

UNIVERZITA KARLOVA

PRÁVNICKÁ FAKULTA

ZUZANA HUBÁLKOVÁ

OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 1. 2. 2024

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 235 846 znaků včetně mezer.

Zuzana Hubálková

V Praze dne 1. 2. 2024

Ráda bych poděkovala JUDr. Jiřímu Rajchlovi, Ph.D. za cenné rady, trpělivost a vstřícnost při konzultacích a vypracování této práce.

OBSAH

ÚVOD	1
1. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER A VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	2
1.1. VAZBY PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER NA SOUKROMÉ PRÁVO	5
1.2. PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍ HRY	6
1.3. PROVOZOVATEL HAZARDNÍ HRY A OBECNÉ POŽADAVKY KLADENÉ NA PROVOZOVATELE HAZARDNÍ HRY	9
1.4. SPECIFICKÉ PODMÍNKY PROVOZOVÁNÍ JEDNOTLIVÝCH DRUHŮ HAZARDNÍCH HER. 13	
1.4.1. LOTERIE	15
1.4.2. KURSOVÁ SÁZKA, ŽIVÁ KURSOVÁ SÁZKA A TOTALIZÁTOROVÁ HRA.....	16
1.4.3. BINGO	17
1.4.4. TECHNICKÁ HRA.....	18
1.4.5. ŽIVÁ HRA A TURNAJ MALÉHO ROZSAHU	19
1.4.6. TOMBOLA.....	20
1.5. INTERNETOVÁ HRA.....	21
2. REŽIMY VZNIKU OPRAVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER	27
3. ÚVODNÍ POVOLENÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER	31
3.1. ŽÁDOST O VYDÁNÍ ÚVODNÍHO POVOLENÍ	32
3.1.1. OBECNÁ ZPŮSOBILOST K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER.....	34
3.1.2. BEZÚHONNOST	36
3.1.3. BEZDLUŽNOST, ABSENCE LIKVIDACE NEBO PRAVOMOCNÉHO ZJIŠTĚNÍ ÚPADKU 37	
3.1.4. KAUCE	38
3.2. ZRUŠENÍ, ZÁNİK A PŘECHOD ÚVODNÍHO POVOLENÍ	41
3.3. ŽÁDOST O POSOUZENÍ SPLNĚNÍ PODMÍNEK PRO VYDÁNÍ ÚVODNÍHO POVOLENÍ	43
4. ZÁKLADNÍ POVOLENÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER	44
4.1. ŽÁDOST O VYDÁNÍ ZÁKLADNÍHO POVOLENÍ	46
4.1.1. SPECIFIKACE JEDNOTLIVÝCH HAZARDNÍCH HER	49
4.1.2. HERNÍ PLÁN.....	50
4.1.3. DOKUMENT O ODBORNÉM POSOUZENÍ A OSVĚDČENÍ O PROVOZUSCHOPNOSTI.....	51

4.1.4. DOKUMENTY PROKAZUJÍCÍ VĚCNÉ, PERSONÁLNÍ A ORGANIZAČNÍ PŘEDPOKLADY PROVOZOVATELE	52
4.1.5. SPECIFICKÉ PŘÍLOHY ŽÁDOSTI O VYDÁNÍ ZÁKLADNÍHO POVOLENÍ	53
4.2. ZMĚNA, ZRUŠENÍ, ZÁNİK A PŘECHOD ZÁKLADNÍHO POVOLENÍ	53
4.3. PŘEHLED POVOLENÝCH HAZARDNÍCH HER NA ČESKÉM TRHU.....	57
5. POVOLENÍ K UMÍSTĚNÍ HERNÍHO PROSTORU	61
5.1. HERNÍ PROSTORY A JEJICH REGULACE	62
5.2. ŽÁDOST O VYDÁNÍ POVOLENÍ K UMÍSTĚNÍ HERNÍHO PROSTORU	66
5.3. ZMĚNA, ZÁNİK, ZRUŠENÍ A PŘECHOD POVOLENÍ K UMÍSTĚNÍ HERNÍHO PROSTORU	71
5.4. PŘEHLED POVOLENÝCH HERNÍCH PROSTORŮ NA ČESKÉM TRHU	72
6. OSTATNÍ ZPŮSOBY VZNIKU OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER.....	76
6.1. OHLÁŠENÍ HAZARDNÍ HRY	76
6.2. VOLNÝ REŽIM.....	77
ZÁVĚR	79
SEZNAM ZKRATEK	82
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	83
SEZNAM TABULEK.....	90
SEZNAM GRAFŮ	91
OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER – ABSTRAKT	92
PERMISSION TO THE OPERATION OF GAMBLING – ABSTRACT.....	93

ÚVOD

Názory na hazardní hry se napříč společnostmi různí. Někteří lidé v tomto odvětví vidí možný podnikatelský úspěch, některým může hraní hazardních her připadat jako zábava a snadný způsob výdělků a někteří lidé na hazard naopak nahlíží pouze kriticky. Politici zastupitelé zase mnohdy zjišťují, že jim toto kontroverzní téma může nahnat politické body. Pro ochranu osob na svém území musí však každá země tuto specifickou oblast podnikání vhodným způsobem regulovat a při regulaci tohoto odvětví musí být vyvažovány zájmy jednotlivých skupin lidí. Vhodným nastavením regulace by měla být nejen zajištěna ochrana zdraví obyvatel náchylných ke vzniku závislostí, ale také to, že regulace bude dostatečná a zároveň ne příliš restriktivní, aby provozovatelé hazardních her neměli motivaci přesouvat své aktivity na černý trh.

Předmětem mé diplomové práce je problematika oprávnění k provozování hazardních her v České republice v mezích zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Cílem této práce je posoudit, zda je právní úprava oprávnění k provozování hazardních her efektivní a zda je regulace dostatečná, zejména s ohledem na přijetí největší novely zákona o hazardních hrách od jeho účinnosti.

Zvýšenou pozornost budu věnovat poměrně rozsáhlým změnám regulace obsaženým v novele zákona o hazardních hrách, která nabyla účinnosti 1. 1. 2024 (novela je součástí zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů). Tato novela mimo jiné významně pozměnila systém povolení, a tedy i způsob vzniku oprávnění k provozování většiny druhů hazardních her (loterie, kursově sázky, totalizátorové hry, technické hry, živé hry a binga) – byl zaveden nový typ povolení potřebného k jejich provozování.

V první kapitole této práce nastíním vývoj regulace provozování hazardních her v České republice, budu se věnovat rozdílům mezi jednotlivými druhy hazardních her a rozeberu zákonné požadavky, které musejí provozovatelé pro legální provozování různých hazardních her plnit, a to při jejich provozování v kamenných provozovnách (land-based) i prostřednictvím internetu. V dalších kapitolách se poté budu zabývat různými režimy vzniku oprávnění k provozování hazardních her, přičemž hlavní pozornost bude věnována rozboru úvodního povolení, základního povolení a povolení k umístění herního prostoru, s upozorněním na některé možné nedostatky právní úpravy. U těchto povolení budu zejména analyzovat podmínky, které provozovatelé hazardních her musejí splnit, aby jednotlivá povolení získali a mohli začít uskutečňovat svůj podnikatelský záměr v odvětví hazardních her.

1. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER A VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Téma hazardního hraní a provozování hazardních her neustále vzbuzuje mezi odbornou i širokou veřejností debaty o tom, jakým způsobem a v jaké míře by tato specifická ekonomická aktivita měla být regulována, a to zejména kvůli tomu, že jsou s ní spojována zvýšená celospolečenská rizika. Regulace této oblasti podnikání podléhá častým změnám, je ovlivňována názory různých skupin obyvatelstva a také je středem zájmu médií. Od května roku 1990 byla oblast provozování hazardních her regulována zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jako „loterijní zákon“).

Loterijní zákon byl za 26 let své účinnosti více než desetkrát novelizován, a přesto nedokázal reagovat na rozvoj nových technologií ani na navazující rychlý vývoj hazardního trhu. Regulace provozování hazardních her obsažená v tomto zákoně byla navíc značně nepřehledná. Tato právní úprava byla významně proměněna nejprve přijetím zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), který modifikoval právní úpravu smluvních typů sázky, hry a losu,¹ a později také přijetím zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „hazardní zákon“), jenž nabyl účinnosti k 1. 1. 2017. I tento zákon již ale byl několikrát novelizován – nejvýznamněji zákonem č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.²

Za působnosti loterijního zákona se opakovaně objevovaly snahy o vytvoření nové komplexní zákonné úpravy hazardních her a jejich provozování, která měla zároveň reflektovat i technologický vývoj v oblasti hazardních her a s ním související rapidní nárůst oblíbenosti online gamblingu. Návrh nového zákona, dnes známého jako zákon o hazardních hrách, vládě předložil ministr financí v prosinci 2014,³ tehdy ještě pod názvem „Návrh zákona o provozování sázkových her“. Ačkoliv byl v plánu legislativních prací stanoven předpokládaný termín nabytí účinnosti na září 2015, legislativní proces přijímání nového

¹ RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. XVI.

² Měnila se oblast přestupků, zpracování údajů, výkaznictví, poskytování informací a mlčenlivosti, byly aktualizovány technické požadavky a jejich odborné posuzování a osvědčování, opatření týkající se rejstříku vyloučených osob (zejména v době jeho faktického zavedení – zkušební provoz byl spuštěn v září 2020, a plný provoz poté 20. prosince 2020), využívání údajů ze systémů veřejné správy a nejnověji je od 1. 1. 2024 změněn celý povolovací systém (zavádí se nový typ povolení – úvodní povolení – a zároveň dochází ke změnám u základního povolení), jsou zavedena další opatření na ochranu sázejících (např. zákaz rizikového bonusu, zavedení panic button, zjednodušení a zrychlení zápisu na rejstřík vyloučených osob, zrušení dočasného uživatelského konta), došlo také ke zjednodušení blokaci nelegálně provozovaných internetových stránek a aplikací, ke změně způsobu vyplácení renty, a dále jsou zavedeny dílčí změny v definicích a podmínkách pro jednotlivé druhy hazardních her (plus zavedení live dealer game) a samotné provozování her.

³ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Plán legislativních prací vlády na zbývající část roku 2014* [online]. In: vlada.cz, 13. 3. 2014 [cit. 20. 6. 2019].

právního rámce byl ukončen téměř o rok později a hazardní zákon tak nabyt platnosti až v červnu 2016.⁴ Společně s hazardním zákonem byly ve Sbírce zákonů dne 15. 6. 2016 publikovány i další dva zákony, a to zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, a 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.

K nové regulaci zákonodárce přistoupil hned z několika důvodů, které jsou popsány v důvodové zprávě k návrhu zákona o hazardních hrách.⁵ Kromě potřeby lépe upravit komerční provozování hazardních her v 21. století s ohledem na technologické změny v tomto specifickém odvětví průmyslu se zajímal také o negativní dopady gamblingu na kvalitu života hráčů i společnosti, včetně prevence problémového a patologického hráčství. Mnoho doporučení týkajících se posílení regulace v oblasti hazardního hraní a zvýšení ochrany hráčů bylo též zahrnuto ve zprávě „Hazardní hraní v České republice a jeho dopady“⁶ vypracované Národním monitorovacím střediskem pro drogy a závislosti,⁷ a také v doporučení Evropské komise „o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami“.⁸

Hazardní zákon reguluje provozování hazardních her a nastavil poměrně přísná pravidla a podmínky pro získání oprávnění k provozování hazardních her. Tento zákon také přišel s řadou novinek – oproti dosavadní úpravě pozměnil terminologii i samotné členění zákona kvůli značné nepřehlednosti a některým vnitřním rozpornostem předchozího loterijního zákona. Jsou v něm odlišně upraveny režimy pro získání oprávnění k provozování hazardní hry a také je odlišně upravena působnost orgánů státní správy a samosprávy v povolovacím řízení a státní dozor v této oblasti. Další výraznou změnou, kterou hazardní zákon přinesl, bylo

⁴ ŘEHOLA Jan a Václav ULRICH. 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*. Praha : Comenius Print. 2016, 24 (Supplementum), s. 100.

⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017.

⁶ Viz MRAVČÍK, V., ČERNÝ, J., LEŠTINOVÁ, Z. a kol. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha : Úřad vlády České republiky, 2014, s. 13-15.

⁷ Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti je samostatným organizačním útvarem v rámci sekretariátu Rady vlády pro koordinaci politiky v oblasti závislostí. Zastává funkci odborného, metodického a koordinačního pracoviště, které má za úkol sbírat, zpracovávat a distribuovat data o drogách a závislostech v České republice. Jedním z nejdůležitějších výstupů jsou výroční zprávy o situaci v oblasti návykových látek a hazardního hraní, které každoročně předkládá pro informaci vládě, Radě vlády pro koordinaci politiky v oblasti závislostí, a také Evropskému monitorovacímu centru pro drogy a drogovou závislost. Viz NÁRODNÍ MONITOROVACÍ STŘEDISKO PRO DROGY A ZÁVISLOSTI. *Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti* [online]. In: drogy-info.cz, 2015 [cit. 20. 12. 2023].

⁸ Doporučení Komise ze dne 14. července 2014 o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami (Text s významem pro EHP). 2014/478/EU.

zavedení nových opatření ve prospěch hráčů i jejich okolí, jejichž smyslem je zajištění větší míry ochrany před společenskými riziky, jež tato specifická oblast podnikání přináší.⁹

Hazardním zákonem byla také zavedena možnost provozovat hazardní hry pro provozovatele se sídlem v členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Tím se český hazardní trh otevřel zahraničním osobám, čímž tato zákonná úprava současně cílila i na zvýšení příjmů veřejných rozpočtů.

K rozšíření možnosti provozování hazardních her i pro výše specifikované zahraniční subjekty zákonodárce motivovala i vyjádření a opakované výtky Evropské komise. Právní stav v České republice byl podle ní neudržitelný, jelikož nebyl v souladu s pravidly vnitřního trhu Evropské unie v oblasti online hazardních her.¹⁰ Evropská komise poukázala zejména na ustanovení § 1 odst. 7 loterijního zákona, podle kterého bylo možné povolení k provozování hazardních her udělit pouze právnické osobě se sídlem na území ČR, a ustanovení § 4 odst. 4 loterijního zákona zakazující zahraniční kapitálovou účast v podnicích, které žádají o povolení k provozování sázkových her v ČR. Podle vyjádření Evropské komise byla tato ustanovení neslučitelná se základními zásadami volného pohybu služeb, volného pohybu kapitálu a svobody usazování podle článků 56, 63 a 49 SFEU,¹¹ protože jejich aplikací docházelo k nepřiměřenému omezování těchto základních zásad. Pokud by tedy Česká republika nepřijala novou úpravu provozování hazardních her, hrozilo by jí odsouzení ze strany Soudního dvora Evropské unie a riziko uložení značných finančních sankcí kvůli neplnění závazků vyplývajících z jejího členství v Evropské unii.¹²

Po několika letech účinnosti hazardního zákona vypracovalo Ministerstvo financí analýzu „Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů“ (dále jako „ex post RIA“),¹³ která byla 13. září 2021 schválena vládou ČR. Účelem této analýzy bylo vyhodnocení právní úpravy regulace hazardu a její komplexní přezkum, a také posouzení naplňování cílů, které si nová právní úprava kladla. Ex post RIA obsahuje obecné závěry a doporučení do budoucna a také analýzy jednotlivých částí regulace a návrhy jejího zlepšení. Na závěry a doporučení přijaté touto zprávou navázalo Ministerstvo financí v prvním čtvrtletí

⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Obecná část, bod 1.2.3.

¹⁰ Tamtéž, bod 1.2.

¹¹ MRAVČÍK, V., ČERNÝ, J., LEŠTINOVÁ, Z. a kol. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha : Úřad vlády České republiky, 2014, s. 168.

¹² Evropská komise v listopadu roku 2013 dokonce zahájila s Českou republikou řízení o porušení smluv podle čl. 258 SFEU zasláním tzv. formálního upozornění. Viz MRAVČÍK, V., ČERNÝ, J., LEŠTINOVÁ, Z. a kol. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha : Úřad vlády České republiky, 2014, s. 168.

¹³ MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů* [online]. In: mfc.cz, 30. 9. 2021 [cit. 13. 12. 2023].

roku 2023 vypracováním návrhu novely hazardního zákona,¹⁴ která byla později schválena jako součást konsolidačního balíčku. Této novele bude více prostoru věnováno v dalších kapitolách.

1.1. VAZBY PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER NA SOUKROMÉ PRÁVO

Ačkoli by se na první pohled mohlo zdát, že provozování hazardních her podle hazardního zákona je od soukromoprávní úpravy obsažené v občanském zákoníku zcela oddělené, není tomu tak. I přes některé rozdíly v terminologii¹⁵ je institut veřejného provozování se soukromoprávní úpravou hry značně provázán.

Podle Petera Collinse je ve většině zemí světa právními předpisy regulováno, které služby a produkty (tzn. jaké hazardní hry) mohou být na hazardním trhu nabízeny, komu mohou být nabízeny a kdo je oprávněn je nabízet, na jakých místech, v jakém čase a také za jakých podmínek mohou být tyto služby a produkty obchodovány.¹⁶ To je v českém právním systému upraveno hazardním zákonem a prováděcími vyhláškami, které na něj navazují. Samotnou smlouvu o hře, na níž jsou dnes veškeré komerčně provozované hazardní hry postaveny, však vymezuje jen a pouze občanský zákoník a veřejnoprávní úprava na ni pak dále navazuje.

Občanskoprávní úprava institutů sázky, hry a losu¹⁷ je tradičně řazena mezi odvážné smlouvy, jelikož prospěch alespoň jedné ze smluvních stran závisí na nejisté události. Standardní úprava smlouvy o hře v občanském zákoníku se vztahuje na hazardní hry realizované mezi minimálně dvěma účastníky, obvykle mezi dvěma hráči, ovšem použije se i v případě, kdy jsou účastníky hráč a provozovatel.¹⁸ Pro tyto veřejně provozované hry však občanský zákoník nastavuje odlišné podmínky v § 2883. Podle tohoto paragrafu se „*ustanovení o nevymahatelnosti pohledávek ze sázky, hry nebo losu a ustanovení o pravomoci soudu výhru snížit nepoužijí na pohledávky ze sázky, hry nebo loterie provozovaných státem nebo podléhajících úřednímu povolení*“. Pomineme-li poněkud nedůsledně používanou

¹⁴ „Na základě provedené analýzy ex post RIA lze konstatovat, že principy nastavené regulace jsou nastaveny optimálně, vedou ke stanoveným cílům a regulace je efektivní. Komplexní a moderní právní úprava hazardu od roku 2017 přinesla celkovou kultivaci trhu, větší transparentnost a koncepčnost regulace. V obecné rovině není třeba realizovat významné změny právní úpravy a hlouběji zasahovat do základních institutů regulace. I přesto existují dílčí oblasti, u kterých je vhodné do regulace zasáhnout, neboť se praktická aplikace původních institutů nejeví jako zcela optimální či v mezidobí od přijetí regulace do dne vyhotovení ex post RIA došlo ke změně společenských, ekonomických a technických/technologických podmínek, které vyžadují změny regulace.“ Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Obecná část.

¹⁵ Např. srov. termín „sázka“ v § 2873 občanského zákoníku a v § 4 odst. 1 písm. d) hazardního zákona.

¹⁶ COLLINS, P. *Gambling and the public interest*, Westport : Praeger Publishers, 2003, s. 1.

¹⁷ § 2873 až 2883 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁸ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 25; Provozovatel je i nadále považován za hráče, protože mu stále jde o výhru a prohru (a tedy o případný zisk), ovšem dochází u něj k potlačení smyslu hry.

terminologii,¹⁹ vyplývá z tohoto paragrafu, že předchozí ustanovení § 2874, ve kterém stojí, že „nebyla-li výhra dána, nemůže ji vyhrávající strana vymáhat“, se pro uskutečňování hazardních her provozovatelem nepoužije. To samé pak platí pro ustanovení § 2876: „Byla-li dána výhra vzhledem k okolnostem případu a postavení i možností stran zjevně přemrštěná, může ji soud na návrh prohrávající strany přiměřeně snížit.“. Občanský zákoník tím vytváří prostor pro podnikatelské provozování hazardních her, protože vymahatelnost výher je jedním z nezbytných předpokladů ekonomické úspěšnosti takového podnikání.²⁰

Ustanovení § 2883 občanského zákoníku také napravilo jednu z nepřesností předchozí soukromoprávní úpravy obsažené v předchozím zákonu č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku. Výjimky uvedené v tomto ustanovení se vztahují na hry „podléhající úřednímu povolení“, ne pouze na hry „úředně povolené“,²¹ jak bylo uvedeno v § 846 někdejšího občanského zákoníku. Tuto úpravu tedy bude možné aplikovat i na případy, kdy půjde o nelegálního provozovatele hazardních her, což je zcela jistě žádoucí zejména z důvodu ochrany slabší smluvní strany, tedy hráče dané hazardní hry. Úpravou textu zmiňovaného ustanovení ovšem byla založena nepřesnost nová, není z něj totiž jasné, zda bude možné toto ustanovení aplikovat i na hazardní hry, u nichž oprávnění provozovat hazardní hru vzniká ohlášením. Bylo by vhodné, aby byl užit výraz, který by se vztahoval i na oprávnění vzniklé ohlášením, protože i v takovém případě se jedná o provozování hazardní hry podléhající hazardnímu zákonu, u něhož je žádoucí ochrana účastníka hazardní hry a jeho finančních prostředků.

1.2. PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍ HRY

Zákon o hazardních hrách přinesl do oblasti regulace hazardních her řadu menších i větších změn. Změněna byla i definice samotného provozování hazardní hry a nároky kladené na právnické osoby, jež se chtějí stát provozovateli.

Provozování hazardní hry je upraveno v samostatném ustanovení § 5 hazardního zákona, a to 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“.

¹⁹ V § 2874 občanského zákoníku stojí, že vyhrávající strana nemůže „vymáhat“ nevydanou výhru, ale § 2883 naproti tomu nepřesně hovoří o „nevymahatelnosti“ výher, vhodnější by zde byl termín „vymahatelnost“.

²⁰ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 89.

²¹ Tamtéž, s. 90.

Tyto vyjmenované dílčí činnosti vykonávané na území České republiky jsou regulovány hazardním zákonem, jak vyplývá z § 2 odst. 1. V odstavci 2 tohoto ustanovení také stojí, že internetová hazardní hra se považuje za provozovanou na území České republiky, pokud je dostupná na území ČR.²² Tím se český trh hazardních her otevřel i zahraničním provozovatelům z Evropské unie a dalších států utvářejících Evropský hospodářský prostor.²³

Zda se jedná o provozování hazardní hry dle tohoto zákona je nutné hodnotit z celkové povahy činností, které subjekt vykonává, tzn. osoba nepřestává být provozovatelem, ani pokud část činností vyjmenovaných v definici provozování vykonává prostřednictvím někoho jiného. Provozovatel může využívat různých forem outsourcingu, ať už se jedná o pronájem prostorů pro provozovny, vývoj internetových her nebo třeba design a tisk stíracích losů. To, že jiné osoby vykonávají některou z dílčích činností souvisejících s provozováním hazardní hry, také neznamená, že by se i tyto subdodavatelé sami stávali dalšími provozovateli dle tohoto zákona a že by k vykonávání takových činností potřebovali základní povolení. Provozovatelem, jehož povinností je získat úvodní a základní povolení k následnému provozování hazardní hry, je pouze subjekt, jenž celkově zastřešuje proces uskutečňování hazardní hry, tedy ten provozovatel, jehož jménem je vybírán vklad do hry a který sázejícímu vyplácí případnou výhru.²⁴

V definici provozování hazardních her je výslovně zahrnut prvek zisku. Tím je podpořeno tvrzení, že provozování hazardních her je specifickým druhem podnikání,²⁵ jehož vymezení vychází z obecné definice podnikání upravené v občanském zákoníku.²⁶ Důležité je, že na rozdíl od občanskoprávní úpravy podnikání není v definici provozování hazardní hry zakotven požadavek soustavnosti tohoto provozování, takže např. i uspořádání jednorázové loterie hazardnímu zákonu podléhá.²⁷ Prvek zisku, jakožto jeden z hlavních znaků podnikání, obvykle odpadá třeba v případě malých tombol pořádaných na různých společenských akcích.

²² Před novelou hazardního zákona, která nabyla účinnosti 1. 1. 2024, byla hazardní hra považovaná za provozovanou na území ČR, pokud byla „i jen z části zaměřena nebo cílena mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území České republiky“.

²³ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 102.

²⁴ Tamtéž, s. 111.

²⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 5.

²⁶ Srov. § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „Kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.“

²⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 5.

Hazardní zákon v § 7 stanovuje pro provozování hazardní hry řadu zákonných omezení. Tyto vytyčené mantinely jsou naprostým základem, jenž musí každý provozovatel²⁸ dodržovat, aby se mohlo jednat o řádné a legální provozování hazardní hry dle tohoto zákona.²⁹ První a základní podmínkou vymezenou v odstavci 1 tohoto ustanovení je, že provozovatel nesmí umožnit účastnit se hazardní hry osobě, která je mladší 18 let věku. V druhém odstavci zákon zakazuje provozovat „hazardní hru, jejíž druh není tímto zákonem upraven,³⁰ ke které nebylo uděleno povolení, nebo která nebyla řádně ohlášena podle tohoto zákona,³¹ která nezaručuje všem účastníkům hazardní hry rovné podmínky a rovnou možnost výhry, která odporuje dobrým mravům nebo veřejnému pořádku,³² u které nelze před jejím zahájením spolehlivě ověřit věk účastníka hazardní hry, u které je možnost výhry zcela nebo zčásti závislá na vložení vkladu pozdějším účastníkem hazardní hry, která neumožňuje účastníkovi hazardní hry tuto hru kdykoliv před zaplacením sázky ukončit, která používá státní symboly členského státu Evropské unie nebo státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, symboly Evropské unie, nebo jejich napodobeniny, ve které o výhře nebo prohře rozhoduje zcela nebo zčásti náhoda nebo neznámá okolnost, které mohou být sázejícím nebo provozovatelem ovlivněny, jejíž výsledek je předem znám“,³³ a od 1. 1. 2024 jsou také přidány zákazy provozovat hazardní hru, která je v rozporu s podmínkou jejího provozování stanovenou v § 13d (dodržování podmínek provozování hazardních her stanovených ve vyhlášce), v části druhé tohoto zákona (druhy hazardních her a podmínky jejich provozování), v části čtvrté hlavy 1 tohoto zákona (internetová hra), v základním povolení k této hře, dále v rozporu se schváleným herním plánem této hry, s povolením k umístění herního prostoru, s ohlášením nebo s podmínkami pro provozování hazardních her ohlašovaných, a také zákaz provozovat hazardní hru prostřednictvím jiného modelu technického zařízení, než jaký byl schválen v základním povolení.

Další zákazy jsou uvedeny i v následujících odstavcích § 7, provozovatel např. nesmí poskytovat účastníkům hazardních her žádné výhody v podobě potravin, nápojů, tabákových

²⁸ Výjimkou jsou pouze provozovatelé tombol s herní jistinou do 200 000 Kč, viz § 61 odst. 4 hazardního zákona.

²⁹ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 110.

³⁰ Výčet druhů hazardních her je tedy v tomto zákoně taxativní, viz podkapitola 1.4 této práce.

³¹ Na první pohled by se mohlo zdát, že toto ustanovení popírá existenci volného režimu vzniku oprávnění k provozování hazardní hry u tombol s herní jistinou do 200 000 Kč, ale není tomu tak, viz § 61 odst. 4 hazardního zákona.

³² Tyto neurčité právní pojmy jsou blíže konkretizovány v důvodové zprávě k § 7 hazardního zákona, hazardní hry podle ní nesmějí nijak diskriminovat hráče, omezovat jej, negativně ovlivňovat jeho morálku, a zejména nesmějí zakládat jeho trestní odpovědnost.

³³ Takové ovlivnění by mohlo mít za následek neobjektivitu hazardních her, protože by nezaručovaly rovné podmínky výhry pro všechny účastníky.

výrobků nebo jiných povzbuzujících látek, ale ani v podobě zakázaného rizikového bonusu.³⁴ V odstavci 4 tohoto ustanovení je také zakázáno přijímat nepeněžní vklady nebo sázky. Vklad je v § 4 písm. c) hazardního zákona definován jako „*jakékoliv plnění opravňující k účasti na hazardní hře, které představuje zejména jedna nebo více sázek, nebo další plnění stanovená provozovatelem, která kromě sázky opravňují účastníka hazardní hry k účasti na hazardní hře*“. Sázka je v písmenu d) téhož ustanovení definována jako „*sázejícím dobrovolně určené nevratné plnění, které bude porovnáváno s výsledkem hazardní hry, včetně rozdílu mezi nabízenou cenou zboží nebo služby a jejich cenou obvyklou, nebo částky převyšující cenu za volání nebo odeslání textové nebo multimediální zprávy (...)*“. Těmito plněními mohou tedy být pouze plnění peněžní. I tento zákaz má za účel chránit účastníky hazardních her, například patologické hráče, kteří by kvůli své závislosti byli schopni do hazardní hry vložit svůj hmotný majetek často za neadekvátních a velmi nevýhodných podmínek.³⁵

1.3. PROVOZOVATEL HAZARDNÍ HRY A OBECNÉ POŽADAVKY KLADENÉ NA PROVOZOVATELE HAZARDNÍ HRY

Hazardní zákon v § 6 předkládá definici samotného provozovatele. Loterijní zákon vymezoval osobu provozovatele v § 1 odst. 7 poměrně široce jakožto právnickou osobu „*se sídlem na území České republiky, které oprávněný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry*“. ³⁶ V původním znění tohoto zákona nebyly požadavky na provozovatele některých druhů hazardních her kompletně definovány, například nebyla stanovena forma právnické osoby provozovatele výherních hracích přístrojů či tombol ani minimální výše jejich základního kapitálu.³⁷ Některé z těchto speciálních povinností byly

³⁴ Rizikový bonus je podle § 1 vyhlášky č. 466/2023 Sb., o podmínkách provozování hazardních her, stanoven jako bonus splňující alespoň jednu z následujících podmínek: součástí nabídky získání bonusu nebo jiného propagačního sdělení o daném bonusu není alespoň stručný popis podmínek pro získání nebo použití tohoto bonusu účastníkem hazardní hry, nebo účastníkovi nejsou prokazatelně sděleny podmínky pro získání nebo použití tohoto bonusu ještě před jeho získáním. Zakázaným rizikovým bonusem je dále vždy bonus: „*jehož podmínky pro získání nebo použití podněcují k soutěži založené na srovnání četnosti účasti, výše vkladů nebo výher účastníků hazardních her, pokud se tato soutěž vztahuje k účasti na technické hře nebo úhrn vkladů jednotlivého účastníka hazardní hry do všech soutěží vztahujících se k danému druhu hazardní hry u daného provozovatele přesáhne částku 1 000 Kč za kalendářní den, jehož získání nebo použití je podmíněno tím, že účastník hazardní hry nevybere peněžní prostředky nebo jejich část z uživatelského konta, nebo který je poskytován po okamžiku, kdy provozovateli dojde žádost o zrušení uživatelského konta*“.

³⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 7.

³⁶ Provozovatelem hazardní hry za účinnosti loterijního zákona tedy nemohla být žádná fyzická osoba ani zahraniční právnická osoba, a dokonce ani osoba se zahraniční majetkovou účastí. Viz DVOŘÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách: s poznámkami a souvisejícími předpisy*. Praha : Linde, 2006, s. 24.

³⁷ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 105.

později do zákona přidány novelou platnou od 1. 1. 2011.³⁸ Nové povinnosti ale stále nebyly součástí obecné definice provozovatele, nýbrž byly roztroušeny v dalších ustanoveních loterijního zákona a lišily se podle druhu provozované hazardní hry. Zatímco loterijní zákon typicky požadoval formu akciové společnosti se všemi akciemi na jméno a minimálním základním kapitálem stanoveným v desítkách milionů Kč (výše se lišila dle jednotlivých druhů hazardní hry),³⁹ hazardní zákon od těchto požadavků upustil a formu akciové společnosti nevyžaduje.

