

5 OPRÁVNĚNÍ K PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER

Hazardní hry mohou být provozovány pouze na základě oprávnění vydaného dle loterního zákona, resp. nově dle herního zákona. Obecně se rozlišují různé režimy vzniku podnikatelského oprávnění. Uplatňují se režim volný, ohlašovací, registrační, povolovací, koncesní.⁴¹⁴ Zatímco podle loterního zákona pro oblast hazardních her nacházely uplatnění režimy ohlašovací, povolovací a koncesní,⁴¹⁵ nový herní zákon volí jako základní režim povolovací a k tomu doplňkově pro některé druhy her režim volný a ohlašovací. Z hlediska nutnosti státní aprobace provozování a z hlediska míry uplatnění správního uvážení při vydání správního aktu přináší herní zákon ve srovnání se svým předchůdcem poměrně významné uvolnění.

Pro většinu druhů her je zapotřebí povolení vydaného příslušným orgánem veřejné správy v podobě správního rozhodnutí neboli z hlediska členění forem činnosti veřejné správy tzv. správního aktu. Pojem správní akt vymezuje J. Staša jako „jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob“. Jde tedy o autoritativní výrok v rámci vrchnostenské správy, který směřuje vůči nepodřízeným subjektům.⁴¹⁶ Pro právní předpisy je bohužel příznačná nejednotnost terminologie týkající se správních aktů. Jisté tendence k terminologickému sjednocování však existují, zejména u aktů, jejichž obsahem je oprávnění. J. Staša poukazuje, že v našich podmínkách se tradičně rozlišovaly souhlas, povolení a koncese. Pro souhlas je typické, že příslušný vykonavatel veřejné správy může souhlas vydat nebo jeho vydání odepřít, nemůže však stanovit žádné meze (podmínky) výkonu oprávnění. Na vydání souhlasu je při splnění stanovených podmínek právní nárok. Povolením se povoluje činnost, která je vázána na určité hmotněprávní předpoklady. Jestliže osoba, která o povolení žádá, tyto předpoklady splňuje, nelze vydání aktu odepřít. Na jeho vydání má adresát právní nárok. Rozdíl mezi povolením a souhlasem podle J. Staši spočívá v tom, že v povolení mohou být stanoveny meze povolované činnosti, zatímco u souhlasu nikoliv. Třetím specifickým typem je dle citovaného autora koncese, na jejíž vydání již není právní nárok. Pokud nějaké oprávnění vzniká na základě koncese, je věcí správního uvážení vykonavatele

⁴¹⁴ STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2001, s. 15.

⁴¹⁵ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 38.

⁴¹⁶ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 133.

veřejné správy, zda je přizná, či nikoli. Prakticky může být obtížné odlišení koncese a povolení tam, kde je v některém hmotněprávním předpokladu povolení užít neurčitý právní pojem.⁴¹⁷

Správní akty opravňující k provozování loterií a jiných podobných her naplňují výše uvedenou charakteristiku správních aktů v obecné rovině. Jsou jimi zakládána určitá práva adresáta aktu. Pokud však adresát bude oprávnění využívat, vznikají mu tím současně i některé povinnosti, a proto povolení v tomto ohledu i zavazuje. Přesto lze konstatovat, že jde o správní akt vydaný k dobru adresáta, protože ten o jeho vydání žádal a usiloval. Zároveň jde o správní akt pozitivní, protože mění právní pozici adresáta. Opačným případem, tedy správním aktem negativním, by bylo rozhodnutí, kterým se žádost o udělení oprávnění zamítá.

