

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jaroslav Hubík

**Právní opatření k prevenci negativních účinků
hazardních her**

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31.12.2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval 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 142 791 znaků včetně mezer.

.....

Jaroslav Hubík

V Praze dne 31.12.2024

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Jiřímu Rajchlovi, Ph.D., za jeho ochotu vést mou diplomovou práci a za cenné připomínky a odborné rady, které mi při jejím zpracování poskytl. Současně bych tímto rád poděkoval mé rodině, mým blízkým a kolegům za jejich trpělivost a ochotu, kterých se mi dostávalo.

Obsah

Úvod	5
1. Základy problematiky hazardních her	7
1.1 K pojmu hazardní hra	7
1.2 Negativní účinky hazardních her	7
2. Právní úprava hazardních her v České republice.....	10
2.1 Vývoj právní úpravy na našem území.....	10
2.2 Loterní zákon	13
2.3 Herní zákon.....	14
2.3.1 Základní ustanovení.....	17
2.3.2 Druhy hazardních her a podmínky jejich provozování	20
2.3.3 Povolovací řízení.....	21
3. Právní opatření k omezení či zamezení rozšiřování hazardního hraní	24
3.1 Opatření k omezení fyzické dostupnosti hazardních her	24
3.1.1 Provozovatel.....	25
3.1.2 Herní prostor	28
3.1.3 Obecně závazné vyhlášky obcí	34
3.1.4 Daň z hazardních her	37
3.2 Opatření regulující propagaci hazardních her	38
3.2.1 Regulace propagace herních prostor	38
3.2.2 Regulace reklamy na hazardní hry	40
4. Právní opatření k předcházení a potírání patologického hráčství.....	43
4.1 Základní omezení.....	43
4.2 Registrace	46
4.3 Rejstřík fyzických osob vyloučených z účasti na hazardní hře.....	48
4.4 Opatření pro zodpovědné hraní.....	51
4.4.1 Státní limity.....	51
4.4.2 Sebeomezující opatření	53
4.4.3 Další opatření	56
4.5 Informační povinnost	58
Závěr	61
Seznam použitých zkratk	63
Seznam použitých zdrojů.....	64

Úvod

Po více než 25 letech účinnosti zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a podobných hrách,¹ dne 01. ledna 2017 nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.² Cíli nového zákona je zejména přizpůsobení právní úpravy hazardních her novým i budoucím technologiím, její zpřehlednění oproti nesourodému loternímu zákonu, a v neposlední řadě omezení společenských nákladů hraní hazardních her. Právě posledně zmiňovaný cíl se stal *leitmotivem* procesu přijímání herního zákona, a to i s ohledem na ekonomické dopady zpřísnění doposud velmi liberální úpravy provozu těchto her.

Cílem této práce je zanalyzovat způsob, kterým se současná právní úprava hazardních her v České republice snaží předcházet škodlivým dopadům hazardního hraní, kategorizovat a vyložit instituty, které za tímto účelem nejen herní zákon převzal či zavedl, a upozornit na jejich případné nedostatky, a to, s ohledem na šířku tématu, primárně ve vztahu k technickým a živým hrám, které v době přijetí zákona byly hrami s nadpolovičním podílem na těchto dopadech.³

V rámci této práce se úmyslně vyhýbám mimo jiné právní úpravě internetových her, ačkoliv by se v mnoha ohledech mohla zdát relevantní ve vztahu k technickým a živým hrám. Internetové hry však považuji za natolik zásadní téma, svým rozsahem a důležitostí odpovídající vlastní práci, zaměřené výlučně na tuto oblast, přičemž ani není v možnostech této práce obsáhnout celý regulační rámec provozu veškerých hazardních her.

V obecné části této práce nejprve představuji obecnou charakteristiku hazardních her, a nežádoucí důsledky, které tyto mohou mít. Dále pak stručně popisuji vývoj právní úpravy hazardních her na našem území, od prvních pokusů o ucelenou regulaci po období převážného monopolu socialistického zřízení. Rovněž se věnuji loternímu zákonu, důvodům jeho nedostatečnosti a problémům s ním spojeným. Konečně též seznamuji se základními principy herního zákona, s důrazem na pojmy a instituty podstatné pro následující kapitoly této práce.

Zvláštní část je pak věnována konkrétním opatřením k prevenci negativních účinků hazardních her, které jsem pro účely této práce rozdělil do dvou kategorií – opatření

¹ Dále jen jako „loterní zákon.“

² Dále jen „herní zákon.“

³ Ač samotná živá hra mohla zaujímat toliko nepodstatné procento společenských nákladů, je to právě živá hra, která svým způsobem umožňuje násobit důsledky hry technické, jak bude osvětleno dále v této práci.

k omezení či zamezení rozšiřování hazardního hraní, a opatření k předcházení a potírání vzniku patologického hráčství.

Z hlediska právní metodologie budu ve své práci užívat zejména výkladu teleologického a komparativního.

Téma této diplomové práce jsem zvolil ze dvou hlavních důvodů. Předně sám pocházím z okrajové části města, kde ještě před účinností herního zákona vyrostla v těsné blízkosti tři kasina, nemluvě o bezpočtu heren a herních koutů v provozovnách pohostinských zařízení. Hazardní hry tak po dlouhou dobu byly neoddělitelnou součástí kulturního života ve městě, kdy jsem měl možnost sledovat jejich dopady u svých spoluobčanů. Současně se mi dané téma zdálo alespoň co do počtu publikací značně neprobádané, kdy se většina prací zaměřuje buďto na obecnou problematiku hazardního hraní či naopak na procesy spojené s hazardním hraním z hlediska práva správního a finančního, aniž by docházelo k posuzování jejich vzájemné provázanosti. Věřím přitom, že širší praktická zkušenost mi umožňuje poskytnout odlišný pohled na právní úpravu hazardních her.

1. Základy problematiky hazardních her

1.1 K pojmu hazardní hra

Pojem hazardní hry v jeho obecném smyslu netřeba dlouze představovat. Pravděpodobně každý si pod tímto slovním spojením dokáže více či méně konkrétně představit jeho obsah. Ottův slovník naučný definoval hry hazardní jako všechny hry, při nichž výhra nebo prohra nezávisí na dovednosti hráčově buď vůbec aneb aspoň v té míře, jako na náhodě. Nejčastěji provozují se jen pro zisk, málokdy pro zábavu.⁴ V různých podobách lze však výklad tohoto pojmu nalézt v o mnoho starších pramenech.

Obdobně i současná doktrína vychází zejména z definičních znaků náhody a materiálního hlediska v podobě prohry či výhry určitého statku,⁵ a nejinak je tomu i z hlediska pozitivně-právního.

1.2 Negativní účinky hazardních her

S hazardními hrami jsou od počátku neoddělitelně spojeny kontroverze, ať v důsledku otázek obecné morálky a mravnosti nebo faktických dopadů, které tyto hry mají na hráče, osoby blízké či společnost jako celek. Ústavní soud ve svém plenárním nálezu ze dne 07.09.2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, uvedl, že: *„je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci.“* Nemůže tak být pochyb, že hazardní hry nejsou zpravidla vnímány jako nevinná zábava, nýbrž je s nimi spojeno i množství negativních jevů, často specifických oproti hrám nehazardním či jiným typům podnikání.

⁴ Heslo *Hasardní hra*, In: *Ottův slovník naučný*, sv. X, s. 929.

⁵ Srov. RAJCHL, Jiří, Květoslav KRAMÁŘ, a Jan MALÍŘ. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 16 (dále citováno jako „Právní aspekty hazardních her“).

Odborná literatura povětšinou rizika patologického hráčství,⁶ resp. hazardního hraní obecně, *a priori* nekategorizuje, jelikož se zde hlediska medicínská, sociální a ekonomická zpravidla překrývají a vzájemně ovlivňují, ne-li přímo podmiňují.⁷ Prunner jako základní dopady uvádí hráčské poruchy včetně rodinných disfunkcí, dětské hraní, psychické poruchy a psychózy následované sebevražednými sklony, zásadní finanční problémy, přidružené zneužívání návykových látek, a kriminální chování.⁸ Obdobné následky pak v konkrétnějších příkladech uvádí též Nešpor.⁹

Samotný herní zákon vychází mimo jiné ze dvou zásadních a v kontextu historie hazardního hraní na našem území poměrně přelomových analýz.¹⁰ První z nich byla studie „Hazardní hraní v České republice a jeho dopady“, zpracovaná Národním monitorovacím střediskem pro drogy a drogové závislosti na podkladě zadání Ministerstva financí.¹¹ Z v rámci analýzy provedených průzkumů byly ve vztahu k důsledkům hazardního hraní učiněny dílčí závěry, zaměřené však především na korelaci nežádoucích jevů. V kontextu osobních dopadů bylo zjištěno, že patologické hráčství je spojeno s vyšší mírou užívání legálních i nelegálních návykových látek či zhoršeným psychickým stavem. Oproti průměrné populaci jsou mezi patologickými hráči též častější případy rodinných a pracovních problémů či zadlužení. Staticky významná korelace pak byla shledána též mezi dostupností herních prostor a rušením veřejného pořádku či opilstvím na úrovni obcí, nebo obecnou kvalitou života na úrovni okresů.¹²

Na data získaná v rámci uvedené analýzy do určité míry navázala publikace „Problémové hráčství: společenské náklady na hazardní hraní v České republice“, za níž stojí kolektiv autorů z Oddělení sociální psychiatrie Národního ústavu duševního zdraví, a jejímž cílem byl alespoň přibližný odhad ekonomických důsledků hazardního hraní.¹³ Do společenských nákladů byly zahrnuty zejména emocionální náklady osobní a rodinné, náklady ekonomické z hlediska ztráty pracovní produktivity, úpadku či ztráty života, a dále pak

⁶ Patologické hráčství je termínem multioborovým, ale legislativně nezakotveným, kdy není účelem této práce vysvětlit a konkretizovat jednotlivá hlediska, protože bude tohoto termínu užíváno v jeho nejobecnějším a nejširším významu, coby hráčství potenciálně problémové, problémové, nutkové, návykové, závislé apod.

⁷ DÁVIDOVÁ, M., *Patologické hráčství*, s. 6-7.

⁸ PRUNNER, P., *Gamblerství, aneb, Ztráta svobody*, s. 94-96, 100-102.

⁹ NEŠPOR, K., *Už jsem prohrál dost*, s. 8.

¹⁰ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podbod 7.2. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 120.

¹¹ Dále též jen jako „ministerstvo“.

¹² MRAVČÍK, V., ČERNÝ, J., LEŠTINOVÁ, Z. et al., *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*, s. 8-9.

¹³ WINKLER, P., BEJDOVÁ, M., CSÉMY, L., WEISSOVÁ, A., *Problémové hráčství: společenské náklady na hazardní hraní v České republice*, s. 5.

náklady na léčbu a náklady související s trestnou činností.¹⁴ V daném okamžiku současně zůstaly nevyčíslitelné mimo jiné podstatné položky jako náklady na vymáhání pohledávek či náklady ušlé příležitosti. I tak byly k roku 2014 bez těchto položek roční společenské náklady na jednoho patologického hráče vyčísleny na průměrnou částku mezi 22.904,- Kč a 325.740,- Kč, v závislosti na míře¹⁵ ohrožení hráče.¹⁶ Téměř 80 % těchto nákladů přitom bylo možné přisoudit hrám technickým – tedy výherním hracím automatům a videoloterijním terminálům.¹⁷

¹⁴ Samotné finanční prostředky použité ke hře naopak nebyly započítávány, jelikož finanční transfery mají jako takové z hlediska společenských nákladů bez dalšího neutrální dopad.

¹⁵ Analýza rozděluje cílovou skupinu na problémové hráče, u nichž byly náklady vyčísleny na 22.904,- Kč až 23.286,- Kč ročně, a patologické hráče, u nichž se jednalo o částku 307.057,- Kč až 325.740,- Kč.

¹⁶ WINKLER, P., BEJDOVÁ, M., CSÉMY, L., WEISSOVÁ, A., *Problémové hráčství: společenské náklady na hazardní hraní v České republice*, s. 62-63.

¹⁷ Tamtéž, s. 63.

2. Právní úprava hazardních her v České republice

2.1 Vývoj právní úpravy na našem území

Historie regulace hazardních her na českém území představuje spíše opakující se střet mravností motivovaných, a nutno podotknout ve velké míře neúspěšných represí, a pragmatického přístupu k regulaci hazardních her, než snahu o ucelenou úpravu hazardních her v kontextu jejich společenských dopadů.

Již návrh zákoníku Codex Carolinus¹⁸ Karla IV. z roku 1355 obsahoval plošnou regulaci hazardních her. Jeho součástí byly dvě hlavy obsahující zákaz hry v kostky,¹⁹ zákaz vymáhání i pouhého upomínání prohry, jejího zajišťování či půjčování na hru, to vše s výjimkou hry o hotové peníze nebo hry na dluh do výše jedné kopy grošů v penězích. Porušivším hrozila pokuta odpovídající částce, kterou se proti uvedeným zákazům provinili a nevyzpytatelnost pohledávek z výhry, zajištění či půjčky.²⁰ Ačkoliv zákoník byl nakonec generálním sněmem zamítnut, jednalo se o propracovanou kombinaci veřejnoprávní a soukromoprávní úpravy, kdy lze obdobné instituty nacházet i u soukromoprávní úpravy současné.²¹ Podobnou úpravu bychom již našli v Zemských zřízeních království českého; týkala se však pouze vyšších stavů, kdy podání většinou neměli hazardní hry povoleny vůbec.²²

Rozmach hazardních, zejména pak karetních her, a častých podvodů s nimi spojených vedl k rozšíření zákazu těchto her pro všechny obyvatele, bez ohledu na jejich postavení a stav. Značně přísné zákazy tak byly obsahem například nařízení Rudolfa II., či patentů Leopolda I., Marie Terezie a Josefa II. Z těchto zákazů pak byla zpravidla vyjmuta pouze hra o hotové peníze do nevýznamné výše, a od 18. století pak i loterie, které se staly prakticky výlučným předmětem zájmu následné právní úpravy.²³

Podstatnou právní úpravu pak představoval loterní patent Františka I. z roku 1813, detailně upravující pravidla hry, a zakazující například uzavírání sázek na dluh. Patent rovněž umožňoval pořádání soukromých věcných dobročinných loterií, a to za předpokladu jejich schválení panovníkem a loterním ředitelstvím. Výnosy z loterií byly částečně využívány pro

¹⁸Od 17. st. známého jako *Maiestas Carolina*.

¹⁹Některé zdroje uvádějí rovněž hru vrhcáby.

²⁰PALACKÝ, F., *Archiv český čili staré písemné památky české i moravské, Díl 3*, s. 112 – 115.

²¹Srov. §§ 2874, 2877 a 2878 občanského zákoníku.

²²WITTLICH, F. Hry a sázky v českých zemích. In: MAFFESOLI, M. a kol., *Evropské loterie a hry*, s. 167.

²³Tamtéž, s. 168-175.

charitativní účely.²⁴ Tento rámec byl doplněn trestním zákonem z roku 1852,²⁵ který mimo jiné kriminalizoval hry zvláštním zákonem zakázané a hry tzv. naprosto odvážné, čili hazardní.

V 19. století též došlo k formálnímu vydělení soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy hazardních her. Právní východiska hazardních her byla obecným způsobem stanovena ABGB v ustanoveních o „sázce“, „hře“ a „losu“, které převzala i úprava současná.²⁶ Úpravu zakázaných her a státní loterie však ABGB nadále přenechával zvláštním zákonům, resp. vyhlášeným plánům státní loterie.²⁷

V kontextu tématu této práce je pak zásadním milníkem rok 1926, kdy začalo docházet k poměrně masivnímu rozšiřování výherního automatu, sestrojeného Janem Vaňkem, nazvaného „Forbes“.²⁸ Jakkoliv totiž tehdejší právní úprava nikoliv explicitně povolené hazardní hry fakticky potírala, výherní automaty nebyly obecně vnímány jako hra hazardní.²⁹ Podle ust. § 16 písm. g) císařského patentu č. 227/1859 ř. z., jímž se vydává živnostenský řád, živnost hostinská a výčepnická obsahovala mimo jiné právo provozu dovolených her,³⁰ přičemž se výherní automaty v hostincích snadno šířily.³¹ Na druhou stranu pak citovaný živnostenský řád rovněž mj. stanovoval, že „*koncese buď každým způsobem odepřena, svědčeli proti žadateli nebo proti členům žadatelovy rodiny, kteří žijí se žadatelem v rodinném svazku, takové skutky, které opravňují k domněnce, že by živnosti bylo zneužíváno k podpoře zapovězené hry.*“³² Pokud by tak hostinští nedbali příslušných zákazů, vystavovali se možnosti, že přijdou o možnost hostinec vůbec legálně provozovat.³³

Jelikož na povaze provozování výherních automatů neexistoval v tomto období konsensus, přičemž zákonodárce na tuto situaci původně nijak nereagoval, bylo k jejich

²⁴ WITTLICH, F. Hry a sázky v českých zemích. In: MAFFESOLI, M. a kol., *Evropské loterie a hry*, s. 177-178.

²⁵ Zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích.

²⁶ Srov. §§ 2873, 2881, 2882 občanského zákoníku.

²⁷ Viz § 1272 a 1274 ABGB

²⁸ Ačkoliv historie výherních automatů sahá až do 19. století, přičemž tyto byly následně provozovány i na českém území, a sám Jan Vaněk se při výrobě automatu inspiroval již existujícími modely, žádný z nich nebyl na českém území tak rozšířený, jako následně Vaňkův Forbes.

²⁹ Hra Forbes spočívala ve vhození mince do automatu, kterou pak hráč úhozem ukazováčku vymrštil do hrací části přístroje ve snaze trefit výherní pole zásobníků. Hra tak z dnešního hlediska připomínala spíše hru pinball neboli flipper, než současnou podobu technické hry, ač hráč po úhozu nemohl nadále hru nijak ovlivnit.

³⁰ Ač dle věty poslední citovaného ustanovení *tato práva mohla býti propůjčena buď každé zvlášť o sobě, několik jich nebo všechny dohromady, ale pokaždé musela být v dovolení výslovně uvedena.*

³¹ KASAL, I. 100 let historie v Evropě a v českých zemích. In: FEY, M. a KASAL, I., *Výherní automaty: průmysl i zábava*, s. 229-232.

³² Viz § 18 věta druhá císařského patentu č. 227/1859 ř. z.

³³ V této souvislosti však lze dodat, že Vaňkovy Forbesy zřejmě byly v provozu již dříve, než sám Vaněk, resp. továrna automatů Semily Č.S.R., získali licenci k jejich výrobě.

zákazu využíváno dostupných nástrojů, ať již v podobě omezení hostinské koncese či zákazu provozu policejními orgány. Soudy však taková rozhodnutí nezřídka rušily,³⁴ kdy tak k faktickému zákazu provozu výherních automatů došlo až v roce 1936.³⁵

Hazardní hry, samozřejmě s výjimkou těch provozovaných státem či státem alespoň povolených, pak zůstaly na území Československa převážně zakázané i v období socialismu. Přímý zákaz účasti na hazardní hře či poskytování příležitosti k ní byl obsažen v ust. § 137 zákona č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, a v roce 1956 byl doplněn skutkovou podstatou trestného činu příživnictví, obsaženou v ust. § 188a zákona č. 86/1950 Sb., trestní zákon, postihujícího osoby živící se nekalým způsobem. Trestný čin příživnictví pak byl obsažen též v ust. § 203 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

Navzdory tomu, že hazardní hry byly režimem prezentovány coby morální úpadek a odraz zkaženého kapitalismu, došlo v této době k položení základů právní úpravy provozování hazardních her na dalších téměř 60 let. Dne 01.10.1959 nabyla účinnosti vyhláška Ministra financí č. 167/1959 Ú. I.,³⁶ kterou se vydávají předpisy o provozování a organizaci loterií a jiných podobných her,³⁷ upravující hmotněprávní i procesní podmínky, za nichž mohly být tyto provozovány. Podrobnosti byly následně specifikovány v jednotlivých směrnicích ministerstva, způsobujících značnou nepřehlednost platných předpisů, což mimo jiné vedlo k přijetí zákona č. 37/1973 Sb., o veřejných sbírkách a o loteriích a jiných podobných hrách. Tento z většiny převzal stávající, doposud roztržštěnou, právní úpravu, a v nezměněné podobě³⁸ pak platil až do počátku účinnosti loterního zákona. Kromě toho, že tento zákon definoval demonstrativně vyčtené hry,³⁹ obecná definice loterií a jiných podobných her dle ust. § 2 odst. 1 dopadala v podstatě na veškeré známé hazardní hry. Základními podmínkami provozu hazardních her pak bylo, že tyto mohly provozovat výlučně organizace,⁴⁰ a jejich účel byl sociální, osvětový nebo jinak veřejně prospěšný.⁴¹ Výtěžek navíc bylo možné použít téměř výlučně pro účel uvedený v příslušném povolení.⁴²

³⁴ MALAST, J., RAJCHL, J., *Soudní judikatura v oblasti herního práva*, s. 102-108.

³⁵ KASAL, I. 100 let historie v Evropě a v českých zemích. In: FEY, M. a KASAL, I., *Výherní automaty: průmysl i zábava*, s. 260-263.

³⁶ K provedení zákona č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví základní pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky, podle ust. § 20 písm. b) tohoto zákona.

³⁷ Pojem „loterie a jiné podobné hry“, ač zavádějící, byl využíván až do účinnosti zákona o hazardních hrách.

³⁸ Ve vztahu k hazardním hrám.

³⁹ Konkrétně pak peněžité a věcné loterie, tomboly, číselné loterie a sázkové hry.

⁴⁰ Počítaje v to organizace státní.