Na rozdíl od loterijního zákona se v definici provozovatele již nesetkáme s pojmem „povolení“,⁴⁰ hazardní zákon zato stanovuje už v základní definici řadu obligatorních hmotněprávních podmínek, kterou osoba legálně provozující hazardní hru musí splňovat. Tyto poměrně přísné požadavky nejsou pro běžnou úpravu podnikání typické⁴¹ a jejich cílem je umožnit vstup na český hazardní trh jen stabilním subjektům při současném zachování co největší míry transparentnosti ve všech rovinách jejich činnosti.⁴²

Stejně jako v předchozím zákoně platí, že ne všechny osoby, které se chtějí stát provozovateli hazardní hry, musejí splňovat stejné podmínky. Zákon rozděluje provozovatele do 3 skupin podle toho, jaký druh hazardní hry provozují – provozovateli hazardních her se mohou stát zásadně právnické osoby splňující podmínky v § 6 odst. 1 hazardního zákona, odchylný režim pak platí pro provozovatele tomboly, a také pro provozovatele turnaje malého rozsahu.⁴³

Podle § 6 odst. 1 hazardního zákona může být provozovatelem hazardní hry, s výjimkou turnaje malého rozsahu, pouze Česká republika anebo právnická osoba splňující dále určené podmínky. Nový zákon tedy zachovává možnost, aby se Česká republika stala provozovatelem hazardní hry,⁴⁴ ačkoli v samotném textu zákona nestanovuje, jak by k tomu mělo dojít. Není

³⁸ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 136.

³⁹ Viz § 4 a násl. zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.

⁴⁰ Povinnost získat povolení k provozování hazardní hry jejím provozovatelem anebo hazardní hru ohlásit ale stále zůstává zachována v § 7 odst. 2 písm. b), viz výše.

⁴¹ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 40.

⁴² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 6.

⁴³ Důvodová zpráva k návrhu hazardního zákona uvádí, že „hazardní hry tak nesmí být provozovány fyzickými osobami“, a toto tvrzení je v ní poté ještě jednou zopakováno (viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Obecná část, bod 1.5.2. a Zvláštní část, k § 6). Tento závěr ovšem není správný a odporuje samotnému textu zákona, protože opomíjí existenci ustanovení § 61 odst. 4 hazardního zákona, jež z režimu § 6 vyjímá tomboly s herní jistinou nepřekračující 200 000 Kč. U takových tombol tedy lze uvažovat o tom, že by jejich provozovatelem mohla být i fyzická osoba.

⁴⁴ Od roku 2024 není Česká republika vyloučena ani z možnosti provozovat turnaj malého rozsahu, viz § 6 odst. 3 hazardního zákona, tak, jak tomu bylo před novelou účinnou od 1. 1. 2024.

zde stanovena žádná speciální úprava pro provozování hazardní hry státem, tato možnost by tedy mohla narazit na řadu praktických komplikací.⁴⁵ Není totiž jasné, kdo by za stát jednal. Důvodová zpráva předpokládá, že by to byly veřejnoprávní korporace či jiné právnické osoby zřízené zákonem,⁴⁶ ale toto vyjádření je v rozporu s formulací zákona o samotné České republice jako provozovateli. Těžko si lze také představit situaci, že by za Českou republiku jako žadatele jednalo Ministerstvo financí, když je zároveň v pozici příslušného správního orgánu pro vydávání povolení k provozování hazardní hry – v takovém případě by šlo hovořit o systémové podjatosti.⁴⁷

Pokud chce právnická osoba získat oprávnění k provozování hazardní hry, a stát se tak provozovatelem hazardní hry, zákon jí vymezuje v § 6 odst. 1 písm. b) několik podmínek. Tato právnická osoba musí mít sídlo v České republice, jiném členském státě EU nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP. Díky tomuto ustanovení je tak překonán diskriminační požadavek loterijního zákona, který zakazoval vstup na český hazardní trh všem zahraničním právnickým osobám, ale také tuzemským právnickým osobám se zahraniční majetkovou účastí.⁴⁸

V organizační struktuře této osoby musí být řádně, průhledně a uceleně vymezené působnosti a rozhodovací pravomoci, musí mít bez ohledu na formu právnické osoby stanoven nějaký kontrolní orgán (dozorčí radu, správní radu nebo jiný obdobný kontrolní orgán). Právnická osoba také musí mít průhlednou vlastnickou strukturu, ze které je zřejmé, kdo je jejím skutečným majitelem.⁴⁹ Všechny tyto požadavky mají za úkol posílit transparentnost fungování provozovatelů, která vede ke snížení rizik spojených s provozováním hazardních her. Zejména se může jednat o nižší hrozbu možného spojení hazardních her a organizovaného zločinu či o nižší riziko ovlivnění obchodního vedení společnosti jejími skutečnými majiteli pouze za účelem generování vyššího zisku.⁵⁰

Dalšími podmínkami, které provozovatelé musejí splňovat, jsou podmínky finančního charakteru. Loterijní zákon stanovoval minimální základní kapitál akciové společnosti, jenž byl diferencován podle druhu hazardní hry a pro většinu her byl určen částkou 100 000 000 Kč.

⁴⁵ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 137.

⁴⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 6.

⁴⁷ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 138.

⁴⁸ Tamtéž, s. 136.

⁴⁹ Tento pojem odkazuje na § 4 odst. 4 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

⁵⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 6.

Jelikož je finanční způsobilost provozovatelů hazardních her nezbytným požadavkem, který má zajistit, aby byly tyto osoby schopné dostát jak svým zákonným povinnostem, tak i svým závazkům vůči věřitelům,⁵¹ hazardní zákon finanční podmínky pro provozovatele zavedl také. Místo stanovení minimálního základního kapitálu však hazardní zákon v původním znění určil povinnost mít vlastní zdroje ve výši 2 000 000 EUR, přičemž tato výše vlastních zdrojů již nebyla diferencovaná podle druhu provozované hazardní hry. Požadovaná částka 2 000 000 EUR byla tedy nižší a kategorie vlastních zdrojů zase rozsáhlejší než původní určení základního kapitálu.

V novele hazardního zákona účinné od 1. 1. 2024 je tato povinnost opět pozměněna. Dosavadní požadavek na výši vlastních zdrojů prý nezaručoval dostatek disponibilních prostředků provozovatele.⁵² Povinnost mít průhledný a nezávadný původ zdrojů zůstala nedotčena, ale právnické osoby nově musejí splnit „požadavek finanční stability“. Tento požadavek dle § 6 odst. 4 „splňuje provozovatel, jehož vlastní kapitál snížený o nesplacenou část emisního kurzu a o nesplacené příplatky mimo základní kapitál činí nejméně 50 000 000 Kč⁵³ a překračuje výši dluhů, pokud je výsledek hospodaření běžného účetního období a výsledek hospodaření minulých let záporný, a aktiva snížená o kauci (...), dlouhodobé pohledávky a dlouhodobý finanční majetek činí nejméně 50 000 000 Kč“. Další novou podmínkou finančního charakteru je povinnost provozovatele předložit účetní závěrku ověřenou auditorem. Účetní závěrku bude poté nutné předkládat Ministerstvu financí každý rok, a to do 6 měsíců od posledního dne účetního období, finanční stabilita provozovatele tedy bude pravidelně ověřována. Tento požadavek má zajistit relevantní a nezávislé ověření hospodaření daného provozovatele a trvání jeho finanční způsobilosti a stability.⁵⁴

Další hmotněprávní předpoklady jsou zákonem vymezeny v rámci úpravy samotných povolovacích řízení. Provozovatel, který žádá o úvodní povolení, tak musí prokázat svou bezúhonnost, bezdlužnost, a také musí složit kauci. Těmto, ale také dalším požadavkům na provozovatele, který žádá o vydání příslušných povolení dle hazardního zákona, bude věnováno více prostoru v dalších kapitolách této práce.

⁵¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 6.

⁵² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 6, k odstavci 4 a 5.

⁵³ Jelikož je cca 95 % provozovatelů hazardních her českého původu, navrátíl se hazardní zákon k určení částky v Kč místo původních EUR.

⁵⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 6, k odstavci 1.

Pro provozovatele tombol platí, že jím může být i jiná právnická osoba se sídlem v České republice, jiném členském státě EU nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP, než právnická osoba definovaná ustanovením § 6 odst. 1. Tato odchylka uvolňuje přísnost požadavků kladených na provozovatele tombol, jež jsou obecně považovány za hazardní hry s menším negativním společenským dopadem, a není je tedy nutné tak přísně regulovat. Požadavky na provozovatele hazardní hry stanovené v § 6 se dokonce vůbec nebudou uplatňovat na provozovatele tombol s herní jistinou do 200 000 Kč, jež jsou z tohoto režimu ustanovením § 61 vyňaty.

Odlišný režim právní úpravy je také stanoven pro provozovatele turnaje malého rozsahu, pro nějž platí, že se jím může stát pouze Česká republika nebo právnická osoba se sídlem v České republice, jiném členském státě EU nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP, jejímž předmětem hlavní činnosti není podnikání, a jejíž podnikání v rámci vedlejší činnosti a jeho výtěžky, pokud takovou činnost vyvíjí, slouží jen k podpoře hlavní činnosti. Tento mírnější režim regulace byl zákonodárcem zaveden zejména pro subjekty, které chtějí pořádat malé karetní turnaje především z důvodů společenské zábavy anebo pěstování svých dovedností při karetních hrách.⁵⁵

1.4. SPECIFICKÉ PODMÍNKY PROVOZOVÁNÍ JEDNOTLIVÝCH DRUHŮ HAZARDNÍCH HER

Hazardní zákon se poměrně významně odklonil od terminologie a systematiky dřívějšího loterijního zákona. Místo původního, nepřesného označení „loterie a jiná podobná hra“, které bylo v našem právním řádu zakotveno přes dvacet let, používá pro všechny typy her generální označení „hazardní hra“.⁵⁶

Hazardní hra je vymezena v § 3 hazardního zákona. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení se jí rozumí „*hra, sázka nebo los,*⁵⁷ *do nichž sázející vloží sázku, jejíž návratnost se nezaručuje, a v nichž o výhře nebo prohře rozhoduje zcela nebo zčásti náhoda nebo neznámá okolnost*“. Z této definice hazardní hry je zřejmá návaznost na ustanovení § 2873 a násl. občanského zákoníku, z čehož je možné vyvodit, že i hry provozované podle hazardního zákona jsou

⁵⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 6.

⁵⁶ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 33.

⁵⁷ Pojmy „sázka“ a „los“ ve smyslu občanského práva by v této definici vůbec nemusely být zahrnuty, jen těžko si lze představit, že by se tyto druhy odvážných smluv mohly stát předmětem podnikání podle hazardního zákona. Není totiž pravděpodobné, že by povahově naplnily všechny požadavky tohoto zákona pro konkrétní druhy hazardních her, které jsou jím taxativně vyjmenovány v § 3 odst. 2.

realizovány smlouvou o hře podle občanského zákoníku.⁵⁸ Z druhé části definice je patrné, že na rozdíl od občanskoprávní úpravy hazardní zákon nereguluje všechny druhy her, ale jen ty, u nichž je to potřebné s ohledem na specifičnost jejich povahy a s tím související ochranu veřejných zájmů.⁵⁹ Poněkud nešťastné je zdvojené používání pojmu „sázka“ v definici hazardní hry. První užití tohoto termínu navazuje na již zmíněná ustanovení občanského zákoníku, jeho druhé použití je již čistě ve smyslu § 4 písm. d) hazardního zákona, jedná se zde tedy o zcela jiný význam tohoto slova, což na první pohled může působit zmatečně.⁶⁰

V této definici hazardní hry je oproti předchozí právní úpravě lépe charakterizována její podstata. Zatímco § 1 odst. 3 loterijního zákona předpokládal, že „*okolnost, jež určuje výhru (...) nesmí být nikomu předem známa a musí být takového druhu, aby nemohla být provozovatelem nebo sázejícím ovlivněna*“, hazardní zákon touto formulací připustil, že o výsledku hry – a tedy o případné výhře – může rozhodovat náhoda nebo neznámá okolnost jen částečně. Stále je nutné, aby náhoda nějakým způsobem ovlivňovala výsledek hry, ale nemusí být zastoupena ve většinovém podílu.⁶¹ Výsledek hry tak může být ovlivněn i jinými faktory a okolnostmi, zejména znalostmi a dovednostmi účastníků hry.⁶²

Druhy hazardních her jsou taxativně vyjmenovány v § 3 odst. 2 hazardního zákona. Zákon pod hazardní hry řadí loterii, kursovou sázku, totalizátorovou hru, bingo, technickou hru, živou hru, tombolu a turnaj malého rozsahu. Výčet by se mohl zdát oproti loterijnímu zákonu chudší, ale vymezené druhy hazardních her jsou v následujících ustanoveních týkajících se konkrétních druhů her ještě dále rozdělovány. Toto členění hazardních her je jistě posunem vpřed. Předchozí pozitivněprávní dělení obsažené v § 2 loterijního zákona se totiž stalo po mnoha novelizacích tohoto ustanovení značně nepřehledným a také nepřesným. Kombinovalo několik různých hledisek rozdělování hazardních her (místo provozování, předmět výhry, druh herních pomůcek, ...), která ani nebyla používána důsledně, a proto mohlo docházet k překrývání jednotlivých kategorií her.⁶³

Loterijní zákon v § 50 odst. 3 připouštěl povolení i výslovně nepojmenovaných hazardních her (například různých hybridních her), které přesně neodpovídaly charakteristikám

⁵⁸ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 103.

⁵⁹ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 34.

⁶⁰ Zároveň se v hazardním zákoně můžeme setkat ještě s třetím použitím slova „sázka“, a to v termínu označujícím druh hazardní hry „kursová sázka“ – zde by se ovšem vhodný ekvivalent dal nalézt jen stěží.

⁶¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 3.

⁶² RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 103.

⁶³ Tamtéž, s. 112.

z předchozích částí zákona.⁶⁴ Hazardní zákon takové povolování nepojmenovaných hazardních her nedovoluje, výše uvedený taxativní výčet druhů hazardních her tedy již není možné nijak rozšířit na základě uvážení povolujícího orgánu.⁶⁵

1.4.1. LOTERIE

Jednou z nejrozmanitějších kategorií hazardních her je loterie (§ 18 a násl. hazardního zákona). Zisk výhry v loterii je vždy závislý jen na náhodě a nemůže být nijak ovlivněn znalostmi či dovednostmi jejích účastníků. Kategorie loterií bývá teorií rozdělována dle několika hledisek, například dle druhu výhry, způsobu slosování či provozovatele. Hazardní zákon zvolil v § 18 odst. 1 dělení na loterie číselné, peněžité, věcné a okamžité.

Jedním z celosvětově nejrozšířenějších a nejpobulárnějších typů loterií je loterie číselná. Tyto loterie mohou mít mnoho různých podob, ovšem základní znaky zůstávají stejné. Hazardní zákon v § 18 odst. 2 vymezuje číselnou loterii jako hazardní hru, u které je „výhra podmíněna uhodnutím určitého čísla, několika čísel, kombinace čísel nebo číselného pořadí“. Účastníci hazardní hry tedy tipují čísla podle daného herního konceptu (nejsou zde předem vydávány losy, funkci losu zde plní potvrzený sázkový tiket vydaný až v okamžiku uzavření smlouvy⁶⁶), zaplatí vklad, a až poté probíhá losování výherních čísel a následný výpočet výše výher.⁶⁷ Pro číselnou loterii je charakteristické, že předem není určen počet sázejících, výše herní jistiny (ta se počítá jako násobek počtu prodaných tiketů a ceny za tiket) a že výhra je vypočítávána až po slosování, přičemž zde platí princip z § 18 odst. 2 hazardního zákona, že „výhra se vypočítá podle počtu výherců nebo úhrnné výše sázek předem stanoveným podílem, nebo se stanoví násobkem sázky podle toho, jak z omezeného počtu čísel tažených při slosování uhodl sázející herním plánem určený počet tažených čísel“.

Peněžité a věcná loterie jsou dva typy pasivních loterií, u nichž je výhra podmíněna pouze vylosováním určitého losu. Účastník si zde nevolí žádná čísla ani jiné atributy losu jako u číselných loterií, ale provozovatel předem vydává určitý počet losů s pořadovými čísly. Tyto losy mohou být rozděleny do několika sérií, potom pro ně platí pravidla uvedená v § 18 odst. 3 hazardního zákona – každá série musí obsahovat stejný počet losů, z nich každý pak musí být označen vedle pořadového čísla i číslem této série, a prodejní cena losů musí být ve všech sériích stejná. Do slosování pak budou zahrnuty všechny vydané losy ze všech sérií, čímž se

⁶⁴ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 45.

⁶⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Obecná část, bod 1.5.4.

⁶⁶ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 42.

⁶⁷ HUBÁLEK, F. *Produkty sázkového a herního průmyslu*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2015, s. 83.

tyto loterie odlišují od tombol, kde jsou do slosování zahrnuty pouze losy skutečně prodané. Počet a výše výher jsou vždy stanoveny předem, nejsou závislé na počtu výherců ani na počtu prodaných losů.⁶⁸ Druh výhry (peněžitá či věcná) určuje i samotný typ loterie.

Okamžitá loterie je hazardní hra, u které je výhra podmíněná nalezením výherní kombinace po setření zakryté části losu. Jak je stanoveno v § 18 odst. 4 hazardního zákona, zakrytá část musí zůstat neporušená až do okamžiku koupě losu. Sázející se okamžitě po setření losu dozví, zda vyhrál. V případě, že vyhrál, také okamžitě zjistí výši výhry. Tyto hazardní hry jsou obecně známé jako stírací losy. Na rozdíl od číselných loterií, kde losování probíhá až po ukončení příjmu sázek, se v případě stíracích losů dá říct, že výsledky jsou losovány předem a následně přímo uvedeny na jednotlivých losech tak, aby je před koupí nebylo možné zjistit jinak než zničením stíracího losu.⁶⁹

Hazardní zákon také dovoluje provozování sdílených loterií (§ 19) a provozování loterií doplňkových (§ 20). V prvním jmenovaném případě je umožněno provozovat loterii společně s dalšími provozovateli nebo osobami oprávněnými k provozování loterie na území jiného členského státu EU nebo státu, jenž je smluvní stranou Dohody o EHP. V případě takového provozování bude herní jistina loterie sdílená a slosování bude společné. Povinnosti uložené tímto zákonem pak musí splnit ten provozovatel, který přijal od hráče sázku.

Hazardní zákon v dalších ustanoveních upravuje rovněž další podmínky provozování loterií, je zde například stanoveno, jak se vypočítává herní jistina, kolik procent herní jistiny musí tvořit úhrnnou výši výher, jak vysoká má minimálně být pravděpodobnost výhry (§ 21), stanovuje také charakteristiku losů – údaje, které musejí být uvedeny na losu (§ 22 odst. 1), nově také povinnost provozovatele vyhotovit všechny losy daného typu loterie (§ 22 odst. 2),⁷⁰ kontrolu losů před jejich uvedením do prodeje (§ 22 odst. 3), úschovu neprodaných losů (§ 22 odst. 6) a dále také blíže vymezuje slosování loterií (§ 25).

1.4.2. KURSOVÁ SÁZKA, ŽIVÁ KURSOVÁ SÁZKA A TOTALIZÁTOROVÁ HRA

Kursovou sázkou se dle § 27 hazardního zákona rozumí „*hazardní hra, u níž je výhra podmíněna uhodnutím sázkové příležitosti a výše výhry je přímo úměrná výhernímu poměru (kurs), ve kterém byla sázka přijata, a výši sázky*“. Sázková příležitost zmíněná v této definici je vymezena v § 33 odst. 2 hazardního zákona, a to jako možný (budoucí) výsledek sázkové

⁶⁸ HUBÁLEK, F. *Produkty sázkového a herního průmyslu*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2015, s. 112.

⁶⁹ Tamtéž, s. 100.

⁷⁰ Nově tedy nebude možné tisknout série losů postupně, jak tomu bylo do konce roku 2023, což může pro provozovatele být komplikované a také finančně náročnější, protože dalších sérií se obvykle dočkaly jen ty losy, které byly mezi zákazníky provozovatelů okamžitých loterií populární.

události, kterou může být podle odst. 1 téhož ustanovení zejména sportovní událost anebo událost veřejné pozornosti,⁷¹ pokud sázky na tyto události nejsou v rozporu s etickými principy.⁷² Speciálním druhem kursově sázky je dle § 28 živá kursová sázka, při níž jsou sázky přijímány v průběhu konání sázkové události, která trvá zpravidla nejvýše 24 hodin. Na rozdíl od loterií mohou u kursových sázek hrát podstatnou roli znalosti a zkušenosti účastníka hazardní hry. Speciální podmínkou pro účast na kursově sázce je registrace účastníka (pokud se nejedná o zvířecí dostihy provozované výlučně na dostihovém závodišti), kterou zajišťuje provozovatel kursově sázky na žádost účastníka.

Totalizátorová hra (§ 32) je kursově sázce v mnoha ohledech podobná, k získání výhry je opět nutné uhodnout výsledek sázkové příležitosti, ovšem liší se od ní způsobem výpočtu výše výher. Ta je závislá na poměru počtu výherců k celkové výši sázek a předem stanovenému počtu výher. Speciální podmínkou pro účast na totalizátorové hře je registrace účastníka (pokud se nejedná o zvířecí dostihy provozované výlučně na dostihovém závodišti), kterou zajišťuje provozovatel totalizátorové hry na žádost účastníka.

Zákon ukládá provozovateli kursově sázky a totalizátorové hry také povinnost centrálně stanovovat kurzy a sázky (§ 35). Tento požadavek je v zákoně ukotven zejména z důvodu zajištění dostatečné transparentnosti provozování a také případné kontroly. Ze stejného důvodu také zákon dále stanovuje povinnost vést evidenci přijatých sázek, vyplacených výher a všech kursů (§ 36). Zákon také v § 37 a 38 uvádí, kdy je zakázáno přijímat sázky a sázet.

1.4.3. BINGO

Významnější změny oproti úpravě loterijního zákona se týkají také hry bingo (§ 39 a násl. hazardního zákona). Bingo je v § 39 hazardního zákona nově definováno jako hazardní hra, u níž je výhra podmíněna dosažením předem stanoveného vzorce na jedinečném sázkovém tiketu s předem stanovenými čísly na základě postupného losování čísel, jež je prováděno veřejně, a oznámením této skutečnosti provozovateli jím stanoveným způsobem. Specifikem je také to, že předem není znám počet sázejících ani výše herní jistiny. Bingo je jednou z hazardních her, kterou je možné provozovat pouze v kasinu.

Bingo je ve své podstatě číselnou loterií,⁷³ ovšem odlišuje se od klasických číselných loterií popsaných v zákoně natolik, že je vydělováno do samostatné kategorie. Podstatou binga

⁷¹ Podle důvodové zprávy k § 27, ve kterém byl tento termín původně obsažen, tato událost musí mít veřejný charakter, tedy její výsledek musí být možné veřejně zjistit a ověřit, a musí být předmětem zájmu alespoň dvou lidí. Jedná se např. o sázku na výsledky voleb.

⁷² Viz § 7 odst. 2 písm. d) hazardního zákona.

⁷³ HUBÁLEK, F. *Produkty sázkového a herního průmyslu*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2015, s. 96.

není uhodnutí tažených čísel, ale jejich přesné označení na sázkovém tiketu, přičemž každý z těchto tiketů musí mít čísla uspořádaná odlišně. Pokud sázející označením vylosovaných čísel vytvoří v herním plánu předem stanovený vzorec, vyhrává. Do hry tak také kromě náhody vstupuje i prvek dovedností,⁷⁴ protože záleží i na rychlosti označování čísel sázejícím. Oproti předchozímu zákonu nejsou provozovatelé omezováni co do podoby této hry. Dříve byl stanoven přesný počet čísel na tiketu i v číselné řadě, nyní volba spočívá na provozovateli.

1.4.4. TECHNICKÁ HRA

Souhrnnou kategorií pro všechny hazardní hry provozované prostřednictvím technického zařízení přímo obsluhovaného hráčem je nyní „technická hra“ (§ 42 a násl.). Toto univerzální označení v sobě zahrnuje několik dříve samostatných druhů hazardních her včetně výherních hracích přístrojů, videoloterijních terminálů, lokálních či centrálních herních systémů či jiných her provozovaných pomocí dalších technických zařízení.⁷⁵ Tato všeobecná kategorie je založena na principu technické neutrality, tzn. že zákon nerozlišuje druh technického zařízení ani jeho uspořádání.⁷⁶ Podmínky pro to, aby se mohlo jednat o technické zařízení podle § 42, jsou vyjmenovány v odstavcích 3 až 7.

Podle ustanovení § 42 odst. 1 hazardního zákona se technickou hrou rozumí zejména válcová hra, elektromechanická ruleta a elektromechanické kostky, nicméně tento výčet je pouze demonstrativní, a záleží tak na posouzení příslušného správního orgánu, jaké konkrétní hry ve skutečnosti povolí. Jednou z podmínek, kterou je ovšem vždy nutno pro povolení hry splnit, je povinnost zahrnout do hry zcela či alespoň nezanedbatelným způsobem prvek náhody, jež vyplývá z § 50 odst. 1.⁷⁷

Technickou hru lze podle § 42 odst. 2 provozovat pouze v herním prostoru, kde se sázející hry účastní prostřednictvím své herní pozice (§ 43 odst. 1). Tyto podmínky ovšem neplatí, pokud se jedná o technickou hru provozovanou prostřednictvím internetu.

Speciální podmínkou pro účast na kursově sázce je registrace účastníka, jež je zajišťována provozovatelem technické hry na žádost účastníka (§ 17a a násl.). Mezi další povinnosti provozovatele patří i splnění informačních povinností u technické hry, jak je stanoveno v § 13b odst. 1. Provozovatel musí na každé herní pozici kdykoliv dostupným způsobem a čitelně

⁷⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 39.

⁷⁵ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 114.

⁷⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 42.

⁷⁷ Tamtéž, k § 50.

zveřejnit několik informací – zůstatek na uživatelském kontu účastníka, celkovou souhrnnou výši čistých proher od aktivace jeho uživatelského konta a za kalendářní měsíc, částky nejvyšší sázky a nejvyšší výhry, a také nabídku využití a stav již využívaných sebeomezujících opatření. Po celou dobu přihlášení k jeho uživatelskému kontu také musí být účastníkovi zobrazován ukazatel délky tohoto přihlášení. Provozovatel také podle § 44 nesmí účastníkovi umožnit, aby od vložení jedné sázky do hry technické hry (viz § 50) do jejího vyhodnocení vložil sázku do jiné hry technické hry, ať už by se jednalo o technickou hru provozovanou v herním prostoru nebo po internetu. Účastníkovi také nesmí být umožněno, aby byl přihlášen na více technických zařízeních současně a musí být dodržena povinná přestávka 15 minut, pokud účastník nepřetržitě hraje alespoň 2 hodiny. Všechny uvedené povinnosti a omezující opatření cílí hlavně na ochranu hráčů a předcházení škodlivým následkům nadměrného hazardního hraní.

Zákon provozovateli stanovuje i další pravidla týkající se vyplacení výher a provozu jednotlivých technických zařízení, která musejí být např. opatřena platným dokumentem odborného posouzení a osvědčení dle § 55.

1.4.5. ŽIVÁ HRA A TURNAJ MALÉHO ROZSAHU

Nového označení „živá hra“ (§ 57 a násl.) se dostalo dřívější kategorii sázkových her v kasinu. Toto přejmenování bylo zajisté krokem kupředu, protože „kasino“ je primárně označením druhu herního prostoru a používat tento termín pro určení jednoho druhu hazardní hry v loterijním zákoně mohlo působit zmatečně. Povinnost provozovat tyto hry pouze v kasinu ovšem zůstala zachována, jak vyplývá z § 58 odst. 1 hazardního zákona, došlo jen k přejmenování tohoto druhu hazardních her. Provozování v herním prostoru ovšem opět není vyžadováno pro živou hru provozovanou prostřednictvím sítě internet.

Živá hra je v § 57 odst. 1 definována jako hazardní hra, při níž sázející u hracího stolu hrají proti krupiérovi nebo jeden sázející proti druhému,⁷⁸ aniž by byl předem určen počet sázejících a výše sázky do jedné hry, čímž zůstává zachována tradiční podoba her hraných v kasinu se vzájemnou interakcí mezi hráči i krupiérem. Ze všech druhů hazardních her je u tohoto typu asi nejvíce přítomný prvek dovedností a předchozích znalostí hráčů. Zejména se podle § 57 odst. 2 jedná o ruletu, karetní hru (provozovanou i prostřednictvím turnaje) a hru v kostky. Tento výčet je demonstrativní, prakticky se tak může jednat o všechny hazardní hry provozované v kasinech včetně např. vrhcábů.

⁷⁸ I zde ovšem krupiér hraje neopominutelnou roli, ačkoliv je jen doprovodná. Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 57.

K živé hře podle § 60 musejí být používány hodnotové žetony hmotné podstaty s označením jejich hodnoty a měny, k nimž se vážou mnohé navazující povinnosti provozovatele, jež jsou popsány dále v tomto ustanovení, anebo hrací žetony, které jsou podle § 60a používány pouze u konkrétního hracího stolu živé hry. Tato ustanovení mají podle zákonodárce za úkol nejen chránit účastníky hazardních her, ale také zefektivnit některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.⁷⁹ Z tohoto důvodu je také v zákoně zakotvena povinnost provozovatele vést evidenci, z níž musí být zřejmý pohyb žetonů a peněžních prostředků v kasinu. Kontrola pohybu peněz a žetonů je dále také posílena navazujícím § 72 odst. 1, podle něž je provozovatel povinen vybavit herní prostor monitorovacím zařízením.

Živá hra může být také provozována formou karetního turnaje, přičemž podmínky pro tento způsob provozování jsou upraveny v § 60d až § 60f. Sázející v něm hrají jeden proti druhému a při hře používají speciální turnajové žetony, které musejí být odlišné od žetonů hodnotových.

Jakožto zcela nový druh hazardní hry byl hazardním zákonem vyčleněn turnaj malého rozsahu (§ 64). Ačkoliv jde ze své podstaty o turnaj v karetní živé hře vyřazovacího typu, ustanovení o živé hře na něj nelze použít.⁸⁰ Společně s tombolou má nastavený odlišný režim provozování, podléhá pouze ohlášení, nikoliv povolovacímu režimu. Další odlišností od živé hry je to, že provozovatelem turnaje malého rozsahu se může stát pouze Česká republika anebo právnická osoba, jejímž předmětem hlavní činnosti není podnikání, a zároveň výtěžky z podnikání ve vedlejší činnosti slouží jen k podpoře činnosti hlavní.⁸¹ Aby mohl být turnaj v karetní hře turnajem malého rozsahu, je nutno dodržet několik podmínek. Mohou se ho účastnit nejméně 3 a nejvíce 90 hráčů, přičemž celkový vklad jednoho účastníka do jednoho turnaje nesmí překročit 1 000 Kč za 24 hodin. Speciální povinnosti provozovatele se u turnaje malého rozsahu týkají hlavně vyplácení výher a vyhotovení zápisu o turnaji.

1.4.6. TOMBOLA

Tombola (§ 61 a násl. hazardního zákona) je druhem hazardní hry, při níž se výhry rozdělují na základě vylosování konkrétních tiketů. Do slosování budou na rozdíl od loterií zahrnuty pouze skutečně prodané sázkové tikety, které lze prodávat výlučně se vstupenkou na

⁷⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 58 (pozn. po novele to souvisí s § 60, § 60a).

⁸⁰ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 115.

⁸¹ Viz § 6 odst. 3 hazardního zákona.

společenskou akci nebo po dobu trvání této akce (§ 61 odst. 2). Podle původního znění hazardního zákona bylo teoreticky možné, že by tombola byla pořádána jako samostatná akce a ne jako doplňková aktivita na různých společenských akcích či plesech,⁸² nicméně novelou účinnou od 1. 1. 2024 byla její definice doplněna o výslovný požadavek konání tomboly v souvislosti s kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní nebo jinou společenskou akcí. Z tohoto důvodu lze také slosování nově provádět pouze po dobu trvání této „hlavní“ akce podle odst. 1, a to samé platí pro vydávání výher.

Jelikož tombola není tak společensky nebezpečná jako jiné hazardní hry a nepřináší s sebou takové riziko pro hráče,⁸³ zákonodárce volil poněkud mírnější regulaci tohoto druhu hazardní hry,⁸⁴ a to zejména co se týče tombol s herní jistinou pod 200 000 Kč. Režim obvyklé regulace hazardních her je u takových tombol značně uvolněný, takže na ně nedopadá většina ustanovení platících pro tomboly s vyšší herní jistinou. Nepoužijí se pro ně zvláštní ustanovení o veřejnosti losování, přítomnosti notáře při slosování, vyhotovení zápisu o konání tomboly, nebudou spadat pod ohlašovací režim jako zbytek tombol, a ani se na ně nepoužijí obecná ustanovení o provozovateli, výhrách, povinnosti sepsat herní plán či informační, oznamovací a záznamní povinnosti. Zároveň to jsou také jediné hazardní hry, k nimž je umožněn přístup osobám mladším 18 let věku.

