

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Blanka Půlpánová

# **Právní úprava loterií a jiných podobných her**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: doc., JUDr. Hana Marková CSc.

Katedra: Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 27. 3. 2013

## **Prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

V Praze dne 2. 4. 2013

.....

Blanka Půlpánová

## **Poděkování**

Děkuji paní doc., JUDr. Haně Markové, CSc., vedoucí mé diplomové práce, za konstruktivní připomínky a účinnou pomoc při jejím zpracování.

Zároveň bych chtěla poděkovat manželovi, své rodině a svým blízkým za veškerou pomoc, podporu a pochopení.

# Obsah

<b>Úvod do problematiky, obsahu a cílů práce, metod a pramenů použitých při vypracování této práce .....</b>	<b>1</b>
--	----------

<b>Kapitola I. - Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her z pohledu českého práva .....</b>	<b>5</b>
---	----------

1.1 Něco málo z historie hazardu a hazardních her.....	6
1.2 Soukromoprávní úprava sázky a hry v českém právním řádu .....	8
1.3 Veřejnoprávní úprava loterií a jiných podobných her v českém právním řádu ...	12
1.3.1 Obecně k loternímu zákonu.....	13
1.3.2 Předmět a systematika loterního zákona.....	14
1.3.3 Pojem loterie a jiné podobné hry .....	16
1.3.4 Druhy loterií a jiných podobných her.....	18
1.3.5 Provozování loterií a jiných podobných her a jeho podmínky .....	19
1.3.6 Oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her.....	22
1.3.7 Povinnosti při provozování loterií a jiných podobných her a v souvislosti s ním .....	24
1.3.8 Platby spojené s provozováním loterií a jiných podobných her .....	27
1.4 Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her z pohledu evropského práva .....	29
1.4.1 Primární evropské právo relevantní pro provozování loterií a jiných podobných her.....	29
1.4.2 Judikatura Soudního dvora EU týkající se provozování loterií a jiných podobných her.....	31

<b>Kapitola II. - Právní úprava provozování interaktivních videoloterních terminálů z pohledu českého práva .....</b>	<b>40</b>
---	-----------

2.1 Rozdíl mezi výherními hracími přístroji a interaktivními videoloterními terminály .....	41
2.2 Současný stav v oblasti provozování interaktivních videoloterních terminálů na území České republiky .....	47

<b>Kapitola III. - Stručně k návrhu nového zákona o provozování sázkových her.....</b>	<b>51</b>
3.1    Návrh nového zákona o provozování sázkových her .....	51
<b>Závěr .....</b>	<b>56</b>
<b>Seznam zkratk .....</b>	<b>58</b>
<b>Seznam použité literatury a pramenů .....</b>	<b>59</b>
<b>Abstrakt .....</b>	<b>63</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>65</b>

# Úvod do problematiky, obsahu a cílů práce, metod a pramenů použitých při vypracování této práce

## *Úvod do problematiky (předmět práce)*

Provozování loterií a jiných podobných her je v dnešní době poměrně významnou částí tržní ekonomiky v České republice, která se neustále rozvíjí a s vývojem nových technologií umožňuje účast na těchto hrách stále více lidem i prostřednictvím internetu. Není pochyb o tom, že na tomto současném stavu se podílí značně liberální právní úprava představovaná především zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (tzv. loterní zákon). Tento fenomén spočívající v rozvoji loterního průmyslu není charakteristický pouze pro Českou republiku, ale skutečně pro celý současný globalizovaný svět. Co se týče nejvyspělejších světových ekonomik,<sup>1</sup> oblast loterního průmyslu se řadí dlouhodobě na vrchol všech průmyslových odvětví, pokud se jedná o objem a tempo růstu investic.<sup>2</sup>

Podnikání v oblasti provozování hazardních her s sebou přináší celou řadu pozitiv, ale i negativ, vyplývajících pro společnost. Mezi pozitiva můžeme zařadit vznik nových pracovních míst a povinné daňové odvody od provozovatelů těchto her. Na druhé straně jsou tyto pozitivní přínosy relativizovány vznikem společenských rizik a problémů spojených s tímto oborem podnikání, mezi která řadíme nárůst patologického hráčství a následnou nutnost jeho léčení a pravděpodobnost praní špinavých peněz.<sup>3</sup>

Prudký rozvoj v oblasti loterního průmyslu s sebou nese i samozřejmé zvyšování požadavků na odbornou připravenost veřejné správy a jejich zaměstnanců. Jedná se o podstatný předpoklad pro schopnost veřejných institucí zajistit vytváření a důsledné dodržování legislativních a jiných pravidel pro fungování loterního průmyslu.<sup>4</sup>

Tato práce má posloužit každému čtenáři této práce k lepšímu porozumění tohoto značně specifického odvětví spočívajícího v podnikání v oblasti loterií a jiných

---

<sup>1</sup> Jedná se např. o Spojené státy americké a některé asijské země.

<sup>2</sup> KRAMÁŘ, Květoslav; HUŠÁK, Aleš a kol. *Herní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, ISBN 80-86898-80-6. s. 8.

<sup>3</sup> Srovnej KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., s. 7-8.

<sup>4</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol. op. cit., s. 8-9.

podobných her. Jakkoli je dnešní stávající právní úprava nevyhovující současnému stavu, jedná se o legislativní pravidla, která poskytují možnost rozvoje konkurenceschopného národního podnikání v oblasti her a sázek a současně zabezpečují minimalizaci jeho škodlivých dopadů na občanskou společnost.<sup>5</sup>

### ***Obsah a cíle***

V této diplomové práci se budu zabývat právní úpravou loterií a jiných podobných her. Z názvu této diplomové práce nevyplývá, že se jedná pouze o právní úpravu v českém právním řádu, tudíž se v této práci také zaměřím i na evropskou právní úpravu této oblasti. Práce je rozdělena do tří celků (kapitol), z nichž první kapitola je věnována právě právní regulaci loterií a jiných podobných her, jak z pohledu českého práva, tak z pohledu evropského práva, druhá kapitola je zaměřena na právní úpravu interaktivních loterních terminálů a v poslední, třetí kapitole, bude podán rozbor připravovaného nového loterního zákona a jeho zhodnocení dle mého názoru.

### ***Kapitola I.***

Jak jsem již podotkla, v první kapitole se zaměřím na právní úpravu loterií a jiných podobných her z pohledu českého ale i evropského práva. Předtím, než se však budu věnovat rozboru právní úpravy v českém právním řádu, považuji za nezbytné provést krátký exkurz do historie hazardních her, který je podle mě potřebný pro pochopení postojů jednotlivých států k právní úpravě loterií a jiných podobných her, neboť právě historický vývoj tuto právní úpravu předurčuje.

Po tomto krátkém exkurzu do historie se pokusím provést přehledný rozbor platné české právní úpravy v oblasti loterií a jiných podobných her. Nejprve se krátce zaměřím na oblast soukromého práva, kterou považuji za základ veřejnoprávní úpravy. Poté bude v této kapitole věnována pozornost veřejnoprávní úpravě, a to především zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.<sup>6</sup> Vyložím základní pojmy a důležitá ustanovení, jak je chápe tento zákon. V další části této kapitoly se zaměřím na ustanovení loterního zákona, která jsou dle mého názoru v rozporu s evropským právem. Abych toto své tvrzení mohla prokázat, bude součástí této kapitoly rozbor některých ustanovení primárního práva Evropské unie upravujících volný pohyb zboží,

---

<sup>5</sup> Srovnej KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., s. 9.

<sup>6</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

služeb a kapitálu v rámci Evropské unie a zároveň přehled rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie týkajících se provozování loterií a jiných podobných her.

### ***Kapitola II.***

Druhá kapitola této práce je zaměřena podrobněji na určitý druh loterií a jiných podobných her, konkrétně na interaktivní videoloterní terminály. Pozornost bude věnována nejen právní úpravě těchto technických zařízení, ale rovněž i určení rozdílů a společných vlastností interaktivních videoloterních terminálů a výherních hracích přístrojů. K určení těchto rozdílných a shodných vlastností poslouží zejména nálezy Ústavního soudu České republiky. V závěru této kapitoly bude prezentován současný stav v oblasti provozování technických zařízení, a to nejen interaktivních videoloterních terminálů, na loterním trhu s podrobnějším zaměřením na daňovou povinnost zavedenou do loterního zákona novelou č. 458/2011 Sb. a na rostoucí pravomoci obcí v oblasti regulace provozování loterií a jiných podobných her.

### ***Kapitola III.***

Aby tato práce zahrnovala kompletní právní úpravu loterií a jiných podobných her, pokládám za nezbytné aspoň v hlavních bodech věnovat část připravovanému návrhu nového loterního zákona. Nyní platný loterní zákon, byl přijat více než před dvaceti lety a i přes četné novelizace nereflektuje změny ve vývoji loterního trhu a neodpovídá vývoji a současným potřebám loterního trhu. Do současné doby existovalo mnoho návrhů dílčích novel loterního zákona, avšak 15. 8. 2012 byl vládou schválen návrh nového zákona o provozování loterií a jiných podobných her pocházející z dílny Ministerstva financí České republiky, který by měl nahradit starý zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Na konci této práce je zařazeno již jen závěrečné shrnutí.

### ***Prameny a metody***

Přestože téma provozování hazardních her patří nepochybně mezi témata aktuální a soudobou společností velmi profanovaná, není k dispozici mnoho odborných českých publikací, které by se zkoumáním tohoto tématu zabývaly a ze kterých by se dalo vycházet. Proto jsem při psaní této práce vycházela nejen z těchto publikací, které existují, ale i z bohaté soudní judikatury Soudního dvora Evropské unie a z nálezů



Ústavního soudu České republiky. Současně mi při psané této práci velmi pomohly i internetové zdroje.

Vzhledem k tomu, že největší část této práce je věnována právě právní úpravě loterií a jiných podobných her v českém právním řádu, stěžejní pro vypracování této práce se stalo studium příslušných platných českých právních předpisů a jejich komparace s předpisy evropského primárního práva a zásadami formulovanými v rozhodnutích Soudního dvora Evropské unie.

# Kapitola I. - Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her z pohledu českého práva

Na začátku této kapitoly se nejprve obecně zaměřím na fenomén loterií a jiných podobných her z pohledu historie. Tento krátký exkurz považuji za nezbytný pro komplexní pochopení problematiky tohoto fenoménu a zároveň pro pochopení současné právní úpravy, která je v mnohých ohledech historicky zakořeněna.

Dále se v této kapitole budu věnovat, jak již napovídá sám její název, rozboru právní úpravy týkající se provozování loterií a jiných podobných her. Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her není samostatným právním odvětvím, pokud bychom však hledali nějaký nadřazený pojem, můžeme se v literatuře setkat s pojmem „herní právo“. Jak jsem již uvedla, nejedná se o autonomní část systému práva, jakou je např. právo občanské, obchodní, správní nebo trestní, nýbrž se jedná o účelový souhrn právních norem obsažených v předpisech různých právních odvětví vyznačující se shodným předmětem, metodou a účelem úpravy.<sup>7</sup> Sjednocujícím znakem těchto norem je, že se svým obsahem vztahují ke stejnorodé činnosti, a to uskutečňování sázek a her.<sup>8</sup>

S ohledem na to, že normy herního práva zahrnují úpravy jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní povahy, provedu na začátku stručný rozbor soukromoprávní úpravy, a poté rozbor veřejnoprávní úpravy.

Co se týče soukromoprávní úpravy, zaměřím se především na ustanovení § 845 a § 846 občanského zákoníku<sup>9</sup> upravující sázku a hru a poté provedu stručný exkurz ke změnám, které obsahuje „nový občanský zákoník“.<sup>10</sup> Rozbor soukromoprávní úpravy považuji za nezbytný k pochopení souvislostí a objasnění názvosloví.

V další části této kapitoly se zaměřím na rozbor podstatných ustanovení zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterní zákon“). Jedná se o ustanovení vymezující okruh sázek a her, které jsou podle loterního zákona považovány za „loterie a jiné podobné hry“, stanovující kdo může být provozovatelem loterií a jiných podobných her a jaké

---

<sup>7</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol. op. cit., s. 11.

<sup>8</sup> Tamtéž.

<sup>9</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

hmotněprávní předpoklady a podmínky musí splňovat a stanovující povinnosti provozovatelů loterií a jiných podobných her při jejich provozování.

Na závěr této kapitoly nabídnu stručný přehled ustanovení evropské platné právní úpravy v oblasti loterií a jiných podobných her a rozbor soudní judikatury Soudního dvora EU, která se této oblasti týká.

### ***1.1 Něco málo z historie hazardu a hazardních her***

Dnes je značně obtížné označit, která z pradávných her je historicky prvním předchůdcem loterií nebo jiných hazardních her v dnešním slova smyslu. Je ale velmi pravděpodobné, že už jeskynní člověk přišel na to, že do vzduchu vyhozený oblázek nepadne pokaždé na stejnou stranu. O této teorii svědčí archeologické nálezy staré 40 000 let, které utvrzují vědce v tom, že hrál určitou formu dnešní hry v kostky. Používal nepravidelně tvarované kameny o čtyřech různě velkých stranách se dvěma kulatými konci. Postupem času byla každé stěně přisouzena jiná hodnota. Čím větší strana, tím menší hodnota, protože byla větší šance, že to na tu stranu dopadne.<sup>11</sup>

Hry, které dnes označujeme jako hazardní, se od těchto pradávných her oddělily záhy. Slovo hazard s největší pravděpodobností pochází z arabštiny, kde „az-zahr“ znamená kostky. Účelem hazardu je vyvolat v člověku pocit napětí a následně i pocit štěstí a radosti z výhry.<sup>12</sup> Představuje především vidinu rychlého výdělku bez velkého úsilí. V historii se hazard objevuje snad ve všech kulturách a lidských civilizacích od Číny, Mezopotámie a Persie, přes starověký Egypt, Řecko až k samotnému Římu. Vznik hazardních her je kladen do období 7. století před naším letopočtem, kdy došlo k prudké změně životního stylu a z pravidelně se stěhujících lidí byli rázem usazení zemědělci, tedy do období, kdy vznikají peníze a peněžní hospodářství.

Kolem roku 2 300 před naším letopočtem byla v Číně vymyšlena hazardní hra, která by se dala označit za předchůdce dnešních karet. Nejprve k ní byly využívány hliněné destičky, postupem času se začal používat papyrus. Karty tak, jak je známe dnes, pochází od Francouzů, kteří první balíček vyrobili v roce 1387. Rozmach však nastal až po roce 1440, kdy byl vynalezen knihtisk.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Srovnej Michajlova, A. P. Historie hazardu [online] 28. 12. 2009. Dostupné na: <http://www.dvorek.eu/clanek/23585>.

<sup>12</sup> Srovnej tamtéž.

<sup>13</sup> Srovnej tamtéž.

I ve starověkém Římě nacházíme rozvoj hazardních her. Velmi oblíbenou byla hra zvaná „*alea*“, tedy hazardní hra v kostky o peníze. Při této hře se dávalo všanc vše, dokonce se rozhodovalo i o samotném životě římských občanů. Koncem 3. století před naším letopočtem byly přijaty první známé zákony proti hraní hazardních her - tzv. *lex aleatoria*.<sup>14</sup> Tyto zákony oficiálně zakazovaly hazard, ale neurčovaly žádný konkrétní trest za porušení tohoto zákazu. Těm, kteří v hazardních hrách prohráli, však umožnily odmítnout plnit svůj dluh vůči věřitelům. Dokonce poražení měli nárok žádat vrácení prohrané peněžní částky. Ustanovení podobná těmto můžeme dodnes najít v celé řadě evropských právních předpisů včetně našeho občanského zákoníku. Ten prohlašuje závazky z her a sázek za závazky právně nevymahatelné.<sup>15</sup>

Poté co zanikla Svatá říše Římská, byla postupem času zapomenuta její pokroková právní úprava této oblasti. To vedlo v Evropě opět k vzrůstu oblíbenosti hazardních her.

Novodobá tradice loterijního průmyslu v českých zemích počíná od roku 1751, kdy tehdejší manželka římskoněmeckého císaře a královna česká a uherská Marie Terezie uzavřela smlouvu o pronájmu loterijního monopolu s italským hrabětem Ottaviem de Cavaldi, který podle této smlouvy obdržel právo na provoz loterie v zemích českých, rakouských a uherských, a to za částku 260 000 tehdejších zlatých ročně, což byla na tehdejší dobu velmi vysoká suma.<sup>16</sup>

Tah panovnice se ukázal jako velice prozíravý; za prvních 10 let její existence činily celkové výnosy z ní více než 7,5 milionu zlatých. Bez ohledu na politické otřesy té doby dosahovala loterie stále vyšších příjmů. Proto císař František Josefa I. vydal v roce 1813 císařský loterní patent a tím ukončil pronájem loterie, a stát tak opět převzal loterie plně do svých rukou.<sup>17</sup>

Krátce před vydáním loterního patentu byl vydán zákoník ABGB (účinný od 1. 1. 1812), který kompletně upravil sázku, hru, los a loterie v rovině

---

<sup>14</sup> DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006, ISBN 80-7201-638-5. s. 11.

<sup>15</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 845.

<sup>16</sup> Pro představu - celkový daňový výnos z Čech, Moravy a zbytku Slezska tehdy nepřevyšoval částku 3,5 milionů zlatých ročně.

<sup>17</sup> DVOŘÁK, T., op. cit., s. 14-15.

soukromoprávní. Spolu s loterním patentem upravujícím rovinu veřejnoprávní vznikla moderní právní úprava, která platila na našem území déle než jedno století.<sup>18</sup>

S ohledem na svou komplexnost a terminologickou preciznost tyto rakouské předpisy spolu s předpisy prvorepublikovými po legislativní stránce přetrvávaly na našem území poměrně dlouho.<sup>19</sup> Teprve v roce 1973 byly tyto předpisy nahrazeny generelně novým zákonem č. 37/1973 Sb., o veřejných sbírkách a o loteriích a jiných podobných hrách.<sup>20</sup> Již koncem roku 1990 byl však přijat zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách,<sup>21</sup> který započal novou éru specifického podnikání v tomto oboru. Cílem této porevoluční právní úpravy v duchu celospolečenských změn zcela logicky bylo uvolnění trhu pro provozování některých loterií a jiných podobných her, upravení nové formy jejich provozování, posílení pravomoci místních a případně i okresních národních výborů, vytvoření podmínek k zajištění státního dozoru a v neposlední řadě také motivování provozovatelů loterií a her k jejich provozování.<sup>22</sup> Tento zákon je na území České republiky dodnes platný.