⁴¹ Viz § 11 odst. 3 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 37/1973 Sb.

⁴² Viz § 15 odst. 1 zákona č. 37/1973 Sb.

2.2 Loterní zákon

Ekonomická transformace po roce 1989 představovala zásadní změnu poměrů prakticky v každém odvětví, a nejinak tomu bylo i v případě hazardních her. Přejít k tržní ekonomice znamenal na jednu stranu potřebu zrušení parciální prohibice a odstranění téměř výlučného státního monopolu, na druhou stranu bylo zapotřebí současně s tím nastavit pravidla soukromému podnikatelskému provozování hazardních her,⁴³ aniž by bylo možné pouze mírně korigovat právní úpravu dosavadní. Ač lze tak loterní zákon v důsledku výše popsaných okolností jednoznačně označit za předpis *šitý horkou jehlou*,⁴⁴ jednalo se v danou situaci zřejmě o nejlepší ze špatných řešení, přičemž i přes své nedostatky zůstal účinný téměř 27 let. Stěžejní nedostatky loterního zákona lze rozdělit do několika kategorií.

Jelikož úkolem loterního zákona⁴⁵ mělo být zejména v příslušnou chvíli co nejrychleji umožnit komerční provozování hazardních her,⁴⁶ odrazila se tato skutečnost neblaze na systematické, pojmosloví a provázanosti jednotlivých institutů.⁴⁷ Následné novelizace loterního zákona pak tuto nepřehlednost a nesrozumitelnost právní úpravy často spíše prohlubovaly.⁴⁸

Samotné vymezení druhů her loterním zákonem pak vyvolávalo značné problémy při klasifikaci konkrétní hry, kdy některé hry mohly splňovat definici více druhů her, či pak některé hry ve vlastním vymezení chyběly, ač ze samotného loterního zákona dále vyplývalo jejich podřazení pod daný druh hry.⁴⁹ Ačkoliv pak byly novelizacemi přidávány další druhy taxativně vyčtených her,⁵⁰ fakticky nedocházelo ke slučování her obdobného typu pod jediný druh.

Vzhledem k relativně úzkým definicím druhů hazardních her loterní zákon počítal již od počátku s oprávněním ministerstva hry loterním zákonem zvláště neupravené povolit, a to za

⁴³ V předmětné době docházelo k rozmachu (především nelegálně provozovaných) výherních automatů, přičemž striktně restriktivní nebo aboliční přístup by pro stát znamenal zbytečnou absenci daňových příjmů, potažmo též vyloučení možnosti nastavení pravidel k ochraně účastníka.

⁴⁴ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol., *Herní právo*, s. 37.

⁴⁵ Návrh loterního zákona, důvodová zpráva, všeobecná část. Sněmovní tisk č. 224, Česká národní rada, volební období 1986-1990.

⁴⁶ Aniž by tím však byly dotčeny další společenské zájmy na podstatě tohoto provozování.

⁴⁷ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol., *Herní právo*, s. 37-38.

⁴⁸ Právní aspekty hazardních her, s. 98.

⁴⁹ Tamtéž, s. 112.

⁵⁰ Viz např. novela provedená zákonem č. 300/2011 Sb.

předpokladu úpravy podmínek takové hry přímo v tomto povolení.⁵¹ Tímto způsobem sice bylo umožněno reagovat na technologický postup v provozování hazardních her, a ač dle dostupných zdrojů ministerstvo daného oprávnění využívalo obezřetně, jevila se takto zásadní pravomoc, aniž by přitom byly zákonem upraveny další vodítka, nepřiměřenou,⁵² kdy nelze považovat za vhodné, aby totožný druh hazardní hry potenciálně mohl mít nastavené odlišné podmínky provozování.

Dalším významným problémem byla ochrana hráčů, zejména prevence patologického hráčství a minimalizace negativních sociálních dopadů hazardních her. Původní právní úprava těmto otázkám věnovala jen omezenou pozornost, což se postupem času ukázalo jako nedostatečné. Problematická též byla úprava působnosti ve výkonu dozoru, který byl rozdělen mezi obce, krajské úřady, finanční úřady a ministerstvo.⁵³

Výše uvedené nedostatky vedly již od poloviny nultých let ke snaze nahradit loterní zákon jako celek novou funkční úpravou. Tato snaha však zpravidla narážela na různé legislativní či technické problémy připravované normy, či absenci politické vůle k jejímu prosazení v důsledku různorodých zájmů dotčených subjektů, což se ostatně prokázalo i v rámci přípravy zákona herního, který se však, možná až překvapivě, úspěšně podařilo schválit dříve než rok po jeho předložení sněmovně.⁵⁴

2.3 Herní zákon

Z pohledu tradičního dělení práva⁵⁵ zahrnují normy herního zákona úpravy hmotněprávní i procesní, veřejnoprávní i soukromoprávní. Účelem herního zákona je z tohoto pohledu zejména úprava veřejnoprávních podmínek pro uzavírání specifických soukromoprávních smluv.⁵⁶ Shrnutí předmětu herního zákona je obsaženo v jeho ust. § 1, podle kterého: „*tento zákon upravuje hazardní hry a jejich druhy, podmínky jejich provozování, opatření pro zodpovědné hraní a působnost správních orgánů v oblasti provozování hazardních her.*“

⁵¹ Viz § 50 odst. 2 loterního zákona, ve znění účinném do 31.08.1998, resp. § 50 odst. 3 loterního zákona.

⁵² Právní aspekty hazardních her, s. 101.

⁵³ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podbod 1.2.3. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 56.

⁵⁴ Právní aspekty hazardních her, s. 101-102.

⁵⁵ GERLOCH, A., *Teorie práva*, s. 68.

⁵⁶ Srov. KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol., *Herní právo*, s. 36.

Herní zákon je účinný již téměř 8 let. Za tuto dobu byl 8 krát novelizován, přičemž pouze dvě z těchto novelizací lze v kontextu jejich obsahu považovat za zásadnější. Změny provedené zákonem č. 183/2017 Sb., 251/2017 Sb., 111/2019 Sb., 36/2021 Sb. a 261/2021 Sb. zpravidla reagovaly na přijetí jiné právní úpravy, kdy tak byly zejména terminologického či administrativního rázu. Zákonem č. 364/2019 Sb. došlo ke zrušení zvláštní úpravy živých her provozovaných formou turnaje s tzv. garantovanou výhrou, která neodrážela skutečnou praxi, a ve svém důsledku tak omezovala možnost pořádání těchto turnajů.⁵⁷ Zákon č. 527/2020 Sb. pak především upravil podrobnosti Rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách,⁵⁸ a to v návaznosti na spouštění Informačního systému provozování hazardních her, a s tím spojeného předpokladu brzkého provozu tohoto rejstříku, a dále mimo jiné adresoval otázky týkající se výkaznictví, dozorčí činnosti, a možnosti zásahů do zařízení.⁵⁹

K roku 2021 došlo k dopracování a následnému schválení analýzy *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách*,⁶⁰ jejímž účelem bylo zejména vyhodnocení dopadů herního zákona z hlediska stanovených cílů a správní praxe.⁶¹ Ač byly závěry této analýzy většinou pozitivní, vyústily v další doporučení, z nichž lze jmenovat například upnutí pozornosti k internetovým hrám z hlediska působnosti zákona a jejich zvýšené rizikivosti,⁶² úpravy povolovacího procesu a dalších postupů k provozu hazardních her, či obecné zpřehlednění právní úpravy konkrétních her.⁶³ Tato doporučení se pak mimo dalších stala podkladem novelizace provedené v rámci tzv. konsolidačního balíčku⁶⁴ - zákona č. 349/2023 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.⁶⁵ Změnu herního zákona sice v daném případě nelze z formálního hlediska označit za přílepek,⁶⁶ a její přijetí lze kvitovat, přesto se domnívám, že si takto zásadní a obsáhlá materie zasloužila projít legislativním procesem jako samostatný zákon. Uvedeným zákonem došlo

⁵⁷ Viz pozměňovací návrh poslance Tomáše Martínka, vedený pod číslem 3345.

⁵⁸ Dále též jako „rejstřík“.

⁵⁹ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, důvodová zpráva, obecná část, k podbodu 1.6. Sněmovní tisk č. 909/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2017-2021, s. 107.

⁶⁰ Tzv. ex post RIA.

⁶¹ Ministerstvo financí, *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách*, článek 1.6, strana 8.

⁶² Podle testu ASTERIG, využitého ministerstvem pro účely analýzy potenciálu rizika konkrétních hazardních her v roce 2020, vykazovala v podstatě každá hazardní hra, provozovaná jako hra internetová, vyšší rizikivosti, než stejná či obdobná hra v tzv. land-base provozu.

⁶³ Ministerstvo financí, *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách*, článek 3.3, strana 103.

⁶⁴ Někdy též označován jako „ozdravný balíček“.

⁶⁵ Část padesátá třetí tohoto zákona pro účely této práce označována jako „Velká novela“.

⁶⁶ Srov. nález pléna Ústavního soudu ze dne 15.02.2007, sp. zn. Pl.ÚS 77/06.

k novelizaci celkem šedesáti pěti právních předpisů, obsahem návrhu bylo celkem 219 stran normativního textu, z nichž Velká novela tvoří téměř 80, a byla tak zdaleka nejrozsáhlejší, aniž by jí pak byla během čtení věnována jakákoliv pozornost.⁶⁷

Velká novela se menším či větším způsobem dotkla prakticky celého znění herního zákona, ač se z převážné části jedná o terminologické změny, explicitní zakotvení dosavadního výkladu stávajících povinností či jejich upřesnění. V reakci na určité mezery herního zákona pak novela výslovně upravila některé nové instituty.⁶⁸ Nová úprava zásadním způsobem ovlivnila především hry internetové, k rozličným změnám však došlo i u tzv. land-based her. Rovněž pak došlo k úpravě povolovacího řízení, které bylo doplněno o úvodní povolení.

K provedení herního zákona byly vydány a jsou doposud účinné 4 vyhlášky.⁶⁹ Vyhlášky č. 10/2019 Sb., 208/2017 Sb., a 433/2021 Sb. upravují ve smyslu zmocňovacího ustanovení § 133 odst. 1 herního zákona zejména podrobnosti výkaznictví, technických parametrů pro zařízení určených k hazardním hrám, a výstupních dokumentů.⁷⁰ Vyhláškou č. 466/2023 Sb. je pak stanoven seznam zakázaných rizikových bonusů a upraveny další podmínky provozu vybraných her.⁷¹

Herní zákon je systematicky rozčleněn na dvanáct částí, zpravidla dále dělených podle předmětu úpravy. Původní logika členění herního zákona⁷² byla v průběhu let mírně nabourána novelizacemi, kdy ve snaze zachovávat obsahovou posloupnost, a pokud možno nezasahovat do číslování paragrafů stávajících ustanovení, došlo k přidání dalších dvou částí,⁷³ ačkoliv obsah těchto částí je včleněn do ustanovení § 108a - § 108d, resp. § 108e - § 108i. Navzdory uvedenému zůstává zákon koncepcí jeho systematiky až nadstandardním, a to zejména ve srovnání se zákonem loterním.

⁶⁷ Během jednotlivých čtení byla Velká novela zmíněna fakticky pouze třikrát, aniž by však kdy byl probírán samotný obsah. Naopak se jednalo pouze o kvitování jejího předložení či naopak upozornění, že takto zásadní věc by neměla být upozaděna dalšími otázkami projednávaného zákona.

⁶⁸ Pro příklad lze uvést institut renty, jako způsobu vyplacení výhry, či studio jako část kasina, určenou k provozu přenášené živé hry.

⁶⁹ Nepočítaje v to vyhlášku č. 439/2016 Sb., která byla nahrazena vyhláškou č. 433/2021 Sb., a dále vyhlášky novelizační.

⁷⁰ Zejména odborných posouzení a osvědčení o provozuschopnosti.

⁷¹ Konkrétně loterií, binga, technické hry a živé hry.

⁷² Srov. Právní aspekty hazardních her, s. 102.

⁷³ Konkrétně Části šesté – Výkaznictví v hazardních hrách a Části sedmé – Ochrana a poskytování informací.

2.3.1 Základní ustanovení

Z hlediska věcné a místní působnosti zákon dopadá na provozování hazardní hry na území České republiky.⁷⁴ Provozováním se rozumí výkon činností spočívajících v uskutečňování hazardní hry se záměrem dosažení zisku.⁷⁵ Rajchl, Kramář a Malíř v této souvislosti upozorňují na rizikovost takové definice, potenciálně stavějící neziskové⁷⁶ uskutečňování hazardní hry mimo působnost herního zákona, stejně jako naopak možné zahrnutí osob činících dílčí části uskutečňování hazardní hry pod pojem provozování.⁷⁷

Hazardní hrou je dle herního zákona hra, sázka nebo los, do nichž sázející vloží sázku, jejíž návratnost se nezaručuje, a v nichž o výhře nebo prohře rozhoduje zcela nebo zčásti náhoda nebo neznámá okolnost.⁷⁸ Pro účely výkladu daného ustanovení je pak nutné definovat jeho jednotlivé pojmy.

Sama důvodová zpráva přiznává užití pojmu „sázka“ ve dvou odlišných významech, nejprve ve smyslu občanského zákoníku a následně podle herního zákona.⁷⁹ Použití sousloví hra, sázka a los navíc naráží již na skutečnost, že sázka je jediným občanským zákoníkem definovaným termínem, přičemž jakákoliv snaha definovat hru a los je doposud vedena výlučně v akademické rovině.⁸⁰ Lze přitom alespoň konstatovat, že tímto způsobem bylo předejito případné námitce náhodného provozovatele, že jím provozovaná hra není sázkou, hrou či losem;⁸¹ zároveň je možné pro jednu zavrhnout některé závěry,⁸² že by smluvní vztah vznikající mezi účastníkem hazardní hry a provozovatelem byl smlouvou *sui generis* podle herního, resp. loterního zákona, a nikoliv smlouvou o sázce, hře či losu, resp. sázce a hře dle v dané době účinných občanskoprávních předpisů, jejíž úprava je těmito převážně veřejnoprávními předpisy pouze modifikována.⁸³

⁷⁴ Viz § 2 odst. 1 herního zákona.

⁷⁵ Viz § 5 herního zákona, obsahující též demonstrativní výčet těchto činností.

⁷⁶ Rozuměje nikoliv za účelem zisku.

⁷⁷ Právní aspekty hazardních her, s. 102-111.

⁷⁸ Viz § 3 odst. 1 herního zákona.

⁷⁹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 3. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 122.

⁸⁰ K tomu lze odkázat prakticky na kteroukoliv odbornou literaturu, věnující se (i) soukromoprávní úpravě sázek, her a losu, kdy jedno „názorové spektrum“ vycházející z množství zdrojů stanovuje spíše, jaké rozdíly mezi těmito instituty nejsou, než kde leží tento rozdíl, zatímco druhé nekriticky přijímá odůvodnění důvodové zprávy, pozitivně vymezující jednotlivé pojmy, aniž by však dále analyzovalo důsledky.

⁸¹ Podle případného užití pouze jediného z těchto pojmů.

⁸² Srov. Právní aspekty hazardních her, s. 104, poznámka pod čarou č. 362.

⁸³ Dle pravidla *lex specialis derogat legi generali*.

Účastníkem hazardní hry je taková osoba, která se k účasti na hazardní hře provozované na území České republiky registrovala nebo zaplatila vklad.⁸⁴ Vkladem se rozumí jakékoliv plnění opravňující k účasti na hazardní hře, představované zejména jednou či více sázkami, nebo dalším plněním opravňujícím účastníka hazardní hry k účasti na ní.⁸⁵ Sázkou je ve smyslu herního zákona sázejícím dobrovolně určené nevratné plnění, které bude porovnáno s výsledkem hazardní hry.⁸⁶ Konečně sázejícím je pak účastník hazardní hry, který zaplatil sázku.⁸⁷ Již na první pohled je z těchto definic zřejmý problém tzv. definice kruhem. Pomineme-li pro tyto účely institut registrace,⁸⁸ je účastníkem osoba, která zaplatila vklad, kterým se rozumí především sázka, která je plněním určeným sázejícím, který je takovým účastníkem, který zaplatil sázku. Tyto vnitřní rozpory je tak nutné překlenout výkladem dle smyslu právní úpravy, kdy se fyzická osoba mj. zaplacením dobrovolně určeného nevratného plnění, které má být porovnáno s výsledkem hazardní hry stává sázejícím i účastníkem hazardní hry.

Náhoda, jakožto elementární předpoklad hazardní hry, je pojmem taktéž těžko definovatelným. Na rozdíl od loterního zákona zde prvek náhody, resp. neznámé okolnosti, explicitně může být i pouze částečný.⁸⁹ Vodítkem výkladu by v daném případě mohla být důvodová zpráva, která hry rozděluje v podstatě na čtyři kategorie z hlediska poměru tak, že pod hazardní hry v kontextu míry zastoupení náhody patří hry založené na náhodném procesu, hry založené na náhodném procesu ovlivněném znalostmi či dovednostmi, a hry založené na kombinaci náhody a znalosti či dovednosti, zatímco hazardní hrou nemají být v tomto smyslu čistě vědomostní a znalostní hry, u nichž se na jejich výsledku prvek náhody jakkoliv nepodílí.⁹⁰⁹¹ Premisu, že by jakákoliv hra obsahující prvek náhody měla být za splnění ostatních podmínek považována za hazardní hru, je však nutné jako absurdní odmítnout⁹² –

⁸⁴ Viz § 4 písm. a) herního zákona.

⁸⁵ Viz § 4 písm. c) herního zákona.

⁸⁶ Viz § 4 písm. d) herního zákona, a to včetně rozdílu mezi nabízenou cenou zboží nebo služby a jejich cenou obvyklou, nebo částky převyšující cenu za volání nebo odeslání textové nebo multimediální zprávy vyplývající ze smlouvy mezi účastníkem hazardní hry a poskytovatelem služeb elektronických komunikací.

⁸⁷ Viz § 4 písm. b) herního zákona.

⁸⁸ Jemuž se věnuji v jiné části této práce, včetně problémů s ním spojených.

⁸⁹ Srov. § 1 odst. 2 loterního zákona.

⁹⁰ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 3. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 122.

⁹¹ Ani posledně uvedenou kategorii přitom nelze bez dalšího vyložit, jelikož není zřejmé, zda důvodová zpráva čistě vědomostní a znalostní hry automaticky pokládá za hry bez prvku náhody, či úplná absence prvku náhody tvoří další podmínku, aby čistě znalostní a vědomostní hry nebyly hazardní hrou. I čistě vědomostní či znalostní hra totiž zpravidla bude obsahovat prvek náhody.

⁹² Náhoda byla a je předmětem nespočtu vědeckých oborů, filosofii počínaje a fyzikou konče, nehledě na četnou soudní judikaturu z různých odvětví veřejného i soukromého práva, kdy ani nepřichází v úvahu

bude tak zřejmě záviset na správním, resp. soudním výkladu, aby v případě pochybností posoudil veškeré okolnosti konkrétního případu, resp. konkrétní hry.

Herní zákon upravuje celkem osm základních druhů hazardních her. Jsou jimi loterie, kursová sázka, totalizátorová hra, bingo, technická hra, živá hra, tombola a turnaj malého rozsahu.⁹³ Oproti loternímu zákonu⁹⁴ přitom nelze provozovat hazardní hru, jejíž druh není přímo upraven herním zákonem.⁹⁵ Nové druhy hazardních her tak mohou být povoleny až na základě novelizace herního zákona;⁹⁶ současná charakteristika jednotlivých druhů však zavrhuje předpoklad, že nedojde-li ke zcela neočekávanému pokroku v hazardním hraní, budou případné nové hry zatím nadále podřaditelná pod jeden ze současných druhů.⁹⁷

Zvláštní kategorii pak tvoří tzv. internetová hra, která není vlastním druhem hazardní hry, nýbrž se jedná o jakoukoliv hazardní hru, provozovanou dálkovým přístupem prostřednictvím internetu.⁹⁸ Jak bylo uvedeno výše, původní úprava působnosti herního zákona ve vztahu k internetové hře, dopadající výlučně na hry alespoň částečně zaměřené nebo cílené i na osoby s bydlištěm v České republice,⁹⁹ se ukázala nedostatečnou zejména ve vztahu k možnosti takové hry blokovat.¹⁰⁰ Působnost tak byla rozšířena na internetové hry dostupné na území České republiky,¹⁰¹ a internetové hry, dostupné mimo území České republiky, pokud jsou současně na základě základního povolení dle herního zákona dostupné též na území České republiky.¹⁰²

Z působnosti herního zákona jsou pak výslovně vyjmuty smlouvy uzavřené na komoditní burze, regulovaném trhu, v mnohostranném obchodním systému, a další smlouvy, jejichž

všeobecná definice takového pojmu, nechce-li se stát k jednomu z možných myšlenkových směrů přímo přihlásit.

⁹³ Viz § 3 odst. 2 herního zákona.

⁹⁴ Srov. § 50 odst. 3 loterního zákona.

⁹⁵ Viz § 7 odst. 2 písm. a) herního zákona.

⁹⁶ Právní aspekty hazardních her, s. 115.

⁹⁷ Za téměř osm let účinnosti herního zákona přitom společenská poptávka nevyvolala nutnost stávající taxativní výčet hazardních her měnit.

⁹⁸ Viz § 2 odst. 2 věty první herního zákona.

⁹⁹ Viz § 2 odst. 2 herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023.

¹⁰⁰ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí. Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 529.

¹⁰¹ Bez ohledu na cílení či zaměření.