Současně se dle loterního zákona vyskytovaly druhy her, kdy nárok na vydání povolení žadateli ani po splnění zákonných podmínek nevznikl. Tato kategorie zahrnovala všechny hry, které nebyly upraveny v loterním zákoně v části první až čtvrté. Takové hry mohlo povolit jen Ministerstvo financí a současně muselo v povolení podrobně stanovit všechny podmínky provozování. Z hlediska teorie správního práva se tento správní akt nazývá koncese. Nicméně loterní zákon používal pojem povolení jak pro nárokové, tak i nenárokové hry. T. Dvořák navrhoval, že namísto povolení k provozování hry by bylo obecně vhodnější užívat pojmu licence.⁴¹⁸

Otázka právního nároku na získání oprávnění k provozování her podle loterního zákona nebyla nahlížena vždy jednoznačně. T. Dvořák hodnotil existující právní úpravu v roce 2003 tak, že na získání povolení k provozování loterií není ani při splnění veškerých podmínek právní nárok.⁴¹⁹ Byť výslovně zmiňuje jen loterie, z kontextu vyplývá jednoznačně, že má na mysli všechny druhy her. Autoři učebnice herního práva⁴²⁰ v roce 2006 poukazovali, že nárok na získání oprávnění je třeba posuzovat ve vztahu k jednotlivým druhům her. Celkově převládal režim povolovací, který se uplatňoval u her podle § 2 písm. a), b), c), d) e), h) a i) loterního zákona. U těchto her měl žadatel, který splnil zákonem stanovené předpoklady, na vydání povolení právní nárok, neboť to vyplývalo z dikce úvodních slov v § 4 odst. 2 loterního zákona „povolení se vydá“. Naproti tomu koncesní režim se uplatňoval u her povolovaných podle § 50 odst. 3 loterního zákona, což vyplývá ze zákonné dikce „ministerstvo může povolovat i ... hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny...“ Podle

⁴¹⁷ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 141.

⁴¹⁸ Viz DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 23.

⁴¹⁹ DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. Praha: Linde, 2003, s. 44. Ve druhém vydání citovaného komentáře u téhož ustanovení zákona naopak zaznívá, že na získání povolení „podle všeho je právní nárok“. Poukazováno je na rozdíly v dikci § 4 odst. 2 na straně jedné a § 50 odst. 3 loterního zákona na straně druhé. I ve druhém vydání ve vztahu k výherním hracím přístrojům ovšem přetrvalo konstatování, že „ani obec ovšem nemá právní nárok na vydání povolení“. Viz DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 61.

⁴²⁰ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 50 a 51.

§ 50 odst. 3 byly povolovány jak hry zákonem pojmenované a výslovně neupravené, tak hry zákonem nepojmenované.⁴²¹ Koncesní režim se pak uplatňoval též pro rozhodování o oprávnění provozovat dostihové sázky podle § 2 písm. k) loterního zákona, což byl druh hry pojmenovaný i upravený. Podle § 4 odst. 9 loterního zákona je totiž mohla provozovat „státem pověřená“ akciová společnost (do 31. 12. 2011 státem pověřená organizace). Z výrazu pověřená nelze dovodit právní nárok.

S příslušnými ustanoveními si nevěděla vždy rady ani praxe. Ministerstvo financí také svého času v metodické příručce nesprávně uvádělo, že na získání povolení k provozování výherních hracích přístrojů není právní nárok.⁴²²

K nepřehlednosti výrazně přispívala skutečnost, že právní nárok podle § 4 odst. 2 loterního zákona formálně existoval, ale byl citelně oslaben množstvím neurčitých právních pojmů, které byly v tomto ustanovení obsaženy ve formulaci hmotněprávních předpokladů („jestliže provozování... her nenarušuje veřejný pořádek, je zaručeno jejich řádné provozování...“). Povolující správní orgán v rámci procesu zjišťování skutkového stavu je povinen neurčité právní pojmy interpretovat a určit, zda stanovené podmínky byly splněny, či nikoliv.⁴²³

