

# Úloha veřejné správy při tvorbě legislativy v oblasti hazardu, jeho kontrole a regulaci

Bc. Radim Lacko

---

Diplomová práce  
2012



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2011/2012

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Radim LACKO**  
Osobní číslo: **M100074**  
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Úloha veřejné správy při tvorbě legislativy v oblasti hazardu, jeho kontrole a regulaci**

Zásady pro vypracování:

Úvod

### I. Teoretická část

- Popište současný stav legislativy v oblasti hazardu a definujte základní pojmy týkající se této oblasti.

### II. Praktická část

- Analyzujte statistické ukazatele vývoje hazardu v ČR.
- Popište kontrolní činnost veřejné správy v oblasti hazardu.
- Zhodnoťte důvody a možnosti regulace hazardu veřejnou správou.
- Navrhněte možnosti zvýšení účinků opatření činnosti veřejné správy vedoucích ke zmírnění negativních dopadů hazardu na společnost.

Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 70  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] DVOŘÁK, T. Zákon o loteriích a jiných podobných hrách. 2. vyd. Praha: Linde, 2006. 176 s. ISBN 80-7201-638-5.  
[2] MALAST, J., RAJCHL, J. Soudní judikatura v oblasti herního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 460 s. ISBN 978-80-7380-062-8.  
[3] PRUNNER, P. Psychologie gamblersství aneb Sázka na štěstí. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 273 s. ISBN 978-80-7380-074-1.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Libor Šnědar, Ph.D.  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání diplomové práce: 18. června 2012  
Termín odevzdání diplomové práce: 13. srpna 2012

Ve Zlíně dne 18. června 2012

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
děkanka



RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.  
ředitel ústavu

## PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby<sup>1</sup>;
- diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3<sup>2</sup>;
- podle § 60<sup>3</sup> odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

<sup>1</sup> zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevýdělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

<sup>2</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

<sup>3</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60<sup>4</sup> odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – diplomovou práci – nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem diplomovou práci zpracoval samostatně a použité informační zdroje jsem citoval;
- odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 13.8.2012.



<sup>4</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jim dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlídí k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

## **ABSTRAKT**

Tato diplomová práce je zaměřena na úlohu veřejné správy při tvorbě legislativy v oblasti hazardu, jeho kontrole a regulaci. V práci jsou postupně zpracované kapitoly týkající se stavu legislativy v České republice, analýzy statistických ukazatelů vývoje hazardu, kontrolní činnosti veřejné správy v oblasti hazardu a zhodnocení důvodů a možností regulace hazardu. Práce poukazuje na pojetí loterijního zákona a jeho aplikaci v praxi. Na závěr navrhuje některá opatření směřující ke zmírnění negativních dopadů hazardu na společnost.

Klíčová slova: zákon, hazard, gambler, kontrola, regulace

## **ABSTRACT**

This thesis is focused on the role of public administration in creating legislation on gambling, its control and regulation. In this work are processed progressively chapters dealing with the legislation in the Czech Republic, analysis of statistical indicators of development of gambling, control activities in the field of public administration of gambling and evaluation of reasons and the possibility of regulation of gambling. The work points to the concept of the lottery law and its application in practice. In conclusion proposes some measures to alleviate the negative impacts of gambling on society.

Keywords: Law, Gambling, Gambler, Control, Regulation

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu práce JUDr. Liborovi Šnédarovi, Ph.D. za odborné vedení, za vstřícné rady poskytnuté při zpracování této diplomové práce, jakož i za projevenou ochotu a trpělivost.

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

# OBSAH

ÚVOD.....	11
<b>I TEORETICKÁ ČÁST .....</b>	<b>13</b>
<b>1 POPIS SOUČASNÉHO STAVU LEGISLATIVY V OBLASTI HAZARDU A DEFINICE ZÁKLADNÍCH POJMŮ TÝKAJÍCÍCH SE TÉTO OBLASTI.....</b>	<b>14</b>
1.1 POJMY SÁZKA A HRA OBECNĚ.....	14
1.2 OBČANSKOPRÁVNÍ ÚPRAVA SÁZKY A HRY.....	15
1.3 ÚPRAVA SÁZKY A HRY VE SPRÁVNÍM A FINANČNÍM PRÁVU .....	18
1.3.1 Úprava sázky a hry v zákoně č. 202/1990 Sb., zákon o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen loterijní zákon), ve znění pozdějších předpisů .....	18
1.3.2 Vymezení okruhu sázek a her podléhajících loterijnímu zákonu.....	20
1.3.3 Cizozemské loterie a podobné hry .....	23
1.3.4 Provozovatelé loterií a jiných podobných her .....	24
1.3.5 Oprávnění provozovat loterii nebo jinou podobnou hru .....	25
1.3.6 Působnost správních orgánů.....	26
1.3.7 Hmotněprávní požadavky vzniku oprávnění.....	28
1.3.8 Povinnosti provozovatelů loterií a jiných podobných her .....	30
1.3.9 Účastníci loterií a jiných podobných her.....	31
1.3.10 Prováděcí vyhlášky k loterijnímu zákonu .....	32
1.3.11 Úprava sázky a hry ve vyhláškách subjektů územní samosprávy .....	34
1.3.12 Úprava sázky a hry z hlediska daní, místních a správních poplatků .....	35
1.4 ÚPRAVA SÁZKY A HRY V TRESTNÍM PRÁVU .....	39
1.4.1 Ohrožování výchovy dítěte.....	39
1.4.2 Provozování nepoctivých her a sázek .....	40
1.4.3 Neoprávněné provozování loterie a podobné sázkové hry.....	41
1.5 ÚPRAVA SÁZKY A HRY V KONTEXTU PRÁVNÍHO PROSTŘEDÍ EVROPSKÉ UNIE .....	41
1.5.1 Rozsudek ve věci Schindler .....	44
1.5.2 Rozsudek ve věci Läärä.....	45
1.5.3 Rozsudek ve věci Zenatti .....	46
1.5.4 Rozsudek ve věci Gambelli.....	47
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST .....</b>	<b>49</b>
<b>2 ANALÝZA STATISTICKÝCH UKAZATELŮ VÝVOJE HAZARDU V ČR .....</b>	<b>50</b>
2.1 HISTORIE HAZARDU NA ÚZEMÍ ČESKÝCH ZEMÍCH .....	50
2.2 VÝVOJ STATISTICKÝCH UKAZATELŮ HAZARDU V ČR .....	51
2.2.1 Vývoj celkové částky vsazených finančních prostředků.....	52
2.2.2 Vývoj vsazených částek v jednotlivých druzích loterií a her .....	55
2.2.3 Vývoj příjmů provozovatelů ze hry.....	57
2.2.4 Vývoj výběru správních a místních poplatků a odvodů na státní dozor a na veřejně prospěšné účely .....	59



<b>3</b>	<b>POPIS KONTROLNÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI HAZARDU</b> .....	<b>62</b>
3.1	POVOLOVACÍ PROCES .....	63
3.2	ZAMĚŘENÍ KONTROL STÁTNIHO DOZORU .....	65
3.2.1	Loterie .....	66
3.2.2	Tomboly .....	67
3.2.3	Výherní hrací přístroje (VHP) .....	67
3.2.4	Kursově sázky .....	68
3.2.5	Dostihové sázky .....	69
3.2.6	Sázkové hry v kasinu .....	69
3.2.7	Sázkové hry typu Bingo .....	70
3.2.8	Ostatní sázkové hry neupravené přímo loterijním zákonem a povolené ministerstvem financí .....	71
3.3	ZMĚNY V KOMPETENCÍCH VÝKONU STÁTNIHO DOZORU OD 1.1.2011 A OD 1.1.2012 .....	72
3.4	VÝKON STÁTNIHO DOZORU NAD DODRŽOVÁNÍM USTANOVENÍ LOTERIJNÍHO ZÁKONA .....	73
3.4.1	Práva a povinnosti pracovníků státního dozoru .....	74
3.4.2	Práva a povinnosti kontrolovaných subjektů .....	75
3.4.3	Využití služeb třetích osob v rámci státního dozoru .....	76
3.5	PROCES KONTROLY STÁTNIHO DOZORU .....	78
3.5.1	Výběr kontrolovaného subjektu ke kontrole .....	79
3.5.2	Příprava na kontrolu .....	80
3.5.3	Provedení kontroly .....	81
3.5.4	Ukončení kontroly .....	84
3.6	STATISTIKA STÁTNIHO DOZORU NAD LOTERIEMI A SÁZKAMI .....	87
<b>4</b>	<b>ZHODNOCENÍ DŮVODŮ A MOŽNOSTÍ REGULACE HAZARDU VEŘEJNOU SPRÁVOU</b> .....	<b>89</b>
4.1	DŮVODY REGULACE HAZARDU .....	89
4.1.1	Patologické hráčství .....	90
4.1.2	Sociální dopady patologického hráčství .....	92
4.1.3	Praní špinavých peněz .....	93
4.1.4	Trestná činnost související s provozováním hazardu .....	94
4.2	EXISTUJÍCÍ MOŽNOSTI REGULACE HAZARDU V ČR .....	95
4.2.1	Regulace provozování hazardu povolujícím orgánem .....	96
4.2.2	Regulace provozování hazardu loterijním zákonem .....	99
<b>5</b>	<b>NÁVRH MOŽNOSTÍ ZVÝŠENÍ ÚČINKŮ OPATŘENÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY VEDOUCÍCH KE ZMÍRNĚNÍ NEGATIVNÍCH DOPADŮ HAZARDU NA SPOLEČNOST</b> .....	<b>100</b>

