetových stránek nelegálních provozovatelů, postih reklamy na nepovolené hazardní hry a konkrétní trestněprávní či správní sankce. Efektivní spolupráce mezi odpovědnými orgány jednotlivých států a sdílení osvědčených postupů může proto významně přispět k zvýšení efektivity jednotlivých nástrojů a posílení vymáhání práva.

Co se týká členských států Evropské unie, problematická je i skutečnost, že orgány členských států odpovědné za oblast hazardních her se v jednotlivých členských státech Evropské unie liší (státy používají různé druhy organizačních struktur), stejně tak se liší i jejich nezávislost a pravomoci. Regulační orgány z celé Evropy mají zvláštní fórum „Gaming Regulators European Forum“ (dále jen „GREF“)⁵⁷⁴ pro setkání, výměnu názorů a diskusi o politice v oblasti hazardních her. K možným oblastem jejich správní spolupráce patří doposud zejména sdílení nebo výměna informací týkajících se např. držitelů povolení (včetně licenčních podmínek, odborných kvalit zaměstnanců a bezúhonnosti provozovatelů), provozovatelů bez jakéhokoliv povolení a nepoctivých provozovatelů, otázek technického rázu, např. vnitrostátních norem, zkoušek a ověřování, nebo osvědčených postupů (včetně veřejných kampaní na předcházení trestné činnosti nebo návykovému hraní a nákladů na tyto

⁵⁷³ Viz RAJCHL, Jirí, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. Právní aspekty hazardních her. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. s. 352 ISBN 978-80-7552-646-5.

⁵⁷⁴ Blíže k činnosti GREF viz oficiální internetové stránky tohoto fóra dostupné na (online cit. 12.3.2021) <http://www.gref.net/about-grefexecutive-board/constitution/>

kampaně a jejich účinků).

Nicméně jsou zde již první konkrétní pokusy orgánů Evropské unie o zintenzivnění spolupráce v oblasti správního trestání a vymáhání práva. Jedním z prvních dokumentů snažících se zachytit okruhy možné užší spolupráce mezi jednotlivými státy Evropské unie je tzv. „*Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu (SEK(2011) 321) v konečném znění*“ ze dne 24. března 2011, která je odpovědí Evropské komise na usnesení Evropského parlamentu přijaté dne 10. března 2009, v němž Evropský parlament vyzval Evropskou komisi, aby v úzké spolupráci s vládami členských států prostudovala ekonomické i jiné účinky poskytování hazardních her on-line v přeshraničním rozsahu z nejrůznějších hledisek. Prostřednictvím této veřejné konzultace se Evropská komise snažila získat celkový přehled o stávající situaci, usnadnit výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy a zjistit, jak při řádném zohlednění cílů veřejných politik a bez narušení vnitřního trhu, mohou různé vnitrostátní regulační modely hazardních her existovat vedle sebe a zda je zapotřebí konkrétních opatření na úrovni EU, aby byla zajištěna větší soudržnost. Evropská komise po vypracování této Zelené knihy prezentovala závěr, že „*celkově se v této chvíli nezdá vhodné navrhopvat pro toto odvětví zvláštní právní předpisy EU. Jednomyslně však bylo žádáno o politická opatření na úrovni EU a díky odpovědím bylo možné jasně určit klíčové prioritní oblasti, ve kterých je třeba podniknout jisté kroky.*“⁵⁷⁵

Na Zelenou knihu navázal další důležitý dokument, a to „*Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry /* COM/2012/0596 final*“. Toto sdělení určuje hlavní problémy, které plynou z koexistence vnitrostátních regulačních rámců na vnitřním trhu a snaží se již navrhnout odpovědi na tyto problémy v podobě opatření, která by měla být přijata na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU. Sdělení navrhuje kombinaci iniciativ a vhodných opatření, jejichž cílem je posílit právní jistotu a zavést politiky založené na dostupných důkazech. Mezi opatření plně zohledňující zásadu subsidiarity a proporcionality patří také mimo jiné i „*zlepšení správní spolupráce a účinného vymáhání pravidel.*“ V této souvislosti pak Evropská komise kladu důraz na dostatečná preventivní opatření, jejichž prostřednictvím by bylo možné „*snižovat první kontakt občanů s přeshraniční nabídkou služeb hazardních her on-line, jež nejsou v souladu s platnými právními předpisy v*

⁵⁷⁵ Viz *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry /* COM/2012/0596 final* dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0596&from=EN>

přijímajícím členském státě“.⁵⁷⁶

Patrně nejvýraznějším projevem úsilí Evropské komise v oblasti propojování jednotlivých národních právních řádů členských států EU regulujících provozování internetových her je v této práci již několikrát citované Doporučení EK č.2014/478/EU. V rámci tohoto doporučení, které plynule navazuje na výše uvedené výstupy Evropské komise v této oblasti, pak tento orgán EU vymezil obecné zásady a opatření, která by měla být z pohledu národních právních řádů respektována ve snaze zajistit maximální možnou ochranu hráčů před riziky spojenými s účastí na internetových hrách. Samotný obsah těchto zásad a opatření pak vyplývá z osvědčených postupů aplikovaných regulačními úřady jednotlivých členských států.⁵⁷⁷ Prostřednictvím tohoto doporučení jsou pak upraveny prakticky všechny oblasti spojené s provozováním internetových her, které mají či mohou mít vliv na samotné hráče či nezletilé osoby, a to zejména pokud jde o informovanost hráčů ohledně rizik spojených s účastí na internetových hrách, možnost sebeomezení účasti hráčů na internetových hrách nebo způsob propagace takto provozovaných hazardních her. Jakkoliv představuje Doporučení EK č. 2014/478/EU prakticky jediný ucelený soubor opatření a principů na úrovni práva EU v oblasti regulace provozování hazardní her, z pohledu vymáhání práva v rámci regulace přeshraničního provozování hazardních her představuje tento pramen práva pouze nijak nezávazný dokument, který nemá v tomto směru žádný výraznější význam. Tento závěr lze dovést už jen z prosté skutečnosti, že celá oblast uplatnění správněprávní odpovědnosti vůči subjektům usazeným mimo území postihujícího státu není v tomto doporučení nijak upravena, jelikož Evropská komise v tomto předpisu ani nevyzývá příslušné regulační správní orgány k zajištění efektivnějšího uplatňování správních sankcí prostřednictvím intenzivnější spolupráce či dokonce případného uznávání sankcí uložených členskými státy vůči provozovateli se sídlem v jiném členském státě EU. Absenci jakékoliv zmínky ohledně sankčního rozměru veřejnoprávního regulace provozování internetových her lze patrně omluvit s ohledem na skutečnost, že cílem tohoto doporučení bylo toliko deklarování postupů, které jsou z pohledu Evropské komise nejúčinnější z pohledu ochrany hráčů před negativními jevy spojenými s jejich účastí na internetových hrách. Osobně však považuji naprosté ignorování otázek spojených s účinným postihem nelegálně provozovaných internetových her, resp. obecně se sankčním vymáháním pravidel, které tvoří obsah tohoto doporučení, za velmi nešťastné. I přesto, že Doporučení EK č. 2014/478/EU je samozřejmě

⁵⁷⁶ Tamtéž, bod 2.2.3 tohoto sdělení.

⁵⁷⁷ Viz bod 9 Doporučení EK č. 2014/478/EU.

právně nezávazný pramen unijního práva a jeho podoba je výsledkem kompromisu na úrovni všech členských států EU, jsem toho názoru, že toto doporučení mělo obsahovat alespoň výzvu pro jednotlivé členské státy EU, aby vytvořily prostor pro vzájemnou spolupráci v oblasti usnadnění efektivního vymáhání sankcí v případě nedodržování pravidel stanovených národními právními řády v souladu s tímto doporučením a závaznými prameny práva EU. Již takovýto obecný apel by totiž v rámci národních regulačních systémů mohl usnadnit cestu k posílení spolupráce mezi národními regulátory a stát se tak pomyslným základním kamenem efektivnější spolupráce v oblasti vymáhání povinností vycházejících z tohoto doporučení.

Na obranu Evropské komise je nutno zmínit, že se otázkou vymáhání právních povinností v souvislosti s regulací provozování internetových her věnovala i po přijetí výše uvedeného doporučení. Důkazem o této aktivitě je pak zejména studie Generálního ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky uveřejněná v r. 2019 pod názvem „*Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers*“.⁵⁷⁸ Účelem této studie vytvořené zejména na základě sběru informací získaných od jednotlivých členských států prostřednictvím vyplnění podrobného dotazníku a rozhovorů se zástupci regulátorů a expertů z jednotlivých členských států Evropské unie bylo zjistit, které nástroje vymáhání práva jsou v jednotlivých členských státech využívány a nakolik jsou vnímány jako účinné. Studie se zabývá všemi možnostmi v oblasti vymáhání právních předpisů, včetně blokování webových stránek, blokování platebních transakcí, správních a trestních sankcí a omezení týkajících se reklamy, ať už jsou tato opatření namířena přímo proti provozovatelům hazardních her nebo proti zprostředkovatelům (jako jsou zprostředkovatelé plateb nebo poskytovatelé přístupu k internetu).

S ohledem na výše uvedené skutečnosti lze shrnout, že orgány Evropské unie, zejména pak Evropská komise, se výše popsaným způsobem snažily položit první základy možné fungující správní spolupráce v oblasti provozování hazardních her a nyní je zejména na vůli jednotlivých členských států, jak s touto iniciativou naloží a nakolik ji budou respektovat.

7.3.2. Národní nástroje postihu nelegálního přeshraničního provozování

⁵⁷⁸ HÖRNLE, Julia, LITTLER, Alan, TYSON, Gareth, PADUMADASA Eranjan, SCHMIDT-KESSEN, Maria José, IBOSIOLA, Damilola Isaac. *Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers*. Brussels. European Commission. 2018, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bac835f-2442-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>

S ohledem na výše uvedenou netečnost, se kterou se evropské instituce staví k otázce jednotného či alespoň koordinovaného postupu nejen ve vztahu k eliminaci nelegálně provozovaných internetových her, ale i obecně k otázce vymáhání práva v oblasti regulace hazardních her jako takových, je zjevné, že tyto otázky musí být řešeny regulátory na národní úrovni jednotlivých států. Z regulačního hlediska pak dle mého názoru existují dvě základní roviny z pohledu vymáhání práva vůči provozovatelům hazardních her se sídlem v zahraničí. Předně se jedná o otázku postihu nelegální nabídky zejména internetových her a dále také o otázku vymahatelnosti sankcí uložených zahraničním subjektům provozujícím hazardní hry na základě platného povolení.

Skutečnost, že správní orgány jsou oprávněny vymáhat plnění jimi uložených sankcí pouze ve vztahu k subjektům, které mají na území příslušného státu své sídlo či trvalou provozovnu, je notorií a oblast regulace hazardních her není v tomto směru žádnou výjimkou.⁵⁷⁹ Nejpalčivější situace z pohledu vymáhání uložených sankcí je pochopitelně ve vztahu k zahraničním provozovatelům internetových her, kteří provozují své služby na určitém území bez patřičného veřejnoprávního oprávnění. Právě ve vztahu k těmto subjektům se v plné nahotě ukazuje faktická nemožnost efektivního vymáhání správních trestů uložených subjektům se sídlem či bydlištěm mimo území sankcionujícího státu. I přes nesporně omezené možnosti, jak dosáhnout dobytosti uložených pokut, se však dle dostupných statistik k tomuto způsobu sankcionování nelegálního přeshraničního provozování internetových her členské státy EU stále velmi často přistupují.⁵⁸⁰ Právě s ohledem na omezené možnosti, jimiž je možné vymáhat správní pokutu na subjektu usazeném v jiném státě, pak dochází v rámci národních regulačních rámců k vymezení alternativních forem omezení nelegální nabídky internetových her, než je ukládání správních sankcí samotným provozovatelům.

První možností, kterou národní regulátoři využívají v boji proti nelegálním internetovým hrám je možnost postihu samotných hráčů, kteří se účastní internetových her provozovaných bez příslušného veřejnoprávního povolení. Jak jsem již uvedl v kapitole 5.2.3

⁵⁷⁹ Viz např. TRIMBLE, Marketa. *Proposal for an International Convention on Online Gambling*. University of Nevada, Las Vegas -- William S. Boyd School of Law. 2012. s. 35. (online cit. 12.3.2021) dostupné na (online cit. 12.3.2021) <http://scholars.law.unlv.edu/facpub>.

⁵⁸⁰ Viz HÖRNLE, Julia, LITTLER, Alan, TYSON, Gareth, PADUMADASA Eranjan, SCHMIDT-KESSEN, Maria José, IBOSIOLA, Damilola Isaac. *Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers*. Brussels. European Commission. 2018, s. 123. Důkazem o nízké faktické vymahatelnosti uložených pokut je pak již samotný příklad tuzemské regulace, kdy se MF podařilo vymoci toliko přibližně 16 % pokut uložených zahraničním nelegálním provozovatelům, op.cit.³⁵⁵.

této práce v rámci tuzemské právní úpravy byla tato forma postihu fyzických osob za jejich účast na nepovolených hazardních hrách odstraněna a nyní již tedy není možné hráče za toto jednání jakkoliv postihovat. V rámci právních řádů členských států je však tento institut stále aplikován. Příkladem může být polská právní úprava provozování hazardní her, v jejímž rámci tamější zákonodárce zakotvil správní postih pro účastníky nelegálních hazardních her primárně v rámci tamějšího zákona o hazardních hrách,⁵⁸¹ a to konkrétně v rámci ustanovení článku 89 odst. 1 bod 6 ve spojení s článkem 89 odst. 4 bodem 5 tohoto zákona. Na základě těchto ustanovení je možné každému účastníkovi nepovolených hazardních her uložit pokutu až do výše 100 % dosažených výher bez ohledu na učiněné sázky. I přes to, že dle dikce tohoto ustanovení není na první pohled zřejmé, že je určeno k postihu účasti na nelegálně provozovaných internetových hrách, je nutné vzít v potaz skutečnost, že internetové hry mohou v Polsku provozovat pouze společnosti se sídlem v tomto státě, popř. společnosti se sídlem v členském státě EU, resp. státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP, které si na území Polska zřídí svou pobočku nebo permanentního zástupce.⁵⁸² Tato forma správního postihu účastníků nelegálních hazardních her v sobě již na první pohled skýtá problematický aspekt v podobě poměrně komplikovaného způsobu, jakým je stanovena horní hranice pokuty. V rámci praxe si lze jen velmi obtížně představit, jakým způsobem příslušný orgán zjišťuje skutečnosti rozhodné pro stanovení výše sankce, tj. úhrn veškerých výher, které hráč v rámci nelegálních hazardních her získal. Pro získání tohoto údaje by příslušný orgán musel disponovat velmi podrobnou „hráčskou historií“, neboli konkrétním přehledem aktivity příslušného hráče u nelegálních provozovatelů. I přes tyto zjevně problematické aspekty spojené se správním postihem hráčů však patří Polsko v této oblasti za jeden z nejvíce aktivních států, když v letech 2015 až 2017 uložilo za porušení zákazu účasti na nelegálních hazardních hrách správní sankci 801 hráčům.⁵⁸³ Polsko pochopitelně není jediným státem EU, který postihuje hráče za účast na nelegálních zahraničních internetových hrách. Prakticky identickou formu správního postihu hráčů má v rámci své legislativy zakotveno také Chorvatsko, které na základě ustanovení článku 73 odst. 3 tamějšího zákona o hazardních hrách⁵⁸⁴ zvolilo ve vztahu k možné pokutě za toto protiprávní jednání poněkud

⁵⁸¹ Zákon Dz. U. 2009 Nr 201 poz. 1540 ustawa z dnia 19.listopada 2009 o grach hazardowych (polský zákon o hazardních hrách).

⁵⁸² Viz ustanovení § 7a odst. 1 zákona Dz. U. 2009 Nr 201 poz. 1540 ustawa z dnia 19.listopada 2009 o grach hazardowych (polský zákon o hazardních hrách).

⁵⁸³ HÖRNLE, Julia, LITTLER, Alan, TYSON, Gareth, PADUMADASA Eranjan, SCHMIDT-KESSEN, Maria José, IBOSIOLA, Damilola Isaac. *Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers*. Brussels. European Commission. 2018, s. 124.

⁵⁸⁴ Zákon (Narodne novine' br. 87/09, 35/13, 158/13, 41/14, 143/14) zakon o igrama na sreću (chorvatský zákon o hazardních hrách).

konzervativnější způsob, a to stanovení dolní a horní hranice pokuty v rozmezí od 10 tisíc HRK až 50 tisíc HRK, tedy přibližně od 35 tisíc Kč do 175 tisíc Kč. Jiné členské státy pak volí ve vztahu k postihu hráčů za jejich účast na nelegálních hazardních hrách i přísnější formu postihu, a to ve formě trestněprávní odpovědnosti těchto osob. Normy trestního práva pak dopadají na hráče nelegálních hazardních her například ve Spolkové republice Německo nebo v Řecku, přičemž obě tyto země umožňují uložit za toto protiprávní jednání dokonce i trest odnětí svobody.⁵⁸⁵

Správní postih účastníků nelegálně provozovaných zahraničních internetových her představuje na první pohled velmi efektivní řešení, neboť je zaměřeno přímo na koncového uživatele příslušné služby. Na každého hráče totiž bude zcela nepochybně preventivně působit nejen samotná skutečnost, že svou účastí porušuje právní předpisy, ale zejména pak riziko uložení velmi vysoké pokuty. V případě správního postihu hráčů, kteří jsou státními příslušníky daného státu a u nichž se předpokládá, že se nacházejí i na území tohoto státu, pak pochopitelně narůstá významným způsobem možnost faktické vymahatelnosti uložené sankce, což rovněž přispívá k vytvoření tlaku na hráče, aby se neúčastnili nepovolených internetových her, ale využili služby licencovaných provozovatelů. Tento nesporný efekt z pohledu generální prevence této normy postihu však velmi často naráží na praktickou stránku věci, kdy příslušný správní orgán musí vynaložit významné úsilí z pohledu získávání relevantních informací ohledně pachatelů, tj. samotných hráčů, a jejich účasti na nepovolených internetových hrách. Sami zahraniční nelegální provozovatelé tyto údaje s největší pravděpodobností dobrovolně neposkytnou (snad s výjimkou veřejné prezentace výherců internetových karetních turnajů, ale i zde se zpravidla uvádějí pouze často nic neříkající uživatelská jména) a zůstává tak pouze možnost získání informací od orgánů veřejné správy, které mají na starost monitorování a vyhodnocování finančních operací (např. Finančně analytický útvar v případě ČR). Otázkou je, jaký význam má v rámci posuzování správně právní odpovědnosti hráče účastnícího se nepovolených internetových her skutečnost, že hráči s ohledem na extrémní množství internetových stránek s tímto produktem nejsou objektivně schopni rozpoznat, který provozovatel disponuje patřičným veřejnoprávním oprávněním a který nikoliv. Pokud budu vycházet z tuzemského pojetí správního práva trestního, kdy pro vznik odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se vyžaduje nedbalostní

⁵⁸⁵ Na základě ustanovení § 285 německého trestního zákona Strafgesetzbuch – StGB může být za účast na nelegálních hazardních hrách uložen trest odnětí svobody až v délce šesti měsíců, zatímco řecký zákon regulující provozování hazardních her č. 4002/2011 ze dne 1.8.2011 ve svém článku 52 odst. 3 umožňuje za toto jednání uložit trest odnětí svobody na nejdéle tři měsíce.

forma zavinění, pak by bylo nutné přihlédnout ke skutečnosti, že prakticky všichni regulátoři informují na svých internetových stránkách o tom, který provozovatel získal povolení k provozování internetových her na území příslušného státu. Právě transparentní a dohledatelná existence takovýchto seznamů legálních provozovatelů internetových her má pak dle mého názoru za důsledek, že případná nevědomost hráčů je v tomto směru spíše irelevantní. Naopak jistou míru relevance má poslední argument směřující proti uplatnění této formy eliminace nelegální nabídky zahraničních internetových her, a to sice skutečnost, že samotný postih hráčů představuje zcela nesporně významný zásah do osobní sféry jednotlivce, který může být v mnoha ohledech nepřiměřený, a to zejména z pohledu cíle, kterého má být touto formou postihu dosaženo. Pokud by tedy správní orgán přistupoval k postihu hráčů nepovolených internetových her právě z titulu omezení jejich nabídky na svém území, je nutno posoudit takovouto právní úpravu z pohledu její vhodnosti a potřeby.⁵⁸⁶ I přesto, že z pohledu vhodnosti této formy postihu jsem toho názoru, že může jít o nástroj, jehož prostřednictvím může být docíleno omezení nabídky nelegálních internetových hazardních her, z pohledu její potřeby existuje z mého pohledu důvodná obava, že se jedná o právní úpravu, která zasahuje do základních práv jednotlivce větším způsobem, než je skutečně nutné. Omezení nabídky nelegálních internetových her by totiž mělo skutečně směřovat spíše k provozovatelům této vysoce rizikové a škodlivé služby, a nikoliv k jejím koncovým uživatelům.

Příkladem takového způsobu eliminace nelegálních internetových her je pak nápravný prostředek, kterým jsem se zabýval zejména v kapitole 4.3.3. této práce. Jedná se o blokaci nelegálně provozovaných internetových her, a to buď ve formě blokace samotných internetových stránek nebo ve formě blokace plateb mezi hráčem a provozovatelem nelegálních internetových her. Jak jsem již uvedl v citované kapitole uvedené formy blokace představují nápravná opatření, jejichž prostřednictvím má dojít k faktickému znepřístupnění nabídky nelegálních internetových her, resp. k znemožnění samotné účasti prostřednictvím nemožnosti vkládat či vybírat peněžní prostředky. V obou případech se jedná o příklady omezení nesankčního charakteru, jejichž prostřednictvím není pachatel za své protiprávní jednání stíhán v rámci správního trestání, ale je mu fakticky znemožněno poskytovat svou službu na území příslušného státu.