Nový zákon již staví výlučně na konstrukci právního nároku, ovšem opět relativizovaného neurčitými právními pojmy. Ministerstvo financí prostřednictvím svých zástupců v sektoru hazardních her dlouhodoběji deklarovalo záměr zbavit se prostoru pro správní uvážení. Na jedné straně se nelze této snaze příliš divit. Regulator v takto citlivé oblasti, pokud by skutečně své diskreční pravomoci využíval, se staví do permanentního podezření z manipulace. Je proto z určitého úhlu pohledu šlechetné, že se orgán veřejné moci raději dobrovolně zbaví silné pravomoci v zájmu transparentnosti svého rozhodování. Z jiného úhlu pohledu se však pro oblast hazardních her jeví jako poměrně neobvyklé, že je konstituován právní nárok na provozování všech druhů her, pokud žadatel splní zákonem stanovené předpoklady. Dochází ke zvýšení právní jistoty potenciálních žadatelů. V oblasti hazardních her to však znamená, že právní řád České republiky již neumožňuje Ministerstvu financí přihlížet například k situaci na trhu, k množství subjektů, k množství nabídky hazardních her a její struktuře, k důsledkům hazardních her na obyvatelstvo. Při vstupu většího počtu subjektů tak bude objem nabídky her určován především vzájemným působením konkurence. V branži hazardních her v různých státech světa není považováno za optimální, pokud vedle sebe působí příliš velký počet subjektů, které si konkurují. Snižuje celkovou stabilitu a prosperitu, včetně státních příjmů, pokud jsou provozovatelé nuceni vynakládat nadměrné prostředky na soutěžení.

⁴²¹ Již přiznané oprávnění k provozování nenárokového druhu hry však mohlo modifikovat otázku právního nároku při rozhodování o změně takového povolení. Například z vydaného povolení provozovat centrální loterní systém bylo možno vyvozovat nárok na rozšiřování počtu koncových herních zařízení, alespoň do určité míry.

⁴²² Srov. Metodickou příručku Ministerstva financí k povolovacímu procesu, kontrole provozu a k vyúčtování provozu výherních hracích přístrojů ze dne 1. 7. 2009, s. 27. Dostupné z: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/METODIKA_VHP-2.verze_\(DEF\)-160609.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/METODIKA_VHP-2.verze_(DEF)-160609.doc) [cit. 27. 7. 2009]. Uvedený odkaz již není v současné době funkční.

⁴²³ Viz KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 51.

Založení zákonného nároku na provozování všech druhů her může mít i další praktické důsledky, které se mohou projevat v rozsahu soudního přezkumu zamítavých správních rozhodnutí a též v oblasti náhrady škody za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu.

Získání povolení k provozování loterií a jiných podobných her stále předpokládá splnění řady hmotněprávních podmínek. Nezanedbatelná část z nich se týká přímo osoby provozovatele, resp. žadatele, tedy subjektu, který má záměr podnikatelsky uskutečňovat hazardní hry. Množství podmínek vyplývá z celkové koncepce právní úpravy hazardních her v České republice, která odráží rezervovaný přístup státu k hazardním hrám.⁴²⁴ Do 31. 12. 2016 v České republice, stejně jako v řadě jiných států, dokonce platil obecný zákaz provozování hazardních her, z něhož bylo možné v jednotlivých případech učinit výjimky.⁴²⁵

5.1 Osoba provozovatele

Do 31. 12. 2016 stanovil loterní zákon nejen, že povolení k provozování loterií a jiných podobných her může být vydáno pouze právnické osobě, která má sídlo na území České republiky, ale dokonce, že povolení nelze vydat ani tuzemské právnické osobě se zahraniční majetkovou účastí, či dokonce právnické osobě, ve které má tato společnost majetkovou účast.⁴²⁶ Jedinou výjimkou byly sázkové hry v kasinu.⁴²⁷ Tyto podmínky, diskriminační z hlediska požadavků práva Evropské unie, byly v novém herním zákoně opuštěny. Požadavky na osobu provozovatele se postupně zpříšňovaly již novelizacemi loterního zákona. Například původně mohla výherní hrací přístroje provozovat kterákoliv právnická osoba, zákon nepředepisoval ani právní formu, natož vyšší základního kapitálu. Od 1. 1. 2011 pak začal platit požadavek formy akciové společnosti s akciemi na jméno a základním kapitálem třicet milionů Kč. Právě právní forma akciové společnosti se všemi akciemi na jméno, s minimálním základním kapitálem v desítkách milionů Kč (podle jednotlivých druhů hry) byla typickým požadavkem.