## ***1.2 Soukromoprávní úprava sázky a hry v českém právním řádu***

Sázka a hra jsou občanskoprávní vztahy vznikající na základě smlouvy o sázce nebo smlouvy o hře. Základem dnešní právní úpravy sázky a hry jsou zejména ustanovení § 845 a § 846 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Tato ustanovení tvoří samostatnou hlavu osmnáctou s názvem „Sázka a hra“ a jsou systematicky začleněna v části osmé „Závazkové právo“.<sup>23</sup>

Historický původ těchto dvou ustanovení dosahuje poměrně hluboko do historie, avšak bezprostředním předkem nynější právní úpravy je bezpochyby rakouský všeobecný občanský zákoník ABGB z roku 1811 (dále jen „ABGB“). Ten ve svých ustanoveních podal legální definici sázky a spolu s hrou je výslovně označil za druhy

---

<sup>18</sup> Srovnej DVOŘÁK, T., s. 14-15.

<sup>19</sup> DVOŘÁK, T., op. cit., s. 16.

<sup>20</sup> Zákon č. 37/1973 Sb., o veřejných sbírkách a o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>22</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. ASPI.

<sup>23</sup> Srovnej KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., s. 18.

tzv. odvážných (aleatorních) smluv.<sup>24</sup> Legální definice právního pojmu „sázka“ byla podána v ustanovení § 1270 následovně:

*„Smluví-li se o události, oběma stranám ještě neznámé, určitá cena mezi nimi pro toho, jehož tvrzení výsledku odpovídá, vzniká sázka. Měla-li vyhrávající strana o tom, jak věc dopadne, jistotu a zatajila-li ji druhé straně, dopouští se lsti a sázka je neplatná. Prohrávající strana však, již bylo předem známo, jak věc dopadne, budiž pokládána za dárce.“<sup>25</sup>*

Jak jsem se již zmínila výše, legální definice pojmu „hra“ nebyla do ABGB zavedena, avšak v ustanovení § 1272 je založen vztah mezi těmito dvěma pojmy. Ustanovení vyjadřuje smysl pojmu „hra“ tak, že *„každá hra je druhem sázky; práva ustanovená pro sázky platí také pro hry“*.<sup>26</sup>

Z těchto dvou ustanovení je patrné, že ABGB založil mezi pojmy „sázka“ a „hra“ vzájemný vztah, podle kterého je každá hra sázkou, ale ne každá sázka je hrou. Tento vztah je tedy založen na principu protichůdném k obecně filozofickému chápání, podle kterého je „sázka“ jen určitým druhem „hry“. Rozdílné chápání vztahu mezi pojmy „sázka“ a „hra“ v obecně filozofickém a právním významu je dáno tím, že právo reguluje pouze ty hry, které jsou spojeny s nebezpečím narušení ekonomických či jiných společenských vztahů, tedy hry určitého charakteru (hazardní hry).<sup>27</sup>

Na rozdíl od ABGB dnešní občanský zákoník, pojem „sázka“ a „hra“ nedefinuje. Podat pojmové vymezení „sázky“ a „hry“ je značně obtížné a ani mezi autory se nesečkáme se zcela jednotným přístupem. Tyto dva pojmy se obsahově překrývají a rozdíly mezi nimi jsou neostré. Co do právních účinků nemá rozlišování těchto dvou pojmů význam, protože ustanovení občanského zákoníku v § 845 a v § 846 platí shodně jak pro sázky, tak pro hry. Proto je rozumnější snažit se o vyjasnění charakteristik společných pro oba tyto pojmy.<sup>28</sup>

Jako společný určující znak smluv o sázce a hře bývá uváděna závislost vzniku závazku na existenci nějaké nejisté skutečnosti, která buď ještě nenastala, nebo již nastala a z hlediska účastníků smlouvy je neznámou nebo spornou. K dalším

---

<sup>24</sup> Těmito smlouvami se rozuměly smlouvy, kterými se slibuje a přijímá naděje ještě nejisté výhody.

<sup>25</sup> Všeobecný občanský zákoník (ABGB), vyhlášený císařským patentem z 1. 6. 1811 č. 946 Sb. z. s., do našeho právního řádu recipován recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., § 1270.

<sup>26</sup> Tamtéž., § 1272.

<sup>27</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 19.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 21-22.

společným znakům těchto smluv patří, že se jedná o smlouvy konsenzuální, bezformální, úplatné, dvoustranné, ale i jednostranné vznikne-li závazek pouze jedné ze smluvních stran, a odvážné.<sup>29</sup>

Z hlediska účelu těchto smluv, lze pak sázku chápat jako smluvní vztah, v němž existují protichůdná plnění a v němž vzniká závazek určitého plnění straně, jejíž tvrzení se ukáže nepravdivé či nesprávné. Za hru se považuje smluvní vztah, v němž plnění je závislé na výsledku určité činnosti (fyzické nebo duševní, typicky sport) účastníků vztahu. Podmínkou platnosti hry je zachování stanovených nebo dohodnutých pravidel.<sup>30</sup>

Jak jsem se již zmínila, občanský zákoník řadí smlouvy o sázce a hře mezi smlouvy odvážné.<sup>31</sup> Obdobně jako u ostatních typů odvážných smluv je předmět smlouvy ekonomický, tedy snaha o zisk. Co se však účelu, za jakým je tato smlouva uzavírána, týče, podstupované riziko sázky a hry je na rozdíl od ostatních typů odvážných smluv čistě umělé, vytvořené v celém rozsahu smlouvou a odvislé pouze od vůle smluvních stran. Zatímco riziko vzniku škody dávající vzniknout pojistné události u pojistné smlouvy či riziko vzniku neúrody u smlouvy o koupi naděje je zcela objektivní a smluvní aktivity s ní spojené jsou společensky žádoucí.<sup>32</sup>

Podle ustanovení § 845 občanského zákoníku výhry ze sázek a her ani pohledávky z půjček vědomě poskytnutých do hry nelze vymáhat ani platně zajistit.<sup>33</sup> Toto ustanovení neplatí, „*jde-li o výherní podnik, který provozuje stát nebo který byl úředně povolen*“.<sup>34</sup> Vztahy ze smlouvy o sázce a hře jsou od počátku svého vzniku nevymahatelné a nežalovatelné, tedy výhry a pohledávky z těchto vztahů nelze vymáhat u soudu. Pokud byla výhra dobrovolně vyplacena, je takové plnění po právu a není považováno za bezdůvodné obohacení. Takové závazky jsou považovány za tzv. naturální obligace, tedy závazky, jichž se není možné účinně domáhat u soudu.<sup>35</sup> Kromě výše uvedeného ustanovení obsahuje občanský zákoník i další ustanovení omezující účinky vztahů ze sázky a hry. Pohledávky ze sázky a hry

---

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 23-24.

<sup>30</sup> Tamtéž, s. 23-24.

<sup>31</sup> Ze smluvních typů se vedle smlouvy o sázce a hře řadí k odvážným smlouvám rovněž smlouvy pojistné a tzv. smlouvy o koupi naděje

<sup>32</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 25.

<sup>33</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 845 odst. 1.

<sup>34</sup> Tamtéž, § 846.

<sup>35</sup> Srovnej KNAPPOVÁ, Marta, ŠVESTKA, Jiří a DVORÁK, Jan. *Občanské právo hmotné*. 4. aktualizované a doplněné vyd. Praha: ASPI Publishing, 2006, s. 359. ISBN 80-7357-131-5.

nemohou být postoupeny jinému ve smyslu § 524 odst. 1 občanského zákoníku<sup>36</sup> a stejně jako pohledávky z půjčky vědomě poskytnuté do sázky a hry, nemohou být ani pohledávky ze sázky a hry jednostranně započteny podle ustanovení § 580 občanského zákoníku.<sup>37</sup>

V souvislosti s výše uvedeným ustanovením § 846 tato omezení však neplatí, pokud se jedná o výherní podnik, který provozuje stát nebo který byl úředně povolen. Přestože se na první pohled jeví toto ustanovení jako jasné, slovní spojení „výherní podnik“ ho činí výkladově nejasným. Občanský zákoník ani jiný právní předpis neobsahuje jeho legální definici, tudíž se k obsahu tohoto pojmu musí dojít jinak. Podle obchodního zákoníku se pod pojmem „podnik“ rozumí „soubor hmotných, osobních a nehmotných složek podnikání“.<sup>38</sup> Slovní spojení „výherní podnik“ je nutno vysvětlovat nikoli ve významu věci hromadné, nýbrž ve smyslu podnikatelské činnosti spočívající v provozování sázky a hry, která byla úředně povolena.<sup>39</sup> Tento výklad vyvolává další otázku, a to zda výhry ze sázek a her, jejichž provozování se sice úředně povoluje, ale které nejsou podnikatelskou činností (v našem případě tomboly podle loterního zákona), a výhry ze sázek a her, k jejichž provozování není nutné úřední povolení, ale stačí pouhé ohlášení provozovatelem (tzv. „spotřebitelské soutěže“ podle loterního zákona) jsou soudně vymahatelné. Podle K. Kramáře zřejmě výhry z tombol i „spotřebitelských soutěží“ podle loterního zákona jsou soudně nevymahatelné.<sup>40</sup> Tento závěr se z hlediska hlavních výkladových metod jeví jako správný, je však otázka, zda bylo úmyslem zákonodárce vyloučení soudní vymahatelnosti výher u tombol a „spotřebitelských soutěží“ provozovaných podle loterního zákona.

V úvodu této práce jsem nastínila, že i zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník<sup>41</sup> (dále jen „nový občanský zákoník“), který vstoupil v platnost dne 22. 3. 2012, avšak účinnosti má nabýt až 1. 1. 2014, obsahuje právní úpravu sázky a hry. Nový občanský zákoník reguluje v ustanoveních § 2873 až § 2882 oblast sázek, her a losů. Oproti stávající soukromoprávní právní úpravě, nový občanský zákoník

---

<sup>36</sup> Podle § 525 odst. 1 občanského zákoníku nelze postoupit pohledávku, pokud nemůže být postižena výkonem rozhodnutí.

<sup>37</sup> Podle § 581 odst. 2 občanského zákoníku nelze započíst pohledávky, kterých se nelze domáhat u soudu.

<sup>38</sup> Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 5 odst. 1.

<sup>39</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 30.

<sup>40</sup> Tamtéž.

<sup>41</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



vymezuje blíže pojem sázky, když v ustanovení § 2873 stanoví, že „sázkou se alespoň jedna strana zavazuje vůči druhé plnit výhru, ukáže-li se nesprávným její tvrzení o skutečnosti stranám neznámé nebo ukáže-li se tvrzení druhé strany o této události správným“. Jak můžeme z této definice vyvodit, i nadále bude sázka považována za smlouvu, a to dvoustrannou i jednostrannou, konsenzuální, bezformální a úplatnou. S ohledem na svůj rozsah je úprava sázek a her obsažená v novém občanském zákoníku výrazně komplexnější a upravuje též instituty, které stávající platný občanský zákoník neupravuje. Mezi tyto instituty patří např. neplatnost sázky pro určité případy, a to konkrétně pro ty případy, kdy jedna strana měla v době uzavření sázky jistotu o výsledku a zatají-li to druhé straně, sázka je neplatná.<sup>42</sup>

### ***1.3 Veřejnoprávní úprava loterií a jiných podobných her v českém právním řádu***

Sázky a hry jsou ve své podstatě vztahy soukromoprávními. S ohledem na jejich specifickou povahu a s tím související ochranu některých celospolečenských veřejných zájmů, je však třeba zajistit jejich regulaci rovněž veřejným právem. Normy veřejného práva regulují především sázky a hry, které jsou veřejně nabízené a přístupné a které jsou provozovány na základě platného úředního povolení správního úřadu. Tyto jsou rovněž uskutečňovány jako podnikání nebo v souvislosti s podnikáním. Z toho plyne, že sázky a hry jsou soukromoprávními vztahy a normy veřejného práva tyto vztahy doplňují a modifikují o ustanovení stanovující působnost správních úřadů, upravující veřejnoprávní práva a povinnosti jejich provozovatelů a stanovující pravidla pro vykonávání správního dozoru nad loterieri a jinými podobnými hrami.<sup>43</sup>

Veřejnoprávní regulace tvoří na rozdíl od soukromoprávní úpravy podstatně obsáhlejší a ucelenější množinu pramenů práva upravujícího loterie a jiné podobné hry. Právní odvětví, která obsahují úpravu alespoň části této materie, jsou právo správní, finanční a trestní. V této práci se zaměřím zejména na rozbor ustanovení loterního zákona, jediného platného českého právního předpisu, jehož předmětem úpravy je provozování loterií a jiných podobných her. Rozbor ustanovení ostatních právních předpisů není cílem této práce, tudíž se o nich zmíním pouze v případech, kdy to budu považovat za účelné k objasnění jiných skutečností.

---

<sup>42</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 2873 odst. 2.

<sup>43</sup> Srovnej KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., s. 34-35.

### 1.3.1 Obecně k loternímu zákonu

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, je jediným zákonným předpisem s celostátní působností, obsahujícím výlučně úpravu sázky a hry.

Loterní zákon byl přijat již na podzim roku 1990. Ve společenské atmosféře, která na území České republiky panovala, šlo hlavně o to co nejrychleji provést veřejnoprávní úpravu tohoto specifického podnikání. S ohledem na rozvoj nových forem provozování her, dosavadní právní úprava nebyla dostačující. V zájmu podpory právní jistoty provozovatelů bylo třeba, aby tyto nové formy provozování her, které se začaly častěji vyskytovat (např. kasina, hrací přístroje) byly v zákoně zvláště upraveny.<sup>44</sup> I přesto, že od té doby loterní zákon prošel celou řadou novelizací, nelze si nepovšimnout, že z pohledu současnosti trpí množstvím nepřehlédnutelných nedostatků a nejasností.

Mezi tyto nedostatky patří hojné užívání legálních definic, terminologická roztržitost a nejednotnost a systematická neprovázanost mezi jednotlivými částmi a ustanoveními zákona.

Dalším poměrně důležitým problémem platné právní úpravy je, že nereaguje na současný vývoj nových technologií a produktů na trhu loterního průmyslu. Za jisté pozitivum by se daly brát dvě poslední novely loterního zákona. První z těchto novel je 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. Tato novela zavádí do loterního zákona druhy dříve neregulovaných her a zpřesňuje definice některých stávajících loterií a jiných podobných her. Cílem této novely rovněž bylo vyřešit problém nedostatečně řešené úlohy samosprávy, pokud jde o možnost cestou obecně závazných vyhlášek regulovat provozování loterií a jiných podobných her na svém území, neboť do této doby obce byly zmocněny regulovat pouze provozování výherních hracích přístrojů.<sup>45</sup> Druhou novelou je zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, který nahradil odvody na veřejně prospěšné účely daňovou povinností pro provozovatele loterií a jiných podobných her. I přes tyto novely ve výsledku nedostatky loternímu zákonu zůstávají.

<sup>44</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. ASPI.

<sup>45</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb., změna zákona o loteriích a jiných podobných hrách. ASPI.

I přes celou řadu nedostatků, kterými tato právní úprava trpí, nelze však loterní zákon paušálně zatracovat. Řada těchto nedostatků se dá překlenout právním výkladem nebo pomocí soudní judikatury.

### 1.3.2 Předmět a systematika loterního zákona

Co se týče předmětu loterního zákona, je možno konstatovat, že loterní zákon upravuje veřejnoprávní předpoklady pro uskutečňování vymezeného okruhu občanskoprávních smluvních vztahů sázek a her, tzv. loterií a jiných podobných her. Dále stanoví předpoklady veřejného provozování těchto her, práva a povinnosti související s tímto provozováním a úkoly státní správy a uzemní samosprávy v této oblasti.<sup>46</sup>

Takto obecně vymezený předmět úpravy loterního zákona je možno dále členit na dílčí okruhy úpravy, v nichž zákon:

- vymezuje okruh jednotlivých sázek a her podléhajících jeho režimu, které dále člení a charakterizuje;
- stanoví, kdo může být provozovatelem her a předpoklady pro způsobilost být provozovatelem sázek a her;
- stanoví veřejnoprávní práva a povinnosti provozovatele her, která má při provozování her a v souvislosti s ním;
- stanoví, kdo může být účastníkem her a jaké jsou jeho veřejnoprávní povinnosti při účasti na těchto hrách;
- stanoví veřejnoprávní povinnosti některých dalších osob při provozování loterií a jiných podobných her a v souvislosti s ním;
- stanoví úkoly veřejné správy v této oblasti.<sup>47</sup>

Z těchto okruhů, které loterní zákon upravuje a normuje, se dále ve své práci zaměřím pouze na některé z nich, a to konkrétně na ustanovení vymezující okruh jednotlivých sázek a her a na ustanovení stanovující podmínky provozování sázek a her a ustanovení stanovující povinnosti provozovatelů těchto sázek a her.

---

<sup>46</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 36- 37.

<sup>47</sup> Tamtéž.

Jak jsem se již stručně zmínila výše, systematika loterního zákona vykazuje jisté chyby a nedostatky. Provázanost jednotlivých částí a ustanovení tohoto zákona musela jít stranou před požadavkem jeho rychlého přijetí.

Zákon sám se skládá z osmi částí. První část se nazývá „Úvodní ustanovení“ a je po obsahové stránce jakousi obecnou částí zákona. Další části se postupně nazývají „Část první“ až „Část sedmá“. Z těchto dalších částí se Část první až Část pátá věnují jednotlivým typům her, Část šestá upravuje „Odvod z loterií a jiných podobných her“ a Část sedmá se věnuje „Ustanovením společným, přechodným a závěrečným“.