Pokud jde o blokaci internetových stránek s nelegálními internetovými hrami, pak

⁵⁸⁶ ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. s. 101 a 103. ISBN 978-80-87576-31-1

názory na tento regulační nástroj jsou mezi jednotlivými členskými státy EU poměrně rozdílné, a to zejména pokud jde o jejich efektivitu či případnou kolizi se základními právy a svobodou vyjadřování.⁵⁸⁷ Tyto rozdílné přístupy nejlépe vystihuje už jen samotná statistika členských států EU využívajících v nejrůznějších podobách možnosti blokace internetových stránek a členských států, které takovou formu regulace neaplikují. Aktuálně využívá některou z forem blokace internetových stránek s nelegálními internetovými hrami celkem 19 států, zatímco opačný přístup volí v rámci EU aktuálně 8 členských států.⁵⁸⁸

Jednotlivé členské státy EU pak přistupují k tomuto způsobu eliminace nelegálního hazardu individuálně, a to nejen z pohledu obsahu tohoto opatření, tj. jakým způsobem zajišťují znepřístupnění obsahu dotčených internetových stránek, ale rovněž i po stránce procesní vztahující se zejména ke způsobu, jakým je toto opatření uloženo. V drtivé většině případů pak členské státy přistupují k blokaci internetových stránek na úrovni DNS,⁵⁸⁹ a to na základě zvláštních seznamů obsahujících adresy internetových stránek, na nichž jsou provozovány internetové hry bez patřičného veřejnoprávního povolení. V rámci EU existují rovněž členské státy, které volí odlišný způsob blokace, a to prostřednictvím IP adres, avšak aktuálně tento způsob blokace upravuje pouze Lotyšsko, a to jako alternativu k blokaci internetových stránek na úrovni DNS.⁵⁹⁰

Základním principem blokace internetových stránek s nelegálním hazardem na úrovni DNS je znemožnění přístupu k internetovým stránkám, jejichž doménová jména jsou uvedena v rámci zvláštních seznamů běžně označovaných jako tzv. blacklist. Jak jsem již naznačil výše, v rámci národních právních řádů existují rozdílné přístupy co do formálního postupu, jehož prostřednictvím jsou tyto blacklisty vedeny a na jehož základě jsou realizovány zápisy internetových stránek, resp. jejich vymazání. Samotné rozhodnutí o zápisu příslušné internetové stránky na blacklist, resp. v obecné rovině o tom, že přístup na tuto internetovou stránku s internetovými hrami má být omezen, může vydat příslušný správní orgán, a to zpravidla správní orgán příslušný k výkonu dozoru nad provozováním internetových her.

⁵⁸⁷ HÖRNLE, Julia, LITTLER, Alan, TYSON, Gareth, PADUMADASA Eranjan, SCHMIDT-KESSEN, Maria José, IBOSIOLA, Damilola Isaac. *Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers*. Brussels. European Commission. 2018, s. 30 - 31.

⁵⁸⁸ Blokaci internetových stránek s nelegálními internetovými hrami aktuálně nemají v rámci svých národních právních řádů upraveny Finsko, Irsko, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemí, Rakousko a Švédsko.

⁵⁸⁹ Blíže k tomuto způsobu blokace internetových stránek viz kapitola 4.3.3 této práce.

⁵⁹⁰ Viz článek 13 odst. 1 zákon č. 183 Elektronisko sakaru likums ze dne 28.10.2004 (lotyšský zákon o elektronických komunikacích), dle něž je výslovně stanoveno, že „*Inspektorát dohledu nad loteriemi a hazardními hrami má právo rozhodnout, že v Lotyšsku bude omezen přístup k doménovému jménu nebo adrese internetového protokolu (IP) organizátora interaktivních hazardních her nebo interaktivních loterií, které nemají licenci v Lotyšsku.*“

Vedle již zmiňované tuzemské či lotyšské právní úpravy můžeme příklady takového postupu ve vztahu k vymezení blokováných internetových her nalézt např. v Řecku,⁵⁹¹ Polsku,⁵⁹² nebo v Itálii.⁵⁹³ Odlišný přístup, kdy o povinnosti zamezit v přístupu k internetovým stránkám s nepovolenými internetovými hrami rozhodují namísto správních orgánů soudy, zvolila např. Francie,⁵⁹⁴ Dánsko⁵⁹⁵ či Slovinsko.⁵⁹⁶ Pro úplnost je vhodné na tomto místě zařadit i určitou hybridní variantu procedurálního zajištění blokování nelegálních internetových her, kterou zvolilo Slovensko, jelikož na jedné straně je to správní orgán (Úrad pre reguláciu hazardných hier), který rozhoduje o zápisu na seznam nelegálních internetových stránek, ale na druhé straně samotná povinnost zneprístupnit obsah zde uvedených internetových stránek vyplývá pro ISP až na základě rozhodnutí soudu vydaného na základě zvláštní žádosti příslušného správního orgánu.⁵⁹⁷

Z pohledu eliminace nelegální nabídky internetových her se mohou výše uvedené

⁵⁹¹ Řecký zákon o regulaci hazardních her č. 4002/2011 ze dne 11.8.2011 vymezuje pravomoc regulačního správního orgánu, tj. Herní dohledové a kontrolní komise, připravit seznam nejen nelegálních provozovatelů internetových her, ale rovněž i nelegálních provozovatelů hazardních her ve fyzickém prostředí (viz ustanovení čl. 48 odst. 8 tohoto zákona). Ve vztahu k seznamu nelegálních provozovatelů internetových her pak tentýž zákon ve svých sankčních ustanoveních, konkrétně pak v čl. 51 odst. 5, dovozuje správní odpovědnost ISP se sídlem či stálou provozovnou na území Řecka za případné umožnění přístupu na internetové stránky provozovatelů uvedených v tomto seznamu.

⁵⁹² V rámci polské legislativy je blokáce upravena v rámci zákona Dz. U. 2009 Nr 201 poz. 1540 ustawa z dnia 19.listopada 2009 o grach hazardowych (polský zákon o hazardních hrách), a to konkrétně v rámci ustanovení § 15f, na jehož základě je dána pravomoc Ministerstva financí vést příslušný seznam a provádět do něj zápisy, resp. výmazy a zároveň je i stanovena povinnost ISP zamezit v přístupu na internetové stránky s nelegálními internetovými hrami již do 48 hodin od provedení příslušného zápisu takové internetové stránky.

⁵⁹³ Itálie patřila mezi průkopníky v oblasti blokáce internetových stránek s nelegálními internetovými hrami, jelikož první blacklist byl v této zemi vytvořen tehdejší regulátorem hazardních her - L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) již 13.2.2006 s tím, že aktuálně tento seznam vede tentýž orgán pod novým označením L'Agenda Dogane Monopoli. Viz HABERLING G. Internet gambling policy in Europe. In WILLIAMS R.J., WOOD R.T., PARKE J., (ED.). *Routledge International Handbook of Internet Gambling*. Abington: Routledge. ISBN 978-0-451-59443-1.

⁵⁹⁴ Na základě ustanovení článku 61 zákona č. 2010-476 ze dne 12.května 2010 (francouzský zákon o internetových hrách) předseda francouzského správního orgánu příslušného k regulaci provozování internetových her (tzv. Autorité nationale des jeux – dále jen „ANJ“) nejprve vyzve provozovatele nelegálních internetových her, aby svou činnost na území Francie ukončil, stejně jako vyzve ISP umožňující přístup na příslušné internetové stránky, aby přijali všechna nezbytná opatření k tomu, aby zabránili dalšímu přístupu na dotčené internetové stránky s nelegálními internetovými hrami. V případě, že i přes uvedené výzvy je stále možné se účastnit internetových her na dotčených stránkách, může podat předseda ANJ návrh k soudu (Tribunal de grande instance de Paris), který rozhodne o povinnosti ISP zabránit v přístupu na dotčené internetové stránky. Z této procedury jasně vyplývá, že až v návaznosti na rozhodnutí soudu vzniká ISP právní povinnost zamezit v přístupu na internetové stránky s nelegálními internetovými hrami.

⁵⁹⁵ V rámci dánské legislativy je rovněž upraveno, že orgán vykonávající dozor nad provozováním hazardních her se v případě zjištění internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami obrací na místní soud, který rozhoduje o povinnosti ISP zamezit v přístupu na tyto stránky. Aktuální informace o dánském modelu blokáce internetových stránek jsou dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2020-04/Resultatark%20-%20ulovlige%20hjemmesider%20EN.pdf>

⁵⁹⁶ Viz článek 107a zákona č. 27/95 z dne 19.5.1995 o igrah na srečo (slovinský zákon o hazardních hrách), na jehož základě jsou ISP povinni zamezit v přístupu k nelegálním internetovým hrám v návaznosti na rozhodnutí správního soudu vydaného na návrh dozorcího orgánu.

⁵⁹⁷ Viz ustanovení § 85 odst. 8 zákona o hazardních hrách.

regulační modely zdát jako technické detaily procesu blokace, nicméně v oblasti internetu je mnohdy naprosto zásadní rychlost, s jakou jsou příslušné orgány veřejné moci schopny reagovat na nově se objevující nelegální internetové stránky. V tomto směru pak regulační modely využívající k blokaci činnost správních orgánů představují nesporně časově flexibilnější řešení oproti modelu, v jehož rámci je blokace nelegálních internetových her závislá na vydání soudního rozhodnutí.⁵⁹⁸ Tato rychlejší forma rozhodování o znepřístupnění nelegálních internetových her se následně promítá i počtu internetových adres, které jsou na základě rozhodnutí správních orgánů blokovány.⁵⁹⁹ I přes tuto skutečnost však ani správní, ani soudní model blokace nelegálních internetových her nenabízí uspokojivou odpověď na velmi často diskutovanou otázku faktické efektivity této formy znepřístupnění nelegálního internetového hazardu. Je totiž zřejmé, že samotné zařazení internetové stránky na příslušný seznam, popř. jiná forma znepřístupnění obsahu na této konkrétní internetové stránce, není schopno reagovat na skutečnost, že provozovatel internetové hry bez příslušného povolení bude i nadále provozovat tuto svou činnost avšak na jiné internetové stránce, jejíž adresa bývá často oproti adrese zablokované internetové stránky upravena jen velmi kosmeticky.⁶⁰⁰

Právě tato diskutabilní efektivita tohoto prostředku je jedním ze základních argumentů stojících proti jeho využití v rámci národních právních řádů. Mnohem důrazněji však bývá v souvislosti s blokací nelegálních internetových her diskutována otázka přiměřenosti tohoto prostředku z pohledu možného omezení svobody projevu. Stejně jako v případě sankcionování hráčů za jejich účast na nelegálních hazardních hrách, je tak nutné posuzovat vhodnost a potřebnost blokace internetových stránek s nelegálními hrami ve vztahu k omezení uvedeného základního práva vymezeného dle čl. 17 LZPS, resp. dle článku 10 EÚLP. I přes to, že blokace internetových stránek představuje zcela nesporně zásah do tohoto práva, jedná se z mého pohledu o takový zásah, který naplňuje veškerá kritéria testu proporcionality.

⁵⁹⁸ Viz HÖRNLE, Julia, LITTLER, Alan, TYSON, Gareth, PADUMADASA Eranjan, SCHMIDT-KESSEN, Maria José, IBOSIOLA, Damilola Isaac. *Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers*. Brussels. European Commission. 2018, s. 46.

⁵⁹⁹ Zcela výmluvným příkladem může být v tomto směru blacklist italského regulátora, který aktuálně obsahuje celkem 8972 internetových adres s nepovolenými internetovými hrami, viz seznam nepovolených internetových stránek označený jako *Elenco dei siti soggetti ad inibizione*, který je dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://www1.adm.gov.it/files_siti_inibiti/elenco_siti_inibiti.pdf, popř. polský blacklist s nepovolenými internetovými hrami, který obsahuje dokonce 13 602 internetových adres s nepovoleným hazardem s tím, že tyto adresy byly na uvedený seznam přidány v poměrně velmi krátké době, a to konkrétně od 26.4.2017, viz seznam nepovolených internetových stránek označený jako *Rejestr Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą*, který je dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://hazard.mf.gov.pl/>

⁶⁰⁰ K dalším podrobnostem stran možností blokování internetových stránek s nelegálním hazardem také viz HABERLING G. *Internet gambling policy in Europe*. In WILLIAMS R.J., WOOD R.T., PARKE J., (ED.). *Routledge International Handbook of Internet Gambling*. Abington: Routledge. s. 287 a násl. ISBN 978-0-451-59443-1.

V tomto směru si pak dovolím odkázat na již zmíněné hodnocení tohoto prostředku ze strany ÚS, dle něž se jedná o „*technické opatření, jehož účelem je zamezit ilegálním aktivitám a které musí být používáno tak, aby nedocházelo k zásahu do legálního obsahu internetu,*“ v důsledku čehož, jej nelze přirovnávat k „*cenzuře internetu jako (systematické) kontrole či omezování sdělování informací,*“⁶⁰¹ neboť se jedná o prostředek sloužící k ochraně společenských zájmů.⁶⁰²

Blokace internetových stránek není pochopitelně jediným nápravným prostředkem, jehož prostřednictvím mohou národní regulátoři omezovat provozování internetových her zahraničními provozovateli bez veřejnoprávního povolení. Tímto dalším prostředkem je zejména blokace plateb mezi provozovatelem nepovolené internetové hry a samotným hráčem. Oproti blokaci internetových stránek představuje blokace plateb o něco méně využívaný prostředek, kdy k této formě omezení nelegálních internetových hazardních her aktuálně přistupuje 15 členských států Evropské unie.⁶⁰³ Právní úprava blokace plateb je v zásadě velmi podobná s úpravou blokace internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami. I v tomto případě totiž nedochází k uložení povinnosti samotnému pachateli protiprávního jednání. Subjektem příslušných právních povinností je v případě blokace plateb poskytovatel platebních služeb, který je v případě splnění zákonem stanovených podmínek (např. provedením zápisu bankovního účtu provozovatele na blacklist na základě rozhodnutí správního orgánu či soudu) povinen neprovádět vzájemné platby mezi provozovatelem příslušné internetové hry a hráčem, čímž by mělo dojít k faktickému ochromení ekonomické aktivity nelegálního provozovatele na území příslušného státu. Blokace plateb je pak v rámci jednotlivých členských států Evropské unie realizována různými způsoby. V drtivé většině případů převažuje již naznačený postup, kdy správní orgán či soud označí bankovní účty, které jsou používány nelegálním provozovatelem internetových her a poskytovatel platebních služeb je povinen zablokovat jakékoliv platby na vrub nebo ve prospěch těchto účtů.⁶⁰⁴ Oproti blokaci internetových stránek není ve vztahu k blokaci plateb

⁶⁰¹ Viz Nález ÚS ze dne 14.2.2017, sp. zn. Pl.ÚS 28/16, bod 29.

⁶⁰² Podrobněji k otázce proporcionality blokace nelegálních internetových her v rámci „západních demokracií“ viz HÖRNLE, Julia, Brigitte ZAMMIT. *Cross-border Online Gambling Law and Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, s. 133. ISBN 978-1-84980-682-4.

⁶⁰³ Mezi členskými státy, které blokaci plateb nevyužívají patří Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Finsko, Irsko, Kypr, Německo, Lucembursko, Malta, Nizozemí, Portugalsko a Rakousko.

⁶⁰⁴ Příkladem takovéto formy blokace plateb je například francouzská regulace, kde dochází k blokaci veškerých plateb ve prospěch či na vrub platebních účtů provozovatelů nelegálních internetových her na základě rozhodnutí ministra financí dle návrhu ANJ. V rámci francouzské regulace je blokace plateb dokonce rozšířena nejen na omezení nelegálních internetových her, ale rovněž i na nelegálně provozované hazardní hry ve fyzickém prostředí, kdy tato blokace může být nařízena na základě společného rozhodnutí ministra financí a ministra vnitra. Viz článek L563-1 a násl. francouzského Code monétaire et financier (francouzský peněžní a finanční zákon).

tolik akcentována otázka možné kolize tohoto nápravného prostředku s základními právy a svobodami. Přitom i v případě blokace plateb by bylo možné dovodit omezení základních svobod, a to zejména z pohledu svobodného nakládání s majetkem vyplývajícího z ústavně garantovaného práva vlastnit majetek. Naopak společným rysem je pak i v tomto případě velmi diskutabilní efektivita tohoto prostředku, který je spojen vždy s konkrétním bankovním účtem provozovatele nelegálních internetových her.

Z výše uvedeného pak vyplývá společný rys obou uvedených nápravných prostředků, kterým je snaha o uložení zvláštních právních povinností subjektům, které jsou zpravidla usazené v rámci příslušného státu, popř. na jeho území provozují legálně svou činnost. V případě, že poskytovatel platebních služeb, resp. ISP nerespektují tyto zvláštní povinnosti, vystavují se naopak oni sami riziku správního postihu a vzniku sekundární povinnosti sankční povahy. I přes své nedostatky představují tyto nápravné prostředky aktuálně nejefektivnější formu postihu nelegálního přeshraničního provozování internetových her, jelikož mohou nezanedbatelným způsobem omezit činnost nelegálního provozovatele na území „blokujícího“ státu a fakticky ztěžují hráčům využívat služeb takovýchto provozovatelů.

Vedle toho pak nelze opominout, že již samotná aplikace těchto nápravných opatření, vycházejících zpravidla ze zápisu nelegálního provozovatele, resp. jím provozované internetové stránky nebo jím vlastněného bankovního účtu, na zvláštní blacklist, může být pro takového provozovatele dostatečným důvodem pro ukončení provozování internetových her na území blokujícího státu. K ukončení této nelegální činnosti pak provozovatel přistoupí zejména v případech, kdy má v úmyslu získat povolení k provozování internetových her v tomto státě. Tento preventivní účinek blokad, resp. zápisu na blacklist, je pak v rámci některých národních právních řádů podtrhnut právní úpravou bezúhonnosti žadatele o příslušné veřejnoprávní povolení k provozování internetových her.

Příkladem úpravy, která využívá tohoto preventivního účinku blacklistu je např. slovenská regulace provozování hazardních her, v jejímž rámci je jednou ze základních podmínek pro získání individuální licence skutečnost, že žádný z podnikatelů patřících do skupiny žadatele o toto povolení nebyl po období 12 měsíců předcházejících podání samotné žádosti uvedený v příslušném seznamu zakázaných internetových adres, resp. zakázaných čísel.⁶⁰⁵ Toto promítnutí porušení základních podmínek provozování hazardních her do následného posuzování žádosti o vydání povolení je v rámci některých národních právních

⁶⁰⁵ Viz ustanovení § 39 odst. 2 písm. n) zákona o hazardních hrách ve spojení s § 85 odst. 1 téhož zákona.

řádů pojmáno mnohem širším způsobem. Tak například francouzská regulace provozování internetových her ukládá žadateli o vydání povolení k jejich provozování informovat ANJ mimo jiné o sankcích, které byly takovému žadateli uloženy ve státě, v němž má své sídlo z titulu porušení podmínek provozování internetových her.⁶⁰⁶ Takovýto model regulace by mohl být snadno aplikovatelný i odlišným způsobem, kdy naopak správní orgán vydávající povolení k provozování hazardních her bude posuzovat bezúhonnost žadatele o toto povolení se sídlem v daném státě i z pohledu správních sankcí, které byly takovému žadateli uloženy v souvislosti s provozováním hazardních her na území jiných států. Ve všech těchto případech je vždy povolující správní orgán odkázán na to, že pro relevantní zohlednění těchto skutečností v rámci správního řízení o vydání povolení je nucen tyto informace ověřit u příslušného správního orgánu z jiného státu, což klade poměrně vysoké nároky na efektivní spolupráci mezi správními orgány v této oblasti. Tyto formy preventivního působení na provozovatele nelegálních internetových her dále narážejí na skutečnost, že toto působení může mít reálný dopad pouze na subjekty, které splňují základní požadavek kladený národními právními řády na provozovatele hazardních her, a to že se musí jednat o subjekt se sídlem na území EU, resp. smluvní stranou Dohody o EHP. V případě provozovatelů se sídlem mimo tyto státy je pak jakékoliv takovéto preventivní působení zcela neúčinné, neboť tito provozovatelé nemohou takové povolení získat.

7.3.3. Vymáhání sankcí v rámci přeshraniční regulace – představy vs. realita

Samotná praxe v oblasti mezinárodní spolupráce mezi členskými státy v oblasti regulace přeshraničního provozování internetových her však zatím jednoznačně svědčí o tom, že scénář nastíněný v úvodu kapitoly 7.3 této práce je spíše pouhou utopistickou vizí. V následujících odstavcích mám však v úmyslu se zabývat nejen aktuálními formami spolupráce mezi národními regulátory, ale také možnostmi, za kterých by mohlo být možné posunout tuto spolupráci do roviny skutečně fungujícího mechanismu, který by sloužil k efektivnímu postihu nelegálně provozovaných internetových her.