¹⁰² Viz § 2 odst. 2 herního zákona.

předmětem je investiční nástroj či pojištění;¹⁰³ tedy takové smluvní vztahy, které by v opačném případě mohly za určitých okolností naplňovat znaky hazardní hry.¹⁰⁴

2.3.2 Druhy hazardních her a podmínky jejich provozování

Každá z taxativně vyjmenovaných hazardních her obsahuje legální definici,¹⁰⁵ a bližší podmínky jejího provozu. Pro účely této práce je stěžejní úprava technických a živých her, neprovozovaných jako hra internetová.

Technickou hrou je hazardní hra provozovaná prostřednictvím technického zařízení přímo obsluhovaného sázejícím, kterou se rozumí zejména¹⁰⁶ hra válcová, elektromechanická ruleta a elektromechanické kostky.¹⁰⁷ Technickým zařízením je pak funkčně nedělitelné a programově řízení, mechanické, elektromechanické, elektronické či jiné podobné technické zařízení přímo obsluhované sázejícím, či zařízení, které tvoří spolu se serverem funkčně nedělitelný celek s předem určitelným počtem koncových zařízení přímo obsluhovaných sázejícím, kdy při odpojení od serveru není koncové zařízení funkční a nelze jej použít samostatně.

Z hlediska návaznosti právní úpravy hazardních her je technická hra v podstatě novým druhem hazardní hry, zastřešující některé do té doby značně roztržštěné druhy či konkrétní části druhů her.¹⁰⁸ Vycházejí z principu technologické neutrality na jednu stranu neomezují provozovatele ve volbě vhodného technického řešení, zatímco zahrnuje též předpokládané možnosti technologického vývoje, aniž by bylo pokaždé nutné na takový vývoj reagovat.¹⁰⁹

Vlastní účast na technické hře probíhá prostřednictvím herní pozice,¹¹⁰ která je součástí koncového zařízení,¹¹¹ představované přístupovým místem k technické hře, jehož prostřednictvím je technická hra ovládána.¹¹² Potřeba úpravy herní pozice jako vlastního

¹⁰³ Viz § 2 odst. 3 herního zákona.

¹⁰⁴ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 2. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 121-122.

¹⁰⁵ Či definice.

¹⁰⁶ Nikoliv výlučně.

¹⁰⁷ Viz § 42 odst. 1 herního zákona.

¹⁰⁸ Podle ust. § 2 a § 50 odst. 3 loterního zákona.

¹⁰⁹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 42. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 144.

¹¹⁰ Viz § 43 odst. 1 herního zákona.

¹¹¹ Jímž se v případě nedělitelné kombinace zařízení a serveru rozumí ta část technického zařízení, prostřednictvím které účastník hazardní hry ovládá, a která mu tuto hru zobrazuje, či v ostatních případech ve smyslu ust. § 42 odst. 6 herního zákona samotné technické zařízení.

¹¹² Viz § 43 odst. 2 herního zákona.

pojmu vyplývá ze skutečnosti, že koncové zařízení může disponovat více herními pozicemi současně;¹¹³ v opačném případě se však oba pojmy budou zpravidla překrývat.¹¹⁴ Samotná hra technické hry je definována jako ukončený proces, při kterém se po jednom spuštění vytváří náhodný proces výsledku hry a nejpozději před ukončením této hry se odečte z vkladu sázka na jednu hru.¹¹⁵

Živou hrou je hazardní hra, u níž sázející hrají u hracího stolu živé hry, aniž by byl předem určen počet sázejících a výše sázky do jedné hry, a to proti krupiérovi nebo jeden proti druhému, zejména pak ruleta, karetní hra, karetní turnaj či hra v kostky.¹¹⁶ Mezi znaky definující živou hru, a odlišující tuto hru od hazardních her ostatních, patří zejména svázanost živé hry s hracím stolem živé hry, možnost účasti více osob, hmotné žetony jako prostředek účasti na této hře, a to buďto žetony hodnotové,¹¹⁷ žetony hrací,¹¹⁸ či žetony turnajové,¹¹⁹ a konečně postava krupiéra.¹²⁰ Krupiérem je fyzická osoba provozovatelem pověřené k obsluze hracího stolu živé hry,¹²¹ kdy jeho role může být aktivní¹²² či doprovodná.¹²³

2.3.3 Povolovací řízení

Herní zákon z hlediska vzniku oprávnění k provozu hazardní hry uplatňuje režim volný, ohlašovací a povolovací.¹²⁴ Základním režimem pro většinu hazardních her je režim povolovací, kdy pouhému ohlášení podléhají tomboly s herní jistinou přesahující 200.000,- Kč, a turnaj malého rozsahu,¹²⁵ a zcela bez povolení či ohlášení lze provozovat pouze tombolu s herní jistinou do 200.000,- Kč.¹²⁶

¹¹³ Viz § 43 odst. 3 herního zákona.

¹¹⁴ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 42. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 144.

¹¹⁵ Viz § 50 odst. 1 herního zákona.

¹¹⁶ Viz § 57 odst. 1 herního zákona.

¹¹⁷ Tedy vy smyslu ust. § 60 odst. 1 herního zákona žetony s vyznačením jejich hodnoty a měny.

¹¹⁸ Tedy žetony svázané s konkrétním účastníkem a konkrétním stolem živé hry, vyměněné za žetony hodnotové, jak uvádí ust. § 60a odst. 1 herního zákona.

¹¹⁹ Používané výlučně pro účely karetního turnaje ve smyslu ust. § 60f herního zákona.

¹²⁰ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí, k § 57, k odstavci 1. Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 602.

¹²¹ Viz § 57 odst. 3 herního zákona.

¹²² V případě těch her, kde hráči hrají hazardní hru přímo proti krupiérovi.

¹²³ V případě, že účastníci hrají jeden proti druhému.

¹²⁴ Právní aspekty hazardních her, s. 133.

¹²⁵ Viz § 105 herního zákona.

¹²⁶ Viz § 61 odst. 4 ve spojení s ust. § 7 odst. 2 písm. b) herního zákona.

Pro účely provozování technické a živé hry, nejsou-li provozovány jako internetová hra, zákon stanovuje tří stupňový povolovací proces – podmínkou provozu je povolení úvodní, povolení základní a povolení k umístění herního prostoru. Jak bylo uvedeno výše v této práci, Velká novela rozšířila úpravu o institut úvodního povolení, a to na první pohled možná paradoxně za účelem zjednodušení celého procesu,¹²⁷ kdy do té doby bylo v důsledku nevhodného legislativního řešení nutné ověřovat veškeré podmínky pro udělení základního povolení prakticky při všech změnách základního povolení.¹²⁸

Úvodní povolení je předpokladem vydání povolení základního.¹²⁹ Předmětem řízení o udělení úvodního povolení je ověření základních podmínek, kladených na osobu provozovatele hazardní hry, jejíž provoz obecně povolení podléhá, bez ohledu na konkrétní druh této hazardní hry. Základním povolením se provozovatel opravňuje k provozu konkrétního druhu hazardní hry,¹³⁰ vymezeného v žádosti,¹³¹ a je podmínkou vydání povolení k umístění herního prostoru.¹³² V tomto řízení žadatel zejména osvědčuje předpoklady řádného provozu konkrétního druhu hazardní hry. Obsah základního povolení je konkrétní druh hazardní hry, podmínky jejího provozování a schválení herního plánu.¹³³ Základní povolení je vydáváno nejdéle na dobu 6 let. Povolením k umístění herního prostoru je provozovateli umožněno umístit herní prostor na konkrétním místě, a v tomto prostoru pak provozovat příslušnou hazardní hru.¹³⁴ Jednotlivé podmínky pro vydání těchto povolení musí být splněny po celou dobu trvání toho kterého povolení.¹³⁵

O všech druzích povolení dle herního zákona je rozhodováno ve vlastním správním řízení, a tato povolení mají ve smyslu ust. § 67 správního řádu povahu rozhodnutí. Žádost o základní povolení je dle herního zákona možné podat i před účinností povolení úvodního,¹³⁶ čímž má být zajištěna jednoduchá možnost podání obou žádostí současně.¹³⁷ Lze přitom namítat, že

¹²⁷ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí, k § 89. Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 651-652.

¹²⁸ Srov. Právní aspekty hazardních her, s. 148-149.

¹²⁹ Viz § 89 odst. 1 herního zákona.

¹³⁰ Viz § 100 odst. 1 herního zákona.

¹³¹ Viz § 101 odst. 1 herního zákona.

¹³² Viz § 104c odst. 1 písm. a) herního zákona.

¹³³ Viz § 100 odst. 3 herního zákona.

¹³⁴ Viz § 104b odst. 1 herního zákona.

¹³⁵ Viz § 89 odst. 4) herního zákona, a § 103 odst. 1, 3 písm. a § 104f odst. 1 a

¹³⁶ Viz § 99 herního zákona.

¹³⁷ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí, k § 99. Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 670.

žádost o vydání jakéhokoliv povolení lze již z principu podat i bez explicitního vyjádření kdykoliv; herní zákon navíc neupravuje žádný zvláštní postup příslušného řízení, kdy tak nadále platí povinnost správního orgánu rozhodnutí vydat bezodkladně,¹³⁸ a jelikož je úvodní povolení podmínkou vydání základního povolení, mohlo by ministerstvo žádosti o vydání základního povolení nevyhovět.¹³⁹ Kompetence k rozhodování ve vztahu k povolení je rozdělena mezi ministerstvo, kterému jsou svěřeny pravomoci v případě úvodního a základního povolení,¹⁴⁰ a obce, které rozhodují o povolení k umístění herního prostoru.¹⁴¹

¹³⁸ Viz § 71 odst. 1 správního řádu.

¹³⁹ Z hlediska principu dobré správy by samozřejmě mělo být přihlíženo k účelu citovaného ustanovení, kdy by lze předpokládat, že ministerstvo buďto vyčká rozhodnutí o povolení základním či řízení dle ust. § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přeruší.

¹⁴⁰ Viz § 114 písm. a), b) herního zákona.

¹⁴¹ Viz § 115 písm. a) herního zákona.

3. Právní opatření k omezení či zamezení rozšiřování hazardního hraní

Opatření směřující k omezení či zamezení rozšiřování hazardního hraní patří k jedněm z hlavních prostředků v boji proti negativním vlivům hazardních her. Jedná se zejména o ta opatření, jež zabraňují neomezenému šíření heren a kasin, a s ním spojeným nežádoucím jevům. V následujících podkapitolách se pokusím přiblížit některé z těch nejpodstatnějších institutů, jež nová právní úprava obsahuje, stejně tak jako poukázat na jejich problematická místa.

3.1 Opatření k omezení fyzické dostupnosti hazardních her

Fyzická dostupnost hazardních her představuje jeden z důležitých ukazatelů ovlivňujících hráče hazardních her. V rámci analýzy Problémové hráčství byla provedena rešerše sociologických výzkumů, jejímž výsledkem jsou závěry o pozitivních dopadech regulace fyzické dostupnosti hazardních her, ačkoliv pouze v přiměřené míře, kdy partikulární omezení stejně jako omezení přílišné nemusí přinést kýžený efekt.¹⁴²

Předkladatel návrhu herního zákona v důvodové zprávě vychází z premisy negativního vlivu nízké průměrné dostupnosti hazardních her, nikoliv jejich koncentrace.¹⁴³ Na základě této premisy pak zvažuje dvě varianty opatření ke snížení průměrné fyzické dostupnosti vybraných hazardních her,¹⁴⁴ a to ztížení fyzické dostupnosti pomocí kombinace některých dalších opatření a stanovení maximálního počtu technických zařízení.¹⁴⁵ Ačkoliv se tyto varianty vzájemně nepřekrývají, preferuje variantu kombinování dalších opatření vedoucích ve svém součtu k omezení fyzické dostupnosti hazardních her,¹⁴⁶ ke které následně přistoupil i zákonodárce.

Za nejpodstatnější vzhledem k reálné možnosti ovlivnit průměrnou fyzickou dostupnost vybraných hazardních her přitom považují následující čtyři regulativy.

¹⁴² WINKLER, P., BEJDOVÁ, M., CSÉMY, L., WEISSOVÁ, A., *Problémové hráčství: společenské náklady na hazardní hraní v České republice*, s. 68-70.

¹⁴³ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 67. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 155-156.

¹⁴⁴ Tj. hazardních her provozovaných v herních prostorách.

¹⁴⁵ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.4.1. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 74.

¹⁴⁶ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, kapitola 4. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 117.

3.1.1 Provozovatel

Herní zákon v ustanovení § 6 stanovuje, které subjekty mohou být provozovatelem hazardní hry. Rozděluje pak tři základní režimy obligatorních podmínek pro osobou provozovatele hazardních her a to zejména s ohledem na odlišnou společenskou nebezpečnost jednotlivých druhů hazardních her.¹⁴⁷ Z důvodu specifčnosti tématu této práce, zaměřeného zejména na technickou a živou hru, se dále věnuji především podmínkám pro provoz hazardních her s výjimkou tomboly a turnaje malého rozsahu.¹⁴⁸

Provozovatelem hazardních her může být, stejně jako v právní úpravě předchozí,¹⁴⁹ i Česká republika.¹⁵⁰ Toto ustanovení však vyvolává několik otázek, které nebyly uspokojivě zodpovězeny ani za dobu účinnosti loterního zákona.¹⁵¹

Stejně jako v případě loterního zákona může být provozovatelem hazardní hry pouze právnická osoba. Na rozdíl od zákona loterního již požadavkem není specifická právní forma právnické osoby.¹⁵² Spíše než na formu tak herní zákon klade požadavky na strukturu právnické osoby tak, aby byl přístup na trh s hazardními hrami v České republice umožněn pouze transparentním právnickým osobám.¹⁵³ Za tímto účelem stanovuje několik požadavků, jakými jsou organizační struktura s řádným, průhledným a uceleným vymezením působností a rozhodovacích pravomocí, zřízení kontrolního orgánu či průhledná vlastnická struktura.¹⁵⁴

Provozovatelem hazardní hry může být nově¹⁵⁵ právnická osoba se sídlem v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru.¹⁵⁶ Předně tato skutečnost znamená otevření českého trhu novým provozovatelům hazardních her ze zahraničí. Současně se jedná o plnou harmonizaci tohoto požadavku s primárním právem EU, zejména ve vztahu k volnému

¹⁴⁷ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 126.

¹⁴⁸ Současně však považuji za vhodné upozornit na skutečnost, že pravděpodobně v důsledku přehlédnutí Velká novela fakticky znemožnila provozování tomboly s herní jistinou nad 200.000,- Kč jiným osobám, než těm splňujícím podmínky pro provozování ostatních hazardních her.

¹⁴⁹ Srov. § 4 odst. 6 písm. a) loterního zákona.

¹⁵⁰ Viz § 6 odst. 1 písm. b) herního zákona.

¹⁵¹ Právní aspekty hazardních her, s. 137-138.

¹⁵² Srov. § 4 odst. 6 písm. b), odst. 7 – 9 loterního zákona.

¹⁵³ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 126..

¹⁵⁴ Viz § 6 odst. 1 písm. b) bod 2., 3. a 7. herního zákona.

¹⁵⁵ Srov. § 4 odst. 4 loterního zákona.

¹⁵⁶ Viz § 6 odst. 1 písm. b) bod 1. herního zákona.

pohybu služeb a kapitálu.¹⁵⁷ Hazardní hry pod služby přitom subsumoval SDEU již v roce 2003.¹⁵⁸ Jakkoliv je svoboda volného pohybu služeb a kapitálu omezitelná, zejména pak z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví,¹⁵⁹ a v jistých případech tak může mít i diskriminační charakter, dle SDEU musí být toto omezení proporcionální; musí tedy být způsobilé zaručit uskutečnění daných cílů a nesmí jít nad rámec nezbytných opatření pro dosažení těchto cílů.¹⁶⁰ Sotva přitom bylo možné říci, že by kompletní omezení zahraničních poskytovatelů, včetně úplného omezení zahraniční majetkové účasti, v loterním zákoně¹⁶¹ bylo řádně odůvodněno legitimními cíli a prostředky k tomu zvolené by byly danému cíli přiměřené.¹⁶² Tímto způsobem hrozilo České republice ukládání vysokých pokut, na což rovněž upozorňovala Evropská komise.¹⁶³

Podstatným je pak požadavek na finanční zajištění provozovatele. Dle původní úpravy herního zákona byla podmínkou minimální výše vlastního kapitálu právnické osoby částka ve výši 2.000.000 €, kdy se současně muselo jednat o zdroje s průhledným a nezávadným původem.¹⁶⁴ Důvodová zpráva přikládá tomuto požadavku hned dva významy, kterými jsou finanční stabilita provozovatele, a současně vytváření síta potenciálních provozovatelů, kdy tato podmínka jistě nebude dosažitelná pro každého.¹⁶⁵ V rámci Velké novely pak byl zaveden institut finanční stability.¹⁶⁶ Za finančně stabilního je tak považován takový provozovatel, jehož vlastní kapitál snížený o nesplacenou část emisního kursu a o nesplacené příplatky mimo základní kapitál¹⁶⁷ činí nejméně 50.000.000,- Kč, a v případě, že je jeho výsledek hospodaření běžného účetního období a výsledek hospodaření minulých let záporný, překračuje očištěný vlastní kapitál též výši dluhů, a zároveň, jehož aktiva snížená o kauci podle herního zákona, dlouhodobé pohledávky a dlouhodobý finanční majetek činí též

¹⁵⁷ Čl. 56 a čl. 63 SFEU.

¹⁵⁸ Viz rozsudek SDEU ze dne 06.11.2013, trestní řízení proti Piergiorgio Gambelli a dalším, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Tribunale di Ascoli Piceno – Itálie, věc C-243/01.

¹⁵⁹ Srov. čl. 52 odst. 1 SFEU.

¹⁶⁰ Viz rozsudek SDEU (velkého senátu) ze dne 08.09.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International Ltd proti Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, věc C-42/07.

¹⁶¹ Srov. § 4 odst. 4 věta druhá loterního zákona.

¹⁶² Srov. rozsudek SDEU ze dne 09.09.2010, trestní řízení proti Ernst Engelmann, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Landesgericht Linz – Rakousko, věc C-64/08.

¹⁶³ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 1.2. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 54-55.

¹⁶⁴ Viz § 6 odst. 1 písm. b) bod 4 a 5 herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023.

¹⁶⁵ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 125.

¹⁶⁶ Viz § 6 odst. 1 písm. b) bodu 4. herního zákona.

¹⁶⁷ Dále jen „očištěný vlastník kapitál“.

minimálně 50.000.000,- Kč.¹⁶⁸ Nové vymezení ekonomických podmínek, které lépe odpovídá účetní terminologii, je pak posíleno povinností provozovatele mít účetní závěrku ověřenou auditorem dle zákona o auditorech,¹⁶⁹ čímž má být zajištěno, že účetní závěrka odráží skutečný ekonomický stav provozovatele. Požadavek na průhlednost a nezávadnost původu zdrojů pak zůstal zachován.¹⁷⁰

Úpravu dalších požadavků na osobu provozovatele nalezneme v části páté herního zákona, tedy v části upravující povolovací řízení, v podobě podmínek pro vydání úvodního a základního povolení.

V případě úvodního povolení jsou jimi zejména požadavky na složení kauce, bezdlužnost a bezúhonnost.¹⁷¹ Výše kauce byla původně odstupňována dle povahy, tj. i míry negativních dopadů jednotlivých druhů hazardních her,¹⁷² a skládána ve vztahu ke každému druhu hazardní hry, provozované jedním provozovatelem, či v případě technické a živé hry¹⁷³ pak za každou hernu či kasino jednoho provozovatele.¹⁷⁴ Nově byly zřízeny kauční skupiny, do nichž jsou jednotliví provozovatelé zařazováni podle poslední známé daně k poslednímu zdaňovacímu období daně z hazardních her bezprostředně následujícího po zdaňovacím období daně z hazardních her, ve kterém tato daň vznikla.¹⁷⁵ Rovněž došlo k odstranění duality skládání kauce pro různé druhy hazardních her,¹⁷⁶ a složení kauce je tak již obecnou podmínkou pro vydání úvodního povolení. Bezdlužnost a bezúhonnost je pak herním zákonem požadována u osob působících ve statutárním a kontrolním orgánu právnické osoby,¹⁷⁷ skutečném majiteli, jakož i po potenciálním prokuristovi.¹⁷⁸ Bezúhonnou pro tyto účely musí být rovněž samotná právnická osoba. Poslední podmínka pro vydání úvodního povolení je pak negativně vyjádřena v ust. § 89 odst. 2 písm. e) herního zákona, dle kterého provozovatel v době vydání úvodního povolení, v posledních 3 letech přede dnem vydání tohoto povolení a po dobu trvání právních účinků tohoto povolení nesmí být v likvidaci ani

¹⁶⁸ Viz § 6 odst. 4 herního zákona.

¹⁶⁹ Viz § 6 odst. 1 písm. b) bodu 5. herního zákona.

¹⁷⁰ Viz § 6 odst. 1 písm. b) bodu 6. herního zákona.

¹⁷¹ Viz § 89 odst. 2 písm. b), c), d) herního zákona.

¹⁷² Viz § 89 odst. 5 a § 100 odst. 4 herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023.

¹⁷³ A binga.

¹⁷⁴ Viz § 89 odst. 1 a § 100 odst. 4 herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023.

¹⁷⁵ Viz § 95 herního zákona.

¹⁷⁶ Kdy dle původního znění herního zákona byla pro účely binga a technických a živých her kauce podmínkou až pro povolení k umístění herního prostoru.

¹⁷⁷ A v případě je-li členem statutárního či kontrolního orgánu právnické osoby osoba právnická, pak i po fyzické osobě zastupující tuto právnickou osobu v orgánu právnické osoby žádající.

¹⁷⁸ Viz § 89 odst. 3 herního zákona.

vůči němu nesmí být pravomocně zjištěn úpadek. Jelikož původní znění dané podmínky vyvolávalo otázky, zda se jedná o podmínku hmotněprávní či procesní,¹⁷⁹ byla v daném případě novelizace vhodná.