Pokud si pozorně přečteme úvodní část zákona, která obsahuje úpravu dopadající na všechny druhy her řešené v dalších částech zákona, zjistíme, že tato část neobsahuje žádné ustanovení, z kterého bychom mohli dovodit, že se jedná o obecnou část vzhledem k ostatním částem. Žádné ustanovení nezakládá její obecnost. K systematice zákona se však vyjádřil i Ústavní soud, který ve svém nálezu Chrastava vyslovil názor, že loterní zákon je vlastně tvořen dvěma strukturními částmi. První část tvoří ustanovení úvodní a ustanovení závěrečná, která vymezují a upravují záležitosti společné pro regulaci všech typů loterií a jiných podobných her, a tím se ve své podstatě jedná o tzv. obecnou část loterního zákona. Druhou část tvoří jednotlivé zvláštní části, které konkrétně upravují jednotlivé, výslovně vyjmenované typy loterií a jiných podobných her. Tuto druhou část pak můžeme označit ve smyslu názoru Ústavního soudu za zvláštní část loterního zákona.<sup>48</sup>

Za další nedostatek v systematice loterního zákona je považováno, že zákon demonstrativně vyjmenovává v ustanovení § 2 druhy loterií a jiných podobných her, na které se vztahuje jeho úprava. Těchto druhů loterií a jiných podobných her je vyjmenováno 14 druhů ale pouze 5 z nich má svoji samostatnou speciální úpravu ve zvláštní části zákona. To znamená, že zbylých 9 druhů loterií a jiných podobných her postrádá svoji zvláštní úpravu.<sup>49</sup>

Pokud hovoříme o § 2 loterního zákona, máme na mysli výslovně pojmenované loterie a jiné podobné hry. Naproti tomu pamatuje loterní zákon rovněž na výslovně nepojmenované loterie a jiné podobné hry, tzv. innominátní loterie,<sup>50</sup> jejichž existenci

---

<sup>48</sup> Srovnej Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, článek 39. Dostupný na: [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz).

<sup>49</sup> Srovnej KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., s. 38.

<sup>50</sup> Tento termín používá Ústavní soud. Např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 22/11, článek 29. Dostupný na [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz).

lze dovodit z ustanovení § 50 odst. 3. Podle tohoto ustanovení může Ministerstvo financí povolit i jiné druhy loterií, než které zákony výslovně jmenuje. V případě, že takový druh loterie nebo jiné podobné hry Ministerstvo financí povolí, musí podrobně stanovit všechny podmínky provozování. V tomto zmocnění je Ministerstvo financí omezeno pouze tím, že použije přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona a stanoví provozovateli, aby učinil opatření k zamezení hry osobám, které nedovršily věku 18 let, a k zajištění veřejného pořádku.

Dále povedu svoji práci v souladu se systematikou loterního zákona spolu s ohledem na logickou posloupnost.

### 1.3.3 Pojem loterie a jiné podobné hry

Pojem loterie a jiné podobné hry, je specifickým pojmem, který zavádí loterní zákon. Tato definice je z legislativního hlediska mimořádně složitá a nepřehledná. Ve svém celku není obsažena v jediném ustanovení zákona, nýbrž ve více ustanoveních, jejichž vzájemný vztah je obsahově i formálně logicky značně komplikovaný.<sup>51</sup>

Legislativní definici pojmu loterie a jiné podobné hry najdeme v § 1 loterního zákona. Spojením odstavců 2, 3 a 6 dostaneme základní znaky tohoto pojmu.

#### § 1

*(2) Loterií nebo jinou podobnou hrou se rozumí hra, jíž se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. O výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách (dále jen „herní plán“). Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení.*

*(3) Okolnost, jež určuje výhru (výsledek slosování, sportovního utkání, dostihů, závodů a jiné budoucí události), nesmí být nikomu předem známa a musí být takového druhu, aby nemohla být provozovatelem nebo sázejícím ovlivněna.*

.....

*(6) Loterie nebo jiné podobné hry, které nezaručují všem účastníkům hry rovné podmínky včetně možnosti výhry, jsou zakázány.<sup>52</sup>*

<sup>51</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol. op. cit., s. 39.

<sup>52</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 2, 3 a 6.

Z uvedených ustanovení zákona lze vyvodit základní pojmové znaky loterií a jiných podobných her, kterými jsou:

- smluvní vztah, který je založený smlouvou o sázce nebo o hře;
- dobrovolné zaplacení vkladu fyzickou osobou;
- účastenství fyzické osoby jako důsledek zaplacení vkladu;
- závislost výhry na náhodě nebo předem neznámé okolnosti nebo události;
- existence předem stanovených herních podmínek;
- technická neutralita „loterií a jiných podobných her“.<sup>53</sup>

Pokud mluvíme o definici pojmu loterie a jiné podobné hry, nesmíme zapomenout na ustanovení § 1 odst. 5 loterního zákona, které pod pojem „loterií a jiných podobných her“ podřazuje rovněž i „spotřebitelské loterie“. Toto ustanovení se dostalo do loterního zákona novelou č. 149/1998 Sb. a již od počátku, byla srozumitelnost textu problémem praxe a vyústila dokonce v hromadný podnět profesních organizací prezidentu republiky k podání návrhu Ústavnímu soudu pro zrušení části zákona pro nesrozumitelnost. Podnět byl prezidentem odmítnut.<sup>54</sup>

Definice spotřebitelské loterie obsahuje dva základní jevové znaky, které musejí být současně splněny, aby se skutečně jednalo o spotřebitelskou loterii, a to:

- o výhře rozhoduje náhodný výběr;
- podmínkou účasti v soutěži je nákup či účast na reklamní akci.<sup>55</sup>

Aby se nejednalo o spotřebitelské loterie, které jsou zákonem zakázány, je třeba kumulativně splnit několik podmínek. V tomto případě praxe užívá pojem „spotřebitelské soutěže“. Výhra může být vyplacena jen ve formě nepeněžitého plnění, výše hodnoty všech výher za všechny provozovatelem provozované spotřebitelské soutěže za kalendářní rok nesmí přesáhnout částku 200 000,- Kč a výše hodnoty každé jednotlivé výhry nesmí přesáhnout částku 20 000,- Kč.<sup>56</sup> Provozování tohoto druhu her není podmíněno vydáním povolení, případně státního pověření. K jejich provozování stačí pouze splnit oznamovací povinnost ze strany provozujícího subjektu.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Srovnej ŘEHOLA, Jan. *Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her se zaměřením na loterie a jiné podobné hry provozované prostřednictvím sítě Internet*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2010. s. 28. Vedoucí práce JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

<sup>54</sup> WINTER, F.; KŮTA, P. Spotřebitelské soutěže a loterie. *EPRAVO.CZ* [online]. 11. 04. 2003 [cit. 2010-02-20]. Dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/spotrebitelske-souteze-a-loterie-21587.html>.

<sup>55</sup> Tamtéž.

<sup>56</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol. op. cit., s. 41.

<sup>57</sup> Tamtéž, s. 40.

### 1.3.4 Druhy loterií a jiných podobných her

Pokud pomineme fakt, že loterní zákon podřazuje pod pojem „loterie a jiné podobné hry“ rovněž „spotřebitelské loterie“, můžeme provést základní členění loterií a jiných podobných her na „výslovně pojmenované“ a výslovně nepojmenované“. Oba tyto pojmy jsem již ve své práci letmo zmínila.

Loterní zákon obsahuje příkladný výčet výslovně pojmenovaných loterií a jiných podobných her v § 2 pod písmeny a) až m). Na to, že se jedná o výčet příkladný, nás upozorňuje slůvko „zejména“. Tento výčet zahrnuje 14 druhů loterií a jiných podobných her. Tyto můžeme dále rozčlenit do dalších kategorií. První kategorii tvoří „loterie“, mezi které patří peněžité nebo věcné loterie (§ 2 písm. a)), číselné loterie (§ 2 písm. c)) a okamžité loterie (§ 2 písm. d)). Zřejmě by se sem daly zařadit i částečně specifické „samoobslužné či telefonní“ loterie (§ 2 písm. j)), ale vzhledem k tomu, že ustanovení sem podřazuje vedle „loterií“ i „jiné podobné hry“, přiklonila bych se k tomu, že tyto loterie a jiné podobné hry tvoří samostatnou kategorii.

Druhou kategorii představují „sázkové hry“. Mezi sázkové hry řadíme sázkové hry provozované pomocí výherních hracích přístrojů (§ 2 písm. e)), totalizátorové hry (§ 2 písm. f)), zvláštní sázkové hry provozované pomocí žetonů (§ 2 písm. g)), kursově sázky (§ 2 písm. h)), sázkové hry provozované v kasinech (§ 2 písm. i)), dostihové sázky (§ 2 písm. k)), sázkové hry provozované prostřednictvím centrálního loterního systému a na něj připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů (§ 2 písm. l)), turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet (§ 2 písm. m)) a sázkové hry provozované prostřednictvím lokálního loterního systému (§ 2 písm. n)).

Poslední, třetí kategorii tvoří pouze „tomboly“ (§ 2 písm. b)).

Význam tohoto demonstrativního výčtu je dán tím, že jednotlivé druhy loterií podléhají různému povolovacímu režimu, jejich provozovatelé musí splňovat různé podmínky a příslušný k vydání rozhodnutí je jiný orgán veřejné správy.<sup>58</sup>

Jak jsem se již zmínila výše, vedle těchto výslovně pojmenovaných loterií a jiných podobných her zná loterní zákon i výslovně nepojmenované loterie a jiné

---

<sup>58</sup> DVORÁK, T., op. cit., s. 30.

podobné hry. Jejich existence vyplývá z ustanovení § 50 odst. 3. S trochou nadsázky by se dalo říct, že tato kategorie je sběrným místem pro loterie a jiné podobné hry, které se nedají podřadit pod žádné písmeno v ustanovení § 2.

Mnozí toto ustanovení považují za problematické a naznačují, že Ministerstvo financí ČR povoluje či povolovalo různé loterie a jiné podobné hry právě pod tímto ustanovením, aby např. nespadaly pod regulaci obecně závazných vyhlášek obcí a měst. Dle mého názoru tomu však tak není. Vzhledem ke značné zastaralosti loterního zákona, je právě toto ustanovení jakýmsi překlenovacím můstkem k regulaci nových her a reakcí na nové technologie, které loterní zákon nezná, a které by nemohly být nijak regulovány. Toto ustanovení tak nechává prostor pro pružnou a rychlou reakci na neustálý technologický pokrok v oblasti hazardu.

Ustanovení § 50 odst. 3 loterního zákona mj. umožnilo položit základ pro vydání povolení k provozování centrálního loterního systému prostřednictvím koncových zařízení interaktivních videoloterních terminálů, které v té době nesplňovaly definiční podmínky žádných výslovně pojmenovaných loterií a jiných podobných her v § 2. Novelou loterního zákona č. 300/2011 Sb. přešla regulace interaktivních videoloterních terminálů také pod výslovně pojmenované loterie a jiné podobné hry, a to konkrétně pod § 2 písm. l) zákona.

### **1.3.5 Provozování loterií a jiných podobných her a jeho podmínky**

V této podkapitole se zaměřím především na to, kdo může být provozovatelem loterií a jiných podobných her a za jakých podmínek může tuto činnost vykonávat.

Po objasnění pojmu loterie a jiné podobné hry lehce nastíním, co vlastně znamená pojem provozování loterií jiných podobných her. Provozování loterií a jiných podobných her je specifickou podnikatelskou činností provozovanou ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) obchodního zákoníku na základě zvláštního podnikatelského oprávnění, vydaného podle zvláštního veřejnoprávního předpisu.<sup>59</sup> Tímto předpisem je v našem případě loterní zákon.

Pokud bychom chtěli poněkud přesnější definici toho, co provozování loterií a jiných podobných her je, musíme se zaměřit na ustanovení § 4 odst. 3 loterního

---

<sup>59</sup> Podnikáním se ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, rozumí činnost soustavná, prováděná samostatně podnikatelem, jeho vlastním jménem a na jeho vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku.



zákona, které říká: „*Provozováním loterií a jiných podobných her se rozumí činnost směřující k uvedení loterií a jiných podobných her do provozu, včetně zprostředkovatelských, organizačních, finančních, technických a dalších služeb souvisejících se zajištěním provozu těchto her a jejich řádné ukončení a vyúčtování. Provozováním loterií se také rozumí vykonávání všech dalších činností, které provozovateli ukládají jiné právní předpisy*“.<sup>60</sup> Toto ustanovení nemá valného praktického významu.<sup>61</sup> Jedná se pouze o legální definici provozování loterie a jiné podobné hry.

Určitě nesmím zapomenout zmínit ustanovení § 1 odst. 1 loterního zákona, podle kterého je „*provozování loterií a jiných podobných her zakázáno, s výjimkou případů stanovených loterním zákonem*“.<sup>62</sup> Z tohoto ustanovení vyplývá, proč je provozování loterií a jiných podobných her dáno pod veřejnoprávní regulaci. Dále toto ustanovení stanovuje účel zákona, kterým je „*vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti*“.<sup>63</sup>

Kdo může být provozovatelem loterií a jiných podobných her? Na tuto otázku odpovídá loterní zákon výslovně jen ve vztahu k provozovatelům loterií a jiných podobných her vyjma „*spotřebitelských soutěží*“. Ustanovení § 1 odst. 7 obecně stanoví, že „*provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry může být jen právnická osoba se sídlem na území České republiky, které oprávněný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry*“.<sup>64</sup> Toto ustanovení vylučuje z možnosti podnikat v tomto oboru jednak všechny fyzické osoby, jednak i všechny zahraniční právnické osoby.<sup>65</sup>

Na ustanovení § 1 odst. 7 navazuje ustanovení v § 4 odst. 1, které ve své první větě stanoví, že „*loterie a jiné podobné hry mohou být provozovány pouze na základě povolení vydaného příslušným orgánem*“.<sup>66</sup> Obsahově jsou tato ustanovení shodná a dá se říci, že druhé z těchto ustanovení je nadbytečné, neboť duplikuje předchozí

---

<sup>60</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 3.

<sup>61</sup> DVOŘÁK, T., op. cit., s. 41.

<sup>62</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 1.

<sup>63</sup> Tamtéž.

<sup>64</sup> Tamtéž, § 1 odst. 7.

<sup>65</sup> DVOŘÁK, T., op. cit., s. 24 a srovnej zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 21 odst. 2.

<sup>66</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 1.

ustanovení. Ačkoli by ani jedno z těchto ustanovení nemělo činit interpretační obtíže, není tomu tak. Z těchto dvou ustanovení se dá jasně vyvodit, že k provozování loterií a jiných podobných her je třeba individuální správní akt, povolení. Není tomu však vždy. I z tohoto pravidla existuje výjimka. Již v podkapitole vysvětlující pojem „loterie a jiné podobné hry“ jsem se zmínila, že u „spotřebitelských soutěží“, stačí k možnosti jejich provozování pouze oznámení správnímu úřadu. V tomto smyslu jsou tedy ustanovení § 1 odst. 7 a § 4 odst. 1 věta první obsahově nepřesné a neúplné,<sup>67</sup> neboť nereflektují na výše uvedenou výjimku.

Množinu osob, které mohou být provozovatelem loterií a jiných podobných her, loterní zákon zužuje a ještě více zpřisňuje v ustanovení § 4 odst. 4. Jedná se obsahově navazující ustanovení, které ve své druhé větě stanoví, že „*povolení nelze vydat tuzemské právnické osobě se zahraniční majetkovou účastí ani právnické osobě, ve které má tato společnost majetkovou účast. Ustanovení věty druhé se nevztahuje na sázkové hry podle § 2 písm. i)*“.<sup>68</sup> Z tohoto ustanovení vyplývá, že lze udělit výjimku pouze u sázkových her provozovaných v kasinu.

Jak ustanovení § 1 odst. 7 stanovující podmínku povinnosti sídla provozovatele v České republice,<sup>69</sup> tak ustanovení § 4 odst. 4 stanovující možnost zahraniční majetkové účasti pouze u sázkových her podle § 2 písm. i) loterního zákona,<sup>70</sup> jsou ustanoveními odporujícími platnému evropskému právu. Soulad české právní úpravy s evropskou právní úpravou rozvedu podrobněji až v další části své práce.

Teď se vrátím k podmínkám provozování loterií a jiných podobných. Vedle již zmíněných obecných podmínek kladených na to, kdo může být provozovatelem loterií a jiných podobných her, obsahuje loterní zákon i zvláštní podmínky provozování loterií a jiných podobných her, rozdělené podle typů loterií a jiných podobných her, které mají být provozovány. Tyto podmínky najdeme v ustanovení § 4 odst. 6 až 9 a platí paralelně s podmínkami obecnými. Ve stručnosti mohu říci, že tyto podmínky určují právní formu subjektů (provozovatelů) a stanovují požadavky na minimální výši základního kapitálu těchto subjektů.

---

<sup>67</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol. op. cit., s. 47.

<sup>68</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 4.

<sup>69</sup> Tamtéž, § 1 odst. 7.

<sup>70</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 4.

### 1.3.6 Oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her

V této podkapitole se zaměřím na způsoby vzniku oprávnění k podnikatelské činnosti v oboru provozování loterií a jiných podobných her a na hmotněprávní předpoklady, které musí být splněny, aby dané oprávnění vzniklo.

V loterním zákoně se uplatňuje trojí režim vzniku oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her. Jedná se o režimy ohlašovací, povolovací a koncesní. Nejjednodušším způsobem, jak může vzniknout oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her je ohlášení. Ohlašovací režim se uplatňuje pouze u her podle § 1 odst. 5 loterního zákona, tedy u „spotřebitelských soutěží“. Pokud provozovatel splňuje stanovené hmotněprávní předpoklady a svůj záměr předem řádně ohlásí příslušnému správnímu úřadu, oprávnění vzniká samotným ohlášením úřadu nebo pozdějším předem stanoveným dnem.<sup>71</sup>

Vzhledem k tomu, že „spotřebitelské soutěže“ v této práci zmiňuji jen okrajově, zaměřím se nyní na dva další režimy vzniku oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her, které se uplatňují u výslovně pojmenovaných a výslovně nepojmenovaných loterií a jiných podobných her. Těmi jsou režim povolovací a režim koncesní. Oba režimy úpravy jsou si na první pohled podobné. Hlavní rozdíl tkví v tom, že u koncesního režimu není na vydání pozitivního správního aktu právní nárok a jeho vydání je věcí správního uvážení. U povolovacího režimu je na vydání pozitivního správního aktu právní nárok při splnění všech zákonem stanovených podmínek.