1.5. INTERNETOVÁ HRA

Jednou z největších novinek, kterou přinesl zákon o hazardních hrách, je možnost provozovat všechny hazardní hry, u nichž to jejich povaha nevyklučuje, také dálkovým přístupem prostřednictvím internetu. Internetová hra není vymezena jako zvláštní druh hazardní hry, ale jako alternativní způsob provozování hazardní hry oproti klasickému land-based provozování.

Loterijní zákon tento způsob provozování hazardních her nijak systémově neupravoval. Od roku 2008 bylo možné na základě rozhodnutí Ministerstva financí prostřednictvím internetu provozovat jeden druh hazardní hry, a to tzv. internetové kursové sázky.⁸⁵ K nim mohlo Ministerstvo financí na základě správního uvážení vydat povolení k provozování podle

⁸² HUBÁLEK, F. *Produkty sázkového a herního průmyslu*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2015, s. 152.

⁸³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 61.

⁸⁴ Včetně požadavků na osobu provozovatele tomboly, kterým může být podle § 6 odst. 2 hazardního zákona i jiná právnická osoba než podle odst. 1, která má sídlo v ČR, jiném členském státě EU nebo ve státě, který je smluvní stranou dohody o EHP. Neplatí pro něj tedy žádné z přísných podmínek stanovených v odst. 1 tohoto ustanovení.

⁸⁵ BOHÁČ, Radim, Jan ŘEHOLA a Václav ULRICH. *Regulace online hazardních her v ČR: východiska pro moderní regulaci z národní i mezinárodní perspektivy*. *Daně a finance*. Praha : Comenius Print. 2016, 4, s. 10.

ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona, v němž stálo, že „*Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny.*“ Pravidla pro provozování kurzových sázek online tak musela být obsažena přímo v daném povolení. Ačkoliv tento postup mnohdy vzbuzoval pochybnosti o tom, jestli je věcně správný či dokonce legální, dlouhou dobu byl jedinou možností, jak mohly být alespoň některé online hazardní hry povolovány a regulovány.⁸⁶

V roce 2011 byla novelou loterijního zákona⁸⁷ možnost online provozování rozšířena a do zákona byla začleněna dvě ustanovení o internetu. Prvním bylo ustanovení § 2 písm. m), díky němuž bylo nově možné online provozovat turnajové a hotovostní karetní hry,⁸⁸ a druhým § 4 odst. 5, který upravoval podmínky registrace sázejících v případě loterií a jiných podobných her provozovaných prostřednictvím sítě internet (tzn. všech druhů hazardních her podle loterijního zákona).⁸⁹ Jakkoliv se mohlo zdát, že toto ustanovení bude znamenat výrazné uvolnění pro online provozování, ve skutečnosti se tato alternativa na většinu druhů her kvůli jejich faktické povaze a právní úpravě nedala vztáhnout.⁹⁰

Tato dvě ustanovení navíc stále ani zdaleka nepředstavovala komplexní úpravu online provozování. Některé základní požadavky na internetové hry sice zahrnuje Ministerstvo financí do dokumentu „Standard Ministerstva financí k provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím veřejné sítě Internet“,⁹¹ v němž vymezilo zejména technické podmínky provozování online her, ale absence obecné právní úpravy online provozování začínala být závažným nedostatkem české právní úpravy hazardních her.

Vzhledem k tomu, jak rychle se v posledním desetiletí rozrostlo odvětví online hazardních her a jak se prudce zvýšila jejich oblíbenost⁹² a také výnosnost, ukázalo se i toto

⁸⁶ ŘEHOLA Jan a Václav ULRICH. 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*. Praha : Comenius Print. 2016, 24 (Supplementum), s. 100.

⁸⁷ Zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁸⁸ Tato novelizace byla reakcí zejména na tehdejší rapidní nárůst oblíbenosti online pokeru.

⁸⁹ ŘEHOLA Jan a Václav ULRICH. 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*. Praha : Comenius Print. 2016, 24 (Supplementum), s. 100.

⁹⁰ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 179.

⁹¹ Standard Ministerstva financí k provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím veřejné sítě Internet ze dne 27. 12. 2012, čj. MF-121975/2012/34.

⁹² Podle Evropské komise je to zejména následek rychle se rozvíjejících technologií, většího přístupu k internetu a snadno použitelných mobilních aplikací. Viz Doporučení Komise ze dne 14. července 2014 o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami (Text s významem pro EHP). 2014/478/EU, bod 10.

rozšíření možnosti provozovat některé druhy hazardních her v prostředí internetu jako naprosto nedostačující. Hazardní zákon proto přišel se zcela novou koncepcí přístupu k provozování hazardních her online – možnost takového provozování je výslovně upravena v § 73 odst. 1 hazardního zákona. Nově tedy mohou být prostřednictvím internetu nabízeny téměř všechny hazardní hry. Konkrétně se jedná o loterii, kursovou sázku, totalizátorovou hru, bingo, technickou hru a živou hru,⁹³ možnost provozování po internetu se tedy netýká pouze tombol a turnajů malého rozsahu. Hazardní hry, jejichž povaha to nevyklučuje, je možné po internetu provozovat za podmínek stanovených pro konkrétní druhy her⁹⁴ při současném splnění dalších požadavků stanovených v § 73 a násl. hazardního zákona.

Internetová hra je blíže definována v § 73 odst. 2: „*Při internetové hře hraje účastník hazardní hry proti softwarovému hracímu systému provozovatele nebo jeho prostřednictvím proti krupiérovi, jinému účastníkovi hazardní hry nebo cizímu účastníkovi hazardní hry.*“. Na toto ustanovení navazuje i odstavec 3, v němž je upraveno, u kterých hazardních her má být softwarovým hracím systémem provozovatele⁹⁵ vytvářen náhodný proces výsledku hry.

Některé z hazardních her, např. technické hry či okamžité loterie, se zcela odehrávají na internetu, jsou závislé na dostupném hardwaru a softwaru na straně provozovatele i hráče a probíhají v aktuálním čase přímo na obrazovce určitého koncového zařízení připojeného k internetu. Pro tyto hry bez výjimky platí výše zmiňovaná ustanovení vč. ustanovení o vytváření náhodného procesu výsledku hry. Pro čtyři druhy hazardních her tato povinnost neplatí – jedná se o číselné loterie, kursové sázky, totalizátorovou hru a nově pro přenášenou živou hru, které jsou stále závislé na určitých událostech v reálném světě. Pro tyto druhy hazardních her tedy internet představuje pouze další prodejní kanál, pomocí něhož provozovatel přijímá sázky.⁹⁶

⁹³ Provozování živé hry prostřednictvím internetu bylo ale před novelou účinnou od 1. 1. 2024 přesto silně diskutabilní. I kdyby se některému z provozovatelů podařilo vymyslet systém, kterým by bylo možné propojit skutečného hráče s krupiérem tak, aby spolu mohli komunikovat stejně jako u hracího stolu, nedošlo by k naplnění původního ustanovení § 73 odst. 2 hazardního zákona, v němž stálo, že „*Při internetové hře hraje účastník hazardní hry proti softwarovému hracímu systému provozovatele nebo jeho prostřednictvím proti jiné osobě.*“ Tento požadavek byl pro živou hru naplňující požadavky tohoto zákona nesplnitelný. Viz RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 181.

⁹⁴ Splnění některých podmínek stanovených pro konkrétní druhy her ale nebude možné požadovat i pro jejich internetovou podobu. Např. povinnost provozovat bingo v kasinu podle § 39 odst. 2 hazardního zákona u internetové hry bingo zaniká.

⁹⁵ Zákon záměrně zmiňuje software, ne hardwarové zařízení, účastník hazardní hry tedy může k přístupu použít jakékoliv zařízení, které je schopné připojit se k internetu a je zcela nezávislé na herním serveru provozovatele (jeho hlavní funkci tedy nemusí být hraní hazardních her). V § 73 odst. 4 hazardního zákona je také provozovatelům zakázáno nabízet nebo poskytovat taková zařízení, a to ani prostřednictvím třetích osob. Má tak být zamezeno obcházení regulace týkající se zejména land-based heren.

⁹⁶ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 181.

Provozování internetové hry podléhá mnoha omezením. Podle § 74 hazardního zákona může být tato hra provozována pouze prostřednictvím internetové stránky nebo aplikace dostupné alespoň v českém jazyce a její server musí být umístěn na území členského státu EU nebo státu, který je smluvní stranou Dohody o EHP. Toto ustanovení navazuje na § 9 hazardního zákona, který stanovuje, že „*Veškeré informace a údaje související s provozováním hazardních her musí být každému snadno dostupné v českém jazyce.*“. Dle současné povolovací praxe Ministerstva financí tato povinnost nespadá např. na překlad jednotlivých popisků technické hry či jejího názvu – stačí, pokud je v herním plánu dané hry dostatečně popsána funkce jednotlivých tlačítek a herních funkcí. Výrazně to tak zjednodušuje možnost provozovatele outsourcovat vývoj her, a přebírat tak již existující hry od jiných subjektů v původním jazyce (obvykle se jedná o angličtinu).

Pro internetovou hru je také ustanovením § 75 hazardního zákona zpřísněna běžná informační povinnost provozovatelů těchto her. Všechny dostupné informace o hazardní hře musejí být zobrazeny čitelně, přičemž některé z nich musí být kdykoliv dostupné k zobrazení (zde se jedná např. o identifikační a kontaktní údaje provozovatele a instituce zabývající se prevencí a léčbou problémů souvisejících s gamblingem, základní povolení a herní plán všech povolených hazardních her tohoto provozovatele, informaci o možnosti zápisu do rejstříku vyloučených osob), jiné dokonce musejí být zobrazeny viditelným způsobem po celou dobu účasti účastníka hazardní hry na internetové hře (např. ukazatel délky této účasti). Při vstupu na internetovou stránku musejí být také viditelným způsobem zveřejněny informace o škodlivosti účasti na hazardní hře či výslovný písemný zákaz účasti osobám mladším 18 let.⁹⁷ Provozovatel také musí účastníka při každém přihlášení do uživatelského konta nejméně na 5 sekund viditelným způsobem upozornit na možnost využití, a případný již účastníkem nastavený stav sebeomezujících opatření.⁹⁸

V září 2020 byl Ministerstvem financí spuštěn zákonem předpokládaný „Rejstřík fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách“ (§ 16), díky němuž dochází k zamezení přístupu vyloučených osob k těm hazardním hrám, pro které je povinná registrace účastníka (týká se tedy kursově sázky, totalizátorové hry, technické hry a všech her provozovaných po internetu). V tomto neveřejném informačním systému veřejné správy jsou podle § 16a a 16b hazardního zákona vedeni lidé pobírající dávky pomoci v hmotné nouzi

⁹⁷ Tyto údaje musejí být přístupné komukoliv, kdo si internetové stránky provozovatele otevře, nejen účastníkům hazardní hry.

⁹⁸ Sebeomezující opatření upravuje hazardní zákon v § 14 a násl., obsahují zejména možné omezení výše sázek nebo čisté prohry za určitý časový úsek (den/měsíc), maximální počet přihlášení do uživatelského konta a maximální dobu přihlášení.

(kromě mimořádné okamžité pomoci), v úpadku, v exekuci, neplní vyživovací povinnost vůči nezaopatřenému dítěti, se soudně uloženým zákazem hrát hazardní hry (vč. předběžného opatření), a také ti, kteří o zápis sami požádali.

Přístup k internetovým hazardním hrám je omezen povinnou registrací hráčů a zřízením uživatelského konta (úctu účastníka)⁹⁹ u provozovatele podle § 17a až 17e hazardního zákona. Základním požadavkem pro registraci je zjištění a ověření totožnosti a věku účastníka hazardní hry – účastník musí provozovateli poskytnout své identifikační údaje, dále nejméně 2 kontaktní údaje a poté si musí nastavit sebeomezující opatření nebo jejich nastavení odmítnout. Provozovatel poté ověří, zda je účastník vedený v registru obyvatel, zda je plnoletý, a zda naopak není vedený v rejstříku vyloučených osob. Registrace účastníka je od 1. 1. 2024 jednodušší, protože již provozovatelé nemusejí ověřovat platební prostředek vedený na jméno účastníka.

Povinná registrace účastníka je podle ex post RIA společně se zprovozněním rejstříku vyloučených osob a zavedením požadavků na herní prostory u land-based provozování jedním z neúčinnějších nástrojů z hlediska ochrany hráčů hazardních her, který hazardní zákon zavedl.¹⁰⁰ Novelou účinnou od 1. 1. 2024 jsou tyto povinnosti ještě dále doplněny. Podle § 16bb se zavádí nový prostředek pro okamžité zamezení účasti na hazardních hrách provozovatele na 48 hodin (tzv. panic button, který musí být viditelný a čitelný po celou dobu účasti na hazardní hře) a s ním i nový způsob zápisu účastníka do rejstříku na jeho žádost (bezodkladné podání žádosti o zápis na rejstřík vyloučených osob prostřednictvím provozovatele po stisknutí panic button). Toto doplnění regulace internetové hry je sice jistě vhodným opatřením z hlediska zabezpečení lepší ochrany těch účastníků, kteří mají vyšší sklony k závislosti na gamblingu, nicméně implementace těchto opatření bude pro provozovatele velice náročná. Zavedení těchto nových opatření je velice technicky obtížné a vývoj takových funkcí je časově náročný.

Díky novele ovšem dochází například i ke srovnání podmínek přístupu k land-based a online hazardním hrám pro osoby s bydlištěm mimo území ČR. Do konce roku 2023 se mohli cizinci na území ČR účastnit pouze land-based provozovaných hazardních her, od roku 2024 jim může být zřízeno uživatelské konto i pro internetové hazardní hry.

⁹⁹ Od 1. 1. 2024 došlo ke zrušení možnosti založit účastníkovi hazardní hry dočasné uživatelské konto, a to zejména z důvodu eliminace adiktologických rizik, kdy fakticky mohla až na 90 dní získat přístup k hazardním hrám osoba pod 18 let věku, osoba zapsaná na rejstříku vyloučených osob nebo jinak vyloučená z účasti na hazardních hrách, pokud znala identifikační údaje jiné osoby. Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 17b.

¹⁰⁰ MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů* [online]. In: mfer.cz, 30. 9. 2021 [cit. 13. 12. 2023], s. 96.

V rámci boje proti nelegálnímu provozování hazardních her zákon zavedl také možnost blokace nepovolených internetových her (§ 84a a násl.) a jejich zápis na „Seznam nepovolených internetových her“ vedený Ministerstvem financí. Na seznam bude zapsána taková internetová hra, jejíž druh není upraven zákonem nebo k níž nebylo uděleno povolení/nebyla řádně ohlášena, anebo je jejím podstatným účelem způsobení, umožnění, usnadnění nebo zastírání porušení zákazu provozování takových her. Z důvodu problémů způsobených předchozím zněním hazardního zákona (ve většině případů šlo o zapsání zrcadlových webů, navíc řízení o zápisu na seznam byla velice dlouhá a obtížně se prokazovalo cílení na osoby s bydlištěm v ČR¹⁰¹) byl proces zápisu na seznam zjednodušen, proto snad dojde k jeho zrychlení a zefektivnění. Zároveň budou na seznam kromě webových stránek nově zapisovány i aplikace.

Regulací online provozování Česká republika mimo jiné reagovala i na přeshraniční charakter online hazardních her. Zpřístupněním českého trhu s online hazardními hrami zahraničním provozovatelům se ČR snaží vytvořit legální konkurenci nelegálním provozovatelům online hazardních her, přičemž toto otevření má zajistit nejen dostatečnou ochranu účastníků internetových hazardních her, ale také má provozovatelům zabránit v obcházení jejich daňové povinnosti v ČR.¹⁰² Je sice správné, že k tomuto otevření hazardního trhu došlo, nicméně cíl naplňování veřejných rozpočtů zahraničními provozovateli zřejmě nebude plněn závratnou rychlostí. K 1. 1. 2024 byli totiž Ministerstvem financí v „Seznamu legálních provozovatelů hazardních her podle ZHH“¹⁰³ evidováni pouze tři provozovatelé se sídlem mimo ČR.

¹⁰¹ Před novelou hazardního zákona, která nabyla účinnosti 1. 1. 2024, byla hazardní hra považovaná za provozovanou na území ČR, pokud byla „i jen z části zaměřena nebo cílena mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území České republiky“. Toto ustanovení však bylo problematické z hlediska dokazování takového cílení na potenciální hráče. Výklad pojmu zaměření a cílení nebyl Ministerstvem financí od začátku účinnosti hazardního zákona jednoznačně vymezen, a nedošlo k tomu ani později po převedení výkonu dozoru v oblasti online hazardních her na Celní správu ČR, což prodlužovalo dobu posuzování těchto pojmů v jednotlivých správních řízeních o zápisu internetových stránek na seznam nepovolených internetových her. Hlavním problémem byla zejména skutečnost, že v době mezi nahlášením nepovolené internetové hry až do okamžiku uveřejnění stránky na seznamu nepovolených internetových her bylo provozovatelům nadále umožněno hru na území ČR provozovat a účastníci se jí tak mohli nadále účastnit (u vzorku podniků kontrolovaného NKÚ se doba správních řízení pohybovala od 119 do 368 dní). Mnohdy také k zápisu na seznam nepovolených her vůbec nedošlo, protože v průběhu těchto dlouhých řízení již internetová stránka na osoby s bydlištěm v ČR přestala cílit nebo se na ně zaměřovat. NKÚ tuto skutečnost vyhodnotil jako projev snížené účinnosti hazardního zákona v oblasti ochrany sázejících a doporučil zákon změnit a zpřesnit tak kritéria pro posuzování nelegálního provozování internetových hazardních her a zefektivnit tím proces blokace těchto her. Viz NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 22/31: Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her* [online]. In: nku.cz, 12. 6. 2023 [cit. 18. 12. 2023].

¹⁰² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 73.

¹⁰³ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Seznam legálních provozovatelů hazardních her dle ZHH - platný ke dni 1.1.2024* [online]. In: mfc.cz, 11. 1. 2024 [cit. 13. 1. 2024].

2. REŽIMY VZNIKU OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER

Zejména s ohledem na společenská rizika, která s sebou hraní hazardních her přináší, je nutno vstup provozovatelů na trh s hazardními hrami určitým způsobem regulovat. Formy regulace si volí každý stát prostřednictvím svých zákonů. Členské státy Evropské unie pro omezení vstupu na trh s hazardními hrami volí různé způsoby – v některých je možnost provozovat hazardní hry vázána na získání povolení (či určitého souboru povolení) anebo udělení koncese, jiné pak např. zřizují herní monopol nebo omezují počet hospodářských subjektů, které mohou hazardní hry v jejich jurisdikci provozovat.

Evropská unie ponechává výběr prostředků pro regulaci hazardního hraní čistě v rozhodovací pravomoci členských států, pokud tyto zvolené prostředky nejsou v rozporu s právem Evropské unie¹⁰⁴ – obzvláště pokud nejsou diskriminační a pokud neomezují volný pohyb služeb, osob či kapitálu. Nutnou podmínkou ovšem zůstává existence předem a jasně stanovených kritérií, která bude muset dodržet osoba, jež chce v daném státě provozovat hazardní hry. Zmiňovaná kritéria musejí být kromě uvedeného také propojitelná s naléhavými důvody ochrany obecného zájmu společnosti, ať už členský stát zvolí jakýkoliv způsob regulace.¹⁰⁵ V České republice je možnost provozovat hazardní hry podmíněna získáním oprávnění k provozování hazardní hry.

V obecné rovině je ve správním právu typově rozlišováno několik režimů vzniku oprávnění.¹⁰⁶ Jedná se zejména o režim volný, oznamovací režimy (ohlašovací), reaktivní režimy (registrační), schvalovací režimy (souhlas, schválení) a povolovací režimy (povolovací, koncesní).¹⁰⁷ Uvedené režimy se od sebe navzájem odlišují zejména rozdílnou mírou uplatnění správního uvážení, existencí právního nároku žadatele na vydání oprávnění při splnění všech zákonných podmínek a dále také samotnou nutností státní aprobace konkrétního druhu činnosti. V hazardním zákoně je zastoupen režim volný, ohlašovací a povolovací.

Ve volném režimu vzniku oprávnění k určité činnosti není osoba povinna pro získání tohoto práva vykonat nic jiného, než že při provádění dané činnosti dodrží právním předpisem

¹⁰⁴ Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku Pflieger připomněl, že „jsou-li podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora jinak dodrženy, přísluší každému členskému státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně herní a sázkové činnosti, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly“. Viz Rozsudek SDEU ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. C-390/12, Pflieger a další, bod 45.

¹⁰⁵ MALÍŘ, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 384 - 385.

¹⁰⁶ Obvykle se jedná o oprávnění k podnikatelské či jiné výdělečné činnosti.

¹⁰⁷ STAŠA, Josef. Režimy správního práva. *AUC IURIDICA*. Praha : Nakladatelství Karolinum. 2021, 67/4, s. 65.

stanovené podmínky. Prostým vykonáváním této činnosti na základě právního předpisu a v rámci zákazů jím stanovených se stává oprávněnou osobou, a není tedy nutné, aby formálně prokazovala jakékoliv skutečnosti či splnění určitých podmínek. K výkonu dané činnosti nepotřebuje žádné správní rozhodnutí.¹⁰⁸

Dalším režimem vzniku oprávnění je režim ohlašovací. Pro vznik oprávnění je u něj nezbytné, aby ten, kdo hodlá činnost vykonávat, splnil právním předpisem požadované hmotněprávní předpoklady. Svůj záměr musí zároveň předem ohlásit příslušnému správnímu úřadu, a v případě, že je toto ohlášení řádné a jsou splněny všechny podmínky stanovené právními předpisy, příslušné oprávnění vzniká ohlašovateli již samotným doručením ohlášení příslušnému správnímu úřadu¹⁰⁹ či případně dnem pozdějším, pokud byl tento den předem stanoven.

Pro legální vykonávání činnosti, která spadá do režimu povolovacího, je již vyžadováno vydání správního rozhodnutí v podobě povolení. Povolení získá ta osoba, která splnila všechny stanovené hmotněprávní předpoklady a podala k příslušnému správnímu úřadu bezvadnou žádost o vydání rozhodnutí. Na vydání povolení má žadatel při splnění všech podmínek právní nárok. Oprávnění k vykonávání činnosti v tomto případě vzniká až dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení povolení. Svou nárokovostí se režim povolovací odlišuje od režimu koncesního, neboť v koncesním režimu žadateli nevzniká právní nárok na vydání kladného rozhodnutí ani po splnění všech hmotněprávních i procesněprávních požadavků.¹¹⁰ Vydání koncese tedy podléhá správnímu uvážení příslušného správního úřadu, a v případě, že správní úřad rozhodnutí o udělení koncese vydá, oprávnění k vykonávání činnosti vzniká žadateli opět až dnem nabytí právní moci takového rozhodnutí.¹¹¹

Pro oblast hazardních her v loterijním zákoně převládal režim povolovací, jenž byl doplněn režimem koncesním, který se uplatňoval pro některé hry – např. dostihové sázky a hry

¹⁰⁸ STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 3. upr. vyd. – dot. Praha : Policejní akademie České republiky, 1999, s. 20.

¹⁰⁹ STAŠA, Josef. Režimy správního práva. *AUC IURIDICA*. Praha : Nakladatelství Karolinum. 2021, 67/4, s. 66.

¹¹⁰ V praxi může být občas nesnadné odlišit od sebe koncesní a povolovací režim, pokud je v některém hmotněprávním předpokladu, který je třeba pro získání povolení splnit, užit neurčitý právní pojem – to dokládá i formulace užitá v důvodové zprávě k novele hazardního zákona účinné od 1. 1. 2024, kde je k § 85, k odstavci 1 napsáno, že „*Provozování hazardních her je založeno na koncesním principu.*“. Tato nepřesnost je ale negována o pár stránek dále, kde je k § 90 napsáno: „*V případě splnění podmínek nemá ministerstvo možnost provozovateli úvodní povolení nevydat.*“, což v návaznosti na dikci zákona jasně poukazuje na povolovací režim, protože správní úřad (zde Ministerstvo financí) nemá možnost správního uvážení, ale pouze povinnost posoudit naplnění neurčitých právních pojmů. Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 85, k odstavci 1, a k § 90.

¹¹¹ STAŠA, J. in HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo, Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 141.

zákonem výslovně nepojmenované. Oprávnění získané kladným rozhodnutím správního úřadu pak bylo v obou režimech shodně označováno jako „povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry“.¹¹² Okrajově byl v loterijním zákoně užíván také režim ohlašovací, ten byl ovšem určen jen pro atypické hazardní hry – pro spotřebitelské soutěže.¹¹³ Současný zákon tento typ aktivity za hazardní hru vůbec nepovažuje, proto zde spotřebitelské soutěže regulovány nejsou.¹¹⁴

Oproti předchozí právní úpravě přišel hazardní zákon v oblasti režimů vzniku oprávnění k provozování hazardní hry se značným uvolněním. Základním režimem je podle hazardního zákona režim povolovací, který je doplněn o režim ohlašovací, a pro některé hazardní hry je stanoven dokonce režim volný. Pro většinu druhů hazardních her (přesněji pro loterii, kursovou sázku, totalizátorovou hru, bingo, technickou hru a živou hru) je třeba získat úvodní povolení dle § 89 a násl. hazardního zákona, základní povolení k provozování hazardní hry dle § 99 a násl. hazardního zákona, pro některé z nich (bingo, technickou hru a živou hru) je ale zapotřebí také získat navazující povolení k umístění herního prostoru dle § 104b a násl. hazardního zákona. Povinnost získat úvodní povolení, základní povolení nebo dokonce všechny typy povolení se netýká pouze tombol s výší herní jistiny nad 200 000 Kč a turnajů malého rozsahu, které podléhají režimu ohlášení dle § 105 a násl. hazardního zákona. Tato povinnost se také netýká tombol s výší herní jistiny nepřekračující 200 000 Kč, u nichž se uplatní režim volný.¹¹⁵

Co se úvodního povolení týče, hazardní zákon jednoznačně staví na existenci právního nároku, což vyplývá z dikce ustanovení § 90 hazardního zákona, ve kterém stojí, že pokud žadatel splňuje všechny požadované podmínky, Ministerstvo financí mu jakožto příslušný správní úřad vydá úvodní povolení. Obdobná formulace je použita i v ustanovení § 100 odst. 2 u základního povolení, stejně jako v ustanovení § 104c odst. 1, podle nějž obecní úřad jakožto příslušný správní úřad vydá povolení k umístění herního prostoru tomu žadateli, který splňuje všechny požadované podmínky. Tyto podmínky jsou přísné, ale pokud je žadatel o povolení splní, příslušné povolení mu bude vydáno.

Právní nárok na vydání všech tří povolení je ovšem relativizován mnoha neurčitými právními pojmy užitými v příslušných ustanoveních hazardního zákona, které bude muset

¹¹² Vhodnosti označování oprávnění udělovaného pro nárokové i nenárokové hry stejným pojmem se věnoval např. Tomáš Dvořák, podle nějž by byl vhodnějším termínem pojem „licence“. Viz DVOŘÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách: s poznámkami a souvisícími předpisy*. Praha : Linde, 2006, s. 23.

¹¹³ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 49 - 52.

¹¹⁴ Spotřebitelská soutěž je považována za obchodní praktiku a řídí se zákonem č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

¹¹⁵ Vyplývá to z § 61 odst. 3 hazardního zákona, v němž jsou vyjmenována ustanovení, která se pro ně nepoužijí.

příslušný správní úřad při povolování interpretovat a posuzovat, zda byly stanovené podmínky splněny. Kromě možnosti výkladu těchto neurčitých právních pojmů ale stát v zásadě nemá možnost jakkoliv regulovat množství provozovatelů, kteří chtějí vstoupit na český trh s hazardními hrami.¹¹⁶ Na druhou stranu, hazardní zákon stanovuje tolik podmínek, které musejí potenciální provozovatelé hazardních her splnit pro vydání všech potřebných povolení a které musejí plnit později při skutečném provozování povolených hazardních her, že dochází ke značné autoregulaci trhu.

¹¹⁶ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 135.

3. ÚVODNÍ POVOLENÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER

Od 1. 1. 2024 se mění celkový koncept povolovacího řízení dle hazardního zákona. Do hazardního zákona přibyl nový typ povolení potřebného k provozování hazardních her – úvodní povolení. Kvůli této změně došlo k revidování celé páté části hazardního zákona, která reguluje povolovací řízení a ohlášení. Nová právní úprava má být podle důvodové zprávy k novele koncipována tak, aby bylo dosaženo vyšší efektivity ve vydávání povolení a celkovému zrychlení povolovacího řízení.¹¹⁷

Dosud bylo na žádost provozovatele vydáváno základní povolení, kterým Ministerstvo financí rozhodlo o udělení oprávnění k provozování právě jednoho druhu hazardní hry.¹¹⁸ Pokud chtěl provozovatel hazardních her provozovat více druhů her, musel v každém povolovacím řízení znovu dokládat splnění všech podmínek potřebných k udělení oprávnění provozovat hazardní hru. Kromě splnění obecných podmínek z § 6 musel vždy prokázat i svou bezdlužnost dle § 91 i bezúhonnost dle § 92, což bylo časově i administrativně náročné,¹¹⁹ a také pro každý druh hazardní hry zvlášť složit kauci dle § 89. Nová právní úprava proto vlastně rozděluje tento proces povolování do dvou částí – řízení o vydání úvodního povolení a řízení o vydání základního povolení. Pokud nyní žadatel uspěje a získá úvodní povolení, nebude již muset ke každé žádosti o základní povolení dokládat stále ty samé dokumenty dokola a Ministerstvo financí se jimi nebude muset opětovně zabývat. Nová úprava povolení ve svém důsledku také značně usnadní i případný proces odnětí povolení v případě, kdy provozovatel přestane splňovat podmínky stanovené hazardním zákonem – Ministerstvo financí nově provozovateli odejme oprávnění k provozování hazardní hry v jediném správním řízení bez nutnosti rušit každé základní povolení zvlášť.

Úvodní povolení je podle § 89 odst. 1 hazardního zákona správním rozhodnutím, které „zakládá způsobilost pro vydání základního povolení“. Je časově neomezené a osvědčuje se jím splnění obecných požadavků kladených na provozovatele hazardních her. Pokud provozovatel splní všechny tyto zákonné požadavky, vydání úvodního povolení bude prvním krokem, který mu umožní vstup na český trh s hazardními hrami. Získání úvodního povolení představuje nezbytnou podmínku k legálnímu provozování většiny druhů hazardních her, a to

¹¹⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k hlavě I, páté části.

¹¹⁸ Viz původní § 86 odst. 1 hazardního zákona.

¹¹⁹ Každá žádost o vydání základního povolení se všemi přílohami měla stovky až tisíce stran textu. Viz MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů* [online]. In: mfer.cz, 30. 9. 2021 [cit. 13. 12. 2023], s. 55.

loterie, kursově sázky, totalizátorové hry, binga, technické hry a živé hry, jak vyplývá z § 85 odst. 1 hazardního zákona. Toto povolení však samo o sobě nezakládá právo provozovat tyto hry, k tomu je třeba získat i základní povolení ke každému druhu hazardní hry zvlášť.¹²⁰ Obě tato povolení vydává Ministerstvo financí.

3.1. ŽÁDOST O VYDÁNÍ ÚVODNÍHO POVOLENÍ

Naplnění obecných podmínek pro provozování hazardních her je nově osvědčováno vydáním úvodního povolení. Bez něj nemůže existovat ani základní povolení, které opravňuje provozovatele provozovat většinu druhů hazardních her, a potažmo ani navazující povolení k umístění herního prostoru, které je potřebné k provozování land-based binga, technické hry nebo živé hry. Všechna povolení musejí být pravomocná a účinná, aby provozovatel mohl fakticky zahájit provozování jím vybraných druhů hazardních her.¹²¹

Stejně jako základní povolení, i úvodní povolení je možné podle § 85 odst. 4 vydat pouze na základě žádosti, pokud se nejedná o jeho nahrazení povolením novým (když je měněno z moci úřední, v případě oprav zřejmých nesprávností). Výjimkou z tohoto ustanovení je také právní fikce obsažená v přechodných ustanoveních novely hazardního zákona účinné od 1. 1. 2024, díky které dojde k vydání účinného úvodního povolení dosavadním provozovatelům, kteří jsou držiteli pravomocných základních povolení.