Dalšími požadavky na osobu provozovatele ve vztahu k povolení základnímu jsou věcné, personální a organizační předpoklady potřebné pro výkon činnosti v rozsahu, v jakém hodlá provozovat hazardní hry, stejně jako zajištění řádného technického vybavení.¹⁸⁰ Důvodová zpráva odůvodňuje tento požadavek zejména specifíkem provozování hazardních her jako podnikatelské činnosti a s tím spojenou řadou negativních dopadů.¹⁸¹ Potenciální provozovatel je tak povinen prokázat patřičnou odbornost, která je pro tento typ podnikání nezbytná, což dává ministerstvu jistý prostor ke správnému uvážení. Konečně pak ministerstvo nevydá základní povolení takovému žadateli, u něhož v posledních 3 letech přede dnem podání žádosti o základní povolení došlo ke zrušení základního povolení pro daný druh hazardní hry pro opakované či závažné porušení jeho povinností.¹⁸²

3.1.2 Herní prostor

Herní zákon zavádí nový institut v podobě herního prostoru, tedy specializované provozovny některých hazardních her, kterou se rozumí kasino či herna.¹⁸³ Herní zákon tak reaguje na několik podnětů, pro které byla právní úprava daná loterním zákonem značně zmatečná a nedostačující. Instituty hery a kasina jsou přitom důležité z hlediska možnosti provozu jednotlivých druhů hazardních her, kdy na rozdíl od ostatních hazardních her lze technickou hru provozovat pouze v herně a kasinu,¹⁸⁴ a bingo a živou hru pouze v kasinu.¹⁸⁵

Zatímco hery a kasina byly pojmy známými i loternímu zákonu, jejich definice byla značně nepřehledná a loterní zákon tak s těmito pojmy operoval poněkud nesystematicky.¹⁸⁶

Dle loterního zákona bylo možné provozovat výherní hrací přístroje ve třech typech provozoven, a to v kasinech, hernách a pohostinských zařízeních a dalších místech podle

¹⁷⁹ Srov. § 87 odst. 1 písm. c) herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023.

¹⁸⁰ Viz § 100 odst. 2 písm. c), d) herního zákona.

¹⁸¹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 126.

¹⁸² Viz § 100 odst. 2 písm. e) herního zákona *a contrario*.

¹⁸³ Viz § 65 odst. 1 herního zákona.

¹⁸⁴ Viz § 42 odst. 2 herního zákona.

¹⁸⁵ Viz § 39 odst. 2 a § 58 odst. 1 ve spojení s § 67 odst. 4 a § 68 odst. 3 herního zákona.

¹⁸⁶ Právní aspekty hazardních her, s. 153.

zvláštního provozního režimu.¹⁸⁷ Právě třetí možnost provozu byla značně problematická z hlediska kontroly těchto provozoven a dopadů na ohrožené skupiny osob.¹⁸⁸ Umístění výherních hracích přístrojů do pohostinských zařízení nutně vedlo k relativizaci premisy o společenské nebezpečnosti hazardního hraní.¹⁸⁹ Současně s tím docházelo z důvodu nedostatečné možnosti kontroly těchto provozoven a jejich primárnímu účelu, kterým je zejména konzumace alkoholu, k hazardnímu hraní osob, které by měly být z účasti na hazardní hře vyloučeny či nejsou plně schopni vnímat následky svých rozhodnutí. Vzhledem k vysoké komorbiditě problémového hraní a alkoholismu,¹⁹⁰ si od nové úpravy obsažené v herním zákoně slibuje snížení počtu nových hráčů, začínajících hru pod vlivem alkoholu, i předkladatel herního zákona.¹⁹¹

Herní zákon definuje hernu a kasino jako samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je jako hlavní činnost provozována v případě herny hra technická a v případě kasina hra živá.¹⁹²

Samostatný, stavebně oddělený prostor herní zákon nijak blíže nespecifikuje; jeho bližší vymezení přitom nelze nalézt ani v jiném zákonném či podzákonném předpisu.¹⁹³ Výkladové problémy se tak pokusilo zmírnit alespoň Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí, dle kterých je tento pojem nutno chápat jako stavebně oddělený prostor, do kterého lze vstoupit vlastním vchodem z ulice či veřejně přístupné části budovy. Samostatnost je pak zapotřebí vykládat jako nezávislost tohoto stavebně odděleného prostoru od jiné činnosti.¹⁹⁴ Na základě tohoto výkladu pak GŘC dochází k závěru, že je obecně přípustné, aby z herního prostoru bylo možné jednostranně projít do kupříkladu pohostinského zařízení, opačně je takový přístup ale zakázán.¹⁹⁵ Výše uvedený výklad byl zakomponován Velkou novelou do herního zákona jako odstavce 3 a 4 ustanovení § 66, podle kterých vstup do herního prostoru musí být vždy buďto samostatný vstupem zvenčí do budovy, v níž se herní prostor nachází,

¹⁸⁷ Viz § 17 odst. 8 loterního zákona.

¹⁸⁸ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 77-78.

¹⁸⁹ Tamtéž, s. 77.

¹⁹⁰ MRAVČÍK, V., ČERNÝ, J., LEŠTINOVÁ, Z. et al., *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*, s. 122.

¹⁹¹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 78..

¹⁹² Viz § 67 odst. 1 a § 68 odst. 1 herního zákona.

¹⁹³ Ostatně problematika stavebně odděleného prostoru byla dlouhodobě řešena i v souvislosti s přijetím zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (tzv. protikuřácký zákon).

¹⁹⁴ Viz Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků č. 5.1*. Praha, 2022, s. 32-34.

¹⁹⁵ Viz GŘC, *Stanovisko k problematice samostatnosti a stavební oddělenosti herního prostoru definovaného v zákoně o hazardních hrách* ze dne 30.08.2018, zn. 42092/2018- 900000-302.

nebo z veřejně přístupné vnitřní části budovy, nejedná-li se o provozovnu podle živnostenského zákona nebo jiný obdobný či jiný herní prostor – není tak možné vstup do herního prostoru umístit například do restaurace či obchodu, přičemž jedinou výjimkou je hromadné ubytovací zařízení.¹⁹⁶

Problematickým se jeví rovněž pojem hlavní činnost, se kterým zákon definici herních prostorů spojuje. Jak v případě herny, tak v případě kasina přitom absolutně není zřejmé, jakým způsobem lze prokazovat plnění této podmínky, resp. jakým způsobem může být prokázán opak. Ministerstvo pojí hlavní činnost zejména s dalšími požadavky herního zákona, které ovšem tvoří samotnou podstatu herny a kasina.¹⁹⁷ Současně připomíná, že tento termín nemůže souviset s příjmy provozovatele v porovnání příjmů z jednotlivého typu činností, když nelze vinit provozovatele za typ činnosti, pro kterou jeho zákazníci danou provozovnu navštěvují.¹⁹⁸ Nabízí se tak otázka, jakou všechnu podnikatelskou činnost lze v herním prostoru provozovat tak, aby byla příslušná hazardní hra nadále onou hlavní činností provozovatele. Není-li totiž provozovateli herního prostoru zakázáno například prodávání alkoholických nápojů, může tato činnost fakticky tvořit převážnou část jeho příjmů, přičemž naplňuje-li podmínky stanovené dále pro herní prostor, znamená to ve smyslu již uvedeného názoru ministerstva, že jeho hlavní činností v herním prostoru je nadále provozování příslušné hazardní hry. V kontextu těchto pochyb se tak požadavek na to, aby určitá hazardní hra tvořila hlavní činnost provozovatele, jeví ve vztahu k dalším podmínkám pro herní prostory jako redundantní.

V herně lze provozovat pouze technickou hru¹⁹⁹, a to v minimálním počtu 15 povolených pozic technické hry, provozovaných po celou provozní dobu herny.²⁰⁰ Existují přitom tři možné výklady prvně citovaného ustanovení. Prvním je, že v herně lze pouze provozovat technickou hru a provoz jakékoliv jiné podnikatelské činnosti není povolen, přičemž tento výklad lze s ohledem na povahu provozu jednoduše vyvrátit argument *ad absurdum*. Druhým možným výkladem je, že v herně lze z taxativního výčtu hazardních her provozovat pouze technickou hru a dále jinou podnikatelskou činnost přímo související s hlavní činností, kterou je technická hra, tzn. například prodej občerstvení. Tento výklad ovšem naráží na mantinel

¹⁹⁶ Zpravidla hotel.

¹⁹⁷ Viz GŘC, *Odpověď na žádost o právní výklad k § 68 zákona o hazardních hrách* ze dne 11.09.2018, č. j. MF-18437/2018/3401-2.

¹⁹⁸ Viz Doplnění stanoviska k pojmu „hlavní činnost“ v § 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách ze dne 16.11.2018, č. j. MF-18437/2018/3401-5.

¹⁹⁹ Viz § 67 odst. 4 herního zákona.

²⁰⁰ Viz § 67 odst. 5, 6 herního zákona.

výkladu pojmu související činnost.²⁰¹ Třetím možným výkladem je, že z výčtu hazardních her lze v herně provozovat pouze hru technickou, přičemž v ostatní podnikatelské aktivitě mimo rámec hazardních her není provozovatel herního prostoru nijak omezen.

V kasinu lze provozovat živou hru samostatně nebo společně s bingem a/či technickou hrou.²⁰² Podobně jako v případě heren zákon stanovuje, že v kasinu musí být po celou provozní dobu kasina umožněna hra nejméně u 3 započítatelných hracích stolů²⁰³ živé hry.²⁰⁴ Původní právní úprava provozu živé hry dle herního zákona, která stanovovala toliko, že v kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina,²⁰⁵ znamenala snahu provozovatelů toto omezení obcházet, ať již například výkladem, že citovaná povinnost neznamena simultánní provoz 3 stolů živé hry, 3 stoly živé hry neimplikují povinnost zajištění tří krupiérů, či že zákon nezakazuje hru u stolu živé hry podmínit dalšími předpoklady, jako třeba minimálním počtem hráčů. Z uvedených důvodů se tak stala též předmětem řady soudních rozhodnutí,²⁰⁶ které však zpravidla tyto alternativní výklady odmítaly. Velkou novelou tak mimo jiné byly zpřesněny již účinné požadavky, čímž došlo k eliminaci doposud uplatňovaných výkladových nejasností, a současně tím byla posílena právní jistota provozovatelů hazardních her. Ačkoliv byl totiž postup provozovatelů většinou posuzován jednáním *in fraudem legis*, nelze vyloučit, že alespoň pro některé provozovatele²⁰⁷ byla norma pouze nesrozumitelná. Z obdobného důvodu pak došlo i ke specifikaci úkolů krupiéra za účelem transparentnosti provozu živé hry,²⁰⁸ a zajištění tzv. otevření hracího stolu i za předpokladu, že by na takovém stolu měl hrát jediný účastník.²⁰⁹

Pokud provozovatel kasina chce současně s živou hrou provozovat hru technickou, musí dodržet poměr počtu povolených herních pozic technické hry vůči započítatelným hracím stolům živé hry. Podle ust. § 68b odst. 1 herního zákona tak lze v kasinu, ve kterém je

²⁰¹ Bylo by tak provozovateli herny umožněno mít kromě 15 povolených pozic technické hry i 15 kulečnickových stolů?

²⁰² Viz § 68 odst. 3 herního zákona.

²⁰³ Započítatelným hracím stolem živé hry se pro účely provozování živé hry rozumí dle ust. § 68a odst. 5 písm. a) herního zákona hrací stůl živé hry, který je v souladu s povolením k umístění herního prostoru určen k provozování po celou provozní dobu kasina a který se nenachází ve studiu.

²⁰⁴ Viz § 68a odst. 1 herního zákona.

²⁰⁵ Viz § 68 odst. 4 herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023.

²⁰⁶ Lze uvést například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.09.2022, č. j. 14 Af 5/2022-33, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27.07.2023, č. j. 59 Af 12/2021-70, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01.02.2023, č. j. 7 As 291/2022-240.

²⁰⁷ Nejednalo-li se například o provozovatele kasin, kde živou hru představovala tři kola štěstí, k jejichž obsluze byl určen jeden krupiér.

²⁰⁸ Viz § 11 odst. 1-3 vyhlášky č. 466/2023 Sb.

²⁰⁹ Viz § 11 odst. 4 vyhlášky č. 466/2023 Sb.

provozována technická hra, provozovat právě 30 povolených herních pozic technické hry, pokud jsou v kasinu provozovány alespoň 3 započitatelné hrací stoly živé hry; nejméně 30 a nejvíce desetinásobek počtu započitatelných hracích stolů živé hry povolených herních pozic technické hry, pokud jsou v kasinu provozovány nejméně 4 a nejvíce 9 započitatelných hracích stolů živé hry; a nejméně 30 povolených herních pozic technické hry, pokud je v kasinu provozováno nejméně 10 započitatelných hracích stolů živé hry. Ačkoliv i současnou úpravu považují z hlediska srozumitelnosti za poněkud nepřehlednou,²¹⁰ potvrdil tímto způsobem zákonodárce vůli, kterou se neobratně snažil vyjádřit již v úpravě původní.

Uvedený požadavek se pak poměrně kříží právě s požadavkem na hlavní činnost v podobě živé hry. Nabízí se totiž otázka, zda vůbec lze říci, že hlavní činností provozovatele kasina, ve kterém jsou provozovány tři započitatelné stoly živé hry a 30 povolených herních pozic technické hry, je živá hra. Tato úměra ve spojení s minimálním počtem stolů živé hry po celou dobu provozní doby je odůvodněna zejména dřívější existencí tzv. kvazikasin, využívajících výhod²¹¹ kasina, ačkoliv se materiálně vzato jednalo o herny.²¹² Jakkoliv se ale na první pohled může zdát stanovení minimálního počtu povolených herních pozic technické hry, resp. započitatelných stolů živé hry, paradoxním ve vztahu k cíli herního zákona, kterým je mimo jiné snižování společenských nákladů na hazardní hraní,²¹³ jedná se o poměrně účinný nástroj k omezení fyzické dostupnosti hry. Provoz v tomto režimu totiž nabízí místo pro omezený počet potenciálních provozovatelů, pro které může být provoz těchto hazardních her výhodný, a zcela jistě tak může vést i k omezení celkové nabídky těchto druhů hazardních her na českém trhu.²¹⁴ Zákonodárce se přitom odkazuje na závěry odborných studií, dle kterých je koncentrace hazardních her v jednom místě ve své podstatě neškodná, nýbrž je to právě fyzická dostupnost, která je zde negativně vlivným faktorem.²¹⁵

Herní prostory musí být viditelně označeny názvem, který obsahuje jejich povahu. Herny tak musí být označeny slovem „herna“ a kasina slovem „kasino“.²¹⁶ Dle ministerstva,²¹⁷ stejně

²¹⁰ Kdy se podmínky dle písm. a) a písm. b) citovaného ustanovení z větší části zbytečně překrývají.

²¹¹ Loterní zákon stejně jako zákon herní rozlišoval mezi kasiny a hernami ve vztahu k zákonným limitům na hru.

²¹² Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 68. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 156.

²¹³ Srov. Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.4.1. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 74.

²¹⁴ Právní aspekty hazardních her, s. 152.

²¹⁵ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 68. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 156.

²¹⁶ Viz § 67 odst. 2 a § 68 odst. 2 herního zákona.

²¹⁷ Viz Ministerstvo financí, *Stanovisko odboru 34 – Státní dozor nad hazardními hrami k označení kasina* ze dne 16.11.2017, č. j. MF-30513/2016/3402-22.

jako dle GŘC,²¹⁸ přitom postačuje, je-li kasino označeno slovem, jež je v České republice pro kasina běžně používané, tedy např. „casino“. Dle důvodové zprávy je požadavek na toto označení odůvodněn mimo jiné odlišením jednotlivých herních prostor.²¹⁹ Ačkoliv pak ministerstvo tuto myšlenku dále rozvíjí tak, že daná ustanovení mají sloužit k tomu, aby provozovatelé nezaměňovali jednotlivé druhy herních prostor,²²⁰ herní zákon přímo nezakazuje užití slova „herna“ v názvu kasina a naopak. Nazve-li provozovatel herny svou provozovnu například „herna kasino bar“, naplňuje toto označení požadavek herního zákona. Na druhou stranu lze argumentovat tím, že takové jednání provozovatele by bylo zjevně *in fraudem legis*, kdy ačkoliv v souladu se zněním zákona narušuje cíle právní úpravy.

Zákon zakazuje provoz heren mezi 3:00 hod a 10:00 hod²²¹, čímž vytváří jakousi dichotomii společenské nebezpečnosti jednotlivých typů herního prostoru. Dle důvodové zprávy je toto omezení odůvodněno snahou zabránit hráčům pokračovat v hraní v době, kdy jsou jejich rozhodovací schopnosti zásadně ovlivňovány únavou a vlivem návykových látek. Zároveň má být důvodem omezení negativního účinku v podobě rušení nočního klidu.²²² Toto omezení i přes uvedené vysvětlení považuji za poněkud neodůvodněné, právě s ohledem na neexistenci obdobné úpravy v případě kasin. Není totiž jasné, z jakého důvodu se zákonodárce domnívá, že hraní hazardních her v ranních hodinách je nebezpečné pro patologické hráče v hernách a nikoliv i v kasinech.

Povolení k umístění herního prostoru dle herního zákona je v přenesené působnosti svěřeno obcím, resp. jejich obecním úřadům, v jejichž územním obvodu se příslušný herní prostor má nacházet.²²³ V případě splnění podmínek daných herním zákonem je na vydání povolení k umístění herního prostoru právní nárok,²²⁴ a není zde ponechán fakticky žádný prostor pro správní uvážení obecního úřadu.²²⁵ Velkou novelou pak byly napraveny zásadnější nedostatky právní úpravy povolení k umístění herního prostoru, kdy původní znění herního zákona například stanovovalo, že žadatelem o umístění herního prostoru může být

²¹⁸ Viz GŘC, *Stanovisko k ustanovení § 66 odst. 2 a § 68 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů*, ze dne 24.11.2017, zn. 72613/2017/900000-331.1.

²¹⁹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 67 a § 68. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 155 a 156.

²²⁰ Viz Ministerstvo financí, *Stanovisko odboru 34 – Státní dozor nad hazardními hrami k označení kasina* ze dne 16.11.2017, č. j. MF-30513/2016/3402-22.

²²¹ Viz § 67 odst. 3 herního zákona.

²²² Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 67. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 156.

²²³ Viz § 104b odst. 2 herního zákona.

²²⁴ Srov. § 104c odst. 1 herního zákona: „Obecní úřad vydá povolení...“

²²⁵ Právní aspekty hazardních her, s. 158.

pouze osoba disponující základním povolením,²²⁶ což by jak upozorňovali Rajchl, Kramář a Malír mohlo vést k závěru, že by se na řízení o povolení k umístění herního prostoru na základě žádosti osoby nemající základní povolení neaplikovala ustanovení správního řádu, což jistě nebylo záměrem citovaného ustanovení,²²⁷ nebo neumožňoval obecnímu úřadu nevydat povolení k umístění hernímu prostoru, který je prostorem obecně vyloučeným ve smyslu ust. § 13 herního zákona.²²⁸ V tomto kontextu však považuji za vhodné zmínit, že do dnešního dne mohou být v prostorách sloužících orgánům veřejné moci nelogicky²²⁹ provozovány veškeré hazardní hry s výjimkou kursově sázky a totalizátorové hry.²³⁰

Povolení k umístění herního prostoru se vydává na dobu trvání právních účinků povolení základního ve vztahu ke konkrétnímu druhu hazardní hry, nemůže být však vydáno na dobu delší než 3 let.²³¹ Dle důvodové zprávy by měl být obecní úřad oprávněn povolení k umístění herního prostoru vydávat na jakoukoliv dobu jím zvolenou, omezenou pouze danou maximální lhůtou, přičemž toto opatření má umožňovat obcím reagovat na případné negativní jevy spojené s provozem hazardních her.²³² Tato pravomoc obecního úřadu však z citovaného ustanovení herního zákona nevyplývá. Naopak, stanovuje-li zákon, že se povolení k umístění herního prostoru vydává na dobu trvání právních účinků základního povolení, znamená to, že obecní úřad není oprávněn zvolit jakoukoliv dobu do 3 let.

3.1.3 Obecně závazné vyhlášky obcí

Obce jsou oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky v oblasti hazardních her dle ustanovení § 12 odst. 1 herního zákona, a to na základě jiného zákona, kterým je zákon o obcích. Dle zákona o obcích jsou obce oprávněny ukládat v samostatné působnosti povinnost i obecně závaznou vyhláškou mimo jiné v případě, stanoví-li tak zvláštní zákon.²³³

Herní zákon ovšem v citovaném zmocňovacím ustanovení odkazuje poznámkou pod čarou poněkud nesprávně na ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, resp. ustanovení § 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,²³⁴ podle kterého jsou obce

²²⁶ Viz § 97 odst. 3 herního zákona, ve znění účinném před 31.12.2023.

²²⁷ Právní aspekty hazardních her, s. 157.

²²⁸ Srov. § 98 herního zákona, ve znění účinném před 31.12.2023

²²⁹ V důsledku nešťastně formulovaného pozměňovacího návrhu.

²³⁰ Viz ust. § 13 odst. 1, odst. 2 herního zákona *a contrario*.

²³¹ Viz § 104c odst. 3 herního zákona.

²³² Viz Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 98. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 171.

²³³ Viz § 10 písm. d) zákona o obcích.