Koncesní režim se uplatňuje u loterií a jiných podobných her povolovaných podle § 50 odst. 3 loterního zákona, tedy u her výslovně nepojmenovaných a z her výslovně pojmenovaných pouze u těch, které nemají v loterním zákoně svoji vlastní zvláštní úpravu v části první až čtvrté. Mezi tyto hry patří hry uvedené v ustanoveních § 2 písm. f), g), l), m) a n) a také písm. j) loterního zákona, pokud se nejedná o loterie podle tohoto písmene.<sup>72</sup> To, že se jedná o vydání koncese, plyne z textu ustanovení § 50 odst. 3, které stanoví, že ministerstvo *může povolovat* i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol. op. cit., s. 50, 52.

<sup>72</sup> Tamtéž, s. 51.

<sup>73</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 50 odst. 3.

Pro vznik oprávnění u ostatních her se uplatní režim povolovací. To znamená, že při splnění všech hmotněprávních podmínek a předpokladů je na vydání kladného rozhodnutí právní nárok. Povolovacímu režimu podléhají hry výslovně pojmenované v § 2 pod písm. a), b), c), d), e), h), i), k) a také písm. j), pokud se jedná o loterie podle tohoto písmene.

Pokud jde o hmotněprávní předpoklady vzniku oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her, stanoví loterní zákon jednak obecné předpoklady platné pro všechny druhy loterií a jiných podobných her, jednak zvláštní předpoklady pro různé druhy těchto her zvlášť. V této práci se vzhledem k jejímu zaměření omezím pouze na generelně platné předpoklady.

Obecné předpoklady jsou vymezeny především v ustanoveních § 4 odst. 2, § 4a, § 4b a § 42 loterního zákona. Výchozím ustanovením je tu § 4 odst. 2 zákona, který stanoví, že povolení se vydá pouze v případě, jestliže „*provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení*“.<sup>74</sup> Toto ustanovení s použitím několika neurčitých právních pojmů stanovuje kumulativně základní podmínky, které musí být splněny, aby mohlo být vydáno povolení. Těmito podmínkami jsou:

- vydání povolení je v souladu s právními předpisy, potažmo s celým právním řádem, České republiky;
- není narušen veřejný pořádek;
- je zaručeno řádné provozování loterií po technické a jiné stránce.<sup>75</sup>

Dalším generelně platným předpokladem pro vydání povolení je podle § 4a doložení bezúhonnosti osob stanovených v loterním zákoně. Za tímto účelem si povolující orgán vyžádá výpis z evidence Rejstříku trestů.<sup>76</sup> Ustanovení § 4b stanoví další významný předpoklad, kterým je složení tzv. jistoty. Jistota podle loterního zákona představuje peněžní částku složenou na zvláštním účtu u banky žadatelem, která má sloužit k zajištění případných pohledávek státu a obcí vůči provozovateli a k zajištění výplat výher účastníkům hry. Po dobu trvání oprávnění k provozování hry

---

<sup>74</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, §4 odst. 2.

<sup>75</sup> DVORÁK, T., op. cit., s. 39.

<sup>76</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 4a.

může provozovatel s jistotou nakládat pouze se souhlasem Ministerstva financí.<sup>77</sup> Jistota se nepožaduje ve všech případech; jistotu nemusí skládat provozovatelé tombol podle § 2 písm. b), a dále provozovatelé dostihových sázek podle § 2 písm. k).<sup>78</sup>

Posledním generelně platným předpokladem pro vydání povolení je existence žadatelem předem připravených herních pravidel, tzv. herního plánu příslušné hry. Požadavek existence herního plánu není na rozdíl od předchozích požadavků uveden v „Úvodních ustanoveních“ loterního zákona. Je uveden v § 42 loterního zákona, který je situován do Části sedmé s názvem „Ustanovení společná, přechodná a závěrečná“. Herní plán vymezuje podstatnou část obsahu smluvního vztahu mezi provozovatelem hry a účastníkem hry a „*podrobně určuje podmínky hry, zejména stanoví pravděpodobnost výhry, podmínky dozoru, způsobu kontroly, výši vkladu (cenu losu), výši herní jistiny, počet výher a jejich jednotlivou a úhrnnou cenu, způsob provedení slosování nebo zajištění okolnosti, jež určuje výhru a způsob zveřejnění výher*“.<sup>79</sup> Obsahové náležitosti herního plánu jsou vypočteny pouze demonstrativně a v minimálním rozsahu. Pokud však herní plán neobsahuje některou z výše uvedených náležitostí, nesmí ho příslušný orgán schválit. Kromě těchto náležitostí může herní plán obsahovat i jiné.<sup>80</sup> Herní plán je úředně schvalován spolu s povolením k provozování loterie a jiné podobné hry, čímž získává veřejnoprávní rozměr.

### **1.3.7 Povinnosti při provozování loterií a jiných podobných her a v souvislosti s ním**

Jak jsem již nastínila na předchozích řádcích, zaměřím se pouze na povinnosti kladené na provozovatele loterií a jiných podobných her. Povinnostmi účastníků těchto her se v této práci zabývat nebudu.

Loterní zákon obsahuje ustanovení o povinnostech provozovatelů loterií a jiných podobných her na mnoha místech. Tato ustanovení se nacházejí roztroušená na různých místech, a to ve vztahu k jednotlivým druhům her. Mezi těmito povinnostmi můžeme najít povinnosti obecně platné a povinnosti zvláštní, které se týkají pouze některých druhů her. Tyto povinnosti jsou stanoveny pouze pro provozovatele loterií a jiných

---

<sup>77</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 4b a KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 54-55.

<sup>78</sup> DVORÁK, T., op. cit., s. 47.

<sup>79</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 42 a KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 56.

<sup>80</sup> DVORÁK, T., op. cit., s. 81.

podobných her provozovaných podle § 2 a § 50 odst. 3, zatímco pro provozovatele „spotřebitelských soutěží“ zákon povinnosti nestanovuje.<sup>81</sup> V této podkapitole se zaměřím pouze na ty povinnosti, které jsou obecně platné pro všechny druhy her.

Za generelně platné ustanovení lze považovat ustanovení § 41g odst. 3 zařazené v Části šesté loterního zákona s názvem „Odvod z loterií a jiných podobných her“, které stanoví provozovatelům loterií povinnost podat hlášení k odvodu z loterií a současně uhradit zálohu.<sup>82</sup> Toto ustanovení se spolu s ostatními ustanoveními v této části do loterního zákona dostalo novelou č. 458/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Do 31. 12. 2011 byli provozovatelé loterií a jiných podobných her osvobozeni od placení daně z příjmu právnických osob a zároveň měli možnost ovlivňovat rozmístění výtěžku z provozování loterií. Tomu, jak se konkrétně stanovuje a vypočítává výše záloh, se budu věnovat v další části své práce.

Dalším ustanovením zakládajícím generelní povinnost provozovatelům při provozování všech her nebo v souvislosti s ním je § 1 odst. 8, který ve své třetí a čtvrté větě nařizuje provozovatelům učinit taková opatření, aby se osoby mladší 18 let nemohly zúčastnit her. K zajištění tohoto účelu loterní zákon vybavuje provozovatele oprávněním požadovat předložení průkazu totožnosti od osob, které se chtějí účastnit hry.<sup>83</sup>

Úvodní část loterního zákona obsahuje i jiné generelně platné povinnosti. V první řadě se jedná o povinnosti související se splněním hmotněprávních předpokladů k provozování loterií a jiných podobných her. Podle ustanovení § 4a odst. 4 je provozovatel povinen písemně oznámit skutečnost, že došlo ke změně v osobách, u kterých je vyžadována podle loterního zákona bezúhonnost, a to ve lhůtě do jednoho měsíce po dni, v němž došlo k provedení změny. Pokud se jedná o fyzickou osobu, která nemá na území České republiky povolen trvalý pobyt, nebo právnickou osobu se sídlem mimo území České republiky, je povinností provozovatele připojit zároveň zahraniční doklad prokazující bezúhonnost této osoby. Doklad nesmí být starší než tři měsíce. Podle § 4b odst. 2 je povinností provozovatele, který žádá o povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry připojit k žádosti potvrzení banky o zřízení účtu a složení jistoty. Pokud se jedná o žádost o povolení k provozování výherních

---

<sup>81</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 64.

<sup>82</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41g.

<sup>83</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 8 a KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 67.

hracích přístrojů, povinností provozovatele je předložit toto potvrzení banky též příslušnému finančnímu úřadu. Potvrzení o složení jistoty se dokládá periodicky po uplynutí jeho platnosti, která je u výherních hracích přístrojů 24 měsíců.<sup>84</sup>

Obecnou povinnost provozovatelů stanoví rovněž ustanovení § 46b odst. 1 a 2 tím, že ukládá zachovávat mlčenlivost o sázejících a jejich účasti na hře, včetně jejich výhry či prohry, s výjimkou případů, kdy je účastník hry mlčenlivosti zproštěn, a případů, kdy je třeba tyto údaje sdělit příslušným orgánům podle předpisů upravujících občanské soudní, trestní a daňové řízení.<sup>85</sup>

Za generelně platná ustanovení v uvedeném smyslu lze považovat rovněž ustanovení § 3, které určuje, co může být předmětem výhry u loterií a jiných podobných her, a ustanovení § 4c, podle kterého je provozování sázkových her uvedených v § 2 písm. f) až i) je zakázáno v den státního smutku a mimo provozní hodiny stanovené v návštěvním řádu schváleném povolujícím orgánem.<sup>86</sup>

Dalším ustanovením, které určuje obecnou povinnost provozovatelů, je rovněž ustanovení § 50 odst. 5 loterního zákona, které stanoví, že „*provozování loterií a jiných podobných her podle loterního zákona nesmí být s výjimkou loterií a tombol podle § 6 odst. 1 písm. a)*<sup>87</sup> *povoleno ve školách, školských zařízeních, zařízeních sociální a zdravotní péče a v budovách, v nichž je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností*“.<sup>88</sup>

V této kapitole, která byla věnovaná právní úpravě provozování loterií a jiných podobných her z pohledu českého práva, jsem se snažila podat přehledný rozbor loterního zákona, a to konkrétně:

- ustanovení stanovujících, které hry jsou považovány za „loterie a jiné podobné hry“ a určují jejich druhy;

---

<sup>84</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 4a odst. 4. a § 4b odst. 2.

<sup>85</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 46b odst. 1 a 2 a KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 67.

<sup>86</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 3 a § 4c a KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 67-68.

<sup>87</sup> Jedná se o loterie a tomboly povolované obecním úřadem v přenesené působnosti, jde-li o tombolu s herní jistinou do 50 000 Kč a věcnou loterii s herní jistinou do 200 000 Kč.

<sup>88</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 50 odst. 5.

- ustanovení definujících, kdo může být provozovatelem loterií a jiných podobných her, a jaké hmotněprávní předpoklady a podmínky musí provozovatelé splňovat, aby jim mohlo být vydáno povolení k provozování loterií a jiných podobných her;
- ustanovení určujících povinnosti provozovatelů loterií a jiných podobných her při jejich provozování.

Ještě než se podívám na právní úpravu provozování loterií a jiných podobných her z pohledu evropského práva, věnuji část této práce platbám spojeným s podnikáním v oblasti provozování loterií a jiných podobných her.

### 1.3.8 Platby spojené s provozováním loterií a jiných podobných her

S účinností od 1. 1. 2012 byl loterní zákon novelizován zákonem č. 458/2011 Sb., který zavedl daňovou povinnost pro provozovatele loterií a jiných podobných her. Až do této byli tito provozovatelé osvobozeni od daně z příjmu právnických osob. Ustanovení vztahující se na oblast daní jsou situována do části šesté loterního zákona s názvem „Odvod z loterií a jiných podobných her“. Podle těchto ustanovení je poplatníkem odvodu z loterií a jiných podobných her je provozovatel loterie nebo jiné podobné hry a předmětem odvodu je provozování loterie nebo jiné podobné hry.<sup>89</sup>

Odvod z loterií a jiných podobných her se platí prostřednictvím čtvrtletních záloh na odvod, které se spravují jako daň podle daňového řádu<sup>90</sup> a vypočte se jako součet dílčích odvodů.<sup>91</sup> Součet čtvrtletních záloh tvoří roční odvod z loterií a novela loterního zákona č. 458/2011 Sb. zaručuje právo na placení stejných záloh v průběhu celého kalendářního roku.

Loterní zákon stanoví, že záloha připadající na dílčí odvod z loterií je stanovena jako dílčí základ odvodu z loterií, vynásobený 20% sazbou, přičemž dílčí základ odvodu z loterií tvoří rozdíl mezi úhrnem vsazených částek a úhrnem vyplacených výher za dobu zálohové povinnosti.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41 a § 41a.

<sup>90</sup> Tamtéž, § 41g odst. 1.

<sup>91</sup> Tamtéž, § 41d odst. 1.

<sup>92</sup> Úplné znění, Provozovatelé loterií a her e jejich nová povinnost daňového odvodu. Dostupné na: <http://www.uplnezneni.cz/clanky/provozovatele-loterii-a-her-a-jejich-nova-povinnost-danoveho->



U výherních hracích přístrojů (dále jen „VHP“) a jiných technických zařízení se dílčí základ odvodu z loterie sestává kromě poměrné části (popsáno v odstavci výše) i z pevné části. Zálohu připadající na pevnou část dílčího odvodu tvoří součet počtu dnů, ve kterých byl každý z VHP a jiných technických zařízení v době zálohové povinnosti povolen, vynásobený pevnou denní sazbou 55,- Kč.<sup>93</sup>

Účelem této novely loterního zákona je stanovení pevných sazeb a čtvrtletních záloh v průběhu kalendářního roku a z toho vyplývající pravidelné placení stejných záloh do rozpočtu státu a obcí. Dílčí odvod z VHP a jiných technických herních zařízení je z 20% příjmem státního rozpočtu a z 80% je příjmem rozpočtů obcí. Odvod z loterií a jiných podobných her s výjimkou předchozí části odvodu je ze 70 % příjmem státního rozpočtu a z 30 % příjmem rozpočtů obcí.<sup>94</sup>

Další platbou, se kterou musí provozovatele loterií a jiných podobných her počítat, pokud chtějí, aby jim správní úřad vydal povolení k této činnosti, je správní poplatek. S účinností od 1. 1. 2012 byl novelizován zákonem č. 458/2011 Sb., rovněž i zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích“). Tato novela zavedla do zákona o správních poplatcích sazbu za přijetí žádosti. V případě, že se jedná o přijetí žádosti o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, činí sazba 5 000,- Kč a v případě, že se jedná o přijetí žádosti o změnu povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, činí sazba 3 000,- Kč.<sup>95</sup>

V následující části této práce se zaměřím na právní úpravu provozování loterií a jiných podobných her podle evropského práva, včetně rozboru judikatury Soudního dvora Evropské unie, a mimo jiné se pokusím objasnit důvody, pro které není česká právní úprava v souladu s evropskou právní úpravou.

---

[odvodu/](#) a Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41b, § 41c a § 41d.

<sup>93</sup> Úplné znění, Provozovatelé loterií a her e jejich nová povinnost daňového odvodu. Dostupné na: <http://www.uplnezneni.cz/clanky/provozovatele-loterii-a-her-a-jejich-nova-povinnost-danoveho-odvodu/> a Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41b, § 41c a § 41d.

<sup>94</sup> Úplné znění, Provozovatelé loterií a her e jejich nová povinnost daňového odvodu. Dostupné na: <http://www.uplnezneni.cz/clanky/provozovatele-loterii-a-her-a-jejich-nova-povinnost-danoveho-odvodu/> a Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41i.

<sup>95</sup> Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, Příloha, Část I., Položka 21.

## ***1.4 Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her z pohledu evropského práva***

S přihlédnutím na členství České republiky v Evropské unii a z něj vyplývajících závazků, která Česká republika přijala, nestačí pouze výše provedený rozbor platných českých právních norem k tomu, abychom si vytvořili představu o právní úpravě provozování loterií a jiných podobných her. Právě proto jsem se rozhodla věnovat samostatnou část této práce přehledu platné právní úpravy provozování loterií a jiných podobných her taktéž z pohledu evropského práva. Vzhledem ke stále se rozvíjejícímu oboru podnikání v oblasti provozování loterií a jiných podobných her a k tomu, abych co nesouhrnněji postihla tento fenomén, považuji za nezbytný exkurz i do bohaté soudní judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“), která se věnuje provozování loterií a jiných podobných her. Právě výsledná rozhodnutí evropských soudů, která rozvíjí obecná ustanovení základních smluv, jsou jedním z důležitých pramenů evropského práva. Jsou prostředkem ke sjednocování výkladu evropských právních norem. Zároveň vytvářejí pravidla, v jejichž rámci se mohou národní právní normy pohybovat.

### **1.4.1 Primární evropské právo relevantní pro provozování loterií a jiných podobných her**

Právní úprava hazardních her a účasti na nich je v pravomoci jednotlivých členských států a není jednotně upravena v komunitárním právu. Většina evropských států se přiklonila ke koncepci obecného zákazu provozování hazardních her, z něhož prostřednictvím zvláštní úpravy umožňuje určité výjimky. Rozdíly v právních úpravách jednotlivých členských států v oblasti hazardních her mají často za následek vznik překážek vnitřního trhu, které brání volnému pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu. Právě vytvoření jednotného vnitřního trhu, zaručujícího volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v rámci Unie, je jedním z hlavních cílů Evropské Unie.<sup>96</sup>

Národní úpravy v oblasti loterií a jiných podobných her se týkají především dvou z výše uvedených svobod, a to práva usazování a volného pohybu služeb. Opravdu jen lehce uvedu stručnou charakteristiku obou těchto svobod pro lepší

---

<sup>96</sup> Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Úřední věstník C326, čl. 3.

a přehlednější orientaci v následující podkapitole věnované judikatuře Soudního dvora EU.

