

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Regulace sázení v EU: Přestane sázka na koníčky přes anglického brokera být zároveň i sázkou do loterie?

Na poli právní úpravy sázkových her v Evropské unii se možná konečně blýská na časy. Nejednotná pravidla regulace provozovatelů loterií a sázek v členských státech, judikatura Soudního dvora Evropské unie („Soudní dvůr, Soud“) relativně vstřícná k regulatorním pravomocím členských států, a naopak striktně liberální postoj Evropské komise („Komise“) by v dohledné době mohly vyústit v řešení problému poskytování těchto služeb on-line jednoho z případů, kdy právní úprava v evropském kontextu klopýtá za technologickým rozvojem a společenskými trendy.



Situace

Dvacet členských států umožňuje internetové sázení, sedm je zakazuje. Některé státy výslovně povolují online služby, jiné je umožňují „pasivně,“ tím, že na ně aplikují starší legislativu přijatou k regulaci konvenčního hazardu. Z dvaceti členských států, které umožňují internetové hry a sázky, ve třinácti existuje liberalizovaný trh, v šesti působí státem vlastněné monopoly a jeden udělil licenci soukromému monopolu. Jak se na tyto aktivity dívá právo EU?

V prosinci roku 2006 došlo po „litém“ boji k přijetí horizontální směrnice o přeshraničním poskytování služeb v EU („směrnice o službách“).[1] Směrnice, která měla odstranit bariéry bránící naplnění jedné ze základních svobod EU zakotvené v nynějším článku 56 SFEU,[2] a umožnit tak podnikatelům bezproblémové přeshraniční podnikání, ale tohoto cíle dosáhla jen částečně. Spolu s jinými oblastmi padly hazardní hry včetně loterií a sázkových her za oběť kompromisu s Evropským parlamentem a byly v průběhu vyjednávání vyňaty z oblasti její působnosti. Vynětí bylo politicky zdůvodněno zvláštní povahou těchto činností, vzhledem k níž je nutné, aby zde členské státy mohly provádět vlastní politiky dotýkající se veřejného pořádku a ochrany spotřebitele.

Problém ovšem spočívá v tom, že každý členský stát nutně vnímá rozdílně vztah mezi právem na vlastní pravidla zdůvodněná národními specifiky v chápání pojmu veřejného pořádku a povinností zajistit stejné zacházení všem aktérům na volném trhu poskytování služeb. Do toho ještě vstupuje technologická jednoduchost nabízení služeb hazardu na dálku, zejména telefonicky a prostřednictvím internetu.[3] To vše přispívá k udržování nepřehledného právního prostředí neschopného poskytnout

podnikateli, a konečně i spotřebiteli, právní jistotu v tom, co je povoleno a co je za hranicí zákona. Vystává tedy otázka, za jakých podmínek lze poskytovat služby hazardu (zejména on-line) z jednoho státu EU do druhého.

Judikatura Soudního dvora

V reakci na výše popsanou regulatorní dršťkovou polévku, nebo možná záleží na úhlu pohledu v rámci jejího ochucování, vydal Soud v poslední době několik rozhodnutí a Komise zahájila několik řízení pro porušení smlouvy s ústředním tématem oprávněnosti z pohledu práva EU národních předpisů regulujících hazardní hry. Některá z posledních rozhodnutí budou dále stručně zmíněna a porovnána.

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd. (C-258/08 z 3. června 2010)

Nizozemí výrazně omezuje možnost provozování hazardních her na svém území. Například pro každou z povolených hazardních her uděluje pouze jediné správní povolení a neumožňuje nabízet hazardní hry po internetu. Britská společnost Ladbrokes nabízela možnost účastnit se sázení prostřednictvím internetu a telefonu, a to aniž by na nizozemském území fyzicky vykonávala činnost. Nizozemský monopolní poskytovatel loterií a sportovních sázkových her De Lotto se dožadoval, aby Ladbrokes bylo zabráněno uvedené služby v Nizozemí poskytovat.