Nový herní zákon trochu přeskupuje požadavky ve vztahu k jednotlivým druhům hazardních her. Žádná specifika již nově nemají provozovatelé některých technických her, binga či dostihů (což částečně plyne i z modifikované typologie hazardních her). Určité odchylky jsou naopak nově stanoveny pro provozovatele

⁴²⁴ Viz BALAŠ, V. Diskuse nad novelou českého loterijního zákona. *Právník*, 1999, č. 3, s. 233. Dále srov. EADINGTON, W. In EADINGTON, W. R., CORNELIUS, J. A. (eds.). *Gambling: Public Policies and the Social Sciences*. Reno: University of Nevada, 1997, s. 5.

⁴²⁵ Není však správné tvrzení, že takovýto zákaz mají všechny státy v Evropě, jak uvádí B. Polders. Viz POLDERS, B. *Gambling in Europe: Unity in Diversity*. In EADINGTON, W. R., CORNELIUS, J. A. (eds.). *Gambling: Public Policies and the Social Sciences*. Reno: University of Nevada, 1997, s. 88.

⁴²⁶ Majetkovou účast zahraničních osob a zahraniční osoby vymezoval původně obchodní zákoník v § 21 a § 24 ve znění účinném do 31. 12. 2013.

⁴²⁷ V kasinech však standardně byla provozována i technická zařízení, na něž se uvedená výjimka nevztahovala.

tombol a malých karetních turnajů. Jinak je patrné, že nová právní úprava nesvazuje tolik formálními požadavky, ale namísto toho volnějším obecnějším vymezením dosahuje požadovaných cílů. Připouští tak větší variabilitu než loterní zákon.

Podle § 6 herního zákona provozovatelem hazardní hry, s výjimkou turnaje malého rozsahu, může být pouze Česká republika, nebo právnická osoba, která má

- sídlo v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru;
- organizační strukturu s řádným, průhledným a uceleným vymezením působnosti a rozhodovacích pravomocí;
- zřízenou dozorčí radu, správní radu nebo jiný obdobný kontrolní orgán;
- vlastní zdroje v minimální výši 2 mil. eur;
- průhledný a nezávadný původ zdrojů;
- průhlednou vlastnickou strukturu, ze které je zřejmé, kdo je jejím skutečným majitelem; a
- věcné, personální a organizační předpoklady potřebné pro výkon činnosti v rozsahu, v jakém hodlá provozovat hazardní hry.

Nový zákon zachovává možné angažmá České republiky jako provozovatele. Předchozí loterní zákon uváděl rovněž jako možného provozovatele stát. Před 1. 1. 2012 pak v závorce ještě následoval text „ministerstvo nebo jím pověřená státní organizace“. Důvodová zpráva k návrhu herního zákona vysvětluje, že Česká republika bude tuto činnost vykonávat prostřednictvím veřejnoprávních korporací či jiných právnických osob zřízených zákonem. Toto vyjádření si však protřečí, protože pokud zákon stanoví, že provozovatelem je Česká republika, nemohou to pak být jen z tohoto titulu nakonec jiné právnické osoby. Většina států neusiluje o to, aby se samy staly provozovatelem hazardní hry, neboť se dostávají do určitého konfliktu. Přejímají pak morální odpovědnost za negativní společenské důsledky provozování hazardních her. Pro stát je obtížné udržovat s veškerou vážností stav, kdy na jedné prosazuje restriktivní politiku podnikání v tomto odvětví s patřičným zdůvodněním a na straně druhé se zákonem postaví do privilegované pozice provozovatele. Analogicky lze poukázat, že nový herní zákon nepřevzal původní ustanovení o obci jako provozovateli [§ 18 odst. 1 písm. b) loterního zákona].⁴²⁸