Žádost o vydání úvodního povolení se podává Ministerstvu financí. Na základě podání této žádosti dojde k zahájení správního řízení ve smyslu § 44 správního řádu, jehož předmětem bude posouzení, zda žadatel splňuje podmínky pro vydání úvodního povolení. Tato žádost musí splňovat nejen obecné náležitosti podání podle § 37 správního řádu a obecné náležitosti žádosti podle § 45 správního řádu, ale také všechny náležitosti vyžadované v § 89 hazardního zákona.¹²² Ustanovení § 99 hazardního zákona dovoluje, aby byla před účinností úvodního povolení podána i žádost o vydání povolení základního. Podle vyjádření Ministerstva také není vyloučeno, aby byly zároveň podány obě žádosti,¹²³ nicméně základní povolení bude v tomto případě vydáno nejdříve tehdy, až se stane účinným rozhodnutí o udělení úvodního povolení.

¹²⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 89, k odstavci 1.

¹²¹ Tamtéž, k § 85, k odstavci 1.

¹²² MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfc.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹²³ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Odpovědi na často kladené dotazy (FAQ) ke správnímu řízení o úvodním a základním povolení* [online]. In: mfc.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

Podmínky pro vydání úvodního povolení jsou stanoveny v § 89 odst. 2 – jsou jimi obecná způsobilost k provozování hazardních her podle § 6 odst. 1 tohoto zákona (obecné požadavky na osobu provozovatele, které byly popsány v podkapitole 1.3 – např. sídlo, organizační struktura, kontrolní orgán, finanční stabilita a původ zdrojů, vlastnická struktura), bezúhonnost dle tohoto zákona, bezdlužnost, poskytnutí kauce a skutečnost, že žadatel není v likvidaci ani proti němu není zjištěn úpadek v posledních 3 letech přede dnem vydání tohoto povolení a po dobu trvání právních účinků tohoto povolení. Tyto podmínky musejí být podle § 89 odst. 4 splněny po celou dobu trvání úvodního povolení.¹²⁴ Není zřejmý důvod, proč jsou tyto předpoklady uvedeny v různých částech zákona. Mohly by klidně být uvedeny na stejném místě, protože jsou stejného charakteru a pro získání úvodního povolení musejí být splněny v každém případě.

Žádost o vydání úvodního povolení musí být Ministerstvu financí předložena kompletní, tedy se všemi povinnými přílohami dokládajícími splnění podmínek pro vydání úvodního povolení najednou. Za podání žádosti ani vydání úvodního povolení žadatelé neplatí správní poplatky.¹²⁵ Ministerstvo financí vydalo v zájmu zabezpečení jednotného postupu žadatelů při podávání žádostí o vydání úvodního povolení metodický pokyn,¹²⁶ jehož součástí je i vzor formuláře,¹²⁷ který žadatel využít nemusí, ale doporučuje se to z důvodu usnadnění posuzování žádosti. Obsahem tohoto metodického pokynu je nejen popis náležitostí a podmínek, které musí žadatel splnit, aby se mohl stát držitelem úvodního povolení k provozování hazardní hry v ČR, ale u každé z těchto podmínek je i konkretizováno, jakým způsobem a jakými dokumenty má být doložena.

Dokumenty, které hazardní zákon označuje jako povinné přílohy k žádosti o vydání úvodního povolení, musejí být doloženy ve formě originálu nebo úředně ověřené kopie.¹²⁸ Pokud má provozovatel vyžadované doklady dostupné pouze v cizím jazyce (vyjma slovenštiny), musejí být předloženy jak v originálu, tak v ověřeném překladu do češtiny. Speciální výjimku mají podle hazardního zákona cizí doklady o bezdlužnosti a bezúhonnosti, kde postačí prostý překlad, pokud by ale ministerstvo mělo pochybnosti o správnosti tohoto

¹²⁴ Pokud dojde ke změně skutečností, na základě kterých bylo úvodní povolení vydáno, bude je muset provozovatel podle § 86 odst. 1 oznámit ministerstvu bez zbytečného odkladu a poté předložit doklady o změně těchto skutečností nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy k takové změně došlo. Výjimku mají pouze skutečnosti, které jsou ministerstvu známy z úřední činnosti.

¹²⁵ Naopak podání žádost o vydání či změnu základního povolení i povolení k umístění herního prostoru zpoplatněno je.

¹²⁶ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹²⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář – Žádost o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹²⁸ Podle § 16 odst. 2 správního řádu.

překladu, může být vyžadován také úředně ověřený překlad.¹²⁹ Cizí veřejné listiny musejí být opatřeny apostilou nebo superlegalizací.

Taktéž je při předkládání žádosti třeba, aby si žadatel dával pozor na stáří přikládaných dokumentů. V § 89 odst. 6 je stanoveno, že seznam osob podle odst. 5 písm. a), tedy seznam členů statutárního a kontrolního orgánu provozovatele, jeho prokuristy a skutečného majitele, a jejich identifikační údaje¹³⁰ nesmějí být starší 3 měsíců, doklady prokazující jejich bezdlužnost a bezúhonnost nesmějí být ke dni podání žádosti starší 30 dnů (oproti tomu doklady či čestná prohlášení prokazující bezdlužnost těchto osob v cizím státě nesmějí být starší 3 měsíců), a ověřená účetní závěrka nesmí být starší 12 měsíců.

Ve formuláři žádosti o vydání úvodního povolení může žadatel u každého dokladu vyžadovaného pro potvrzení splnění podmínek pro vydání tohoto povolení zaškrtnout, zda tento doklad dodává sám (potom uvede i název přílohy) anebo zda žádá o jeho zajištění Ministerstvo financí. V tom případě žadatel uvede podrobnější údaje o tom, jak má být doklad zajištěn (např. vyhledání v jiném spisu vedeném ministerstvem, v tomto případě musí uvést číslo jednací tohoto správního řízení).

3.1.1. OBECNÁ ZPŮSOBILOST K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER

Žadatel musí prokázat, že je právnickou osobou se sídlem v ČR, jiném členském státě EU nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP. Je tedy nutné, aby doložil adresu svého sídla, např. výpisem z obchodního rejstříku či jiného obdobného registru cizího státu. Stejným způsobem dokládá žadatel také obchodní firmu právnické osoby zapsanou do obchodního rejstříku, v případě osoby nezapsané uvede žadatel její název.

Vyžadovaná organizační struktura s řádným, průhledným a uceleným vymezením působností a rozhodovacích pravomocí je žadatelem dokládána zejména organizačním schématem společnosti, které žadatel vytvoří. Ministerstvo v tomto případě doporučuje použít přehledné graficky větvené znázornění struktury žadatele. Z tohoto dokladu musí být zřejmá struktura statutárního i kontrolního orgánu, ale také struktura uvnitř společnosti. U jednotlivých

¹²⁹ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfer.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹³⁰ Seznam musí obsahovat tyto identifikační údaje vyjmenovaných osob: u fyzických osob se jedná o jméno (příp. jména), příjmení (příp. rodné příjmení), bydliště, adresu místa trvalého nebo jiného obdobného pobytu, státní občanství, rodné číslo (příp. datum narození, nebylo-li rodné číslo přiděleno), číslo a druh průkazu totožnosti (vč. státu, popřípadě orgánu, který průkaz totožnosti vydal; doby jeho platnosti) a místo narození; u podnikajících fyzických osob je nutné vyplnit také místo podnikání a identifikační číslo (pokud jí bylo přiděleno). V případě právnických osob uvede identifikační údaje: název, sídlo, identifikační číslo (pokud jí bylo přiděleno). U všech osob je také nutné uvést všechny země jejich původu. Vzor tohoto seznamu osob je přílohou metodického pokynu. MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfer.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

pozic a orgánů v rámci tohoto organizačního schématu pak musí být uveden popis a rozdělení pravomocí a konkrétně vykonávaných činností. Požadavek na zřízení dozorčí rady, správní rady nebo jiného obdobného kontrolního orgánu lze prokázat výpisem z obchodního rejstříku, ale v organizačním schématu musí být také tento orgán popsán konkrétněji, zvláště pokud by se jednalo o netypický kontrolní orgán. Z dodaného organizačního schématu by potom mělo být čitelné, že je takový kontrolní orgán skutečně nadán určitou kontrolní pravomocí.¹³¹

Požadavky na doložení finanční stability a předložení účetní závěrky ověřené auditorem jsou podle § 6 odst. 1 sice dvě rozdílné podmínky, které musejí provozovatelé hazardních her splňovat, ve skutečnosti spolu ale úzce souvisí. Žadatel o úvodní povolení dokládá splnění finanční stability právě předložením účetní závěrky ověřené auditorem. Tuto účetní závěrku je nutné přiložit nejen k žádosti o udělení úvodního povolení, ale tuto povinnost musí provozovatel plnit každoročně (vplývá to z § 87 odst. 1, který stanovuje, že účetní závěrku ověřenou auditorem provozovatel předloží Ministerstvu financí do 6 měsíců od posledního dne účetního období, pokud není v této lhůtě zveřejněna ve veřejném rejstříku).

Průhledný a nezávadný původ zdrojů je také možno doložit předložením ověřené účetní závěrky, nicméně zde Ministerstvo financí doporučuje doložit i jiné dokumenty prokazující původ všech zdrojů žadatele. Účetní závěrka tak může být doplněna např. o prohlášení, odkud konkrétně zdroje žadatele pocházejí a že je jejich původ nezávadný, také o daňová přiznání, smlouvy o prodeji nemovitostí (doložené výpisem z katastru nemovitostí), smlouvy úvěrové, darovací, o prodeji cenných papírů, nebo také o usnesení soudu ve věci dědictví a další.¹³²

Žadatel musí také doložit, že má průhlednou vlastnickou strukturu, ze které je zřejmé, kdo je jeho skutečným majitelem podle zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů. Tuto podmínku je možné doložit shodně jako organizační strukturu společnosti, pokud bude vlastnická struktura včleněna do organizačního schématu popsaného výše, anebo jako dva oddělené dokumenty. Tato příloha žádosti by měla podle metodického pokynu k vyplňování žádosti obsahovat grafické znázornění vztahů mezi osobami, které vztah mezi žadatelem a jeho skutečným majitelem zprostředkovávají. Žadatel by měl také potvrdit, na základě jaké skutečnosti je dotyčná osoba skutečným majitelem spolu s odkazem na konkrétní ustanovení příslušného zákona. Tyto poskytnuté informace musejí zcela odpovídat záznamu v evidenci skutečných majitelů.¹³³

¹³¹ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfc.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹³² Tamtéž.

¹³³ Tamtéž.

3.1.2. BEZÚHONNOST

Za bezúhonnou se pro účely hazardního zákona považuje podle § 91 odst. 1 taková osoba, která „*nebyla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin, pro trestný čin hospodářský nebo pro trestný čin proti majetku, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.*“. Hazardní zákon tedy nově stanovuje pojem bezúhonnosti pozitivně, čímž dochází k obrácení původního negativního vymezení pojmu bezúhonné osoby.¹³⁴

Podmínku bezúhonnosti musí podle § 89 odst. 3 splňovat sám provozovatel, člen statutárního orgánu provozovatele (pokud je tímto členem právnická osoba, pak musí být bezúhonnou i fyzická osoba, která ji v tomto orgánu zastupuje), člen kontrolního orgánu provozovatele (dozorčí rady, správní rady anebo obdobného orgánu, a pokud je tímto členem právnická osoba, pak musí být opět bezúhonnou i fyzická osoba, která ji v tomto orgánu zastupuje), prokurista provozovatele a také skutečný majitel provozovatele.

K prokázání bezúhonnosti si Ministerstvo financí z vlastní úřední činnosti vyžádá výpis z evidence Rejstříku trestů, k čemuž využije identifikační údaje uvedené v seznamu osob, jež žadatel musí přiložit k žádosti podle § 89 odst. 5 písm. a). Výpis z Rejstříku trestů si ministerstvo vyžádá nejen pro české státní příslušníky a české právnické osoby, ale i pro cizí státní příslušníky. Cizí státní příslušníci ovšem musejí svou bezúhonnost prokázat podle § 91 odst. 3 i obdobným dokladem vydaným státem, jehož je tato osoba občanem nebo ve kterém má trvalý či obdobný pobyt nebo sídlo. Pokud tento stát obdobný doklad nevydává, prokáže se bezúhonnost čestným prohlášením (které je zároveň čestným prohlášením o bezúhonnosti a také o tom, že tento stát nevydává obdobný doklad) učiněným před notářem nebo orgánem tohoto státu.

Prokázání bezúhonnosti je podle důvodové zprávy koncipováno tak, aby se nejednalo o absolutní bezúhonnost, ale o bezúhonnost, která bude relevantní z hlediska zákonem sledovaného účelu.¹³⁵ Je otázkou, zda není tato koncepce až příliš přísná, vzhledem k tomu, že zahrnuje veškeré úmyslné trestné činy. Lze si jen těžko představit, že by na řádné provozování hazardních her mělo nějaký neblahý vliv např. spáchání úmyslného trestného činu poškození geodetického bodu¹³⁶ jedním z členů kontrolního orgánu žadatele.

¹³⁴ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 140.

¹³⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 92.

¹³⁶ Viz § 287 trestního zákoníku.

3.1.3. BEZDLUŽNOST, ABSENCE LIKVIDACE NEBO PRAVOMOCNÉHO ZJIŠTĚNÍ ÚPADKU

Za bezdlužnou se pro účely hazardního zákona považuje podle § 92 odst. 1 ta osoba, která „nemá evidován nedoplatek a) u orgánů Finanční správy České republiky a orgánů Celní správy České republiky, s výjimkou nedoplatku, u kterého je povoleno posečkání jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky, b) na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění, c) na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, s výjimkou nedoplatku, u kterého bylo povoleno splácení ve splátkách, a není v prodlení se splácením splátek, d) na peněžitém plnění obdobném peněžitému plnění uvedenému v písmeni a) až c) v žádné zemi původu“.¹³⁷

Stejně jako u bezúhonnosti, podmínku bezdlužnosti musí podle § 89 odst. 3 splňovat sám provozovatel, člen statutárního orgánu provozovatele (pokud je tímto členem právnická osoba, pak musí být bezdlužnou i fyzická osoba, která ji v tomto orgánu zastupuje), člen kontrolního orgánu provozovatele (dozorčí rady, správní rady anebo obdobného orgánu, a pokud je tímto členem právnická osoba, pak musí být bezdlužnou opět i fyzická osoba, která ji v tomto orgánu zastupuje), prokurista provozovatele a také skutečný majitel provozovatele.

Bezdlužnost je vždy prokazována potvrzením od příslušného správního orgánu. Takovým orgánem je pro Finanční správu ČR místně příslušný správce daně (tedy finanční úřad) a pro Celní správu ČR místně příslušný celní úřad. Potvrzení ohledně pojistného a penále na veřejném zdravotním pojištění vydávají jednotlivé zdravotní pojišťovny na území ČR – a pokud některá z osob měnila zdravotní pojišťovnu, i opakovaně, je nutné získat potvrzení od všech takových pojišťoven. Co se týče pojistného a penále na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, potvrzení o bezdlužnosti vydává místně příslušná okresní správa sociálního zabezpečení.¹³⁸

Bezdlužnost na obdobném peněžitém plnění v cizím státě se prokazuje dokladem vydaným příslušným orgánem tohoto státu, pokud ale orgány v tomto státě obdobný doklad nevydávají, prokáže se bezdlužnost čestným prohlášením (které je zároveň čestným prohlášením o bezdlužnosti a také o tom, že tento stát nevydává obdobný doklad) učiněným před notářem nebo orgánem tohoto státu.

Podle důvodové zprávy k návrhu hazardního zákona i důvodové zprávy k novele účinné od 1. 1. 2024 poskytuje prokázání podmínky bezdlužnosti „dostatečnou záruku, která je tímto

¹³⁷ Země původu je definována v § 4 písm. n) hazardního zákona.

¹³⁸ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfc.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

*ustanovením sledována, tedy zajištění relevantní míry bonity a serióznosti provozovatelů hazardních her na českém trhu a požadovaná míra hospodářské schopnosti v podnikání a stability“.*¹³⁹ Tyto nároky na potenciální provozovatele jsou jistě správné, nicméně jsou spíše potvrzovány plněním jiných podmínek pro vydání úvodního povolení – finanční stability (dříve vlastních zdrojů ve výši 2 000 000 EUR), absence likvidace a pravomocného zjištění úpadku, a v neposlední řadě také složením kauce v dané výši.

Podmínkou pro vydání úvodního povolení je podle § 89 odst. 2 písm. e) hazardního zákona také skutečnost, že žadatel „*není v likvidaci ani vůči němu není pravomocně zjištěn úpadek podle zákona upravujícího úpadek a způsoby jeho řešení nebo podle obdobného zahraničního předpisu 1. v posledních 3 letech přede dnem vydání tohoto povolení nebo 2. po dobu trvání právních účinků tohoto povolení*“. V případě, že se jedná o žadatele se sídlem v ČR, může Ministerstvo financí tuto skutečnost zjistit samo z tuzemského obchodního či insolvenčního rejstříku. Zahraniční žadatel je ale povinen splnění tohoto požadavku doložit úplným výpisem z tamního obchodního, insolvenčního či jiného obdobného rejstříku. Takový doklad by měl být k datu podání žádosti o vydání úvodního povolení co nejvíce aktuální.¹⁴⁰

3.1.4. KAUCE

Poskytnutí kauce je další nezbytnou podmínkou finančního charakteru, kterou je nutné splnit, aby mohlo být žadateli vydáno úvodní povolení. Jedná se o jednu ze základních záruk pro řádné provozování hazardních her, která slouží především k zajištění vymahatelnosti potenciálních budoucích majetkových pohledávek státu. Přednostně lze kauci podle § 96 odst. 6 hazardního zákona použít na uhrazení nedoplatku na dani z hazardních her podle zákona č. 187/2016, o dani z hazardních her, dále na uhrazení pokuty uložené za přešupek spáchaný podle hazardního zákona či jiných peněžních plnění uložených podle tohoto zákona či jejich příslušenství.¹⁴¹ S kaucí provozovatel po dobu jejího poskytnutí nemůže disponovat, tyto

¹³⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 91. a Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 92, k odstavci 1.

¹⁴⁰ MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfer.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹⁴¹ Kauce tedy nově není použitelná na výplatu nevyplacených výher sázejícím. V důvodové zprávě k novele účinné od 1. 1. 2024 je vysvětlen důvod, proč od této možnosti použití kauce zákonodárce upustil: „Z dosavadního znění § 89 odst. 4 se zároveň vypouští možnost uhradit z kauce přihlášené nevyplacené výhry sázejících (...). Tato povinnost byla jednak spojena s významnými přímými i nepřímými náklady na straně státu (zejména s přezkumem relevance přihlášených pohledávek apod., dále pak s jejich správou, kdy v extrémním případě by bylo nutno posuzovat i stovky tisíc takovýchto nevyplacených výher v případě některého velkého provozovatele), jednak nesystémově přiznávala těmto pohledávkám status nedoplatku, ačkoliv se jednalo o soukromoprávní pohledávku. Vynětí těchto pohledávek z režimu pohledávek uspokojovaných z kauce nemá významnější dopady na jejich vymahatelnost – sázející je, stejně jako jiné subjekty se soukromoprávní

prostředky neslouží k zajištění běžného provozu a podnikatelské činnosti provozovatele, ale naopak jsou účelově vázány a kromě zajištění provozovatelovy schopnosti dostát svým závazkům mohou plnit také preventivní a odrazující funkci vůči potenciálnímu právně závadnému chování provozovatele.¹⁴²

Na rozdíl od dříve účinné právní úpravy, kde byla výše kauce diferencovaná podle druhu povolované hazardní hry,¹⁴³ se nyní výše kauce odvíjí od výše poslední odvedené daně z hazardních her. Důvodem pro tuto významnou změnu způsobu určení výše poskytované kauce je zohlednění skutečné podnikatelské činnosti provozovatele hazardních her. Dřívější úprava kauce, která byla navázána na počet základních povolení (tedy poskytována ke každému druhu povolované hazardní hry zvlášť, a to i zvlášť pro hry provozované land-based a hry provozované prostřednictvím internetu) byla pro provozovatele značně nevýhodná, protože mnohdy docházelo k tomu, že musela být na přechodnou dobu poskytnuta duplicitně, pokud provozovateli bylo vydáváno nové základní povolení. Taktéž je nová právní úprava jednodušší a přehlednější, protože odstraňuje dvoukolejnost, kdy byly kauce poskytovány jiným způsobem u povolení základních a jiným způsobem u povolení k umístění herního prostoru.¹⁴⁴

Za rozhodnou daň, dle které se určuje výše kauce se podle § 95 odst. 2 hazardního zákona považuje poslední známá daň k poslednímu dni zdaňovacího období této daně, které bezprostředně následuje po zdaňovacím období daně z hazardních her, ve kterém tato daň vznikla. Podle výše této odvedené daně je provozovatel zařazen do jedné ze čtyř kaučních skupin (nejnižší 1 až nejvyšší 4), přičemž pro každou z těchto skupin je stanovena hodnota kauce, kterou provozovatel musí složit. Noví provozovatelé (tedy žadatelé o úvodní povolení), u kterých ještě není známá rozhodná daň, jsou automaticky zařazeni do nejnižší kauční

pohledávkou za provozovatelem, mohou vymáhat v občanskoprávním řízení. “ Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 96 odst. 6.

¹⁴² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 93.

¹⁴³ Výše kauce poskytnuté v souvislosti s vydáním základního povolení byla stanovena v původním § 89 odst. 5 hazardního zákona. Pro kursově sázky na zvířecí dostihy a totalizátorové hry na zvířecí dostihy byla kauce stanovena na 5 000 000 Kč, pro land-based kursově sázky, land-based totalizátorové hry, internetové kursově sázky, internetové totalizátorové hry a internetové bingo byla kauce stanovena na 30 000 000 Kč, a u land-based loterií, internetových loterií, internetových technických her a internetových živých her byla kauce stanovena na 50 000 000 Kč. Zároveň byla v původním § 100 odst. 4 hazardního zákona stanovena zvlášť výše kauce poskytované v souvislosti s vydáním povolení k umístění herního prostoru (tedy pro land-based bingo, land-based technické hry a land-based živé hry), a to ve výši 1 000 000 Kč za každou hernu (nejméně však 10 000 000 Kč a nejvýše 50 000 000 Kč za všechny herny jednoho provozovatele) a 10 000 000 Kč za každé kasino (nejméně však 20 000 000 Kč a nejvýše 50 000 000 Kč za všechna kasina jednoho provozovatele).

¹⁴⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 93.

skupiny 1. Výše kauce v závislosti na kauční skupině, do které je provozovatel zařazen, je určena v § 95 odst. 3 hazardního zákona následovně:

Tabulka 1 Výše kauce v závislosti na kauční skupině určené dle rozhodné daně

Kauční skupina	Výše kauce	Rozhodná daň	
		Nejméně	Méně než
1	20 000 000 Kč	0 Kč	5 000 000 Kč
2	70 000 000 Kč	5 000 000 Kč	50 000 000 Kč
3	150 000 000 Kč	50 000 000 Kč	200 000 000 Kč
4	300 000 000 Kč	200 000 000 Kč	

Kauci lze poskytnout třemi způsoby: složením peněžních prostředků přímo na zvláštní účet Ministerstva financí, bankovní zárukou, nebo kombinací obou zmíněných způsobů. Kauce musí být podle § 93 odst. 2 poskytnuta po celou dobu trvání právních účinků úvodního povolení tak, aby její výše odpovídala kauční skupině, do které je provozovatel zařazen, a je případně doplňována v případě přechodu provozovatele do vyšší kauční skupiny anebo vracena (či používána k uhrazení nedoplatků) v případě přechodu provozovatele do nižší kauční skupiny. Tyto postupy jsou upraveny v § 93 a násl. hazardního zákona, a zároveň Ministerstvo financí vydalo pro lepší přehlednost a větší informovanost žadatelů o úvodní povolení a provozovatelů hazardních her také metodický pokyn, který novou právní úpravu podrobně vysvětluje.¹⁴⁵

Poskytnutí kauce se potvrzuje doložením dokladu o poskytnutí kauce, tedy buď potvrzením o složení peněžních prostředků ve prospěch zvláštního účtu Ministerstva financí, uvedením údajů o této platbě (na základě kterých si poté ministerstvo doklad obstará samo) anebo pravomocným rozhodnutím o přijetí bankovní záruky (záruční listinou).

Pokud tedy žadatel podá žádost a všechny výše popsané dokumenty dokládající splnění podmínek pro vydání úvodního povolení, Ministerstvo financí je mu úvodní povolení povinno vydat. V rozhodnutí o vydání úvodního povolení bude stanovena zejména identifikace subjektu, jemuž bylo toto oprávnění uděleno, a rozsah oprávnění, který je tímto rozhodnutím udělen – tedy způsobilost pro vydání základního povolení při splnění zákonem stanovených

¹⁴⁵ Viz MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k poskytnutí kauce, změně způsobu jejího poskytnutí a k jejímu použití* [online]. In: mfer.cz, 22. 11. 2023 [cit. 23. 12. 2023].

podmínek pro jeho vydání.¹⁴⁶ V okamžiku, kdy se rozhodnutí o vydání úvodního povolení stane účinným, může provozovatel zažádat i o základní povolení, a pokud tak již učinil dříve, nyní mu základní povolení může být vydáno. Úvodní povolení je na rozdíl od ostatních povolení podle tohoto zákona vydáváno na neomezenou dobu.

3.2. ZRUŠENÍ, ZÁNİK A PŘECHOD ÚVODNÍHO POVOLENÍ

Pokud ministerstvo zjistí, že provozovatel přestal splňovat podmínky stanovené pro vydání úvodního povolení, vyzve jej dle § 97 odst. 1 k jejich splnění (připouští-li to povaha těchto podmínek a nehrozí-li nebezpečí z prodlení), a poskytne tak provozovateli možnost napravit vadný stav. Pokud provozovatel nezajistí splnění těchto podmínek, tak ministerstvo zahájí správní řízení o zrušení úvodního povolení z moci úřední na základě § 97 odst. 3 písm. a); stejně tak dojde k zahájení řízení o zrušení úvodního povolení z moci úřední na základě § 97 odst. 3 písm. c), pokud provozovatel splnění těchto podmínek nedoloží.

Pokud má podle § 97 odst. 2 ministerstvo pochybnosti o tom, zda provozovatel nadále splňuje podmínky stanovené pro vydání úvodního povolení, vyzve jej k odstranění těchto pochybností a doložení splnění podmínek (např. může být provozovatel ministerstvem vyzván k doložení mezitímní účetní závěrky, pokud jsou zde pochybnosti o plnění podmínky finanční stability¹⁴⁷). Velice podobná výzva je nově zakotvena i v § 88 hazardního zákona pro všechny typy povolení,¹⁴⁸ přičemž ministerstvo tímto způsobem může vyžadovat doložení splnění jakékoliv podmínky v rozsahu stanoveném v této výzvě bez nutnosti uvádět důvod, proč tak činí.¹⁴⁹ V případě, že v určené lhůtě provozovatel neodstraní pochybnosti o plnění podmínek, tak ministerstvo zahájí správní řízení o zrušení úvodního povolení z moci úřední na základě

¹⁴⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 90.

¹⁴⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Odpovědi na často kladené dotazy (FAQ) ke správnímu řízení o úvodním a základním povolení* [online]. In: mfc.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹⁴⁸ Ačkoli jsou si obě výzvy velice podobné, ve skutečnosti jde podle důvodové zprávy o dvě různé výzvy: „Provozovateli jsou tak v zásadě stanoveny dva okamžiky, ke kterým má možnost odstranit případné nedostatky, jednak na základě výzvy podle § 88, jednak v rámci řízení o zrušení úvodního povolení. S dodatečným řádným doložením relevantních skutečností není v žádném z uvedených případů spojena sankce, resp. v tomto ohledu není normován přestupek. Samotné potenciální zrušení úvodního povolení je dostačující.“. Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 89, k odstavci 4.

¹⁴⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 88.

§ 97 odst. 3 písm. b); stejně tak dojde k zahájení řízení o zrušení úvodního povolení z moci úřední na základě § 97 odst. 3 písm. c), pokud provozovatel splnění těchto podmínek nedoloží.

Pokud vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo úvodní povolení provozovateli vydáno, Ministerstvo financí také zahájí řízení o zrušení úvodního povolení z moci úřední na základě § 97 odst. 3 písm. d). Tento důvod zrušení úvodního povolení se vztahuje na situace, kdy skutečnosti představující překážku pro vydání povolení nemohou být objektivně zhojeny (např. se zjistilo, že byl zahraničnímu provozovateli zjištěn úpadek i přes doložené čestné prohlášení).¹⁵⁰

Taktéž bude ministerstvem zahájeno řízení o zrušení úvodního povolení podle § 97 odst. 3 písm. e) v případě, že provozovatel přestane splňovat podmínky stanovené pro vydání úvodního povolení a nelze postupovat podle odst. 1.

Úvodní povolení bude také zrušeno na žádost provozovatele.

Pokud dojde ke zrušení nebo zániku provozovatele, úvodní povolení k provozování hazardní hry podle § 98 zaniká. Úvodní povolení je – stejně jako ostatní povolení vydávaná podle hazardního zákona – nepřevoditelné, protože je konkrétním individuálním správním aktem veřejnoprávního charakteru a opravňuje pouze konkrétní subjekt povolení. Podle § 85 odst. 3 není možné žádné z povolení převést na jinou osobu ani nepřecházejí na právního nástupce provozovatele. V původním § 96 hazardního zákona byla zakotvena možnost přechodu základního povolení na nástupnickou právnickou osobu, pokud došlo k zániku provozovatele přeměnou a v případě, že k této přeměně předem udělilo ministerstvo souhlas. Toto udělování souhlasu se ale podle důvodové zprávy k novele ukázalo v praxi jako problematické a bylo tedy z právní úpravy vypuštěno: „*Rozhodnutí o udělení souhlasu totiž fakticky muselo suplovat režim vydávání základního povolení, aby bylo možné zajistit řádné provozování hazardní hry ve smyslu § 6 zákona – principiálně totiž není možné připustit, aby hazardní hru provozoval někdo, kdo nesplňuje zákonem předvídané podmínky, pouze z titulu přeměny obchodní společnosti. Právní nástupce provozovatele tak v případě, že chce provozovat hazardní hry, musí požádat o nové úvodní povolení a základní povolení, potažmo povolení k umístění herního prostoru.*“¹⁵¹

¹⁵⁰ Tamtéž, k § 97, k odstavci 3.

¹⁵¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 85, k odstavci 3.

3.3. ŽÁDOST O POSOUZENÍ SPLNĚNÍ PODMÍNEK PRO VYDÁNÍ ÚVODNÍHO POVOLENÍ

Ustanovení o žádosti o vydání úvodního povolení se použijí obdobně i pro žádost o posouzení splnění podmínek pro vydání úvodního povolení.¹⁵² Tuto žádost musejí do 6 měsíců od nabytí účinnosti novely, kterou se zavádí úvodní povolení,¹⁵³ podat všichni stávající provozovatelé, kteří byli ke dni 1. 1. 2024 držiteli pravomocných základních povolení a bylo jim z toho důvodu vydáno účinné úvodní povolení. Totéž platí i pro provozovatele, kteří ke dni 1. 1. 2024 ještě nebyli držiteli pravomocných základních povolení, ale již bylo zahájeno správní řízení o jejich vydání. Takové řízení, které ještě nebylo pravomocně skončeno, se dokončí podle hazardního zákona ve znění účinném před novelou.¹⁵⁴ Pokud toto řízení skončí do 6 měsíců od nabytí účinnosti novely rozhodnutím o vydání základního povolení, provozovateli vznikne dnem nabytí účinnosti nového základního povolení i to úvodní.

Žádost o posouzení splnění podmínek pro vydání úvodního povolení¹⁵⁵ musí se všemi přílohami Ministerstvu financí dojít do 30. 6. 2024, jinak úvodní povolení vydané právní fikcí zaniká. Také zanikne, pokud ministerstvo tuto žádost rozhodnutím zamítne při neprokázání splnění podmínek, nebo pokud bude správní řízení o této žádosti zastaveno při nedoložení potřebných dokladů. V takovém případě spolu s úvodním povolením zanikají i všechna základní povolení daného provozovatele a také všechna jeho povolení k umístění herního prostoru. Takový provozovatel poté může podat novou žádost o vydání úvodního povolení, nicméně do doby, než opět získá příslušná povolení, musí zcela ukončit provozování všech původně povolených hazardních her. Provoz poté může znovu zahájit až po opětovném vydání všech potřebných povolení.¹⁵⁶

Pokud naopak ministerstvo ve správním řízení o této žádosti zjistí, že provozovatel splňuje podmínky pro vydání úvodního povolení podle novelizovaného znění zákona, bude úvodní povolení vydané fikcí podle bodu 8 přechodných ustanovení nahrazeno novým.