Co se týče první z výše uvedených svobod, práva usazování, jejím základem je článek 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“), který říká, že svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem v jiném a jejich výkon v jiném členském státě, jakož i oprávnění zřizovat a řídit podniky, zejména společnosti na území jiného členského státu, a to za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení.<sup>97</sup> Dále článek 49 „zakazuje omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu“.<sup>98</sup>

Co se rozumí pod pojmem volný pohyb služeb, nám vymezuje článek 57 Smlouvy. Jedná se o „přeshraniční výkony poskytované zpravidla za úplat, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob. Služby zahrnují zejména činnosti průmyslové povahy, činnosti obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných povolání“.<sup>99</sup> Jde tedy o jakousi sběrnou kategorii. To, že provozování loterií a jiných podobných her patří právě do této kategorie, do kategorie poskytování služeb, judikoval Soudní dvůr EU v několika svých rozhodnutích. Ale tento rozbor bude součástí další podkapitoly. Článek 56 Smlouvy ve své první větě stanoví, že „jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb“.<sup>100</sup>

Jak je vidno, v případě obou svobod Smlouva obecně zakazuje všechna diskriminační opatření při stanovování podmínek pro možnost práva usazování a možnost poskytovat služby na území jiného členského státu. Článek 18 Smlouvy obsahuje obecnou úpravu zákazu jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti v rámci použití smlouvy.<sup>101</sup> Z tohoto zákazu však umožňuje Smlouva určité výjimky, které mohou do určité míry ospravedlnit takovéto diskriminační zacházení. Tyto výjimky vymezuje článek 52 Smlouvy ve svém prvním odstavci, když stanoví, že „Ustanovení této kapitoly a opatření přijatá na jejich základě nevyklučují užití těch ustanovení právních

---

<sup>97</sup> Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník C326, čl. 49.

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> Tamtéž, čl. 57.

<sup>100</sup> Tamtéž, čl. 56.

<sup>101</sup> Tamtéž, čl. 18.

*a správních předpisů, které stanoví zvláštní režim pro cizí státní příslušníky z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví“.*<sup>102</sup>

Soudní dvůr EU se opakovaně zabývá aplikací obecných ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu osob, služeb, zboží a kapitálu na oblast právní úpravy loterií a jiných podobných her.<sup>103</sup> K tomu slouží institut řízení o předběžné otázce. Význam toho institutu spočívá především v tom, že soudy v jednotlivých členských státech jsou povinny aplikovat bezprostředně závazné prameny evropského práva, a to jak primárního, tak sekundárního, a to vede ke konfrontaci s vnitrostátními normami jednotlivých členských států. Soudní dvůr EU pomocí řízení o předběžné otázce napomáhá vnitrostátním soudům v jejich působení a přispívá k jednotnému výkladu a aplikaci evropského práva v celé Evropské unii.<sup>104</sup> Vzhledem k neexistenci sekundárních pramenů evropského práva v oblasti regulace loterií a jiných podobných her, se stává judikatura Soudního dvora EU výlučným nástrojem regulace v této oblasti. Právě i pro její velký význam jsem se rozhodla věnovat část své práce několika významným případům týkajícím se hazardních her.

#### **1.4.2 Judikatura Soudního dvora EU týkající se provozování loterií a jiných podobných her**

Jak už jsem uvedla dříve, ustanovení Smlouvy se snaží zabránit vzniku překážek vnitřního trhu a diskriminačních opatření v jeho rámci. Tato opatření mohou být ospravedlněna pouze na základě článku 52 Smlouvy, a to z důvodů ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Státy však ve snaze o ospravedlnění jejich vnitrostátní legislativy, která je v mnoha případech diskriminující vůči provozovatelům z jiných členských zemí, argumentují článkem 52 bezúspěšně.

##### ***Rozsudek ve věci Schindler***

Jedná se o případ bratrů Schindlerových, nezávislých agentů německé loterie, kteří jako takoví rozesílali z Nizozemí státním příslušníkům Spojeného království dopisy, kterými je zvali do loterie organizované ve Spolkové republice Německo a jejichž součástí byly i předtištěné formuláře pro odpověď. Tyto dopisy byly následně

---

<sup>102</sup> Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník C326, čl. 52.

<sup>103</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 99.

<sup>104</sup> Tamtéž, s. 100.

zadrženy britskými celními orgány z důvodu, že jejich dovoz byl v rozporu s britskými právními předpisy.<sup>105</sup> Podle těchto předpisů platil zákaz provozování loterií na území Spojeného království, reklamy na takovéto loterie a dovozu losů, inzerce, dopisů či přihlášek do takovýchto loterií, konaných v jiných státech. Výjimku z tohoto pravidla tvořily určité typy loterií, zejména loterie omezeného rozsahu pro charitativní a obdobné účely.<sup>106</sup> Loterie propagovaná bratry Schindlerovými do této výjimky rozhodně nespádala, a proto bylo proti oběma bratrům zahájeno občanskoprávní řízení.

V rámci tohoto řízení před Nejvyšším soudem byla v hlavním líčení bratry Schindlerovými vznesena námitka, zda legislativa Spojeného království není v rozporu s ustanoveními Smlouvy, protože zakazuje do členského státu dovoz losů, dopisů a přihlášek k účasti, které se vztahují k loterii zákonně provozované v jiném členském státě, neboť se jedná o ustanovení Smlouvy zaručující volný pohyb zboží a služeb v rámci Evropské unie.<sup>107</sup> Vzhledem k tomu, že vyřešení tohoto sporu vyžadovalo výklad Smlouvy, obrátil se Nejvyšší soud na Soudní dvůr EU se šesti otázkami. Odpověďmi na tyto otázky určil Soudní dvůr EU směr výkladu ustanovení o volném pohybu služeb a položil základy evropského práva v oblasti loterií a jiných podobných her.

Prvotní otázkou, kterou se Soudní dvůr EU musel zabývat, bylo jaká ustanovení Smlouvy je třeba na hazardní hry aplikovat. Soudní dvůr EU došel k závěru, že v daném případě se hazardní hry neřídí ustanoveními regulujícími volný pohyb zboží, protože aktivity spočívající v rozesílání inzerátů a přihlášek k účasti v loterii, kterými se zabývají odpůrci, jsou pouze specifickými úkony v organizaci a provozování loterie, přičemž nemohou být posuzovány v souladu se Smlouvou nezávisle na loterii, ke které se vztahují.<sup>108</sup> Proto Soudní dvůr EU ve svém rozhodnutí konstatoval, že na provozování loterií se nemohou aplikovat pravidla regulující volný pohyb zboží, osob ani kapitálu, ale musí být považováno za službu ve smyslu Smlouvy.<sup>109</sup> Tento závěr odůvodnil tím, že provozování loterie znamená nejen koupi losu,

---

<sup>105</sup> Revenue Act 1989 (zákon o výnosech), Lotteries and Amusements Act 1976 (zákon o loteriích a zábavě)

<sup>106</sup> C-275/92 Schindler [1994], ECR I-01039, odst. 6-9.

<sup>107</sup> Tamtéž, odst. 10-11.

<sup>108</sup> Tamtéž, odst. 22-24.

<sup>109</sup> Tamtéž, odst. 25-37.

ale za tímto účelem rovněž zajištění výběru sázek, organizaci losování, výplatu výher atd.<sup>110</sup>

Jako další otázku, musel soud vyřešit, zda legislativa Spojeného království, která při určitých výjimkách zakazuje provozování loterie na svém území, vytváří překážku pro volné poskytování služeb v rámci Evropské unie. Soudní dvůr EU konstatoval, že předmětnou právní úpravu nelze považovat za diskriminační, neboť nediskriminuje ekonomické subjekty ani podle jejich národnosti ani podle toho, ve kterém členském státě mají tyto organizace sídlo. V souladu s ustálenou soudní judikaturou<sup>111</sup> zároveň konstatoval, že národní legislativa může být považována za omezení zakázaná článkem 56 Smlouvy, i když se uplatňuje bez rozdílu, pokud zakazuje nebo jinak brání v činnosti poskytovatele služeb, který zákonně poskytuje obdobné služby v jiném členském státě, ve kterém má sídlo.<sup>112</sup>

Jako poslední musel Soudní dvůr EU vyřešit otázku, zda ustanovení smlouvy upravující svobodu pohybu služeb vylučují platnost národní legislativy, pokud zde existuje zájem na sociální politice a prevenci proti podvodům, které takovou legislativu ospravedlňují. Při řešení této otázky Soudní dvůr EU poukázal na specifickou povahu loterií s ohledem na jejich morální, náboženské a kulturní aspekty v jednotlivých členských státech. Zároveň připomenul, že loterie v sobě zahrnují vysoké riziko kriminality a podvodů. Posledním důvodem zvláštní povahy loterií je podle Soudního dvora EU to, že loterie mohou mít významný přínos ve financování aktivit dobročinného nebo veřejného zájmu, ačkoli nepomněl zdůraznit, že tento důvod nemůže sám o sobě fungovat jako objektivní ospravedlnění omezení volného pohybu služeb.<sup>113</sup> Na základě výše uvedených zvláštních faktorů konstatoval Soudní dvůr EU, že právě tyto specifické faktory loterií opravňují národní orgány veřejné moci k tomu, aby měly dostatečný stupeň volnosti při určování opatření potřebných k ochraně hráčů a udržení pořádku ve společnosti. Za těchto okolností je věcí jednotlivých členských států, jak zváží omezení či případné zakázání aktivit spočívajících v provozování loterií za předpokladu, že tato omezení nemají diskriminační charakter.<sup>114</sup> Na základě výše uvedených argumentů Soudní dvůr EU prohlásil, že ustanovení Smlouvy vztahující se ke svobodě poskytování služeb

---

<sup>110</sup> C-275/92 Schindler [1994], ECR I-01039, odst. 27.

<sup>111</sup> Viz rozsudek C-76/90 Saeger v. Dennemeyer [1991], ECR I-4221, odst. 12.

<sup>112</sup> C-275/92 Schindler, odst. 43.

<sup>113</sup> Tamtéž, odst. 60.

<sup>114</sup> Tamtéž, odst. 61.

nevylučují takovou legislativu, jako je legislativa Spojeného království, s ohledem na zájmy v oblasti sociální politiky a prevenci proti podvodům, které ji ospravedlňují.<sup>115</sup>

Z výše uvedeného lze považovat za nejdůležitější závěry tyto dva body:

- provozování loterií a jiných podobných her je ekonomickou činností považovanou za poskytování služeb ve smyslu čl. 57 Smlouvy;
- zvláštní povaha loterií umožňuje jednotlivým členským státům dostatečnou míru volnosti při stanovování podmínek pro jejich provozování, za předpokladu, že tyto podmínky nebudou mít diskriminační základ.

### ***Rozsudek ve věci Läärä***

Rozhodnutí v případě Läärä je dalším významným rozhodnutím Soudního dvora EU, kterým potvrdil a dále rozvedl závěry rozsudku ve věci Schindler.

Proti panu Läärovi, finskému občanovi, bylo vedeno trestní řízení na základě obvinění, že provozoval ve spolupráci se dvěma společnostmi ve Finsku hrací automaty bez potřebné koncese. Pan Läärä byl odsouzen finským soudem první instance k pokutě a konfiskaci všech hracích automatů. V odvolacím řízení argumentoval pan Läärä tím, že finská právní úprava spočívající na udělení jediné výhradní licence veřejnoprávní organizaci na dobu určitou je v rozporu s příslušnými články Smlouvy o volném pohybu zboží a služeb. Dále finská právní úprava stanovuje, že hazardní hry mohou být ve Finsku provozovány pouze za účelem sběru peněžních prostředků pro charitativní, případně jiné neziskové účely stanovené zákonem.<sup>116</sup>

Finský odvolací soud požádal Soudní dvůr EU o předběžné rozhodnutí ve vztahu k otázkám, zda je možno analogicky danému případu použít interpretaci z rozhodnutí ve věci Schindler a zda je finská právní úprava založená na monopolu na provozování hazardních her v souladu s evropským právem.<sup>117</sup>

Ve svém rozsudku Soudní dvůr EU zopakoval a potvrdil svou argumentaci z případu Schindler i přesto, že se současný případ v řadě aspektů odlišuje od věci Schindler, a konstatoval, že specifická povaha loterií a jiných hazardních her umožňuje

---

<sup>115</sup> C-275/92 Schindler [1994], ECR I-01039, odst. 63.

<sup>116</sup> C-124/97 Läärä [1999], ECR I-0606, odst. 3-8.

<sup>117</sup> Tamtéž, odst. 9-10.

jednotlivým členským státům dostatečný stupeň volnosti v jejich regulaci. Soudní dvůr EU prohlásil, že finská zákonná úprava není úpravou diskriminační, neboť zakazuje všem osobám s výjimkou licencovaného veřejnoprávního subjektu podnikání v oblasti hracích automatů. Zákon tedy nediskriminuje ve vztahu k národnosti a vztahuje se bez rozdílu na všechny provozovatele, kteří by mohli být zainteresováni na podnikání v této oblasti, bez ohledu na to, zda mají sídlo ve Finsku nebo v jiném státě.<sup>118</sup>

Vzhledem k tomu, že finská zákonná úprava představuje překážku ve vztahu k svobodě poskytování služeb, protože přímo i nepřímo zabraňuje provozovatelům v jiných členských státech poskytovat hrací automaty veřejnosti za účelem jejich používání za úplatu, musel Soudní dvůr EU posoudit, zda tato překážka může být uplatňována vzhledem k zákazu uvedenému ve Smlouvě či zda může být ospravedlněna na základě důvodů veřejného zájmu.<sup>119</sup> Při odpovědi na tuto otázku Soudní dvůr EU stanovil, že překážky svobodného poskytování služeb, které vyplývají z národních nediskriminačních opatření, jsou dovolené, pokud jsou ospravedlněny převažujícími důvody veřejného zájmu, a jsou takové povahy, že garantují dosažení vytyčeného cíle a nevycházejí za rámec nutnosti k jeho dosažení.<sup>120</sup>

V závěru svého rozhodnutí Soudní dvůr EU potvrdil argumentaci z rozsudku ve věci Schindler, když konstatoval, že rozhodnutí o míře ochrany poskytované členským státem na jeho území v oblasti loterií a jiných hazardních her náleží národním orgánům, které mohou částečně nebo zcela zakázat činnosti tohoto typu.<sup>121</sup> Dále ve svém rozhodnutí Soudní dvůr EU řekl, že skutečnost, že loterie a jiné hazardní hry nejsou úplně zakázány, sama o sobě neprokazuje, že národní legislativa nesměruje k dosažení veřejných zájmů, pro které byla údajně přijata.<sup>122</sup>

### ***Rozsudek ve věci Zenatti***

Další z řady rozsudků týkající se volného pohybu služeb v oblasti loterií a jiných podobných her, se týká sporu italského státního občana, pana Zenattiho a policejního prefekta Veronska.

---

<sup>118</sup> C-124/97 Läära, odst. 28.

<sup>119</sup> Tamtéž, odst. 29-30.

<sup>120</sup> Tamtéž, odst. 32.

<sup>121</sup> Tamtéž, odst. 35.

<sup>122</sup> Tamtéž, odst. 37.



Pan Zenatti provozoval zprostředkovatelskou činnost v Itálii pro britskou společnost SSP Overseas Betting Ltd. (dále jen „Overseas“) se sídlem v Londýně. Činnost pana Zenattiho spočívala ve vedení střediska, v němž předával údaje italských zákazníků o sázkách na zahraniční sportovní utkání firmě Overseas specializující se na právě příjem sázek. Faxem nebo po Internetu posílal formuláře vyplněné zákazníky spolu s fotokopii bankovních převodů. Z firmy Overseas následně přijímal jiné faxy, které potom předával zpět těmto zákazníkům.<sup>123</sup>

Rozhodnutím ze dne 16. 4. 1997 veronský policejní prefekt nařídil zastavení činnosti pana Zenattiho, záležející v přijímání a zprostředkování sázek, z důvodu, že tato činnost je podle italského královského výnosu činností nepovolenou, s výjimkou sázek na běžecké a veslařské závody, míčové hry či jiné soutěže téhož druhu, je-li sběr sázek nezbytnou podmínkou pro dobrý průběh utkání.<sup>124</sup> Tyto sázky se mohou týkat výsledku sportovních událostí spadajících pod kontrolu Národního olympijského výboru (CONI) nebo výsledku koňských dostihů organizovaných Národním svazem pro šlechtění koňských plemen (UNIRE).<sup>125</sup>

V odvolacím řízení usoudil italský odvolací soud, že řešení sporu si vyžádá výklad příslušných ustanovení Smlouvy a položil Evropskému soudnímu dvoru následující předběžnou otázku: „Jsou ustanovení Smlouvy o poskytování služeb překážkou pro režim, s nímž počítá italská právní úprava sázek, vzhledem k obavám o sociální politiku a prevenci zločinnosti, které ji zdůvodňují?“<sup>126</sup>

Hlavním argumentem pana Zenattiho bylo tvrzení, že příjem sázek na sportovní utkání nelze připodobňovat k činnostem zkoumaným v případě Schindler, neboť tyto sázky nejsou čistě hazardní hrou, ale jsou to hry založené do značné míry na znalostech jejich účastníka.<sup>127</sup> S tímto argumentem se Soudní dvůr EU vypořádal tak, že sice souhlasil s tvrzením, že sázky na sportovní utkání nejsou čistě hazardní hrou, ale vzhledem k tomu, že stejně jako hazardní hry nabízejí za platné zaplacení vkladu finanční zisk a mohou mít stejné škodlivé důsledky pro jedince i pro společnost,

---

<sup>123</sup> C-67/98 Zenatti [1999], ECR I-7289, odst. 6.

<sup>124</sup> Tamtéž, odst. 3 a 7.

<sup>125</sup> Tamtéž, odst. 4.

<sup>126</sup> Tamtéž, odst. 11.