Vzhledem k aktuálnímu postoji orgánů EU k otázkám spojeným s regulací internetových her, kterému jsem se věnoval zejména v kapitole 7.3.1 této práce, je zjevné, že prameny práva EU, ani související judikatura SDEU neposkytují národním regulačním správním orgánům prakticky jakýkoliv nástroj pro účinnou eliminaci nelegálně

⁶⁰⁶ Viz ustanovení čl. 3.4. resp. 12.3.1.3 písm. c) vyhlášky ze dne 27.3.2015 portant approbation du cahier des charges applicable aux opérateurs de jeux en ligne (francouzská vyhláška o přijetí podmínek provozování pro provozovatele internetových her).

provozovaných internetových her. Patrně z tohoto důvodu je možné vysledovat, že členské státy využívají nejrůznějších forem vzájemné spolupráce. Jednu z nejčastějších forem této spolupráce je uzavírání právně nezávazných a nevymahatelných bilaterálních dohod mezi národními správními orgány, které jsou v zahraniční běžně označovány jako „memorandum of understanding“. Základním předmětem těchto memorand je pak zajištění výměny informací mezi příslušnými správními orgány týkajícími se regulačních opatření aplikovaných na území dotčených států ve vztahu k provozování internetových her, popř. i herních a finančních dat, která jsou spojena s přeshraničním provozováním internetových her. Jak ukazují aktuální příklady těchto memorand, tak jejich smluvní strany neomezují závazek stran vzájemné výměny informací pouze na samotnou podobu veřejnoprávní regulace, ale rovněž jej vztahují i na oblast jejího vymáhání či samotného postupu při ukládání sankcí. Příkladem takovéto dohody je memorandum uzavřené mezi maltským (Malta Gaming Authority) a švédským regulátorem (Spelinspektionen) dne 4.3.2019.⁶⁰⁷ Z jednotlivých ustanovení této dohody pak vyplývá, že oba dotčení regulátoři se v jejím rámci dohodli mimo jiné na součinnosti v oblasti výkonu dozoru nad činností provozovatelů internetových her a zejména pak i na zajímavé formě spolupráce ve vztahu k realizaci vyšetřování porušování regulačních norem některého z dotčených států. Tato spolupráce konkrétně spočívá v tzv. společném vyšetřování v případech, kdy jednání provozovatele porušuje právní povinnosti stanovené oběma těmito jurisdikcemi.⁶⁰⁸ Jakkoliv se i v tomto případě jedná o ryze dobrovolnou formu spolupráci mezi těmito orgány, kterou nelze ani po jednom z dotčených správních orgánů nijak vynucovat, představuje už jen samotná možnost takovéto posílené spolupráce mezi správními orgány bezesporu velmi zajímavý příklad toho, jak by bylo možné zajistit mnohem efektivnější způsob aplikace správního trestání v rámci přeshraničního provozování internetových her. K tomuto závěru mě vede přesvědčení, že právě formalizovaná spolupráce mezi příslušnými správními orgány by mohla vést k mnohem efektivnějšímu postihu protiprávního jednání provozovatelů internetových her. Předně díky takovéto formalizované spolupráci by byl zcela nesporně usnadněn celkový průběh správního řízení ve věci hazardních deliktů, a to už jen např. v otázce doručování písemností, zajišťování důkazů či provádění ohledání na místě. Mimo to by pak tato formalizovaná spolupráce mezi národními správními orgány mohla mít pozitivní dopady z pohledu ukládání sankcí (např. z pohledu

⁶⁰⁷Kompletní text této dohody označené jako „*Memorandum of Understanding (MoU) between Malta Gaming Authority (MGA) and Spelinspektionen (The Swedish Gambling Authority)*“ je dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/samarbeten/mou-overenskommelse-malta-spelinspektionen.pdf>

⁶⁰⁸Viz čl. 3 odst. 13 této dohody.

snazšího získání informací ohledně majetkových poměrů obviněného) a zejména pak samozřejmě v případě jejich vymáhání. I přes to, že v současné době je takováto formalizovaná spolupráce mezi národními správními orgány předmětem pouze právně nezávazných dohod, vnímám ji jako pozitivní krok správným směrem, který může sloužit jako stabilní základ pro budoucí efektivnější vymáhání právních povinností spojených s přeshraničním provozováním internetových her. Osobně jsem toho názoru, že i normy tzv. *soft law*, mezi které je možno řadit i právě zde zmiňovanou dohodou mezi maltským a švédským správním orgánem, totiž již svojí existencí umožňují vytvořit prostor pro změnu přístupu národních správních orgánů ve vztahu k postihu provozovatelů internetových her, kteří se dopustili porušení právních povinností stanovených právním řádem jiného státu. Dosavadní odmítavý postoj většiny států k postihu takovýchto subjektů může být zmírněn tím, že ujednání vyplývající z těchto jinak právně nezávazných dohod už samy o sobě vytvoří prostor změnu tohoto přístupu, kdy správní orgán státu, ve kterém má pachatel protiprávního jednání své sídlo, se dobrovolně zavazuje k tomu, že bude alespoň uvažovat o možném společném postupu se zahraničním správním orgánem vůči tomuto pachateli. Již samotná možnost takového postupu představuje z mého pohledu výrazný posun kupředu směrem k zajištění efektivního postihu porušování regulačních povinností spojených s přeshraničním provozováním internetových her.⁶⁰⁹

S ohledem na prakticky neomezenou množinu států, ve kterých mohou být internetové hry provozovány, resp. ve kterých mohou provozovatelé nalézt bezpečné útočiště, je zřejmé, že pouhé bilaterální dohody nemohou být dostatečně efektivním řešením. V tomto ohledu pak nesporně platí, že čím více států se zaváže k obdobné formě spolupráce jako maltské a švédské správní orgány, tím se zvyšuje šance na nastavení skutečně fungujícího systému regulace přeshraničního provozování internetových her a rovněž i jejího efektivního vymáhání. Příkladem takové mnohostranné dohody týkající se regulace provozování internetových her je kooperační dohoda uzavřená mezi regulačními orgány států, které jsou smluvní stranou Dohody o EHP.⁶¹⁰ Z pohledu výkonu správního trestání ve vztahu k přeshraničnímu

⁶⁰⁹ Ohledně významu nezávazných mezinárodněprávních nástrojů pak blíže viz RAUSTIALA, Kal. *Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation. Case Western Reserve Journal of International Law*. 2000. Volume 32. Issue 3. ISSN 0008-7254. Dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol32/iss3/2/>

⁶¹⁰ Celý text této dohody v originále označované jako „*Cooperation Agreement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services*“ byla podepsána celkem zástupci národních správních orgánů regulujících provozování internetových her z 26 států, které jsou stranou Dohody o evropském hospodářském prostoru. Celý text této dohody je dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42942>

provozování internetových her však tato dohoda nepředstavuje jakýkoliv významný přínos, neboť jejím předmětem je nastavení formálních pravidel pro výměnu informací mezi jednotlivými národními regulačními úřady. Samotné otázce společného postupu signatářských správních orgánů při vedení řízení ve věci porušení národních právních předpisů či následného vymáhání sankcí se však tato dohoda nijak nevěnuje, což z ní činí v praxi fakticky nijak nevyužitelný nástroj pro postih např. nelegálně provozovaných internetových her. Právě tato dohoda přitom dle mého názoru naskýtala ideální možnost pro vytvoření výše zmiňovaného elementárního prostoru, v jehož rámci by jednotlivé národní správní orgány mohly, na bázi dobrovolnosti, realizovat intenzivní spolupráci při postihu protiprávního jednání provozovatelů internetových her, vůči nimž byly doposud prakticky bezbranní.

I přes tuto zjevnou neochotu evropských států přistoupit ke vytvoření alespoň právně nezávazného nástroje, kterým by byl vytvořen prostor nejen pro výměnu informací, ale pro skutečnou spolupráci při vymáhání národních právních povinností vůči zahraničním provozovatelům internetových her, jsem stále toho názoru, že je to právě pokročilá úroveň vztahů vybudovaných v rámci EU, která může vytvořit základ pro reálnou aplikaci správního trestání vůči subjektům usazeným mimo území státu, jehož právní řád regulující provozování internetových her byl porušen. Tuto mou naději navíc podporuje skutečnost, že v jiných oblastech veřejnoprávní regulace již určitá forma právně závazné spolupráce mezi členskými státy EU existuje.

Touto oblastí mám na mysli zejména oblast dopravních přestupků, která je jako jediná oblast veřejnoprávní regulace zahrnutá v rámci Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV ze dne 24.2.2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut (dále jen „Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV“).⁶¹¹ Na základě tohoto rámcového rozhodnutí je pak členskými státy EU uložena povinnost zajistit prostřednictvím svých národních orgánů uznávání a výkon pravomocných soudních a správních rozhodnutí ukládajících peněžitý trest nebo pokutu uloženou takovým rozhodnutím na základě odsouzení

⁶¹¹ Rámcové rozhodnutí bylo sekundárním pramenem práva, který přijímala Rada EU v rámci tzv. třetího pilíře zaměřeného na policejní a justiční spolupráci v trestních věcech, za účelem sblížení právních a správních předpisů členských států. Rámcové rozhodnutí sama o sobě neměla přímý účinek a pro členské státy jsou závazná pouze co do výsledku, kterého jimi má být dosaženo – viz ustanovení čl. 34 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii ve znění platném do nabytí účinnosti Lisabonské smlouvy. Lisabonská smlouva pak toto ustanovení zrušila v plném rozsahu a rámcové rozhodnutí již tak nejsou právním aktem unijního práva, nicméně na základě článku 9 Protokolu č. 36 SFEU jsou právní účinky rámcových rozhodnutí, jakožto i jiných právních aktů přijatých orgány EU na základě Smlouvy o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (1.12.2009).

ze trestný čin nebo přestupek. Rámcové rozhodnutí Rady 2005/214/SVV pak rozlišuje mezi tzv. vydávajícím státem, tj. státem, který příslušné soudní či správní rozhodnutí vydal a státem vykonávajícím, tj. státem, kterému je takové rozhodnutí předáno k samotnému výkonu.⁶¹² V rámci ustanovení čl. 5 odst. 1 Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV jsou pak uvedeny konkrétní trestné činy a přestupky, u kterých jsou příslušné úřady vykonávajícího státu povinny uznat bez dalších formalit předané rozhodnutí a neprodleně přijmou veškerá opatření nezbytná pro jeho výkon, a to bez ověření oboustranné trestnosti činu. Jedinou podmínkou pro uznání a výkon rozhodnutí o zde uvedených trestných činech a přestupcích je pak to, že jsou trestné dle práva vydávajícího státu a že jsou vymezeny v rámci právního řádu tohoto státu. V rámci tohoto výčtu jsou pak uvedeny v drtivé většině případů trestné činy. Dopravní přestupky pak představují v tomto výčtu jedinou výjimku, kdy toto rámcové rozhodnutí umožňuje téměř automatické uznávání a výkon i v případě rozhodnutí vydaných správními orgány v rámci řízení o přestupcích.⁶¹³ Rámcové rozhodnutí Rady 2005/214/SVV umožňuje pochopitelně uznání a výkon rozhodnutí napříč členskými státy EU také v případě jiných deliktů, nicméně v takových případech je uznání a výkon rozhodnutí podmíněno posuzováním oboustranné trestnosti příslušného činu.⁶¹⁴ Z pohledu zefektivnění postihu přeshraničního provozování nepovolených internetových her napříč členskými státy EU se pak s ohledem na výše uvedený základní obsah příslušného rámcového rozhodnutí nabízí možnost zařazení trestného činu či přestupku provozování internetových her bez povolení do výčtu v rámci již citovaného ustanovení čl. 5 odst. 1 Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV. Touto dílčí novelizací uvedeného rámcového rozhodnutí by bylo možné docílit prakticky okamžitého uznání a výkonu rozhodnutí, kterým by byl provozovatel se sídlem na území některého z členských států EU uznán vinným ze spáchání hazardního přestupku provozování nepovolených internetových her. Doplnění provozování nepovolených internetových her do uvedeného výčtu by pak mohlo být odůvodněno zejména vysokou společenskou nebezpečností takového jednání, které tím, že nepodléhá jakékoliv nebo pouze minimální veřejnoprávní regulaci představuje extrémní riziko pro koncové spotřebitele, a to zejména z pohledu nekontrolovatelného rozvoje patologického hráčství.

⁶¹² Viz ustanovení čl. 1 Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV.

⁶¹³ Závaznost Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV ve vztahu k správním rozhodnutím o dopravních přestupcích pak byla opakovaně potvrzena i ze strany judikatury SDEU, viz např. Rozsudek SDEU ze dne 14.11.2013 ve věci Baláž, C-60/12, bod 46.

⁶¹⁴ V rámci článku 5 odst. 3 Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV je pak konkrétně uvedeno, že uznání a výkon rozhodnutí může být v těchto případech podmíněn tím, že „*čin, pro který bylo rozhodnutí vydáno, je trestným činem nebo přestupkem podle práva vykonávajícího státu, nezávisle na znacích skutkové podstaty nebo popisu činu.*“

Další možností, jak zajistit vymáhání uložených správněprávních sankcí ve vztahu k provozovatelům se sídlem v jiném členském státě EU, je příprava zcela nové směrnice Evropského parlamentu a Rady, která by mohla nést označení „o usnadnění přeshraničního vymáhání právních předpisů v oblasti provozování internetových her.“ Inspirací pro takovéto řešení v rámci unijní legislativy mi byla znovu oblast dopravních přestupků. Konkrétně v tomto směru odkazují na legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. prosince 2008 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o usnadnění přeshraničního vymáhání právních předpisů v oblasti bezpečnosti silničního provozu (KOM(2008)0151 – C6-0149/2008 – 2008/0062(COD)) (dále jen „Legislativní usnesení Evropského parlamentu“).⁶¹⁵ Toto usnesení bylo Evropským parlamentem přijato v souvislosti s projednáváním směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/82/EU ze dne 25. října 2011 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu.⁶¹⁶ Evropský parlament prostřednictvím tohoto svého usnesení modifikoval návrh směrnice předložený Evropskou komisí způsobem, kdy po vzoru Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV stanovil explicitní povinnost příslušných orgánů státu bydliště (tj. státu, ve kterém je registrováno vozidlo, s nímž byl dopravní delikt spáchán) uznat „*bez jakýchkoliv dalších formalit končené správní rozhodnutí, kterým se ukládá pokuta...a bezodkladně učinit veškeré kroky nezbytné k jeho vymáhání.*“ Tato povinnost však sama o sobě měla být pouze doplňující ve vztahu k režimu uznávání a výkonu rozhodnutí v rámci dopravních přestupků dle uvedeného rámcového rozhodnutí a mělo se tak jednat o jistou formu záruky účinnosti sankcí pro případy, kdy by postup dle rámcového rozhodnutí nebylo možné použít.⁶¹⁷ Tato provázanost však není zcela nezbytně nutná. Dle mého názoru by případná směrnice upravující vymáhání práva v oblasti provozování internetových her mohla ukládat členským státům EU onu základní povinnost bez dalších formalit uznat a vykonat rozhodnutí příslušného orgánu jiného členského státu EU zcela nezávisle na rámcovém rozhodnutí, a to i s ohledem na skutečnost, že po stránce právní závaznosti si jsou rámcová rozhodnutí a směrnice *de facto* rovný.⁶¹⁸ Výhodou tohoto vytvoření individuální směrnice by pak mohlo být potenciální rozšíření okruhu přestupků, na které by se uznání a výkon rozhodnutí vztahovaly a který by mohl zahrnovat i např. umožnění účasti na

⁶¹⁵ Kompletní text Legislativního usnesení Evropského parlamentu je dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6b62186c-d4f6-401c-89d5-2c136a02ce71.0002.01/DOC_1&format=PDF

⁶¹⁶ Tato směrnice byla zrušena dne 6.5.2014 na základě SDEU na základě rozsudku ve věci Komise v. Parlament a Rada, C-43/12.

⁶¹⁷ Viz bod 7 a článek 7 Legislativního usnesení Evropského parlamentu.

⁶¹⁸ Op.cit⁶¹¹.

internetových hrách osobám, které nedosáhly požadovaného minimálního věku, porušení rovných podmínek v účasti na hrách či nevyplácení výher.⁶¹⁹ Tímto způsobem by tak bylo možné zefektivnit i vymáhání sankcí uložených zahraničním provozovatelům internetových her provozujícím na základě platného povolení, ale kteří neuhradí pokuty uložené příslušnými správními orgány. Zároveň by v rámci takovéto směrnice bylo možné podrobněji upravit i podmínky tolik zmiňované výměny informací mezi národními regulačními správními úřady a další aspekty spojené se zefektivněním veřejnoprávní regulace přeshraničního provozování internetových her v rámci EU.

Obě mnou navrhované varianty představují z mého pohledu to nejefektivnější možné řešení, kterého může být v rámci přeshraničního správního trestání dosaženo. Bohužel se však nejedná zároveň o řešení nejrealnější. Rámcové rozhodnutí Rady 2005/214/SVV a shora citované Legislativní usnesení Evropského parlamentu jsou důkazem o tom, že členské státy EU jsou schopny akceptovat závazky v oblasti uznávání a výkonu zahraničních správních rozhodnutí o přestupcích. V tomto směru tak oba tyto dokumenty v sobě skrývají jistou naději, že by členské státy EU mohly akceptovat tento závazek i ve vztahu k přeshraniční regulaci internetových her, čímž by došlo k nastavení takové úrovně vymáhání práva v této oblasti, která byla doposud pouze předmětem právní teorie.⁶²⁰ Na druhou stranu však s ohledem na výše uvedený zdrženlivý postoj členských států EU k intenzivnějším formám spolupráce při regulaci přeshraničního provozování internetových her se obávám, že tato řešení zůstanou ještě po nějaký čas pouze utopistickou vizí národních regulačních úřadů.

⁶¹⁹ Obdobný výčet porušení hmotněprávních povinností obsahoval článek 1 Legislativního usnesení Evropského parlamentu.

⁶²⁰ Viz TRIMBLE, Marketa. *Proposal for an International Convention on Online Gambling*. University of Nevada, Las Vegas -- William S. Boyd School of Law. 2012. s. 36 - 37. (online cit. 12.3.2021) dostupné na (online cit. 12.3.2021) <http://scholars.law.unlv.edu/facpub>.

8. Závěr

V návaznosti na provedenou analýzu veřejnoprávní regulace hazardních her, správních rozhodnutí orgánů celní správy či MF, související judikatury správních soudů a relevantní odborné literatury jsem identifikoval dvě základní oblasti, ve kterých se správní trestání v rámci regulace hazardních her nejvýrazněji uplatňuje. Na základě povahy činnosti, která představuje základ pro uplatnění správně-trestní odpovědnosti, je nutné rozlišovat mezi správním trestáním nelegálně provozovaných hazardních her a správním trestáním porušení hmotněprávních povinností, ke kterému dochází v rámci provozování řádně povolených hazardních her. V rámci těchto základních kategorií se pak dále věnuji vybraným aspektům spojeným s aplikací správního trestání ve vztahu k provozování hazardních her ve fyzickém prostředí a v prostředí internetu. Obě tato herní prostředí jsou ve své podstatě natolik specifická, že i přístup správních orgánů při uplatňování správně-trestní odpovědnosti za konkrétní hazardní přestupky musí nezbytně doznávat určitých odlišností.

8.1. Správní trestání nelegálního hazardu – efektivita až na prvním místě

Je zcela přirozené, že je primární pozornost příslušných orgánů veřejné správy upřena právě vůči hazardním hrám provozovaným bez jakéhokoliv veřejnoprávního oprávnění, a to prostřednictvím uplatnění správně-trestní odpovědnosti, resp. prostředků netrestního charakteru. Provozování nelegálních hazardních her v jakémkoliv prostředí totiž představuje to nejzávažnější porušení regulačních podmínek s tím, že příslušný hazardní přestupek vykazuje zcela nepochybně největší typovou společenskou škodlivost. Nelegální provozovatel totiž svou činností fakticky ignoruje jakoukoliv regulaci a nebere tak jakékoliv ohledy na veřejné zájmy, které jsou jejím prostřednictvím chráněny. O vysoké společenské nebezpečnosti tohoto jednání svědčí i skutečnost, že může být posuzováno nejen jako hazardní přestupek dle příslušných ustanovení ZHH, ale rovněž i jako trestný čin neoprávněného provozování hazardní hry dle § 252 TZ. I přesto, že se v minulosti vyskytovaly názory, dle nichž by měla být trestněprávní odpovědnost uplatněna ve všech případech provozování nelegálních hazardních her, se osobně přikláním k aktuálnímu pojetí, kdy skutkovou podstatu uvedeného trestného činu naplní až provozování nelegálních hazardních her, které dosahuje určité kvality společenské škodlivosti (např. provozování nelegálních hazardních her po dlouho dobu, ve velkém rozsahu či s cílem získat pro účast na hře osoby mladší 18ti let apod.). Tento přístup dle mého názoru mnohem lépe odpovídá i principu subsidiarity trestní represe. Osobně jsem toho názoru, že varianta správního postihu je i mnohem vhodnější z pohledu efektivního omezení nabídky nelegálně provozovaných hazardních her, a to nejen s ohledem

na délku správních řízení, ale rovněž i s ohledem na navýšení horní hranice pokuty na 50 milionů Kč, která může mít v této souvislosti významný generálně preventivní účinek (kap. 5.2.5).