Tento stav naráží i na praktické potíže. Podle § 8 odst. 2 písm. b) herního zákona se zakazuje provozovat hazardní hru, ke které nebylo uděleno povolení, nebo která nebyla řádně ohlášena podle tohoto zákona. Zákon přitom neobsahuje žádnou speciální úpravu pravidel pro provozování státem. Herní zákon tedy neumožňuje, aby stát mohl provozovat hazardní hru bez povolení vydaného příslušným orgánem ve správním řízení. Je otázkou, kdo by pak za stát vůbec jednal. Těžko by to mohlo být Ministerstvo financí, které je samo příslušným orgánem k vydání povolení. Z hlediska zákona

⁴²⁸ Ve státech, kde provozování hry zůstává v rukou státu, se stejně často ukazuje, že se stát bez pomoci soukromých provozovatelů neobejde. Viz DENSE, J. State Lotteries and Public Policy: An Academic Appraisal. In EADINGTON, W. R., CORNELIUS, J. A. (eds.). *Gambling: Public Policies and the Social Sciences*. Reno: University of Nevada, 1997, s. 596.

č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů by bylo značně problematické, aby na straně správního orgánu i na straně žadatele stálo Ministerstvo financí. Správní řízení vyžaduje podle správního řádu existenci subjektů správního řízení, tedy rozhodujícího správního orgánu a účastníka řízení. Je nemyslitelné, že by proti vlastnímu rozhodnutí mohlo ministerstvo podávat samo k sobě odvolání, samo vůči sobě vykonávat dozor apod. Tyto otázky míří k problematice systémové podjatosti.

Pokud jde o požadavky stanovené herním zákonem pro jiné provozovatele, z velké části odpovídají dosavadnímu standardu, změny potom souvisejí s dlouho avizovaným otevřením domácího trhu zahraničním provozovatelům. Provozovatelem se nyní může stát právnická osoba, která má sídlo v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Naštěstí nedošel naplnění nápad, který ve starších úvahách o podobě nové právní úpravy také probleskl, a to zpřístupnit zdejší trh všem zahraničním právníkům osobám i nad rámec Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru. Svobodě usazování a volnému pohybu služeb se věnuje jiná část této publikace.

Zákon již nepožaduje konkrétní právní formu právnické osoby. Namísto toho vyžaduje organizační strukturu s řádným, průhledným a uceleným vymezením působnosti a rozhodovacích pravomocí. Důvodová zpráva k návrhu herního zákona uvádí, že hlavním znakem požadavku transparentnosti je oddělení struktury vlastníků od managementu.⁴²⁹ Takový požadavek ze zákona ve skutečnosti neplyne. Naopak výslovně je vyjádřen požadavek průhledné vlastnické struktury, ze které je zřejmé, kdo je jejím skutečným majitelem. Pokud by zákon skutečně zabezpečoval oddělení, nebyl by požadavek identifikace skutečného majitele tak naléhavý. Zákon však dále s osobou skutečného majitele propojuje další požadavky, jako je bezúhonnost a bezdlužnost. Pojem skutečný majitel je vymezen odkazem na zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 4 odst. 4 tohoto zákona se skutečným majitelem rozumí fyzická osoba, která má fakticky nebo právně možnost vykonávat přímo nebo nepřímou rozhodující vliv v právnické osobě. Má se za to, že při splnění obecných podmínek podle předchozí věty je skutečným majitelem u obchodní korporace fyzická osoba, která:

- sama nebo společně s osobami jednajícími s ní ve shodě disponuje více než 25 % hlasovacích práv této obchodní korporace nebo má podíl na základním kapitálu větší než 25 %;
- sama nebo společně s osobami jednajícími s ní ve shodě ovládá osobu uvedenou v předchozím bodě;
- má být příjemcem alespoň 25 % zisku této obchodní korporace; nebo
- je členem statutárního orgánu, zástupcem právnické osoby v tomto orgánu anebo v postavení obdobném postavení člena statutárního orgánu, není-li skutečný majitel nebo nelze-li jej určit podle předchozích tří bodů.