Soud konstatoval, že členský stát může zakázat provozování hazardních her po internetu, a to i držitelům povolení vydaného orgány jiného členského státu. Protože je však takový zákaz omezením volného pohybu služeb, musí být přiměřený a odůvodněn zejména cíli ochrany spotřebitelů, předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru, jakož i předcházení narušením společenského pořádku. Národní politika v odvětví hazardních her, která umožňuje reklamu a zavádění nových her k přilákání hráčů, přitom však stále může být v souladu s požadavkem na koherentní a systematické omezování sázkové činnosti, pokud má zároveň za cíl potlačovat hráčskou závislost a boj proti podvodům.[4]

Sporting Exchange Ltd (C-203/08 z 3. června 2010)

I v tomto případě se společnost ze Spojeného království dožadovala udělení povolení v Nizozemí. Soud potvrdil, že členské státy mají právo stanovit vlastní úroveň ochrany v oblasti hazardních her. Režim předchozího správního povolení je ovšem přípustný, pouze když se zakládá na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly výkonu posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které budou bránit zneužití. To požaduje zásada rovného zacházení obecně a zásada zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti zvláště, jakož i povinnost transparentnosti, která z nich vyplývá.

Spolu s generálním advokátem Soud rozlišil mezi účinky hospodářské soutěže na trhu hazardních her a účinky soutěže při přidělování zakázky. Soud má za to, že zavedení hospodářské soutěže na trhu—tedy mezi několika hospodářskými subjekty, které jsou oprávněny provozovat stejnou hazardní hru—je škodlivé. Tyto subjekty totiž, vystaveny konkurenčnímu prostředí, soupeří ve vynalézavosti, aby svou nabídku zatraktivily, čímž zvyšují výdaje spotřebitelů související se hrou, jakož i riziko jejich závislosti. Naproti tomu ve fázi vydávání povolení se takových důsledků není třeba obávat.

Ernst Engelmann (C-64/08) z 9. září 2010

V tomto případě se Soud zabýval rakouskou úpravou regulace hazardu, která zakazuje zřizovat kasina poskytovatelům, kteří nemají sídlo na rakouském území. Státní monopol navíc umožňuje ministři financí udělit pouze 12 povolení pro zřizování kasin. Všech 12 licencí nyní drží společnost

Casinos Austria AG, přičemž povolení byla udělena a obnovována bez výběrového řízení.

Soudní dvůr konstatoval, že požadavek, aby poskytovatelé služeb v hazardu měli sídlo na území členského státu, kde vykonávají činnost, je nepřipustným omezením svobody usazování. I při zdůvodnění tohoto opatření zájmem na omezení podvodů a ochranou spotřebitele Soud shledal kategorické vyloučení všech poskytovatelů se sídlem v jiném členském státě Unie nepřiměřeným. Stát má k dispozici jiné nástroje k dosažení cíle ochrany, navíc poskytovatelé z jiných zemí EU mohou podléhat dohledu a mohou být podrobena sankcím bez ohledu na to, kde mají sídlo. Výkon dohledu je totiž možné provádět v jejich provozovnách. Nízký počet koncesí je odůvodnitelný, ale absence soutěže při jejich udělování je z hlediska volného poskytování služeb neospravedlnitelná, jelikož vede k diskriminaci v přístupu k poskytování služeb založené na zemi původu, kterou právo EU zapovídá.

Rozsudky C-409/06, C-316/07, C-46/08[5] z 8. září 2010

V Německu jsou pravomoci v oblasti her rozděleny mezi federaci a spolkové země. Ve většině spolkových zemí existuje regionální monopol pro pořádání sázek a loterií, zatímco pořádání sázek na koňské dostihy a provozování automatů a kasin jsou svěřeny schváleným soukromým hospodářským subjektům. Spolkové země určily jednotný rámec pro organizaci hazardních her Smlouvou o hazardních hrách v Německu (Glücksspielstaatsvertrag). Smlouva zakazuje jakékoliv pořádání nebo zprostředkování veřejných hazardních her na internetu.

Monopolní úpravu nebo systém veřejnoprávních licencí odůvodněný veřejným zájmem Soud ani zde nezpochybil. Došel ale z analýzy dalších aspektů německé politiky v oblasti regulace hazardu a ze zjištění učiněných německými soudy k závěru, že německá právní úprava neomezuje hazardní hry „soudržným a systematickým způsobem.“[6] Držitelé veřejných monopolů provádí intenzivní reklamní kampaně za účelem maximalizace zisků z loterií, přičemž se tak vzdalují cílům, které existenci těchto monopolů odůvodňují. I německé orgány vedou nebo tolerují politiku podporující účast na takových hazardních hrách, jako jsou hry v kasinech a automatizované hry, které nejsou předmětem veřejného monopolu a přitom vykazují vyšší potenciál ohrožení závislostí než hry, které jeho předmětem jsou. Za takových okolností preventivní účel monopolu není naplněn, a jeho existence tak není ospravedlnitelná.