Samotné provozování nepovolených hazardních her vykazuje různé znaky s ohledem na typ herního prostředí, ve kterém k této zakázané činnosti dochází. Pro provozování nelegálních hazardních her ve fyzickém prostředí je typické, že jejich provozovatelé se snaží primárně uniknout z přísných regulačních podmínek tím, že vytvářejí nejrůznější technické i právní konstrukce, jejich prostřednictvím se snaží příslušné správní orgány přesvědčit o tom, že jimi provozované hry nejsou hazardními hrami, nýbrž hrami dovednostními či vědomostními. Tímto způsobem se pak provozovatelé nelegálních hazardních her snažili obejít definici loterie a jiné podobné hry dle § 1 odst. 2 ZOLO, dle níž pod režim veřejnoprávní regulace hazardních her spadaly hry, u nichž o výhře či prohře rozhoduje náhoda či předem neznámá okolnost. Vnějšími projevy této snahy jsou pak zejména nejrůznější typy technických zařízení, které v rámci svého herního procesu ve větší či menší míře využívají vědomostních či dovednostních prvků, nicméně v konečném důsledku tato zařízení využívají k rozhodnutí o výhře či prohře náhodný proces, který hráč nemůže svým rozhodnutím ovlivnit. Obdobnou argumentaci také dlouhodobě využívali i provozovatelé karetních turnajů, kteří zcela otevřeně deklarovali, že zejména karetní hra poker není prakticky vůbec o náhodě, nýbrž o schopnostech a dovednostech jednotlivých hráčů.

Tyto pokusy o obcházení regulačních podmínek se správní orgány a správní soudy snažily, a to poměrně úspěšně, odrážet tím, že vycházely z premisy, dle níž z uvedené definice nevyplývá jakékoliv kvantitativní určení náhody, tj. v jaké míře by se náhoda měla na výsledku herního procesu podílet, nýbrž pro podřazení určité hry pod režim loterií a jiných podobných her je plně dostačující, když se náhoda vyskytuje alespoň v míře nikoliv nepatrné. Ve snaze o posílení právní jistoty v tomto postupu správních orgánů vůči nelegálně provozovaným hazardním hrám zákonodárce promítl uvedenou premisu i do textu aktuálního zákona regulujícího provozování hazardních her. Konkrétně pak byla definice hazardní hry v rámci ustanovení § 3 odst. 1 ZHH upravena tak, že pod tuto definici spadají veškeré hry, v jejichž rámci náhoda rozhoduje o výhře či prohře účastníka zcela nebo zčásti. Tato legislativní úprava a s ní spojený postup orgánů celní správy se ukázaly účinným řešením ve vztahu ke karetním turnajům, nicméně ve vztahu k nelegálním technickým herním zařízením musí orgány celní správy čelit průběžným technickým modifikacím, v jejichž důsledku se provozovatelé stále snaží eliminovat či skrývat prvky náhody a nahrazovat je prvky

vědomostními. Jakkoliv tedy uvedená definiční změna hazardní hry dle mého názoru není, a objektivně vzato ani nemohla být, zcela jediným řešením nelegálně provozovaných hazardních her ve fyzickém prostředí, umožnila správním orgánům mnohem účinněji posuzovat náhodu ve všech hrách, ve kterých hraje významnou roli z pohledu výsledku náhody, což je ostatně přístup, který byl už i opakovaně potvrzen judikaturou správních soudů.

V zájmu zefektivnění správního postihu nelegálních hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí přistoupily orgány celní správy k uplatnění správně-trestní odpovědnosti nikoliv vůči samotným provozovatelům těchto her, ale primárně vůči subjektům, které hráčům účast na nelegálních hazardních hrách přímo umožňují. Konkrétně se jedná zpravidla o podnikající fyzické osoby, které provozují určitou provozovnu stravovacích služeb, ve které na základě nájemní smlouvy s provozovatelem nelegálních herních zařízení umožní jejich umístění v této provozovně. Tímto postupem dochází k uplatnění správně-trestní odpovědnosti ve vztahu k subjektům, které svou činností bezprostředně zajišťují provoz nelegálních herních zařízení, tj. zajišťují přístup k těmto zařízením, přijímají vklady a vyplácejí výhry, provádí základní údržbu apod. V souhrnu tak výkon těchto činností naplňuje definici provozování dle § 5 ZHH. Skutečnost, že tyto subjekty nejsou po formální stránce vlastníky těchto zařízení, resp. k nim nemají žádný právní vztah vyjma podnájemní smlouvy na část své provozovny, je v daném případě irelevantní. Je zcela nesporné, že tyto subjekty se podílejí na ekonomickém výsledku provozování nelegálních herních zařízení, v důsledku čehož jim z této činnosti plyne majetkový prospěch. Z praktického hlediska považují takovýto postup orgánů celní správy za efektivní řešení, jak docílit faktického omezení nabídky nelegálních herních zařízení, jelikož tento způsob správněprávního postihu již není zaměřen na právnické osoby, u kterých mnohdy lze jen velmi obtížně vymáhat uložené sankce, ale přímo na konkrétní podnikající fyzické osoby. Ukládání pokut právě subjektům bezprostředně zajišťujícím provoz nelegálních herních zařízení tak má s ohledem na riziko velmi přísných sankcí významný represivní i preventivní účinek, neboť tyto subjekty v důsledku postupu orgánů celní správy začnou ztrácet základní ekonomickou motivaci k umístění těchto zařízení v rámci svých provozoven.

V případě nelegálně provozovaných internetových her jejich provozovatelé zpravidla nijak nepředstírají, že by jejich činnost nenaplňovala definici provozování hazardních her. Naopak v drtivé většině případů je tato skutečnost obecně deklarována a prezentována i v rámci reklamních prostředků. Provozovatelé nelegálních internetových her totiž neobcházejí definiční znaky hazardní hry, ale spoléhají primárně na skutečnost, že uniknou regulačním

opatřením a případnému správnímu postihu za jejich porušení tím, že mají své sídlo na území jiného státu.

Otázka správního postihu nelegálně provozovaných internetových her na území ČR prošla historicky nesporně zajímavým vývojem. Po dobu platnosti a účinnosti ZOLO byl jakýkoliv správní postih nelegálních internetových her na našem území či jiná forma jejich omezení prakticky vyloučen. Pominu-li skutečnost, že k vytvoření samotného legálního trhu s internetovými hrami došlo na území ČR velmi arbitrárním způsobem, který vytvářel důvodné pochybnosti o rovných podmínkách hospodářské soutěže v této oblasti, základní problém z pohledu uplatnění správně-trestní odpovědnosti tkvěl v základních podmínkách pro získání příslušného povolení. Za situace, kdy legálně mohly na území ČR provozovat hazardní hry pouze právnické osoby se sídlem na území ČR a v drtivé většině případů i bez jakékoliv zahraniční majetkové účasti bylo zřejmé, že taková úprava jen velmi obtížně obstojí v komparaci se základními principy unijního práva a navazující judikaturou SDEU věnovanou právě oblasti přeshraničního provozování internetových her. Uvedené omezení tak bylo zcela zjevně neslučitelné se závěry obsaženými v poměrně konstantní judikatuře SDEU týkající se přeshraničního provozování internetových her ve světle svobody usazování a volného pohybu služeb, dle níž musí být jakákoliv „národní“ omezení vždy přiměřená ve vztahu k chráněnému zájmu. Na tuto judikaturu poměrně volně navázala další rozhodovací činnost SDEU věnovaná otázkám spojeným s trestněprávním a následně také správněprávním postihem přeshraničního provozování internetových her, kdy provozovatel usazený v jednom členském státě EU nabízí bez jakéhokoliv veřejnoprávního oprávnění své služby i v jiných státech EU. Základním obsahem této části judikatury SDEU je skutečnost, že unijní právo brání členským státům EU ukládat trestněprávní nebo správněprávní sankce vůči provozovateli internetových her usazenému v zahraničí, a to v případě, že podmínky provozování internetových her nastavené tímto trestajícím státem odporují výše uvedené svobodě usazování a volnému pohybu služeb. Toto omezení jsou pak členské státy povinny respektovat bez ohledu na jimi zvolený model národní regulace, tj. zda-li je provozování internetových her předmětem státního monopolu či zda je k výkonu této činnosti zapotřebí veřejnoprávního povolení. Jakkoliv v době platnosti a účinnosti ZOLO dovedl SDEU výše uvedené závěry pouze k ukládání trestněprávních sankcí, pak mohly být jeho názory a postoje dostatečným důvodem pro faktickou nečinnost příslušných správních orgánů sankcionovat zahraniční provozovatele internetových her. Dalšími důvody, pro které se v tehdejší době nijak nedařilo limitovat nabídku nelegálních internetových her na našem území, byla i absence prakticky jakýchkoliv nápravných

prostředků, které by umožňovaly příslušným orgánům efektivněji zamezit v přístupu k těmto hrám.

V rámci ZHH zákonodárce podmínku sídla provozovatele na území ČR odstranil, čímž došlo k otevření trhu s hazardními hrami a výše uvedená omezení dle judikatury SDEU přestala být relevantní. Vzhledem k tomu, že ke dni dokončení této práce provozuje na území ČR legálně internetové hry pouze jediný provozovatel se sídlem v jiném členském státě EU, si nelze nepoložit otázku, do jaké míry se v rámci tuzemské regulace „nepodařilo“ vytvořit toliko teoretickou možnost vstupu na trh, která je na základě judikatury SDEU sama o sobě schopna bránit uložení správněprávních sankcí vůči internetovým hrám provozovaným subjekty se sídlem v jiných členských státech EU. Jakkoliv totiž přímo ze ZHH žádné takové faktické omezení nevyplývá, tak např. AML zákon stále i po své poslední novelizaci požaduje po provozovatelích hazardních her, aby identifikaci klientů prováděli primárně za jejich fyzické přítomnosti, což může být pro zahraniční subjekty mnohdy nepřekonatelná překážka vstupu na tuzemský trh, a to i přes aktuálně odmítavý postoj tuzemských soudů (kap. 5.3.1).

Jakkoliv se zákonodárce snažil prostřednictvím ZHH vytvořit takové podmínky, ve kterých by příslušné správní orgány mohly v co možná největší míře eliminovat nelegální internetové hry, nebylo v jeho silách zajistit vyřešení té nejpálčivější otázky spojené se správním postihem subjektů usazených v zahraničí, a tou je faktická vymahatelnost uložených sankcí. Je chvályhodné, že MF neváhalo provozovatelům nelegálních internetových her ukládat za jejich činnost pokuty až na samotné horní hranici stanovené dle ZHH, nicméně skutečnost, že pouze 16 % z takto uložených pokut bylo ze strany provozovatelů reálně uhrazeno, svědčí o tom, že uplatnění správně-trestní odpovědnosti se v tomto případě míjí svým účinkem (kap 5.3.1). Tato zcela výmluvná statistika pak dle mého názoru velmi výrazně snižuje generálně preventivní účinky vysokých pokut, které jsou zahraničním provozovatelům za provozování nelegálních internetových her ukládány. Nízká dobytost uložených pokut však není dle mého názoru nijak překvapivá, jelikož regulace provozování internetových her nedisponuje jakýmkoliv nástroji, kterými by bylo možné pokuty uložené subjektům se sídlem v zahraničí vymáhat. Vzhledem k této skutečnosti tak jsou tuzemské správní orgány nuceny využívat alternativních prostředků, jimiž mohou nabídku nelegálních internetových her alespoň částečně limitovat.

V této souvislosti mám na mysli zejména nápravný prostředek blokování internetových her, který má v rámci tuzemské regulace provozování hazardních her podobu blokování

přístupu k internetovým stránkám, na kterých jsou nelegální internetové hry provozovány a dále také blokování plateb, realizovaných za účelem účasti na těchto internetových hrách. Samotnému provozovateli přitom v souvislosti s aplikací některého z těchto nápravných prostředků nevzniká jakákoli sekundární povinnost sankční povahy jako v případě správního trestání, a to ani v důsledku zápisu do příslušného seznamu, ani v rámci samotné blokace. Význam tohoto nápravného prostředku spočívá ve faktickém zamezení účasti na nelegálních internetových hrách, a to za přispění jiných subjektů (poskytovatelů připojení k internetu, resp. poskytovatelů platebních služeb). Účinnost tohoto nápravného prostředku je z pohledu skutečného omezení nabídky nelegálních internetových her značně diskutabilní. Většina členských států EU, a to včetně ČR, přistupuje k blokaci internetových stránek s nelegálním hazardem na úrovni DNS, tj. jsou blokována toliko doménová jména uvedená v národním blacklistu. Z pohledu provozovatele nelegálních internetových her pak není nic jednoduššího než celý obsah svých stránek včetně všech herních a finančních dat přesunout na jinou drobně upravenou internetovou stránku a tím se elegantně vyhnout uložené blokaci. Tento nápravný prostředek pak může být efektivní pouze v tom případě, že orgán příslušný k provádění zápisů na blacklist je schopen velmi rychle reagovat na vznik nových doménových jmen internetových stránek či na jejich úpravy. V tomto směru je však efektivita blokace nelegálních internetových her velmi omezená. Stačí totiž jen porovnat počet internetových adres zapsaných na tuzemském blacklistu na základě rozhodnutí MF (ke dni dokončení této práce se jednalo o 127 adres a 8 bankovních účtů) s počtem internetových adres, které za prakticky stejné období zvládlo zapsat na obdobný seznam polské Ministerstvo financí (od 26.4.2017 se jedná o celkem 12 959 adres). Tento významný rozdíl je důkazem o tom, že MF není očividně schopno efektivně využívat regulační nástroje, kterými dle ZHH disponuje, v důsledku čehož je nabídka nelegálních internetových her omezena jen velmi marginálně. I přesto, že MF je povinno o každé jednotlivé internetové adrese nebo bankovním účtu vést správní řízení, tj. zápis na seznam nepovolených internetových her je podmíněn vydáním konstitutivního rozhodnutí MF, nepovažuji tuto skutečnost za natolik významnou překážku, která by mohla odůvodnit tak významný rozdíl v počtu blokováných internetových adres. Navíc varianta provedení zápisu na blacklist prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu patří k těm nejrychlejším možným způsobům, jak takovýto zápis realizovat. Některé zahraniční právní řády (např. Francie, Dánsko či Slovensko) totiž požadují provedení takového zápisu na základě soudního rozhodnutí či jiné formy ingerence soudů do tohoto procesu, což představuje z časového i administrativního hlediska mnohem náročnější proceduru. V rámci správního řízení vedeného MF navíc tento správní orgán není povinen

doručovat písemnosti přímo samotnému provozovateli, ale primárně veškeré písemnosti doručuje pouze prostřednictvím veřejné vyhlášky, čímž odpadá jedna z významných překážek v případě zahraničních účastníků správních řízení. Bohužel ani tyto legislativní výhody nevedou k úspěšnému naplnění cíle, který zavedením tohoto nápravného prostředku zákonodárce sledoval.

Za situace, kdy uložené pokuty nelze efektivně vymáhat a kdy ani samotná blokace zakázaných internetových adres neposkytuje dostatečné záruky účinného omezení nabídky nelegálních internetových her, jsem se zabýval otázkou, zda-li je vůbec možné účinně sankcionovat či jinak efektivně omezovat internetové hry provozované bez povolení subjekty usazenými mimo území příslušného státu. Jsem toho názoru, že v rámci stávající právní úpravy provozování hazardních her už neexistují žádné další možnosti, jak dosáhnout efektivnějšího postihu nelegálních provozovatelů. Jedinou reálnou možnost spatřuji v intenzivnějším zapisování internetových adres na seznam nepovolených internetových her. Zcela nepochybně však existují určité možnosti, jimiž by se zákonodárce z pohledu *de lege ferenda* měl zabývat. Ve vztahu ke zmiňovanému nápravnému prostředku blokace internetových stránek, na kterých jsou provozovány nepovolené internetové hry, se nabízí možnost obrácené formy blokace, tj. že by poskytovatelé připojení k internetu byli povinni blokovat jakékoliv internetové stránky, na nichž je možné se účastnit internetových her s výjimkou těch, na kterých by byly provozovány řádně povolené internetové hry. Takováto forma blokace na základě „whitelistu“, tedy seznamu povolených internetových adres, by byla zcela nepochybně účinným řešením vůči nelegálním provozovatelům snadno měnícím doménová jména svých internetových stránek. Na druhou stranu však tento nápravný prostředek musí být v praxi skutečně technicky realizovatelný. Pokud by totiž poskytovatelé internetového připojení nebyli fakticky schopni kontrolovat všechny internetové stránky, na kterých by jen teoreticky mohly být provozovány nepovolené internetové hry, pak dovozování jejich správně-trestní odpovědnosti za porušení této povinnosti by se mohlo jevit až přímo drakonické, a to i vzhledem ke skutečnosti, že by se jednalo zcela nepochybně o odpovědnost objektivní.

Další varianty, jejichž prostřednictvím by zcela nepochybně došlo k účinnějšímu vymáhání uložených správněprávních sankcí, resp. k omezení provozování nelegálních internetových her, nejsou ani tak variantami z pohledu *de lege ferenda* jako spíše variantami z oblasti veřejnoprávní science-fiction. První tato varianta působí z pohledu omezení nabídky nelegálních internetových her spíše preventivně než represivně. Jedná se o úpravu podmínek

pro získání povolení v rámci státu, na jehož území má provozovatel své sídlo a kde má tedy i zájem provozovat internetové hry v souladu s místní regulací. Tato úprava by spočívala ve zpřísnění podmínek bezúhonnosti provozovatele, kdy by provozovatel byl považován za bezúhonného pouze v případě, že by nebyl pravomocně uznán vinným z provozování hazardních her bez povolení na území jiného státu. Pochopitelně tato podmínka by postrádala svůj jakýkoliv význam, pokud by ji do svého právního řádu promítnul pouze jediný stát. Na to, aby mohla mít reálný dopad, by k takovému řešení musela přistoupit větší skupina států, a to zejména těch, které svým regulačním prostředím umožňují snadné získání povolení k provozování internetových her (např. Malta, Gibraltar apod.).

Druhé řešení, které by významně zvýšilo možnosti správněprávního postihu nelegálně provozovaných internetových her, má podobu závazného pramene práva EU, jehož prostřednictvím by byla ve vztahu k provozování nepovolených internetových her stanovena výslovná povinnost orgánů členského státu, na jehož území má dotčený provozovatel své sídlo uznávat a vykonávat správní rozhodnutí, jehož prostřednictvím by byl takový provozovatel uznán vinným z takového protiprávního jednání. Toto „legislativní“ řešení by mohlo mít dle mých představ dvě podoby. První z nich je využití stále platného a účinného Rámcového rozhodnutí Rady 2005/214/SVV. Na základě tohoto rámcového rozhodnutí je stanovena povinnost příslušných národních orgánů bez posuzování oboustranné trestnosti či dalších formalit uznávat a vykonávat rozhodnutí zahraničních soudů a správních orgánů, jejichž prostřednictvím byla fyzická nebo právnická osoba uznána vinnou ze spáchání některého z taxativně vymezených trestných činů či přestupků a kterým byl takové osobě uložen peněžitý trest nebo pokuta. Primárně je tato povinnost namířena na velmi závažné trestné činy, nicméně v rámci tohoto taxativní výčtu je zahrnuta i oblast dopravních přestupků. Vzhledem k tomu, že provoz na pozemních komunikacích je předmětem administrativní regulace, jsem toho názoru, že minimálně v teoretické rovině zde existuje možnost pro rozšíření tohoto výčtu trestných činů a přestupků o provozování nepovolených internetových her. Druhá forma legislativního řešení by mohla nést označení „směrnice Evropského parlamentu a rady o usnadnění přeshraničního vymáhání právních předpisů v oblasti provozování internetových her“. V tomto případě mé představy směřují k vytvoření zvláštní směrnice, jejímž obsahem by byla identická povinnost obsažená v rámci shora uvedeného rámcového rozhodnutí s tím, že prostřednictvím této samostatné směrnice by mohlo dojít i k rozšíření výčtu hazardních přestupků, u kterých by bylo zajištěno prakticky automatické uznávání a výkon správních rozhodnutí a vymezeny i další podmínky spolupráce mezi příslušnými národními orgány

v oblasti regulace přeshraničního provozování internetových her. I v tomto případě mi inspirací byly legislativní nástroje spojené s vymáháním práva v oblasti dopravních přestupků, konkrétně pak legislativní usnesení Evropského parlamentu, které obsahovalo návrh směrnice s obdobným obsahem, a to právě ve vztahu k dopravním přestupkům. I přes to, že tento návrh neprošel unijním legislativním procesem do podoby samotné směrnice, je pro mne jednoznačným důkazem o tom, že takováto forma vymáhání sankcí uložených v rámci správního trestání není zcela iluzorní představou, ale že byla již formulována do konkrétního návrhu právního předpisu a tedy i projednávána na půdě příslušných unijních institucí.

Jsem si plně vědom toho, že k takovým legislativním řešením vede extrémně dlouhá cesta, a to nejen s ohledem na skutečnost, že oblast regulace internetových her nebyla na úrovni unijní práva nijak harmonizována (přesněji řečeno v této oblasti nebyl vydán ani jediný závazný unijní právní předpis), ale rovněž i na aktuální úroveň mezinárodní spolupráce v této oblasti. Tato spolupráce se v současné době omezuje zejména na bilaterální či multilaterální úmluvy v podobě právně nezávazných memorand, která se však zaměřují zejména na výměnu informací mezi národními regulačními orgány. I přes tuto neochotu států věnovat se otázkám spojeným se správním trestáním přeshraničního provozování internetových her jsem přesvědčen, že je to pouze závazný pramen unijního práva, který by mohl alespoň na úrovni členských států EU přinést skutečný přínos pro vymáhání sankcí uložených v souvislosti s přeshraničním provozováním nelegálních internetových her.