<sup>127</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 107-108.

je zároveň prohlášen za hry o peníze srovnatelné s loteriemi uvedenými v rozsudku Schindler.<sup>128</sup>

V návaznosti na svá předchozí rozhodnutí Soudní dvůr EU konstatoval, že překážky volného poskytování služeb, které vyplývají ze státních opatření a jsou uplatňovány bez rozdílu, mohou být uznány pouze v případech odůvodněných závažnými důvody obecného zájmu, jejichž cílem je ochrana sociálního pořádku a prevence zločinnosti, a to pouze v případě, že opatření založená na těchto motivech jsou schopná zaručit realizaci plánovaných cílů a nejdou nad rámec toho, co je pro jejich dosažení nezbytné.<sup>129</sup>

Ve svém rozhodnutí Soudní dvůr EU potvrdil své stanovisko z předchozího rozhodnutí v případě Läärä, a to že skutečnost, že sporné sázky nejsou zcela zakázány, nestačí jako doklad toho, že národní legislativa skutečně nesměřuje k dosažení cílů obecného zájmu, které zamýšlí uskutečnit.<sup>130</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že případy Läärä a Zenatti jsou ve své podstatě hodně podobné. V obou případech je na území jednotlivých členských států zakázáno provozování určitého druhu loterií, ale v obou případech národní legislativa členských států obsahuje ustanovení o výjimce, která umožní provozování těchto loterií speciálním subjektům. V případě Zenatti však Soudní dvůr EU přenechal italským národním soudům, aby ověřily, zda italská zákonná úprava skutečně odpovídá cílům, které ji mohou odůvodnit a zda stanovené restrikce nejsou nepřiměřené vzhledem k těmto cílům.

V této souvislosti bych učinila poznámku, že na základě rozsudků Soudního dvora EU postupně dochází k rozšiřování typů loterií a jiných hazardních her, u kterých jednotlivé členské státy mají pravomoc zvolit vhodnou právní úpravu a k přesnějšímu vymezení rozsahu této pravomoci.<sup>131</sup>

### ***Rozsudek ve věci Gambelli***

Jedná se o další řízení, jehož předmětem byla italská právní úprava. Pan Gambelli byl spolu se 137 dalšími obžalovanými obviněn z nezákonného

---

<sup>128</sup> C-67/98 Zenatti, odst. 18-19.

<sup>129</sup> Tamtéž, odst. 29 a 31.

<sup>130</sup> Tamtéž, odst. 35.

<sup>131</sup> KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 108.

organizování tajných sázek. Pan Gambelli byl spolu s ostatními obžalovanými majitelem rozsáhlé sítě italských agentur provozujících shromažďování sázek. Tyto agentury byly napojené přes internet na anglického bookmakerovi Stanley International Betting Ltd. Z výše uvedeného se zdá, že se jedná o situaci analogickou případu Zenatti, avšak není tomu tak. Po rozhodnutí v případě Zenatti italská vláda nechala svoji právní úpravu bez podstatných změn. Italský soud se odvolává na parlamentní pracovní materiály, z nichž vyplývá, že důvody pro ovlivnění právní úpravy byly především fiskální.<sup>132</sup> Na základě toho italský soud předložil Evropskému soudnímu dvoru otázku týkající se slučitelnosti ustanovení Smlouvy s italskou národní legislativou, pokud jde o svobodu podnikání a svobodu poskytování přeshraničních služeb se zákazem provozování činnosti sběru, přijímání a zasílání nabídek k sázení.

Soudní dvůr EU se tedy musel zabývat otázkou, zda je italská právní úprava, která brání zahraničním subjektům poskytovat příhraniční služby a zároveň brání těmto subjektům založeným v jiných členských státech získat povolení k provozování loterií a jiných podobných her v souladu se svobodou podnikání a svobodou poskytování služeb. Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že italská legislativa, která znemožňuje získat licenci k provozování loterií a jiných podobných her na italském území všem kapitálovým společnostem představuje evidentní porušením svobody podnikání.<sup>133</sup>

Jak Soudní dvůr EU konstatoval, zatímco v předchozích případech<sup>134</sup> mohla být omezení hazardních her ospravedlněna požadavky veřejného zájmu, jakými jsou ochrana spotřebitele a prevence proti podvodům, v případě Gambelli italský stát usiluje o rozšiřování sázení a hazardních her s cílem získat finanční prostředky a chránit držitele licencí k provozování hazardních her.<sup>135</sup>

S ohledem na nedůslednost provedení závěrů rozhodnutí v případě Zenatti, stanovil Soudní dvůr EU v tomto rozhodnutí konkrétní pokyny. Uvedl, že pokud úřady členského státu podněcují a povzbuzují spotřebitele k účasti na loteriích kvůli finančnímu prospěchu státní kasy, nemohou se dovolávat zájmů veřejného pořádku týkajících se potřeby snížit příležitosti k sázení.<sup>136</sup> Současně nechal na národním soudu úvahu, zda způsob vypisování veřejných soutěží na licence k organizování sázek

---

<sup>132</sup> C-243/01 Gambelli [2003], ECR I-13031, odst. 7-9 a 19.

<sup>133</sup> Tamtéž, odst. 48.

<sup>134</sup> C-275/92 Schindler [1994], ECR I-01039, C-124/97 Läära [1999], ECR I-0606, C-67/98 Zenatti [1999], ECR I-7289

<sup>135</sup> C-243/01 Gambelli, odst. 67-68 a KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol., op. cit., s. 109.

<sup>136</sup> C-243/01 Gambelli, odst. 69.

neumožňuje snazší splnění podmínek subjektům podnikajícím v Itálii než subjektům z jiných členských států. V případě že ano, nesplňují tyto podmínky požadavek nediskriminace.<sup>137</sup>

V závěru svého rozhodnutí ponechal Soudní dvůr EU na národním soudu, aby stanovil, zda italská legislativa, s přihlédnutím k podrobným pravidlům pro její aplikaci, skutečně slouží k naplnění cílů, které ji mohou ospravedlnit a zda omezení, které ukládá, jsou přiměřená k uskutečnění těchto cílů.<sup>138</sup>

Jak jsme si ukázali v této kapitole, z pohledu evropského práva je oblast provozování loterií a jiných podobných her považována za specifický druh služeb. Česká republika se podpisem Smlouvy o přistoupení k Evropské unii zavázala k respektování práva Evropské unie, a to včetně judikatury Soudního dvora EU. Z výše uvedeného rozboru vyplývá, že na oblast loterií a jiných podobných her se vztahují ustanovení primárního práva EU, z nichž relevantní je zejména článek 49 Smlouvy, který upravuje právo usazování a článek 56 Smlouvy, který upravuje volný pohyb služeb v rámci EU.

Co se týče souladu současné české právní úpravy v loterním zákoně s evropským právem, již výše jsem naznačila, že v rozporu s evropským právem jsou hlavně ustanovení stanovující podmínku povinnosti sídla provozovatele v České republice<sup>139</sup> a možnost zahraniční majetkové účasti pouze u sázkových her podle § 2 písm. i) loterního zákona.<sup>140</sup> S ohledem na primární právo EU a judikaturu Soudního dvora EU vyplývá, že tato ustanovení loterního zákona porušují ustanovení Smlouvy, neboť se jedná o diskriminační opatření pro možnost práva usazování a poskytování služeb v oblasti provozování loterií a jiných podobných her na území jiného členského státu. Rovněž podle ustálené judikatury Soudního dvora EU patří mezi taková zakázaná opatření výslovně i stanovení povinnosti pro poskytovatele služby mít sídlo v členském státě, ve kterém chce tyto služby poskytovat.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> C-243/01 Gambelli, odst. 71.

<sup>138</sup> Tamtéž, odst. 75-76.

<sup>139</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 7.

<sup>140</sup> Tamtéž, § 4 odst. 4.

<sup>141</sup> TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P. a kol. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, ISBN 80-7179-430-9. s. 514-515.

## Kapitola II. - Právní úprava provozování interaktivních videoloterních terminálů z pohledu českého práva

V této kapitole jsem se svoji pozornost rozhodla věnovat loteriím a jiným podobným hrám provozovaným prostřednictvím technických zařízení, a to hlavně z důvodu, že se jedná o velmi technicky vyspělá zařízení, do kterých je vkládán poměrně vysoký objem finančních prostředků<sup>142</sup> a do nedávné doby byla jejich právní regulace do značné míry lakonická.

Co se týče právní úpravy provozování interaktivních videoloterních terminálů, jedná se o problematiku ne zcela jednoduchou a jednoznačnou. Interaktivní videoloterní terminály (dále jen „IVT“)<sup>143</sup> řadíme do skupiny výslovně pojmenovaných loterií nebo jiných podobných her, konkrétně se jedná o sázkové hry. Loterní zákon přesně vymezuje pojem IVT v ustanovení § 2 písm. l), když stanoví, že se jedná o:

*„sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů. Centrální řídicí jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na interaktivním videoloterním terminálu, provádí správu vkladů vložených sázejícími a provádí veškerou administraci spojenou s průběhem hry. Centrální řídicí jednotka se musí vždy nacházet na státním území České republiky. Interaktivní videoloterní terminál je obsluhován přímo sázejícím a slouží pouze jako zobrazovací jednotka centrálního loterního systému“.*<sup>144</sup>

Z této legální definice můžeme vyvodit základní znaky IVT:

- jedná se o technické zařízení tvořené centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a koncovými zařízeními - IVT - napojenými na centrální řídicí jednotku, přičemž tyto komponenty tvoří jeden funkčně nedělitelný celek;

---

<sup>142</sup> Podle Přehledu výsledků z provozování loterií a jiných podobných her za roky 2007- 2011 činil v roce 2011 celkový objem vsazených částek do technických zařízení celkem 107 607 500 000,- Kč. Dostupné na: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/loterie\\_statistika\\_71280.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/loterie_statistika_71280.html).

<sup>143</sup> Často se můžeme setkat i se zjednodušeným výrazem videoloterní terminály (VLT)

<sup>144</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 2 písm. l).

- počet IVT napojených na centrální řídicí jednotku není omezený;
- Centrální řídicí jednotka se musí nacházet na území ČR;
- IVT slouží pouze jako zobrazovací zařízení.

Výše uvedená právní úprava byla do loterního zákona zavedena novelou č. 300/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Předchozí znění loterního zákona neobsahovalo úpravu provozování IVT. Povolovací orgán, v tomto případě Ministerstvo financí, reagovalo na neexistenci této úpravy tak, že provozování IVT bylo podřazeno pod výslovně nepojmenované loterie a jiné podobné hry povolované na základě ustanovení § 50 odst. 3 loterního zákona.

## ***2.1 Rozdíl mezi výherními hracími přístroji a interaktivními videoloterními terminály***

Jak jsem se již zmínila výše, IVT byly povolovány do 31. 12. 2011 podle ustanovení § 50 odst. 3. To mělo za následek nemožnost obcí regulovat obecně závaznými vyhláškami tuto formu hazardních her, neboť znění loterního zákona účinného v té době umožňovalo obcím regulovat pouze provozování VHP, když stanovilo, že „*obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno*“.<sup>145</sup> Pod legislativní zkratkou „výherní hrací přístroj“, uvedenou v § 2 písm. e) loterního zákona, loterní zákon rozumí „*sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení*“.<sup>146</sup> Na rozdíl od IVT byly VHP zařazeny mezi výslovně pojmenované loterie a jiné podobné hry a v části druhé zákona jim byla a je věnována zvláštní úprava.

Pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky má právní základ v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Působnosti v oblasti provozování loterií a jiných podobných her se týkají konkrétně ustanovení § 10 písm. a) a d), která stanoví, že: „*Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí*

<sup>145</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 50 odst. 4.

<sup>146</sup> Tamtéž, § 2 písm. e).

veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány (písm. a)),<sup>147</sup> nebo stanoví-li tak zvláštní zákon (písm. d))“.<sup>148</sup>

Na základě těchto ustanovení obce měly možnost regulovat umístění a časové omezení provozování VHP. Nyní se na základě nové právní úpravy možnost regulace rozšířila i na jiná technická zařízení.

Skutečnost, že obce neměly faktickou možnost regulovat umístění IVT na svém území, vedla k tomu, že od roku 2007 docházelo k nekontrolovatelnému nárůstu počtu těchto technických zařízení na celém území České republiky. Dle nezveřejněných statistik Ministerstva financí byly orientační počty IVT následovné: k 1. 1. 2008 bylo povoleno 8 778 kusů IVT, k 1. 1. 2009 bylo povoleno 29 678 kusů IVT, k 1. 1. 2010 bylo povoleno 46 665 kusů IVT, k 1. 1. 2011 bylo povoleno 63 065 kusů IVT a k 1. 1. 2012 bylo povoleno 65 127 kusů IVT.<sup>149</sup> Přestože se jedná pouze o počty orientační, můžeme si udělat zcela jasnou představu o rozmachu IVT na našem území. Co se týče dalšího vývoje, o něm se ještě zmíním později.

Tato nastalá situace postupně vedla k veliké nelibosti mnoha obcí a do oblasti regulace hazardu musel zasáhnout také Ústavní soud. Prvním přelomovým rozsudkem byl náleží Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Chrastava. Dalším významným rozsudkem byl náleží ve věci obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně. Oba tyto případy si nyní přiblížíme.

### ***Nález ve věci Chrastava***

Ministerstvo vnitra podalo k Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky č. 5/2009 města Chrastava, která regulovala umístění interaktivních

---

<sup>147</sup> Ústavní soud připustil regulaci loterií a jiných podobných her prostřednictvím § 10 písm. d) zákona o obcích ve spojení s § 50 odst. 4 loterního zákona, ale také s odkazem na místní záležitosti veřejného pořádku dle § 10 písm. a) obecního zřízení. Viz náleží Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Dostupný na: [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz).

<sup>148</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 10 písm. a) a d).

<sup>149</sup> Jak jsem uvedla, jedná se pouze o čísla orientační, zvláště roky 2008 a 2009 vykazují jisté nepřesnosti. Pro srovnání - stav povolených IVT byl k 1. 1. 2012 v Brně 4 552 kusů, v Ostravě 4 439 kusů a v Praze 8 763 kusů.

videoloterních terminálů ve městě. Podle této obecně závazné vyhlášky IVT spadají dle definice uvedené v loterním zákoně mezi výherní hrací přístroje.<sup>150</sup>

Ministerstvo vnitra argumentovalo tím, že město Chrastava uložilo vyhláškou povinnosti mimo svoji věcnou působnost ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích ve spojení s § 50 odst. 4 loterního zákona. Ministerstvo vnitra dále tvrdilo, že IVT představují nepojmenovanou loterii či jinou podobnou hru, která není výslovně vyjmenována v § 2 ani v § 17 odst. 1 loterního zákona, a kterou může za tímto účelem povolovat pouze Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 loterního zákona. Pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou loterie a jiné podobné hry se však vztahuje výlučně na hry uvedené v § 2 písm. e) loterního zákona - VHP, nikoli IVT.<sup>151</sup> Z toho plyne, že případným povoláním IVT a ukládáním pokut by se město dopustilo jednání, které by bylo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, který říká, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které ukládá zákon.<sup>152</sup>

Zatímco Ministerstvo vnitra zastávalo názor, že IVT nesplňují legální definici VHP, a proto město Chrastava není oprávněno v režimu § 50 odst. 4 loterního zákona v obecně závazné vyhlášce regulovat jejich provozování, město Chrastava ve svém vyjádření trvá na tom, že IVT jsou určitým typem VHP.<sup>153</sup>

Ústavní soud konstatoval, že pojem výherních hracích přístrojů je loterním zákonem vymezen ve dvou ustanoveních, a to v ustanovení § 2 písm. e), které tento pojem používá jako legislativní zkratku pro označení „*sázkových her provozovaných pomocí elektronicky nebo elektromechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení*“, a následně je znovu definován ve druhé části zákona § 17 odst. 1 loterního zákona, podle kterého se jedná o „*kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče, přičemž u výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj*“.<sup>154</sup>

Ústavní soud dospěl k závěru, že charakter IVT neumožňuje jejich podřazení pod úzkou definici výherního hracího přístroje dle § 17 odst. 1 loterního zákona,

<sup>150</sup> OZV města Chrastava č. 5/2009 ze dne 19. 10. 2009, čl. 1 a 2.

<sup>151</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, článek 10 a 11.

<sup>152</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, článek 2 odst. 3.

<sup>153</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, článek 35.

<sup>154</sup> Tamtéž, článek 37.



neboť IVT jakožto koncové herní stanice postrádají vlastnost kompaktnosti, kterou tato definice vyžaduje. Nic však nebrání tomu, aby byly podřazeny pod širší definici dle § 2 písm. e) loterního zákona, neboť se bezpochyby jedná o zařízení výherním hracím přístrojům podobná a sloužící témuž účelu.<sup>155</sup>

Na základě výše uvedeného Ústavní soud vylovil názor, že obec je oprávněna regulovat umístění IVT na svém území. Uplatnění pravomoci obce regulovat umístění IVT není zásahem do kompetencí Ministerstva financí a je proto přípustné, aby obec, pociťuje-li takovou místní potřebu, regulovala obecně závaznou vyhláškou umístění IVT, případně dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům, a to jako součásti širší množiny přístrojů, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí dle § 50 odst. 3 loterního zákona, na území města. Ústavní soud shledal, že regulace umístění IVT spadá do normotvorné působnosti obcí, a to dle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i § 10 písm. d) zákona o obcích.<sup>156</sup>

Návrh na zrušení čl. I obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 5/2009 byl zamítnut.

Je třeba poznamenat, že tento závěr byl Ústavním soudem vysloven ještě v době, kdy loterní zákon neobsahoval legální definici IVT, a právo obcí na regulaci těchto technických zařízení prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nemohlo být jiným způsobem zajištěno.

Jak jsem se již zmínila, tento ústavní nálezh měl značný vliv na změnu rozhodovací praxe Ministerstva financí. Na základě tohoto nálezu se Ministerstvo financí v rámci každého správního řízení ve věci povolení technických zařízení dle § 50 odst. 3 loterního zákona (včetně IVT) dotazovalo obcí, na jejichž území měla být tato technická zařízení povolena, zda obce ve své obecně závazné vyhlášce zamýšlely regulovat pouze VHP nebo rovněž tato jiná technická herní zařízení. Tímto způsobem byl zajištěn soulad povolení Ministerstva financí s obecně závaznými vyhláškami obcí do doby přijetí novely loterního zákona č. 300/2011 Sb., kterou bylo rozšířeno právo obcí regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek na svém území taktéž na provozování jiných technických zařízení, včetně IVT.

---

<sup>155</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, článek 44.

<sup>156</sup> Tamtéž, článek 46 a 47.

Právě tento ústavní nález spolu s vyjádřeními obcí byly základem pro relevantnost obecně závazných vyhlášek při vedení správního řízení o povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry.