²³⁴ Viz poznámka pod čarou č. 1 herního zákona.

oprávněny obecně závazné vyhlášky vydávat k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Tento odkaz je nešťastný hned ze tří důvodů, a to proto, že účel ustanovení § 12 odst. 1 herního zákona je jiný než účel ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, poznámky pod čarou v zákoně nemají normativní charakter, a regulace obecně závaznou vyhláškou pro zabezpečení věci veřejného pořádku by musela sledovat jiné cíle, než herní zákon.²³⁵ Ustanovení § 12 odst. 1 herního zákona by tak mělo být vykládáno jako zmocňovacího ustanovení ve smyslu ustanovení § 10 písm. d) zákona o obcích.²³⁶

Zákon obcím umožňuje regulovat provozování taxativního výčtu hazardních her, a to s poukazem na jejich odlišnou společenskou nebezpečnost od hazardních her ostatních a charakter těchto her, kdy se zpravidla nejedná o hry provozované jedním provozovatelem v celostátním měřítku.²³⁷ Spojka „nebo“ mezi jednotlivými vyčtenými druhy hazardních her napovídá, že je pouze v gesci obcí rozhodnout, na které z těchto hazardních her bude obecně závazná vyhláška dopadat a na které nikoliv.

Obce jsou oprávněny vybírat z několika alternativních variant regulace hazardních her na jejich území. Provozování příslušných hazardních her mohou na svém území zcela zakázat či naopak nijak neomezovat.²³⁸ Zatímco důvodová zpráva odkazuje na princip proporcionality a nutnost odůvodnění v případě absolutního zákazu provozování hazardních her,²³⁹ Rajchl, Kramář a Malíř,²⁴⁰ stejně jako Fialová,²⁴¹ se naopak domnívají, že tento požadavek na postup obce ze zákona nevyplývá. Důvodová zpráva se totiž ve svých úvahách opírá o premisu, že „zákon nevylučuje možnost obce zakázat provozování některých hazardních her na celém území“, ačkoliv je tomu přesně naopak, kdy herní zákon tuto možnost výslovně bez dalšího připouští. Nelze tak souhlasit s předkladatelem návrhu zákona, že „možnost obcí uložit absolutní zákaz provozování hazardních her neznamena rezignaci na princip proporcionality“, kdy výslovné zmocnění v zákoně přímo značí presumpci proporcionality absolutního zákazu, aniž by tato alternativa regulace musela být zvlášť zdůvodněna.

²³⁵ Viz FIALOVÁ, Barbora. *Obecně závazné vyhlášky obcí v oblasti hazardních her*. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2018, s. 50-52.

²³⁶ Právní aspekty hazardních her, s. 166.

²³⁷ Konkrétně jde o bingo, technickou a živou hru a turnaj malého rozsahu.

²³⁸ Tím, že opatření obecné povahy vůbec nevydají.

²³⁹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 12. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 133.

²⁴⁰ Právní aspekty hazardních her, s. 167.

²⁴¹ FIALOVÁ, Barbora. *Obecně závazné vyhlášky obcí v oblasti hazardních her*. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2018, s. 72.

Alternativně může obec buďto vymežit místa a čas, kde a kdy je výhradně možné na jejím území vybrané hazardní hry provozovat, či naopak na kterých místech a v jakém čase je provozování těchto hazardních her zakázáno. Není přitom důležité, zda tato místa označí konkrétně či vymeží dotčené oblasti. Protože zákon svěřuje rozhodnutí o přiměřenosti kterého z těchto opatření přímo obcím, jsou obce nuceny klást zvýšenou pozornost principu proporcionality a vyvarovat se možné námitce diskriminačního charakteru obecně závazné vyhlášky či námitce libovůle.

Důvodová zpráva hodnotí možnost vymezení konkrétních adres namísto celých oblastí jako krajně nevhodné řešení právě z důvodu možnosti diskriminačního charakteru takového opatření.²⁴² Současně uvádí, že uchýlí-li se obec k takovému kroku, měla by zvážit, zda adresou přímo určené budovy nejsou chráněnými budovami ve smyslu § 13 herního zákona.²⁴³ Ačkoliv lze v tomto případě argumentovat tím, že obecně závazným vyhláškám nepřísluší regulovat oblast ve stejném rozsahu, ve kterém je již regulována zákonem, a za stejným účelem,²⁴⁴ bude-li konkrétní budova, v níž je provozování hazardních her zakázáno již ze zákona, označena i v obecně závazné vyhlášce obce pro jiný důvod, než je povaha takto chráněné budovy,²⁴⁵ nepřiči se takovéto vymezení rozhodovací praxi Ústavního soudu.²⁴⁶

Obce by při volbě příslušné alternativy měly zhodnotit komplexní dopad jednotlivých řešení tak, aby vydání obecně závazné vyhlášky nepřineslo důsledky, s nimiž při své volbě nepočítaly. Zatímco Fialová varuje zejména před absolutním zákazem hazardního hraní, jehož důsledkem může být vznik tzv. černých heren,²⁴⁷ Rajchl, Kramář a Malíř se snaží upozorňovat především na ekonomický pohled, tedy ztrátu příjmů obce a možnost přesunu těchto prostředků do rozpočtu obcí okolních, jež k podobnému kroku nepřistoupily, či právě do nelegálního provozu.²⁴⁸

Vzhledem k tomu, že obce nejsou žádným způsobem limitovány v tom, v jaké chvíli obecně závaznou vyhlášku regulující hazardní hraní vydat, přičemž vydání obecně závazné

²⁴² Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 12. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 133.

²⁴³ Tamtéž.

²⁴⁴ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

²⁴⁵ Kupříkladu z důvodu jejího umístění v historické části obce apod.

²⁴⁶ Ostatně takový případ, kdy budova přestane naplňovat podmínky dané § 13 herního zákona, tedy například přestane být škola školou, ještě neznamená, že tím automaticky pozbyl i zájem obce na tom, aby v této budově nebyly hazardní hry provozovány.

²⁴⁷ FIALOVÁ, Barbora. *Obecně závazné vyhlášky obcí v oblasti hazardních her*. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2018, s. 74.

²⁴⁸ Právní aspekty hazardních her, s. 167-168.

vyhlášky může mít za následek i zrušení povolení k umístění herního prostoru,²⁴⁹ měly by se snažit koncipovat tyto obecně závazné vyhlášky takovým způsobem, aby neodůvodněně nezasahovaly do právní jistoty provozovatelů hazardních her, nemařily zbytečně investice na svém území a nevytvářely tak podmínky, za kterých se provozovatelům nebude chtít na jejich území investovat.²⁵⁰

3.1.4 Daň z hazardních her

V souvislosti s přijetím herního zákona došlo též k úpravě daňového, resp. finančního zatížení provozovatelů hazardních her. Loterním zákonem stanovený systém odvodů, který byl pravidelně předmětem kritiky,²⁵¹ byl nahrazen novou daní – daní z hazardních her, zavedenou zákonem č. 187/2016 Sb., zákon o dani z hazardních her. Sněmovně předložený návrh stanovoval tři druhy sazeb ve výši 25 %, 30 % a 35 %, s tím, že do nejvyšší sazby měly patřit hry technické a do střední sazby loterie, živé hry a bingo.²⁵² Účelem bylo odstupňovat sazby dle společenské nebezpečnosti té které hazardní hry.²⁵³ Přijaté znění herního zákona zredukovalo počet sazeb na dvě, kdy technické hry zůstaly zařazeny do sazby ve výši 35 %, a ostatní hazardní hry spadaly do sazby 23%.²⁵⁴ Nelze pochybovat o tom, že výše a způsob určení daně má potenciál zásadním způsobem ovlivňovat dostupnost hazardních her;²⁵⁵ v případě technických her navíc zákon zavedl minimální dílčí daň, a to jakou součin povolených herních pozic a částky 9.200,- Kč.²⁵⁶ Ve spojení se stanoveným minimálním počtem herních pozic je tak provozovatel nucen dobře zvážit, zda se mu provoz vůbec může vyplatit.

V následujících letech se výše daně z hazardních her stala spíše předmětem politických rozbrojů, důsledku čehož došlo k částečnému opuštění premisy odvození výše daně od společenských dopadů konkrétního druhu hazardní hry. K roku 2020 tak nejprve došlo

²⁴⁹ Srov. § 104c odst. 1 písm. b) ve spojení s § 104f odst. 3 písm. e) herního zákona.

²⁵⁰ Právní aspekty hazardních her, s. 173.

²⁵¹ Srov. VYBÍRAL, Roman. Některé otázky zdaňování hazardu v České republice. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011: Finance veřejného sektoru (právní a ekonomické aspekty jeho fungování)*.

²⁵² Návrh zákona o dani z hazardních her, § 4. Sněmovní tisk č. 579/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 2.

²⁵³ Návrh zákona o dani z hazardních her, důvodová zpráva, obecná část, podbod 7.2.1. Sněmovní tisk č. 579/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 27.

²⁵⁴ Viz § 4 zákona o dani z hazardních her, ve znění účinném do 31.12.2019.

²⁵⁵ Vyšší daňové zatížení znamená menší čistý zisk provozovatele, tedy méně prostředků a méně motivace k zahájení či rozšíření provozování.

²⁵⁶ Viz § 5 odst. 4 zákona o dani z hazardních her, ve znění účinném do 31.12.2023.

k přesunutí loterií do 35% sazby daně,²⁵⁷ a k roku 2024 k navýšení původní 23% sazby na 30 %;²⁵⁸ současně však též ke zvýšení koeficientu minimální dílčí daně z technických her na částku 13.400,- Kč.²⁵⁹

Z hlediska dostupnosti hazardních her pak hraje roli též rozpočtové určení daně z hazardních her. Nezanedbatelný příjem obcí z daně z technických her ostatně bývá zásadním argumentem v obecních debatách o možnosti omezit či zakázat hazardní hry obecně závaznou vyhláškou.²⁶⁰ Bude-li tak poměr, ve kterém je výnos z hazardních her příjmem státního a obecního rozpočtu nadále měněn na úkor obcí,²⁶¹ lze očekávat i větší svolnost obcí hazardní hry na svém území zakázat.

3.2 Opatření regulující propagaci hazardních her

Nová právní úprava přináší celou řadu institutů, kterými se snaží zmírnit dopad propagace hazardních her na veřejnost. Zatímco herní zákon je v tomto duchu soustředěn zejména na regulaci herních prostor, a s nimi spojené propagace, zákon č. 188/2016 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her, přinesl novinky v regulaci reklamy na hazardní hry v obecně širší rovině.

3.2.1 Regulace propagace herních prostor

Naproti loternímu zákonu, který opatření ke zmírnění propagace herních prostor neobsahoval, kdy tato opatření si upravovaly samy obce v rámci vydávání obecně závazných vyhlášek,²⁶² převzal zákonodárce některé častější instituty těchto obecně závazných vyhlášek přímo do znění herního zákona.

Herní zákon tak zakazuje jakoukoliv formu propagace, reklamy či sdělení na hazardní hry či možnost výher na budově či ve veřejné části budovy, v níž se herní prostor nachází, a v jejich bezprostředním okolí. Demonstrativním výčtem pak specificky zakazuje zejména

²⁵⁷ Viz Část šestá, Čl. X zákona č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů.

²⁵⁸ Viz Část padesátá čtvrtá, Čl. XCV, bod 8. ve spojení s bodem 27. zákona č. 349/2023 Sb.

²⁵⁹ Viz Část padesátá čtvrtá, Čl. XCV, bod. 11. zákona č. 349/2023 Sb.

²⁶⁰ Právní aspekty hazardních her, s. 167-168.

²⁶¹ V roce 2024 došlo ke změně z původního poměru 35:65 stát x obce u technických her, resp. 70:30 stát x obce u ostatních her, na 55:45 stát x obce u her technických a 65:35 stát x obce u her ostatních.

²⁶² FIALOVÁ, Barbora. *Obecně závazné vyhlášky obcí v oblasti hazardních her*. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2018, s. 86.

slovní, zvukovou, pohyblivou, statickou, světelnou nebo grafickou formu propagace hazardních her či možnosti získání výher.²⁶³ To vše primárně za účelem ochrany osob, jež se hazardních her obvykle neúčastní.²⁶⁴ Budovou se rozumí nadzemní stavba spojená se zemí pevným základem, která je prostorově soustředěna a navenek převážně uzavřena obvodovými stěnami a střešní konstrukcí.²⁶⁵ Jelikož GŘC již za účinnosti původního znění herního zákona, který zakázanou propagaci spojoval pouze s budovou samotnou,²⁶⁶ dospíval k závěru, že za určitých okolností je možné porušit citované ustanovení herního zákona i reklamou umístěnou v těsné blízkosti tohoto prostoru, kdy bylo možné některou formu takové propagace považovat za obcházení zákona,²⁶⁷ došlo v rámci Velké novely i k tomuto rozšíření, zvyšujícím právní jistotu dotčených osob.

Srovnáme-li citované ustanovení herního zákona s povinností provozovatelů herních prostor označit provozovny příslušným názvem, vyvstane nám otázka, kde se ještě jedná o označení provozovny a kde již začíná nepovolená forma propagace. Na tuto otázku se pokouší odpovědět Ministerstvo vnitra,²⁶⁸ a v návaznosti i GŘC.²⁶⁹ Dle Ministerstva vnitra může být herní prostor označen pouze u vstupu, a v případě veřejně přístupných budov, ve kterých se herní prostor nachází, pouze u vstupu do samotného herního prostoru a nikoliv u vstupu do této budovy, a to v obou případech pouze jedinkrát. Opakované užívání loga tak již považuje za nepřipustnou formu propagace. U multifunkčních budov Ministerstvo vnitra připouští možnost umístění směrovek, jejich počet ovšem musí být přiměřený, musí se jednat pouze o text názvu provozovny, a to bez jakékoliv excesivní grafiky či doplňujících údajů, jakými jsou například výše jackpotu či otevírací doba. GŘC rovněž připouští možnost osvětlení názvu herního prostoru, musí však být přiměřené poměrům a nesmí obsahovat prvky stanovené citovaným ustanovením herního zákona.²⁷⁰ Do jisté míry pak tyto závěry byly potvrzeny v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 02.09.2020, č. j. 6 As 196/2020-32.

²⁶³ Viz § 66 odst. 1 herního zákona.

²⁶⁴ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 66. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 155.

²⁶⁵ Viz § 2 písm. l) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁶ Srov. § 66 odst. 2 herního zákona, ve znění účinném do dne 31.12.2023.

²⁶⁷ Viz GŘC, *Stanovisko k některým otázkám souvisejícím s regulací reklamy dle zákona o hazardních hrách* ze dne 04.01.2019, zn. 59489/2018/900000-331.1.

²⁶⁸ Viz Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků č. 5.* 2017, s. 43-46..

²⁶⁹ Viz GŘC, *Stanovisko k některým otázkám souvisejícím s regulací reklamy dle zákona o hazardních hrách* ze dne 04.01.2019, zn. 59489/2018/900000-331.1.

²⁷⁰ Viz GŘC, *Stanovisko k ustanovení § 66 odst. 2 a § 68 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů*, ze dne 24.11.2017, zn. 72613/2017/900000-331.1.

Lze se také ptát, zda by za obcházení zákona mohla být považována rovněž propagace, která sice má za účel nalákat potenciální klientelu provozovatele hazardních her do herních prostor, současně však žádným svým sdělením ani vzdáleně neodkazuje na hazardní hry či možnost jakékoliv výhry.²⁷¹ I když by se dalo říci, že i taková forma propagace představuje obcházení zákona, výklad, který by toto jednání provozovatele herních prostor postihoval, bych osobně považoval za příliš extenzivní.

Herní zákon rovněž za účelem ochrany osob neúčastných na hazardních hrách zakazuje, aby mohlo být do herního prostoru zvenčí nahlíženo, a to včetně oken, výloh a vstupů.²⁷²

3.2.2 Regulace reklamy na hazardní hry

Reklama na hazardní hry je jedním ze stěžejních nástrojů provozovatelů hazardních her, jak podnítit cílovou skupinu hráčů k hazardnímu hraní, a současně oslovit na hazardních hrách neúčastnou veřejnost. Loterní zákon v minulosti zakazoval pouze propagaci, reklamu a podporu těch druhů loterií, a jiných podobných her, které nebyly povoleny či ohlášeny dle loterního zákona.²⁷³ Kvůli nejasnostem ohledně kompetencí správního orgánu v oblasti regulace reklamy²⁷⁴ pak bylo obdobné ustanovení v roce 2015 vloženo rovněž do zákona o regulaci reklamy.²⁷⁵ Toto ustanovení přitom pouze v terminologicky pozměněné podobě najdeme v zákoně o regulaci reklamy i nyní. V době, kdy se spotřebitelé pohybují vcelku pravidelně na internetu, kde se člověk může setkat s reklamou na hazardní hry prakticky na každém kroku, bylo zapotřebí stanovit mantinely, ve kterých se tato reklama může pohybovat tak, aby byl spotřebitel dostatečně informován, a reklama byla transparentní a neinvazivní. Zákonem č. 188/2016 Sb. tak byl do zákona o regulaci reklamy vložen § 5j, upravující základní zásady reklamy na hazardní hry.

Jedním z cílů daného paragrafu zákona o regulaci reklamy je ochrana osob mladších 18 let,²⁷⁶ jakožto rizikové skupiny osob, před negativními účinky hazardních her.²⁷⁷ Dle zákona o regulaci reklamy reklama na hazardní hru nemůže být zaměřena na nezletilé. Nemůže tak být

²⁷¹ Kupříkladu kdyby celá budova kasina byla oblepena textem „Pivo za 20,- Kč“.

²⁷² Viz § 66 odst. 2 herního zákona.

²⁷³ Viz § 1 odst. 9 loterního zákona.

²⁷⁴ Právní aspekty hazardních her, s. 207.

²⁷⁵ Viz § 2 odst. 1 písm. f) zákona o regulaci reklamy, ve znění účinném do 31.12.2016.

²⁷⁶ Ačkoliv podmínka je stanovena dosažením věku a nikoliv zletilosti, používám v dalším textu pro lepší přehlednost pojem „nezletilý“, jímž je v daném případě myšleno nezletilý ve smyslu § 30 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁷⁷ Návrh zákona č. 188/2016 Sb., důvodová zpráva, zvláštní část, k části sedmé, k čl. VIII, k bodu 1, s. 18. Sněmovní tisk č. 580/0 ve volebním období 2013-2017.

užíváno prostředků, primárně oslovujících nezletilé osoby, ani nelze v souvislosti s hazardní hrou nezletilé zobrazovat.²⁷⁸ Současně je zapotřebí, aby reklama obsahovala sdělení o zákazu účasti osob mladších 18 let na hazardní hře.²⁷⁹ Jde tedy o výslovné zobrazení zákazu stanoveného ustanovením § 7 odst. 1 herního zákona.

Reklama na hazardní hru musí rovněž obsahovat viditelné a zřetelné sdělení ve znění: „Ministerstvo financí varuje: Účastí na hazardní hře může vzniknout závislost!“²⁸⁰ Ze sousloví viditelné a zřetelné lze usoudit, že úmyslem zákonodárce bylo zdůraznit důležitost tohoto varování. Současně však nestanovuje žádné bližší specifikace tohoto sdělení a je-li tedy tento text čitelný, lze se domnívat, že plní podmínku viditelnosti a zřetelnosti. Textaci daného varování lze považovat za nevhodnou především z důvodu použití slova „může“, když tím vznikají nedůvodné rozdíly oproti jiným varováním.²⁸¹ Stejně tak se zde nabízelo rozlišení více kritérií varování pro jednotlivé druhy hazardních her dle společenské nebezpečnosti.

Konečně reklama na hazardní hry nesmí obsahovat ani sdělení působící dojmem, že účast na hazardní hře je zdrojem finančních prostředků obdobným získávání příjmů ze závislé, samostatné nebo jiné obdobné činnosti.²⁸² Dle důvodové zprávy by reklama na hazardní hru neměla vyvolávat představu východiska z obtížné životní, finanční či jiné situace.²⁸³ Laicky řečeno by tak reklama neměla obsahovat poselství, že hazardní hraní není pouze zábavou, nýbrž může sloužit jako konstantní možnost obživy – alternativa práce. Zároveň je ovšem pravděpodobné, že naplnění této podmínky bude správním orgánem posuzováno v kontextu společenské nebezpečnosti jednotlivých druhů hazardních her.

Zatímco v případě ostatních podmínek a zákazů jsou tyto vztahovány ke kterékoliv reklamě na hazardní hry, posledně zmíněný zákaz se týká pouze reklam na hazardní hru podněcujících k účasti na hazardní hře. Zde zákonodárce užitím neurčitého právního pojmu

²⁷⁸ Viz § 5j odst. 2 zákona o regulaci reklamy.

²⁷⁹ Viz § 5j odst. 3 zákona o regulaci reklamy.

²⁸⁰ Viz § 5j odst. 3 zákona o regulaci reklamy.

²⁸¹ Srovnáme-li textaci tohoto varování s jeho obdobou v případě tabákových výrobků, na kterých lze nalézt časté varování ve znění „Ministerstvo zdravotnictví varuje: Kouření způsobuje rakovinu!“ apod., kdy toto varování rovněž neznamená, že každé užívání tabákových výrobků způsobí rakovinu, jsem přesvědčen, že užití věty „Účastí na hazardní hře vzniká závislost!“ by v daném případě bylo vhodnější a působilo tak více preventivním dojmem.

²⁸² Viz § 5j odst. 1 zákona o regulaci reklamy.

²⁸³ Návrh zákona č. 188/2016 Sb., důvodová zpráva, zvláštní část, k části sedmé, k čl. VIII, k bodu 1, s. 18. Sněmovní tisk č. 580/0 ve volebním období 2013-2017.

nechává prostor k uplatnění správního uvážení. Současně však otevírá vcelku nebezpečnou²⁸⁴ polemiku o tom, která reklama k hazardnímu hraní podněcuje, a která nikoliv.