⁴²⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., zvláštní část, k § 6. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013–2017. Dostupné z: www.psp.cz.

Herní zákon dále staví požadavek na existenci kontrolního orgánu, tj. dozorčí rady, správní rady nebo jiného obdobného kontrolního orgánu. Členové takového orgánu samostatně odpovídají za nepříznivé důsledky svých rozhodnutí, která jsou povinni přijímat s náležitou odbornou péčí. Jak plyne z důvodové zprávy, „je členství v daném kontrolním orgánu většinou neslučitelné s funkcí člena představenstva, likvidátora, nuceného správce, vedoucího odštěpného závodu, prokuristy a všech dalších osob oprávněných podle zákona nebo zápisu v obchodním rejstříku jednat jménem dané právnické osoby“. Oproti tomu se jeví jako mírně idealizovaná představa vyjádřená též v důvodové zprávě, že „existence kontrolního orgánu zajišťuje nejvyšší možnou míru dozoru a kontroly uvnitř společnosti“.⁴³⁰

Významným, ale náročným pro případné zájemce o vstup do odvětví je požadavek na vlastní zdroje v minimální výši 2 mil. eur a současně průhledný a nezávadný původ těchto zdrojů. Tento požadavek nahrazuje obdobné pravidlo v loterním zákoně požadující minimální základní kapitál akciové společnosti. Pro provozování většiny druhů her byl minimální základní kapitál určen částkou 100 mil. Kč. Z tohoto pohledu je finanční limit stanovený herním zákonem nižší a zvolená kategorie vlastních zdrojů naopak širší než základní kapitál. Důvodová zpráva k požadavku vlastních zdrojů uvádí, že „stanovení minimální výše vlastních zdrojů má tak vést k selekci subjektů, jež ve spojení s ostatními kladenými podmínkami budou splňovat požadavky stability na trhu“. Podobně argumentuje stabilitou provozovatelů a jejich schopností dostát svým zákonným povinnostem. V okamžiku, kdy ve srovnání s předcházejícím loterním zákonem dochází k reálnému snižování požadavků, se však takové zdůvodnění může jevit jako mírně zmatečné. I nově nastavené požadavky však nepochybně budou nadále znamenat, že podnikání v oblasti hazardních her není pro každého, nýbrž jen pro ekonomicky silné subjekty.

V neposlední řadě je zákonnou podmínkou naplnění věcných, personálních a organizačních předpokladů potřebných pro výkon činnosti v rozsahu, v jakém žadatel hodlá provozovat hazardní hry. Tato formulace je tvořena řadou neurčitých právních pojmů a bude v první řadě na aplikujícím správním orgánu, případně na soudech ve správním soudnictví, jak budou tyto pojmy interpretovány. Uvedený požadavek míří na přiměřenou technickou vyspělost provozovatele a kvalifikovanost jeho personálního aparátu. Tradice a zkušenost v odvětví bude představovat kladnou hodnotu při posuzování naplnění těchto pojmů.