Komise a členské státy

Komise dlouhodobě zastává názor, že poskytování služeb v oblasti hazardu by v maximální míře mělo být podřízeno volnému pohybu služeb a vystaveno tak největší možné konkurenci. Jako strážce vnitřního trhu má zájem na jednotné aplikaci pravidel a podporuje harmonizaci této oblasti.

Dne 15. července tohoto roku reagovala Komise dopisem na Polskem notifikovaný[7] návrh zákona o hazardních hrách. Dopis byl neveřejný, ale návrh významně zvýhodňující domácí poskytovatele byl zřejmě podroben zásadní kritice Komise. Návrh měl například požadovat, aby všichni poskytovatelé služeb v hazardu měli formu obchodní společnosti založené dle polského práva a splňující nestandardní požadavek na výši základního kapitálu, prováděli veškeré transakce přes účty u polské banky nebo pobočky zahraniční banky registrované v Polsku a v případě poskytování služeb po internetu byli napojeni na polský server. Návrh zakazoval poskytování některých druhů her jako např. online pokeru a obsahoval zásadní rozdíly v licenčních poplatcích a finančních zárukách pro online a offline poskytovatele.

Odstranění státních monopolů a duplicity požadavků členských zemí směřujících k zabránění podvodům a zajištění ochrany spotřebitele spolu s Komisí požadují také Spojené království a Malta. Za nejlepší řešení považují zavedení vzájemného uznávání licencí.

V České republice není v současnosti zákonem o loteriích a jiných podobných hrách[8] sázení po internetu zakázáno. Zákon ale umožňuje poskytovat služby v oblasti hazardu pouze právnickým osobám se sídlem v ČR,[9] což je v rozporu s výše popsáním rozsudkem Ernst Engelmann. Dle slov náměstka ministra financí[10] bude mít i v dalších jednáních—a zřejmě po vynucené změně zákona—česká vláda snahu „omezit zahraniční provozovatele tím způsobem, že musí být zaregistrovaní v České republice, musí tady být plátcí daní.“ Vláda též v rámci boje s ilegálními poskytovateli plánuje například blokování internetových adres.[11]

Jak dál?

Soudní dvůr ve svých rozsudcích potvrzuje širokou posuzovací pravomoc členských států za účelem stanovení určité úrovně ochrany proti rizikům vyplývajícím z hazardních her. Při neexistenci jakékoliv harmonizace na úrovni Unie nejsou navíc členské státy ani povinny uznávat povolení vydaná ostatními členskými státy v této oblasti. Ze stejných důvodů mohou členské státy hazardní hry na internetu zakázat, s ohledem na rizika, kterými se vyznačují ve srovnání s tradičními hazardními hrami.

Takový zákaz však ze strany Soudu podléhá testu proporcionality a zejména pak testu „koherence“ s tím, jak daný členský stát přistupuje k regulaci hazardu na svém území. Zjednodušeně řečeno, nesmí netransparentně udělovat licence státním nebo soukromým monopolům, zdůvodňovat to možnostmi lepší kontroly v zájmu ochrany spotřebitele a zájmem na tlumení společenských problémů, které může hra působit, a zároveň umožnit těmto koncesionářům vést masivní kampaně lákající spotřebitele k účasti na hazardu.

Nepřehledná situace vede k nerovnováze na vnitřním trhu, zvýšeným transakčním nákladům přeshraničních poskytovatelů vyplývajícím z požadavků různých členských zemí (když už poskytovatelé nemusí mít v zemi sídlo, podléhají alespoň dodatečné registraci, atp.). Jedním z řešení je harmonizace, k níž se momentálně v pracovních útvarech Komise podnikají přípravné kroky. Jako první z nich je v předlegislativní fázi očekávána Zelená kniha o službách v oblasti sázek a her poskytovaných online, která již má za sebou konzultaci v rámci Komise a jejíž přijetí kolegiem se očekává v listopadu. Na jednání Rady EU ve formaci Rady pro konkurenceschopnost plánované na 10. prosince 2010 se očekává výměna názorů ministrů.