¹⁵² I k této žádosti vydalo Ministerstvo financí metodický pokyn, aby byl zajištěn jednotný postup při vyplňování žádostí provozovateli. Viz MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o posouzení splnění podmínek pro vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 23. 11. 2023 [cit. 22. 12. 2023].

¹⁵³ Zákon č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část padesátá třetí – Změna zákona o hazardních hrách, čl. XCIV, bod 8.

¹⁵⁴ Tamtéž, bod 1.

¹⁵⁵ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář – Žádost o posouzení splnění podmínek pro vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 23. 11. 2023 [cit. 22. 12. 2023].

¹⁵⁶ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o posouzení splnění podmínek pro vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 23. 11. 2023 [cit. 22. 12. 2023].

4. ZÁKLADNÍ POVOLENÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER

Jak již bylo řečeno, do 31. 12. 2023 bylo prvním krokem umožňujícím legální provozování loterie, kursově sázky, totalizátorové hry, binga, technické hry a živé hry¹⁵⁷ získání základního povolení.¹⁵⁸ Rozhodnutím o získání tohoto povolení udělilo Ministerstvo financí provozovateli oprávnění k provozování právě jednoho druhu hazardní hry. Pro získání těchto povolení bylo třeba, aby žadatel pokaždé dokládal stejné dokumenty (např. prokazující jeho způsobilost stát se provozovatelem), přičemž ministerstvo se jimi muselo opakovaně zabývat – tento systém nebyl příliš výhodný ani z hlediska časového, ani z hlediska administrativního, zejména s přihlédnutím ke skutečnému objemu a rozsahu dat, který bylo třeba stále dokola ověřovat.

Změnou povolovacího systému, tedy jeho rozdělením na povolovací řízení o vydání úvodního povolení a povolovací řízení o vydání základního povolení,¹⁵⁹ by mělo v konečném důsledku dojít k jeho značnému zjednodušení a snad i zrychlení na straně Ministerstva financí, a to zejména v případě vydávání povolení základních. Jestliže doteď trvalo každé správní řízení o vydání základního povolení u větších společností přibližně 2 až 3 měsíce, protože Ministerstvo financí často vyžadovalo předložení dalších dokumentů nebo jiná upřesnění při posuzování naplnění všech zákonných předpokladů pro vydání tohoto povolení, nyní by mohl tento proces u základního povolení trvat méně času, protože počet dokumentů, které je pro jeho vydání třeba doložit a zkontrolovat, se významně snížil.

Vydání základního povolení je i nadále primárním způsobem vzniku oprávnění k provozování hazardní hry v České republice. Toto povolení je podle § 100 odst. 1 hazardního

¹⁵⁷ Vyplyvá z § 85 odst. 1 písm. b) hazardního zákona.

¹⁵⁸ Podle bodu 1 přechodných ustanovení novely účinné od 1. 1. 2024 budou všechna správní řízení podle hazardního zákona ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti novely, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti novely, dokončena podle původního znění, a to z důvodů zachování právní jistoty účastníků řízení. Bod 2 dává provozovatelům, kteří jsou držiteli základních povolení dle zákona před novelou, prostor pro implementaci a přizpůsobení se nové zákonné úpravě sebeomezujících opatření, druhů hazardních her, herních prostorů a dálkového přístupu prostřednictvím internetu – do 1. 4. 2025 ovšem musí nabýt právní moci rozhodnutí o změně základního povolení na základě žádosti provozovatele (nebo pokud probíhá řízení o změně zahájené před tímto datem), které již bude všechny změny respektovat, jinak provozovateli základní povolení k tomuto dni zanikne. Co se týče skládání kaucí, u provozovatelů, kterým bylo vydáno úvodní povolení fikcí podle bodu 8 přechodných ustanovení, a ještě nemá toto povolení nahrazeno úvodním povolením podle bodu 9, bude muset při vydávání či změně základního povolení ministerstvo ověřit, zda provozovatel poskytl kauci dle původního § 89, pokud si provozovatel nevybral, že bude rovnou skládat kauci podle § 93 novelizovaného znění zákona.

¹⁵⁹ Rozšíření regulace co do kombinace několika povolení je v pořádku i z pohledu práva EU. Soudní dvůr Evropské unie dlouhodobě nevyklučuje, že povolovací systémy mohou být ve vztahu k hazardním hrám kombinovány. To potvrzuje rozsudek C-660/11 a C-8/12, *Biasci a další a Rainone a další*, v návaznosti na dřívější rozsudek C-338/04, C-359/04 a C-360/04, *Placanica a další*. Viz MALÍŘ, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 387.

zákonu rozhodnutím o udělení oprávnění k provozování daného druhu hazardní hry, a jeho získání proto představuje nezbytnou podmínku k provozování loterie, kursově sázky, totalizátorové hry, binga, technické hry a živé hry, a to jak jejich land-based provozování v herních prostorech, tak prostřednictvím internetu.

O vydání základního povolení rozhoduje Ministerstvo financí na žádost. Každý žadatel o základní povolení musí pro jeho získání splnit hmotněprávní předpoklady, které mu ukládá hazardní zákon v § 100 a 101. Pokud tyto předpoklady kumulativně splní a doloží příslušnými dokumenty, má na získání základního povolení (stejně jako na vydání povolení úvodního) právní nárok, což vyplývá z § 100 odst. 2. Právní nárok na získání základního povolení je ovšem relativizován neurčitými právními pojmy jako veřejný pořádek nebo řádné provozování hazardní hry. Všechny tyto pojmy musí Ministerstvo financí interpretovat a určit, zda byly zákonem stanovené podmínky splněny nebo ne. Kromě posouzení těchto pojmů však ministerstvo nemůže ve svém rozhodování o vydávání povolení přihlížet např. k situaci na trhu, k počtu činných provozovatelů hazardních her ani k nabídce dosud povolených her.¹⁶⁰

Myslím si, že tato koncepce je ale správná. Nárokovost povolení potřebných k provozování hazardních her přispívá k transparentnosti celého procesu, zvyšuje právní jistotu žadatelů – a pokud se jim podaří splnit všechny požadavky, budou moct uskutečnit svůj podnikatelský záměr. Vzhledem k tomu, že podmínění provozování hazardních her získáním různých povolení dle hazardního zákona není jediným způsobem, jakým stát může regulovat počet provozovatelů, nedochází k přetlaku zájemců o jejich vydání. Každý provozovatel musí totiž zvažovat i ekonomickou stránku tohoto podnikání.

Provozování hazardních her je velice finančně náročné – a to nejen z pohledu splnění zákonných podmínek jako finanční stabilita a složení kauce, ale i co se týče nákladů na zařízení a software, které bude potřebovat k losování (jako jsou náhodné generátory čísel) a jinému skutečnému provozu hry (např. licence k vyvinutým online hrám). Dále bude provozovatel také vždy muset zvážit i nezbytnost investice do prodejních kanálů produktů hazardního průmyslu (včetně internetových stránek, aplikací a terminálů), a mimo jiné také fyzických míst, tedy provozoven, sázkových kanceláří, heren a kasin. Zároveň je velmi důležitým faktorem i míra zdanění hazardních her v ČR, která se neustále zvyšuje.¹⁶¹ Provozovatel tedy musí promyslet,

¹⁶⁰ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 135.

¹⁶¹ A zároveň tyto změny zdanění hazardních her nezohledňují škodlivost a rizikovost jednotlivých druhů hazardních her (např. loterie jsou stále daněny vyšší částkou než mnohem nebezpečnější kurzové sázky) ani způsob provozování hazardních her. Např. podle Institutu pro regulaci hazardních her je také důležitý fakt, že daň z hazardních her platí každý provozovatel ze všech svých tržeb bez možnosti odečíst si náklady, poté platí i klasickou daň z příjmu a další povinné odvody. „V konečném výsledku je pak největším provozovatelem

zda se mu celková investice do provozování hazardních her vyplatí a zda pro něj bude toto provozování dlouhodobě rentabilní (musí tím pádem přihlédnout i ke konkurenci dalších aktivních provozovatelů), což spoustu subjektů odradí už od samotného podání žádosti o povolení.

Na rozdíl od úvodního povolení, které není časově omezeno, se povolení základní vydává nejdéle na dobu 6 let. Základní povolení je možné jedné osobě udělit i opakovaně.¹⁶² Pro každý druh hazardní hry potřebuje provozovatel získat samostatné povolení, a musí tedy podat tolik žádostí o vydání základního povolení, kolik druhů hazardních her plánuje provozovat (pokud tedy žádá o povolení několika hazardních her jednoho druhu, vystačí si s jednou žádostí, i kdyby zároveň chtěl tyto hry provozovat po internetu i jako land-based hry). V každém vydaném povolení bude ministerstvem podle § 100 odst. 3 stanovena nejen hazardní hra, na kterou bylo základní povolení vydáno, její druh a podmínky jejího provozování, ale zároveň jím bude schválen i herní plán a zařízení, pomocí kterého bude tato hazardní hra provozována.

4.1. ŽÁDOST O VYDÁNÍ ZÁKLADNÍHO POVOLENÍ

Stejně jako úvodní povolení, i základní povolení je možné podle § 85 odst. 4 hazardního zákona vydat pouze na základě žádosti, pokud se nejedná o jeho nahrazení povolením novým. Žádost o vydání základního povolení se podává k Ministerstvu financí. Na základě podání této žádosti dojde k zahájení správního řízení ve smyslu § 44 správního řádu, jehož předmětem bude posouzení, zda provozovatel splňuje podmínky pro vydání základního povolení. Tato žádost musí splňovat obecné náležitosti podání podle § 37 správního řádu a obecné náležitosti žádosti podle § 45 správního řádu, a také všechny speciální náležitosti určené v § 101 hazardního zákona.

Ustanovení § 99 hazardního zákona dovoluje, aby byla žádost o vydání základního povolení podána i před účinností úvodního povolení. Podle vyjádření Ministerstva není vyloučeno, aby byly zároveň podány obě žádosti o toto povolení, nicméně základní povolení bude v tomto případě vydáno nejdříve tehdy, až se stane účinným rozhodnutí o udělení

hazardních her stát samotný, který má z hazardu dvakrát až třikrát větší zisk, než všichni legální provozovatelé dohromady.” Viz INSTITUT PRO REGULACI HAZARDNÍCH HER. Změny ve zdanění hazardu jsou nekonceptní a podpoří nelegální hazard, komentuje konsolidační balíček Institut pro regulaci hazardních her [online]. In: iprh.cz, 31. 5. 2023 [cit. 14. 1. 2024].

¹⁶² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 86.

úvodního povolení.¹⁶³ Žádost o vydání základního povolení ke sdílené loterii musí být podána každým provozovatelem samostatně, nezávisle na ostatních.

Podání žádosti o vydání základního povolení je na rozdíl od podání žádosti o vydání úvodního povolení zpoplatněno, správní poplatek v tomto případě činí 5 000 Kč.¹⁶⁴ Ministerstvo financí vydalo v zájmu zabezpečení jednotného postupu žadatelů při podávání žádostí o vydání základního povolení metodický pokyn,¹⁶⁵ jehož součástí je i vzor formuláře,¹⁶⁶ který sice provozovatel pro podání žádosti využít nemusí, ale doporučuje se to z důvodu usnadnění jejího posuzování. Obsahem tohoto metodického pokynu je nejen popis náležitostí žádosti a podmínek, které musí provozovatel splnit, aby se mohl stát držitelem základního povolení k provozování hazardní hry v ČR, ale u každé z těchto podmínek je také konkretizováno, jakým způsobem a jakými dokumenty má být doloženo.

Podmínky pro vydání základního povolení jsou stanoveny v § 100 odst. 2 – provozovatel musí disponovat úvodním povolením, provozování jím vybrané hazardní hry nesmí narušovat veřejný pořádek, musí být zajištěno řádné provozování hazardní hry a také řádné technické vybavení k takovému provozování, také musí mít věcné, personální a organizační předpoklady potřebné pro výkon činnosti (a to v rozsahu, v jakém hodlá provozovat hazardní hry),¹⁶⁷ a v posledních 3 letech přede dnem podání této žádosti nesmělo dojít ke zrušení základního povolení tohoto provozovatele pro daný druh hazardní hry podle § 103 odst. 3 písm. e), tedy z důvodu opakovaného či závažného porušení povinností stanovených v hazardním zákoně, v zákoně o dani z hazardních her nebo v základním povolení.¹⁶⁸

K žádosti o vydání základního povolení musí provozovatel podle § 101 odst. 2 přiložit herní plán, certifikační dokumenty (dokument o odborném posouzení a osvědčení o provozuschopnosti), dokument o umístění serveru (pokud jde o druh hazardní hry, u níž nedochází k tvorbě náhody v místě účasti na hře), a také dokument prokazující splnění věcných,

¹⁶³ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Odpovědi na často kladené dotazy (FAQ) ke správnímu řízení o úvodním a základním povolení* [online]. In: mfc.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹⁶⁴ Podle Položky 21 písm. a) Sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

¹⁶⁵ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o vydání základního povolení (platný od 1. 1. 2024)* [online]. In: mfc.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

¹⁶⁶ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář – Žádost o vydání základního povolení* [online]. In: mfc.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

¹⁶⁷ Tato podmínka byla původně obsažena v § 6 odst. 1 u obecných požadavků na provozovatele, nicméně po změně systému povolení byla přesunuta sem.

¹⁶⁸ V tomto případě je ale stále možné provozovateli vydat základní povolení pro jiný druh hazardní hry než je ten, jehož základní povolení bylo zrušeno na základě § 103 odst. 3 písm. e). Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 100, k odstavci 2.

personálních a organizačních předpokladů. Dále je podle odst. 3 nutné u žádosti o udělení základního povolení k provozování peněžité, věcné nebo okamžité loterie přiložit i vzor losu a dokumentaci prokazující zabezpečení losů proti zneužití nebo jejich výrobní specifikaci, podle odst. 4 je u žádosti o udělení základního povolení k provozování kursově sázkové a totalizátorové hry nutné přiložit i seznam míst, kde bude umožňována účast na těchto hrách, rovněž jako smlouvu uzavřenou s tím, kdo bude monitorovat ovlivňování sportovních výsledků.

Dokumenty, které hazardní zákon označuje jako povinné přílohy k žádosti o vydání základního povolení, musejí být doloženy ve formě originálu nebo úředně ověřené kopie.¹⁶⁹ Pokud má žadatel vyžadované doklady dostupné pouze v cizím jazyce (vyjma slovenštiny), musejí být předloženy jak v originálu, tak v ověřeném překladu do češtiny. Cizí veřejné listiny musejí být opatřeny apostilou nebo superlegalizací. Co se týče možnosti předložit potřebné dokumenty ve slovenštině, je zde v návaznosti na § 9 hazardního zákona jedna výjimka, a to herní plán povolované hry. Ten musí být vždy doložen v českém jazyce.¹⁷⁰

Ve formuláři žádosti o vydání základního povolení může žadatel u každého dokladu vyžadovaného pro potvrzení splnění podmínek pro vydání tohoto povolení zaškrtnout, zda tento doklad dodává sám (potom uvede i název přílohy), anebo zda žádá o jeho zajištění Ministerstvo financí. V tom případě žadatel uvede podrobnější údaje o tom, jak má být doklad zajištěn (např. vyhledání v jiném spisu vedeném ministerstvem, v tomto případě musí uvést číslo jednací tohoto správního řízení – v tom případě také provozovatel deklaruje, že se stav dokládanych skutečností nezměnil a že jsou takové přílohy stále relevantní).¹⁷¹

Při podávání žádosti je také třeba, aby si žadatel dával pozor na maximální možné stáří přikládaných dokumentů. V § 101 odst. 5 je stanoveno, že kromě dokumentu o odborném posouzení a osvědčení o provozuschopnosti nesmějí být ke dni podání žádosti žádné dokumenty starší 3 měsíců.

V žádosti musí žadatel uvést dobu, na niž žádá vydání základního povolení, buď ve formě počtu let, nebo ve formě data. Maximální doba, na kterou je základní povolení možné vydat, je podle § 100 odst. 5 šest let. Pokud provozovatel nežádá, aby bylo základní povolení účinné ode dne nabytí jeho právní moci, může také uvést datum odložené účinnosti tohoto povolení (např.

¹⁶⁹ Podle § 16 odst. 2 správního řádu.

¹⁷⁰ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Odpovědi na často kladené dotazy (FAQ) ke správnímu řízení o úvodním a základním povolení* [online]. In: mfcz.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023].

¹⁷¹ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o vydání základního povolení (platný od 1. 1. 2024)* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

datum shodující se s datem uplynutí platnosti předchozího základního povolení pro daný druh hazardní hry, aby byl zajištěn plynulý provoz této hry).¹⁷²

4.1.1. SPECIFIKACE JEDNOTLIVÝCH HAZARDNÍCH HER

Povinnou součástí žádosti o vydání základního povolení je specifikace jednotlivých hazardních her, a to nejen jejich druhu (loterie/kursová sázka/totalizátorová hra/bingo/technická hra/živá hra) a způsobu provozování (internet/land-based/kombinace obou způsobů), ale i podrobnějších informací o jednotlivých hazardních hrách, pro které chce provozovatel povolení získat.

Pro dostatečnou konkretizaci předmětu řízení Ministerstvo financí doporučuje použít vzor formuláře,¹⁷³ který je přílohou výše zmíněného metodického pokynu. Vzhledem k tomu, že podle vyjádření ministerstva stále častěji dochází k tomu, že žadatelé o základní povolení předmět své žádosti – tedy konkrétní hazardní hry – nespécifikují dostatečně, vydalo ministerstvo dokonce oficiální informaci ve věci vymezení předmětu povolovacího řízení.¹⁷⁴ V tomto vyjádření je uvedeno minimální množství informací, které je nutné o každé povolované hazardní hře vyplnit, pokud je to relevantní u daného druhu a typu hry.

U loterií je tak nezbytné specifikovat její typ (číselná, peněžitá, věcná či okamžitá), název, herní měnu, místo slosování, datum ukončení prodeje losů, příp. informaci, že se jedná o loterii sdílenou, a u doplňkové loterie je třeba uvést také název příslušné hlavní loterie. U kursově sázky, totalizátorové hry a binga je třeba uvést název, herní měnu a příp. informaci, že se jedná o kursovou sázku nebo totalizátorovou hru na zvířecí dostihy. U technické hry provozované způsobem land-based musí být uveden její název, označení (např. válcová hra), typ technického zařízení, typ koncového zařízení a herní měna. U technické hry provozované na internetu je nutné uvést její název, označení, herní měnu a název sady her (např. vsad' a hrej). U živé hry musí být uveden její název, označení (např. karetní hra, ruleta), herní měna, příp. forma provozu hry, ve které hrají sázející jeden proti druhému (turnaj, nebo cash game).¹⁷⁵ Vyplňování tohoto formuláře je tedy poměrně složité, nicméně jeho správné vyplnění může výrazně urychlit řízení o vydání základního povolení.

¹⁷² MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o vydání základního povolení (platný od 1. 1. 2024)* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

¹⁷³ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Specifikace jednotlivých hazardních her* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

¹⁷⁴ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Informace ve věci vymezení předmětu žádosti o vydání základního povolení nebo žádosti o změnu základního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 25. 9. 2023 [cit. 30. 12. 2023].

¹⁷⁵ Tamtéž.

Zde je nutné dodat, že zejména v prostředí internetu je občas obtížné pouhým okem odlišit, o jaký druh hazardní hry se jedná. Ministerstvo financí má poměrně velký problém s povolováním her, které jsou „hybridní“, zejména tím, jak vypadají navenek. Například internetová technická hra typu slot, která ke svému zobrazení používá motiv karet, anebo e-los (okamžitá loterie), který vypadá jako živá hra (ruleta), u ministerstva obvykle schválena není – a pokud ano, zabere přesvědčování příslušných úředníků hodně času. Dle mého názoru zde dochází k restriktivnímu výkladu zákona, ten totiž nespecifikuje vizuální stránku hazardních her, ale pouze jejich technické předpoklady.

4.1.2. HERNÍ PLÁN

Mezi povinné přílohy k žádosti o vydání základního povolení patří podle § 101 odst. 2 písm. a) hazardního zákona herní plán. Ten musí podle § 8 obsahovat alespoň pravidla hazardní hry, způsob provedení slosování nebo zjištění okolnosti, která určuje výhru, dále výši výhry (či způsob jejího určení) a způsob a lhůty pro její výplatu.¹⁷⁶ Pokud to umožňuje povaha hazardní hry, musí provozovatel v herním plánu uvést také částky nejvyšší sázky a nejvyšší výhry, minimální výherní podíl, pravděpodobnost výhry, výplatní poměr a výplatní strukturu. Oproti předchozímu znění zákona již není třeba uvádět nejvyšší hodinovou prohru.

Herním plánem přikládaným k žádosti o základní povolení je společný (generální) herní plán pro všechny hry povolovaného druhu hazardních her ve všech herních prostorech provozovatele, tvoří tedy jeden dokument, který musí být předložen v elektronické podobě jako datový soubor s textovou vrstvou umožňující vyhledávání ve formátu akceptovaném podatelnou ministerstva. Může se skládat z obecné a zvláštní části, kdy obecná část upravuje obecné instituty provozování a zvláštní část se věnuje pravidlům jednotlivých hazardních her a uvádí jejich specifické herní parametry. Alespoň obecná část musí být datována a dokument musí být předložen v českém jazyce.¹⁷⁷ Obsah herního plánu se v plném rozsahu stává součástí vydaného základního povolení.

Vzhledem k tomu, že jsou v generálním herním plánu uváděny informace o všech hazardních hrách jednoho druhu, ke kterým chce provozovatel získat základní povolení, jedná se o velice rozsáhlý dokument obsahující obrovský objem dat. Pokud se potom ministerstvu

¹⁷⁶ Obsahuje tedy také popis práv a povinností soukromoprávního charakteru a definuje blíže právní poměry mezi provozovatelem a účastníkem hazardní hry.

¹⁷⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o vydání základního povolení (platný od 1. 1. 2024)* [online]. In: mfcf.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

nelíbí i jen jedna hazardní hra v něm obsažená, celý povolovací proces se zastaví, takže u velkých provozovatelů může být schvalování tohoto dokumentu značně problematické.

4.1.3. DOKUMENT O ODBORNÉM POSOUZENÍ A OSVĚDČENÍ O PROVOZUSCHOPNOSTI

Tyto certifikační dokumenty jsou povinnou přílohou k žádosti o základní povolení, protože je žadatel povinen zajistit, aby zařízení, jejichž prostřednictvím jsou hazardní hry provozovány, splňovala parametry stanovené hazardním zákonem. Výjimkou je pouze land-based provozování živé hry, kde není vydání těchto dokumentů již z principu možné.

Dokument o odborném posouzení a osvědčení o provozuschopnosti je nutné přiložit k žádosti v elektronické podobě jako datový soubor s textovou vrstvou umožňující vyhledávání, a to ve formě originálu nebo autorizované konverze,¹⁷⁸ pokud je tento dokument jako originál vydáván pouze v listinné podobě. Žadatel může požádat, aby si ministerstvo opatřilo podklady z jiného správního řízení anebo z úložiště pověřené osoby, pokud zde jsou uloženy originály dokumentů (v tomto případě je nezbytné uvést identifikátor tohoto výstupního dokumentu). Tyto dokumenty musejí být vždy zcela v souladu s doloženým herním plánem a dokumentem o umístění serveru.¹⁷⁹

Certifikační dokumenty mohou být vydány pouze na dobu 5 let. Pokud by platnost těchto certifikačních dokumentů uplynula v době trvání právních účinků základního povolení, provozovatel je podle § 87 odst. 2 povinen předložit ministerstvu nový certifikační dokument nejpozději 30 dní přede dnem uplynutí jejich platnosti.

Dokument o odborném posouzení a osvědčení o provozuschopnosti vydává podle § 110 pouze právnická osoba se sídlem v ČR nebo jiném členském státě EU nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o EHP, pověřená Ministerstvem financí. Pověřená osoba je akreditována pro odborné posuzování, zkoušení a inspekci zařízení, prostřednictvím kterých má být zajištěn řádný provoz povolovaných hazardních her, a řídí se při vykonávání těchto činností vyhláškou 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, a také vyhláškou č. 433/2021 Sb., o výstupních dokumentech v oblasti hazardních her.

¹⁷⁸ Tzv. elektronická konverze dokumentu podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

¹⁷⁹ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o vydání základního povolení (platný od 1. 1. 2024)* [online]. In: mfc.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

V současné době je k certifikaci ministerstvem pověřeno 7 osob,¹⁸⁰ z nichž 6 je pověřeno v plném rozsahu (tedy pro posuzování technických zařízení pro land-based provozování hazardních her i jejich provozování po internetu) a 1 částečně (pouze pro internet). Asi nejvýznamnější pověřenou osobou je Elektrotechnický zkušební ústav, s. p.,¹⁸¹ který vydává přibližně 90 % certifikací v oblasti hazardních her. Z toho důvodu je také značně přetížený a certifikace technické způsobilosti zařízení (hardwaru) i programového vybavení těchto zařízení (softwaru) mohou trvat i několik měsíců, což může být pro provozovatele hazardních her omezující. Získání certifikačních dokumentů je tak jednou z nejsložitější splnitelných podmínek pro získání základního povolení, nehledě na to, že je to i finančně náročné.

4.1.4. DOKUMENTY PROKAZUJÍCÍ VĚCNÉ, PERSONÁLNÍ A ORGANIZAČNÍ PŘEDPOKLADY PROVOZOVATELE

Splnění tohoto požadavku do jisté míry závisí na interpretaci těchto neurčitých právních pojmů správním orgánem či správními soudy, které musejí posoudit technické vybavení provozovatele, odbornost a kvalifikovanost jeho personálu a profesionalitu v rámci vykonávané činnosti.¹⁸²

Personální předpoklady mohou být doloženy např. předložením profesních životopisů dokládajících minimálně tříletou délku praxe v oblasti provozování hazardních her, a to alespoň u 5 osob, jež budou reálně působit na českém trhu. Také je možné jejich kvalifikaci doložit získanými certifikáty (pokud by byly starší 3 měsíců, je třeba zároveň dodat čestné prohlášení o tom, že konkrétní certifikát je nadále platný a nebyl jeho držiteli odebrán) a uvést další doplňující informace.¹⁸³

Organizační předpoklady je podle metodického pokynu možné doložit např. uvedením informace, v jakých zemích žadatel působí a jak dlouho. Věcné předpoklady jsou pak doloženy již předchozím udělením úvodního povolení, při jehož vydávání je posuzována finanční stabilita provozovatele, a dále i předložením certifikačních dokumentů.¹⁸⁴

¹⁸⁰ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Seznam pověřených osob dle § 110 zákona o hazardních hrách* [online]. In: mfcz.cz, 30.10. 2023 [cit. 3. 1. 2023].

¹⁸¹ ELEKTROTECHNICKÝ ZKUŠEBNÍ ÚSTAV. *Výherní hrací přístroje* [online]. In: ezu.cz, 2021 [cit. 3. 1. 2024].

¹⁸² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 6.

¹⁸³ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o vydání základního povolení (platný od 1. 1. 2024)* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

¹⁸⁴ Tamtéž.

4.1.5. SPECIFICKÉ PŘÍLOHY ŽÁDOSTI O VYDÁNÍ ZÁKLADNÍHO POVOLENÍ

Předložení těchto příloh je stanoveno pouze pro některé druhy hazardních her.

Dokument o umístění serveru je nutné k žádosti o základní povolení přiložit tehdy, jde-li o druh hazardní hry, u které nedochází k tvorbě náhody v místě účasti na hazardní hře. Tímto dokumentem může být smlouva o umístění serveru (v případě, že je tato smlouva starší než 3 měsíce, žadatel také musí doložit jednostranné prohlášení poskytovatele serveru, že je smlouva nadále platná) nebo čestné prohlášení žadatele, pokud je server umístěn v jeho vlastní nemovitosti. Důvodem pro předkládání tohoto dokumentu je zajištění řádné kontroly a dozoru zařízení využívaných k provozování hazardní hry, a to nejen zařízení koncových, ale právě i serveru – a jejich umístění nemusí být vždy totožné.¹⁸⁵

Pokud žadatel podává žádost o vydání základního povolení k provozování věcné, peněžité nebo okamžité loterie, musí k žádosti přiložit také vzor losu (jeho přední i zadní stranu s jasným označením „vzor losu“, a to i v případě internetových loterií), a dále i dokumentaci prokazující zabezpečení losu nebo jeho výrobní specifikaci. Nově již není třeba obdobně dokládat u živé hry znehodnocené sady žetonů.

V případě žádosti o kursovou sázku nebo totalizátorovou hru je nutné doložit i seznam míst, kde bude umožňována účast na hře (pro land-based provozování) a smlouvu uzavřenou se subjektem monitorujícím ovlivňování sportovních výsledků. Pokud je žadatel členem některé z mezinárodních organizací, které mj. zajišťují monitorování ovlivňování sportovních výsledků (např. IBIA), postačí k prokázání podmínky stanovené § 101 odst. 4 i ověření členství žadatele v této organizaci.¹⁸⁶

4.2. ZMĚNA, ZRUŠENÍ, ZÁNİK A PŘECHOD ZÁKLADNÍHO POVOLENÍ

Základní povolení může být podle § 102 hazardního zákona změněno z několika zákonem daných důvodů. Ke změně může dojít na základě podané žádosti o změnu základního povolení, ve které provozovatel navrhne změnu údajů, k jejichž změně může dojít až na základě změny základního povolení (tedy např. přidání, změna či odebrání některé z hazardních her daného druhu; tento důvod je v praxi využíváný velice často vzhledem k neustále se měnícímu portfoliu nabízených hazardních her u jednotlivých provozovatelů), nebo k jejichž změně došlo při bezodkladném zásahu do povolené hazardní hry nebo zařízení, pomocí kterého je provozována

¹⁸⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 101, k odstavci 2.

¹⁸⁶ MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o vydání základního povolení (platný od 1. 1. 2024)* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

podle § 109b,¹⁸⁷ nebo k jejichž změně došlo podle § 109c odst. 5.¹⁸⁸ Ke změně, a tedy k zahájení řízení z moci úřední, může dojít podle § 102 odst. 1 písm. b) v případech, kdy dojde ke změně dalších údajů, které jsou uvedeny v původním povolení,¹⁸⁹ nebo podle písm. c) pokud jím ministerstvo v odůvodněných případech změní nebo doplní podmínky pro řádné provozování již povolené hazardní hry.¹⁹⁰

Na žádost o změnu základního povolení se přiměřeně použije ustanovení § 101 o náležitostech žádosti o základní povolení. Správní poplatek za podání žádosti o změnu základního povolení je 3 000 Kč.¹⁹¹ V žádosti musí být uvedeno číslo jednací základního povolení, které má být měněno. Žadatel může požadovat změny pro land-based hry i pro internetové hry najednou, přičemž popis požadované změny musí být konkretizován – ministerstvo opět doporučuje využít formulář „Specifikace jednotlivých hazardních her“,¹⁹² v němž žadatel uvede, kterou konkrétní hru žádá přidat, odebrat nebo změnit, a uvede o této změně i podrobnější informace.

Žadatel k žádosti dokládá ty dokumenty, které v důsledku požadované změny doznají změn¹⁹³ – pokud má požadovaná změna dopady na pravidla provozování hazardních her, které jsou předmětem posuzování pověřenou osobou, musí žadatel doložit dokument o odborném posouzení a osvědčení o provozuschopnosti. Pokud se mění jen vybraná pravidla her, může žadatel doložit jen obecnou část herního plánu a dále ty strany zvláštní části herního plánu, které jsou touto změnou dotčeny. Pokud dojde ke změně věcných, personálních a organizačních

¹⁸⁷ Podle § 109b provozovatel může provést bezodkladný zásah do hry nebo zařízení, pokud následkem nepředvídatelné události dojde k bezprostřednímu ovlivnění provozování této hry a dochází tak k jejímu provozování v rozporu se zákonem, herním plánem či základním povolením, a to pouze pokud tuto událost nebylo možné odhalit při odborném posouzení a osvědčování pověřenou osobou, zároveň nebyla způsobena vlastním zaviněním provozovatele, a také pokud byl zásah před jeho provedením nebo nejpozději do 24 hodin poté ohlášen ministerstvu. Tento zásah může vést pouze k odvrácení následků popsané události nebo k jejich zmírnění, pokud to nelze provést tak, aby to nevedlo ke změně základního povolení. Provozovatel je povinen podat žádost o změnu základního povolení do 3 měsíců od učinění oznámení o této události.