### *Nález ve věci Františkovy Lázně*

Jedná se o případ podobný případu Chrastava. Ministerstvo vnitra se v tomto řízení domáhalo zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu. Tato obecně závazná vyhláška stanovila v čl. 1 odst. 1, že provozování loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení povolených na základě ustanovení § 50 odst. 3 loterního zákona je činností, která by mohla narušit veřejný pořádek. Dále v čl. 2 vyhláška určila pouze jedno místo, na kterém mohou být tato technická zařízení provozována.

Ústavní soud konstatoval, že otázkou regulace umístění IVT v obecně závazných vyhláškách obcí se zabýval již v nálezu Chrastava,<sup>157</sup> kde dospěl k závěru, že obce k této regulaci mohou využít ustanovení § 10 písm. d) zákona o obcích, resp. ustanovení § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterního zákona. Proto v tomto případě Ústavní soud odkázal na závěry, k nimž již dospěl v předchozím nálezu,<sup>158</sup> a tím potvrdil, že regulace IVT nepochybně spadá do působnosti obcí.

Vyhláška města Františkovy Lázně se od předchozí vyhlášky města Chrastavy liší tím, že je přijatá na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, nikoli na základě ustanovení § 10 písm. d) tohoto zákona. Ústavní soud proto musel posoudit, zda není jednáním *ultra vires*<sup>159</sup> či zneužitím působnosti to, že město Františkovy Lázně vydalo obecně závaznou vyhlášku právě na základě tohoto ustanovení. Ústavní soud dospěl k závěru, že není podstatné, zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky o tom, kde se mohou na jejím území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, nebo se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

<sup>158</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, článek 34.

<sup>159</sup> Za hranicemi pravomoci.

<sup>160</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, článek 35 a 37.

Ústavní soud dále musel posoudit, zda není jednáním *ultra vires* či zneužitím působnosti města znění čl. 2 vyhlášky, podle něhož lze výherní zařízení povolovaná dle § 50 odst. 3 loterního zákona, provozovat pouze v jedné budově ve městě, a to ve které se nachází kasino. V této souvislosti dospěl Ústavní soud k závěru, že zmocňovací ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona nevylučuje, aby obec provozování omezila pouze na jedno místo v obci. Pokud obecně závazné vyhlášky označují na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je dle názoru Ústavního soudu nutno požadavek obecnosti regulace k nim vykládat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Ústavní soud zdůraznil, že město Františkovy Lázně je městem lázeňským, a uznal tak cíle zastupitelstva města (omezit provozování IVT a vytěsnit je do prostor, které jsou již tak jako tak k hazardu určeny), za legitimní.<sup>161</sup>

Ohledně možnosti ochrany provozovatelů výherních zařízení povolovaných dle ustanovení § 50 odst. 3 loterního zákona Ústavní soud uvedl, že provozovatelé mají možnost soudní cestou brojit proti rozhodnutí ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. například i to, zda obec zařazením konkrétní nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně a případně má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku neaplikovat.<sup>162</sup>

Ústavní soud tímto nálezem návrh Ministerstva vnitra na zrušení předmětné vyhlášky zamítl.

Závěrem lze konstatovat, že Ústavní soud potvrdil možnost obcí regulovat i IVT a další technická zařízení povolovaná na základě § 50 odst. 3 loterního zákona Ministerstvem financí, a zároveň uznal možnost obcí regulovat umístění loterií a jiných podobných her na základě zmocnění daného zákonem o obcích k řešení místních záležitostí veřejného pořádku. Určení míst, na kterých je regulováno provozování těchto technických zařízení, se musí opírat o racionální důvody, které jsou nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. V případě

---

<sup>161</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, článek 38, 40 a 41 a Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 10/2011 ze dne 26. 9. 2011. Dostupné na: [www.mvcr.cz/odk2/soubor/10-2011-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/10-2011-pdf.aspx).

<sup>162</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, článek 42.

pochybností mají provozovatelé možnost bránit se prostřednictvím správního soudnictví.<sup>163</sup>

## ***2.2 Současný stav v oblasti provozování interaktivních videoloterních terminálů na území České republiky***

Jak jsem již uvedla výše, od roku 2007 došlo na území České republiky k obrovskému nárůstu povolených IVT. Z uvedených orientačních čísel vyplývá, že během let 2008-2010 došlo k více než sedminásobnému nárůstu povolených IVT. Od účinnosti novely zákona č. 458/2011 Sb. tedy od 1. 1. 2012, která stanovila povinnost provozovatelů podat hlášení k odvodu z loterií a současně uhradit zálohu, se tento trend obrací. Dle nezveřejněných statistik Ministerstva financí bylo na území České republiky k 1. 1. 2013 povoleno 45 322 kusů IVT<sup>164</sup>. To znamená, že během jednoho roku došlo ke zrušení téměř jedné třetiny povolených kusů IVT.

Byla to právě odvodová povinnost zavedená zákonem č. 458/2011 Sb., díky které se počet povolených technických zařízení na území České republiky podstatným způsobem snížil. Již na konci první kapitoly jsem se zmínila o základních aspektech této povinnosti. Na tomto místě bych však chtěla věnovat prostor pouze části týkající se odvodu z VHP a jiných technických herních zařízení (dále jen „technická herní zařízení“), mezi která spadají mimo jiné i IVT. Kromě VHP povolovaných dle § 2 písm. e) a IVT povolovaných dle § 2 písm. l) loterního zákona mezi jiná technická herní zařízení spadají rovněž sázkové hry provozované prostřednictvím lokálního loterního systému povolované dle § 2 písm. n) a nepojmenované loterie a jiné podobné hry povolované podle § 50 odst. 3 loterního zákona.

Odvod z VHP a jiných technických herních zařízení je tvořen dílčími základy odvodu. Dílčí základ odvodu se skládá z poměrné a pevné části.<sup>165</sup> Poměrná část dílčího základu odvodu je tvořena částkou, o kterou úhrn vsazených částek (dále jen tzv. „in“) převyšuje úhrn vyplacených výher (dále jen tzv. „out“) ze sázkových her podle § 2 písm. e), l), n) a § 50 odst. 3 provozovaných pomocí povolených přístrojů

---

<sup>163</sup> Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 10/2011 ze dne 26. 9. 2011. Dostupné na: [www.mvcr.cz/odk2/soubor/10-2011-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/10-2011-pdf.aspx).

<sup>164</sup> Pro srovnání - počet povolených IVT k 1. 1. 2013 byl v Brně 3 797 kusů, v Ostravě 3 131 kusů a v Praze 7 338 kusů. Jedná se pouze o orientační čísla.

<sup>165</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41b odst. 2.

a zařízení. Těmito technickými přístroji a zařízeními se rozumí jednotlivá herní místa těchto technických zařízení.<sup>166</sup> Zjednodušeně můžeme říci, že výslednou částku, ze které se dílčí odvod vypočítává, vypočítáme, pokud „out“ odečteme od „in“, a to podle jednotlivých typů sázkových her. Za vsazenou částku se kromě souhrnu přijatých plnění provozovatelem, který tvoří vklad (sázka) považuje také případný poplatek či jiné plnění související s uskutečňovaným vkladem (sázkou).<sup>167</sup> Pevnou část dílčího odvodu u těchto technických herních zařízení bude tvořit součet počtu dnů, ve kterých byl každý z povolených přístrojů a zařízení povolen.<sup>168</sup> Jak jsem již zmínila výše, za tyto technické přístroje a zařízení se považují jednotlivá herní místa. Jeden technický přístroj může mít více herních míst a pro účely odvodu se počítá právě s těmito herními místy.

Podle § 41c loterního zákona je sazba odvodu u technických herních zařízení pro poměrnou část dílčího základu 20 % a pro pevnou část dílčího základu je 55,- Kč za každý den, ve kterém bylo toto technické herní zařízení povoleno k provozu.

Dílčí odvod se vypočte jako součin dílčího základu odvodu a sazby pro tento dílčí základ odvodu.<sup>169</sup> V případě technických herních zařízení se poměrná část dílčího základu odvodu vypočte jako „in“ minus „out“ a vynásobí se 20% sazbou a pevná část dílčího základu odvodu se vypočte jako součet počtu dnů, ve kterých byla technická herní zařízení povolena, a vynásobí se denní sazbou 55,-Kč. Celkový odvod z loterií a jiných podobných her se vypočte jako součet dílčích odvodů.<sup>170</sup>

Odvodovým obdobím je kalendářní rok, a lhůta pro podání odvodového přiznání je stanovena nejpozději do dvou měsíců po jeho uplynutí.<sup>171</sup> V souladu s ustanovením § 41g loterního zákona se odvod z loterií a jiných podobných her platí prostřednictvím čtvrtletních záloh, přičemž zálohovým obdobím je kalendářní čtvrtletí. Za poslední čtvrtletí odvodového období se zálohy neplatí, neboť částka, která odpovídá odvodu za toto čtvrtletí, se vypořádá v rámci odvodového přiznání.<sup>172</sup>

---

<sup>166</sup> Srovnej Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41b odst. 3.

<sup>167</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41b odst. 5.

<sup>168</sup> Tamtéž, § 41b odst. 4.

<sup>169</sup> Tamtéž, § 41d odst. 2.

<sup>170</sup> Tamtéž, § 41d odst. 1.

<sup>171</sup> Tamtéž, § 41e a § 41f.

<sup>172</sup> Generální finanční ředitelství, Základní informační materiál k části šesté zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění, upravující odvody z loterií a jiných podobných her. Dostupný na: <http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/15383.html?year=0%C2%93#book2>.

Ustanovení § 41i loterního zákona určuje klíč, podle kterého se rozdělí dílčí odvod z technických herních zařízení. Částka ve výši 20% z dílčího odvodu je příjmem státního rozpočtu a částka ve výši 80% je příjmem do rozpočtů obcí. Částka, která připadne té které konkrétní obci, se stanoví pro konkrétního poplatníka v závislosti na poměru průměrného počtu povolených přístrojů a zařízení umístěných na území dané obce v jednotlivých dnech odvodového nebo zálohového období k celkovému průměrnému počtu povolených přístrojů a zařízení tomuto poplatníkovi v těchto dnech.<sup>173</sup>

Tento systém daňové povinnosti nahradil dříve používaný netransparentní systém odvodů na tzv. veřejně prospěšné účely, podle kterého provozovatelé loterií a sázkových her byli povinni každoročně odvádět zákonem stanovenou část svého výtěžku, jejíž výše závisela na výši vsazených částek.

Co se týče současného stavu v oblasti provozování IVT na území České republiky, neměla bych opomenout novelu loterního zákona č. 300/2011 Sb., která podstatně zasáhla do postavení územně samosprávných celků, konkrétně jednotlivých obcí, v rámci regulace loterií a jiných podobných her. V první radě tato novela loterního zákona definovala nové druhy loterií a jiných podobných her, které doposud nebyly zákonem upravené. Do ustanovení § 2 loterního zákona byly přidány tři druhy nových loterií a jiných podobných her, a to IVT (§ 2 písm. l)), hotovostní a turnajové karetní hry (§ 2 písm. m)) a sázkové hry provozované prostřednictvím lokálního loterního systému (§ 2 písm. n)). V této souvislosti došlo ke zpřesnění dvou definic stávajících ustanovení, a to § 2 písm. d) upravujícího okamžité loterie a § 2 písm. i) upravujícího sázkové hry v kasinu. Tato právní úprava se promítla do ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona, které tato novela modifikovala v tom směru, že obcím umožnila regulaci i jiných technických zařízení než jen VHP (včetně IVT), která byla povolována výlučně v režimu ustanovení § 50 odst. 3 loterního zákona. Obce mají od 14. 10. 2011<sup>174</sup> pravomoc regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 loterního zákona.

---

<sup>173</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 41i odst. 2.

<sup>174</sup> Toto ustanovení vstoupilo dle části čtvrté novely zákona č. 300/2011 Sb. v účinnost již dnem vyhlášení. Obce tak mohly regulovat loterie a jiné podobné hry tam uvedené ještě dříve, než se staly právoplatnou součástí loterního zákona.

Obce mohou v takovéto obecně závazné vyhlášce vymezit místa, kde mohou být tyto loterie a jiné podobné hry provozovány, nebo mohou stanovit, na kterých místech se jejich provozování zakazuje. Změnou oproti dřívější právní úpravě je možnost obcí vyslovit celoplošný zákaz provozování loterií a jiných podobných her na svém území. Obcím zůstala možnost regulovat provozní dobu těchto zařízení.<sup>175</sup>

Další změnou, kterou novela č. 300/2011 Sb. zavedla do loterního zákona a která ovlivnila postavení obcí při regulaci hazardu na jejich území, je zavedení institutu účastenství obcí v rámci prvního řízení o vydání povolení k provozování na určité adrese. Podle ustanovení § 45 odst. 3 věty první loterního zákona jsou „*obce, na jejímž území má být loterie nebo jiné podobná hra dle § 2 písm. g), i), j), l) a n) provozována, účastníkem řízení v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování této loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese*“. S ohledem na rozsáhlost problematiky účastenství se nebudu více o tomto institutu rozepisovat.

---

<sup>175</sup> Srovnej ULRICH, Václav. *Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2012. s. 62-63. Vedoucí práce doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

## **Kapitola III. - Stručně k návrhu nového zákona o provozování sázkových her**

Téma provozování loterií a jiných podobných her a hazardu vůbec je v posledních letech stále velmi aktuální a živé. Ať už novinové články nebo televizní zprávy sdělují pravidelně informace o tomto tématu, avšak je zřejmé, že tyto informace jsou poněkud jednostranné. Při bližším prozkoumání si můžeme všimnout, že informační média dávají přednost lidem a občanským sdružením, kteří bojují a brojí proti hazardu, hazardním hrám a Ministerstvu financí, které tyto hry povoluje, ať už jsou tyto informace zcela objektivní nebo ne. Naopak málokde můžeme najít informace podané ze strany Ministerstva financí či odborníků na loterie a jiné podobné hry.

Oblast regulace provozování loterií a jiných podobných her je významným tématem nejen mezi občany, ale i mezi politickými stranami. Není na politické scéně se však jedná o téma navýsost kontroverzní, a proto není zcela jednoznačná vůle k předložení návrhu nového loterního zákona k jeho schválení Parlamentu České republiky.

V této kapitole se pokusím stručně představit návrh nového loterního zákona z dílny Ministerstva financí, který byl dne 15. 8. 2012 schválen vládou České republiky, a vypíchnout podstatné změny, které tento zákon s sebou přináší.

### ***3.1 Návrh nového zákona o provozování sázkových her***

Pokud jsem zmiňovala na předchozích řádcích návrh nového loterního zákona, toto vyjádření nebylo úplně terminologicky správné. Zákon, který má nahradit stávající právní úpravu, tedy zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách,<sup>176</sup> nahrazuje pojem „loterie a jiné podobné hry“ pojmem „sázkové hry“. Pokud je v této práci zmiňován termín nový loterní zákon, je tím míněn právě zákon o provozování sázkových her.

---

<sup>176</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších zákonů.



Navrhovaná právní úprava rozšiřuje oproti stávající právní úpravě výčet základních pojmů a určuje generální povinnosti a zákonná omezení společná všem subjektům působícím na loterním trhu.

Již několikrát jsem v této práci upozorňovala na ustavení stávajícího loterního zákona, která jsou v rozporu s evropským primárním právem. A právě jeden z těchto nedostatků návrh nového loterního zákona odstraňuje tím, že rozšiřuje možnost zahraniční majetkové účasti na všechny druhy sázkových her. Na druhou stranu tento návrh ponechává nadále povinnost sídla provozovatele v České republice, která se může jevit z hlediska evropského práva jako problematičtější.<sup>177</sup> I přes tuto podmínku lze dle předkladatele považovat navrženou právní úpravu za slučitelnou s právem Evropské unie (dále jen „EU“), a to s ohledem na to, že oblast loterií a sázek není na úrovni EU harmonizována a do doby než harmonizována bude, musí členské státy dodržovat v první řadě ustanovení primárního práva. Konkrétně se jedná o ustanovení zakládajících smluv, která zaručují volný pohyb služeb a svobodu usazování. Soudní dvůr EU ve svých rozhodnutích umožnil členským státům vzhledem ke specifitě hazardních her, stanovit si vlastní systém opatření zaručujících dosažení cílů vnitrostátní politiky, pokud tato budou v souladu s ustanoveními primárního práva EU.<sup>178</sup> Jak z volného pohybu služeb, tak ze svobody usazování existují výjimky, které stanovuje článek 52 Smlouvy. Podle tohoto ustanovení lze stanovit pro cizí státní příslušníky zvláštní režim z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.<sup>179</sup> Předkladatel argumentuje tím, že Česká republika není schopna v současné době za neexistence harmonizace a neúčinnosti vzájemných kontrolních mechanismů objektivně patřičně zajistit vynutitelnost plnění povinností ze strany zahraničních subjektů, včetně efektivního mechanismu prevence a kontroly. Právě s ohledem na specifickou povahu podnikání v této oblasti by takový nedostatek efektivní kontroly byl na úkor veřejného pořádku i bezpečnosti a jistě by měl neblahý vliv i z hlediska ochrany spotřebitele tohoto druhu služeb, tedy samotného hráče.<sup>180</sup>

Návrh nového loterního zákona nově rozděluje sázkové hry do dvou základních skupin, a to na sázkové hry povolované a sázkové hry ohlašované. Oproti stávající

---

<sup>177</sup> Důvodová k návrhu zákona o provozování sázkových her, I. Obecná část. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz>.

<sup>178</sup> Srovnej Tamtéž.

<sup>179</sup> Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník C326, čl. 52.