Závěr

Soud bude vždy posuzovat zákazy a omezení členských států obezřetně a bude jim ochoten ponechat jistou míru volnosti co do míry, jakou mohou poskytování služeb v hazardu omezovat v zájmu veřejného pořádku.[12] Na druhou stranu korektiv v podobě požadavku na přiměřenost omezujících opatření bude tak jako v případě německého systému bránit protekcionismu.

Proti iniciativám na evropské úrovni doposud vždy stály Spojené království a Malta s argumentem, že služby v hazardu jsou služby jako jiné a svoboda jejich poskytování jako jedna ze základních svobod se má vztahovat i na ně. Ani Komise nikdy nenavrhl společná pravidla regulace (vyjma jejich zahrnutí do návrhu směrnice o službách, kde nepřežily zákonodárny proces). Po letech ad hoc posuzování Soudním dvorem, který po počáteční benevolenci směrem k členským státům v posledních měsících „přitvrdil,“ nyní zřejmě přece jen dojde k pokusu sladit pravidla a, možná, do jisté míry uvolnit i tento evropský trh.

Poskytovatelé služeb v oblasti by proto měli soustředit pozornost na avizovanou podzimní zelenou knihu Komise a účastnit se konzultačního procesu prostřednictvím jak Komise, tak české vlády a parlamentu. Výsledek harmonizačních úvah na evropské úrovni totiž může nejen otevřít možnost českým poskytovatelům ucházet se s minimálními náklady o vstup na evropské trhy, ale ovlivní i to,

zda, kdy a v jakém směru dojde ke změně českého práva upravujícího online hry a sázky.



Mgr. Jaroslav Šuchman, LL.M.,
advokátní koncipient

[HAVEL & HOLÁSEK s.r.o.](#),
advokátní kancelář

Týn 1049/3
110 00 Praha 1
Česká republika

Tel.: +420 224 895 950
Fax: +420 224 895 980



[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006, o službách na vnitřním trhu

[2] Smlouva o fungování EU, v době přijímání směrnice o službách čl. 49 Smlouvy o založení Evropských společenství

[3] Asociace EGBA sdružující evropské poskytovatele služeb v oblasti hazardu považuje hry a sázení na Internetu za rychle rostoucí trh. Tradiční formy, u kterých očekává růst globálních hrubých příjmů z € 70,5 mld. v roce 2009 na € 76,5 mld. v roce 2012, což je 86,2 % trhu, si ale udrží dominanci. Zdroj: www.egba.eu

[4] Odst. 38 rozhodnutí

[5] Rozsudek ve věci C-409/06 Winner Wetten GmbH / Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, ve spojených věcech C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 a C-410/07 Markus Stoß a další / Wetteraukreis Kulpa AutomatenService Asperg GmbH a další / Land Baden-Württemberg a ve věci C-46/08 Carmen Media Group Ltd Land Schleswig Holstein a další

[6] C-409/06 odst. 69

[7] Dle Směrnice 98/34/ES

[8] Zákon č. [202/1990](#) Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

[9] § 1 odst. 6 zákona: „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.“

[10] Viz rozhovor na

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/mf_zamestnanci_mf_mediich_56616.html

[11] Legal framework for gambling and betting in the Member States of the European Union, Presidency Progress Report, 9495/10

[12] Srov. např. rozsudek ve věci C-36/02 Omega

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Doručování soudních písemností ze zahraničí do ČR](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc únor 2026](#)
- [Digital Fairness Act a influencer marketing - cesta ke konci roztržitosti regulace?](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc leden 2026](#)
- [IATA Travel & Cargo akreditace v letectví - v čem spočívají její výhody?](#)
- [Digital Omnibus o AI: návrh nařízení o zjednodušení pravidel pro umělou inteligenci](#)
- [Rozhodčí nálezy vydané ruskými rozhodčími soudy a jejich uznání a výkon na území EU](#)
- [Environmentální tvrzení společností v hledáčku EU: Jak se vyhnout greenwashingu a obstát v nové regulaci?](#)
- [AIFMD II v České republice: Schvalovací proces a co čeká investiční společnosti](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc prosinec 2025](#)