¹⁸⁸ Provozovatel může podle § 109c provádět na povolené hazardní hře či zařízení změny malého rozsahu, aby i nadále splňovaly zákonné požadavky. Pokud k takové změně (či více změnám) dojde do 12 měsíců od vydání certifikačních dokumentů, musí podat k pověřené osobě žádost o posouzení změn. Tuto zprávu je poté provozovatel povinen do 14 dnů od vydání předat ministerstvu. Pokud z této zprávy vyplývá, že byla provedena změna, která není změnou malého rozsahu, nebo že byly provedeny změny, které ve svém souhrnu nejsou změnou malého rozsahu, provozovatel musí do 3 měsíců ode dne předání této zprávy podat žádost o změnu základního povolení.

¹⁸⁹ Ať už provozovatel změnu těchto údajů ohlásil či ministerstvo změnu zjistilo v rámci své činnosti. Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 94.

¹⁹⁰ Změnu podmínek řádného provozování tedy provozovatel nemůže požadovat v žádosti, mohou být měněny pouze v rámci správního řízení ex offio. Provozovatel ale může ministerstvu podat podnět k takové změně.

¹⁹¹ Podle Položky 21 písm. b) Sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

¹⁹² MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář – Žádost o změnu základního povolení* [online]. In: mfc.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023].

¹⁹³ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o změnu základního povolení (účinnost 1. 1. 2024)* [online]. In: mfc.cz, 22. 11. 2023 [cit. 29. 12. 2023].

předpokladů žadatele, a ten zároveň podává změnovou žádost z jiných důvodů, mohou být změny nahlášeny a dokumenty dokazující změny těchto skutečností přiloženy k této žádosti, a to samé platí i pro změny týkající se seznamu míst, kde bude umožňována účast na hře a smlouvy se subjektem monitorujícím ovlivňování sportovních výsledků.

Změna povolení se vždy provádí nahrazením původního povolení novým (tedy vydáním celého aktualizovaného znění povolení), a to nejdéle na dobu trvání právních účinků původního základního povolení (§ 102 odst. 3). Podmínky pro vydání základního povolení jsou v řízení o změně povolení vždy opětovně posuzovány.¹⁹⁴ V odůvodnění tohoto nového povolení se poté ale podle § 102 odst. 4 odůvodňují pouze změny oproti původnímu znění. Ke změně tohoto ustanovení nedošlo ani po několika novelizacích zákona, ačkoliv je to podle některých odborníků vč. J. Rajchla nesprávné: *„Takové legislativní řešení nelze v žádném případě považovat za správné. Pokud dochází k „nahrazení“ povolení, znamená to, že platnost původního povolení zaniká. Požadavek na rozsah odůvodnění je pak nedostatečný. Výše uvedený mechanismus se má použít i při zahájení řízení z moci úřední, tedy typicky jako navazující opatření výkonu správního dozoru. (...) Nelze připustit, aby z důvodu dílčí změny některých údajů z moci úřední došlo k likvidaci odůvodnění celého rozhodnutí.“*¹⁹⁵

Pokud ministerstvo zjistí, že provozovatel přestal splňovat podmínky stanovené pro vydání základního povolení, vyzve jej dle § 103 odst. 1 k jejich splnění (připouští-li to povaha těchto podmínek a nehrozí-li nebezpečí z prodlení), a poskytne tak provozovateli možnost napravit vadný stav ve stanovené lhůtě. Pokud provozovatel nezajistí splnění těchto podmínek, tak ministerstvo zahájí správní řízení o zrušení základního povolení z moci úřední na základě § 103 odst. 3 písm. a); stejně tak dojde k zahájení řízení o zrušení základního povolení z moci úřední na základě § 103 odst. 3 písm. c), pokud provozovatel splnění těchto podmínek nedoloží.

Pokud má podle § 103 odst. 2 ministerstvo pochybnosti o tom, zda provozovatel nadále splňuje podmínky stanovené pro vydání základního povolení, vyzve jej k odstranění těchto pochybností a doložení splnění podmínek. V případě, že v určené lhůtě provozovatel neodstraní pochybnosti o plnění podmínek, tak ministerstvo zahájí správní řízení o zrušení základního povolení z moci úřední na základě § 103 odst. 3 písm. b); stejně tak dojde k zahájení řízení o zrušení základního povolení z moci úřední na základě § 103 odst. 3 písm. c), pokud provozovatel splnění těchto podmínek nedoloží.

¹⁹⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 102.

¹⁹⁵ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 149.

Pokud vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo základní povolení provozovateli vydáno, ministerstvo zahájí řízení o zrušení základního povolení z moci úřední na základě § 103 odst. 3 písm. d). Taktéž bude ministerstvem zahájeno řízení o zrušení základního povolení podle § 103 odst. 3 písm. e) v případě, že provozovatel poruší opakovaně nebo závažným způsobem povinnosti stanovené v hazardním zákoně, v zákoně o dani z hazardních her nebo v základním povolení,¹⁹⁶ a podle § 103 odst. 3 písm. f) v případě, že provozovatel přestane splňovat podmínky stanovené pro vydání základního povolení a nelze postupovat podle odst. 1.

Základní povolení bude také zrušeno na žádost provozovatele.

Uplynutím doby, na kterou bylo základní povolení vydáno, dojde podle § 104 písm. a) k jeho zániku. K zániku základního povolení dojde podle písm. b) také tehdy, pokud dojde ke zrušení nebo zániku provozovatele, kterému bylo toto povolení vydáno. Základní povolení také podle písm. c) zanikne, pokud bude zrušeno nebo zanikne úvodní povolení tohoto provozovatele.

Základní povolení je nepřevoditelné.¹⁹⁷ Podle § 85 odst. 3 není možné žádné z povolení vydávaných podle hazardního zákona převést na jinou osobu ani nepřecházejí na právního nástupce provozovatele. Na právního nástupce ale mohou přecházet některá práva a povinnosti vyplývající z tohoto povolení, jak je stanoveno v § 104a. Toto ustanovení stanovuje povinnosti provozovatele po zániku oprávnění provozovat hazardní hru. I po zrušení nebo zániku povolení podle tohoto zákona (nebo v případě, kdy přestane být provozovatelem) má provozovatel některá práva a povinnosti – a to týkající se činností potřebných pro ukončení a vypořádání jím provozované hazardní hry (např. povinnost vypořádat uživatelská konta a zůstatky na nich, vyplatit všechny případné výhry v zákonem stanovených lhůtách), záznamní povinnosti, evidenční povinnosti a také jiné povinnosti uchovávat doklady podle hazardního zákona po

¹⁹⁶ Z tohoto důvodu ale podle Kontrolního závěru NKÚ z kontrolní akce 22/31 k žádnému faktickému zrušení základního povolení Ministerstvem financí v letech 2017 až 2021 nedošlo, ačkoliv o opakovaném porušování zákonných povinností některými provozovateli dostávalo od dozorových orgánů i správce daně nejen informace, ale také podněty ke zrušení základního povolení. V jednom z případů, kdy provozovatel za opakované porušování hazardního zákona obdržel v letech 2017-2021 celkem 76 pokud v souhrnné výši 4,62 mil. Kč, zrušilo ministerstvo jeho základní povolení až v situaci, kdy se daný provozovatel ocitnul v úpadku a na jeho majetek byl prohlášen konkurs. V dubnu 2020 podal tento provozovatel proti rozhodnutí o zrušení jeho základního povolení rozklad, o kterém ale ministr financí rozhodl až v březnu 2022, kdy rozklad zamítl a potvrdil původní rozhodnutí. V mezidobí bylo ministerstvo podle NKÚ bezdůvodně nečinné, a to zvláště v situaci, kdy k 31. 1. 2022 skončila platnost bankovní záruky pro povolení k umístění herního prostoru tohoto provozovatele, tudíž z ní nemohly být zajištěny pohledávky státu. Viz NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 22/31: Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her* [online]. In: nku.cz, 12. 6. 2023 [cit. 18. 12. 2023], bod 4.29 a násl. a Příklad č. 1.

¹⁹⁷ Z důvodů popsaných v předchozí kapitole došlo k 1. 1. 2024 ke zrušení ustanovení povolujícího přechod základního povolení na právního nástupce provozovatele podmíněný souhlasem ministerstva k dané přeměně.

stanovenou dobu. Tato práva a povinnosti tedy také přecházejí na případného právního nástupce provozovatele, který je povinen tuto skutečnost oznámit ministerstvu do 30 dnů ode dne, kdy na něj tato práva a povinnosti přešly. V případě, že právnická osoba s evidenční, záznamní či jinou archivní povinností zanikne bez právního nástupce, je podle odst. 3 povinna předat příslušné doklady, jiné písemnosti a záznamy, které jsou předmětem těchto povinností, Ministerstvu financí, které je bude uchovávat po dobu, kterou by k tomu byl povinný tento provozovatel.¹⁹⁸

4.3. PŘEHLED POVOLENÝCH HAZARDNÍCH HER NA ČESKÉM TRHU

Současná regulace provozování hazardních her je v mnoha ohledech přísná, a to jak v oblasti plnění a prokazování plnění zákonných požadavků na provozovatele v průběhu povolovacích řízení, jak bylo popsáno výše, tak později při skutečném provozování hazardních her (zde se jedná např. o povinnost vést výkaznictví pro každou hazardní hru a poskytovat ho vzdáleným přístupem celním orgánům podle § 13a). Odborníci se shodují, že pro efektivní fungování regulace hazardu¹⁹⁹ je třeba míru regulace nastavit tak, aby provozovatelé byli stále motivováni dodržovat zákonem nastavená pravidla a nedocházelo k jejich přesunu na černý trh.²⁰⁰ Regulace musí být funkční a ne příliš omezující, protože jen v takovém případě bude pro podnikatele tento specifický druh podnikání atraktivní, aby docházelo ke generování zisku, což je základní motivací v podnikání. A pokud dochází ke generování zisku, státu a obcím se to vrátí na daních.

Počet provozovatelů hazardních her je v ČR relativně stabilní, od roku 2017, kdy nabyla účinnosti nová právní úprava, však lehce klesnul.²⁰¹ V roce 2018 ještě za souběhu s povoleními vydanými dle loterijního zákona bylo provozovatelů s povolením k provozování alespoň

¹⁹⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 104a, k odstavci 3.

¹⁹⁹ Podle ex post RIA regulace nastavená hazardním zákonem celkově efektivní je: *Na základě provedené analýzy ex post RIA lze konstatovat, že principy nastavené regulace jsou nastaveny optimálně, vedou ke stanoveným cílům a regulace je efektivní. Není tedy potřeba v obecné rovině na těchto principech realizovat významné změny a hlouběji zasahovat do základních institutů regulace. I přesto existují dílčí oblasti, u kterých je vhodné do regulace zasáhnout, a to jak v návaznosti na to, že praktická aplikace původních institutů se nejeví jako zcela optimální či v mezidobí od přijetí regulace došlo ke změně ekonomických a technických podmínek, které vyžadují změny regulace. Viz MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů* [online]. In: mfcz.cz, 30. 9. 2021 [cit. 13. 12. 2023].*

²⁰⁰ „Je ČR stále kasínem Evropy?“ (Debata o současné regulaci hazardních her v České republice), 23. 11. 2021.

²⁰¹ Pokles se týká počtu provozovatelů se sídlem v ČR, protože přibyli 3 zahraniční provozovatelé (2 z Malty, 1 ze Slovenska).

jednoho druhu hazardní hry 57,²⁰² v roce 2023 jich bylo 53,²⁰³ z čehož se dá usuzovat, že hazardní zákon představuje lehce přísnější regulaci než loterijní zákon, a to přesto, že jsou povolení podle tohoto zákona nároková. Největší počet provozovatelů mělo vydané základní povolení pro provozování land-based technických her a land-based živých her, stejně jako v přechozích letech. V tabulce s počty provozovatelů je jasně vidět nárůst oblíbenosti online hazardních her, nejvyšší nárůst se týká online technické hry:

Tabulka 2 Počet provozovatelů s povolením k provozování hazardních her podle druhu²⁰⁴

Typ povolené hry	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Loterie	9	9	9	8	6	8
› z toho land-based	9	8	7	8	6	6
› z toho online	2	3	3	3	3	5
Kurzové sázky	14	11	10	8	8	9
› z toho land-based	13	7	5	6	6	4
› z toho online	11	9	8	6	6	8
Technické hry	40	45	46	44	41	47
› z toho land-based	36	41	42	39	36	37
› z toho online	7	7	6	8	13	18
Živé hry	39	37	37	36	34	38
› z toho land-based	37	35	35	33	30	33
› z toho online	3	4	4	5	6	7
Bingo	1	1	0	1	1	0
› z toho land-based	1	1	0	1	1	0
› z toho online	0	0	0	0	0	0

Pozn.: data jsou vždy k 1.1. následujícího roku

Zdroj: Ministerstvo financí ČR (2023)

Zájem na efektivním fungování regulace mají v důsledku i samotní hráči, tedy účastníci hazardních her, protože dokud jim legální provozovatelé budou nabízet atraktivní produkty,²⁰⁵ budou u nich sázet a hrát podle předem jasně stanovených pravidel. Jen v mezích legálního provozování může být zajištěna dostatečná míra ochrany hráčů (ať už pomocí sebeomezujících opatření nebo obecných opatření sloužících k jejich ochraně²⁰⁶), a pokud by hráči nebyli

²⁰² MRAVČÍK, V., ROUS, Z., CHOMYNOVÁ, P., GROHMANNOVÁ, K., JANÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., TION LEŠTINOVÁ, Z. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. MRAVČÍK, V. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2019, s. 25.

²⁰³ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Seznam legálních provozovatelů hazardních her dle ZHH - platný ke dni 1.1.2024* [online]. In: mfcz.cz, 11. 1. 2024 [cit. 13. 1. 2024].

²⁰⁴ CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 21.

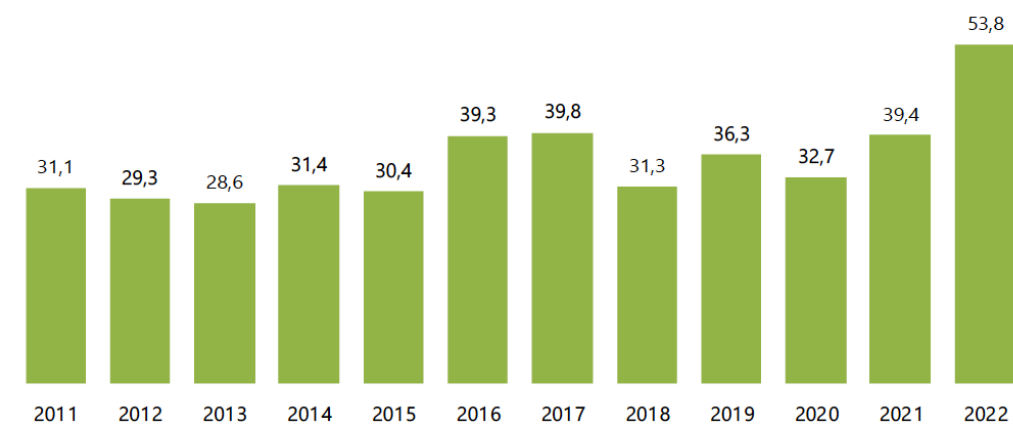
²⁰⁵ Je otázkou, zda atraktivitu legálního hazardního hraní neovlivní některá nová ustanovení hazardního zákona, zejména třeba zákaz rizikových bonusů. Bonusy jsou obecně mezi účastníky hazardních her oblíbené, ať už se jedná o počáteční finanční bonus při registraci, free spiny u online technických her anebo různé klubové odměny u účastníků loterií u největších provozovatelů. Ještě větší vliv na chování účastníků může mít ale extrémní snížení limitu pro 15% danění příjmů z hazardních her (tedy výher) na 50 000 Kč z dosavadního 1 000 000 Kč.

²⁰⁶ Jedním z neefektivnějších opatření je v tomto případě zcela jistě povinná registrace účastníků hazardních her, která není běžná ani v Evropě, natož pak ve zbytku světa. Viz „Je ČR stále kasinem Evropy?“ (Debata o současné regulaci hazardních her v České republice), 23. 11. 2021.

motivování využívat služeb legálních provozovatelů a přesunuli se k těm nelegálním, znamenalo by to problém pro všechny. Zájem na potírání nelegálního hazardu tak nemá jen stát a provozovatelé, ale samozřejmě i adiktologové.

V posledních letech se chování hráčů mění, a proto dochází k masivnímu přesunu hazardních her z land-based provozování na internet. Online hazardní hry začaly být populární nejen kvůli jejich snadné dostupnosti (pomocí každého chytrého telefonu, tabletu nebo počítače s přístupem na internet; zároveň jsou tyto hazardní hry dostupné nepřetržitě²⁰⁷), ale i kvůli tomu, že se hráči na internetu cítí anonymně. Svůj podíl na tom samozřejmě měla i pandemie COVID-19 a protiepidemická opatření, která zapříčinila uzavření či omezení provozu všech kamenných provozoven. V důsledku přijetí hazardního zákona sice dlouhodobě dochází ke snížení dostupnosti technických her jako nejrizikovějšího typu hazardní hry a k výraznému snížení počtu herních prostorů, nicméně zároveň nedochází k poklesu celkového objemu peněz vložených do trhu s hazardními hrami, spíše naopak. Zde je však nutné zmínit, že skutečný nárůst za rok 2022 není až tak dramatický, jak by se mohlo z grafu zdát – je nutné vzít v potaz téměř 20% míru inflace, meziroční nárůst trhu tedy výrazně nevybočuje z dlouhodobého trendu.²⁰⁸

Graf 1 Objem trhu s hazardními hrami v ČR v letech 2011-2022 (v mld. Kč)²⁰⁹



Zdroj: Generální finanční ředitelství (2023)

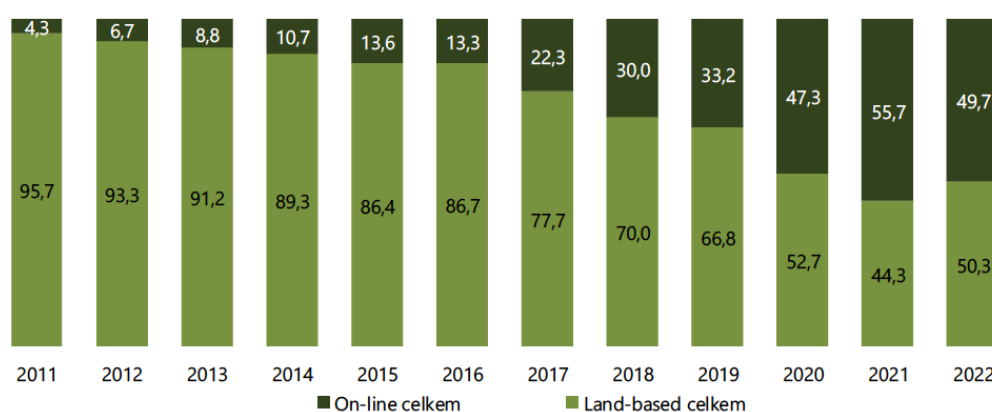
²⁰⁷ CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 8.

²⁰⁸ INSTITUT PRO REGULACI HAZARDNÍCH HER. *Češi v loňském roce prosázeli 759 miliard Kč hlásají média. Je to skutečně pravda?* [online]. In: iprh.cz, 21. 6. 2023 [cit. 14. 1. 2024].

²⁰⁹ CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 27.

Z dostupných dat také vyplývá, že podíl online hazardních her rapidně narůstá, i když svého vrcholu zatím dosáhnul v roce 2021 nepochybně v návaznosti na protiepidemická opatření. V roce 2011 tvořily online hry pouze 4,3 % trhu, v roce 2022 to bylo již 49,7 %.

Graf 2 Vývoj podílu land-based a online hazardních her na trhu podle příjmu provozovatelů v letech 2011-2022 (v %) ²¹⁰



Zdroj: Generální finanční ředitelství (2023)

V rámci boje proti nelegálnímu hazardu online zákon zavedl také možnost blokace nepovolených internetových her a jejich zápis na „Seznam nepovolených internetových her“. Zápis na tento black-list byl do 1. 1. 2024 komplikovaný. Řízení o zápisu byla velice dlouhá a obtížně se prokazovalo cílení na osoby s bydlištěm v ČR, a ve velké části případů šlo navíc o zápis zrcadlových webů.²¹¹ Ke konci května 2023 bylo na tento black-list zapsáno pouze 719 webových stránek,²¹² což je za 7 let působnosti zákona a vzhledem k odhadovanému objemu nelegálního online hazardu poměrně směšné číslo. V období pandemie COVID-19 Ministerstvo financí na tento seznam zapsalo minimum webových stránek, a v období od 14. 2. 2020 do 17. 7. 2020 dokonce ani žádné řízení o zápisu webu na seznam nezahájilo, na což poukázal i NKÚ ve svém kontrolním závěru z kontrolní akce prověřující působnost orgánů státní správy v oblasti hazardních her.²¹³ Díky novele by však mělo dojít k významnému zrychlení a zefektivnění zápisů na tento seznam.

²¹⁰ CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 28.

²¹¹ Tyto weby jsou téměř dokonalými kopiemi blokováných internetových stránek, které jsou akorát umístěny pod jinou adresou URL, která se od té původní často téměř vůbec neliší.

²¹² CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 62.

²¹³ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 22/31: Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her* [online]. In: nku.cz, 12. 6. 2023 [cit. 18. 12. 2023], bod 4.49.

5. POVOLENÍ K UMÍSTĚNÍ HERNÍHO PROSTORU

Posledním typem povolení vydávaného podle hazardního zákona je povolení k umístění herního prostoru. Toto povolení navazuje na povolení základní, a tedy i na vydání povolení úvodního. Vydáním tohoto rozhodnutí je provozovateli uděleno oprávnění k umístění herního prostoru a k provozování příslušných hazardních her²¹⁴ v tomto prostoru. Jedinými hazardními hrami, na jejichž provozování se toto povolení vztahuje, jsou technická hra, živá hra a bingo, přičemž u všech se jedná pouze o land-based způsob provozování²¹⁵ v některém z herních prostorů – v herně nebo kasinu. Povolení k umístění herního prostoru, na rozdíl od obou předchozích povolení vydávaných Ministerstvem financí, vždy vydává v přenesené působnosti obecní úřad obce, v jejímž územním obvodu se herna nebo kasino nachází.

Na vydání povolení k umístění herního prostoru má provozovatel právní nárok, pokud splní všechny podmínky stanovené v § 104c hazardního zákona. Obecní úřad podle tohoto ustanovení vydá povolení k umístění herního prostoru, pokud žadatel disponuje základním povolením k provozování daného druhu hazardní hry, dále pokud herní prostor nebude umístěn v rozporu s hazardním zákonem a obecně závaznou vyhláškou obce, a také pokud v posledních 3 letech přede dnem podání žádosti o toto povolení nedošlo ke zrušení povolení k umístění herního prostoru stejného druhu na daném místě podle § 104f odst. 3 písm. d), tedy z důvodu opakovaného nebo závažného porušení povinností, které stanovuje hazardní zákon nebo základní povolení, tímto provozovatelem.

Od 1. 1. 2024 se s povolením k umístění herního prostoru nepojí povinnost skládat kauci za jednotlivé herní prostory. V původním § 100 odst. 4 hazardního zákona byla stanovena výše kauce poskytované v souvislosti s vydáním povolení k umístění herního prostoru ve výši 1 000 000 Kč za každou hernu (nejméně však 10 000 000 Kč a nejvýše 50 000 000 Kč za všechny hery jednoho provozovatele) a 10 000 000 Kč za každé kasino (nejméně však 20 000 000 Kč a nejvýše 50 000 000 Kč za všechna kasina jednoho provozovatele). Provozovatel bude nově skládat pouze jednu kauci, jejíž výše bude závislá na skutečném rozsahu jeho podnikatelské činnosti, tedy na výši jím odvedené daně z hazardních her, bez ohledu na to, kolika základními povoleními a kolika povoleními k umístění herního prostoru bude provozovatel disponovat.

Povolení k umístění herního prostoru je stejně jako základní povolení časově omezeno. Vydává se na dobu trvání právních účinků základního povolení, nejdéle ovšem na dobu 3 let.

²¹⁴ Tyto hry ale musely být už předem povoleny v základním povolení, obecní úřad už tedy neposuzuje možnost provozovat jednotlivé hazardní hry, ale opravdu jen možnost využívat určité prostory jako hernu/kasino.

²¹⁵ Trochu jiným případem je live dealer game (přenášená živá hra) provozovaná přes internet ve studiu, viz dále.

Tato poměrně krátká doba byla ustanovena proto, aby bylo obcím umožněno „během poměrně krátkého časového období zavčas a adekvátně reagovat na případný výskyt negativních okolností spojených s provozováním dané hazardní hry“.²¹⁶

Pro každý jedinečný herní prostor musí provozovatel získat samostatné povolení, jeden provozovatel tedy nakonec může být držitelem vícero povolení k umístění herního prostoru. V každém vydaném povolení bude obecním úřadem povoleno umístění herny či kasina, provozování příslušné hazardní hry, provozní dobu tohoto herního prostoru, a také zde budou konkretizována všechna zařízení, hrací stoly nebo náhodné generátory, pomocí kterých bude provozovatel konkrétní hazardní hry provozovat.²¹⁷

5.1. HERNÍ PROSTORY A JEJICH REGULACE

Hazardní zákon reguluje místa, kde mohou být provozovány hazardní hry, hned několika způsoby. Zprvém zmocňuje obce k vydávání obecně závazných vyhlášek,²¹⁸ kterými mohou být tato místa omezena (zčásti či zcela), a zadruhé výslovně stanovuje místa, ve kterých hazardní hry provozovat nelze. Dále rozděluje herní prostory do dvou kategorií podle druhu hazardní hry, která je v nich provozována jako hlavní činnost (herna pro technickou hru, kasino pro živou hru, plus je nově upraveno studio jako část kasina vyčleněná provozovatelem k provozu živé technické hry). Pro tyto herní prostory také následně stanovuje řadu podmínek, které musejí být dodržovány při provozování hazardních her (informační povinnost vč. identifikace provozovatele, omezení reklamy, monitorování, doba provozu atd.), a to zejména z důvodu vyšší míry rizikovosti těchto her, které jsou v nich provozovány.

Podle § 12 odst. 1 tedy může obec vydávat obecně závazné vyhlášky, ve kterých stanoví, že „bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno“. Obce tedy mohou regulovat výskyt těchto vyjmenovaných hazardních her na svém území, dokonce mohou diferencovat

²¹⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 98.

²¹⁷ Podle bodu 3 přechodných ustanovení novely účinné od 1. 1. 2024 zůstávají všechna dosavadní povolení k umístění herního prostoru v platnosti, provozovatelé tedy nebudou muset okamžitě žádat o povolení nové.

²¹⁸ Obce se při vydávání obecně závazných vyhlášek musejí řídit § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení): „Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány (...).“

mezi jednotlivými druhy her (mohou tedy omezit či zakázat pouze některé z nich), a to překvapivě včetně turnaje malého rozsahu,²¹⁹ k jehož provozování jinak postačuje ohlášení a který není vázán na provozování v herním prostoru, a ani tam být provozován nesmí.

Obce si mohou vybrat mezi úplným zákazem provozování hazardních her na svém území,²²⁰ stanovením zón, ve kterých provozování hazardních her bude buď dovoleno, nebo naopak zakázáno,²²¹ stanovením konkrétních adres,²²² či úplnou deregulací.²²³ Obce by měly stanovovat pravidla regulace dostatečně určitě a nediskriminačně a měly by své rozhodnutí vždy objektivně zdůvodnit,²²⁴ aby bylo patrné, že tato regulace je v obci nezbytná k dosažení legitimního cíle uvedeného v zákoně o obcích, přičemž by mělo být zároveň i zvažováno, zda je míra omezení přiměřená konkrétním místním podmínkám, tedy zda je naplněn princip proporcionality.²²⁵

Možnost omezit provozování hazardních her obecně závaznou vyhláškou je využívána celkem hojně, z celkového počtu 6 249 obcí na území ČR ji v roce 2021 využilo celkem 709 z nich, přičemž 444 jich zakazovalo provozování technických her na celém svém území.²²⁶ Od roku 2022 byla zrušena povinnost obcí zasílat vyhlášky Ministerstvu financí, ty jsou nově evidovány ve „Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů“, kterou provozuje Ministerstvo vnitra. V této sbírce bylo k 12. 1. 2024 evidováno celkem 426 platných obecně závazných vyhlášek regulujících provozování hazardních her v jednotlivých obcích a městských částech.

²¹⁹ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 174.

²²⁰ Což ovšem může vést k úbytku finančních prostředků v rozpočtu obce, protože hráči potom budou hledat alternativy ať už v obcích sousedních anebo v dnešní době zejména na internetu. Dále je také problémem, že v takto restriktivním prostředí mohou vznikat i nelegální herny/kasina.

²²¹ V rámci stanovené zóny už ale obec nemůže počet provozovatelů dále omezovat, jistou nevýhodou tak může být vyšší koncentrace výskytu hazardních her na jednom místě.

²²² Tato možnost je nejproblematictější pokud jde o soulad s ústavním pořádkem ČR, protože tato možnost nejméně respektuje požadavek na obecnost právních předpisů. Stejný názor na to má i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže může obcím či městským částem rozdávat i několikamilionové pokuty, pokud v obecně závazných vyhláškách omezujících provozování hazardních her nevybírají konkrétní adresy na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Viz ČESKÁ JUSTICE (mig). *Úřad potvrdil pokutu pro Prahu. Podle něho zvýhodnila soutěžitele při regulaci hazardu* [online]. In: ceska-justice.cz, 4. 6. 2023 [cit. 4. 1. 2024].

²²³ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 167 a násl.

²²⁴ Např. s přihlédnutím k tomu, zda je nastavovaná regulace potřebná a efektivní z hlediska jejich ekonomické a sociální situace, občas může hrát roli i jejich geografická poloha.

²²⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 12.

²²⁶ CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hrani v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 16.

Omezení času provozování obecně závaznými vyhláškami se ovšem podle § 12 odst. 2 nevztahuje na provozování live dealer game ze studia nacházejícího se v této obci. Live dealer game je hazardním zákonem nově upravovaný typ živé hry (§ 80 a násl.) audiovizuálně provozované po internetu, při které sázející hrají proti krupiérovi, kterým je fyzická osoba.²²⁷ Tato přenášená živá hra může být provozována pouze ze studia, které musí být umístěno v kasinu na území ČR. Obecní úřad v řízení o vydání povolení k umístění herního prostoru umístění studia neposuzuje samostatně, ale pouze jako součást kasina (studio musí být vyznačeno v půdorysném vymezení herního prostoru příkládaného k žádosti),²²⁸ a nemá možnost dobu provozování omezit vydáním vyhlášky, protože přenášená živá hra může být provozována i v čase, kdy je kasino uzavřeno pro veřejnost, vzhledem k tomu, že zde nedochází k fyzické účasti sázejících v kasinu.²²⁹

Z důvodu ochrany před možnými negativními dopady provozování hazardních her v konkrétním místě zákon v § 13 stanovuje tzv. „chráněné budovy“, v nichž nesmí být hazardní hry provozovány.²³⁰ K této regulaci zákonodárce přistoupil zejména v zájmu ochrany osob náchylnějších ke vzniku závislosti jako jsou děti nebo osoby v tíživé sociální situaci, proto nesmějí být hazardní hry podle odst. 1 provozovány ve škole a školském zařízení, včetně zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, dále zařízení sociálních služeb, zdravotnickém zařízení (poskytující ambulanci, jednodenní nebo lůžkovou péči), a také v prostoru sloužícím církvi nebo náboženské společnosti a v zařízení složky integrovaného záchranného systému. Podle odst. 2 je také zakázáno provozování kursově sázkové a totalizátorové hry v prostoru sloužícím orgánu veřejné moci. Tyto zákazy nesmějí být překonány ani úpravou v obecně závazné vyhlášce regulující provozování hazardních her vydané podle § 12 odst. 1.²³¹ Tyto chráněné budovy jsou dále konkretizovány v „Metodickém doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1“ vydaném Ministerstvem vnitra, kde je například stanoveno, že vyloučeny nejsou budovy vysokých škol.