5.1	PŘESNÉ VYMEZENÍ OBLASTÍ MĚST A OBCÍ, KDE JE PROVOZOVÁNÍ HAZARDU POVOLENO – POSÍLENÍ PRAVOMOCÍ MĚST A OBCÍ.....	101
5.2	POVINNÁ EVIDENCE HRÁČŮ V HERNÁCH V NÁVAZNOSTI NA EVIDENCI ÚŘADU PRÁCE (ÚP) .....	103
5.3	ZÁKAZ REKLAMY NA HAZARD .....	104
5.4	PŘESUN AGENDY STÁTNÍHO DOZORU ZPĚT NA FINANČNÍ ÚŘADY .....	105
5.5	NÁVRH ZMĚNY NĚKTERÝCH USTANOVENÍ LOTERIJNÍHO ZÁKONA .....	106
5.5.1	Problematika povolování provozování videoloterijních terminálů.....	107
5.5.2	Udělování pokut fyzickým osobám.....	108
5.5.3	Kontrola plnoletosti účastníků loterií a her .....	109
5.5.4	Spotřebitelské loterie vs. soutěže .....	109
5.5.5	Zavedení označování provozovny jako kasino do loterijního zákona .....	110
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>111</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>114</b>
	<b>INTERNETOVÉ ZDROJE.....</b>	<b>116</b>
	<b>JUDIKATURA .....</b>	<b>118</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>	<b>119</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>120</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>121</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>122</b>

## ÚVOD

Provozování hazardních her je v naší zemi v současné době jedno z nejdiskutovanějších témat vůbec. Děje se tak zejména z důvodu rostoucí nabídky ze strany provozovatelů těchto her a také proto, že si společnost začíná čím dál více uvědomovat existenci negativních účinků provozování hazardu na společnost. Ročně se v ČR prosází skoro 130 mld. Kč, což sebou nese nejen výnosy ve formě odvodů, které jsou povinni platit provozovatelé hazardu, ale bohužel i ekonomické náklady ve formě výdajů na léčení patologických hráčů, odstranění dalších negativních důsledků provozování hazardu jako je například boj se zvyšující se kriminalitou, která vzniká v návaznosti na provozování hazardu. Během několika let se tak stala Česká republika doslova Mekkou hazardu. Může za to zejména velmi liberální přístup ze strany státu k této problematice. Po roce 1989, kdy zde proběhly společensko-hospodářské změny v souvislosti se změnou politického systému, se tak jako ostatní části národního hospodářství, také oblast provozování hazardu začala velmi progresivně rozvíjet. Do roku 1989 bylo provozování hazardu soustředěno plně do rukou státu, existovaly pouze státní loterie a jakékoliv soukromé aktivity na tomto poli nebyly povoleny, respektive byly přímo zakázány. Po prodělaných změnách po roce 1989 se oblast hazardu dostala do soukromých rukou, kdy se stát a veřejná správa snaží pouze regulovat tuto oblast tím, že si ponechal povolovací pravomoc, o kterou se částečně podělil s obcemi. Kromě povolovací kompetence má stát samozřejmě i jednu podstatnější pravomoc a to vytváření pravidel provozování hazardu formou tvorby legislativy a kontroly jejího dodržování. V roce 1991 vstoupil v platnost loterijní zákon, který od té doby nebyl nijak zvláště novelizován. Novela v roce 2012 se týkala pouze řekněme ekonomické stránky této problematiky, změnila systém odvodů, nikoliv však samotné podstaty provozování hazardu. Za celou dobu trvání platnosti loterijního zákona se v odborné veřejnosti mluví o nutnosti jeho změny, o nutnosti přijetí nového zákona. V minulosti již bylo provedeno i několik pokusů ve formě návrhů na změnu tohoto zákona, vždy však došlo k jejich zamítnutí. Zejména před volbami do poslanecké sněmovny se z problematiky hazardu stává nosné téma různých diskuzí, politické strany se předhánějí v návrzích na řešení neutěšené situace kolem hazardu, bohužel však nikdy nedošlo k jejich naplnění. Důvody jsou různé, ať už se jedná o nenalezení dostatečného počtu hlasů v poslanecké sněmovně nebo a to asi častěji o podlehnutí zákonodárců obrovskému tlaku různých lobbistických skupin. V jednom případě došlo dokonce na veto prezidenta republiky, kterému se nezdála možnost dát obcím pravomoc úplně zakázat

provozování hazardu na svém území. Jak již bylo řečeno, loterijní zákon platí ve skoro nezměněném stavu již přes dvacet let. Za tu dobu se v oblasti hazardu událo nespočetně změn, jedná se o jedno z nejdynamičtější se rozvíjejících odvětví národního hospodářství. Zatímco v roce 1991, kdy vstupoval v platnost loterijní zákon, se v ČR provozovaly maximálně číselné loterie typu Sportka, sázky na výsledky sportovních utkání typu Sazka a v hospodách nesměle poblikávaly dnes již technicky značně zastaralé výherní hrací přístroje, tak v současné době nejenže výherní hrací přístroje nahrazují technologicky dokonalejší videoloterijní terminály, ale na provozování hazardu lze narazit prakticky všude. Došlo k výraznému rozmachu počtu sázkových kanceláří, heren, kasin, hazard lze dnes provozovat dokonce i z pohodlí domova přes internet.

Tato diplomová práce si klade za cíl popsat současný stav legislativy v oblasti hazardu, analyzovat statistické ukazatele vývoje hazardu, zhodnotit důvody a možnosti regulace hazardu veřejnou správou a navrhnout možnosti zvýšení účinků opatření činnosti veřejné správy vedoucích ke zmírnění negativních dopadů hazardu na společnost. Při tvorbě této diplomové práce bylo využito praktických zkušeností jejího autora z několikaletého působení jako kontrolního orgánu na státním dozoru nad loteriemi a sázkami.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 POPIS SOUČASNÉHO STAVU LEGISLATIVY V OBLASTI HAZARDU A DEFINICE ZÁKLADNÍCH POJMŮ TÝKAJÍCÍCH SE TÉTO OBLASTI

Jak z nadpisu této kapitoly vyplývá, je jejím hlavním cílem popsat současný stav legislativy v oblasti hazardu a definovat základní pojmy, které se této oblasti týkají a které se budou dále vyskytovat v této práci. Legislativu týkající se hazardu, která v současné době platí na území České republiky, lze rozdělit na právní úpravy v rovině občanskoprávní, právní úpravy v rovině správního a finančního práva a v neposlední řadě právní úpravy v rovině trestního práva. V závěru kapitoly je pojednáno o stavu legislativy týkající se hazardu v kontextu právního prostředí Evropské unie.

## 1.1 Pojmy sázka a hra obecně

Nežli dojde na popis legislativy týkající se hazardu, je třeba provést definování samotného pojmu hazard neboli, co to vlastně hazard je. Zjednodušeně je možné říci, že hazard je provozování her a sázek, s tím že ne každou hru můžeme označit za hazardní. Dospět ke správnému pochopení pojmů hry a sázky a jejich vzájemnému vztahu tak není zdaleka snadné. Věc je komplikována mj. tím, že jinak je nutno k této otázce přistupovat z hlediska obecně filozofického a jinak z hlediska právního. Z filozofického hlediska obecnějším pojmem je zřejmě pojem hra; sázka je v tomto smyslu pak jen druhem hry. Hra patří nesporně k nejstarším aktivitám v lidských dějinách, je to vlastně přirozená lidská aktivita, která je součástí rozvoje mezilidských vztahů. Člověk je totiž tvor hravý a vedle potřeby se bavit touží po uznání od ostatních jedinců, po určité formě sebeprosazení a potvrzení své osobní úspěšnosti ve vztahu k jiným lidem. K tomuto účelu pak od nepaměti slouží právě různé druhy her. V každé lidské společnosti tvořily nejrůznější druhy her důležitou součást společenské kultury.