<sup>180</sup> Důvodová k návrhu zákona o provozování sázkových her, I. Obecná část. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz>.

právní úpravě jsou všechny sázkové hry výslovně vyjmenované a všechny jsou nadále upraveny a specifikovány ve zvláštní části zákona. Co se týče povolených sázkových her, jejich stávající výčet je rozšířen o skupinu her provozovaných pomocí technických herních zařízení obsluhovaných přímo účastníkem sázkové hry a o turnaje malého rozsahu.<sup>181</sup> Právě skupina her provozovaných pomocí technických herních zařízení obsluhovaných přímo účastníkem je jakousi sběrnou kategorií a podřazuje pod sebe veškeré typy sázkových her provozovaných prostřednictvím technických herních zařízení vyskytujících se na současném i budoucím loterním trhu. Účelem zavedení této kategorie je nahrazení problematického ustanovení § 50 odst. 3 současného loterního zákona, které umožňuje extenzivní a neurčité užití správního uvážení.<sup>182</sup>

Mezi ohlašované hry nový zákon podřazuje tomboly, jejichž úhrnná výše výher přesahuje 100 000,- Kč a spotřebitelské sázkové hry, u nichž úhrnná výše výher přesahuje částku 2 000 000,- Kč za jeden kalendářní rok. Ohlašované hry spadají pod jednodušší formu správního řízení, a to pod ohlašování Specializovanému finančnímu úřadu.<sup>183</sup>

Předkládaná právní úprava nově zavádí institut herního prostoru. Výslovně se herní prostory rozlišují na herní střediska, herny, kasina a sběrná a prodejní herní místa. Tyto prostory se od sebe vzájemně liší druhem sázkových her, které v nich mohou být provozovány, a současně tzv. mírou hazardu.<sup>184</sup>

Další zásadní změnou, kterou předkládaný návrh nového loterního zákona přináší, je stanovení nové působnosti správních úřadů ve věcech sázkových her. Povolovací pravomoc bude přenesena z Ministerstva financí na Specializovaný finanční úřad, který má celostátní působnost. Specializovaný finanční úřad bude zajišťovat jednotný povolovací režim a jeho detašovaná pracoviště budou zároveň působit jako orgány správního dozoru. Odvolacím orgánem proti rozhodnutím Specializovaného finančního úřadu bude Odvolací finanční ředitelství. Celou tuto strukturu bude zastřešovat Generální finanční ředitelství. Legislativní činnost a metodické řízení budou ponechány v působnosti Ministerstva financí, což je typické pro ústřední orgány státní správy.

---

<sup>181</sup> Důvodová k návrhu zákona o provozování sázkových her, II. Zvláštní část, k § 5 a § 6. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz>.

<sup>182</sup> Srovnej tamtéž.

<sup>183</sup> Srovnej tamtéž.

<sup>184</sup> Tamtéž.

Další změnou, kterou právní úprava navrhuje, je změna ve stávajícím průběhu povolovacího řízení. Povolovací řízení nerozděluje do dvou fází. První fáze řízení spočívá v získání základního povolení, které má celostátní působnost a platnost, vydává se nejdéle na období 3 let a je nezbytnou podmínkou pro provozování konkrétního druhu sázkové hry, včetně druh technického herního zařízení, jehož prostřednictvím bude sázková hra provozována.<sup>185</sup> Cílem zavedení této části řízení je ověření způsobilosti žadatele být provozovatelem příslušné sázkové hry. Při splnění všech podmínek požadovaných zákonem, má žadatel nárok na vydání základního povolení. Druhá fáze záleží v získání povolení k umístění hry. Žadatelem může být pouze osoba s uděleným základním povolením. Platnost tohoto následného povolení nesmí přesáhnout dobu platnosti základního povolení a je omezena na konkrétní místo provozování sázkové hry.<sup>186</sup> V této druhé části řízení má Specializovaný finanční úřad povinnost přihlížet k obecně závazným vyhláškám obcí. Obce budou moci regulovat na svém území umístění a časové omezení vyjmenovaných druhů sázkových her, a to konkrétně her provozovaných prostřednictvím technického herního zařízení obsluhovaného přímo účastníkem sázkové hry, kasinových her, binga a turnajů malého rozsahu. Zároveň bude posuzováno, zda umístění konkrétní hry a technického herního zařízení je v souladu s požadavky zákona. Rovněž jako v případě základního povolení, má žadatel na vydání povolení nárok, splní-li všechny podmínky stanovené zákonem.<sup>187</sup>

Co se týče první části zákona, neměla bych opomenout zavedení institutu zodpovědného hraní. Smyslem zavedení tohoto institutu jsou negativní společenské jevy, jež jsou zpravidla spojeny s provozováním sázkových her. Jeho principy spočívají v prevenci a opatřeních učiněných ze strany provozovatele, včetně sebeomezujících opatření ze strany účastníků sázkové hry.<sup>188</sup>

V druhé části zákona, ve které jsou upraveny konkrétní druhy sázkových her, stojí určitě za zmínku změna spočívající v úpravě internetové kurzové sázky. Ačkoli současná právní úprava umožňuje provozování internetové kurzové sázky s využitím ustanovení § 50 odst. 3 současného loterního zákona, nová právní úprava výslovně vymezuje podmínky pro povolování a provozování tohoto druhu sázkové hry.

---

<sup>185</sup> Důvodová k návrhu zákona o provozování sázkových her, II. Zvláštní část, k § 18. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz>.

<sup>186</sup> Tamtéž.

<sup>187</sup> Tamtéž.

<sup>188</sup> Tamtéž.

Návrh nového loterního zákona komplexně nově řeší zpoplatnění provozovatelů sázkových her. Zákon zavádí zcela nový zvláštní druh selektivní nepřímé daně, a to daň ze sázkových her. Tato daň nahrazuje poplatky a odvody placené podle současné právní úpravy.<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Důvodová k návrhu zákona o provozování sázkových her, II. Zvláštní část, k § 78. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz>.

## Závěr

Problematika loterií a jiných podobných her je bezesporu tématem v současné době více než aktuálním. Vývoj v této oblasti je značně živelný, což dokazují nejen nálezy Ústavního soudu posilující pravomoci obcí v oblasti regulace provozování loterií a jiných podobných her, ale i četné novelizace stávajícího loterního zákona a snaha o zcela novou právní úpravu v této oblasti prezentovanou návrhem zákona o provozování sázkových her.

Jak jsem již ukázala na začátku této práce, hazardní hry patří ke společenským jevům, které jsou s lidstvem spjaty již od prvopočátku, a s ohledem na jejich současný rozvoj si dovoluji tvrdit, že zůstanou součástí lidské kultury i v budoucnu. Nejedná se o fenomén, který by zasáhl pouze Českou republiku, ale jedná se skutečně o globální jev, a jako takový ho musíme brát. Provozování loterií a jiných podobných her je zcela specifickým druhem podnikání a je s ním spojena celá řada neopomenutelných společenských rizik, mezi která patří např. nebezpečí vzniku patologického hráčství a možnost legalizace prostředků získaných z nezákonných činností.

S ohledem na snadné zpolitizování této oblasti loterií a jiných podobných her a na poněkud jednostranně zbarvený zájem médií o tuto oblast podnikání je zřejmě, že současná právní úprava trpící řadou nedostatků, ať už se jedná o institucionální roztříštěnost, nedostatky v systematicke či nedostatečnou provázanost loterního zákona s ostatními právními předpisy, je zastaralá a nenabízí žádné východisko z nastalé situace. Proto je nasnadě provést v zájmu právní jistoty celkovou revizi této oblasti. Jedná se o nelehký úkol, především kvůli protichůdným názorům a zájmům, které má nová úprava prezentovat. Nelze předpovídat, jak se proces přijetí nové právní úpravy bude nadále vyvíjet a kdy dojde svého konce.

Ve své práci jsem se snažila seznámit čtenáře s aktuální situací v oblasti právní úpravy loterií a jiných podobných her, a to jak na území České republiky, tak na půdě Evropské unie. Loterie a jiné podobné hry představují v Evropské unii oblast, jejíž regulace je doposud svěřena do rukou Soudního dvora EU, který ve svých rozhodnutích opakovaně konstatoval, že specifická povaha loterií a jiných hazardních her umožňuje jednotlivým členským státům dostatečný stupeň volnosti při stanovování potřebných opatření pro ochranu společnosti. Pokud jsou takováto opatření přijatá

v rámci národní legislativy nediskriminační, co se týče omezení volného pohybu služeb a svobody usazování, mohou být považována za slučitelná s právem Evropské unie.

Rovněž jsem se v této práci snažila poukázat na novinky, které se do české právní úpravy dostaly v rámci dvou posledních novel loterního zákona, a současný vývoj vedoucí jak k posilování pravomocí obcí ve vztahu k regulaci loterií a jiných podobných her, tak k větší transparentnosti k prokázání finančních prostředků získaných z jejich provozování. K této transparentnosti přispělo především zavedení daňové povinnosti provozovatelů loterií a jiných podobných her.

I přes veškeré výsledky, které přinesla jak rozhodovací praxe Ústavního soudu, tak novelizace loterního zákona, neodstraňuje současná právní úprava všechny problémy a nereaguje plně na vývoj na loterním trhu. Do doby, než bude přijata nová právní úprava provozování loterií a jiných podobných her, záleží pouze na Ministerstvu financí a jeho autoritě, jak se v rámci současné zákonné úpravy vypořádá s nespokojeností provozovatelů na straně jedné a obcí na straně druhé.

V současné době si nedovoluji odhadnout, jakým směrem se vývoj v oblasti provozování loterií a jiných podobných her bude nadále ubírat, avšak je nepochybné, že je potřeba přijmout novou komplexní právní úpravu, která bude zajišťovat ochranu zájmů společnosti před škodlivými riziky, která v této oblasti vznikají.

## Seznam zkratek

<b>ABGB</b>	Všeobecný občanský zákoník z roku 1811 (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch)
<b>CONI</b>	Italský národní olympijský výbor (Comitato Olimpico Nazionale Italiano)
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>IN</b>	Úhrn vsazených částek
<b>IVT</b>	Interaktivní loterní terminály
<b>LOTERNÍ ZÁKON</b>	Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
<b>NOVÝ LOTERNÍ ZÁKON</b>	Zákon o provozování sázkových her
<b>NOVÝ OBČANSKÝ ZÁKONÍK</b>	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>OBČANSKÝ ZÁKONÍK</b>	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>OUT</b>	Úhrn vyplacených výher
<b>SMLOUVA</b>	Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 26. 10.2012, Úřední věstník C326
<b>SOUDNÍ DVŮR EU</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>TECHNICKÁ HERNÍ ZAŘÍZENÍ</b>	Výherní hrací přístroje a jiná technická herní zařízení
<b>UNIRE</b>	Italský národní svaz pro šlechtění koňských plemen (L'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine)
<b>VHP</b>	Výherní hrací přístroje
<b>ZÁKON O OBCÍCH</b>	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZÁKON O SPRÁVNÍCH POPLATCÍCH</b>	Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

## Seznam použité literatury a pramenů

### Použitá literatura:

- DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006. 175 s. ISBN 80-7201-638-5.
- KNAPPOVÁ, M., ŠVESTKA, J. a DVOŘÁK, J.. *Občanské právo hmotné*. 4. aktualizované a doplněné vyd. Praha: ASPI Publishing, 2006, 612 s. ISBN 80-7357-131-5.
- KRAMÁŘ, K.; HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 181 s. ISBN 80-86898-80-6.
- MALAST, J; RAJCHL, J. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 464 s. ISBN 978-80-7380-062-8.
- ŘEHOLA, Jan. *Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her se zaměřením na loterie a jiné podobné hry provozované prostřednictvím sítě Internet*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2010. s. 116. Vedoucí práce JUDr. Radim Boháč, Ph.D.
- TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P. a kol. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 928 s. ISBN 80-7179-430-9.
- ULRICH, Václav. *Postavení územní samosprávy při regulaci provozu loterií a jiných podobných her*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2012. s. 89. Vedoucí práce doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
- WINTER, F.; KŮTA, P. Spotřebitelské soutěže a loterie. *EPRAVO.CZ* [online]. 11. 04. 2003 [cit. 2010-02-20]. ISSN 1213-189X. Dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/spotrebitelske-souteze-a-loterie-21587.html>.



## **Použité právní předpisy:**

### **A) České**

- Všeobecný občanský zákoník (ABGB), vyhlášený císařským patentem z 1. 6. 1811 č. 946 Sb. z. s., do našeho právního řádu recipován recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n.
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 37/1973 Sb., o veřejných sbírkách a o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Návrh zákona o provozování sázkových her. Dostupný na: <http://eklep.vlada.cz>.
- OZV města Chrastava č. 5/2009 ze dne 19. 10. 2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály.
- OZV města Františkovy Lázně č. 1/2010 ze dne 24. 2. 2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu

## **B) Evropské**

- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, ze dne 26. 10. 2012, Úřední věstník č. 2012/C326/01
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, ze dne 26. 10. 2012, Úřední věstník č. 2012/C326/01

## **Judikatura:**

- C-275/92 Schindler [1994], ECR I-01039.
- C-124/97 Läärä [1999], ECR I-0606.
- C-67/98 Zenatti [1999], ECR I-7289.
- C-243/01 Gambelli [2003], ECR I-13031.
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, zveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 202/2011 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10, zveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 293/2011 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 22/11, zveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 328/2011 Sb.

## **Ostatní zdroje:**

- Důvodová zpráva k zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. ASPI.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb., změna zákona o loteriích a jiných podobných hrách. ASPI.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o provozování sázkových her. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz>.

- Generální finanční ředitelství, Základní informační materiál k části šesté zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění, upravující odvody z loterií a jiných podobných her. Dostupný na: <http://cfs.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cfs/xsl/15383.html?year=0%20%93#book2>.
- Michajlova, A. P. Historie hazardu [online] 28. 12. 2009. Dostupné na: <http://www.dvorek.eu/clanek/23585>.
- Přehled výsledků z provozování loterií a jiných podobných her za roky 2007 - 2011, [online], [cit. 2012-12-01]. Dostupné na: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/loterie\\_statistika\\_71280.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/loterie_statistika_71280.html)
- Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 10/2011 ze dne 26. 9. 2011. Dostupné na: [www.mvcr.cz/odk2/soubor/10-2011-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/10-2011-pdf.aspx).
- Úplné znění, Provozovatelé loterií a her e jejich nová povinnost daňového odvodu. Dostupné na: <http://www.uplnezneni.cz/clanky/provozovatele-loterii-a-her-a-jejich-nova-povinnost-danoveho-odvodu/>

#### **Internetové zdroje:**

- [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz)
- <http://cfs.mfcr.cz>
- [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)

## **Abstrakt**

### **Právní úprava loterií a jiných podobných her**

Tato práce pojednává o právní úpravě loterií a jiných podobných her, ale nejenom z pohledu českého právního řádu, ale i z pohledu evropského práva. Hlavním cílem této práce je podat přehledný rozbor ustanovení zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, relevantních pro tuto práci, neboť se jedná o jediný český platný právní předpis obsahující výlučně úpravu sázky a hry.

Práce je rozdělena do tří kapitol. První kapitola je věnována právní úpravě loterií a jiných podobných her, jak v českém právním řádu, tak v evropském právu. Kapitola začíná krátkým exkurzem do historie hazardních her, který je podle mého názoru potřebný pro pochopení postojů jednotlivých států k právní úpravě tohoto odvětví. Po tomto exkurzu do historie je další část kapitoly věnována rozboru platné české právní úpravy v oblasti loterií a jiných podobných her. Nejdříve jsou rozebrána relevantní ustanovení soukromého práva, konkrétně zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších rozhodnutí, neboť sázky a hry jsou ve své podstatě vztahy soukromoprávními. Poté je v této kapitole pozornost zaměřena na veřejnoprávní úpravu, reprezentovanou zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Jsou zde vyloženy základní pojmy a důležitá ustanovení. Poslední část této kapitoly je zaměřena na rozbor některých ustanovení primárního práva Evropské unie upravujících volný pohyb zboží, služeb a kapitálu v rámci Evropské unie za současného přehledu rozhodnutí Soudního dvora EU týkajících se provozování loterií a jiných podobných her.

Druhá kapitola je věnována podrobněji konkrétnímu druhu loterií a jiných podobných her, a to interaktivním videoloterním terminálům. Pozornost je zaměřena, jak na právní úpravu těchto technických zařízení, tak na určení rozdílů a společných vlastností interaktivních videoloterních terminálů a výherních hracích přístrojů. K tomuto určení je do kapitoly zařazen stručný přehled a rozbor nálezů Ústavního soudu České republiky. Co se týče právní úpravy technických herních zařízení, větší prostor je věnován daňové povinnosti provozovatelů a rostoucí pravomoci obcí v oblasti regulace provozování loterií a jiných podobných her.

Poslední, třetí kapitola, je věnována připravované právní úpravě. Největší část této kapitoly je věnována návrhu nového zákona o provozování sázkových her pocházejícího z dílny Ministerstva financí České republiky, který by měl nahradit starý zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách a rozboru ustanovení, která přinášejí změny oproti stávající platné právní úpravě.

## **Abstract**

### **Legal regulation of lotteries and other similar games**

The thesis deals with legal regulation of lotteries and other similar games not limited in the legal system of Czech Republic, but also from the perspective of European law. The main objective of this work is to analyze the legal provisions of the Act No. 202/1990 Coll., on the Lotteries and other similar games. It is a valid law, the basis adjustments operation of lotteries and other similar games in our country.

The thesis is divided into the three chapters. The first chapter is subdivided into two major parts. The first part deals with the legal regulation of the lotteries and other similar games in the Czech legal order and the second part is focused on the legislation of this part of industry in the European legal order. The first part begins with a brief overview into the history of the gambling. Consequently I analyze the private law regulation with a focus on key provisions of the Act No. 40/1964 Coll., Civil Code. The largest part of the first chapter is devoted to analysis of the public law regulation of the games of chance in the relevant provisions of the Act No. 202/1990 Coll., on the Lotteries and other similar games. These are the provisions that define special properties of gambling and the specific conditions for gambling operators. Second part is focused on the provisions of European law that are relevant to gambling and also on the analysis of case law of the Court of Justice of the European Union, which sets requirements that must national legislation regulating gambling meet in order to be regarded compatible with the European law.

The second chapter is dedicated to one of the types of lotteries and other similar games, specifically interactive video lottery terminals. There are also decisions by the Constitutional Court of the Czech Republic that demonstrated a difference between interactive the video lottery terminals and the older slot machine winning as well as their common properties.

The third chapter aimed to the preparation of regulation of the lotteries and other similar games. Largely, the whole chapter deals with a proposal of the new Czech gambling act originating from the workshop of the Ministry of Finance and the analysis of some of its provisions. I mentioned, especially those provisions, which represent substantial changes in the Czech legislation.

**Klíčová slova - Keywords**

Hazardní hry - Gambling

Loterie a jiné podobné hry - Games of chance

Zákon o loteriích a jiných podobných hrách - Act on Lotteries and other similar games

Technická herní zařízení - slot machines