²²⁷ Podle bodu 31 přechodných ustanovení novely účinné od 1. 1. 2024 nesmí provozovatel zároveň provozovat live dealer game a živou hru provozovanou dálkovým přístupem pomocí internetu, při které hraje účastník proti softwarovému hracímu systému provozovatele. Také není povolena souběžná land-based účast na live dealer game, návštěvníci kasina se jí tedy nemohou ve studiu účastnit.

²²⁸ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn ke změnám v povolovacím procesu vzhledem k povolení k umístění herního prostoru (včetně kaucí) a ohlášení po 1. 1. 2024* [online]. In: mfc.cz, 5. 1. 2024 [cit. 6. 1. 2024].

²²⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 12 odst. 2.

²³⁰ Mimo tombol s herní jistinou do 200 000 Kč.

²³¹ MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 28.

Kromě rozsáhlé informační povinnosti vůči hráčům a osobám vyskytujícím se v herních prostorech a dalších obecných předpokladů a podmínek provozování obsažených v části první hazardního zákona (dále se jedná např. o povinnou registraci účastníka technické hry, zamezení vstupu do provozovny účastníkovi zapsanému na rejstříku vyloučených osob) a v části druhé (u jednotlivých druhů hazardních her, viz podkapitola 1.4 této práce), jsou pro provozování živé hry, technické hry a binga v herním prostoru stanoveny některé další podmínky provozování v části třetí tohoto zákona (vč. identifikace návštěvníků a monitorování prostorů).

Herním prostorem se podle § 65 odst. 1 rozumí herna a kasino. V herním prostoru mohou být provozovány hazardní hry pouze jedním provozovatelem,²³² který má k jejich provozování vydaná všechna příslušná povolení podle tohoto zákona. Tyto prostory musejí být podle § 66 vymezeny „fyzicky“ – musejí disponovat samostatným vstupem (zvenčí, z veřejně přístupné vnitřní části budovy, ovšem s výjimkou provozovny podle živnostenského či jiného zákona upravujícího podnikání anebo jiného herního prostoru), musejí být stavebně oddělené, jejich výlohy, okna a vstupy musejí být zabezpečeny proti nahlížení do jejich vnitřních prostor. Budova či její veřejně přístupná část musí také splňovat požadavky omezující možnost umístování reklamy, sdělení nebo jiné formy propagace na provozování hazardních her nebo získání výher. Do herního prostoru nesmí být umožněn vstup osobě mladší 18 let (§ 69).

Technická hra či živá hra musí být v těchto prostorech provozována jako hlavní činnost, což zamezuje předchozí praxi podle loterijního zákona, kdy bylo možné technické hry povolit do tzv. zvláštního provozního režimu, tedy prostoru, kde technické hry mohly být provozovány i jako činnost doplňková – třeba v pohostinském zařízení.²³³ Zároveň ale je dosud možné společně s provozováním hazardní hry zároveň jako vedlejší činnost třeba právě pohostinství.²³⁴

Hernou se podle § 67 odst. 1 rozumí „*samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována technická hra jako hlavní činnost*“. Podle dalších odstavců musí být označena názvem, který v sobě přímo obsahuje slovo „herna“, nesmí být v provozu v době od 3:00 do 10:00 hodin, a lze v ní provozovat pouze technickou hru, a to nejméně na 15 povolených herních pozicích po celou provozní dobu herny.

²³² Jedinou výjimkou je opět live dealer game, která může být provozována ve studiu i jiným oprávněným provozovatelem, než kterému bylo uděleno povolení k umístění herního prostoru pro dané kasino. Bez výjimky to ovšem stále platí pro land-based provozování.

²³³ MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 32.

²³⁴ Tamtéž, s. 43.

Kasínom se podle § 68 odst. 1 rozumí „*samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována živá hra jako hlavní činnost*“. Podle dalších odstavců musí být označeno názvem, který v sobě přímo obsahuje slovo „kasíno“, nicméně přípustné je i „casino“.²³⁵ Co se týče hazardních her, které mohou být v kasínu provozovány, je tento herní prostor variabilnější než herna. Může zde být provozována buď živá hra, nebo živá hra společně s technickou hrou, nebo živá hra společně s bingem, anebo živá hra společně s technickou hrou i bingem. Živá hra musí být provozována nejméně na 3 započítatelných hracích stolech po celou provozní dobu kasína. Od počtu hracích stolů v kasínu se také odvíjí požadavek na počet provozovaných herních pozic technické hry, pokud je technická hra v kasínu provozována.²³⁶

Od 1. 1. 2024 je v § 68c upraveno také studio, tedy „*část kasína, jehož umístění je povoleno v povolení k umístění herního prostoru, vyčleněná jeho provozovatelem k provozu přenášené živé hry*“. Nejedná se tedy o další druh herního prostoru a ke studiu tedy nelze vydat povolení k umístění herního prostoru samostatně. Provozování live dealer game podle § 85 odst. 2 není podmíněno získáním povolení k umístění herního prostoru.

5.2. ŽÁDOST O VYDÁNÍ POVOLENÍ K UMÍSTĚNÍ HERNÍHO PROSTORU

Stejně jako obě předchozí povolení, i povolení k umístění herního prostoru je možné podle § 85 odst. 4 hazardního zákona vydat pouze na základě žádosti, pokud se nejedná o jeho nahrazení povolením novým. Žádost o vydání základního povolení se podává k obecnímu úřadu obce, v jejímž územním obvodu se herní prostor nachází. Na základě podání této žádosti dojde k zahájení správního řízení ve smyslu § 44 správního řádu, jehož předmětem bude posouzení, zda provozovatel splňuje podmínky pro vydání povolení k umístění herního prostoru. Tato žádost musí splňovat obecné náležitosti podání podle § 37 správního řádu a obecné náležitosti žádosti podle § 45 správního řádu, a také všechny speciální náležitosti určené v § 104d hazardního zákona.

Podání žádosti o vydání povolení k umístění herního prostoru je zpoplatněno, správní poplatky v tomto případě činí 4 000 Kč.²³⁷ Ministerstvo financí vydalo z důvodu zajištění přehlednosti a jednoznačnosti změn v povolovacím řízení týkajícím se povolení k umístění

²³⁵ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 34 – Státní dozor nad hazardními hrami. *Stanovisko k označení kasína* [online]. In: mfc.cz, 16. 11. 2017 [cit. 5. 1. 2024].

²³⁶ Toto nastavení minimálního rozsahu provozování v původním znění hazardního zákona bylo dost zvláštní, protože se zde objevovaly rozpory v textaci těchto požadavků, kdy byl provozovatel nucen technickou hrou v kasínu buď neprovozovat vůbec, nebo musel provozovat přesně 30 herních pozic. Viz RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 155.

²³⁷ Podle Položky 21 písm. c) Sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

herního prostoru a ohlášení hazardních her metodický pokyn,²³⁸ jehož obsahem je nejen popis náležitostí žádosti a podmínek, které musí provozovatel splnit, aby se mohl stát držitelem povolení k umístění herního prostoru v ČR, ale u každé z těchto podmínek je také konkretizováno, jakým způsobem a jakými dokumenty má být doložena.

Podmínky pro vydání povolení k umístění herního prostoru jsou stanoveny v § 104c a § 104d. Provozovatel podle § 104c odst. 1 musí disponovat základním povolením k provozování daného druhu hazardní hry, umístění herního prostoru nesmí být v rozporu s omezeními obsaženými v hazardním zákoně a obecně závazné vyhlášce dané obce a v posledních 3 letech přede dnem podání této žádosti nesmělo dojít ke zrušení povolení k umístění herního prostoru tohoto provozovatele pro daný druh hazardní hry na daném místě podle § 104f odst. 3 písm. d), tedy z důvodu opakovaného či závažného porušení povinností stanovených v hazardním zákoně nebo v základním povolení.

Pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k umístění herního prostoru z tohoto důvodu by tedy musely být kumulativně splněny tyto podmínky: 1. provozovateli bylo v posledních 3 letech před podáním této žádosti zrušeno jiné povolení k umístění herního prostoru z důvodu podle § 104f odst. 3 písm. d), 2. zrušené povolení se týkalo stejného druhu herního prostoru, jako pro který byla podána nová žádost, 3. zrušené povolení bylo vydáno pro adresu, která je shodná s adresou uvedenou v nové žádosti, a 4. zrušené povolení bylo vydáno stejnému provozovateli, jenž podal novou žádost. Pokud by obecní úřad neprokázal i jen jednu z těchto podmínek a provozovatel by splňoval všechny ostatní podmínky uvedené v hazardním zákoně, povolení k umístění herního prostoru mu musí být vydáno.²³⁹ Vzhledem k tomu, že ke zrušení povolení obecním úřadem z tohoto důvodu musí provozovatel své povinnosti porušovat opravdu opakovaně nebo závažným způsobem, vyvstává zde otázka, zda pro dodržování stanovených povinností bude stačit, když začne provozovat hazardní hry o dva domy dál, než doposud – nicméně, obce to zohledňovat nemohou a v tomto případě by danému provozovateli muselo být toto povolení vydáno.

Podle § 104d odst. 1 musí žadatel v žádosti o povolení k umístění herního prostoru uvést také druh,²⁴⁰ adresu²⁴¹ a provozní dobu herního prostoru, druh hazardní hry, která v něm bude

²³⁸ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn ke změnám v povolovacím procesu vzhledem k povolení k umístění herního prostoru (včetně kaucí) a ohlášení po 1. 1. 2024* [online]. In: mfc.cz, 5. 1. 2024 [cit. 6. 1. 2024].

²³⁹ Tamtéž

²⁴⁰ Včetně názvu, který musí obsahovat slovo „herna“ nebo „kasino“, příp. „casino“.

²⁴¹ Při posuzování umístění herního prostoru poté obecní úřad posuzuje několik kritérií – zda je adresa uvedená v souladu se systémem RÚIAN (Registr územní identifikace, adres a nemovitostí), zda na této adrese není zakázáno provozovat hazardní hry obecně závaznou vyhláškou, zda se nejedná o chráněnou budovu podle hazardního zákona, zda pro tuto adresu již nebylo vydáno jiné povolení k umístění herního prostoru nebo zda se

provozována (příčemž se musí držet pouze druhů her povolených pro daný herní prostor, v herním prostoru tak není dovoleno např. prodávat losy jakékoliv loterie, i kdyby daný provozovatel disponoval základním povolením opravňujícím ho k provozu této loterie), dále typ, výrobní číslo a počet herních pozic koncového zařízení, jejichž prostřednictvím bude hazardní hra provozována, u kasina také počet a typ hracích stolů živé hry s uvedením jejich evidenčního čísla, případně počet zařízení vytvářejících náhodný proces výsledku hry bingo s uvedením jejich výrobního čísla. Všechny tyto informace poté budou podle § 104c odst. 2 uvedeny i ve vydaném povolení.

Dokumenty, které hazardní zákon označuje jako povinné přílohy k žádosti o vydání základního povolení, musejí být doloženy ve formě originálu nebo úředně ověřené kopie.²⁴² Opět platí, že dokumenty musejí být předloženy v českém jazyce (příp. slovensky), pokud má tedy žadatel vyžadované doklady dostupné pouze v cizím jazyce, musejí být předloženy jak v originálu, tak v ověřeném překladu do češtiny. Cizí veřejné listiny musejí být opatřeny apostilou nebo superlegalizací.

Žadatel si také může vybrat, zda doklad dodá sám (potom uvede i název přílohy), anebo zda žádá o jeho zajištění obecní úřad. V tom případě žadatel uvede podrobnější údaje o tom, jak má být doklad zajištěn (např. vyhledáním relevantních údajů v katastru nemovitostí v případě dokládání vlastnického práva nebo vyhledání v jiném spisu vedeném obecním úřadem, v tomto případě musí uvést číslo jednacích tohoto správního řízení – v tom případě také provozovatel deklaruje, že se stav dokládaných skutečností nezměnil a že jsou takové přílohy stále relevantní). Při podávání žádosti je také třeba, aby si žadatel dával pozor na maximální možné stáří přikládaných dokumentů. V § 104d odst. 3 je stanoveno, že doklad o právním důvodu užívání prostor nesmí být ke dni podání žádosti starší 3 měsíců.

V žádosti musí žadatel také uvést dobu, na niž žádá vydání povolení k umístění herního prostoru, buď ve formě počtu let, nebo ve formě data. Maximální doba, na kterou je základní povolení možné vydat, jsou podle § 104c odst. 3 tři roky (pokud po celou dobu trvají právní účinky povolení základního). Pokud provozovatel nežádá, aby bylo povolení účinné ode dne nabytí jeho právní moci, může také uvést datum odložené účinnosti (např. datum shodující se s datem uplynutí platnosti předchozího povolení k umístění herního prostoru, aby byl zajištěn plynulý provoz herny nebo kasina).

zde nenachází sázková kancelář a zda tento prostor naplňuje všechny zákonné požadavky. Viz MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 54.

²⁴² Podle § 16 odst. 2 správního řádu.

K žádosti o vydání povolení k umístění herního prostoru musí provozovatel podle § 104d odst. 2 přiložit základní povolení k provozování daného druhu hazardní hry (případně i několik povolení, pokud se jedná o povolení kasina a provozovatel v něm chce provozovat např. živou hru i bingo; tato povolení musejí být k okamžiku vydání povolení k umístění herního prostoru pravomocná a účinná²⁴³), dále osvědčení o provozuschopnosti pro každé technické zařízení, jehož prostřednictvím je hazardní hra provozována,²⁴⁴ doklad o právním důvodu užívání prostor, v nichž má být hazardní hra provozována, a půdorysné vymezení herního prostoru.

Osvědčením o provozuschopnosti je výpis z odborného posouzení zařízení v případě zařízení, jehož prostřednictvím má být hazardní hra provozována, nebo dokument, kterým je prohlášena parametrická shoda (a to buď samostatně stojícího generátoru náhodných čísel s typem generátoru náhodných čísel, který je uveden v odborném posouzení zařízení, nebo koncového zařízení, bez ohledu na to, zda je samostatně stojící, s typem koncového zařízení, který je uveden v odborném posouzení zařízení).²⁴⁵ Tento certifikační dokument je vydáván pověřenou osobou, jak je popsáno v podkapitole 4.1.3 této práce, a to nejdéle na 5 let. Pokud tento dokument byl vydán na dobu kratší, než na jakou je vydáváno povolení k umístění herního prostoru, není to důvodem pro zkrácení platnosti tohoto povolení obecním úřadem,²⁴⁶ provozovatel v tomto případě postupuje podle § 87 odst. 3 a navazující dokument doloží nejpozději do 30 dnů před dnem uplynutí platnosti původního osvědčení.

Doklad o právním důvodu užívání prostor, v nichž má být hazardní hra provozována, musí prokázat výhradní oprávnění žadatele k užívání celých prostor. Nejčastějším právním důvodem užívání bude právo vlastnické, nájemní či podnájemní, a musí být doloženo odkázáním na veřejný rejstřík, pokud tuto informaci obsahuje (nebo výpisem z katastru nemovitostí), anebo příslušnou smlouvou. V případě spoluvlastnického práva také žadatel dokládá většinový souhlas ostatních vlastníků, že souhlasí s užíváním prostor tímto jedním spoluvlastníkem. Pokud by tyto dokumenty byly starší než 3 měsíce, je nutné doplnit i aktuální čestné prohlášení spoluvlastníků/nájemce, že žadatelovo výhradní oprávnění užívat tyto prostory stále trvá. Toto oprávnění také musí žadateli svědčit po celou dobu, na kterou má být povolení k umístění herního prostoru vydáno.

²⁴³ MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 63.

²⁴⁴ Obecní úřad posuzuje pouze technická zařízení, pomocí kterých mají být hazardní hry provozovány, ne samotné hazardní hry, posuzování konkrétních her je součástí povolení řízení o vydání základního povolení.

²⁴⁵ § 8 odst. 1 vyhlášky 433/2021 Sb., o výstupních dokumentech v oblasti hazardních her.

²⁴⁶ MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 61.

Půdorysné vymezení daného herního prostoru je novou přílohou vyžadovanou od 1. 1. 2024 a musí být v něm být vyznačeny všechny vstupy do herního prostoru, všechna okna a výlohy, navrhovaný způsob užívání jednotlivých místností a prostorů v herním prostoru a také navrhované zóny pro provoz technické hry, živé hry a binga (podle toho, jaká hazardní hra má být v herním prostoru provozována) – vč. vyznačení navrhované zóny pro provoz studia. Žadatel tak bude muset doložit, že herní prostor bude splňovat zákonné požadavky samostatnosti a oddělenosti tohoto prostoru, a to alespoň v okamžiku zahájení provozování hazardních her.²⁴⁷

Nově se již k žádosti nedokládá schéma kamerového systému, které ale nadále musí provozovatel v herním prostoru uchovávat a poskytnout ho na vyžádání dozorujičím orgánům, a ani doklad o složení kauce.²⁴⁸

Pokud dojde po posouzení všech náležitostí a dokumentů k vydání povolení k umístění herního prostoru příslušnému provozovateli, neznamená to okamžitý začátek provozování hazardních her v povoleném herním prostoru. Vydání tohoto povolení zakládá pouze oprávnění provozovatele, a ten nemá povinnost ho využít.²⁴⁹ Až bude chtít provozovatel spustit reálný provoz, bude muset tuto skutečnost ještě oznámit orgánu správního dozoru nejpozději 5 dní před zahájením provozu hazardní hry.²⁵⁰

²⁴⁷ „Skutečnost, že by herní prostor v některých případech okamžiku vydání povolení nesplňoval požadavek „samostatnosti“ a „stavební oddělenosti“ (...), není důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání povolení. Je třeba totiž akcentovat skutečnost, že povolení k umístění herního prostoru lze vydat i pro prostory, které v okamžiku vydání povolení herního prostoru ještě neexistují, či jsou nutné jejich stavební úpravy. Provozovatel je povinen splňovat tyto požadavky nejpozději v okamžiku zahájení provozu v daném herním prostoru. Dozor nad plněním těchto povinností je v kompetenci celní správy.“ Viz MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 58.

²⁴⁸ Podle bodu 1 přechodných ustanovení novely účinné od 1. 1. 2024 budou všechna správní řízení podle hazardního zákona ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti novely, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti novely, dokončena podle původního znění, a to z důvodů zachování právní jistoty účastníků řízení. To se tedy vztahuje i na započatá řízení o vydání povolení k umístění herního prostoru, v tomto případě budou provozovatelé stále dokládat i schéma kamerového systému a doklad o složení kauce a naopak nebudou přikládat půdorysné vymezení herního prostoru. Co se týče skládání kauce, u provozovatelů, kterým bylo vydáno úvodní povolení fikcí podle bodu 8 přechodných ustanovení, a ještě nemá toto povolení nahrazeno úvodním povolením podle bodu 9, bude muset při vydávání povolení k umístění herního prostoru obecní úřad stále ověřovat, zda provozovatel poskytl kauci (a jakým způsobem) dle původního § 100, pokud si provozovatel nevybral, že bude rovnou skládat kauci podle § 93 novelizovaného znění zákona. Viz MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn ke změnám v povolovacím procesu vzhledem k povolení k umístění herního prostoru (včetně kaucí) a ohlášení po 1. 1. 2024* [online]. In: mfc.cz, 5. 1. 2024 [cit. 6. 1. 2024].

²⁴⁹ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 158.

²⁵⁰ Viz § 13e odst. 1 hazardního zákona a navazující upravení záznamní a oznamovací povinnosti provozovatele ve vyhlášce č. 466/2023 Sb., o podmínkách provozování hazardních her.

5.3. ZMĚNA, ZÁNÍK, ZRUŠENÍ A PŘECHOD POVOLENÍ K UMÍSTĚNÍ HERNÍHO PROSTORU

Povolení k umístění herního prostoru může být podle § 104e hazardního zákona změněno z několika zákonem daných důvodů. Ke změně může dojít na základě podané žádosti o změnu povolení k umístění herního prostoru, ve které provozovatel navrhne změnu údajů, k jejichž změně může dojít až na základě změny povolení k umístění herního prostoru (tedy např. přidání či odebrání některého z koncových zařízení), nebo pokud dojde ke změně dalších údajů, které jsou uvedeny v původním povolení, v tomto případě bude zahájeno řízení z moci úřední.

Na žádost o změnu povolení k umístění herního prostoru se přiměřeně použije ustanovení § 104d o náležitostech žádosti o povolení k umístění herního prostoru. Správní poplatek za podání této žádosti je 2 500 Kč.²⁵¹ Žadatel k žádosti opět dokládá všechny dokumenty, které dokládají plnění podmínek pro vydání tohoto povolení.

Změna povolení se vždy provádí nahrazením původního povolení novým (tedy vydáním celého aktualizovaného znění povolení), a to nejdéle na dobu trvání právních účinků původního povolení k umístění herního prostoru (§ 104e odst. 2), nemůže tedy nikdy dojít k prodloužení jeho platnosti. Podmínky pro vydání povolení k umístění herního prostoru jsou v řízení o změně povolení vždy opětovně posuzovány (§ 104e odst. 3), v odůvodnění tohoto nového povolení se poté ale podle § 104e odst. 4 opět odůvodňují pouze změny oproti původnímu znění.²⁵²

Pokud obecní úřad zjistí, že provozovatel přestal splňovat podmínky stanovené pro vydání povolení k umístění herního prostoru, vyzve jej dle § 104f odst. 1 k jejich splnění (připouští-li to povaha těchto podmínek a nehrozí-li nebezpečí z prodlení), a poskytne tak provozovateli možnost napravit vadný stav ve stanovené lhůtě. Pokud provozovatel nezajistí splnění těchto podmínek, tak ministerstvo zahájí správní řízení o zrušení povolení k umístění herního prostoru z moci úřední na základě § 104f odst. 3 písm. a); stejně tak dojde k zahájení řízení o zrušení základního povolení z moci úřední na základě § 104f odst. 3 písm. c), pokud provozovatel splnění těchto podmínek nedoloží.

Pokud má podle § 104f odst. 2 obecní úřad pochybnosti o tom, zda provozovatel nadále splňuje podmínky stanovené pro vydání povolení k umístění herního prostoru, vyzve jej k odstranění těchto pochybností a doložení splnění podmínek. V případě, že v určené lhůtě

²⁵¹ Podle Položky 21 písm. d) Sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

²⁵² Pokud provozovatel požádá o změnu povolení k umístění herního prostoru po 1. 1. 2024, bude již muset doložit i půdorysné vymezení herního prostoru a splňovat nové požadavky stanovené novelou, protože dochází k nahrazení původního povolení novým, na které se již uplatňuje nová právní úprava.

provozovatel neodstraní pochybnosti o plnění podmínek, tak ministerstvo zahájí správní řízení o zrušení povolení k umístění herního prostoru z moci úřední na základě § 104f odst. 3 písm. b); stejně tak dojde k zahájení řízení o zrušení základního povolení z moci úřední na základě § 104f odst. 3 písm. c), pokud provozovatel splnění těchto podmínek nedoloží.

Taktéž bude ministerstvem zahájeno řízení o zrušení povolení k umístění herního prostoru podle § 104f odst. 3 písm. d) v případě, že provozovatel poruší opakovaně nebo závažným způsobem povinnosti stanovené v hazardním zákoně nebo v základním povolení k provozování daného druhu hazardní hry, a podle § 104f odst. 3 písm. e) v případě, že provozovatel přestane splňovat podmínky stanovené pro vydání povolení k umístění herního prostoru a nelze postupovat podle odst. 1.

Povolení k umístění herního prostoru bude také zrušeno na žádost provozovatele.

Uplynutím doby, na kterou bylo povolení k umístění herního prostoru uděleno, dojde podle § 104g písm. a) k jeho zániku. K zániku povolení k umístění herního prostoru dojde podle písm. b) také tehdy, pokud bude zrušeno nebo zanikne základní povolení k provozování daného druhu hazardní hry tohoto provozovatele.

Povolení k provozování daného druhu hazardní hry je nepřevoditelné. Podle § 85 odst. 3 není možné žádné z povolení vydávaných podle hazardního zákona převést na jinou osobu ani nepřecházejí na právního nástupce provozovatele.

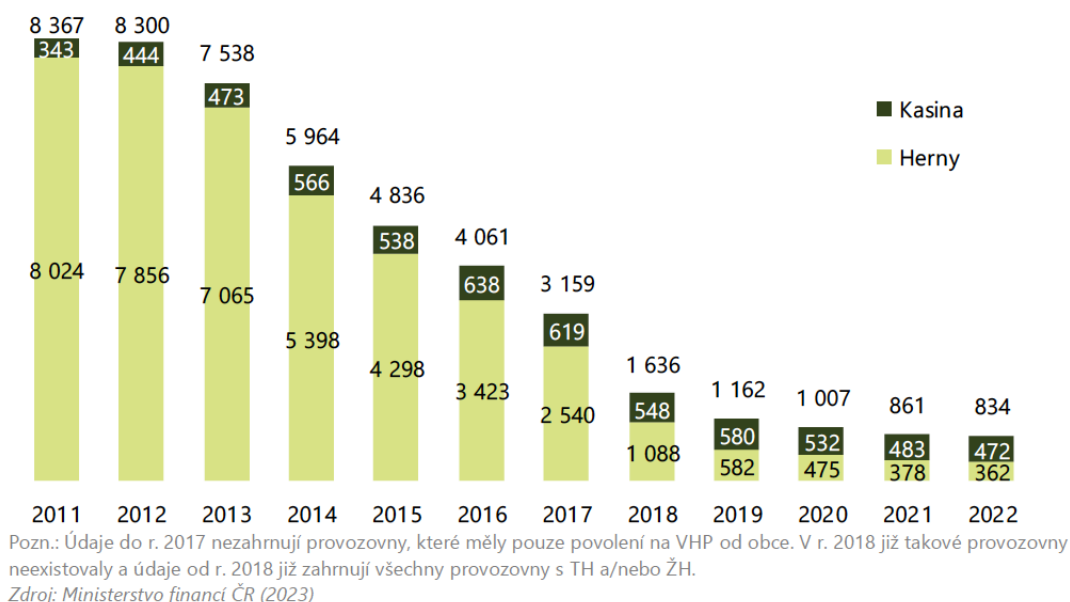
5.4. PŘEHLED POVOLENÝCH HERNÍCH PROSTORŮ NA ČESKÉM TRHU

K nejdramatičtějšímu vývoji došlo za posledních několik let právě u herních prostorů. ČR byla dlouhá léta nazývána „kasinem Evropy“ právě kvůli nejvyššímu poměru technických zařízení pro technickou hru (hracích automatů) na počet obyvatel. Počet povolených heren a kasin klesnul o tisíce. Sestupný trend zde byl již za účinnosti loterijního zákona a po nabytí účinnosti hazardního zákona pokračoval dále. Od roku 2011 do roku 2022 došlo ke snížení objemu land-based provozování v kasinech a hernách o 90 % z původních 8 367 provozoven s technickou a/nebo živou hrou na 834 povolených kasin a heren. Počet heren vždy vysoce převyšoval počet kasin, až v roce 2019 došlo poprvé k vyrovnání jejich počtů a od té doby se jejich poměr obrátil, v roce 2022 již bylo povolených kasin 472 a heren pouze 362. Ke snižování počtů povolených herních prostorů nepřispívá jen regulace těchto prostorů v hazardním zákoně, ale i čím dál běžnější prohibitivní přístup obcí²⁵³ a jejich regulace pomocí obecně závazných vyhlášek (z celkového počtu 6 249 obcí na území ČR mělo v roce 2021

²⁵³ INSTITUT PRO REGULACI HAZARDNÍCH HER. *Hazard v číslech* [online]. In: iprh.cz, 2023 [cit. 14. 1. 2024].

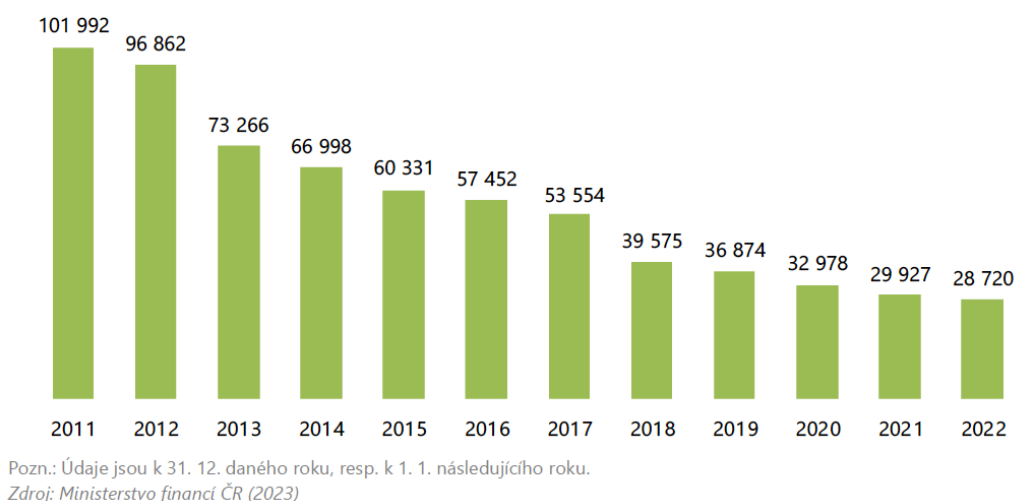
obecně závaznou vyhláškou celkem 709 z nich, z těchto obcí jich 444 zakazovalo provozování technických her na celém svém území).²⁵⁴

Graf 3 Počet provozoven s technickou hrou a/nebo živou hrou v letech 2011-2022²⁵⁵



Zároveň klesá také počet povolených technických her (hracích automatů), který se od roku 2011 do roku 2022 zmenšil o 72 % z původních 101 992 povolených her na 28 720. Počet povolených živých her oproti tomu od roku 2018 zůstává relativně vyrovnaný a jen lehce kolísá:

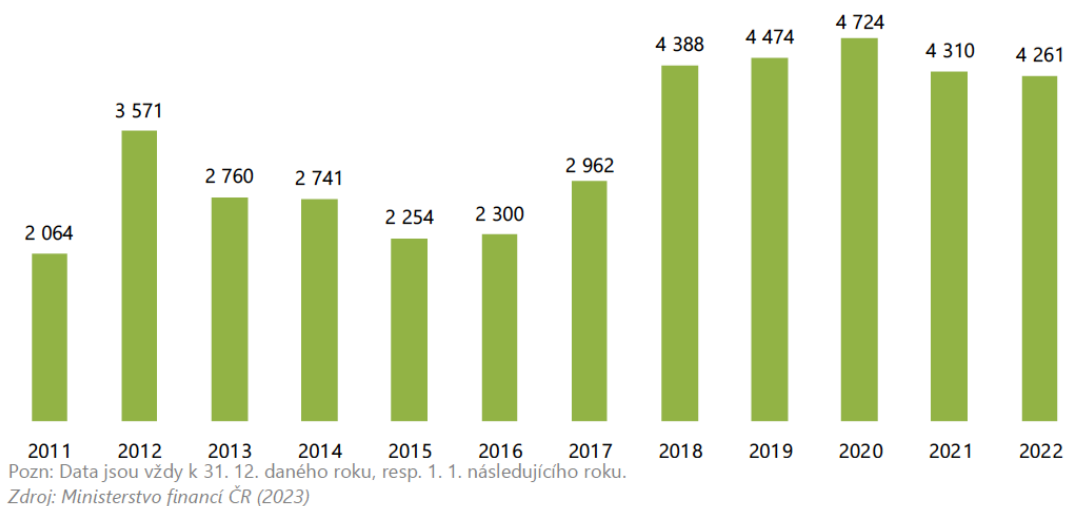
Graf 4 Počet povolených technických her v letech 2011-2022²⁵⁶



²⁵⁴ CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 16.

²⁵⁵ Tamtéž, s. 24.

²⁵⁶ Tamtéž, s. 22.