²⁸⁴ A v kontextu ostatních zákazů a podmínek, které se vztahují na všechny reklamy na hazardní hry, rovněž zbytečnou.

4. Právní opatření k předcházení a potírání patologického hráčství

4.1 Základní omezení

Mimo opatření specifická pro různé druhy hazardních her upravuje herní zákon několik omezení, platících pro hazardní hry obecně.

Stejně jako v případě zákona loterního,²⁸⁵ se hazardních her nesmí účastnit osoby mladší 18 let. Jedná se o jeden ze základních pilířů nové právní úpravy, jejímž cílem je mimo jiné ochrana těchto osob před negativními účinky hazardních her, a to obzvláště s ohledem na psychickou bezbrannost těchto osob a s ní souvisejícím sklonem k vytváření závislosti.²⁸⁶ Ačkoliv tento zákaz není v herním zákoně výslovně upraven, lze ho dovodit z ustanovení § 7 odst. 1 herního zákona. Tento institut je následně umocněn zákazem vpuštění osob mladších 18 let do herních prostor.²⁸⁷ V obou těchto případech se tedy jedná o odpovědnost provozovatele, který je povinen zajistit, aby se tyto osoby neúčastnily hazardních her a nenacházely se v herním prostoru.²⁸⁸

Herní zákon rovněž v ust. § 7 odst. 2 stanovuje výčet zákazů, které nutně tvoří základní kámen každé provozované hazardní hry tak, aby se tato hra dala považovat za akceptovatelnou a svým způsobem i spravedlivou. Kromě omezení převzatých ze zákona loterního,²⁸⁹ herní zákon stanovuje i některá nová a v některých případech i skutečně důležitá pravidla. Velkou novelou pak byla tato pravidla rozšířena o ustanovení, která lze souhrnně označit jako explicitní zákaz provozování hazardní hry v rozporu s jejich podmínkami a povoleními.²⁹⁰

Hazardní hra dle herního zákona nesmí odporovat dobrým mravům nebo veřejnému pořádku.²⁹¹ Zakázána je rovněž i taková hazardní hra, u které by nebylo dost dobře možné

²⁸⁵ Srov. § 1 odst. 8 loterního zákona.

²⁸⁶ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 7. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 127.

²⁸⁷ Viz § 69 herního zákona.

²⁸⁸ Pod hrozbou sankce za spáchání přestupků dle § 123 odst. 1 písm. d), resp. odst. 2 písm. l) herního zákona.

²⁸⁹ Jedná se o zákaz provozování hazardních her neupravených zákonem, bez příslušného povolení či ohlášení, nezaručujících rovné podmínky a rovné výhry všem účastníkům, nebo jejichž výsledek lze sázejícím nebo provozovatelem ovlivnit či je předem znám.

²⁹⁰ Viz § 7 odst. 2 písm. k), l) herního zákona.

²⁹¹ Viz § 7 odst. 2 písm. d) herního zákona.

ověřit věk účastníka této hry před jejím zahájením.²⁹² Ačkoliv se v dnešní době zdá absurdní představa hazardní hry provozované kupříkladu telefonicky, jde o podpůrné ustanovení k zákazu hraní osob mladších 18 let.²⁹³ Z důvodu předcházení existence tzv. pyramidových her²⁹⁴ herní zákon zakazuje ty hazardní hry, u nichž je možnost výhry ovlivňována vkladem peněžních prostředků dalším účastníkem.²⁹⁵ Zákaz se týká také užívání státních symbolů členských států Evropské unie²⁹⁶, symbolů Evropské unie a jejich napodobenin.²⁹⁷

Při každé hazardní hře rovněž musí být umožněno ukončit hru ještě před zaplacením sázky.²⁹⁸ Jedná se zejména o případy, kdy hráč vloží peněžní prostředky do technického zařízení nebo vymění peněžní prostředky za žetony k živé hře, přičemž musí být zaručeno, že kdykoliv před učiněním sázky může hru se zachovanými finančními prostředky opustit. U technických her je dodržení této podmínky bohužel značně omezeno funkcí automatické sázky.²⁹⁹

Provozovateli hazardní hry je zakázáno poskytovat účastníkům hazardních her jakékoliv výhody v podobě potravin, nápojů, tabákových výrobků nebo povzbuzujících látek.³⁰⁰ Jde o reakci na provozovateli hazardních her často využívané možnosti jakýchsi bonusů ke hře, kdy tyto bonusy primárně slouží k nalákání účastníků hazardních her do herních prostor a k jejich následnému udržení při hraní.³⁰¹ Herní zákon tyto bonusy nezakazuje úplně, nýbrž omezuje jejich rozsah taxativním výčtem zakázaných výhod. Lze tak předpokládat, že provozovatelé hazardních her budou nadále hledat cesty, kterými poskytovat účastníkům výhody a přitom neporušovat toto ustanovení či budou toto ustanovení přímo obcházet. Rajchl, Kramář a Malíř polemizují s možností poskytnutí výhody ve formě jakési poukázky na hazardní hru, jež by nešla vybrat jako peněžní prostředky, nýbrž by se dala použít pouze pro hru místo peněžních prostředků. Dochází přitom k závěru, že taková výhoda by byla v rozporu s herním zákonem, kdy účast osoby na hazardní hře by ve svém principu nebyla sázkou a přičila se tak základním

²⁹² Viz § 7 odst. 2 písm. e) herního zákona.

²⁹³ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 7. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 128.

²⁹⁴ Princip založený na tzv. Ponzioho schématu, jehož systém spočívá v nabírání stále většího počtu platících náborářů, kteří tak financují osoby ve vyšších patrech pyramidy, za což získávají „možnost“ nabírat další platící náboráře.

²⁹⁵ Viz § 7 odst. 2 písm. f) herního zákona.

²⁹⁶ Nebo států, které jsou smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru.

²⁹⁷ Viz § 7 odst. 2 písm. h) herního zákona.

²⁹⁸ Viz § 7 odst. 2 písm. g) herního zákona.

²⁹⁹ O této funkci píší dále v této práci.

³⁰⁰ Viz § 7 odst. 3 písm. a) herního zákona.

³⁰¹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 7. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 129.

zásadám hazardního hraní dle herního zákona, a aby tak mohl být tento bonus přijatelný, nesmí být určen jediné ke hře,³⁰² to si ostatně někteří provozovatelé uvědomují a vyplacení tohoto bonusu tak alespoň podmiňují jeho vložení do technické hry,³⁰³ kdy teprve potom je možné prostředky vybrat v hotovosti. Za použití výše uvedených závěrů však Nejvyšší správní soud konstatoval,³⁰⁴ že právě absence možnosti posouzení použití takového bonusu jako sázky ve smyslu herního zákona znamená, že v daném případě nejde *stricto sensu* ani o provozování hazardní hry, kdy tak takové jednání nelze podřadit pod žádnou skutkovou podstatu přestupků dle herního zákona.³⁰⁵

Problematickým se může jevit rovněž slovo výhoda, kdy se nabízí otázka, zda kupříkladu poskytování nezpлатněných nápojů veškerým návštěvníkům kasina, a nikoliv pouze účastníkům na hazardní hře, lze považovat za výhodu, když ve své podstatě nejsou hráči nijak zvýhodňováni oproti nehračům. V praxi přitom nadále existuje široká škála bonusů, na něž mohou provozovatelé lákat hazardní hráče.³⁰⁶

Provozovateli hazardní hry je pak zakázáno poskytovat účastníkům hazardních her též jakékoliv výhody v podobě zakázaného rizikového bonusu stanoveného ve vyhlášce.³⁰⁷ Rizikovým bonusem je takový bonus, který podporuje rizikové hraní hazardních her nebo ohrožuje zdraví, život, dobré mravy či veřejný pořádek.³⁰⁸ Zakázaným rizikovým bonusem je pak takový rizikový bonus, u něž nabídka či jiné propagační sdělení k jeho získání neobsahuje alespoň stručný popis podmínek jeho získání či použití, či takový rizikový bonus, jehož podmínky získání či použití nebyly účastníku předem sděleny.³⁰⁹ Jelikož samotný pojem „rizikové hraní hazardních her“ není zákonem či vyhláškou definován, je tím dán poměrně velký prostor ke správnímu uvážení, ačkoliv je tím současně snižována právní jistota provozovatelů hazardních her.

Za zakázaný rizikový bonus se pak vždy považuje takový bonus, jehož získání či použití je vázáno na nevybrání prostředků z uživatelského konta, či který je poskytován v době po

³⁰² Právní aspekty hazardních her, s. 193.

³⁰³ S cílem nalákat hráče, aby tuto hru hráli, když už tyto prostředky mají připsané na svém kontě.

³⁰⁴ Aniž by přitom popíral podstatu takového jednání jako obcházení zákona.

³⁰⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.11.2022, č. j. 7 As 84/2022-28.

³⁰⁶ Někteří provozovatelé kupříkladu nabízejí přivezení i odvezení z herních prostor partnerskou taxislužbou zdarma.

³⁰⁷ Viz § 7 odst. 3 písm. b) herního zákona.

³⁰⁸ Viz § 4 písm. j) herního zákona.

³⁰⁹ Viz § 1 odst. 1 vyhlášky č. 466/2023 Sb.

doručení žádosti o zrušení uživatelského konta.³¹⁰ Konečně i takový bonus, jehož podmínky získání či použití podněcují k soutěži založené na srovnání četnosti účasti, výše vkladů nebo výběr účastníků, a to za předpokladu, že se taková soutěž vztahuje k účasti na technické hře, nebo pokud úhrn vkladů účastníka do všech soutěží, které se vztahují k danému druhu hazardní hry u daného provozovatele, přesáhne částku ve výši 1.000,- Kč za den.³¹¹ Zatímco v případě technických her je tak tato podmínka jasná, u ostatních hazardních her je naplnění podmínek zakázaného rizikového bonusu dle citovaného ustanovení vázáno až na jednání účastníka, kdy se tak nejeví příliš logicky, a jen stěží lze dovodit její účel.

Provozovatelům se rovněž zakazuje přijímat jakékoliv nepeněžní vklady a sázky.³¹² Jedná se o ochranu hazardních hráčů před unáhleným a často nevýhodným prosázením vlastního majetku.³¹³

4.2 Registrace

Registrace je základní podmínkou účasti na kursově sázce a totalizátorové hře,³¹⁴ technické hře a internetové hře.³¹⁵ V rámci Velké novely byla napravena původní roztržitost právní úpravy registrace,³¹⁶ a pro přehlednost zaveden jednotný systém,³¹⁷ konkretizující jednotlivé povinnosti.

Registraci zajišťuje provozovatel na žádost účastníka hazardní hry, a zahrnuje zjištění a ověření totožnosti a věku účastníka hazardní hry, založení uživatelského konta a přidělení přístupových údajů nebo jiného přístupového prostředku k němu.³¹⁸ Již uvedená formulace však naráží na problém užití herním zákonem předem definovaného termínu. Je-li účastníkem hazardní hry fyzická osoba, která se k účasti na hazardní hře provozované na území České

³¹⁰ Viz § 1 odst. 2 písm. b), c) vyhlášky č. 466/2023 Sb.

³¹¹ Viz § 1 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 466/2023 Sb.

³¹² Viz § 7 odst. 4 herního zákona.

³¹³ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 7. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 129.

³¹⁴ S výjimkou kursově sázky a totalizátorové hry na zvířecí dostih, které jsou provozovány výlučně na dostihovém závodišti.

³¹⁵ Viz § 17a odst. 1 herního zákona.

³¹⁶ Srov. § 30, § 45 a § 77 herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023.

³¹⁷ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí, k hlavě IV. Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 573.

³¹⁸ Viz § 17a odst. 3, 4 herního zákona.

republiky registrovala nebo zaplatila vklad,³¹⁹ byla by tímto způsobem registrace umožněna pouze těmto osobám,³²⁰ což zcela jistě nebylo úmyslem zákonodárce.³²¹

Uživatelským kontem je účet vedený provozovatelem pro registrovaného účastníka hazardní hry, který umožňuje účast na té hazardní hře, pro kterou je konto zřízeno.³²² Uživatelské konto je tak vázáno na osobu účastníka, osobu provozovatele,³²³ a hazardní hru, pro které je zřízeno, přičemž ačkoliv tak zákon explicitně nestanoví, mělo by být možné zřídit a vést jediné uživatelské konto u jednoho provozovatele a pro jednoho účastníka pro více druhů hazardních her;³²⁴ naproti tomu však nelze zřídit u jednoho provozovatele pro jednoho účastníka více uživatelských kont pro jeden druh hazardní hry.³²⁵

Na uživatelské konto jsou pak kladeny další nároky, kdy toto musí být chráněné přístupovým prostředkem, vázaným ke konkrétnímu účastníku,³²⁶ umožňovat vklad a výběr peněžních prostředků,³²⁷ a evidovat stav a pohyb těchto a dalších herních prostředků, jakož i nepeněžitých výher.³²⁸ Bez užití příslušného přístupového prostředku účastníkem není provozovatel oprávněn umožnit mu se do uživatelského konta přihlásit, jakkoliv jej používat či se účastnit příslušné hazardní hry.³²⁹ Uživatelské konto nesmí být sdílené, účastník není oprávněn jakkoliv umožnit jiné osobě účast na hazardní hře skrze vlastní uživatelské konto,³³⁰ a prostředky z tohoto konta nemohou být převáděny mezi uživatelskými konty či jinými obdobnými konty jiných účastníků.³³¹ Založit uživatelské konto, stejně jako vložit sázku jeho prostřednictvím je pak možné pouze osobně,³³² čímž je vyloučena jakákoliv forma

³¹⁹ Viz § 4 písm. a) herního zákona.

³²⁰ Tedy osobám již registrovaným či osobám, které již vložily vklad.

³²¹ Ač zde proběhla terminologická změna, kdy herní zákon v původním znění užíval neutrálního pojmu „osoba žádající o registraci“.

³²² Viz § 17d odst. 1 písm. b) herního zákona.

³²³ V rámci přípravy herního zákona byla též zvažována možnost centrální registrace, avšak z důvodu vysokých nákladů k ní nebylo přikročeno.

³²⁴ Lze tak dovozovat též ze skutečnosti, že specifikace druhu hazardní hry není stanovena jako podmínka registrace, resp. zřízení uživatelského konta; současně se však nabízí otázka, v jakém okamžiku registrující se osoba zjistí, k účasti na kterých druhích her provozovatele ji registrace, resp. uživatelské konto, opravňuje.

³²⁵ Viz § 17d odst. 3 herního zákona.

³²⁶ Viz § 17d odst. 1 písm. a) herního zákona.

³²⁷ Viz § 17d odst. 1 písm. c) herního zákona.

³²⁸ Viz § 17d odst. 1 písm. d), e), a § 17g herního zákona.

³²⁹ Viz § 17f odst. 1 herního zákona.

³³⁰ Viz § 17d odst. 2 a § 17f odst. 2 herního zákona.

³³¹ Viz § 17d odst. 4, 5 herního zákona.

³³² Viz § 17d odst. 6 herního zákona.

zastoupení.³³³ Herní zákon též stanovuje podrobné podmínky pro výplatu peněžních prostředků z uživatelského konta a jeho zrušení v zákonem předvídaných situacích.³³⁴

Pro účely registrace je účastník povinen provozovateli poskytnout své identifikační údaje a dále též kontaktní údaje alespoň dvou druhů.³³⁵ Identifikační údaje pak provozovatel ověří provedením či převzetím identifikace klienta dle AML zákona.³³⁶

Podmínkou registrace je také nastavení sebeomezujících opatření nebo jejich jednotlivé odmítnutí.³³⁷

Herní zákon neupravuje nárokovost registrace; provozovatel je tak zřejmě sám oprávněn rozhodovat, zda účastník bude s žádostí o registraci úspěšný. Toto posouzení by však mělo být založeno na předem známých³³⁸ a nediskriminačních podmínkách.³³⁹ Na druhou stranu však provozovatel nemůže zrušit uživatelské konto v jiných případech, než v těch předvídaných zákonem.³⁴⁰

Zatímco samotné registrace je pouze zastřešujícím pojmem pro celý proces, přičemž výsledkem registrace není registrace samotná, nýbrž zřízení uživatelského konta, herní zákon explicitně nestanovuje, že by ke zřízení uživatelského konta mohlo dojít výlučně skrze proces registrace. Je tak otázkou, zda v případě, že účastník již má zřízené uživatelské konto u konkrétního provozovatele pro jeden druh hazardní hry, je možné zřídit další uživatelské konto stejného účastníka pro jiný druh hazardní hry bez nutnosti opětovného ověření jeho věku a totožnosti.

4.3 Rejstřík fyzických osob vyloučených z účasti na hazardní hře

Hlavní novinkou herního zákona na poli regulace určené k ochraně potenciálně ohrožených hráčů a omezování vzniku patologického hráčství je zřízení rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách. Jedná se o neveřejný informační systém

³³³ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí, k § 17d, k odstavci 6. Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 578.

³³⁴ Viz § 17i, § 17j, a § 17l - §17p herního zákona.

³³⁵ Viz § 17b odst. 1 písm. a), b) herního zákona.

³³⁶ Viz § 17b odst. 3 herního zákona.

³³⁷ Viz § 17b odst. 1 písm. c) herního zákona.

³³⁸ V rámci obchodních podmínek provozovatele.

³³⁹ Srov. § 6 zákona o ochraně spotřebitele.

³⁴⁰ Srov. § 17l odst. 2 herního zákona.

spravovaný ministerstvem,³⁴¹ jehož účelem je vyloučit z hazardního hraní osoby, které by se vzhledem ke své sociální či jiné situaci účastnit hazardních her, konkrétně hry technické, živé a internetové, binga, totalizátorové hry a kursově sázky,³⁴² neměly,³⁴³ či z nich z jakýchkoliv vlastních důvodů chtějí být vyloučeny. Ministerstvo tak provádí zápis osoby do rejstříku z moci úřední či na základě její vlastní žádosti.³⁴⁴

Z moci úřední dochází k zápisu za splnění zákonem předpokládaných podmínek, které lze z hlediska důvodů rozdělit do kategorie sociálně-právní, a kategorie adiktologické.

Do první kategorie lze zařadit předně osoby pobírající dávky pomoci v hmotné nouzi, s výjimkou mimořádné okamžité pomoci,³⁴⁵ a osoby s nimi společně posuzované,³⁴⁶ starší 18 let.³⁴⁷ Vzhledem k tomu, že pobírání těchto dávek je založeno primárně na stavu hmotné nouze těchto osob,³⁴⁸ a prostředky, kterých se na základě těchto dávek osobám dostává, nejsou primárně určeny na volnočasovou aktivitu,³⁴⁹ zajišťuje herní zákon, aby tyto prostředky nemohly být neuváženě utráceny v hazardních hrách.

Dále pak dochází k zápisu osob zadlužených, a to za předpokladu, že je osoba zapsána v centrální evidenci exekucí jako povinný v exekučním řízení vedeném soudním exekutorem pro zaplacení peněžité částky, či je proti ní vedena orgánem Finanční správy či Celní správy České republiky daňová exekuce, nebo byl zjištěn její úpadek.³⁵⁰ Důvodnost vyloučení těchto osob z hazardního hraní je postavena nejen na skutečnosti, že by tyto osoby měly peněžní prostředky používat především ke splnění svých povinností v příslušných řízeních, nýbrž má i preventivní charakter, kdy hazardní hry nemají být vnímány jako východisko ze zdánlivě bezvýhodné situace těchto osob.³⁵¹

³⁴¹ Viz § 16 odst. 1 herního zákona.

³⁴² Srov. § 17 herního zákona.

³⁴³ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.7. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 80-81.

³⁴⁴ Viz § 16a a § 16b herního zákona.

³⁴⁵ Podle zákona upravujícího pomoc v hmotné nouzi a podle zákona upravujícího životní a existenční minimum.

³⁴⁶ Ve smyslu ust. § 4 zákona č. 110/2006 Sb.

³⁴⁷ Viz § 16a odst. 1 písm. a), b) herního zákona.

³⁴⁸ Srov. § 21 odst. 1 a § 33 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb.

³⁴⁹ Obzvláště pak na aktivitu takto kontroverzní.

³⁵⁰ Viz § 16a odst. 1 písm. e), h) herního zákona.

³⁵¹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 16. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 136. A Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí, k bodu 36 (§16a odst. 1 písm. g) a h)). Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 567.

Do rejstříku jsou pak zapsány i osoby, které neplní vyživovací povinnost vůči nezaopatřenému dítěti, pokud bylo takovému dítěti přiznáno náhradní výživné.³⁵² I v tomto případě jde především o to, aby prostředky, které by měly být použity k plnění povinností, nebyly využívány k hazardním hrám.³⁵³

Do druhé kategorie pak řadíme osoby, jimž byl zákaz hazardních her uložen předběžným opatřením podle trestního řádu,³⁵⁴ či přiměřeným omezením a přiměřenou povinností podle trestního zákoníku,³⁵⁵ případně kterým bylo uloženo ochranné léčení dle trestního zákoníku,³⁵⁶ spočívající v léčbě závislosti na hazardních hrách.³⁵⁷ Tímto způsobem je zajištěna větší efektivita takových zákazů. Konečně je tento zápis rovněž využíván i pro účely nově zavedeného institutu prostředku pro zamezení účasti na hazardní hře,³⁵⁸ umožňujícímu okamžité přerušení hry a vyloučení z možnosti účastnit se hazardní hry na dalších 48 hodin.