Co je společné pro správní trestání nelegálních hazardních her ve fyzickém prostředí a v prostředí internetu? Primárně se jedná zejména o rozšiřování okruhu subjektů, vůči kterým lze uplatnit správně-trestní odpovědnost za jejich účast na nelegálně provozovaných hazardních hrách. K tomuto rozšíření může docházet přímo na základě zákona, jako v případě správního postihu šířitele reklamy za šíření reklamy na nelegální hazardní hry nebo v případě poskytovatelů připojení k internetu či poskytovatelů platebních služeb za nerespektování důsledků spojených se zápisem internetové stránky či bankovního účtu na seznam zakázaných internetových her. Případně může dojít k rozšíření tohoto okruhu subjektů na základě správní praxe příslušného správního orgánu. Takovým příkladem může být uplatnění správně-trestní odpovědnosti vůči provozovatelům barů, restaurací či jiných obdobných prostorů, ve kterých jsou umístěna nepovolená herní zařízení typu kvízomatu. Ve všech těchto případech je základní motiv takového rozšíření zcela zřejmý, a to snaha o uplatnění správně-trestní odpovědnosti za nelegální provozování hazardních her u subjektů, kteří mají z provozování

nelegálních hazardních her přímý či nepřímý majetkový prospěch a u kterých existuje mnohem větší míra pravděpodobnosti, že uložená sankce bude nejen vykonána, ale zároveň že povede i k adekvátní nápravě pachatele.

Zvláštní kategorii v tomto směru představují samotní účastníci nelegálních hazardních her. Zahraniční právní úpravy přistupují k trestání účastníků nelegálních hazardních her poměrně často, a to nejen prostřednictvím uplatnění správně-trestní odpovědnosti (např. Polsko či Chorvatsko), ale i odpovědnosti trestněprávní (např. Německo). V rámci tuzemské regulace provozování hazardních her byla možnost této formy správního trestání upravena v rámci ZOLO. Nicméně jak ukazovala samotná rozhodovací praxe, její využití bylo ze strany příslušných orgánů minimální a týkalo se pouze účasti na nepovolených internetových hrách. V rámci ZHH pak již není možné hráče za účast na nelegálních hazardních hrách nijak sankcionovat. Jakkoliv správnímu trestání hráčů nelze upřít zcela nesporný generálně preventivní účinek, kdy riziko případné sankce může přimět hráče se nelegálních hazardních her vůbec neúčastnit, považují tuto formu správního postihu za poměrně nepřiměřenou. Primárním subjektem, vůči kterému by měly být uplatňovány postupy v rámci správního trestání by měl být provozovatel, popř. jiné subjekty, mající z výkonu této činnosti ekonomický prospěch. V případě účastníků nelegálních hazardních her je však nutné vzít v potaz, že jim jejich účast na nelegálních hazardních hrách žádný majetkový prospěch zpravidla nepřináší. Uložení pokuty za jejich účast by tak jen prohlubovalo ztrátu na jejich majetku, která jim účastí na těchto hrách vznikla. Mimo to je nutné vzít v potaz i skutečnost, že z pohledu hráčů je mnohdy možné odlišit legální a nelegální hazardní hry jen s velkými obtížemi.

Společným znakem pro správní trestání nelegálního hazardu provozovaného jak ve fyzickém prostředí, tak prostřednictvím internetu je dále skutečnost, že příslušné orgány svá rozhodnutí velmi často opírají ve vztahu k posuzování závažnosti samotného jednání o hodnocení negativních celospolečenských důsledků spojených s provozováním nepovolených her. Těmito důsledky opakovaně zmiňovanými v rámci správních i soudních rozhodnutí týkajících se nelegálních hazardních her jsou např. absence kontroly věku a totožnosti účastníků a s ním související riziko účasti mladistvých či osob, kterým by byla účast na hazardních hrách jinak zakázána, zvýšené riziko vzniku patologického hráčství s ohledem na absenci jakýchkoliv finančních či časových limitů pro účast na nelegálních hazardních hrách a s tím spojené vážné ekonomické a sociální dopady nejen na samotné hráče, ale i na jejich okolí. V případě správního postihu provozování nelegálních hazardních her považují

takovouto argumentaci za zcela přiléhavou a odpovídající povaze a závažnosti samotného jednání.

8.2. Správní trestání legálního hazardu ve světle vybraných principů správního práva trestního

Vedle správního postihu provozování nepovolených hazardních her jsem převážnou část své práce věnoval otázkám spojeným se správním trestáním aplikovaným ve vztahu k provozování hazardních her na základě veřejnoprávního povolení. V této druhé základní kategorii správního trestání spojeného s provozováním hazardních her dochází k aplikaci mnohem širší palety institutů obecného správního práva trestního než v případě správního postihu nelegálního hazardu. V rámci své práce jsem mimo jiné analyzoval způsob, jakým jsou tyto instituty aplikovány v rámci správního postihu ve vztahu k provozování řádně povolených hazardních her, kdy jsem vycházel nejen ze samotné aktuální či předcházející právní úpravy, ale zejména jsem se snažil zohlednit i aktuální rozhodovací praxi správních orgánů a správních soudů v této oblasti. Samotné vymezení hazardních přestupků spojených s legálně provozovanými hazardními hrami je v rámci ZHH co do počtu těchto přestupků a samotné míry detailu zcela nesrovnatelné s úpravou hazardních deliktů dle ZOLO. Zatímco v rámci ZOLO si musely příslušné správní orgány vystačit s 8 skutkovými podstatami hazardních deliktů různého typu, v rámci ZHH je již vymezeno celkem 94 skutkových podstat hazardních přestupků. Vezmeme-li v potaz skutečnost, že výčet hazardních přestupků dle ZHH prakticky věrně kopíruje výčet povinností, které v souvislosti s provozováním hazardních her vyplývají přímo z ustanovení tohoto zákona, je nasnadě se domnívat, že i oblast provozování hazardních her podlehla aktuálnímu trendu administrativní přeregulovanosti a s tím související aktuálně často zmiňované hypertrofii správního trestání.⁶²¹ Na obranu zákonodárce však musím uvést, že byl při vytváření nových regulačních podmínek provozování hazardních her motivován snahou odstranit předchozí neutěšený stav, ve kterém se regulace této činnosti nacházela. Z regulačního hlediska totiž představovala oblast provozování hazardních her zanedbanou oblast veřejného práva, která velmi snadno podléhala nejrůznějším vnějším tlakům, které regulaci provozování hazardních her nenasměrovaly vždy správným směrem, o čemž svědčí například způsob zlegalizování provozování internetových her v režimu ZOLO (kap. 3.2.2.1). Výsledkem této snahy o

⁶²¹ K problematice tzv. hyperregulace viz např. v POMAHAČ, Richard. Patnáct let inovovaného správního soudnictví - je čas na změnu? *Správní právo*. 2018, , 72-85. ISSN 0139-6005. K pojmu „hypertrofie správního trestání“ pak viz MUSIL, Jan. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica I/2010*. Nakladatelství Karolinum, 2010. s. 55-71. ISSN 0323-0619.

vyplnění dlouhodobého regulačního vaku je však aktuálně velmi podrobná úprava prakticky veškerých aspektů, které jsou s provozováním jednotlivých druhů hazardních her spojeny. Vymezení regulačních podmínek se navíc neomezuje jen na ZHH, ale celá řada z nich je nejen v prováděcích předpisech k tomuto zákonu, konkrétně v Technické či Reportovací vyhlášce, ale i v dalších zákonných předpisech. Úprava provozování hazardních her je tak tvořena komplexním souborem podmínek majících svůj původ v nejrůznějších pramenech práva, z nichž bohužel některé ani za prameny práva *stricto sensu* považovat nelze, ale i přesto jsou povinnosti v nich obsažené vymáhány stejným způsobem. Výkon správního trestání ve vztahu k legálně provozovaným hazardním hrám, je touto hyperregulací nesporně ovlivněn. Množství uložených povinností se totiž zcela přirozeně promítá do množství potenciálních porušení, kterých se provozovatelé mohou při provozování hazardních her dopustit. Tuto skutečnost jsem se snažil názorně ukázat v rámci kapitoly 3 této práce, ve které jsem u každého jednotlivého druhu hazardní hry, resp. u typu herního prostředí, vymezil oblasti, ve kterých může potenciálně docházet k porušení hmotněprávních povinností. Výčet regulačních podmínek vztahujících se k jednotlivým druhům hazardních her, resp. k prostředím, v jejichž rámci mohou být tyto druhy hazardních her provozovány, je dle mého názoru důkazem o tom, že z pohledu aplikace norem správního trestání prakticky každý druh hazardní hry vykazuje, vedle možného porušení obecných regulačních podmínek, také specifické oblasti, v nichž může docházet k porušování pravidel, která jsou mnohdy jedinečná pro vybraný druh hazardní hry či herní prostředí. Za jeden z rozhodujících faktorů z pohledu možného rizika porušování regulačních podmínek, považuji atraktivitu příslušného druhu hazardní hry, vyjádřenou zejména možností dosažení vysokých výher a rovněž i mírou pravděpodobnosti jejich dosažení. V tomto ohledu provedená analýza jednotlivých druhů hazardních her ukazuje, že čím méně jsou hazardní hry atraktivní pro sázející, tím méně se vyskytuje situací, při nichž může teoreticky dojít k porušení pravidel při jejich provozování (např. totalizátorové hry či bingo). Na druhou stranu však v této oblasti neplatí zcela bezvýhradně přímá úměra v tom smyslu, že čím vyšších výher je možné v rámci daného druhu hazardní hry dosáhnout, tím více rizikových oblastí existuje z pohledu možného porušení podmínek provozování (viz např. provozování číselných loterií).

Stejně tak je z pohledu možného porušování regulačních povinností zcela irelevantní rizikovost jednotlivých druhů hazardních her ve vztahu k možnému vzniku patologického hráčství a dalších negativních dopadů s ním spojených na společnost. V návaznosti na provedenou analýzu jednotlivých druhů hazardních her a typů herních prostředí jsem toho

názoru, že např. riziko porušení zákazu účasti osob mladších 18 let na hazardních hrách je v konečném důsledku vyšší u společensky akceptovaných loterií, než v případě negativně vnímaných technických her. Samotná praxe v rámci výkonu správního dozoru a navazujícího správního trestání však ukazuje, že společenské vnímání jednotlivých druhů hazardních her se promítá i do pozornosti, kterou dozorčí orgány těmto druhům věnují, kdy ve vztahu k provozování technických her provedly orgány celní správy za mnou sledované období celkem o 1302 kontrol více než v případě provozování loterií (kap. 5.4.1). Právě toto rozdílné vnímání hazardních her však může vést v případě společensky „neškodných“ druhů hazardních her (typicky loterií, tombol či kursových sázek) k podceňování významu porušování regulačních povinností, resp. k přeceňování významu jakýchkoliv i ryze formalistických porušení regulačních povinností v případě druhů hazardních her, které jsou společnostmi naopak vnímány velmi negativně (zejm. technické hry).

Přes nesporný význam správního postihu nelegálního hazardu, je to právě oblast správního trestání v rámci řádně povolených hazardních her, kde bylo možné podrobněji analyzovat nejen naplňování základních principů a institutů správního práva trestního v rámci hazardních her, ale i to, jakým způsobem je výkon správního trestání ovlivněn celospolečenským vnímáním hazardních her. Odpověď na tyto otázky jsem stejně jako v případě nelegálně provozovaných hazardních her hledal zejména v rozhodovací praxi orgánů celní správy či MF či navazující judikatuře správních soudů. V návaznosti na takto provedenou analýzu jsem pak identifikoval určité oblasti, ve kterých spatřuji nedostatky ve vztahu k obecným principům správního práva trestního, které významně ovlivňují způsob, jakým je aplikováno správní trestání ve vztahu k legálně provozovaným hazardním hrám.

První problematickou skutečností, která významně zasahuje do aplikace správního trestání ve vztahu k provozování hazardních her, je dotváření regulačních podmínek skrze výkladová stanoviska GŘC nebo MF. Konkrétně mám pak na mysli zejména výkladová stanoviska MF a GŘC k otázkám spojeným s provozováním živé hry v kasinu a dále stanovisko MF týkající se podmínek poskytování bonusů a dalších výhod spojených s účastí na hazardních hrách. V prvním z těchto případů vydalo MF a následně i GŘC výkladová stanoviska týkající se výkladu pojmu „hlavní činnost“ ve vztahu k provozování živé hry v kasinu a následně také stanoviska týkající se zajištění provozování živé hry na minimálně 3 hracích stolech po celou provozní dobu kasina. Tato výkladová stanoviska se promítla do rozhodovací praxe orgánů celní správy v rámci správního trestání zejména v souvislosti s počtem personálu, který musí být přítomen v kasinu, aby byl schopen zajistit naplnění

povinností stanovených v § 68 odst. 4 ZHH, resp. v příslušné podmínce základního povolení, která požaduje provozovat živou hru na započitatelných hracích stolech bezodkladně a současně. Dle názoru vyjádřeného v Stanovisku GŘC k optimalizaci živé hry vyplývá, že z pohledu orgánů celní správy jsou výše uvedené regulační povinnosti spojené s provozováním živé hry splněny pouze v případě, když u každého započitatelného hracího stolu živé hry je po celou provozní dobu kasina přítomen jeden krupiér. Právě ve světle tohoto stanoviska pak orgány celní správy posuzují i konkrétní případy zajištění provozování živé hry v kasinech. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 68 odst. 4 ZHH ukládá provozovatelům pouze povinnost zajistit provozování živé hry na 3 hracích stolech po celou provozní dobu kasina, avšak ponechává plně na provozovateli, aby si zvolil způsob, jakým bude tato podmínka zajištěna, je zřejmé, že uvedený výklad GŘC postrádá jakoukoliv oporu v rámci příslušného ustanovení ZHH. Jak vyplývá z provedené analýzy rozhodovací praxe orgánů celní správy v této oblasti, tak i přes tuto skutečnost orgány celní správy přistupují k uplatnění správně-trestní odpovědnosti provozovatele živé hry vždy, pokud se v rámci kasina nachází méně zaměstnanců, než kolik je započitatelných hracích stolů živé hry. Orgány celní správy zpravidla pak zcela přehlížejí skutečnost, že provozovatel přijal taková opatření, která umožňují zajistit dodržování povinnosti dle § 68 odst. 4 ZHH i jiným způsobem, a to za využití vhodných druhů živé hry a odpovídajícího počtu personálu, kdy jeden krupiér je schopen obsloužit i více hracích stolů živé hry současně. Na místo toho však orgány celní správy dogmaticky aplikují závěry z uvedeného stanoviska GŘC a za jeho nerespektování ukládají poměrně vysoké pokuty. Posouzení každé jednotlivé formy optimalizace provozování živé hry přitom musí záviset na objektivním posouzení všech relevantních skutečností, tj. zejména počtu personálu vzhledem k počtu započitatelných hracích stolů, rozmístění hracích stolů v rámci kasina, reálnému zajištění obsluhy více hracích stolů současně apod. V situaci, kdy orgány celní správy tato kritéria nijak neposuzují, popř. bez jakékoliv opory v textu ZHH podřazují pod ustanovení § 68 odst. 4 ZHH další okolnosti rozhodné pro zajištění provozování živé hry (např. atraktivita živé hry či plynulost a nepřerušovanost živé hry), je pak nutné se zabývat otázkou, do jaké míry je výkon správního trestání v tomto směru stále ještě v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege*. Z pohledu tohoto jednoho ze základních principů správního trestání považují takovýto výkon správního trestání zcela nepřijatelný, neboť na základě výkladového stanoviska správního orgánu dochází k umělému rozšiřování regulačních podmínek, avšak bez náležité opory v rámci textu příslušného zákonného ustanovení. Skutečnost, že výklad GŘC obsažený v citovaném stanovisku nepředstavuje dostatečný základ pro uplatnění správně-trestní odpovědnosti vůči provozovateli pak lze

dovodit i z aktuální judikatury správních soudů, které ani v jednom z projednávaných případů nepotvrdily správnost takového závěru.

Obdobným příkladem dotváření regulačních pravidel skrze výkladová stanoviska správních orgánů, které má bezprostřední přesah i do výkonu správního trestání, je regulace tzv. bonusů na základě Stanoviska o bonusech. Prostřednictvím tohoto stanoviska MF vyjádřilo mimo jiné názor, dle něžž definici nepeněžitého vkladu či sázky dle § 7 odst. 4 ZHH naplňuje každé plnění poskytované provozovatelem hráči (např. bonusové body) a které je účelově vázané na použití v rámci samotné hry. MF pak při posuzování bonusových či věrnostních programů používaných provozovateli internetových her subsumovalo případné porušení tohoto názoru pod související hazardní přestupek dle § 123 odst. 1 písm. h) ZHH. I v tomto případě se dle mého názoru jedná o významně extenzivní výklad uvedeného ustanovení, jehož primárním účelem je přitom zamezit hráči v možnosti vkládat pod vlivem herní vášně do hazardních her nejrůznější hmotný majetek.

Jakkoliv rozumím potřebě obou těchto úřadů přistupovat k vydání výkladových stanovisek s účelem nastínit možný výklad mnohdy velmi neurčitých právních pojmů jako např. „hlavní činnost“ nebo „nepeněžitý vklad nebo sázka“, jsem přesvědčen, že v obou uvedených případech šly správní orgány mnohem dál. Zmíněná stanoviska totiž dle mého názoru představují určitou formu umělého dotváření regulačních podmínek provozování hazardních her, kdy se správní orgán někdy až účelovou interpretací snaží regulovat oblasti provozování hazardních her, které samotný ZHH nijak neupravuje. Takto vytvořené regulační podmínky jsou následně vynucovány prostřednictvím správního trestání, kdy dochází k subsumování jednání, která odporují regulačním představám správních orgánů pod významově nejbližší ustanovení ZHH. V tomto směru tak dle mého názoru dochází k porušení principu *nullum crimen sine lege*, kdy se rozhodnutí o naplnění skutkové podstaty spíše než o skutečný význam příslušných ustanovení ZHH opírá o obsah právně nezávazných stanovisek správních orgánů.

Druhou problematickou oblastí aplikace správního trestání v rámci regulace provozování hazardních her je skutečnost, že správní orgán příslušný k vydávání základních povolení k provozování jednotlivých druhů hazardních her často promítá do podmínek v tomto základním povolení i regulační podmínky, které samy o sobě vyplývají přímo z konkrétních ustanovení ZHH. Ačkoliv to na první pohled nemusí být zřejmé, tak tyto duplicitní podmínky mají poměrně významné dopady do aplikace správního trestání. Význam

těchto dopadů je nejlépe patrný zejména v situacích, kdy provozovatel svým jednáním poruší regulační povinnost, která je uvedena jak v ZHH, tak právě v základním povolení či ve schváleném herním plánu. V daném případě se tak správní orgán musí zabývat situací, kdy provozovatel svým jednáním naplnil nejen skutkovou podstatu zvláštního hazardního přestupku odpovídajícího porušené zákonné povinnosti, ale také obecného hazardního přestupku spočívajícího v porušení podmínek řádného provozování příslušné hazardní hry stanovených v základním povolení či ve schváleném herním plánu. Správné posouzení tohoto zdánlivého souběhu je pak rozhodující z pohledu horní hranice pokuty, kterou lze za takové protiprávní jednání uložit. Dle mého názoru by každé jednání porušující regulační povinnost mělo být posuzováno primárně jako porušení povinností dle příslušných ustanovení ZHH. Pouze v případech, kdy se skutečně jedná o povinnost stanovenou toliko na základě podmínek provozování v rámci základního povolení nebo v rámci schváleného herního plánu, by mělo dojít k uplatnění správně-trestní odpovědnosti s ohledem na naplnění výše uvedeného obecného hazardního přestupku. V opačném případě by se správní orgán v případech, kdy za zvláštní hazardní přestupek lze uložit pokutu s horní hranicí nižší než 50 milionů Kč, dopustil porušení obecného principu *nulla poena sine lege*, neboť by při ukládání trestu za porušení příslušné regulační povinnosti ukládal pokutu s ohledem na horní hranici stanovenou nikoliv zákonem, nýbrž na základě rozhodnutí správního orgánu. Jakkoliv judikatura některých správních soudů zastává opačný názor, jsem přesvědčen o tom, že tento postup by měl být aplikován i v případech, kdy MF v rámci základního povolení k některé z internetových her stanovuje identické podmínky, které vyplývají pro daný druh hazardní hry provozované ve fyzickém prostředí přímo ze ZHH, a to i přes obecné ustanovení § 73 odst. 1 ZHH, které zajišťuje aplikovatelnost těchto podmínek na internetové hry *ex lege*. I přesto, že chápu postup MF, že v určitých případech považuje za vhodné určitou povinnost vyplývající ze ZHH uvést i do základního povolení či do herního plánu, a to např. s ohledem na zvýšení právní jistoty na straně provozovatele při samotném provozování hazardní hry nebo s ohledem na zvýšení informovanosti hráčů ohledně jejich práv či podmínek účasti na hazardních hrách, je pak na orgánu příslušném k projednávání hazardních přestupků, aby nepřistoupil na takovéto umělé navyšování horních hranic pokut, které lze za konkrétní porušení hmotněprávních povinností uložit.