V zásadě již od středověku lze s určitou mírou zjednodušení rozlišovat tři základní druhy her:

- **hry znalostní nebo dovednostní** – hry, jejichž výsledek závisí na znalostech či dovednostech hráče (sportovní hry, šachy, znalostní soutěže);
- **hry náhodné** – hry, jejichž výsledek závisí na náhodě (karetní hry, hry v kostky, kola štěstí);
- **hry kombinované nebo smíšené** – kombinující prvky obou předchozích druhů her.

O hrách hazardních pak mluvíme tehdy, jedná-li se o hry, které jsou založeny výlučně nebo převážně na náhodě a jež jsou současně hrány za úplaty (sázku) s cílem získání peněžité nebo jiné ekonomicky měřitelné výhry. Zejména hry hazardní zaujímaly pozornost nositelů veřejné moci. Právě ve vztahu k nim se také historicky rozvíjelo zákonodárství a tedy i chápání pojmu hry a sázky v právním slova smyslu. Historie právní úpravy náhodných her je charakteristická průběžným prolínáním a střídáním restriktivních a liberalizujících úprav, od striktního zákazu hazardních her založeného na souvislosti s dodržováním pravidel společenské morálky až po velmi liberální úpravu známou např. z dnešní situace v USA, zejména v oblasti Las Vegas. Zde se odráží trvalá rozpolcenost zákonodárců v přístupu k této problematice. Na jedné straně převládá vědomí jistých společenských rizik spojených s uskutečňováním a provozováním hazardních her, na straně druhé je naopak poznání, že ani nejrazantnější opatření v boji proti hazardu provozování těchto aktivit nezabrání. Dojde akorát k přesunutí těchto aktivit mimo právní prostředí do oblasti šedé ekonomiky a černého obchodu se všemi negativními důsledky jako je růst organizovaného zločinu apod. V této souvislosti je třeba zdůraznit i další neméně důležitý fakt, který hraje velmi podstatnou roli při rozhodování zákonodárců, zda hazard zakázat či nikoliv, a to ekonomický dopad tohoto zákazu. Legálně provozovaný hazard totiž přináší veřejným rozpočtům každoročně nemalé částky.

## 1.2 Občanskoprávní úprava sázky a hry

Základ dnešní platné občanskoprávní úpravy sázky a hry tvoří především ustanovení §§ 845 a 846 hlavy osmnácté „Sázka a hra“ části osmé „Závazkové právo“ zákona č. 40/1964

Sb. občanský zákoník. Z ustanovení § 845 vyplývá, že výhry ze sázek a her nelze vymáhat, jakožto nelze vymáhat ani pohledávky z půjčky, poskytnutých vědomě do sázky nebo hry, takové výhry a pohledávky nelze ani platně zajistit. Podle § 846 však toto neplatí, pokud se jedná o hru nebo sázku provozovanou výherním podnikem, který provozuje stát nebo byl úředně povolen. Historický původ těchto obsahově velmi stručných ustanovení sahá poměrně hluboko do minulosti. Již České zřízení zemské z roku 1549 zavedlo pravidlo, že veškeré dluhy za hry jsou nevymahatelné a nemají být na škodu nikomu, kdo je učinil, a jejich nesplacení nemá způsobit ani snížení cti. Historicky bezprostředním zdrojem nynější úpravy je však rakouský všeobecný občanský zákoník z roku 1811. V něm byla mj. podána definice klíčového právního pojmu, kterým nebyl pojem hra, nýbrž sázka. Sázka byla v tomto zákoníku definována slovy: „*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 považována za dárce*“. Pojem hra definován nebyl, jeho smysl lze však vyjádřit ze vztahu k definici sázky, kde bylo uvedeno, že: „*Každá hra je druhem sázky; práva ustanovená pro sázky platí také pro hry*“. Vzájemný vztah pojmů hra a sázka byl tedy rakouským občanským zákoníkem založen zcela opačně, než odpovídalo filozofickému chápání tohoto vztahu, že tedy sázka je druhem hry. Rozdílnosti v obecně filozofickém a právním chápání významu pojmů sázka a hra jsou dány specifickou funkcí práva jako nástroje regulace společenských vztahů. Právo se obecně úpravou společenských her a jejich pravidel nezabývá; společenské hry nejsou pro právo tak důležité, aby si zasloužily pozornost ve formě regulace právními předpisy. Předmětem právní regulace se hry stávají pouze za předpokladu, jsou-li spojeny s nebezpečím narušení ekonomických či jiných společenských vztahů, tedy pokud jde o hry hazardní (sázky). Zde je možno jako příklad uvést řešení sporu mezi provozovateli pokerových turnajů a ministerstvem financí ČR, kdy provozovatelé pokerových turnajů tvrdí, že poker není hazardní hra, že se jedná o hru založenou na dovednostech a znalostech hráčů a peníze, které lze vyhrát jsou jen jakýmsi podílem na zaplaceném startovním jako je tomu například na tenisových turnajích; ministerstvo financí ČR na to má opačný názor, a to takový, že poker je karetní hra založená na náhodě, při které se uplatňuje systém sázek a výher, čili jde o hazardní hru, která by měla podléhat povolení úřadů.



Úprava rakouského všeobecného občanského zákoníku platila na našem území až do roku 1950. Ačkoliv za normálních okolností společenského vývoje by legislativní úprava v této oblasti byla jistě rozvíjena a propracovávána, události té doby vedly ke zcela jinému výsledku. Pod vlivem dobového nahlížení na sázky a hry jako na jeden z tzv. buržoazních přežitků došlo v novém občanském zákoníku z roku 1950 k podstatné redukci a obsahovému znejasnění původní vcelku konzistentní a srozumitelné legislativní úpravy. Přijetím zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, z českého kodexu občanského práva zcela vymizela legální definice smlouvy o sázce či hře jakožto určitého typu závazkově právních vztahů a úprava byla fakticky zúžena jen na omezení právních vztahů ze smluv o sázce a hře (§§ 504 a 505 zákona č. 141/1950 Sb.). Úprava zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, pak nejprve vypustila ustanovení týkající se sázek a her úplně, aby při novele v roce 1992 tam byla alespoň vrácena původní ustanovení platná od roku 1950. Dodnes tedy platí v úvodu této podkapitoly zmiňovaná ustanovení §§ 845 a 846, která představují pouhou reprodukci ustanovení z roku 1950, což má přirozeně stále velmi daleko k naplnění současných potřeb regulace v této dynamicky se rozvíjející oblasti ekonomického života. Samotný pojem hra nebo sázka není v občanském zákoníku tedy nikde definován. Sázka a hra jsou občanskoprávní vztahy, které vznikají na základě smlouvy o sázce nebo smlouvy o hře. Pro tyto smlouvy platí obecně to, co pro ostatní typy závazkových vztahů. Tedy že z těchto smluv vznikají právní vztahy, v nichž jeden z účastníků (dlužník) je povinen druhému účastníku (věřiteli) poskytnout určitou, zpravidla majetkovou hodnotu, tj. plnění, a druhý účastník – věřitel – je oprávněn takové plnění od dlužníka požadovat. Pro vznik, změnu a zánik vztahů ze smluv o sázce a hře platí příslušná ustanovení občanského zákoníku obsahující obecnou úpravu závazkově právních vztahů (§§ 488 až 587) s odchylkami vyplývajícími právě ze zvláštní úpravy §§ 845 a 846 občanského zákoníku. Podat pojmové vymezení jednak sázky a jednak hry je úkolem obtížným. V literatuře v tomto směru zdaleka není mezi autory shoda a v jednotlivostech lze spatřovat mezi nimi dokonce protichůdnosti. Většinou se však pro účely odlišení sázky od hry shodně zdůrazňuje, že zatímco při sázce je plnění závislé na potvrzení určité skutečnosti, která je jednou stranou tvrzena a druhou popírána, při hře je vznik závazku závislý na výsledku cílevědomé činnosti účastníků hry, která je vymezena určitými pravidly. (Kramář a Hušák, 2006, s. 18).