Ministerstvo do rejstříku zapíše osobu, která o to požádá, aniž by tato musela splňovat jakoukoliv z podmínek pro zápis z moci úřední.³⁵⁹ Žádost o zápis lze provést, poštou, datovou zprávou, osobně či prostřednictvím zmocněnce nebo provozovatele internetové hry či herního prostoru, ve kterém je provozována hazardní hra, pro niž je zřízeno uživatelské konto,³⁶⁰ volnou formou či na formuláři zveřejněném ministerstvem.³⁶¹

Je-li osoba zapsána do rejstříku, nemůže ji provozovatel vpustit do herního prostoru,³⁶² umožnit založení uživatelského konta, vložit na něj peněžní prostředky či jej využít k účasti na hazardní hře.³⁶³ K zajištění těchto povinností mají provozovatelé zřízen ministerstvem nepřetržitý dálkový přístup k rejstříku v rozsahu informace o tom, jestli je konkrétní osoba zapsaná v rejstříku či nikoliv.³⁶⁴

³⁵² Viz § 16a odst. 1 písm. f) herního zákona.

³⁵³ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, důvodová zpráva, obecná část, k podbodů 2.6. Sněmovní tisk č. 909/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2017-2021, s. 112.

³⁵⁴ Srov. § 88c písm. h) trestního řádu.

³⁵⁵ Srov. § 48 odst. 4 písm. g) trestního zákoníku.

³⁵⁶ Srov. § 99 trestního zákoníku.

³⁵⁷ Viz § 16a odst. 1 písm. c), d) herního zákona.

³⁵⁸ Viz § 16a odst. 1 písm. g) herního zákona.

³⁵⁹ Viz § 16b odst. 1 herního zákona.

³⁶⁰ Viz § 16b odst. 4 herního zákona.

³⁶¹ Viz § 16d odst. 1 písm. a) herního zákona.

³⁶² S výjimkou osob vstupujících za účelem souvisejícím se zajištěním provozu herního prostoru či z důvodu veřejného zájmu.

³⁶³ Viz § 17 herního zákona.

³⁶⁴ Viz § 16c odst. 2 herního zákona.

Výmaz z rejstříku ministerstvo provádí, pokud odpadnou podmínky pro zápis z úřední povinnosti,³⁶⁵ a v případě dobrovolného zápisu na základě žádosti podané nejdříve po uplynutí jednoho roku ode dne zápisu.³⁶⁶ Zápis, výmaz i prodloužení či obnovení dříve uvedené lhůty jsou úkony podle části čtvrté správního řádu.

4.4 Opatření pro zodpovědné hraní

Jedním z nejdůležitějších institutů herního zákona jsou tzv. opatření pro zodpovědné hraní, tedy ty části zákona, jež mají za cíl upravit herní prostředí tak, aby hraní hazardních her bylo možné považovat za volnočasovou aktivitu, která značným způsobem nezasahuje do života hráčů a jim blízkých osob.

4.4.1 Státní limity

Státní limity jsou jedním ze způsobů, kterým ovlivnit dopad hraní hazardních her na hazardní hráče. Stát přitom uplatňuje jak limity finanční, tak limity časové, ovšem pouze v případě technických her, jakožto druhu hazardní hry spojeného s nejvyšší mírou negativních jevů.

V hernách nesmí výše sázky do jedné hry přesáhnout částku 100,- Kč.³⁶⁷ Maximální výše jedné sázky byla stanovována tak, aby mohla plnit určený cíl a současně nebyla natolik tvrdá, aby toto omezení mohlo větší měrou přispívat ke vzniku nelegálních herních prostor či aby nemohlo být hráči považováno za narušení jejich osobní svobody.³⁶⁸ Srovnáme-li uvedenou částku s právní úpravou hazardních her na Slovensku, jde o částku více než dvojnásobně nižší.³⁶⁹ Zároveň je však důvodová zpráva k výši této částky značně paradoxní. Předkladatel v daném případě dovozuje nevyhovující stav zákona loterního mimo jiné i z toho důvodu, že je na výherních hracích přístrojích možné prohrát opravdu značnou částku, když z výpočtu poloviny maximální možné prohry při hře v pěti dnech v týdnu po dvou hodinách vyplývá možná prohra ve výši 40.000,- Kč měsíčně.³⁷⁰ Při stejně nastavených výchozích však přijetím herního zákona bylo umožněno na technické hře v herně prohrát částku ve výši 900.000,-

³⁶⁵ Případně po uplynutí 48 hodin v případě zápisu z důvodu využití prostředku pro zamezení účasti na hazardní hře.

³⁶⁶ Viz § 16b odst. 3 herního zákona.

³⁶⁷ Viz § 52 odst. 1 herního zákona.

³⁶⁸ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.8.4. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 87.

³⁶⁹ Srov. § 26 odst. 2 a § 27 odst. 2 zákona č. 30/2019 Z.z., zákon o hazardních hrách a o změně a doplnění některých zákonů.

³⁷⁰ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.8.4. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 87.

Kč.³⁷¹ Maximální výše jedné sázky stanovená herním zákonem tak fakticky nemá potenciál jakkoliv pozitivně ovlivnit rizikovou skupinu hazardních hráčů. Současně s tím herní zákon stanovuje maximální možnou výhru z jedné hry, která na technické hře v herně činí 50.000,- Kč.³⁷² Je pouze logickým krokem zákonodárce stanovit maximální výši výhry, vezmeme-li v úvahu, že je to právě vidina vysoké výhry, která hazardní hráče často nutí k pokračování ve hře.

Herní zákon pak stanovuje desetkrát vyšší limity pro technickou hru provozovanou v kasinu.³⁷³ Předkladatel návrhu herního zákona vychází z premisy vyšší nebezpečnosti hazardního hraní v hernách, a s tím spojenými negativními jevy.³⁷⁴ V daném případě se dle mého názoru jedná o zcela chybný předpoklad, který naprosto přehlíží logickou konstrukci odůvodněnosti zákonného ustanovení. Je přirozeným výsledkem úpravy loterního zákona, že negativní vlivy hazardních her, ať už přímé v podobě patologického hráčství, či nepřímé jako jsou opilství a rušení veřejného pořádku, byly statisticky více spjaté s hernami, než s kasiny, když ještě donedávna bylo možné najít hernu prakticky na každém rohu. Má-li však herní zákon jako jeden z vytyčených cílů právě ochranu rizikových hráčů, je k zamyšlení, zda by mělo být možné během jedné hodiny hraní technické hry na jedné herní pozici v kasinu prohrát částku ve výši 1.800.000,- Kč. Maximální možná výhra z jedné sázky ve výši 500.000,- Kč pak představuje značné lákadlo pro většinu hazardních hráčů.

Zatímco loterní zákon stanovoval délku jedné hry pouze v případě výherních hracích automatů, kdy jedna hra nemohla být kratší než 1 sekundu,³⁷⁵ herní zákon stanovuje pro všechny technické hry minimální dobu 2 sekund.³⁷⁶ Důvodová zpráva je v této části poněkud nedostatečná, když na jednu stranu sice uvádí základní pozitiva tohoto opatření, kterými jsou zejména narušení zaujetí hráčů hazardních her a snížení nejvyšší možné prohry za stejnou časovou jednotku,³⁷⁷ na stranu druhou nijak nerozvádí, proč je doporučovaná doba právě 2 sekundy.

³⁷¹ Na základě výpočtu nejvyšší hodinové prohry dle zrušeného ust. § 53 odst. 1 herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023, jež se (počítáno s nejnepříznivějšími možnostmi) rovná $(100,- \text{ Kč} * 1800\text{her} * 0,25) * 2\text{hod} * 5\text{dnů} * 4\text{týdny} / 2$ 45.000,- Kč za hodinu, je výsledek počítán jako $[(100,- \text{ Kč} * 1800\text{her} * 0,25) * 2\text{hod} * 5\text{dnů} * 4\text{týdny}] / 2$.

³⁷² Viz § 52 odst. 1 herního zákona.

³⁷³ Viz § 52 odst. 2 herního zákona.

³⁷⁴ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 52. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 148.

³⁷⁵ Srov. § 17 odst. 3 loterního zákona.

³⁷⁶ Viz § 50 odst. 2 herního zákona.

³⁷⁷ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.8.6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 97.

Herní zákon ve vztahu k technickým hrám rovněž přistupuje k zavedení přestávek ve hře. Provozovatel je tak povinen zajistit, že účastníku nebude umožněno vložení sázky, pokud od posledního vyhodnocení hry v nepřetržitém sledu sázek v délce alespoň 120 minut uplynulo méně než 15 minut,³⁷⁸ kdy do nepřetržitého sledu sázek se zahrnují veškeré sázky, učiněné dříve, než po 15 minutách od posledního vyhodnocení hry,³⁷⁹ a délkou tohoto sledu pak doba, která uplynula od první sázky v tomto sledu do vyhodnocení doposud poslední hry v tomto sledu.³⁸⁰ Jakkoliv se tato úprava může zdát poněkud kostrbatá, oproti původní právní úpravě těchto přestávek³⁸¹ by již neměla umožňovat výkladové problémy. Zákon pak též zamezuje obcházení povinné přestávky přepínáním mezi technickou hrou v herním prostoru a technickou hrou, provozovanou jako internetová hra, u stejného provozovatele.³⁸²

Ačkoliv se jedná o opatření z hlediska jeho významu přínosné, kdy jeho hlavním účelem je narušit interakci mezi herním zařízením technické hry a hráčem,³⁸³ nastavená konkrétní doba, po které je přestávka povinná, není dobře odůvodněnou. Z důvodové zprávy totiž není možné zjistit, na základě jakého podkladu se předkladatel rozhodl právě pro dobu 120 minut, když v rámci obecné části důvodové zprávy herního zákona ponechává jako doporučení povinnou přestávku po jedné hodině hraní technické hry, a to po vzoru Norska, kde již takové opatření existuje.³⁸⁴

4.4.2 Sebeomezující opatření

Sebeomezující opatření, či tzv. hráčské limity, jsou podpurným prostředkem k limitům státním, kdy tyto limity umožňují účastníku hry nastavit nepřestupitelné mantinely vlastního hraní.

Herní zákon umožňuje nastavení několika typů herních limitů. Za tímto účelem stanovuje povinnost provozovatele u hazardních her, a to konkrétně u loterie, kursově sázky a totalizátorové hry, je-li u nich registrace podmínkou účasti na nich³⁸⁵, a dále u binga,

³⁷⁸ Viz § 44 odst. 3 herního zákona.

³⁷⁹ Viz § 44 odst. 4 herního zákona.

³⁸⁰ Viz § 44 odst. 5 herního zákona.

³⁸¹ Srov. § 50 odst. 3 herního zákona, ve znění účinném před 31.12.2023.

³⁸² Viz § 44 odst. 4 věty druhé herního zákona.

³⁸³ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 50. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 147.

³⁸⁴ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.8.6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 97-98.

³⁸⁵ V případě kursově sázky a totalizátorové hry to pak znamená s výjimkou těchto her na zvířecí dostih, které jsou provozovány výlučně na dostihovém závodišti ve smyslu ust. § 17a odst. 2 herního zákona, a v případě loterií pak takové loterie, u nichž se registrace stala podmínkou v důsledku umožnění převodu peněžních nebo

technické hry, živé hry a internetové hry, nabídnout a umožnit účastníkovi hazardní hry nastavení vlastních omezení či jejich nastavení odmítnout.³⁸⁶ Provozovateli je výslovně zakázáno jakýmkoliv způsobem podněcovat účastníka k odmítnutí či zmírnění těchto opatření,³⁸⁷ a v případě nastavení těchto limitů hráčem je pak provozovateli zakázáno umožnit účastníkovi tato omezení porušit, ať již vstupem do herního prostoru či hrou samotnou.³⁸⁸ Sebeomezující opatření se vždy vztahuje k jednomu či více druhům hazardní hry; nelze však umožnit nastavení takového opatření výlučně ve vztahu ke konkrétnímu typu hry spadajícímu pod totožný druh.³⁸⁹

U hry technické³⁹⁰ je provozovatel povinen umožnit hráči hazardní hry nastavení maximální výši sázek na jeden den, výši sázek za jeden měsíc, výši čisté prohry za jeden den, výši čisté prohry za jeden měsíc, počet přihlášení do uživatelského konta za jeden měsíc, dobu denního přihlášení do uživatelského konta a dobu, po kterou nebude účastníkovi hazardní hry umožněno zúčastnit se hazardní hry po jeho odhlášení z uživatelského konta.³⁹¹ Vzhledem k povaze technické hry a nutnosti registrace pro účast na ní jsou veškerá tato omezení vcelku jednoduše proveditelná.

U hry živé³⁹² má účastník možnost nastavení maximální čisté prohry za jeden den a/či jeden měsíc.³⁹³ Protože zpravidla není v možnostech provozovatele živé hry v reálném čase evidovat množství účastníkem skutečně prohraných prostředků, posuzuje se v případě živé hry³⁹⁴ čistá prohra jako rozdíl mezi peněžními prostředky, použitými účastníkem k nákupu hodnotových žetonů a peněžními prostředky, které byly oproti hodnotovým žetonům účastníkovi vyplaceny.³⁹⁵

Účastník též musí mít možnost nastavit si maximální počet návštěv herních prostor konkrétního provozovatele v jednom měsíci.³⁹⁶

hracích prostředků mezi uživatelským kontem a jiným obdobným kontem pro loterii ve smyslu ust. § 17a odst. 5 herního zákona.

³⁸⁶ Viz § 14 odst. 1 herního zákona.

³⁸⁷ Viz § 14 odst. 1 věty druhé herního zákona.

³⁸⁸ Viz § 14 odst. 3 herního zákona.

³⁸⁹ Viz § 15 odst. 6 herního zákona.

³⁹⁰ A hry internetové.

³⁹¹ Viz § 15 odst. 2 herního zákona.

³⁹² A binga.

³⁹³ Viz § 15 odst. 4 herního zákona.

³⁹⁴ S výjimkou živé hry provozované jako internetová hra.

³⁹⁵ Viz § 15 odst. 5 písm. b) herního zákona.

³⁹⁶ Viz § 15 odst. 3 herního zákona.

Význam sebeomezujících opatření je patrný zejména u hazardních her vyžadujících registraci, když u těchto her nelze registraci bez nastavení sebeomezujících opatření či jejich odmítnutí provést. Původní návrh herního zákona³⁹⁷ odmítnutí nastavení sebeomezujících opatření neumožňoval.³⁹⁸ Lze přitom souhlasit s tím, že je velmi pravděpodobné, že v rámci urychlení registrace většina hráčů nastavení sebeomezujících opatření odmítne. K tomu je ovšem zapotřebí dodat, že herní zákon neumožňuje sebeomezující opatření odmítnout jednotně, nýbrž jednotlivě. Správný by tak měl být takový postup provozovatele, kdy je pro úplné odmítnutí sebeomezujících opatření účastník hazardní hry povinen odmítnout každý druh takového opatření postupně.³⁹⁹

V zájmu ochrany účastníků hazardní hry před neuváženým rozhodnutím o zmírnění sebeomezujících opatření herní zákon stanovuje povinnost provozovatele provést takovou změnu s účinností nejdříve od sedmého dne zmírňující změny provedené účastníkem, a v případě že se dané opatření vztahuje k měsíci, pak i nejdříve prvním dnem měsíce následujícího.⁴⁰⁰ Rovněž v daném případě se jedná o razantní snížení této lhůty oproti původním návrhům, kdy nejdříve měla být tato lhůta 30 denní, následně 15 denní a až v konečném návrhu herního zákona byla snížena na lhůtu 7 denní.⁴⁰¹ V případě zpřísnění sebeomezujících opatření pak změna nabývá účinnosti okamžitě,⁴⁰² kdy tak došlo Velkou novelou ke zpřísnění tohoto požadavku oproti původním až 24 hodinám.⁴⁰³

Ve všech případech musí provozovatel umožnit úpravu sebeomezujících opatření minimálně po dobu provozu kasina či kdykoliv je účastník přihlášen do uživatelského konta, a to maximálně jednou denně.⁴⁰⁴ Ačkoliv dle důvodové zprávy je dané omezení stanovené za účelem nezvyšování administrativních nákladů provozovatele,⁴⁰⁵ není zřejmé, z jakého důvodu by sám provozovatel nemohl dát účastníkům možnost úpravy vícekrát denně.

³⁹⁷ Návrh herního zákona před připomínkovým řízením.

³⁹⁸ Na tuto skutečnost v rámci prvního čtení upozorňoval poslanec Ing. Ladislav Šinčl. Viz 31. schůze poslanecké sněmovny ve volebním období 2013-2017, stenografický zápis ze dne 30.09.2015.

³⁹⁹ Je ovšem obecně známo, že provozovatelé hazardních her často umožňují sebeomezující opatření odmítnout souhrnně.

⁴⁰⁰ Viz § 14 odst. 4 herního zákona.

⁴⁰¹ Na tuto skutečnost v rámci prvního čtení rovněž upozorňoval poslanec Ing. Ladislav Šinčl. Viz 31. schůze poslanecké sněmovny ve volebním období 2013-2017, stenografický zápis ze dne 30.09.2015.

⁴⁰² Viz § 14 odst. 6 herního zákona.

⁴⁰³ Srov. § 14 odst. 4 herního zákona, ve znění účinném před 31.12.2023.

⁴⁰⁴ Viz ust. § 14 odst. 2 herního zákona.

⁴⁰⁵ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí, k bodu 26 (§ 14), k odstavci 2. Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 561.

4.4.3 Další opatření

Kromě stanovení herních limitů a možnosti hráčů stanovovat limity vlastní, bylo přistoupeno rovněž k některým dalším opatřením podporujícím zodpovědné hraní.

Prvním takovým opatřením je, že výhrou v hazardní hře,⁴⁰⁶ mohou být pouze peněžní prostředky.⁴⁰⁷ Toto opatření má hned několik významů pro hazardní hraní. Prvním je ochrana nepozorných hráčů před útratou peněžních prostředků ve snaze vyhrát peníze aniž by si tito uvědomovali, že hra, kterou hrají, může být hrou o věčné ceny, o které nemusí mít zájem. Opačně pak má toto opatření význam, když tímto způsobem znemožňuje provozovateli lákat potenciální hráče na věčné výhry.⁴⁰⁸ Konečně se jedná i o krok směrem k jasnému rozdělení hazardní hry od spotřebitelské soutěže. Výhru lze navíc vyplatit pouze ve stejné měně, ve které byla učiněna sázka.⁴⁰⁹

Novinkou, již herní zákon přinesl, je zákaz hraní na více technických zařízeních⁴¹⁰ současně.⁴¹¹ Toto opatření brání hráči technické hry v dříve běžné praxi hraní na více přístrojích zároveň prostřednictvím funkce tzv. automatické sázky či faktickým ovládním více pozic současně, přičemž takové hraní dávalo účastníkovi hazardní hry možnost prohrát několikanásobně vyšší částku během stejného času. S ohledem na skutečnost, že uživatelské konto v daném případě nemůže dovolit hráči hrát na více přístrojích současně,⁴¹² je jedinou zbývající možností, jak dané ustanovení obejít, hraní skrze vícero účtu současně. Vzhledem k tomu, že jeden hráč může mít ve vztahu k jednomu druhu hazardní hry jen jedno uživatelské konto, je zřejmé, že takové obcházení zákona, kdy by jeden účastník hazardní hry používal současně i uživatelské konto účastníka jiného, by měl provozovatel bez větších obtíží zpozorovat a zasáhnout.

Herní zákon dále přistupuje k zákazu vyplácení výhry přímo koncovým zařízením, a to ve formě bankovek a mincí.⁴¹³ Výhru tak po jejím ověření vyplácí až provozovatel technické hry či jím pověřená osoba.⁴¹⁴ Dané opatření velkou měrou snižuje atraktivitu hazardní hraní a ve

⁴⁰⁶ S výjimkou věčné loterie, okamžité loterie, doplňkové loterie a tomboly.

⁴⁰⁷ Viz § 10 odst. 1 herního zákona.

⁴⁰⁸ Takovou věčnou výhrou by pak mohly být i dražší typy hraček, což by se dalo označit za praktiku značně odporující dobrým mravům.

⁴⁰⁹ Viz § 10 odst. 8 herního zákona.

⁴¹⁰ Rozuměje na více herních pozicích technické hry.

⁴¹¹ Viz § 44 odst. 1 herního zákona.

⁴¹² Viz § 44 odst. 2 herního zákona.

⁴¹³ Viz § 54 odst. 1 herního zákona.

⁴¹⁴ Viz § 54 odst. 2 herního zákona.

své podstatě i radost účastníka hazardní hry z výhry, když odebírá přímý kontakt účastníka hazardní hry s peněžními prostředky, a zabraňuje tak klasickému efektu cinkajících mincí, tak jak jej můžeme znát z klasických kasin v Las Vegas a v dalších městech.⁴¹⁵ Na druhou stranu lze jistě argumentovat tím, že výplata peněžních prostředků přímo technickým zařízením při každé výhře by odpoutala pozornost účastníka hazardní hry od dalšího hraní, rovněž by se tímto způsobem prodloužila doba trvání jedné výherní hry a konečně by umožnila účastníkovi hazardní hry přímý kontakt s peněžními prostředky, kdy na rozdíl od pouhého čísla na ukazateli působí fyzický kontakt přeci jen větším pocitem uvědomění, že tyto finanční prostředky již patří účastníkovi hazardní hry.

V rámci obecné části důvodové zprávy předkladatel polemizuje i nad některými dalšími opatřeními pro zodpovědné hraní, která však své místo v předloze herního zákona nenašla.