Je nezpochybnitelné, že v rámci jakékoliv regulované činnosti tvoří postup správních orgánů významnou složku výkonu správního trestání. Oblast provozování hazardních her v tomto směru není výjimkou. Samotný postup příslušných orgánů v rámci aplikace správního

trestání v této oblasti pak nejlépe vystihuje označení „automatizované pojetí výkonu správního trestání“. Toto označení používám z toho důvodu, že postup správních orgánů v rámci projednávání hazardních přestupků je velmi úzce spjat s výstupy z výkonu správního dozoru, a to konkrétně s kontrolními zjištěními, která jsou součástí protokolu o kontrole. Na tomto místě považuji za důležité upozornit, že nemám nijak v úmyslu zpochybňovat význam skutečností tvořící obsah těchto kontrolních zjištění, které jsou zcela legitimně základem pro vymezení skutkového stavu daného případu. V návaznosti na provedenou analýzu rozhodovací praxe orgánů celní správy a MF jsem však dospěl k závěru, že v rámci správních řízení týkajících se hazardních přestupků je těmto výstupům přikládána zvláštní důkazní moc, a to v takové intenzitě, že mnohdy dochází až ke zpochybnění zásady volného hodnocení důkazů. V rámci posuzovaných případů pak orgány celní správy, stejně jako donedávna i MF, zpravidla považovaly kontrolní zjištění obsažená v protokole o kontrole týkající se podezření na naplnění skutkové podstaty některého z hazardních přestupků za dostatečné podklady pro rozhodnutí o vině a o uložení příslušné sankce. Takový přístup však dle mého názoru vede k velmi nebezpečné paušalizaci posuzování určitých hazardních přestupků, kdy příslušný správní orgán posuzuje celou věc pouze skrze optiku vytvořenou na základě provedené kontroly a nezohledňuje všechny relevantní okolnosti spojené s daným případem. Samozřejmě nijak nezpochybňuji, že samotná správní řízení o hazardních přestupcích jsou správními řízeními navazujícími na provedenou kontrolu dle kontrolního řádu a nabízí se tedy možnost využít v souladu s ustanovením § 81 PřesZ kontrolní zjištění jako jediný podklad pro rozhodnutí o přestupku. Na druhé straně ale osobně vnímám postup dle ustanovení § 81 PřesZ jako možnou variantu postupu správního orgánu pro případy, kdy je skutkový základ zjištěný v rámci kontroly natolik jednoznačný a nepochybný, že v konečném důsledku ani neumožňuje správnímu orgánu postupovat jinak, než rozhodnout o vině obviněného a uložit příslušnou sankci. Příkladem takovýchto situací může být např. kontrolní zjištění týkající se nelegálně provozovaných hazardních her, kdy je takovýto postup zcela na místě nejen s ohledem na poměrně snadno prokazatelný skutkový stav věci vzhledem k objektivním skutečnostem jako je absence příslušného povolení a kdy je zároveň nutné dát do popředí i požadavek na co možná nejrychlejší postup správních orgánů v zájmu efektivity postihu nelegálního hazardu. Rozhodovací praxe správních orgánů ve věci hazardních přestupků však svědčí o tom, že uvedený postup je spíše zcela běžnou rutinou, a to i v rámci hazardních přestupků spojených s legálně provozovanými hazardními hrami. Tento zautomatizovaný postup správních orgánů mnohdy až alibisticky opírány právě o text ustanovení § 81 PřesZ se významným způsobem promítá do celého průběhu správního řízení, kdy se správní orgány velmi často dostávají do

role obhájců kontrolních zjištění a způsobů, jakými byly opatřeny a mnohdy bezdůvodně odmítají provedení úkonů či navrhovaných důkazů, které by mohly tato zjištění zpochybnit. V tomto ohledu tak považuji za nutné, aby příslušné správní orgány respektovaly judikaturu správních soudů potvrzující, že protokol o kontrole a kontrolní zjištění v něm obsažená nemohou samy o sobě nahradit dokazování prováděné správním orgánem dle správního řádu.

Oblastí, ve které se patrně nejvíc projevuje negativní celospolečenské vnímání hazardních her, je posuzování naplnění některých formálních znaků skutkových podstat hazardních přestupků a rovněž i posuzování jejich znaku materiálního. Ve vztahu k formálním znakům mám na mysli především posuzování možných liberačních důvodů v rámci subjektivní stránky hazardních přestupků. Pokud jde o subjektivní stránku hazardních přestupků, pak je nutné vzít v potaz, že historicky se jednalo o patrně jediný druh správních deliktů, u kterých byla odpovědnost právnických osob za tyto delikty vymezena jako absolutní objektivní odpovědnost, tj. bez možnosti jakékoliv liberace na straně pachatele. Nová zákonná úprava provozování hazardních her již liberační důvod zmírňující objektivní odpovědnost právnických osob za hazardní přestupky do svých ustanovení inkorporovala, aby byl následně tento institut aplikován z titulu obecné úpravy v rámci PřesZ. Ze stávající úpravy je tak zřejmé, že zejména provozovatelé hazardních her se mohou vyvinít ze spáchání hazardního přestupku tím, že prokážou, že vynaložili veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránili. V rámci své práce jsem posoudil toto teoretické východisko s rozhodovací praxí příslušných správních orgánů, přičemž ani v jednom z posuzovaných případů správní orgány nezohlednily argumenty provozovatelů, kteří se snažili v rámci správních řízení na existenci liberačních důvodů poukázat. Správní orgány v tomto ohledu kategoricky odmítaly jakákoliv preventivní opatření ze strany provozovatele, jejichž cílem bylo porušení regulačních povinností účinně předcházet, stejně jako i odkazy na jakákoliv smluvní ujednání, jejichž prostřednictvím se provozovatelé snažili přenést odpovědnost za hazardní přestupky na jiné subjekty. Jakkoliv by šlo s takovým postupem příslušných orgánů v obecné rovině souhlasit, jelikož liberaci je nutné vnímat jako institut, který by měl být aplikován jen ve výjimečných případech, vyskytly se v rámci jednotlivých správních řízení situace, které si dle mého názoru žádaly mnohem větší pozornost ze strany správních orgánů, než která jim byla ve skutečnosti věnována. Je to právě toto apriorní přehlížení de facto jakýchkoliv opatření, která provozovatel hazardní hry přijal ve snaze zabránit porušení regulačních povinností, které mne vede k závěru, že objektivní odpovědnost provozovatelů hazardních her je v rámci výkonu správního trestání fakticky stále aplikována jako

odpovědnost absolutně objektivní. Pochopitelně nelze vyloučit, že v budoucnu naleznou orgány celní správy odvahu posuzovat objektivně ekonomickou i faktickou náročnost přijatých preventivních opatření, nicméně dosavadní rozhodovací praxe potvrzuje, že využití institutu liberace je v oblasti správního trestání v rámci provozování hazardních her prakticky nereálné.

Pokud jde o posuzování společenské nebezpečnosti konkrétních jednání porušujících hmotněprávní povinnosti, tj. materiálního znaku skutkových podstat hazardních přestupků, pak příslušné orgány zaujímají k této otázce podobný přístup jako k otázce liberace. I zde jsem se v rámci analýzy rozhodovací praxe orgánů celní správy a MF setkal s jistou mírou zdrženlivosti, pokud jde o přihlížení k materiálnímu znaku skutkové podstaty jako ke skutečnosti, která je rozhodující pro posouzení, zda určité protiprávní jednání může být považováno za hazardní přestupek či nikoliv. Zejména v případě hazardních přestupků projednávaných orgány celní správy jsem zaznamenal, že přístup těchto orgánů ve vztahu k posuzování společenské škodlivosti protiprávního jednání téměř hraničí s postupem, který právní teorii označuje jako automatický materiální znak. Orgány celní správy prakticky ve všech svých rozhodnutích, ve kterých byla účastníkem řízení vznesena otázka na posouzení společenské škodlivosti projednávaného protiprávního jednání, zastávaly názor, že tento materiální znak je přítomen vždy, pokud jsou splněny formální znaky skutkové podstaty příslušného hazardního přestupku. S tímto pojetím mohu i přes jeho částečnou oporu v judikatuře jen obtížně souhlasit, neboť se v tomto směru shodují s tou částí právní teorie, která považuje materiální znak za určitý korektiv zajišťující, že k uplatnění správně-trestní odpovědnosti bude docházet jen skutečně v případech, kdy je nezbytné a účelné. V rámci vysokého počtu hazardních přestupků a také značného množství způsobů, jakými je možné se dopustit jednání, které naplní formální znaky jejich skutkových podstat, prokazují v rámci své práce, že mohou velmi snadno nastat situace, ve kterých se společenská nebezpečnost takového jednání vůbec nevyskytuje. A právě v případech, kdy je společenská nebezpečnost určitého formálně protiprávního jednání natolik nízká, že z faktického hlediska nemohlo vůbec ani dojít k ohrožení či porušení zájmu chráněného zákonem, by se měly příslušné orgány zabývat tím, jestli je nutné v takovém případě přistoupit k uplatnění správně-trestní odpovědnosti. Tento můj závěr ostatně potvrzuje i rozhodovací praxe MF, které ve svých rozhodnutích na rozdíl od orgánů celní správy dokázalo vyhodnotit materiální znak skutkové podstaty tak, že s ohledem na nízkou společenskou škodlivost příslušného jednání nezahájilo správní řízení ve věci příslušného hazardního přestupku. Již toto, bohužel velmi ojedinělé,

rozhodnutí MF mne utvrzuje v tom, že materiální znak je i v případě hazardních přestupků zcela relevantní veličinou, která musí být správními orgány brána vždy v potaz, a to nejen pokud jde o stanovení výše sankce, ale rovněž i v případě samotného uplatnění správně-trestní odpovědnosti.

Stejně jako v případě správního postihu nelegálního hazardu, tak i v případě uplatnění správně-trestní odpovědnosti v rámci legálně provozovaných hazardních her využívají příslušné správní orgány a následně i správní soudy k podpoře svých závěrů argumentaci založenou na negativních sociálně patologických jevech spojených s provozováním hazardních her, resp. s účastí na nich. Použití takovéto argumentace ve vztahu k odůvodnění meritorního rozhodnutí či uložení sankce může mít pochopitelně svou relevanci, a to např. v případě hazardních přestupků spočívajících v neumožnění nastavení sebeomezujících opatření či v neprovádění povinné registrace účastníků. Na druhou stranu se však tato forma argumentace zaměřuje spíše na obecné odůvodnění přísných regulačních podmínek a v rámci správního trestání provozování povolených hazardních her je tak dle mého názoru velmi často nepatřičná a vzhledem k předmětu řízení mnohdy i zcela irelevantní. Jako příklad mohu použít např. argumentaci orgánů celní správy ve vztahu ke správnímu postihu vnějšího vzhledu herních prostorů či optimalizace provozování živé hry, kdy správní orgány a následně i správní soudy obhajují svá rozhodnutí právě obecnou deklarací o potřebě snížení dostupnosti hazardních her a tím i ke snížení patologických jevů s nimi spojených dopadajících na celou společnost. Takovéto obecné deklarace pak spíše považuji za určité promítnutí celospolečenského názoru na hazardní hry, od kterých by se ale měl jak správní orgán, tak správní soud zcela oprostít. V opačném případě by se totiž pomalu začal smazávat rozdíl mezi provozovatelem hazardních her, který splňuje mnohdy velmi přísné regulační podmínky, a to včetně těch, které mají účinně omezovat škodlivé dopady spojené s nadměrnou účastí na hazardních hrách, a provozovatelem nelegálním, který nerespektuje jakoukoliv regulaci a vystavuje tak hráče a celou společnost mnohonásobně závažnějším dopadům. Bohužel již nyní jsme v některých případech svědky tohoto obdobného zacházení, a to např. v případě, kterému se v této práci také podrobněji věnuji, kdy orgán celní správy uloží správní trest propadnutí věci jak ve vztahu k nelegálnímu hernímu zařízení, tak ve vztahu k legálně provozovanému hernímu zařízení, které se po časově omezenou dobu nachází v herním prostoru, ve kterém není povoleno, ale které bylo zcela prokazatelně zabezpečeno před možným spuštěním (kap. 5.5.3). Za situace, kdy uložení tohoto trestu je potvrzeno i ze strany správního soudu s odůvodněním týkajícím se právě rozšířenosti technických her a jejich dopadů na počet

patologických hráčů, se domnívám, že toto je naprosto zjevný příklad toho, kdy správní orgány a soudy využívají společenské vnímání hazardních her k odůvodnění i zjevně nepřiměřených sankcí vůči legálním provozovatelům. O obecné platnosti tohoto závěru pak dále svědčí i to, že uvedená argumentace je bez zjevného důvodu obsažena téměř ve všech relevantních správních či soudních rozhodnutích ve věci hazardních přestupků.

8.3. Budoucí směr - cesta od postihu k prevenci a nápravě

Závěrem mi nezbývá než alespoň v obecné rovině zodpovědět otázku, jakým směrem by se mělo ubírat správní trestání v oblasti provozování hazardních her v rámci ČR. Odpověď i na tuto otázku musím rozdělit na část věnovanou správnímu postihu nelegálního hazardu a na část týkající se správního trestání v rámci legálně provozovaných hazardních her. Ve vztahu k nelegálnímu hazardu vycházím ze skutečnosti, že správní trestání v této oblasti je prakticky nikdy nekončícím závodem, ve kterém bude nelegální provozovatel vždy o kousek před příslušnými správními orgány. Uplatnění správního trestání vůči provozovatelům nelegálních hazardních her pak velmi často naráží na praktické problémy, a to zejména stran faktické vymahatelnosti uložených sankcí. V tomto směru je tak nutné kvitovat alternativní formy eliminace této činnosti, a to ať už skrze uplatnění správě-trestní odpovědnosti vůči subjektům, které se na této činnosti podílejí či z ní mají více či méně bezprostřední hospodářský prospěch, nebo skrze uplatnění různých nápravných prostředků. Na otázku efektivity omezování nelegálního hazardu je však nutné nahlížet také regulační optikou. V tomto směru nemám na mysli pouze možné zákonné úpravy *de lege ferenda* v rámci tuzemského či unijního práva, které zmiňuji v rámci své práce. Spíše se jedná o vytvoření takových regulačních podmínek pro provozování hazardních her, které umožní vytvoření fungující legální trhu s hazardními hrami, jenž by byl schopen uspokojit poptávku hráčů, kteří tak již nebudou mít jakoukoliv potřebu vyhledávat služby provozovatelů nelegálních hazardních her. V tomto směru ale samozřejmě nemůže za žádných okolností dojít k naprostému rozvolnění pravidel pro provozování hazardních her, které vzhledem k požadavkům na ochranu veřejnosti před negativními dopady spojenými s nadměrnou účastí na těchto hrách musí podléhat velmi přísné regulaci. Mé myšlenky v tomto směru spíš směřují k nastavení takových podmínek provozování, které budou mít oporu v poznatcích z reálného provozování hazardních her, aby se nejednalo toliko o laboratorní regulaci, která však bude v praxi zcela neaplikovatelná. Obecně by mělo být cílem každé veřejnoprávní regulace podřadit pod svá pravidla co možná největší okruh subjektů vykonávajících danou činnost a

právě smysluplná a realizovatelná pravidla mohou významným způsobem přispět k vytvoření fungujícího legálního trhu, který povede k přirozené eliminaci nelegálního hazardu.

V případě správního trestání vztahujícího se k postihu protiprávních jednání v rámci provozování hazardních her na základě řádných povolení by dle mého názoru mělo dojít především k zásadní změně kurzu, a to směrem k tomu, aby příslušné správní orgány směřovaly výkon správního trestání v této oblasti mnohem více k nápravě případných nedostatků při plnění hmotněprávních povinností než k pouhému automatickému postihu. Samotný postih by se přitom v rámci správního trestání měl uplatňovat až subsidiárně, nikoliv jako primární nástroj zajištění respektování regulačních povinností.⁶²²

Jako první krok k uvedené změně kurzu by orgány celní správy měly přehodnotit svůj dosavadní postoj k ukládání nejmírnějšího správního trestu napomenutí či používání alternativ k potrestání, tj. zejména upuštění od uložení správního trestu. Mohu pochopitelně pouze nepodloženě spekulovat o důvodech, které orgány celní správy vedly k tomu, že v rámci své činnosti tyto instituty doposud neaplikoval. Nicméně vzhledem k pozornosti, která je ze strany těchto správních orgánů věnována právě společensky negativně vnímaným druhům hazardních her, a to ať už v rámci výkonu správního dozoru, tak v rámci následného výkonu správního trestání, je možné poměrně snadno dojít k závěru, že se do tohoto postupu promítají právě dlouhodobě negativní společenské názory na provozování technických a živých her provozovaných v hernách a kasinech. Ve světle těchto názorů jsou pak orgány celní správy patrně motivovány k tomu, aby postupovaly co možná nejpřísněji vůči provozovatelům těchto hazardních her ve fyzickém prostředí a přistupovaly k ukládání pokut za jakákoliv porušení regulačních povinností. Z mého pohledu přitom ani správní trest napomenutí, ani rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, nepředstavují žádný projev přehnané benevolence vůči protiprávnímu jednání. Jedná se spíše právě o projev snahy k nápravě, kdy v případech odůvodněných jejich extrémně nízkou společenskou škodlivostí správní orgán dává pachateli určitou druhou šanci, aby se z odhaleného nedostatku na své straně poučil a přijal opatření k nápravě. V tomto směru je pak otázkou, jakým způsobem budou orgány celní správy přistupovat při výkonu správního trestání ve vztahu k provozování internetových her, ke kterému jsou nově příslušné na místo MF, tj. zda-li budou pokračovat v linii nastavené právě MF a budou přistupovat k aplikaci správního trestání v této oblasti s mnohem více nápravným přístupem, nebo naopak dojde k promítnutí ryze sankčního přístupu aplikovaného v rámci

⁶²² Viz RICHARD, Pomahač. Proměna přestupkového práva. *Právní rozhledy*. 2017, (15.-16.). ISSN 1210-6410.

správního postihu v rámci hazardních her provozovaných ve fyzickém prostředí.

Dalším takovým krokem směrem k posílení nápravné funkce správního trestání by mohlo být podrobnější posuzování základních znaků skutkových podstat hazardních přestupků, a to nejen z pohledu jejich naplnění, ale rovněž i z pohledu jejich „nenaplnění“. I pro tento krok platí výše uvedené závěry stran aplikace správního trestání ve vztahu k legálně provozovaným hazardním hrám ve fyzickém prostředí ze strany orgánů celní správy. Orgány celní správy totiž patrně ze stejných motivů mnohdy nevěnují jakoukoliv pozornost možným liberačním důvodům či marginální ba dokonce neexistující společenské škodlivosti protiprávního jednání a naplnění všech znaků skutkové podstaty dovozují již ze samotného faktu, že se pachatel dopustil protiprávního jednání v souvislosti s provozováním hazardních her. Dokud nedojde k odstranění tohoto zjednodušujícího přístupu, lze jen velmi obtížně očekávat, že bude ve správním trestání v rámci provozování hazardních her dosaženo optimálního rovnovážného stavu mezi jeho nápravnou a sankční funkcí.

Jak jsem již výše opakovaně uvedl, jsem toho názoru, že provozování hazardních her by mělo být s ohledem na nepopíratelná rizika spojená s nadměrnou či nijak nekontrolovanou účastí na těchto hrách předmětem přísné veřejnoprávní regulace. Je pak zcela přirozené, že se tato přísnost co do regulačních podmínek výkonu této činnosti promítá i do přísného výkonu správního trestání za porušení těchto podmínek. Na druhou stranu by správní orgány příslušné k výkonu správního dozoru měly i v této tolik společensky kontroverzní oblasti za všech okolností respektovat obecné principy správního trestání. Pro naplnění těchto obecných principů v jejich plné šíři tak bude zejména zapotřebí přistupovat k výkonu správního trestání v této oblasti s větší mírou objektivity jako k běžné činnosti regulované předpisy veřejného práva, a nikoliv ji pouze posuzovat skrze možné negativní dopady této činnosti na společnost.

S ohledem na výše uvedené jsem toho názoru, že se mi podařilo naplnit cíle vymezené v úvodu této disertační práce, kdy jsem prostřednictvím této práce nabídl komplexní přehled nejen o samotné právní úpravě správního trestání v oblasti hazardních her, ale zejména i o faktickém výkonu této činnosti ze strany příslušných správních orgánů. Čtenářům jsem tak umožnil se seznámit se způsobem, jakým je správní trestání v této oblasti reálně aplikováno a rovněž i s problematickými skutečnostmi, které se v souvislosti s uplatňováním správně-trestní odpovědnosti v rámci provozování hazardních her vyskytují. Ačkoliv pochopitelně nemohu predikovat další vývoj v oblasti správního práva trestního ve vztahu k hazardním hrám, jsem toho názoru, že tato práce může posloužit jako zdroj podkladů a závěrů pro

případné odstranění výše popsaných nedostatků stávající právní úpravy této oblasti a přispět tak i k určité formě racionalizace přístupu k výkonu správního trestání aplikovaného ve vztahu k provozování hazardních her.