Graf 5 Počet povolených živých her v letech 2011-2022²⁵⁷

Problémem je, že ačkoliv z důvodů přechodu velké části hráčů na online hazardní hry a regulace herních prostorů zákonem a obecně závaznými vyhláškami obcí klesá počet povolených heren i kasin, stále (nebo možná právě proto) se zde objevují i nelegální herny. Celní správa ČR každoročně provádí několik set kontrol, přičemž asi ve 2/3 případů tyto kontroly odhalí porušení hazardního zákona. V současnosti je podle celní správy největším problémem provozování nelegálních heren v bývalých hostinských zařízeních, tyto provozovny jsou často skryté a jejich odhalení je ve srovnání s předchozími lety mnohem složitější.²⁵⁸ Od roku 2017 do roku 2022 celní správa odhalila celkem 1 160 nelegálních heren:

Tabulka 3 Počet kontrol, porušení zákona, nelegálních heren a nelegálních technických her v letech 2017-2022²⁵⁹

Ukazatel	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Počet kontrol	2 060	1 462	1 347	754	653	763
Počet porušení zákona	488	876	862	497	420	456
Počet nelegálních heren	147	423	232	142	121	95
Počet nelegálních TH	968	1 797	862	770	506	373
➤ z toho kvízomatů	66	1 549	705	433	354	184
➤ z toho ostatních TH	879	248	157	337	152	189
Zajištěné platební prostředky* (tis. Kč)	2 675	2 458	798	2 122	622	857

Pozn.: *Pokud byly zajištěny prostředky v cizí měně, byla jejich hodnota přepočítána na Kč.
Zdroj: Mravčík a kol. (2021b); Celní správa ČR (2023)

²⁵⁷ CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 23.

²⁵⁸ Tamtéž, s. 61.

²⁵⁹ Tamtéž, s. 62.

Dostupnost hazardních her obecně nicméně výrazně neklesá. Kursové sázky zajišťovalo v ČR k 28. 10. 2022 celkem 2 147 sázkových kanceláří na 2 012 unikátních adresách. Místa, kde jsou dostupné loterie, regulována nejsou vůbec – u některých společností je možné vsadit si v jejich sázkových kancelářích, u jiných na bezmála 8 tisících terminálech umístěných v různých trafikách, čerpacích stanicích, na pobočkách České pošty či na pokladnách obchodů vybraných nákupních řetězců.²⁶⁰ A to i online – před Vánoce 2023 společnost SAZKA, a. s. dočasně spustila dokonce prodej losů s vánoční tematikou (okamžité loterie) online přes online supermarket Rohlík.²⁶¹ A samozřejmě zde existuje také druhá polovina trhu – tedy hazardní hry provozované online.

²⁶⁰ CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023, s. 8.

²⁶¹ SAZKA, A. S. *Vánoční losy od Sazky můžete koupit cestou na štědrovečerní večeři nebo je doveze Rohlík.cz* [online]. In: sazka.cz, 12. 12. 2023 [cit. 15. 1. 2024].

6. OSTATNÍ ZPŮSOBY VZNIKU OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER

6.1. OHLÁŠENÍ HAZARDNÍ HRY

Jak jsem popsala v předchozích kapitolách této práce, nejčastějším způsobem vzniku oprávnění k provozování hazardních her je v českém hazardním právu získáním příslušných povolení. Nicméně neplatí to pro všechny hazardní hry. Tomboly, u nichž výše herní jistiny činí více než 200 000 Kč,²⁶² a turnaje malého rozsahu podléhají podle § 105 hazardního zákona pouze ohlášení. Tato volnější regulace je pro ně stanovená, protože byly zákonodárcem shledány jako méně společensky rizikové oproti ostatním druhům hazardních her.²⁶³

Ohlášení hazardní hry se od povolovacího režimu liší tím, že příslušné hazardní hry mohou být provozovány pouze na základě ohlášení, a to za předpokladu, že správní orgán provozování ohlašované hry nezakáže vydáním rozhodnutí o zákazu provozování.²⁶⁴ Tento režim je mnohem méně přísný, protože k získání oprávnění i následnému provozování hazardní hry je třeba splnit a doložit daleko méně podmínek a dokumentů.

Každou jednotlivou hru samostatně je třeba ohlásit obecnímu úřadu obce, na jejímž území má být tato hazardní hra provozována, a to nejméně 30 dní přede dnem předpokládaného zahájení provozování této hazardní hry. Ohlášení musí podle § 107 odst. 1 obsahovat vedle obecných náležitostí podání podle správního řádu obsahovat také název a popis ohlašované hry, adresu místa, kde bude tato hra provozována, dobu provozování hry stanovenou přesným dnem jejího zahájení a ukončení, určení osoby, která bude zajišťovat řádný průběh hry a dodržování podmínek stanovených tímto zákonem, herní plán, a v případě tomboly i identifikační údaje notáře, který osvědčí průběh slosování tomboly.²⁶⁵

Pokud provozování ohlašované hazardní hry nesplňuje zákonné podmínky, obecní úřad toto provozování zakáže. O zákazu provozování musí obecní úřad rozhodnout bezodkladně,

²⁶² V původním znění hazardního zákona byla hranice stanovená na 100 000 Kč, nicméně podle důvodové zprávy k novele přistoupil zákonodárce k jejímu zvýšení z důvodu inflačního vývoje od doby přijetí hazardního zákona. Ze stejného důvodu byla změněna i výše nejvyššího úhrnného vkladu jednoho účastníka do jednoho turnaje malého rozsahu z 500 Kč na 1 000 Kč. Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, část týkající se novely zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Zvláštní část, k § 105 písm. a) a k § 64.

²⁶³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 105.

²⁶⁴ MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 91.

²⁶⁵ MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář ohlášení hazardní hry* [online]. In: mfc.cz, 15. 2. 2017 [cit. 28. 12. 2023].

nejpozději do 15 dnů ode dne ohlášení se všemi náležitostmi.²⁶⁶ Rozhodnutí o zákazu provozování ohlašované hazardní hry se oznamuje vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, který současně toto rozhodnutí zašle ohlašovatelům na vědomí. Toto rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, což ale neznamená, že by obecní úřad nemohl ohlašovatelům poskytnout prostor k opravě či doplnění ohlášení, pokud při jeho přezkoumávání zjistí, že ohlášení nemá všechny zákonem vyžadované náležitosti.²⁶⁷

Od účinnosti zákona o hazardních hrách do 2. 8. 2021 bylo podle informací Ministerstva financí podáno celkem 139 ohlášení hazardní hry. Tato podání však podali pouze 4 ohlašovatelé v 5 obcích a ve všech případech byl ohlašován turnaj malého rozsahu. K zákazu konání ohlášeného turnaje došlo pouze ve 4 případech, přičemž vždy bylo důvodem pro zákaz plánovaného konání turnaje malého rozsahu jeho konání v prostoru herny.²⁶⁸

6.2. VOLNÝ REŽIM

Tomboly s herní jistinou pod 200 000 Kč nepodléhají ani povolovacímu, ani ohlašovacímu režimu vzniku oprávnění, ale platí pro ně režim volný, což vyplývá z § 61 odst. 4 hazardního zákona, ve kterém jsou vyjmenována ustanovení, která se na tyto tomboly a jejich provozování nepoužijí – a právě v těchto ustanoveních nalezneme vyjmenována i ustanovení upravující ohlášení hazardní hry (§ 105 až § 108).

Ke zmírnění regulace u těchto tombol došlo podle důvodové zprávy proto, že je u nich minimální, ne-li skoro nulové společenské riziko a nehrozí zde vznik patologického hráčství.²⁶⁹ Je nicméně otázkou, jestli tento důvod opravňuje zákonodárce v podstatě k úplné deregulaci provozování takových tombol. Už tomboly podléhající ohlášení mají režim provozování mnohem volnější než hazardní hry podléhající povolení, zde se ale dostáváme do úplně jiné roviny. Provozovatelem tomboly s herní jistinou pod 200 000 Kč může být i fyzická osoba, ačkoliv důvodová zpráva dokonce na několika místech uvádí, že hazardní hry fyzickými

²⁶⁶ Obecní úřad by se měl doručeným ohlášením zabývat v co nejkratší možné době, protože uplynutím 15denní lhůty vzniká fikce řádného ohlášení. Viz MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 91.

²⁶⁷ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 152.

²⁶⁸ MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů* [online]. In: mfcr.cz, 30. 9. 2021 [cit. 13. 12. 2023], Příloha č. 9 Povolovací řízení, s. 23.

²⁶⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Zvláštní část, k § 61 a k § 105.

osobami provozovány být nesmějí.²⁷⁰ Toto tvrzení ovšem není správné a odporuje samotnému textu zákona,²⁷¹ který v § 61 odst. 4 stanovuje, že ustanovení o provozovateli (§ 6) se pro tomboly s herní jistinou pod 200 000 Kč nepoužije. Kromě těchto obecných ustanovení o provozovateli hazardních her se pro tyto tomboly nepoužijí ani ustanovení o výhrách, povinnosti sepsat herní plán či informační, oznamovací a záznamní povinnosti, ale ani zvláštní ustanovení o veřejnosti losování, přítomnosti notáře při slosování a vyhotovení zápisu o konání tomboly. Zároveň jsou tomboly s herní jistinou pod 200 000 Kč také jedinými hazardními hrami, k nimž je umožněn přístup osobám mladším 18 let věku.

Pro provozovatele těchto tombol tak odpadá spousta podmínek, které by asi odpadat neměly, protože se stále jedná o hazardní hru. Jestliže je regulace většiny hazardních her tak přísná, pak je zarážející, že zákonodárce u provozování jednoho vybraného druhu hazardní hry volí naprosto opačný přístup – nereguluje ho skoro vůbec – a to zvláště v situaci, kdy se této hazardní hry mohou účastnit i osoby mladší 18 let. I přesto se ale provozovatelé těchto tombol musejí řídit ostatními ustanoveními hazardního zákona, protože se stále jedná o hazardní hry jím regulované: „*Pokud by tedy obce v rámci svého pasivního dozoru zaznamenaly, že se tento druh hazardní hry provozuje v rozporu se shora uvedenými ustanoveními ZHH, měly by podat podnět celní správě.*“²⁷²

²⁷⁰ Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Obecná část, bod 1.5.2. a Zvláštní část, k § 6).

²⁷¹ RAJCHL, J. in RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K., MALÍŘ, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 151.

²⁷² MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023], s. 26.

ZÁVĚR

Při regulaci hazardních her jakožto velmi specifické oblasti podnikání je třeba vyvažovat potřeby všech skupin lidí, kteří se na provozování hazardních her nějakým způsobem podílejí. Je důležité brát v potaz nejen zájmy provozovatelů, kteří hazardní hry provozují, a jejich účastníků (zejména těch, kteří jsou náchylní ke vzniku závislostí – tím pádem je také třeba spolupracovat s adiktology, aby byla nastavená opatření pro zodpovědné hraní i s dalšími mechanismy zavedenými pro ochranu účastníků opravdu prospěšné), ale zároveň musí být samozřejmě zohledněny i zájmy samotného státu jako regulátora, například v oblasti vydávání příslušných povolení, blokace nelegálního hazardu na internetu a zdanění. Je třeba pamatovat na to, že příliš restriktivní právní úprava může být stejně kontraproduktivní jako právní úprava, která je nastavena příliš volně.

Při zpracování tématu své diplomové práce jsem vycházela z odborné literatury, které ovšem k tomuto tématu existuje opravdu málo, ačkoliv je velice zajímavé. Většina odborné literatury se věnuje pouze problematice zdravotních a sociálních problémů vznikajících v souvislosti s gamblingem (adiktologie, problémové hráčství), a poté oblasti zdanění hazardních her. Proto jsem často využívala také materiály vydané Ministerstvem financí a Ministerstvem vnitra, zejména ohledně vydávání povolení úvodního, základního a k umístění herního prostoru. Velmi přínosné byly také výroční zprávy o hazardním hraní každoročně vypracovávané Národním monitorovacím střediskem pro drogy a závislosti, ve kterých jsou přehledně zpracována data o českém hazardním trhu a jeho aspektech, a ex post RIA vypracovaná Ministerstvem financí.

Cílem mé diplomové práce bylo posouzení, zda je právní úprava oprávnění k provozování hazardních her efektivní a zda je regulace dostatečná, zejména s ohledem na přijetí největší novely zákona o hazardních hrách od jeho účinnosti. Zajímalo mě, zda dochází k naplňování deklarovaných cílů hazardního zákona a jeho aktuální novely, tedy zda je právní úprava povolení potřebných k legálnímu provozování hazardních her skutečně vhodná, efektivní a přiměřená závažnosti chráněných celospolečenských zájmů, a zda rozsáhlá novela hazardního zákona účinná od 1. 1. 2024 dokázala napravit některé nepřesnosti či neefektivní ustanovení obsažená v původním textu zákona.

Z tohoto důvodu jsem se nejprve krátce zastavila u vývoje právní úpravy hazardních her a potřebnosti nahrazení tehdejšího loterijního zákona novou právní úpravou, která měla otevřít český hazardní trh zahraničním provozovatelům a reagovat na technologický pokrok v oblasti hazardního hraní. Věnovala jsem se obecným ustanovením hazardního zákona, jednotlivým

druhům hazardních her, specifickým aspektům jejich provozování a také přísné úpravě hazardního hraní prostřednictvím internetu, včetně některých opatření zavedených z důvodu ochrany účastníků hazardních her (z nich jsou nejúčinnější povinná registrace, zavedení „Rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách“ a sebeomezující opatření) a problematiky blokování nelegálně provozovaných internetových her. Zápis na „Seznam nepovolených internetových her“ byl doposud zbytečně složitý a řízení o něm byla dlouhá, protože bylo obtížné dokazovat, že předmětné hry byly zaměřeny nebo cíleny na osoby s bydlištěm v ČR, avšak s nabytím účinnosti novely by mělo dojít k napravení tohoto stavu.

V dalších kapitolách práce jsem se potom věnovala režimům vzniku oprávnění v hazardním zákoně obecně, ale i konkrétně ve vztahu k jednotlivým druhům hazardních her. Zabývala jsem se povolovacím systémem, a to již včetně vydávání povolení úvodního, které do zákona přibylo s jeho poslední novelou a které zakládá způsobilost provozovatele pro vydání základního povolení. Detailně jsem analyzovala podmínky, které musejí žadatelé o úvodní povolení splnit, a také jsem se detailně zabývala povinnými přílohami k této žádosti.

Dalšími povoleními potřebnými pro provozování hazardních her na území ČR, kterým jsem se ve své práci podrobně věnovala, jsou základní povolení (jehož vydáním vzniká oprávnění provozovatele k provozování daného druhu hazardní hry – loterie, kursově sázky, totalizátorové hry, binga, technické hry nebo živé hry, se způsobem provozování land-based i online) a povolení k umístění herního prostoru (jehož vydáním vzniká oprávnění provozovatele k umístění herního prostoru a provozování příslušné hazardní hry v něm – land-based binga, technické hry nebo živé hry). Věnovala jsem se i ostatním způsobům vzniku oprávnění k provozování hazardních her – ohlášení (kterým vzniká oprávnění k provozování turnaje malého rozsahu nebo tomboly s herní jistinou nad 200 000 Kč) a volnému režimu (který se uplatňuje pouze u tombol s herní jistinou pod 200 000 Kč).

Nová právní úprava je podle důvodové zprávy k novele koncipována tak, aby bylo dosaženo vyšší efektivity ve vydávání povolení a celkovému zrychlení povolovacího řízení zejména u základního povolení, k čemuž podle mého názoru skutečně dojde, protože objem dokumentů, které je nyní nutné přikládat k žádosti o vydání základního povolení, se oproti předchozímu stavu výrazně zmenšil. Myslím si ale, že správní řízení o vydání úvodního povolení bude i při aplikaci nové právní úpravy dlouhé a administrativně náročné – nicméně toto řízení budou muset provozovatelé absolvovat pouze jednou (za předpokladu, že budou dodržovat podmínky, které je nutné splnit k vydání úvodního povolení) a ne několikrát ročně, k čemuž docházelo doposud při posuzování každé žádosti o změnu základního povolení z důvodu rozšiřování či jiné úpravy portfolia jím provozovaných hazardních her.

Domnívám se, že systém vydávání povolení je v současné době nastaven přiměřeně rizikům, která může provozování hazardních her přinášet, i když velice přísně. Získání oprávnění k provozování hazardní hry rozhodně není jednoduché a znamená pro provozovatele zvýšenou ekonomickou, časovou i administrativní zátěž, a to nejen v počátku provozování, ale i později v celém průběhu tohoto provozování (zároveň nyní bude pro stávající provozovatele zajisté složitý přechod na nový systém povolení, který bude mimo jiné zahrnovat i kompletní recertifikaci zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry).

Nicméně je zcela jistě správné, že je vydávání povolení i nadále nárokové a Ministerstvo financí ani obce nemohou v řízení o vydání jednotlivých povolení aplikovat správní uvážení jako v případě udělování koncesí za působnosti loterijního zákona. Je tím posílena právní jistota potenciálních provozovatelů (i když zde stále dochází k ojedinělým případům restriktivního výkladu zákona Ministerstvem financí, jak jsem zmínila u povolování vizuálně hybridních hazardních her). Stát ani obce tedy nemohou regulovat počet provozovatelů, nicméně ten zůstává i tak poměrně stabilní, protože dochází k autoregulaci trhu vzájemným působením konkurence. Zároveň také zájem o provozování není extrémně velký, protože každý subjekt, který by měl o provozování hazardních her zájem, musí hodně zvažovat, zda se mu toto provozování za přísných podmínek stanovených hazardním zákonem ekonomicky vyplatí.

Myslím si také, že je správné, že k novelizaci hazardního zákona tentokrát došlo v reakci na skutečnou analýzu hazardního zákona a jeho dopadů (zejména s přihlédnutím k problémovým ustanovením jako zmiňované cílení na osoby s bydlištěm v ČR) a také na zjištění NKÚ. Došlo tak k napravení několika nepřesností a snad i k zefektivnění povolovacích řízení a blokování nelegálních internetových her, a zároveň byla zavedena nová opatření na ochranu účastníků online. I nadále by podle mě bylo vhodné, aby se regulace hazardního hraní opírala o konkrétní zjištění a analýzu dat skutečného trhu s hazardními hrami, aby nedocházelo k jejímu nadměrnému zpříšňování. Takové zpříšňování a kladení nereálných požadavků na provozovatele hazardních her by mohly vést k nárůstu nelegálního trhu s hazardními hrami, což není v zájmu ani jedné skupiny obyvatel.

Na závěr bych chtěla ještě zmínit, že by bylo vhodné, aby stejným způsobem docházelo i k novelizaci zákona o dani z hazardních her. Od 1. 1. 2024 došlo k jejímu dalšímu zvýšení, které se ale neopírá o výzkumy a odborné analýzy, ale spíše o vidinu vyšší výnosnosti. Zdanění hazardních her v ČR podle názorů odborníků dlouhodobě nezohledňuje rizikovost a škodlivost jednotlivých druhů hazardních her. Zvýšení daně z hazardních her a současné 15% zdanění výher nad 50 000 Kč by mohlo mít negativní důsledky v podobě nárůstu černého trhu a přesunu hráčů k nelegálním provozovatelům.

SEZNAM ZKRATEK

ČR	Česká republika
EHP	Evropský hospodářský prostor
EU	Evropská unie
ex post RIA	Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů
hazardní zákon	zákon č. 183/2016 Sb., o hazardních hrách
loterijní zákon	zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

1. Seznam použité literatury

BOHÁČ, Radim, Jan ŘEHOLA a Václav ULRICH. Regulace online hazardních her v ČR: východiska pro moderní regulaci z národní i mezinárodní perspektivy. *Daně a finance*. Praha : Comenius Print. 2016, 4, s. 10 - 17. ISSN 1801-6006.

COLLINS, P. *Gambling and the public interest*. Westport : Praeger Publishers, 2003. ISBN 1567205852.

DVOŘÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách: s poznámkami a souvisícími předpisy*. Praha : Linde, 2006. ISBN 80-7201-638-5.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo, Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HUBÁLEK, F. *Produkty sázkového a herního průmyslu*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2015.

CHOMYNOVÁ, P., DVOŘÁKOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., ORLÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., FRANKOVÁ, E., PETROŠ, O. *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. CHOMYNOVÁ, P. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2023. ISBN 978-80-7440-320-0.

KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-86898-80-6.

MRAVČÍK, V., ČERNÝ, J., LEŠTINOVÁ, Z., CHOMYNOVÁ, P., GROHMANNOVÁ, K., LICEHAMMEROVÁ, Š., ZIEGLER, A., KOCAREVOVÁ, V. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. MRAVČÍK, V. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2014. ISBN 978-80-7440-111-4.

MRAVČÍK, V., ROUS, Z., CHOMYNOVÁ, P., GROHMANNOVÁ, K., JANÍKOVÁ, B., ČERNÍKOVÁ, T., TION LEŠTINOVÁ, Z. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. MRAVČÍK, V. (Ed.). Praha : Úřad vlády České republiky, 2019. ISBN 978-80-7440-229-6.

RAJCHL, Jiří, Květoslav KRAMÁŘ a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha : Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-646-5.

ŘEHOLA Jan a Václav ULRICH. 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*. Praha : Comenius Print. 2016, 24 (Supplementum), s. 99 - 105. ISSN 1801-6006.

STAŠA, Josef. Režimy správního práva. *AUC IURIDICA*. Praha : Nakladatelství Karolinum. 2021, 67/4, s. 61 - 76. ISSN 0323-0619.

STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 3. upr. vyd. – dot. Praha : Policejní akademie České republiky, 1999. ISBN 80-85981-79-3.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

ČESKÁ JUSTICE (mig). *Úřad potvrdil pokutu pro Prahu. Podle něho zvýhodnila soutěžitele při regulaci hazardu* [online]. In: ceska-justice.cz, 4. 6. 2023 [cit. 4. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2023/06/urad-potvrdil-pokutu-pro-prahu-podle-neho-zvyhodnila-soutezitele-pri-regulaci-hazardu/>

ELEKTROTECHNICKÝ ZKUŠEBNÍ ÚSTAV. *Výherní hrací přístroje* [online]. In: ezu.cz, 2021 [cit. 3. 1. 2024]. Dostupné z: <https://ezu.cz/katalog-produktu/vyherni-hraci-pristroje/>

INSTITUT PRO REGULACI HAZARDNÍCH HER. *Češi v loňském roce prosázeli 759 miliard Kč hlásají média. Je to skutečně pravda?* [online]. In: iprh.cz, 21. 6. 2023 [cit. 14. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.iprh.cz/cesi-v-lonskem-roce-prosazeli-759-miliard-kc-hlasaji-media-je-to-skutecne-pravda/>

INSTITUT PRO REGULACI HAZARDNÍCH HER. *Hazard v číslech* [online]. In: iprh.cz, 2023 [cit. 14. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.iprh.cz/hazard-v-cislech/>

INSTITUT PRO REGULACI HAZARDNÍCH HER. *Změny ve zdanění hazardu jsou nekonceptní a podpoří nelegální hazard, komentuje konsolidační balíček Institut pro regulaci hazardních her* [online]. In: iprh.cz, 31. 5. 2023 [cit. 14. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.iprh.cz/zmeny-ve-zdaneni-hazardu-jsou-nekonceptni-a-podpori-nelegalni-hazard-komentuje-konsolidacni-balicek-institut-pro-regulaci-hazardnich-her/>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 34 – Státní dozor nad hazardními hrami. *Stanovisko k označení kasina* [online]. In: mfcr.cz, 16. 11. 2017 [cit. 5. 1. 2024]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2017-11-16_Stanovisko-k-oznaceni-kasina.pdf

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář – Žádost o posouzení splnění podmínek pro vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcr.cz, 23. 11. 2023 [cit. 22. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-podani-zadosti-o-posouzeni-splne-53654>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář – Žádost o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcr.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-podani-zadosti-o-vydani-uvodniho-53910>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář – Žádost o vydání základního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-vyplneni-zadosti-o-vydani-zaklad-53647>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář – Žádost o změnu základního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-vyplneni-zadosti-o-zmenu-zakladn-53643>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Formulář ohlášení hazardní hry* [online]. In: mfcz.cz, 15. 2. 2017 [cit. 28. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2017/formular-ohlaseni-hazardni-hry-27674>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů* [online]. In: mfcz.cz, 30. 9. 2021 [cit. 13. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/pravni-ramce/hodnoceni-dopadu-regulace-zakona-o-hazar-43097>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Informace ve věci vymezení předmětu žádosti o vydání základního povolení nebo žádosti o změnu základního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 25. 9. 2023 [cit. 30. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/stanoviska/m/informace-ve-veci-vymezeni-predmetu-zadosti-o-vyda-53110>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o posouzení splnění podmínek pro vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 23. 11. 2023 [cit. 22. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-podani-zadosti-o-posouzeni-splne-53654>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k podání žádosti o vydání úvodního povolení* [online]. In: mfcz.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-podani-zadosti-o-vydani-uvodniho-53910>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k poskytnutí kauce, změně způsobu jejího poskytnutí a k jejímu použití* [online]. In:

mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 23. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-poskytnuti-kauce-zmene-zpusobu-j-53640>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o vydání základního povolení (platný od 1. 1. 2024)* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-vyplneni-zadosti-o-vydani-zaklad-53647>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn k vyplnění žádosti o změnu základního povolení (účinnost 1. 1. 2024)* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 29. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-vyplneni-zadosti-o-zmenu-zakladn-53643>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Metodický pokyn ke změnám v povolovacím procesu vzhledem k povolení k umístění herního prostoru (včetně kaucí) a ohlášení po 1. 1. 2024* [online]. In: mfcz.cz, 5. 1. 2024 [cit. 6. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/verejna-sprava/stanoviska/2024/metodicky-pokyn-ke-zmenam-v-povolovacim-procesu-vz-54363>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Odpovědi na často kladené dotazy (FAQ) ke správnému řízení o úvodním a základním povolení* [online]. In: mfcz.cz, 29. 11. 2023 [cit. 19. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/faq>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Seznam legálních provozovatelů hazardních her dle ZHH – platný ke dni 1.1.2024* [online]. In: mfcz.cz, 11. 1. 2024 [cit. 13. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/prehledy-legalnich-provozovatelu-whitelu/2024/seznam-legalnich-provozovatelu-hazardnich-her-dle-54424>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Seznam pověřených osob dle § 110 zákona o hazardních hrách* [online]. In: mfcz.cz, 30.10. 2023 [cit. 3. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/poverene-osoby-a-poskytovatele/seznam-poverenych-osob-dle--110-zakona-o-27071>

MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu. *Specifikace jednotlivých hazardních her* [online]. In: mfcz.cz, 22. 11. 2023 [cit. 28. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/zadatele-a-provozovatele/metodicke-pokyny/2023/metodicky-pokyn-k-vyplneni-zadosti-o-vydani-zaklad-53647>

MINISTERSTVO VNITRA, odbor veřejné zprávy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek (práva a povinnosti obcí v oblasti regulace hazardních her)* [online]. In: mvcr.cz, 3. 8. 2023 [cit. 29. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

NÁRODNÍ MONITOROVACÍ STŘEDISKO PRO DROGY A ZÁVISLOSTI. *Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti* [online]. In: drogy-info.cz, 2015 [cit. 20. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.drogy-info.cz/nms/o-nas/narodni-monitorovaci-stredisko-pro-drogy-a-zavislosti/>

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 22/31: Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her* [online]. In: nku.cz, 12. 6. 2023 [cit. 18. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=13250>

SAZKA, A. S. *Vánoční losy od Sazky můžete koupit cestou na štědrovečerní večeři nebo je doveze Rohlik.cz* [online]. In: sazka.cz, 12. 12. 2023 [cit. 15. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.sazka.cz/sazka-svet/pro-media/tiskove-zpravy/brezen/vanocni-losy-od-sazky-muzete-koupit-cestou-na-stedrovecerni-veceri-nebo-je-doveze-rohlik-cz>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Plán legislativních prací vlády na zbývající část roku 2014* [online]. In: vlada.cz, 13. 3. 2014 [cit. 20. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2014-116706/>

3. Seznam použitých právních předpisů a pramenů evropského práva

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích

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

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013-2017. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=578&CT1=0>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. Sněmovní tisk č. 488/0 ve volebním období od 2021. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=488&CT1=0>

Seznam obecně závazných vyhlášek regulujících hazardní hry, 15. 1. 2023. Dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/export/B7BW3L6SZAG6LJVYUKZKHRUMQSG6JIO5DZGNLLZR/prubeh>

Standard Ministerstva financí k provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím veřejné sítě Internet ze dne 27. 12. 2012. Č. j. MF-121975/2012/34. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/technicke-standardy-zarizeni>

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 Výše kauce v závislosti na kauční skupině určené dle rozhodné daně.....	40
Tabulka 2 Počet provozovatelů s povolením k provozování hazardních her podle druhu.....	58
Tabulka 3 Počet kontrol, porušení zákona, nelegálních heren a nelegálních technických her v letech 2017-2022.....	74

SEZNAM GRAFŮ

Graf 1 Objem trhu s hazardními hrami v ČR v letech 2011-2022 (v mld. Kč).....	59
Graf 2 Vývoj podílu land-based a online hazardních her na trhu podle příjmu provozovatelů v letech 2011-2022 (v %)......	60
Graf 3 Počet provozoven s technickou hrou a/nebo živou hrou v letech 2011-2022.....	73
Graf 4 Počet povolených technických her v letech 2011-2022.....	73
Graf 5 Počet povolených živých her v letech 2011-2022.....	74

OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER – ABSTRAKT

Tato diplomová práce se zabývá právní úpravou vzniku oprávnění k provozování hazardních her v České republice. Hazardní hry a podmínky jejich provozování jsou v současné době regulovány zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, který byl s účinností od 1. 1. 2024 významně novelizován. Mezi nejzásadnější změny patří zavedení úvodního povolení, zjednodušení blokáce nepovolených internetových her a zavedení dalších opatření pro zodpovědné hraní.

Úvodní část této diplomové práce se zabývá provozovateli hazardních her, jednotlivými druhy hazardních her, jejich provozování prostřednictvím internetu a také obecnými zákonnými požadavky, které musejí provozovatelé pro legální provozování hazardních her plnit. Oprávnění k provozování hazardních her a režimy jeho vzniku jsou blíže zkoumány v další části této diplomové práce. V zákoně o hazardních hrách je využit zejména režim povolovací, přičemž pro některé druhy hazardních her jsou využity režimy ohlašovací a volný. Pro vznik oprávnění k provozování loterie, kursově sázky, totalizátorové hry, binga, technické hry a živé hry je nutné získat úvodní povolení a základní povolení, pro land-based provozování technické hry, živé hry a binga je třeba zároveň získat i povolení k umístění herního prostoru. Všechna tato povolení a jednotlivé podmínky pro jejich vydání příslušným správním orgánem jsou v diplomové práci podrobně analyzovány, pozornost je věnována také žádostem o vydání jednotlivých povolení a jejich povinným přílohám. Ve vztahu k základnímu povolení a povolení k umístění herního prostoru se tato diplomová práce také věnuje vývoji počtu legálních provozovatelů na českém trhu s hazardními hrami a vývoji počtu povolených herních prostorů v České republice. V souvislosti s tím je posuzována efektivita povolovacího procesu, a zároveň jsou zhodnoceny předpokládané přínosy novely zákona o hazardních hrách účinné od 1. 1. 2024.

Klíčová slova: hazardní hry, provozovatelé hazardních her, úvodní a základní povolení

PERMISSION TO THE OPERATION OF GAMBLING – ABSTRACT

This diploma thesis deals with the legal regulation of the obtainment of a permission to the operation of gambling in the Czech Republic. Gambling and the conditions for their operation are currently regulated by the Act No. 186/2016 Coll., on gambling, which was significantly amended with effect from 1 January 2024. The most fundamental changes include the introduction of an initial licence, simplification of the blocking of unauthorised online games and the introduction of other measures for responsible gaming.

The introductory part of this diploma thesis deals with gambling operators, individual gambling types, their operation via the Internet, as well as the general legal requirements that gambling operators must fulfil for the legal operation of gambling. The permission to the operation of gambling and the procedures of its obtainment are examined in more detail in the next part of this diploma thesis. In the Gambling Act, the licencing procedure is used in particular, while for some gambling types, the notification procedure is used; none of that applies to the raffle with the game receipts not exceeding CZK 200 000. In order to obtain a permission to the operation of a lottery, an odds bet, a totalizator game, bingo, a technical game and a live game, it is necessary to obtain an initial licence and a basic licence, for the land-based operation of a technical game, a live games and bingo, a gambling premises location licence must be obtained at the same time. All these licences and the individual conditions for their issuance by the relevant administrative authority are analysed in detail in the diploma thesis, attention is also paid to applications for the individual licences and their mandatory annexes. In relation to the basic licence and the gambling premises location licence, this diploma thesis also focuses on the progress of the number of legal operators on the Czech gambling market and the progress of the number of permitted gaming premises in the Czech Republic. Related to this, the efficiency of the licencing process is assessed, and at the same time, the expected benefits of the amendment of the Gambling Act effective from 1 January 2024 are evaluated.

Key words: gambling, gambling operators, initial and basic licence