### 1.3 Úprava sázky a hry ve správním a finančním právu

Jak vyplynulo z předchozí podkapitoly, jsou hry a sázky ve své podstatě soukromoprávní vztahy, jsou však i předmětem úpravy z oblasti veřejného práva. Veřejnoprávní regulace na rozdíl od obecné úpravy obsažené v občanském zákoníku nedopadá na všechny druhy her a sázek, nýbrž jen na ty, u nichž je to potřebné vzhledem na jejich specifickou povahu a s tím související ochranu některých veřejných zájmů. Pro právní úpravy veřejného práva je typická nerovnost subjektů, kdy jeden z nich má pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech druhého. Není zde uplatňován běžný smluvní princip. Veřejnoprávní úpravy regulují zejména sázky a hry, kde je účast na nich přístupná veřejnosti a které jsou uskutečňovány jako podnikání nebo v jeho souvislosti. Na základě norem veřejného práva tak správní úřady vydávají a odnímají povolení k provozování určitých druhů sázek a her a schvalují jejich pravidla, vyměřují správní poplatky za jejich provozování, vykonávají správní dozor nad dodržováním zákonnosti, vydávají obecně závazné vyhlášky upravující provozování výherních hracích přístrojů apod. Provozovatelé sázek a her pak plní tomu odpovídající veřejnoprávní povinnosti – předkládají správním úřadům písemnosti a podklady, zpřístupňují provozovny orgánům státního dozoru, odvádějí část výtěžku ze sázek a her. Veřejnoprávní úpravy vztahů sázky a hry představují podstatně obsáhlejší a heterogennější množinu herního práva nežli úpravy soukromoprávní. Jde především o normy práva správního, finančního a trestního, hranice mezi nimi je přitom značně relativní. Správní právo upravuje organizaci a činnost veřejné správy, zatímco finanční právo upravuje vztahy vznikající v procesu tvorby, rozdělování a používání peněžní masy. Z tohoto hlediska jsou v některých veřejnoprávních předpisech společné ustanovení jak práva správního tak finančního. (Kramář a Hušák, 2006, s. 34).

#### 1.3.1 Úprava sázky a hry v zákoně č. 202/1990 Sb., zákon o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen loterijní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Loterijní zákon je převážně veřejnoprávní předpis. Svým obsahem představuje veřejnoprávní modifikaci právních vztahů sázky a hry upravovaných normami soukromého práva.

Z hlediska pořadí uplatňování zákonných norem má loterijní zákon přednost před úpravou soukromoprávní obsaženou v občanském zákoníku, je proti ní v postavení zvláštního zákona bez ohledu na fakt, zda má konkrétní ustanovení povahu soukromoprávní či veřejnoprávní. Loterijní zákon upravuje veřejnoprávní předpoklady pro uskutečňování vymezeného okruhu občanskoprávních smluvních vztahů sázek a her, tzv. loterií a jiných podobných her. Stanoví předpoklady veřejného provozování těchto her, práva a povinnosti související s jejich provozováním a úkoly státní správy a územní samosprávy v této oblasti. Důvody vzniku loterijního zákona lze spatřovat v charakteru, souvislostech a dopadech her jako jsou ochrana veřejného pořádku, ochrana sázejících a v neposlední řadě důvody fiskální v souvislosti s potřebou sanovat škody způsobené hazardem ve společnosti. Loterijní zákon patří k právním předpisům přijatým bezprostředně po listopadových událostech roku 1989, tedy v době, kdy bylo potřeba co nejrychleji prosadit zásadní změny v ekonomických vztazích. V té době nebylo mnoho prostoru na vypracování promyšlené a legislativně vyzrálé koncepce stejně jako na dostatečné vyřešení všech formálně logických a terminologických vazeb normativního textu. V důsledku toho vykazuje systematika mnohé chyby a nedostatky. I přes novelizace v letech 1994, 1998, 1999, 2002, 2004, 2005 a 2011 nedošlo k podstatným změnám v tomto zákoně. Jmenované novelizace vždy pouze promítaly do zákona určité společenské objednávky nežli by řešily loterijní zákon jako systém. Nízká úroveň systematiky, provázanosti jednotlivých částí a ustanovení zákona, terminologická nejednotnost a roztržitost způsobují, že zákon jako celek nelze výrazněji použít pro systematický výklad. Nehledě na fakt, že loterijní zákon již dávno nereflektuje možnosti provozovatelů sázek a her v souvislosti s technologickým pokrokem, který v této oblasti od vydání původního zákona nastal. Co se týká obsahu loterijního zákona, tak ten je členěn do osmi částí. První z nich je nazvána – Úvodní ustanovení, další pak postupně část první až pátá a jsou věnovány jednotlivým skupinám her. (Loterie a tomboly – část I., Výherní hrací přístroje – část II., Kursové sázky – část III., Sázkové hry v kasinu – část IV., Dostihové sázky – část V., Odvody z loterií a jiných podobných her – část VI. a Ustanovení společná, přechodná a závěrečná – část VII.). Úvodní část je přitom z hlediska vžitých mechanismů tvorby zákonů nezvykle rozsáhlým monolitickým blokem textu vnitřně nijak strukturovaně neuspořádaným. Právě tato část zákona však obsahuje většinu nejvýznamnějších právních pojmů a institutů, které mají svůj dopad na další části zákona. Velmi problematické se zdá být fakt, že některé instituty obsahově odpovídající systematickému zařazení do této části jsou roztroušeně k nalezení i v dalších částech zákona. Tento nedostatek pak způsobuje

poměrně závažný problém, kdy definici některých druhů her lze nalézt v úvodní části, ale pak k nim chybí speciální ustanovení zákona a dochází k tomu, že vzniká pojmová nejednoznačnost mezi definicemi her v úvodní části a použitými výrazy v dalších částech zákona. Totéž obdobně platí o části VII., kdy jsou ve společných, přechodných a závěrečných ustanoveních řešena ustanovení např. o státním dozoru, o kterém je pojednáno i v jiných částech zákona a opět tak dochází k právní nejasnosti či nejednoznačnosti těchto ustanovení. (Kramář a Hušák, 2006, s. 35).

### 1.3.2 Vymezení okruhu sázek a her podléhajících loterijnímu zákonu

Loterijní zákon vymezuje okruh sázek a her především tím, že oproti občanskému zákoníku, který pojmy sázka a hra nijak nedefinuje, zavádí specifickou definici svodného pojmu loterie a podobná hra. Tato definice, která je obsažena v § 1, je z legislativního hlediska velmi složitá, nepřehledná a v loterijním zákoně se vyskytuje ve více ustanovení, jejichž vzájemný vztah je obsahově i formálně logicky značně komplikovaný. Definice v sobě obsahuje dva základní okruhy povahově odlišných her. V prvním okruhu jde o standardní loterie tedy hry provozované jako podnikání vlastním jménem, soustavně, za účelem zisku nebo jen ojediněle, které nejsou zákonem zakázány a jejichž provozování zákon podmiňuje získáním povolení popřípadě pověřením k provozování. Tyto hry jsou v loterijním zákoně dále členěny na jednotlivé skupiny her podle obsahové charakteristiky jednotlivých her. (§ 2, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Ve druhém okruhu jde o hry, které mají charakter reklamní akce, mají za cíl podporovat jinou podnikatelskou činnost, rovněž nesmí jít o hry zákonem zakázané a jejichž provozování není podmíněno vydáním povolení ani pověřením, nýbrž podléhají oznamovací povinnosti. Úprava plnění oznamovací povinnosti přitom není obsažena v loterijním zákoně, ale v prováděcí vyhlášce MF ČR. (vyhláška č. 315/1999 Sb., 1999). Tyto hry nesmí nabývat charakteru spotřebitelské loterie, tyto jsou loterijním zákonem zakázány. Pokud ale souhrn všech výher nepřesáhne u jednoho provozovatele částku 200 000 Kč za kalendářní rok nebo hodnota jednotlivé výhry částku 20 000 Kč mluvíme o tzv. spotřebitelské soutěži, která je zákonem povolena a podléhá právě výše zmiňované oznamovací povinnosti. (§ 1 odstavec 5, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Základní rozdíl mezi standardními a nestandardními hrami či loterieri vyplývá především z ustanovení § 1

odstavce 5 loterijního zákona. U standardních her dochází k uzavření sázky v podobě vložení peněžního vkladu do hry, u nestandardních her (spotřebitelských soutěží) je účast na hře podmíněna zakoupením určitého výrobku nebo služby, popřípadě účastí na určité propagační či reklamní akci provozovatele. Zatímco u standardních her je případná výhra vyplácena v penězích, u nestandardních je tomu ve formě nepeněžitého plnění, služby nebo zboží, při čemž musí být splněny limitní podmínky pro spotřebitelskou soutěž. Při jejich nesplnění se jedná o zakázanou spotřebitelskou loterii, jejíž provozování je postihováno normami trestního práva. Z uvedených ustanovení loterijního zákona lze vyvodit závěr, že u obou druhů her můžeme najít společné znaky, jimiž jsou:

- hra – ačkoli tento pojem není ani v loterijním ani v občanském zákoně striktně definován, vyskytuje se v obou jmenovaných zákonných normách velmi často a dokonce v loterijním zákoně je obsahem ustanovení vymezujícího předmět úpravy tohoto zákona;
- dobrovolné zaplacení vkladu fyzickou osobou – loterijní zákon ztotožňuje pojem vklad s pojmem sázka ve smyslu vklad do hry;
- účastenství fyzické osoby – automatický důsledek zaplacení vkladu;
- závislost výhry na náhodě nebo předem neznámé okolnosti
- existence herních pravidel

Standardní loterie a jiné podobné hry lze rozdělit na loterijním zákonem výslovně pojmenované a nepojmenované. Jak je výše zmíněno, členění loterií je v loterijním zákoně řešeno v § 2 a tvoří je čtyři druhy loterií, devět druhů sázkových her a tomboly.

Loterie podle loterijního zákona jsou:

- 1) peněžité nebo věcné, při nichž je provozovatelem vydán určený počet losů s pořadovými čísly, a do slosování jsou zahrnuty všechny vydané losy, herní jistina je předem známa, tvoří ji násobek počtu vydaných losů a cena jednoho losu;
- 2) číselné loterie, u nichž není předem určen ani počet účastníků a tím pádem ani výše herní jistiny, vklady mají totiž různou výši a výhra se vypočítává jako podíl jistiny podle počtu výherců a souhrnné výše vkladů;
- 3) okamžité loterie, při nichž se účastník okamžitě po zakoupení losu dozví, zda vyhrál či nikoliv, výše herní jistiny je předem známa;

- 4) speciální loterie provozované pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo účastníkem nebo provozované po telefonu, u nichž není předem známa výše herní jistiny.

Sázkové hry podle loterijního zákona jsou:

- 1) sázkové hry provozované prostřednictvím výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení;
- 2) sázkové hry, při kterých je výhra podmíněna uhodnutím sportovních výsledků nebo pořadí ve sportovních soutěžích či závodech a výše výhry je závislá na poměru výherců k celkové výši vkladů a předem stanovenému podílu výher;
- 3) kursové sázky, při nichž je výhra podmíněna uhodnutím sportovních výsledků nebo pořadí ve sportovních soutěžích, výše výhry je přímo úměrná výhernímu poměru (kursu), ve kterém byla sázka přijata a výši vsazené částky;
- 4) zvláštní sázkové hry provozované pomocí žetonů s kombinací patnácti čísel v číselné řadě od jedné do devadesáti, kdy se postupně pomocí mechanického zařízení losují čísla od jedné do devadesáti, při čemž výhra se vypočítává podle souhrnné výše vkladů podle druhu výhry a v každé hře podle výsledku losování;
- 5) sázkové hry provozované v kasinech, a to za pomoci mechanických zařízení, při nichž není předem znám počet účastníků a ani známa výše vsazených částek jedné hry, při čemž výhra se vypočítává z výše vkladů;
- 6) dostihové sázky, při nichž je výhra podmíněna uhodnutím pořadí ve výkonnostních zkouškách koní dostihových plemen, kdy výše výhry je závislá na poměru počtu výherců k celkové výši vkladů a předem stanovenému podílu výher nebo je výše výhry přímo úměrná výhernímu poměru (kursu), ve kterém byla sázka přijata a výši vsazené částky.
- 7) sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterijního systému, který je tvořen centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů. Centrální jednotka, která se musí vždy nacházet na území ČR, řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na interaktivním videoloterním terminálu, který je obsluhován přímo sázejícím a slouží pouze jako zobrazovací jednotka.

- 8) turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek, kdy účastníci hradí vklad nebo startovné, jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje.
- 9) sázkové hry provozované prostřednictvím technického zařízení, které je elektronickým systémem tvořeným řídicí jednotkou se třemi pevně fyzicky spojenými herními místy obsluhovanými sázejícími.

Tomboly podle loterijního zákona jsou hry o věcné ceny, které se hrají prostřednictvím losů prodávaných v den slosování, při čemž výhry se vydávají rovněž v den a na místě slosování. (§ 2, zákon č. 202/1990 Sb., 1990).

### 1.3.3 Cizozemské loterie a podobné hry

Doposud byly popsány hry, jejichž provozování se řídí právním řádem ČR a pro něž je zapotřebí povolení nebo pověření orgánu veřejné správy ČR anebo oznámení učiněného tomuto orgánu. V poslední době je v ČR mediálně rozebírána otázka možnosti sázení u zahraničních společností zejména pomocí internetu, kdy tyto společnosti v ČR nemají platné povolení a tudíž zde neodvádí ani žádné odvody, kterými by mělo docházet ke kompenzaci negativních jevů spojených s provozováním hazardu. Provozování cizozemských loterií a podobných her řeší loterijní zákon v ustanovení § 4 odstavci 14, které zakazuje provozování cizozemských loterií včetně prodeje losů, pořádání sbírek vkladů pro hry provozované v zahraničí i samotnou účast na hrách uskutečňovaných v zahraničí. Smysl uvedených zákazů je zřejmý, spočívá právě ve snaze zákonodárců zabránit odlivu peněžních prostředků, které slouží jako nástroj kompenzace společenských rizik her, aby společenská rizika byla realizována v tuzemsku, zatímco peněžní prostředky z nich vyprodukované by byly spotřebovávány v zahraničí. Zákon zároveň zavádí v této oblasti reciprocitu a to tak, že zakazuje provozování tuzemských loterií a podobných her, při nichž jsou vklady placeny v zahraničí. Zákon naopak nezakazuje účast tuzemských osob na loteriích a podobných hrách provozovaných v zahraničí, nesmí se však jednat o loterii nebo podobnou hru, při níž dochází k platbě vkladu v tuzemsku.

### 1.3.4 Provozovatelé loterií a jiných podobných her

V předchozích podkapitolách je objasněno, co to je sázka a hra, jaké druhy sázek a her existují respektive, jak jsou popsány v loterijním zákoně, jaké sázky a hry jsou v ČR zakázány, jak je to s cizozemskými loteriami. V této a další podkapitole dojde na popis toho, kdo je vlastně oprávněn provozovat loterie a jaké jsou k tomu potřeba oprávnění. Otázku, kdo může být provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry řeší loterijní zákon výslovně pouze u tzv. standardních her, čili u těch, které, jak bylo výše uvedeno, podléhají povolovacímu řízení veřejného orgánu a k jejich provozování je zapotřebí úředního povolení. Loterijní zákon popisuje osobu provozovatele na několika místech. Obecně stanovuje, že provozovatelem loterie a jiné podobné hry může být jen právnická osoba se sídlem na území ČR, které oprávněný orgán v ČR vydal povolení k provozování takové loterie či hry. Současně loterijní zákon takto vyjmenovaný okruh osob dále zužuje na tuzemské právnické osoby se sídlem v ČR, kdy povolení nelze vydat právnické osobě sice se sídlem v ČR, ale pokud má tato právnická osoba zahraniční majetkovou účast. (§ 4, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Jak bylo dříve uvedeno, na provozování určitých druhů her, jako jsou spotřebitelské soutěže, není třeba mít úřední povolení, stačí pouhé oznámení příslušnému správnímu úřadu. Uvedená ustanovení ukazují na určité pojmové nepřesnosti loterijního zákona, na jedné straně loterijní zákon hovoří o povinnosti mít k provozování loterie a jiné podobné hry úřední povolení, na druhé straně sám zákon hovoří o možnosti provozovat určité druhy sázek a her pouze na základě oznámení (u spotřebitelských soutěží). Co není loterijním zákonem řešeno vůbec, je mj. otázka, kdo může být provozovatelem spotřebitelských soutěží. Podle jednoho ze základních principů ústavního práva, který říká: „*Co není zakázáno, je dovoleno*“ lze dospět k závěru, že provozovatelem spotřebitelské soutěže může být kdokoli s plnou způsobilostí k právním úkonům, tedy osoba fyzická i právnická včetně osob se zahraniční účastí. Tomuto závěru nasvědčuje i znění prováděcí vyhlášky č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií, které výslovně počítá i s fyzickými osobami jako provozovateli spotřebitelských soutěží. (§ 2 odstavec 1, vyhláška č. 315/1999 Sb., 1999). Pravidlo, že provozovatelem loterie a jiné podobné hry může být jen právnická osoba se sídlem na území ČR, které vydal oprávněný orgán povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry platí obecně pro všechny loterie a jiné podobné hry, loterijní zákon však pro většinu jednotlivých druhů her stanovuje



je ještě speciální pravidla, za jakých lze tyto jednotlivé druhy her provozovat. Tyto pravidla určují zejména, jaký typ právnické osoby musí provozovatel loterie a jiné podobné hry být, výši základního kapitálu, které musí provozovatel mít a další podmínky, které musí být dodrženy.