9. Seznam použité literatury a pramenů

9.1. Publikace a odborné články

- ARONOVITZ, Alberto M. *Cross-Border Gambling on the Internet: challenging national and international law : research conducted by the Swiss institute of comparative law*. Zürich: Schulthess, 2004. Publications de l'Institut suisse de droit comparé. 421 s. ISBN 3-7255-4768-8.
- BANKS, James. *Online Gambling and Crime : Causes, Controls and Controversies*. Ashgate Publishing, 2014. 182 s. ISBN 978-1-4724-1449-6.
- BELLIA, P.; BERMAN, P.; POST, D. (ed.). *Cyberlaw : Problems of Policy and Jurisprudence in the Information Age*. St. Paul : West Group, 2003. 704 s. ISBN 0-314-14412-9.
- BOHÁČ, Radim, ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Regulace online hazardních her v České republice – nový zákon z české i světové perspektivy*. Daně a finance. 2016, 4. 10-17. ISSN 1801-6006.
- BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1.
- CABOT A. Licensing. In CABOT A., PINDELL N (Ed.). *Regulating Internet Gaming*. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2013. 419 s. ISBN 978-1-939546-04-3
- CAFAGGI, Fabrizio, ed. *Enforcement of transnational regulation: ensuring compliance in a global world*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012. Private regulation. ISBN 978-1-78100-543-9.
- DARRACQ, Jean-Baptiste. *L'Etat et le jeu – Étude de droit français*. Aix-en-Provence: PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX MARSEILLE, 2008, s. 640. ISBN 978-2-7314-0595-8.
- DIXON, Martin. *Textbook on International Law*. 6th edition. New York: Oxford University press, 2007, ISBN 978-0199208180. s. 142-153.
- DRÁPAL, Jakub. Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. *Správní právo*. 2018, č. 7, s. 414 - 432. ISSN 0139-6005
- DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-790-4.
- DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vyd. Praha : Linde, 2006. 175 s. ISBN 80-7201-638-5
- ESCANDE, Matthieu. *Droit des jeux d'argent et de hasard – Les mutations de l'ordre public*. Paris: L'HARMATTAN, 2013. 547 s. ISBN 978-2-343-02219-2
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. 396 s. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. 335 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-652-1.
- GREGOR, Jan. *Neoprávněné provozování hazardní hry v aplikační praxi – přestupek nebo trestný čin?* In: COFOLA 2019 Část III. – Uzavřenost vs. interaktivita trestního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 120 - 138. ISBN 978-80-210-9390-4.

- GRYGAR, Tomáš. *Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě*. Právní rozhledy. 2017. ISSN 1210-6410
- GUNTER, Barrie. *Gambling Advertising: Nature, Effects and Regulation*. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2019, 200 s. ISBN 978-1-78769-924-3.
- HABERLING G. Internet gambling policy in Europe. In WILLIAMS R.J., WOOD R.T., PARKE J., (ED.). *Routledge International Handbook of Internet Gambling*. Abington: Routledge. ISBN 978-0-451-59443-1.
- HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: Beck, 2009. 837 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HORÁČEK, Michal. *Habitus hazardního hráče*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2012. ISBN 978-80-7422-187-3.
- HÖRNLE, Julia, Brigitte ZAMMIT. *Cross-border Online Gambling Law and Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, s. 301. ISBN 978-1-84980-682-4
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice: problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019. 384 s. ISBN 978-80-7502-351-3.
- JELÍNEK, Jiří, Katarína TEJNSKÁ, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Vladimír PELC, Jiří ŘÍHA a Vojtěch STEJSKAL. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 976 s. Student. ISBN 978-80-7502-236-3.
- KRAMÁŘ, Květoslav a Aleš HUŠÁK. *Herní právo*. Plzeň: Čeněk, 2006. 181 s. Právnícké učebnice. ISBN 80-86898-80-6.
- MALGORZATA Anna Carran, *Gambling Regulation and Vulnerability*, Cheltenham, 2018, s. 142, ISBN 978-1-78536-470-9.
- MATES, Pavel. *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne*. Správní právo, Praha, 2014, roč. 47, č. 1 – 2.
- MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. 239 s. ISBN 978-80-7400-680-7.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Vyd. 2. Praha: C.H. Beck, 2011. 276 s. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.
- MRAVČÍK, Viktor, Jakub ČERNÝ, Zuzana LEŠTINOVÁ, Pavla CHOMYNOVÁ, Kateřina GROHMANNOVÁ, Šárka LICEHAMMEROVÁ, Aleš ZIEGLER a Veronika KOCAREVOVÁ. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014. ISBN 978-80-7440-111-4.
- MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk ROUS, Pavla CHOMYNOVÁ, et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. Praha: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, 2019. ISBN 978-80-7440-229-6.
- MUSIL, Jan. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica I/2010*. Nakladatelství Karolinum, 2010. s. 55-71. ISSN 0323-0619.

- ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. 224 s. ISBN 978-80-87576-31-1.
- POBOŘILOVÁ, M. a ŘEHOLA, J. Správní trestání obcemi v oblasti loterií. *Moderní obec*, 2012, roč. 18, č. 2, s. 48-53. ISSN: 1211-0507.
- POBOŘILOVÁ, M. a ŘEHOLA, J. Správní trestání obcemi v oblasti loterií II. *Moderní obec*, 2012, roč. 18, č. 3, s. 18-23. ISSN: 1211-0507.
- POBOŘILOVÁ, M. a ULRICH, V. *Správní trestání v oblasti loterií a jiných podobných her se zaměřením na možnost správního trestání zahraničních provozovatelů*. Dny práva 2012. Část IV - Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání. Masarykova univerzita, Brno, 2013. ISBN 978-80-210-6319-8.
- POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012. Téma. 388 s. ISBN 978-80-87284-22-3.
- POLČÁK, Radim. *Právo informačních technologií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 640 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7598-045-8.
- POMAHAČ, Richard a Jakub HANDRLICA. *Evropské správní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckova skripta. 158 s. ISBN 978-80-7400-437-7.
- POMAHAČ, Richard. *Evropské veřejné právo*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 252 s. ISBN 978-80-7357-516-8.
- POMAHAČ, Richard. *Patnáct let inovovaného správního soudnictví - je čas na změnu?* Správní právo. 2018, 72-85. ISSN 0139-6005.
- POMAHAČ, Richard. *Proměna přestupkového práva*. Právní rozhledy. 2017, (15.-16.). ISSN 1210-6410.
- POMAHAČ, Richard, ed. *Veřejné a soukromé právo: (správní a trestní aspekty)*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2017. 248 s. ISBN 978-80-87975-64-0.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. 448 s. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.
- PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*, 2014, roč. 2014, 1-2., ISSN 0139-6005.
- RAJCHL, Jiří, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 461 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7552-646-5.
- RIGEL, Filip, Ondřej MORAVEC a Dana ONDREJOVÁ. *Reklamní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2018. 181 s. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-686-9.
- ROZEHNAL, Aleš. *Mediální právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 339 s. Monografie. ISBN 978-80-7380-382-7.
- ŘEHOLA, Jan. Právní úprava provozování sázkových her na internetu: Národní či nadnárodní řešení?. *Jurisprudence*. 2012, č. 3, s. 16-21. ISSN 1802-3843.
- ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Bitcoin, blockchain a hazardní hry: právní i praktické otázky spojené s využitím kryptoměn nejen v oblasti provozování hazardních her*. Daně a finance. 2018, , 9-16. ISSN 1801-6006.

- ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Přeshraniční regulace online hazardních her - kolize národních právních řádů při poskytování legálních online hazardních her*. Daně a finance. 2018, , 12-18. ISSN 1801-6006.
- ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Questions and challenges arising from law enforcement on the Internet: lessons learned from recent online gambling case law*, Daně a finance. 2017. roč. 25, č. 3, s. 36-43. ISSN 1801-6006.
- ŘEHOLA, Jan, ULRICH, Václav. *Veřejnoprávní regulace online hazardních her nejen z pohledu zákona o hazardních hrách - hlavní principy a zbývající otázky kolem nové regulace online hazardních her*. Daně a finance. 2016, , 99-105. ISSN 1801-6006.
- SALINKOVÁ, Alena. *Sankce v loterním právu*. In: COFOLA 2010 Část V. – Sankce. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1319 - 1328. ISBN 978-80-210-5151-5.
- SCHEUER, Jan. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. *Správní právo*. 2015, XLVIII(6), 334-348. ISSN 0139-6005.
- STAŠA, Josef. Hranice správní odpovědnosti. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 66 - 76. ISSN 0139-6005.
- STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. *Správní právo*. 2012, 45(5), 269-282. ISSN 0139-6005.
- VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2015. ISBN 978-80-7273-175-6.
- VESELÝ, Miroslav. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ - Práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her - Podle právního stavu k 1. 5. 2017*. Praha. Vydavatelství: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2017. ISBN: 978-80-87544-51-8 dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>
- VILA, Jean-Baptiste. *État et jeux d'argent: Les jeux sont-ils faits ?*. Paris: L'Harmattan, 2014. ISBN 978-2-343-03632-8.
- ZÁŘECKÝ, Pavel. K problematice správního trestání. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 50 – 57. ISSN 0139-6005

9.2. Seznam použitých internetových zdrojů

- HÖRNLE, Julia, LITTLER, Alan, TYSON, Gareth, PADUMADASA Eranjan, SCHMIDT-KESSEN, Maria José, IBOSIOLA, Damilola Isaac. *Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers*. Brussels. European Commission. 2018, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bac835f-2442-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>
- KOPECKÝ, Martin. Zvláštnosti dokazování v řízení o správních deliktech jako v řízení trestním. In: *Bratislavské právní forum 2015*. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 335 – 340. Sborník dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://www.lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/sprava/files/zborniky/4th%20Session.pdf

- POTĚŠIL, Lukáš. Dokazování a ústní jednání ve správním řízení. In: *Bratislavské právní forum 2015*. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 368 – 371. Sborník dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://www.lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/sprava/files/zborniky/4th%20Session.pdf
- RAUSTIALA, Kal. Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 2000. Volume 32. Issue 3. ISSN 0008-7254. Dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol32/iss3/2/>
- VAN ROMPUY, Ben. *The Odds of Match Fixing Facts & Figures on Integrity Risk of Certain Sport Bets* T.M.C. Asser Instituut/Vrije Universiteit Brussel, 2015. dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.asser.nl/media/2422/the-odds-of-matchfixing-report2015.pdf>.
- *Výkladové stanovisko k Úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulacemi se sportovními soutěžemi* dostupné na (online cit. 12.3.2021): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383f>
- *Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu (SEK(2011) 321) v konečném znění* ze dne 24.3.2011 dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0128>
- *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry /* COM/2012/0596 final*, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0596&from=EN>
- Tisková zpráva Evropské komise *Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services* ze dne 20.11.2013 dostupná na (online cit. 12.3.2021) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1101
- Tisková zpráva Evropské komise *Hazardní hry: Komise uzavírá řízení o nesplnění povinnosti a řešení stížností* ze dne 7.12.2017 dostupná na (online cit. 12.3.2021) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5109_cs.htm
- Speciální stavový kód HTTPS 451 – Nedostupné z právních důvodů, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://datatracker.ietf.org/doc/rfc7725/>
- *Mystery shopping studies*, ESOMAR Codes And Guidelines, dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://ana.esomar.org/documents/mystery-shopping-studies>

9.3. Seznam použitých právních předpisů

9.3.1. České právní předpisy včetně důvodových zpráv a sněmovních tisků

- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 188/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání).
- Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 202/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 64/1986 Sb., České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 208/2017 Sb., kterou se stanoví rozsah technických parametrů pro zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry, požadavků na ochranu a uchovávání herních a finančních dat a jejich technické parametry.

- Vyhláška č. 10/2019 Sb., o způsobu oznamování a zasílání informací a přenosu dat provozovatelem hazardních her, rozsahu přenášených dat a jiných technických parametrech přenosu dat
- OZV č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, v platném znění.
- OZV města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, dostupná na www.psp.cz.
- Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace, která je nedílnou součástí důvodové zprávy k zákonu č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, dostupná na www.psp.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 202/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dostupná na www.psp.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 188/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů, dostupná na www.psp.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dostupná na www.psp.cz.

9.3.2. Evropské a unijní předpisy

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.)
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Úmluva Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi z r. 2014.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2014/65/ ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/1675 ze dne 14. července 2016, kterým se směrnice (EU) 2015/849 Evropského parlamentu a Rady doplňuje o identifikaci vysoce rizikových třetích zemí se strategickými nedostatky.
- Směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/413 ze dne 11. března 2015 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu

- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, o usnadnění přeshraničního vymáhání právních předpisů v oblasti bezpečnosti silničního provozu ze dne 19. března 2008 /* KOM/2008/0151 konečném znění - COD 2008/0062 */.
- Sdělení Evropské komise č. 2017/C 18/02 - Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování ze dne 19.1.2017
- Doporučení Evropské komise č. 2014/478/EU, o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami
- Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. prosince 2008 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o usnadnění přeshraničního vymáhání právních předpisů v oblasti bezpečnosti silničního provozu (KOM(2008)0151 – C6-0149/2008 – 2008/0062(COD))
- Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu (SEK(2011) 321) v konečném znění“ ze dne 24.března 2011

9.3.3. Zahraniční právní předpisy

- Zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 4002/2011 ze dne 11.8.2011 (řecký zákon o hazardních hrách)
- Zákon Strafgesetzbuch (StGB) ze dne 15.5.1871 (německý trestní zákon)
- Zákon (Narodne novine' br. 87/09, 35/13, 158/13, 41/14, 143/14) zakon o igrama na sreću (chorvatský zákon o hazardních hrách)
- Zákon Dz. U. 2009 Nr 201 poz. 1540 ustawa z dnia 19.listopada 2009 o grach hazardowych (polský zákon o hazardních hrách)
- Zákon č. 2010-476 ze dne 12.května 2010 (francouzský zákon o internetových hrách)
- Zákon Code monétaire et financier (francouzský peněžní a finanční zákon)
- Zákon č. 27/95 z dne 19.5.1995 o igrah na srečo (slovinský zákon o hazardních hrách)
- Zákon č. 183 Elektronisko sakaru likums ze dne 28.10.2004 (lotyšský zákon o elektronických komunikacích)
- Vyhláška ze dne 27.3.2015 portant approbation du cahier des charges applicable aux opérateurs de jeux en ligne (francouzská vyhláška o přijetí podmínek provozování pro provozovatele internetových her)
- Vyhláška č. 47 ze dne 18. března 2013 Regolamento recante disciplina delle scommesse a distanza a quota fissa con interazione diretta fra giocatori (vyhláška upravující internetové kurzové sázky založené na přímé interakci mezi hráči)

9.4. Judikatura evropských a českých soudů a rozhodovací praxe MF, GŘC a dalších správních orgánů

9.4.1. České soudy

- Nález ÚS ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02
- Nález ÚS ze dne 22.4.2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06

- Nález ÚS ze dne 14.6.2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10
- Nález ÚS ze dne 7.9.2011, sp. zn. Pl ÚS 56/10
- Nález ÚS ze dne 27.9.2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11
- Nález ÚS ze dne 9.9.2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13
- Nález ÚS ze dne 14.2.2017, sp. zn. Pl.ÚS 28/16
- Nález ÚS ze dne 7.4.2020, sp.zn. Pl. ÚS 41/18
- Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2004, čj. 3 As 3/2003-38.
- Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004-48.
- Rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44.
- Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, čj. 1 Afs 121/2005-71
- Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53
- Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 4 As 28/2006-65
- Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135
- Rozsudek NSS ze dne 16.1. 2007, čj. 2 As 19/2006-89
- Rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2007, čj. 9 As 40/2007-61
- Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 48/2008-72
- Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328
- Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008 – 46
- Rozsudek NSS ze dne 25.2.2009, čj. 8 As 5/2009-80
- Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2010, č.j. 1 As 6/2010 – 61
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133
- Rozsudek NSS ze dne 9.9.2010, čj. 1 As 34/2010 – 73
- Rozsudek NSS ze dne 30.12.2010, čj. 4 Ads 44/2010 – 132
- Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2011, č.j. 7 Afs 2/2011-164
- Rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 As 112/2010 – 52
- Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2011, čj. 5 Afs 26/2011-81.
- Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011 – 62
- Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012 – 28
- Usnesení NSS ze dne 13. 11. 2013, sp. zn. 1 Afs 92/2013 – 42
- Rozsudek NSS ze dne 19.9.2014, čj. 4 As 123/2014-33
- Rozsudek NSS ze dne 21.8.2014, čj. 9 Afs 150/2013-79
- Rozsudek NSS ze dne 29.1.2015, čj. 8 Afs 25/2012-351

- Rozsudek NSS ze dne 11.8.2015, čj. 6 As 159/2014 - 52
- Rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2015, čj. 1 As 159/2015-27
- Rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2015, čj. 5 As 10/2015 – 27
- Usnesení NSS ze dne 3. 2. 2016, čj. 3 As 241/2014 – 23
- Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46
- Rozsudek NSS ze dne 30.11.2016, č.j. 3 As 52/2016 – 28
- Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, čj. 5 As 118/2016 – 24
- Rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2017, č.j. 10 As 99/2016 – 31
- Rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017 č.j. 7 As 225/2017 – 22
- Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2018, čj. 1 As 136/2018
- Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 As 207/2018-32
- Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54
- Rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, čj. 9 As 27/2013-52
- Rozsudek NSS ze dne 30.5.2008, čj. 4 As 21/2007-80
- Usnesení NSS ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001-68
- Rozsudek NSS ze dne 26.5.2016, čj. 5 As 255/2015 – 58
- Rozsudek NSS ze dne 16.6.2016, č.j. 6 As 73/2016 – 40
- Rozsudek NSS ze dne 2.9.2020, č.j. 6 As 196/2020 – 32
- Rozsudek NSS ze dne 2.11.2020, č.j. 57 A 179/2019 – 106
- Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30.1.2013, sp. zn. Tpjn 301/2012
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30.8.2001, čj. 7 A 59/99-45
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.11.2007, čj. 11 Ca 1/2006-57
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27.5.2015, č.j. 3 A 49/2013 – 228
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.11.2015, čj. 11 Af 14/2011 – 200
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12.10.2016, čj. 9 A 49/2013 – 100
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.10.2016, čj. 9 A 48/2013 – 109
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27.1.2020, čj. 3 A 128/2016- 66
- Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23.6.2015, čj. 46 A 86/2013 – 109
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24.6.2020, č.j. 14 Af 24/2019 – 47
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.12.2020, č.j. 14 Af 50/2019 – 77
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14.3.2016, čj. 30 A 8/2014 – 57

- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20.6.2016, čj. 30 f 42/2014 – 71
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, ze dne 23. 4. 2018, čj. 59 Af 29/2015-52
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8.4.2015, čj. 15 A 10/2012-101
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4.5.2017, čj. 22 Af 19/2015 – 117
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27.4.2018, čj. 30 Af 19/2017 – 60
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 30.10.2019, čj. 52 Af 19/2019 – 59
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10.3.2020, čj. 30 Af 32/2019-43

9.4.2. SDEU

- Rozsudek SDEU ze dne 24. 3. 1994 ve věci Schindler, C-275/92
- Rozsudek SDEU ze dne 6. 11. 2003 ve věci Gambelli, C 243/01
- Rozsudek SDEU ze dne 6.3.2007 ve věci Placanica, C 338/04, C 359/04 a C 360/04
- Rozsudek SDEU ze dne 8.9.2009 ve věci Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C 42/07
- Rozsudek SDEU ze dne 8.9.2010 ve věci Carmen Media Group, C 46/08
- Rozsudek SDEU ze dne 15.9.2011 ve věci Dickinger a Ömer, C-347/09
- Rozsudek SDEU ze dne 16.2.2012 ve věci Costa a Cifone, C 72/10 a C 77/10
- Rozsudek SDEU ze dne 30.4.2014 ve věci Pfleger a další, C-390/12
- Rozsudek SDEU ze dne 4.2.2016 ve věci Ince, C-336/14
- Rozsudek SDEU ze dne 22.6.2017 ve věci Unibet International, C-49/16
- Rozsudek SDEU ze dne 19.7.2012 ve věci SIA Garkalns proti Rīgas dome, C-470/11
- Rozsudek SDEU ze dne 14.11.2013 ve věci Baláž, C-60/12

9.4.3. Rozhodnutí MF

- Rozhodnutí MF ze dne 14.12.2008, čj. MF-30120/2018/3404-2
- Rozhodnutí MF ze dne 4.5.2017, čj. MF-13838/2017/3404-4
- Rozhodnutí MF ze dne 1.2.2018, čj. MF-1495/2018/3404-2
- Rozhodnutí MF ze dne 12.6.2018, čj. MF-13974/2017/3404-14
- Rozhodnutí MF ze dne 25.6.2018, čj. MF-34031/2017/3404-7
- Rozhodnutí MF ze dne 12.7.2018, čj. MF-35282/2017/3403-16

- Rozhodnutí MF ze dne 31.7.2018, č.j. MF-26962/2017/34-22
- Rozhodnutí MF ze dne 24.8.2018, č.j. MF-21109/2018/3404-2
- Rozhodnutí MF ze dne 5.9.2018, č.j. MF-41208/2016/34-17
- Rozhodnutí MF ze dne 12.9.2018, č.j. MF-14514/2018/34-12
- Rozhodnutí MF ze dne 4.10.2018, č.j. MF-23448/2018/3404-2
- Rozhodnutí MF ze dne 8.10.2018, č.j. MF-24310/2018/3404-3
- Rozhodnutí MF ze dne 3.12.2018, č.j. MF-32044/2017/3402-21
- Rozhodnutí MF ze dne 17.1.2019 č.j. MF-6274/2017/34-75
- Rozhodnutí MF ze dne 26.4.2019, č.j. MF-42771/2016/34-35
- Rozhodnutí MF ze dne 23.5.2019, č.j. MF-32044/20173402-27
- Rozhodnutí MF ze dne 26.7.2019, č.j. MF-7070/2019/3902-7
- Rozhodnutí MF ze dne 11.10.2019, č.j. MF-5024/2019/3901-13
- Rozhodnutí MF ze dne 11.10.2019, č.j. MF-3265/2019/3901-12
- Rozhodnutí MF ze dne 26.10.2020, č.j. MF-2297/2018/34-22
- Rozhodnutí ministryně financí ze dne 11.11.2019, č.j. MF-5494/2019/3902-16.