V rámci procesní úpravy povolovacího řízení v části páté herního zákona jsou upraveny další tři požadavky na osobu provozovatele, jde o bezúhonnost, bezdlužnost a složení kauce (§ 89 až 92 herního zákona). Všechny z těchto požadavků by mohly být systémově upraveny společně s již výše zmíněnými požadavky v obecných ustanoveních v části první herního zákona, neboť i tyto další mají stejný charakter a představují hmotněprávní předpoklady pro získání povolení a udržení jeho platnosti. Zatímco bezúhonnost a bezdlužnost jsou podmínky

⁴³⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2016 Sb., zvláštní část, k § 6. Sněmovní tisk č. 578/0 ve volebním období 2013–2017. Dostupné z: www.psp.cz.

přímo související s vlastní osobou žadatele, kauce je opatřením jdoucím nad tento rámec, má však obdobnou povahu jako naplnění věcných, personálních a organizačních předpokladů.

5.1.1 Posuzování bezúhonnosti

Žadatel o povolení musí povolujícímu orgánu předložit doklad o bezúhonnosti sebe sama, členů statutárního a kontrolního orgánu a je-li tímto členem právnická osoba, též doklad o bezúhonnosti fyzické osoby, která ji v tomto orgánu zastupuje. Podmínka bezúhonnosti váže i skutečné vlastníky. Zákon pozitivně nedefinuje pojem bezúhonnosti.⁴³¹ Jak bývá v našich právních předpisech obvyklé, pouze jej vymezuje negativně, tzn. stanoví, kdo se za bezúhonnou osobu nepovažuje. Za bezúhonnou se pro účely herního zákona nepovažuje osoba, která „byla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin, nebo pro trestný čin hospodářský nebo pro trestný čin proti majetku, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena“ (§ 92 odst. 2 herního zákona). Jde o výrazné zpřísnění ve srovnání s předchozí právní úpravou. Podle loterního zákona totiž platilo, že bezúhonnou není ta fyzická osoba, která byla „pravomocně odsouzena k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání nejméně 1 roku pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo pro trestný čin, jehož skutková podstata souvisí s provozováním loterií a jiných podobných her“. V jednotlivých znacích se zákonná úprava proměnila, v případě úmyslných trestných činů zpřísnila, v případě nedbalostních trestných činů zpřesnila.

Bezúhonnost je nově „ruinována“ jakýmkoliv úmyslným trestným činem, nikoliv jen nepodmíněným trestem odnětí svobody v trvání delším než jeden rok. Bezúhonnost je také vyloučena pravomocným odsouzením pro hospodářský trestný čin nebo trestný čin proti majetku. Zde forma zavinění sice nehraje roli, s ohledem na to, že všechny úmyslné trestné činy jsou již konzumovány v první podmínce, vyvstává zde větší význam nedbalostních trestných činů. Výslovná limitace jen na určité skupiny trestných činů zvyšuje právní jistotu žadatelů. V minulosti zůstával velký prostor pro výklad správního orgánu, když musel posoudit u spáchaného trestného činu souvislost skutkové podstaty s předmětem podnikání (popř. do 31. 12. 2011 existenci obavy).⁴³² Trestnými činy, jejichž skutková podstata souvisí s předmětem podnikání, lze rozumět především trestné činy neoprávněného provozování hazardní hry podle § 252 tr. zákoníku, provozování nepoctivých her a sázek podle § 213 tr. zákoníku a ohrožování výchovy dítěte podle § 201 odst. 2 tr. zákoníku.⁴³³ Zatímco první dva trestné činy spadají

⁴³¹ K pojmu bezúhonnost blíže viz SUCHÁNEK, R. In VANDUCHOVÁ, M., GRIVNA, T. (eds.). *Pocita Otovi Novotnému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2008, s. 324 a násl.

⁴³² Do 31. 12. 2011 byl nedostatek bezúhonnosti formulován v loterním zákoně odlišně takto: „Bezúhonný není ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin, jehož skutková podstata souvisí s předmětem podnikání, nebo pro jiný úmyslný trestný čin, jestliže vzhledem k povaze podnikání a osobě podnikatele existuje obava, že se dopustí stejného nebo podobného činu při provozování loterií a jiných podobných her.“ (Srov. § 4a odst. 2 loterního zákona.)

⁴³³ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.