Speciální požadavky na provozovatele jednotlivých druhů loterií a jiných podobných her:

- peněžité, věcné, číselné a okamžité loterie, samoobslužné a telefonní loterie, sázkové hry typu sázka, sázkové hry v kasinech, kursové sázky a další mohou provozovat stát nebo akciová společnost se sídlem na území ČR s veškerými akciemi znějícími na jméno, jejíž základní kapitál musí činit nejméně 100 mil. Kč po celou dobu platnosti povolení;
- sázkové hry typu bingo může provozovat akciová společnost se stejnou charakteristikou jako v předchozím případě s tím rozdílem, že výše základního kapitálu musí činit nejméně 30 mil. Kč;
- dostihové sázky může provozovat stát nebo státem pověřená akciová společnost se sídlem na území ČR a stejnou charakteristikou jako v předchozích případech, ale s tím rozdílem, že výše základního kapitálu musí činit nejméně 10 mil. Kč.

### 1.3.5 Oprávnění provozovat loterii nebo jinou podobnou hru

V teorii správního práva se rozlišuje mezi několika modelovými režimy úpravy vzniku oprávnění k podnikatelské či jiné výdělečné činnosti – režim volný, ohlašovací, registrační, povolovací a koncesní. Z nich se v loterijním zákoně používají režim ohlašovací, povolovací a koncesní. Z obecně teoretického hlediska musí v ohlašovacím režimu ten, kdo hodlá činnost provozovat, splňovat stanovené předpoklady a musí svůj záměr předem ohlásit příslušnému správnímu úřadu, jestliže stanovené předpoklady skutečně splňuje a jestliže je ohlášení řádné, vzniká oprávnění již samotným ohlášením úřadu. V případě, že ohlášení trpí vadami, bývá pravidlem, že správní orgán vydá rozhodnutí o tom, že oprávnění ohlášením nevzniklo. Jinak se rozhodnutí nevydává. V povolovacím režimu ten, kdo hodlá činnost provozovat, musí splňovat stanovené předpoklady a podat příslušnému správnímu úřadu žádost o vydání rozhodnutí o povolení. Oprávnění vzniká až nabytím právních účin-

ků rozhodnutí o povolení. V případě splnění všech zákonem stanovených požadavků a předložení žádosti, která má stanovené náležitosti, je na kladné rozhodnutí o žádosti právní nárok. V koncesním režimu na rozdíl od povolovacího není ani při splnění všech zákonem požadovaných předpokladů na kladné rozhodnutí o žádosti právní nárok, řešení merita věci je na volné úvaze správního úřadu. Podle úpravy platného loterijního zákona převládá při vzniku oprávnění provozovat loterie a jiné podobné hry režim povolovací. Jedná se především o hry, které jsou loteriemi. Koncesní režim se uplatňuje u her, které nejsou v loterijním zákoně přímo vyjmenovány, jedná se o hry povolované přímo ministerstvem financí ČR s tím, že koncesi nahrazuje rozhodnutí o povolení, ve kterém jsou sděleny žadatelé všechny podmínky, za kterých lze povolenou hru provozovat. (§ 50 odstavec 3, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Při rozhodování o udělení koncese respektive vydání kladného rozhodnutí o povolení se postupuje přiměřeně jako při rozhodování o žádosti v povolovacím režimu. Tímto rozhodnutím o povolení může ministerstvo financí ČR povolit i hru či loterii, která není přímo jmenována loterijním zákonem. V poslední době se tohoto ustanovení využívalo při povolování her či loterií, které nebyly známy v době vzniku loterijního zákona, a na trh s hazardními hrami se dostali postupně s pokračujícím vývojem těchto her v důsledku technologického rozvoje. Jedná se zejména o hry provozované na nových typech herních zařízení, jako jsou elektromechanické rulety či videoloterijní terminály. Ohlašovací režim se uplatňuje pouze u tzv. spotřebitelských soutěží, které podléhají oznamovací povinnosti místně příslušnému finančnímu úřadu. (§ 1 odstavec 5, zákon č. 202/1990 Sb., 1990).

### 1.3.6 Působnost správních orgánů

Rozhodnutí o povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydávají na žádost obecní úřady, krajské úřady a ministerstvo financí ČR. O tom, který ze jmenovaných úřadů rozhoduje o té které žádosti, není obecně v loterijním zákoně přímo řešeno, nýbrž je to uvedeno v jednotlivých ustanoveních, které se týkají jednotlivých druhů her. V praxi tak dochází k situacím, kdy stejný druh loterie či podobné hry povolují jak obecní úřady, tak ministerstvo financí ČR a některé dokonce všechny tři výše jmenované správní orgány. Většinou záleží na výši herní jistiny dané loterie či hry. Tak například povolení pro věčnou

loterii s herní jistinou do 200 000 Kč a tomboly s herní jistinou do 50 000 Kč vydávají obecní úřady ve své přenesené působnosti, v ostatních případech pak ministerstvo financí ČR. Povolení k provozování výherních hracích přístrojů vydávají jak obecní úřady, tak krajské úřady i ministerstvo financí ČR a to podle toho, kde se daný výherní hrací přístroj provozuje, respektive v jaké měně se na něm hraje. (§ 18 odstavec 1, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Naproti tomu povolení pro kursové sázky, hry v kasinu, pověření k provozování dostihových sázek a povolení k provozování dalších loterijním zákonem přímo nepojmenovaných loterií vydává jen ministerstvo financí ČR. Oznámení o záměru provozovat loterii, která je spotřebitelskou soutěží, přijímají místně příslušné finanční úřady. Kromě vydávání rozhodnutí o povolení provozování loterií a jiných podobných her a přijímání oznámení o záměru provozovat loterii, která je spotřebitelskou soutěží, mají správní orgány i v průběhu provozování loterií a jiných podobných her určité pravomoci či povinnosti. Jedná se zejména o rozhodovací činnost jako je vydávání souhlasu s nakládáním s jistotou, souhlasu k použití losů a schvalování textu losů, souhlasu k jinému použití části výtěžku, vydávání oprávnění k přijímání sázek, povolení k používání jiné měny a hodnotových žetonů v kasinu a schvalování herního řádu herny. Mimo výše vyjmenované pravomoci mají správní orgány povinnost vykonávat správní dozor nad dodržování loterijního zákona (§ 46, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Loterijní zákon mluví o státním dozoru i přesto, že tento dozor vykonávají nejen státní orgány, ale i obecní a krajské úřady. Soustava dozoru orgánů je vcelku rozmanitá. Neexistuje žádný správní orgán s úzce vymezenou věcnou působností, který by vykonával správní dozor pouze v této oblasti. Obecní a krajské úřady vykonávají dozor ve všech případech, kdy vydávají povolení k provozování loterií a jiných podobných her. Role krajských úřadů je v oblasti správního dozoru nad loteriami a sázkami omezena pouze na kontrolu provozování výherních hracích přístrojů a to jen v případech, kdy je provozovatelem výherního hracího přístroje na svém území obec. Při výkonu se postupuje podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje výčet jednotlivých procesních práv a povinností subjektů dozorčích vztahů. Více o státním dozoru bude pojednáno v dalších kapitolách.