9.4.4. Rozhodnutí GŘC

- Rozhodnutí GŘC ze dne 24.10.2018, č.j. 55479-2/2018-900000-311
- Rozhodnutí GŘC ze dne 16.1.2019, č.j. 2247/2019-900000-31.
- Rozhodnutí GŘC ze dne 18.6.2019, č.j. 24701-2/2019-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 20.6.2019, č.j. 21100-2/2019-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 10.7.2019, č.j. 24111-3/2019-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 19.7.2019, č.j. 26993-3/2019-900000-311
- Rozhodnutí GŘC ze dne 9.8.2019, č.j. 29895-2/2019-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 14.10.2019, č.j. 40968-3/2019-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 10.12.2019, č.j. 44024-3/2019-900000-311
- Rozhodnutí GŘC ze dne 9.12.2019, č.j. 54279-2/2019-900000-311
- Rozhodnutí GŘC ze dne 31.1.2020, č.j. 6940/2020-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 3.2.2020, č.j. 7038/2020-900000-311
- Rozhodnutí GŘC ze dne 4.7.2019, č.j. 25824-3/2019-900000-311
- Rozhodnutí GŘC ze dne 10.1.2020, č.j. 2113/2020-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 8.2.2019, č.j. 8304/2019-900000-312

- Rozhodnutí GŘC ze dne 6.9.2019, čj. 35761-3/2019-900000-311
- Rozhodnutí GŘC ze dne 11.9.2019, č.j. 37704-2/2019-900000-311
- Rozhodnutí GŘC ze dne 14.1.2020, čj. 2348/2020-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 22.1.2019, č.j. 4965/2019-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 23.1.2020, č.j. 4580/2020-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 19.8.2019, čj. 32491-3/2019-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 20.8.2019, čj. 32720-3/2019-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 13.2.2020, čj. 5719/2020-900000-312
- Rozhodnutí GŘC ze dne 13.5.2020, čj.23753/2020-900000-312

9.4.5. Rozhodnutí ÚOHS

- Rozhodnutí UOHS ze dne 20.12.2016, č.j. ÚOHS-S0538/2015/VS-49664/2016/830/ESk
- Rozhodnutí ÚOHS ze dne 15.6.2018, č.j. ÚOHS-S0014/2017/VS-17841/2018/830/JVj
- Rozhodnutí ÚOHS ze dne 14.6.2019, č.j. ÚOHS-S0516/2018/VS-16764/2019/830/ŠBe
- Rozhodnutí ÚOHS ze dne 20.12.2017, č.j. ÚOHS-S0595/2016/VS-37308/2017/830/ESk,
- Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 13.11.2017, č.j. ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/Aši

9.4.6. Rozhodnutí jiných správních orgánů

- Rozhodnutí RRTV, ze dne 8.8.2017, čj. RRTV/12145/2017-had
- Rozhodnutí RRTV ze dne 27.2.2018, čj. RRTV/6605/2018-had
- Rozhodnutí RRTV ze dne 13.1.2020, čj. RRTV/437/2020-had
- Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 29.8.2019, čj. PK-VVŽÚ/6205/19

9.5. Seznam ostatních zdrojů

- ULRICH, Václav. *Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2013. Vedoucí práce Martin Kopecký.
- FIALOVÁ, Barbora. *Obecně závazné vyhlášky obcí v oblasti hazardních her*. Praha: Univerzita Karlova v Praze 2018. Vedoucí práce Jiří Rajchl.
- TRIMBLE, Marketa. *Proposal for an International Convention on Online Gambling*. University of Nevada, Las Vegas -- William S. Boyd School of Law. 2012. s. 35. (online cit. 21.8.2020) dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <http://scholars.law.unlv.edu/facpub>

- Dokument FAÚ „*Nejčastější nedostatky, které se vyskytují v systémech vnitřních zásad u provozovatelů hazardních her*“ ve znění ze dne 12.4.2017 dostupný na (online, cit. 12.3.2021) https://www.financnianalytickyurad.cz/download/FileUploadComponent-1812216379/1491982298_cs_nejcastejsi-nedostatky-v-svz-hazard-doplzeni2.pdf
- „*Seznam legálních provozovatelů hazardních her dle ZHH a dle ZOLO*“ dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/prehledy-legalnich-provozovatelu-whiteli>
- „*Výsledky provozování hazardních her*“ uveřejněné Ministerstvem financí a dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/vysledky-z-provozovani>
- Stanovisko Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 2.11.2010 k výkladu pojmu „*zřetelný text*“ vyplývajícím z požadavků zákona o regulaci reklamy, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) https://www.rrtv.cz/cz/static/cim-se-ridime/pravni- stanoviska/Stanovisko_zretelny_text.pdf
- Kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu č. 13/35 „*Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her*“ dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K13035.pdf>
- *Standard technického zařízení Elektromechanické rulety* ze dne 17.12.2008 dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/technicke-standardy-zarizeni>
- *Standard k provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím veřejné sítě Internet* dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/technicke-standardy-zarizeni>
- *Stanovisko MF k § 68 zákona o hazardních hrách* dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2018/stanovisko-k--68-zakona-c-186-2016-sb-o-32852>
- *Stanovisko MF k možnosti provozování tzv. Live Dealer Games* ze dne 22.9.2016 dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2016/stanovisko-k-moznosti-provozovani-tzv-li-26167>
- *Technická specifikace informačního systému provozování hazardních her (AISG) týkající se rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách podle ustanovení § 16 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“) a ověření totožnosti a věku osoby podle § 46 odst. 1 a § 77 odst. 6 zákona o hazardních hrách, a to v souladu s přechodným ustanovením § 137 zákona o hazardních hrách*“, dostupná na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/rejstrik-vyloucenych-osob-rvo/kompletni-technicka-specifikace--rvo-36886>

- *Právní výklad odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce* dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>
- Prezentace MF v rámci Workshopu k novému zákonu o hazardních hrách „*Stávající informační systém*“ ze dne 1.8.2016, dostupná na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/konference-a-seminare/2016/prezentace-z-workshopu-k-novemu-zakonu-o-25728>
- Prezentace MF „*Regulace hazardu v ulicích i na internetu – Aktuální výzvy a vyhodnocení nové regulace v souvislostech*“ ze dne 6.2.2019, (online, cit. 12.3.2021) dostupná na https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Prezentace_2019-02-06_Regulace-hazardu-v-ulicich-i-na-internetu_v02.pdf
- Doplnující stanovisko MF – hlavní činnost ze dne 26.11.2018, Dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/verejna-sprava/stanoviska/2018/doplneni-stanoviska-k-pojmu-hlavni-cinno-33550>
- Informace odboru 73 - Procesní agendy a regulace hazardu ke zrušení § 59 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů“, dostupná na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2020/informace-odboru-73-ke-zruseni-ustanoven-37352>
- Rozšířené stanovisko MF k tzv. Kvízomatům ze dne 24.7.2014, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2014-07-24_Loterie-a-sazky-Rozsirene-stanovisko-MF-k-tzv-Kvizomatum.pdf
- Sdělení Ministerstva financí k tzv. „Kvízomatům“ ze dne 17.1.2014, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/stanoviska/sdeleni-ministerstva-financi-k-tzv-kvizo-16525>
- Statistické údaje MF ohledně OZV, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/seznamy-obecne-zavaznych-vyhlasek>
- Tisková zpráva MF ze dne 17.12.2008, dostupná na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2008/2008-12-17-tiskova-zprava-5508-5508>
- Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2018 ze dne 10.10.2018, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2018.aspx>
- Stanovisko MF ze dne 25.8.2017 k právní povaze jednotlivých plnění poskytovaných v rámci provozování hazardních her a v souvislosti s ním, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/2017/stanovisko-odboru-34-a-odboru-32-k-pravn-29437>

- Herní plán loterií Sazka – příloha č. 1 Číselné loterie provozované na Prodejních místech a v Aplikaci, dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.sazka.cz/SazkaWeb/media/content/terms/HPloterii-SAZKA-191228-1217.pdf>
- Herní plán číselné loterie Korunka, dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.korunka.eu/filestorage/korunka/www/doc/1-Herni-plan.pdf>
- Herní plán k číselné loterii EUROJACKPOT, dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.sazka.cz/SazkaWeb/media/content/terms/HPloterii-SAZKA-191228-1217.pdf>
- Herní plán společnosti FORTUNA GAME a.s. pro provozování hazardní hry Kursová sázka, dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.ifortuna.cz/cms/herni-plany>
- Herní plán Kursových sázek SAZKABET společnosti Sazka a.s., dostupný na (online cit.12.3.2021) https://www.sazka.cz/SazkaWeb/media/content/Herni%20plany/HP_KS_21-10-19.pdf
- Herní plán Společnosti SYNOT TIP a.s. pro provozování Internetové kursové sázky, (online cit. 12.3.2021), dostupný na <https://sport.synottip.cz/Info.aspx?infoid=GamePlan>
- Herní plán společnosti Multigate a.s., dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.betorplus.cz/uploads/media/default/0001/01/2143a5f87195cd6c4b09356f70bd93934d16dc72.pdf>
- Herní plán společnosti Tipsport.net a.s. pro provozování kursových sázek, dostupný na (online, cit. 12.3.2021) <https://minshara.tipsport.cz/datafiles/hp-tipsportnet-as-01042019-cz-1554208441.pdf>
- Veřejné vyjádření generálního ředitele společnosti Sazka a.s. ze dne 15.12.2019, (online cit. 12.3.2021) dostupné na <https://plus.rozhlas.cz/sazka-se-chysta-do-britanie-bez-ohledu-na-brexite-8123463>
- Shrnutí jednání Asociace pokerových hráčů s MF, (online cit. 12.3.2021), dostupné na https://www.asociaceher.cz/rubriky/legislativa-a-hazard/vysledky-jednani-asociace-pokerovych-hracu-na-mf_125.html
- Internetová stránka obsahující text „stížnosti“ účastníka na postup ze strany provozovatele internetové kursové sázky (online cit. 12.3.2021) <https://www.zive.cz/poradna/sazkabet-live-sazeni/sc-20-cq-582150/default.aspx?consultanswers=1>.
- PokerArena.cz - *Proč zákon poškozuj hráče pokerových turnajů* (online cit. 12.3.2021) https://www.pokerarena.cz/rubriky/aktuality/legislativa/proc-zakon-poskozuj-hrace-pokerovych-turnaju_12698.html

- Přípomínky Institutu pro regulaci hazardních her k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další zákony související s těmito zákony a zákonem o evidenci skutečných majitelů, (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBDJKEVE2>
- Statistické údaje European Gambling & Betting Association za rok 2018, (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://www.egba.eu/resource-post/european-online-gambling-key-figures-2018/>
- The Swiss Institute of Comparative Law. *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union : Final Report* [online]. 14 June 2006, (online cit. 12.3.2021), dostupný na http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study1_en.pdf
- Přehled judikatury SDEU v oblasti internetových her, (online cit. 12.3.2021) dostupný na https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/infringements-court-cases_en
- „Convention relative au partage des liquidités de poker en ligne“ ze dne 6.7.2017, (online cit. 12.3.2021), dostupná na <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/20170706CP.pdf>
- „Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers“. Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky, 2019, (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bac835f-2442-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>
- „Cooperation Agreement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services“, dostupná na (online, cit. 12.3.2021) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42942>
- Memorandum of Understanding (MoU) between Malta Gaming Authority (MGA) and Spelinspektionen (The Swedish Gambling Authority), dostupné na (online cit. 12.3.2021) <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/samarbeten/mou-overenskommelse-malta-spelinspektionen.pdf>
- Remote gambling and software technical standards britské Gambling Commission dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://beta.gamblingcommission.gov.uk/standards/remote-gambling-and-software-technical-standards/>
- Oficiální internetové stránky Gaming Regulators European Forum, dostupné na (online cit. 12.3.2021) <http://www.gref.net/about-grefexecutive-board/constitution/>
- Informace o dánském modelu blokace internetových stránek, dostupné na (online, cit. 12.3.2021) <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2020-04/Resultatark%20-%20ulovlige%20hjemmesider%20EN.pdf>

- Italský seznam nepovolených internetových stránek - Elenco dei siti soggetti ad inibizione, dostupný na (online cit. 12.3.2021) https://www1.adm.gov.it/files_siti_inibiti/elenco_siti_inibiti.pdf
- Polský seznam nepovolených internetových stránek označený jako Rejestr Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą, který je dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://hazard.mf.gov.pl/>
- Internetové stránky finské národní policie (online, cit. 12.3.2021) <https://www.arpajaishallinto.fi/gambling>
- *Stanoviska GRČ k některým otázkám souvisejícím s regulací reklamy dle zákona o hazardních hrách* ze dne 4.1.2019, (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/Legislativa.aspx>
- *Stanovisko GRČ k optimalizaci živé hry*, s. 2, (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/Legislativa.aspx>
- *Stanovisko GRČ k možnosti ukládání správního trestu zákazu činnosti u kvazikasin* ze dne 14.8.2019 (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/Legislativa.aspx>
- *Seznam nepovolených internetových her* (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/seznam-nepovolenych-internetovych-her>
- Metodický pokyn MF k plnění povinností, čj. MF-30513/2016/3402-14 ze dne 15.1.2017, dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2017/metodicky-pokyn-k-plneni-povinnosti-ve-v-27269>
- *Metodická pomůcka Celní správy ČR, k uplatnění zásady subsidiarity trestní represe v případě trestného činu neoprávněné provozování hazardní hry podle § 252 trestního zákoníku*, (online cit. 12.3.2021), dostupná na <https://www.celnisprava.cz/cz/vyhlasaky/Documents/Metodick%C3%A9%20pom%C5%AFcky.pdf>
- *Stanovisko ÚOHS k regulaci loterií a jiných podobných her obcemi* ze dne 1.9.2014, (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/metodiky-a-dokumenty.html>
- Vystoupení Petra Vrzáně, ředitele odboru Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteremi MF dne 21.11.2007 v Českém rozhlase, (online cit. 12.3.2021), dostupný na <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2007/kursove-sazky-po-internetu-4321>
- Vystoupení Petra Vrzáně, ředitele odboru Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteremi MF ze dne 14.1.2008 tentokrát v České televizi, jehož přepis je dostupný na (online cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2008/2008-01-14-vmediich-4310-4310>

- Veřejné vyjádření generálního ředitele společnosti Sazka a.s. ze dne 15.12.2019, (online cit. 12.3.2021), dostupné na <https://plus.rozhlas.cz/sazka-se-chysta-do-britanie-bez-ohledu-na-brex-it-8123463>
- ŠTÍCKÝ, J. *Ministerstvo financí poprvé v historii povolí sázky na internetu*, iDnes.cz 12.12.2008, (online cit. 12.3.2021), dostupné na https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/ministerstvo-financi-poprve-v-historii-povoli-sazky-na-internetu.A081211_210443_ekonomika_abr
- Tisková zpráva Ministerstva financí ze dne 7.5.2014, (online cit. 12.3.2021) dostupná na <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/za-sazeni-u-zahranicnich-provozovatelu-p-17800>
- Tisková zpráva Celní správy České republiky ze dne 1.8.2019, dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.celnisprava.cz/cz/celni-urad-pro-plzensky-kraj/tiskove-zpravy/2019/Stranky/kontrola-hazardu-a-dalsi-zadrzene-automaty-v-plzenskem-kraji.aspx>
- Tisková zpráva České obchodní inspekce ze dne 21.6.2018 dostupná na (online cit. 12.3.2021) <https://www.coi.cz/vstup-do-kasina-mladistvym-zakazan/>
- Zveřejněné informace MF dle zákona č. 106/1999 Sb. (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-40549>
- Zveřejněné informace MF dle zákona č. 106/1999 Sb. (online, cit. 12.3.2021) <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2020/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-38165>

10. Seznam zkratek

AML zákon	zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu
EHP	Evropský hospodářský prostor
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.)
FAU	Finančně analytický úřad
GŘC	Generální ředitelství cel
ISP	Internet service provider
IVT	Centrální loterní systém s interaktivními videoloterními terminály ve smyslu § 2 písm. l) ZOLO
LLS	Lokální loterní systém ve smyslu § 2 písm. n) ZOLO
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
MF	Ministerstvo financí
NSS	Nejvyšší správní soud
NS	Nejvyšší soud
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OZV	obecně závazná vyhláška obce
PřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

RegRek	zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů
RNG	Random number generator (generátor náhodných čísel)
RRTV	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
RVO	Rejstřík vyloučených osob
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SOO	Sebeomezující opatření
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
TOPO	zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
TZS	zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní
ÚOHS	Úřad na ochranu hospodářské soutěže
ÚS	Ústavní soud
VHP	Výherní hrací přístroj ve smyslu § 2 písm. e) ZOLO
Zákon o ÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
ZDHH	zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů
ZHH	zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů

ZOHS	zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů
ZOLO	zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
ZOP	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

11. Abstrakt – Správní trestání v oblasti hazardních her

Předmětná disertační práce „Správní trestání v oblasti hazardních her“ se zaměřuje na popis a analýzu toho, do jaké míry se specifická regulace provozování hazardních her promítá do interpretace a aplikace norem správního práva trestního v tomto odvětví. V tomto směru je věnována hlavní pozornost tomu, jakým způsobem jsou aplikovány principy správního trestání v rámci projednávání hazardních přestupků, přičemž tato analýza se opírá o zejména konkrétní správní rozhodnutí vydaná příslušnými správními orgány, tj. Ministerstvem financí a orgány celní správy. Základním cílem této práce je zhodnocení, jakým způsobem je aplikováno správní trestání v oblasti provozování hazardních her z pohledu naplnění základních principů a institutů správního práva trestního a dále pak i posouzení, do jaké míry přispívá správní trestání k naplňování smyslu a účelu veřejnoprávní regulace této oblasti, a to vždy na konkrétních případech a situacích, v jejichž rámci dochází k naplňování skutkových podstat jednotlivých hazardních přestupků. Dalším z cílů této práce je mimo jiné posoudit, jakým způsobem se promítá celospolečenské vnímání hazardních her do rozhodovací činnosti správních orgánů příslušných k aplikaci správního trestání v oblasti hazardních her. Tato disertační práce je tvořena celkem osmi částí. V první části jsou rozpracovány cíle a základní východiska této práce stejně jako její struktura a použité výzkumné metody. Druhá část je věnována základnímu vymezení hazardních her z pohledu veřejnoprávní regulace a obecnému popisu právních předpisů, které se na provozování hazardních her vztahují. Třetí část je zaměřena na kategorizaci hazardních her co do jejich druhu a dále co do herních prostředí, ve kterých jsou provozovány, tj. konkrétně ve fyzickém prostředí a v prostředí internetu. Předmětem čtvrté části této práce jsou pak otázky spojené s výkonem správního dozoru nad provozováním hazardních her, a to jak s jeho kontrolní částí, tak s případnými nápravnými prostředky. V rámci páté části je obsažena podrobná analýza hlavních výstupů týkajících se hmotněprávních aspektů správního trestání ve vztahu k provozování hazardních her a jejich uplatnění v rozhodovací praxi příslušných správních orgánů. Šestá část obsahuje analýzu procesních aspektů spojených s výkonem správního trestání v rámci provozování hazardních her. Prostřednictvím sedmé části jsou zpracována hlediska týkající se správního trestání uplatňovaného ve vztahu k přeshraničnímu provozování hazardních her prostřednictvím internetu. Závěrečná osmá část se pak věnuje shrnutí poznatků obsažených v předchozích částech, které jsou rozděleny na správní postih nelegálních hazardních her a na správní trestání aplikované v rámci řádně povolených hazardních her, a

to včetně vyvození konkrétních závěrů vyplývajících z provedených právních analýz. Součástí této části je také nástin možných řešení pro odstranění zjištěných nedostatků stávající právní úpravy.

Klíčová slova: správní trestání, hazardní hry, přeshraniční regulace

12. Abstract – Administrative Sanctions in The Field of Gambling

The dissertation “Administrative Sanctions in the Field of Gambling” focuses on the description and analysis of the extent to which the specificity of the regulation of gambling is reflected in the interpretation and application of the administrative criminal law in this sector. In this regard, the main attention is paid to how the principles of administrative punishment are applied in dealing with gambling offences, and this analysis is based mainly on specific administrative rulings of relevant administrative authorities, i.e., the Ministry of Finance and customs authorities. The basic aim of this thesis is to assess how the administrative sanctions are applied in the operation of gambling games from the point of view of fulfilling the basic principles and institutes of the administrative criminal law as well as to evaluate the extent to which the administrative punishment contributes to the fulfilment of the point and purpose of this public-law regulation, that is always with specific cases and situations in which the facts of the case of individual gambling offences are presented. Another goal is to assess, inter alia, how the social perception of gambling is reflected in the decision-making activities of administrative bodies responsible for the application of the administrative punishment in the field of gambling. This dissertation consists of a total of eight parts. The first chapter elaborates the objectives and basic principles of this dissertation as well as its structure and research methods used. The second chapter deals with the basic definition of gambling games from the perspective of public regulation and with the general description of the legislation that applies to the operation of gambling. The third chapter addresses the categorization of gambling games in terms of their type and gambling environments in which they are operated, i.e., namely in the physical environment and the Internet environment. The subject of the fourth chapter are then issues related to the performance of administrative supervision over the operation of gambling, both to its inspection part and to possible remedies. The fifth chapter contains a detailed analysis of the main outcomes concerning the substantive aspects of the administrative sanctions in relation to the operation of gambling and its application in the decision-making practice of the relevant administrative authorities. The sixth chapter contains an analysis of procedural aspects associated with the administrative sanctions in the operation of gambling. The seventh chapter deals with aspects related to the administrative punishment applied in relation to the cross-border operation of gambling via the Internet. The final eighth chapter then summarizes the findings contained in the previous parts, which are divided into the administrative sanction of illegal gambling and the administrative sanction

applied in duly authorized gambling, including drawing specific conclusions from the legal analysis conducted. A part of this chapter is also an outline of possible solutions to eliminate the identified shortcomings of the current legislation.

Key words: administrative sanctions, gambling, cross-border regulation