Nejradikálnějším a současně nejspornějším opatřením se jeví možnost zákazu alkoholických nápojů a tabáku při hraní. Ačkoliv předkladatel herního zákona vcelku detailně mapuje vysokou komorbiditu mezi patologickým hráčstvím a užíváním návykových látek, zejména tabáku a alkoholu, kdy odkazuje na několik provedených studií u nás i ve světě, a mohlo by se tak zdát, že veškeré výsledky ukazují na potřebu regulace požívání alespoň některých návykových látek v souvislosti s hazardním hraním, následně uvádí, že z daných výzkumů nelze určit kauzalitu mezi těmito jevy a i s ohledem na neexistenci studie, jež by řešila následky takového opatření komplexně, nedoporučuje dané opatření v rámci herního zákona zavést.⁴¹⁶

Opatření, které předkladatel herního zákona pouze zmiňoval, avšak dále už nikterak blíže nekomentoval, je zákaz tzv. těsných proher.⁴¹⁷ Dané opatření spočívá v povinnosti provozovatele technické hry nastavit hru takovým způsobem, aby účastník hazardní hry nemohl nabýt nereálného dojmu, že mu od výhry chybělo skutečně málo.⁴¹⁸ Předkladatel herního zákona toto opatření souhrnně zahrnuje mezi opatření, jejichž účinnost není dostatečně prokázána, tudíž nelze posuzovat, zda je má smysl zvažovat.⁴¹⁹ Naproti tomu Mravčík odkazuje na výzkum, dle něhož se u testovaného vzorku patologických hráčů běžně

⁴¹⁵ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.8.6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, str. 98.

⁴¹⁶ Tamtéž, str. 93-95.

⁴¹⁷ Tamtéž, str. 98.

⁴¹⁸ Každý si zřejmě dokáže představit tři herní válce technické hry, kdy se první dva válce zastaví na jackpotu, zatímco třetí válec přejede jackpot pouze o jedno políčko.

⁴¹⁹ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, obecná část, podkapitola 2.8.6. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, str. 98.

objevovaly bludy právě v podobě nabytí dojmu, že těsná prohra znamená, že výhra s jistotou brzy přijde.⁴²⁰ Na podkladě těchto závěrů⁴²¹ tak byl zákaz těsných proher zaveden s účinností od 01.01.2024.⁴²²

Opatřením, které zákonodárce nezvažoval ani v rámci důvodové zprávy vůbec, je zákaz tzv. automatické sázky.⁴²³ Sázející v takovém případě nemusí mít s koncovým zařízením žádný kontakt, kdy tak může svobodně odejít na toaletu či pro občerstvení, aniž by v takovou chvíli byl nucen přestat hrát. Účastník se tak stává místo hráčem pouhým pozorovatelem hry, což zcela jistě může mít vliv na jeho vůli k dalšímu hraní. Ze shora uvedených důvodů jsem tak přesvědčen, že nad zavedením zákazu automatické sázky mělo být v kontextu opatření pro zodpovědné hraní alespoň uvažováno, když fakticky neexistuje jakéhokoliv pozitivního důvodů,⁴²⁴ aby taková funkce existovala.

4.5 Informační povinnost

Z hlediska prevence negativních dopadů hazardních her na hráče je žádoucí, aby účastník hazardní hry mohl činit skutečně informovaná rozhodnutí. Za tímto účelem herní zákon stanovuje přehledný výčet informací, které musí být účastníku v různých situacích dostupné. V kontextu této práce pak za zásadní považuji následující.

V případě technické hry musí být účastníku na každé herní pozici dostupné informace o zůstatku na uživatelském kontu, celkové souhrnné výši čistých proher za měsíc a od aktivace uživatelského konta, částka nejvyšší sázky a nejvyšší výhry, a nabídce využití a stavu nastavených sebeomezujících opatření.⁴²⁵

⁴²⁰ MRAVČÍK, Viktor. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, s. 126.

⁴²¹ Odůvodnění vyhlášky č. 466/2023 Sb., zvláštní část, k § 9.

⁴²² Viz § 9 odst. 2 vyhlášky č. 466/2023 Sb.

⁴²³ Ta spočívá ve funkci technického zařízení, které na jejím základě opakovaně uskutečňuje sázku, aniž by k tomu byl nutný další projev vůle, jiný než konkludentní, účastníka. Zpravidla se jedná o tlačítko na koncovém zařízení, po jehož stisknutí technické zařízení přijímá sázku v předem nastavené výši, a to dokud účastník hazardní hry automatickou sázku nezruší či mu nedojdou prostředky na uživatelském kontu.

⁴²⁴ Z hlediska účelu herního zákona.

⁴²⁵ Viz § 13b odst. 1 písm. a) herního zákona.

Na nabídku využití a stav nastavení sebeomezujících opatření je provozovatel povinen upozornit účastníka též po každém přihlášení do uživatelského konta, a to minimálně na dobu 5 sekund.⁴²⁶

Po celou dobu přihlášení do uživatelského konta pak musí být účastníku zobrazena informace o délce jeho přihlášení.⁴²⁷ Velkou novelou přitom došlo k určitému rozvolnění, kdy původně musela být po celou dobu přihlášení viditelná rovněž informace o výši čisté prohry od aktivace uživatelského konta.⁴²⁸ Ačkoliv dle důvodové zprávy má dané opatření ve své celistvosti plnit z adiktologického hlediska funkci preventivní a odrazující,⁴²⁹ nelze dovést, z jakého důvodu lze informaci o výši celkové prohry nově *schovat* až za proklik. Na jednu stranu by sice mohlo být argumentováno ochrannou citlivých informací před ostatními návštěvníky herního prostoru, či tím, že informace o celkové výši prohry může svým způsobem podněcovat k rizikovějšímu hraní za účelem prostředky vyhrát zpět, na druhou stranu se jedná o zcela zásadní informaci, která hráči lépe umožňuje plně chápat rizika spojená s hazardním hraním ve smyslu původního účelu této úpravy,⁴³⁰ což samotná informace o době přihlášení neumožňuje.

V herních prostorách musí být na viditelném místě zveřejněny mimo jiné informace o nabídce využití sebeomezujících opatření,⁴³¹ o možnosti podání žádosti o zápis do rejstříku,⁴³² a dále též ukazatel či ukazatele času takovým způsobem, aby byl pro účastníka z kterékoliv herní pozice a od každého hracího stolu živé hry alespoň jeden viditelný.⁴³³ V herních prostorách, v nichž je provozována hazardní hra, pro niž je zřízení uživatelské konto, pak navíc i informace o možnosti a způsobu využití prostředku pro zamezení účasti na hazardní hře, a možnosti podání žádosti o zápis do rejstříku prostřednictvím provozovatele.⁴³⁴

⁴²⁶ Viz § 13b odst. 1 písm. c) herního zákona.

⁴²⁷ Viz § 13b odst. 1 písm. b) herního zákona.

⁴²⁸ Viz § 49 odst. 2 herního zákona, ve znění účinném do 31.12.2023.

⁴²⁹ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté třetí, k § 13b, k odstavci 1 písm. a) . Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, volební období od 2021, s. 550.

⁴³⁰ Návrh herního zákona, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 49. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2013-2017, s. 146.

⁴³¹ Viz § 13b odst. 2 písm. a) bodu 5. herního zákona.

⁴³² Viz § 13b odst. 2 písm. a) bodu 4. herního zákona.

⁴³³ Viz § 13b odst. 2 písm. a) bodu 7. herního zákona.

⁴³⁴ Viz § 13b odst. 2 písm. b) herního zákona.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo představit, popsat, kategorizovat, vyložit a podrobit kritice herní zákon v kontextu předcházení negativních účinků tohoto druhu zábavy a podnikání, a to jak z hlediska dopadů na hráče, tak společnost jako celku. Zvláštní pozornost jsem přitom věnoval úmyslům zákonodárců, předneseným v důvodové zprávě, v porovnání s navrženým a následně přijatým řešením. V procesu zpracování bylo nezbytné překonat několik zásadních překážek.

Absence vícero relevantní literatury se ukázala dvojsečnou zbraní. Na jednu stranu mi tento stav umožnil zkoumat téma zejména z originálních zdrojů, jakými byly důvodové zprávy, pozměňovací návrhy včetně jejich odůvodnění či rozprava v rámci legislativního procesu, a tímto způsobem utvářet vlastní hodnocení a závěry, aniž bych byl ovlivňován či odchylován názory již vyřčenými dalšími autory, na stranu druhou by bylo přínosem moci vlastní závěry jejich porovnáním buďto korigovat, opačného či odlišného názoru využít k polemice anebo takové názory argumentačně napadnout.

Zvolené téma všeobecně přesahuje mantinely právní vědy, a často tak bylo obtížné užívat poznatků dalších, zejména sociologických oborů pouze doplňkově. Přes uvedené doufám, že se mi podařilo práci obsahem udržet coby primárně právní.

Ač se mi samotnému téma zprvu zdálo dostatečně zúžené, výsledná provázanost cílů herního zákona a institutů, které na první pohled ani k danému cíli směřovat nemají, znamenala nutnost zahrnutí většího množství norem herního práva, než jsem dokázal předpokládat. Opakovaná fascinace problematikou právní úpravy hazardního hraní ve spojení s omezeným rozsahem tak mimo jiné vedly k tomu, že se některým částem práce nedostává toliko prostoru, jak bych si sám přál. Současně jsem byl nucen dopustit se mnoha zjednodušení či až zřejmých opomenutí.

Přes výše uvedené potíže jsem přesvědčen, že cíle mé práce se mi podařilo dosáhnout. V práci nejprve uvádím do problematiky hazardních her a s nimi spojených negativních účinků, popisuji vývoj (zejména) veřejnoprávní úpravy, a stěžejní část práce pak věnuji konkrétním způsobům, kterými se účinné herní právo snaží zabránit nepřiměřeným dopadům fenoménu gamblerství.

Výstup obsahu této práce si pak dovolím shrnout následovně:

- Herní zákon není z právního hlediska předpisem dokonalým, kdy lze nadále předpokládat výskyt výkladových problémů a do jisté míry i zneužívání těchto problémů k jeho obcházení;
- Převážná část legislativně-technických problémů, nepřesností a mezer v zákoně byla odstraněna Velkou novelou;
- Herní zákon představuje oproti loternímu zákonu zcela zásadní změnu z hlediska ochrany hráčů a společnosti před negativními účinky hazardního hraní;
- Opatření k omezení fyzické dostupnosti hazardních her jsou vhodně doplňována opatřeními pro zodpovědné hraní;
- Zásadními opatřeními, omezujícími dostupnost hazardních her, jsou zejména nová zvláštní úprava herních prostor, pokračující možnost obcí regulovat hazardní hry obecně závaznou vyhláškou, a finanční nároky na provoz těchto her;
- Zásadními opatřeními proti patologickému hráčství jsou rejstřík fyzických osob vyloučených na hazardní hře a sebeomezující opatření, přičemž ostatní opatření lze v tomto smyslu považovat za doplňková.

Seznam použitých zkratek

Není-li v této práci stanoveno jinak, znamená citace právního předpisu bez dalšího ve znění pozdějších předpisů.

Není-li v této práci stanoveno jinak, mají následující výrazy tento význam:

- **ABGB** - Císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský.
- **GŘC** – Generální ředitelství cel
- **herní zákon** - Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.
- **loterní zákon** - Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.
- **ministerstvo** – Ministerstvo financí České republiky
- **občanský zákoník** - Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- **SDEU** – Soudní dvůr Evropské unie
- **SFEU** – Smlouva o fungování Evropské unie

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- DÁVIDOVÁ, Michaela. *Patologické hráčství: výskyt, diagnostika, léčba, komplexní pohled na problematiku*. Praha: Grada Publishing, 2020. ISBN 978-80-247-2758-5.
- FEY, Marshall a KASAL, Ivo. *Výherní automaty: průmysl i zábava : [100 let historie v USA, 100 let historie v Evropě a v českých zemích]*. Praha: Olympia, 1999. ISBN 80-7033-630-7.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9.
- KRAMÁŘ, Květoslav a HUŠÁK, Aleš. *Herní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 8086898806.
- MAFFESOLI, Michel a kol. *Evropské loterie a hry*. Praha: Olympia, 1998. ISBN 80-7033-551-3.
- MALAST, Jan a RAJCHL, Jiří. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-062-8.
- NEŠPOR, Karel. *Už jsem prohrál dost: příručka pro ty, kdo mají problém s hazardní hrou, kdo chtějí takovým lidem pomáhat, kdo chtějí problémům s hazardní hrou předcházet*. Praha: Sportpropag, 2006. ISBN 80-260-3880-0.
- *Ottův slovník naučný*. Sv. X. Praha: J. Otto, 1896.
- PALACKÝ, František. *Archiv český čili staré písemné památky české i moravské*. Díl 3. Praha: [s.n.], 1844.
- PRUNNER, Pavel. *Gamblerství, aneb, Ztráta svobody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-452-7.

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

Seznam použitých internetových zdrojů

- MRAVČÍK, Viktor; ČERNÝ, Jakub; LEŠTINOVÁ, Zuzana; CHOMYNOVÁ, Pavla; GROHMANNOVÁ, Kateřina et al. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014. [cit. 2024-12-31]. ISBN 978-80-7440-111-4. Dostupné z: https://www.drogy-info.cz/data/obj_files/1619/312/hazard_final_web.pdf
- WINKLER, Petr; BEJDOVÁ, Markéta; CSÉMY, Ladislav a WEISSOVÁ, Aneta. *Problémové hráčství: společenské náklady na hazardní hraní v České republice* [online]. Klecany: Národní ústav duševního zdraví, 2015. [cit. 2024-12-31]. ISBN 978-80-87142-26-4. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/attachments/Prezentace_2015_Problemove-hracstvi-Spolecenske-naklady-na-hazardni-hrani-v-CR.pdf

Seznam použitých právních předpisů

- Císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský.
- Zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích.
- Císařský patent č. 227/1859 ř. z., jímž se vydává a od 1. května 1860 počínajíc v působnost uvádí řád živnostenský.
- Zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon.
- Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní.
- Zákon č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví základní pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky.

- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.
- Zákon č. 37/1973 Sb., o veřejných sbírkách a o loteriích a jiných podobných hrách.
- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.
- Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.
- Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.
- Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.
- Zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).
- Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.
- Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her.
- 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.
- Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.
- Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

- Zákon č. 251/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o elektronické identifikaci.
- Zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů.
- Zákon č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů.
- Zákon č. 527/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákony související s přijetím zákona o evidenci skutečných majitelů a zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 36/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.
- Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci.
- Zákon č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.
- Vyhláška č. 167/1959 Ú. I., kterou se vydávají předpisy o provozování a organizaci loterií a jiných podobných her.
- Vyhláška č. 439/2016 Sb., o požadavcích na minimální náležitosti výstupních dokumentů odborného posuzování a osvědčování a o jejich poskytování orgánům vykonávajícím státní správu v oblasti provozování hazardních her.
- Vyhláška č. 208/2017 Sb., kterou se stanoví rozsah technických parametrů pro zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry, požadavků na ochranu a uchovávání herních a finančních dat a jejich technické parametry.

- Vyhláška č. 10/2019 Sb., o výkaznictví v hazardních hrách.
- Vyhláška č. 433/2021 Sb., o výstupních dokumentech v oblasti hazardních her.
- Vyhláška č. 466/2023 Sb., o podmínkách provozování hazardních her.

Seznam použitých cizích právních předpisů

- Zákon č. 30/2019 Z.z., o hazardních hrách a o změně a doplnění některých zákonů.

Seznam použitých doprovodných materiálů k právním předpisům

- Vládní návrh zákona České národní rady o loteriích a jiných podobných hrách. Sněmovní tisk č. 224, Česká národní rada, V. volební období.
- Vládní návrh zákona o hazardních hrách. Sněmovní tisk č. 578/0, Poslanecká sněmovna, VII. volební období.
- Vládní návrh zákona o dani z hazardních her. Sněmovní tisk č. 579/0, Poslanecká sněmovna, VII. volební období.
- Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her. Sněmovní tisk č. 580/0, Poslanecká sněmovna, VII. volební období.
- Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákony související s přijetím zákona o evidenci skutečných majitelů a zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk č. 909/0, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období.

- Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. Sněmovní tisk č. 488/0, Poslanecká sněmovna, IX. volební období.
- Ministerstvo financí České republiky. *Doplnění stanoviska k pojmu „hlavní činnost“ v § 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách ze dne 16.11.2018, č. j. MF-18437/2018/3401-5.*
- Ministerstvo financí České republiky. *Doplnění stanoviska k pojmu „hlavní činnost“ v § 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách ze dne 16.11.2018, č. j. MF-18437/2018/3401-5.*
- Ministerstvo financí České republiky. *Stanovisko k otázce souběhu povolení vydaných podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách ze dne 18.10.2016, č. j. MF-30513/2016/3402-6.*
- Ministerstvo financí České republiky. *Stanovisko odboru 34 – Státní dozor nad hazardními hrami k označení kasina ze dne 16.11.2017, č. j. MF-30513/2016/3402-22.*
- Ministerstvo financí, *Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů*, Praha, 2021.
- Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků č. 5.1.* Praha, 2022.
- Generální ředitelství cel. *Stanovisko k problematice samostatnosti a stavební oddělenosti herního prostoru definovaného v zákoně o hazardních hrách ze dne 30.08.2018, zn. 42092/2018- 900000-302.*
- Generální ředitelství cel. *Odpověď na žádost o právní výklad k § 68 zákona o hazardních hrách ze dne 11.09.2018, č. j. MF-18437/2018/3401-2.*
- Generální ředitelství cel. *K ustanovení § 66 odst. 2 a § 68 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 24.11.2017, zn. 72613/2017/900000-331.1.*

- Generální ředitelství cel. *Stanovisko k některým otázkám souvisejícím s regulací reklamy dle zákona o hazardních hrách* ze dne 04.01.2019, zn. 59489/2018/900000-331.1.

Seznam použité judikatury

- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15.02.2007, sp. zn. Pl.ÚS 77/06.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 07.09.2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
- Rozsudek SDEU (velkého senátu) ze dne 08.09.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International Ltd proti Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, věc C-42/07.
- Rozsudek SDEU ze dne 09.09.2010, trestní řízení proti Ernst Engelmann, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Landesgericht Linz – Rakousko, věc C-64/08.
- Rozsudek SDEU ze dne 06.11.2013, trestní řízení proti Piergiorgio Gambelli a dalším, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Tribunale di Ascoli Piceno – Itálie, věc C-243/01.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02.09.2020, č. j. 6 As 196/2020-32.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.11.2022, č. j. 7 As 84/2022-28.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01.02.2023, č. j. 7 As 291/2022-240.
- Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27.07.2023
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.09.2022, č. j. 14 Af 5/2022-33

Právní opatření k prevenci negativních účinků hazardních her

Tato diplomová práce se zabývá současnou právní úpravou hazardních her z hlediska prevence jejich negativních účinků. Cílem práce je představit, popsat, kategorizovat, vyložit a podrobit kritice jednotlivé instituty převzaté či zavedené zákonem o hazardních hrách, a dalšími přidruženými předpisy, a to primárně ve vztahu k technickým a živým hrám, coby hrám s nejzávažnějšími společenskými dopady. Obecná část práce je věnována úvodu do problematiky hazardního hraní, včetně vymezení základních nežádoucích dopadů, stručněji shrnuje vývoj právní úpravy na našem území, problémy spojené se zákonem o loteriích a jiných podobných hrách, a představuje základní principy zákona o hazardních hrách. Ve zvláštní části jsou pak podrobně rozebírána jednotlivá opatření, rozdělená na regulativy omezující dostupnost hazardních her a jejich další vliv na potenciální hráče, mimo jiné eliminující možnost provozu výherních hracích automatů a obdobných her v provozovnách pohostinských zařízení, a ta opatření, jejichž účelem má být bezprostřední ochrana ohrožených hráčů. Z hlediska právní metodologie je užíváno zejména výkladu komparativního a teleologického. Výsledky práce lze rozdělit do několika dílčích závěrů. Předně nemůže být pochyb o tom, že zákon o hazardních hrách představuje až nebývalý pokrok z hlediska regulace provozování hazardních her; o to více ve vztahu k ochraně hráčů a společnosti před negativními účinky těchto her. Ačkoliv pak byla poslední novelizací zákona o hazardních hrách odstraněna většina problémových ustanovení či došlo k jejich zpřesnění, nadále zákon obsahuje některé problémové či těžko vyložitelné instituty. Přes uvedené však účinná úprava herního práva, a specificky pak samotný zákon o hazardních hrách, objektivně zůstávají jedněmi z nejkvalitněji zpracovaných předpisů nesamostatného právního odvětví.

Klíčová slova

hazardní hry, právní opatření, negativní účinky

Legal measures to reduce harmful gambling

This thesis addresses the current legal regulation of gambling from the perspective of preventing its negative effects. The aim of the thesis is to present, describe, categorize, interpret, and critically assess the various institutes adopted or introduced by the Act No. 186/2016 Coll., on gambling, as well as other related regulations, primarily in relation to technical and live games, which are considered to have the most serious societal impacts. The general section of the thesis is dedicated to an introduction to the issue of gambling, including the definition of its basic undesirable effects, a brief summary of the development of legal regulation in our territory, the problems associated with the Act No. 202/1990 Coll., on Lotteries and Other Like Games, and the basic principles of the Gambling Act. In the special section, individual measures are examined in detail, divided into regulations that restrict the availability of gambling and their further impact on potential players, including the elimination of the possibility of operating slot machines and similar games in hospitality establishments, and measures aimed at the direct protection of vulnerable players. From the perspective of legal methodology, the thesis primarily employs comparative and teleological interpretation. The results of the thesis can be divided into several partial conclusions. Firstly, there can be no doubt that the Gambling Act represents an unprecedented advancement in terms of regulating the operation of gambling; even more so in relation to the protection of players and society from the negative effects of these games. Although the most recent amendment to the Gambling Act has removed most problematic provisions or clarified them, the law still contains some problematic or difficult-to-interpret institutes. Despite this, the effective regulation of gaming law, and specifically the Gambling Act itself, objectively remains one of the most well-crafted pieces of legislation within the legal subfield.

Keywords:

gambling, legal measures, negative effects