### 1.3.7 Hmotněprávní požadavky vzniku oprávnění

Tato podkapitola pojednává o tom, jaké požadavky je potřeba splnit, aby žadatel mohl obdržet povolení k provozování jednotlivých druhů loterií a jiných podobných her. Loterijní zákon stanoví hmotněprávní požadavky vzniku oprávnění provozovat loterie a jiné podobné hry jednak generelně pro všechny loterie a jiné podobné hry a jednak speciálně pro různé druhy her zvlášť.

Obecné (generelní) požadavky loterijní zákon stanoví tyto:

- předpoklad, že provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek, je zaručeno jejich řádné provozování v souladu s jinými právními předpisy včetně řádného technického vybavení (§ 4 odstavec 2, zákon č. 202/1990 Sb., 1990);
- povinnost odvodu části výtěžku;
- trestní bezúhonnost fyzických osob, které u žadatele zaujímají rozhodující postavení, tj. mají postavení statutárního orgánu nebo jsou jeho členy;
- složení jistoty, tj. částky, která má sloužit k zajištění pohledávek státu, obcí a výplat výher sázejícím, na zvláštní účet u banky;
- existence herního plánu příslušné hry.

Speciální požadavky jsou pak pro jednotlivé druhy loterií a jiných podobných her stanoveny loterijním zákonem následovně.

Loterie a tomboly (§§ 6 – 16, zákon č. 202/1990 Sb., 1990):

- účelem loterie nesmí být krytí výdajů provozovatele, které podle své povahy mají být kryty z příjmů;
- úhrnná cena výher nesmí být menší než 20 % a vyšší než 50 % herní jistiny, ministerstvo financí ČR může úhrnnou cenu výher zvýšit až na 70 %;

- forma a obsah textu používaných losů musí být odsouhlasena orgánem státního dozoru, na losech nesmí být státní symboly, losy s herní jistinou větší než 50 000 Kč musí být vytištěny ve Státní tiskárně cenin v Praze;
- zajištění veřejnosti slosování a ve stanoveném rozsahu i účast notáře a orgánu státního dozoru.

Sázkové hry hrané na výherních hracích přístrojích (§§ 17 – 20, zákon č. 202/1990 Sb., 1990):

- umístění hracího přístroje nebo přijetí takových opatření provozovatele, které zajistí, aby se zamezilo hraní osobám mladších 18 let;
- nastavení přístroje tak, aby výherní podíl byl nejméně 75% a nejvyšší hodinová prohra nebyla vyšší než 1 000 Kč, u výherních přístrojů v kasinech 10 000 Kč;
- zajištění odborného servisu provozovaných hracích přístrojů;
- existence osvědčení provozuschopnosti hracího přístroje, vydaného pověřenou autorizovanou osobou podle zvláštního zákona (zákon č. 22/1997 Sb., 1997), jímž se osvědčuje, že od data výroby hracího přístroje neuplynulo více než 5 let a že do přístroje je zabudován systém dvojí kontroly vložených a vyplacených finančních prostředků.

Sázkové hry provozované v kasinu (§§ 32 – 39, zákon č. 202/1990 Sb., 1990):

- vybavení kasina zabezpečovacím a monitorovacím zařízením, způsobilým zaznamenávat obrazově a zvukově celý průběh všech provozovaných her;
- v kasinu se smějí hrát pouze hry uvedené v povolení a ve stanoveném rozsahu;
- osobám zaměstnaným v kasinu je zakázáno zúčastnit se sázkových her v kasinu, kde jsou zaměstnány;
- ke hře v kasinu se používají hodnotové žetony. Nominální hodnoty, rozměry, hmotnost, materiál, vzhled a další náležitosti hodnotových žetonů schvaluje ministerstvo. Provozovatel je povinen předložit schválené vzory hodnotových žetonů orgánu státního dozoru;

- každé kasino používá speciálně označené hodnotové žetony, stejně označené hodnotové žetony se mohou používat pouze v kasinech provozovaných jedním provozovatelem;

Spotřebitelské soutěže (§ 1 odstavec 5, zákon č. 202/1990 Sb., 1990):

- hodnota jednotlivé výhry musí být maximálně 20 000 Kč, souhrn všech nepeněžitých výher pak maximálně 200 000 Kč ročně za všechny provozovatelem provozované hry.

### 1.3.8 Povinnosti provozovatelů loterií a jiných podobných her

Tak jako jsou v loterijním zákoně popsány hmotněprávní požadavky, které je potřeba splnit, aby mohl žadatel získat kladné rozhodnutí o povolení provozování loterií a jiných podobných her, jsou v něm definovány i povinnosti provozovatelů, které musí dále plnit, aby mohli loterie a jiné podobné hry provozovat po té, co byly povoleny. I zde platí to, co je pro úpravu loterijního zákona typické, a to jakási nespořádanost obsahu zákona. Povinnosti provozovatelů nejsou totiž v loterijním zákoně uspořádaně vypsány na jednom místě, nýbrž jsou roztroušeny v několika ustanoveních. Tak jako hmotněprávní požadavky můžeme rozdělit do dvou oblastí a to povinnosti obecné (generelní) povahy, které musí splnit všichni provozovatelé loterií a jiných podobných her a povinnosti speciální, jejichž plnění se vyžaduje pouze při provozování některých druhů loterií a her. Nejdůležitější povinností provozovatelů loterií je odvádět část výtěžku. Odváděná výše části výtěžku musí odpovídat 20% rozdílu, o který příjem provozovatele, tvořený všemi vsazenými částkami převyšuje výhry vyplacené sázejícím, v případě, že se jedná o loterie, kursové sázky, sázkové hry a hry provozované na hracích přístrojích a jiných technických zařízeních, u výherních hracích přístrojů se mimo to odvádí ještě pevná částka 55 Kč za jeden kus provozovaného přístroje. Správcem těchto odvodů je místně příslušný finanční úřad. Příjemcem těchto odvodů jsou v konečné fázi u hracích přístrojů a jiných technických zařízení z 80% obce a 20% stát; u ostatních loterií a jiných podobných her z 30% obce a ze 70% stát (§§ 41 – 41i, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Mezi speciální povinnosti provozovatelů loterií a tombol patří limit

maximální výše odměny prodejce losů, kdy tato nesmí být vyšší než 10% z ceny losů jim prodaných, dále pak veřejné slosování za účasti notáře a orgánu státního dozoru, zajištění namátkové kontroly počtu a správného číslování losů za přítomnosti vykonavatele správního dozoru, jmenování loterijní komise a loterijního zástupce, jež zajišťuje řádný průběh loterie nebo tomboly, a stanovení lhůty pro uplatnění práva na výhru, která nesmí být kratší než 30 a delší než 90 dnů ode dne následujícího po slosování, s tím, že po této lhůtě nárok na výhru zaniká (§§ 7 – 12, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). U sázkových her provozovaných na výherních hracích přístrojích lze za speciální povinnost provozovatelů považovat povinnost označit hrací přístroj známkou, vydanou provozovateli povolujícím orgánem a obsahující údaje podle vyhlášky č. 223/1993 Sb., o hracích přístrojích, a to do 15 dnů ode dne platnosti povolení. U kurzových sázek je speciální povinností zajistit, aby se osoby oprávněné přijímat sázky nezúčastňovaly kurzových sázek u provozovatele, pro něž sázky přijímají, dále pak povinnost nepřijímat sázky na závody, soutěže a utkání, kterých se zúčastní zvíře, jednatel nebo družstvo, které jsou k němu ve vlastnickém nebo pracovním poměru a v neposlední řadě povinnost provádět pravidelně vyúčtování provozování kurzových sázek. U sázkových her provozovaných v kasinu je speciální povinností používat ke hře hodnotové žetony a hrací žetony, nezaměnitelné s žetony jiným kasin, neumožnit vynášení žetonů z kasina, nepoužívat hodnotové žetony na úhradu jakýchkoliv jiných závazků, které nevznikly ze hry, dále vést předepsanou evidenci žetonů a návštěvníků, zvukově a obrazově zaznamenávat průběh všech her, neumožnit osobám zaměstnaným v kasinu zúčastnit se hry a provádět vyúčtování tak jako je tomu u kurzových sázek.

### 1.3.9 Účastníci loterií a jiných podobných her

Účastníkem hry může být podle loterijního zákona pouze fyzická osoba, která dovršila 18 let věku a která předem v hotovosti či bezhotovostně uhradila vklad. Osoby mladší 18 let mají účast na hře zakázána. Loterijní zákon omezuje účast fyzických osob na těchto smluvních vztazích ve srovnání s obecnou občanskoprávní úpravou hlediskem věku, tzn. stanovením zvýšené věkové hranice. Ustanovení o minimální věkové hranici účastníka loterie nebo jiné podobné hry platí i pro spotřebitelské soutěže. Tady nastává menší nesoulad mezi občanskoprávní úpravou, kdy je i osoba mladší 18 let právně způsobilá

k uzavírání smluv o koupi určitých druhů zboží či účasti na reklamních akcích, ale z hlediska účasti na spotřebitelských soutěžích je tato možnost loterijním zákonem zakázána. Účastníkům loterií a jiných podobných her jsou loterijním zákonem stanoveny i určité povinnosti či omezení mj. je zakázána účast na hrách provozovaných v zahraničí, jde-li o hry, při nichž jsou vklady placeny z území ČR do zahraničí, je zakázáno používat hodnotové žetony na úhradu jakýchkoliv závazků, které nevznikly ze hry, jakožto je i zakázáno tyto žetony vynášet z kasina a také jsou návštěvníci kasina povinni předložit při vstupu do kasina doklad potvrzující jejich totožnost.

### 1.3.10 Prováděcí vyhlášky k loterijnímu zákonu

Mimo loterijní zákon působí v oblasti loterií a jiných podobných her na území ČR několik prováděcích vyhlášek k tomuto zákonu, které stejně jako loterijní zákon spadají do oblasti správního a finančního práva. K vydávání těchto prováděcích vyhlášek je loterijním zákonem zmocněno ministerstvo financí ČR. Nejdůležitějšími prováděcími vyhláškami k loterijnímu zákonu jsou vyhláška č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií, vyhláška č. 223/1993 Sb., o hracích přístrojích a vyhláška č. 285/1998 Sb., o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinech, vše ve znění pozdějších předpisů. Vyhláška č. 315/1999 Sb., jak již její název napovídá, řeší, jakým způsobem probíhá oznamování záměru provozovat soutěže, ankety a jiné akce o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií, kdo je vůbec povinen toto oznámení vykonat, komu se toto oznámení podává a jakou má mít formu. Vyhláška mj. upřesňuje povinnost uvedenou v § 1 odstavci 5 loterijního zákona, tedy že provozovatel, který provozuje spotřebitelskou soutěž s hodnotou jednotlivé výhry do 20 000 Kč nebo s celkovým ročním úhrnem všech výher do 200 000 Kč za všechny soutěže provozované tímto provozovatelem, musí provést oznámení o záměru provést tuto soutěž místně příslušnému finančnímu úřadu. Oznámení musí učinit nejpozději 15 dnů před dnem zahájení spotřebitelské soutěže. Oznámení musí obsahovat u právnických osob obchodní jméno, IČO, sídlo právnické osoby, u fyzických osob jméno, příjmení, rodné číslo, místo trvalého pobytu, název a stručný popis soutěže, dobu konání soutěže, tj. přesné datum jejího zahájení a ukončení, kdy datem ukončení se myslí datum posledního slosování nebo jinak usku-



tečného náhodného výběru výherců soutěže. Dále je povinným údajem souhrn nepeněžitých výher v peněžním vyjádření, k jejichž poskytnutí se provozovatel zavazuje, hodnota jednotlivých výher a místo, způsob a lhůta pro předání výher. Peněžní vyjádření nepeněžitých výher se provádí podle zvláštního předpisu<sup>1</sup>. Vyhláška č. 223/1993 Sb., o hracích přístrojích taktéž doplňuje loterijní zákon zejména ustanovení §§ 17 – 20. Upřesňuje zejména některé pojmy například, co se rozumí pod pojmem vsazená částka, co znamená a jak je definována jedna hra, jaká je přípustná výše sázky na jednu hru provozované na hracích přístrojích v herně a v kasinu. Vyhláška č. 223/1993 Sb. dále zakládá povinnost provozovatelů hracích přístrojů nechat je vybavit dvojí kontrolou vložených a vyplacených mincí elektromechanickými počítadly bez možnosti jejich nulování chráněnou proti výpadku elektrického proudu a zaznamenávat jejich hodnoty do účetních dokladů. Tato vyhláška v dalších ustanovení týkajících se zejména osvědčování provozuschopnosti, povolovacího řízení a vyúčtování provozu zařízení překračuje zákonné zmocnění v dnešní podobě, neboť upravuje náležitosti, které jí nepřísluší. Stalo se tak tím, že vyhláška vznikla v roce 1993, přičemž loterijní zákon byl poté několikrát novelizován a v jedné z novel týkající se i zmocňovacího ustanovení bylo řečeno, že ministerstvo financí ČR může vyhláškou upravovat i další ustanovení druhé části loterijního zákona. Dodnes tedy platí vyhláška jako celek s tím, že některá její ustanovení se dnes již neaplikují. Vyhláška č. 285/1998 Sb., o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinu, poslední ze jmenovaných prováděcích vyhlášek k loterijnímu zákonu nebyla vydána jako možnost ministerstva financí ČR, nýbrž její vydání vplynulo pro ministerstvo financí ČR jako povinnost. Tato prováděcí vyhláška vznikla jako poslední, původně nebylo monitorování a uchovávání záznamu v loterijním zákoně vůbec řešeno. Až vznikem novely loterijního zákona v roce 1998 tedy vznikla tato prováděcí vyhláška. Podle § 37 loterijního zákona totiž kasino musí být vybaveno zabezpečovacím zařízením a monitorovacím zařízením. Monitorovacím zařízením musí být zvukově a obsahově zaznamenán celý průběh všech provozovaných her. Monitorování se musí provádět v nezpomaleném a nepřerušovaném záznamu. Záznam musí být uchováván po dobu 90 kalendářních dnů. Vyhláška dále mj. stanoví, že se monitorují všechny hrací stoly umístěné v kasinu, pokladna a prostory, kde se provádí závěrečné vy-

---

<sup>1</sup> Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku

účtování. Ze záznamu musejí být zřetelně patrné zejména číslice na ruletovém kole a hracích stolech, označení žetonů, jejich počet a hodnoty karet. Zvuk je zaznamenáván současně se snímaným obrazem a nesmí být zkreslený oproti monitorované skutečnosti. Celé monitorování se provádí tak, aby bylo co nejvíce kvalitní. Výstupy z kamerového a mikrofonového systému se musí soustřeďovat do speciálního a odděleného prostoru, který musí být zabezpečen proti násilnému vniknutí. K výstupům z monitorovacího zařízení smí mít přístup pouze okruh osob uveden v provozním řádu kasina. Za doprovodu těchto osob mají k těmto výstupům přístup i pracovníci správního (státního) dozoru. V případě, že na monitorovacím zařízení dojde k poruše je provozovatel povinen tuto skutečnost oznámit pracovníkům státního dozoru a termín jejího odstranění do 24 hodin od zjištění poruchy. V provozním řádu kasina se uvedou osoby odpovědné za splnění této povinnosti.

### 1.3.11 Úprava sázky a hry ve vyhláškách subjektů územní samosprávy

V současné době mohou z územních samosprávných celků vydávat právní předpisy v oblasti sázek a her pouze obce. Obecně závazné vyhlášky tak dotvářejí systém pramenů herního práva, které se týkají sázek a her výlučně. Loterijní zákon dává obcím možnost vydávat obecně závazné vyhlášky dle zmocňovacího ustanovení § 50. Obec dle tohoto ustanovení může omezit provozování sázkových her provozovaných na výherních hracích přístrojích, sázkové hry typu bingo, sázkové hry provozované v kasinech, sázkové hry provozované na videoloterních terminálech, turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet a sázkové hry provozované na lokálním loterním systému. Omezení může být jak časové, kdy je vyhláškou stanoveno v jakém čase je provozování loterií a jiných podobných her zakázáno, tak místní, kdy je tento zákaz uplatněn na určité území obce nebo úplné, kdy je uplatněn úplný zákaz provozování loterií a jiných podobných her na celém území obce. Až do novely loterijního zákona v roce 2011 platilo ustanovení loterijního zákona a to § 17 odstavec 11, kterým bylo stanoveno, že loterie a jiné podobné hry nelze provozovat ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství těchto budov. A právě obec pak mohla vyhláškou stanovit okruh 100 m od těchto budov, které tvořilo jakési ochranné pásmo, ve kterém nebylo možno provozování loterií a jiných podobných her povolit. A právě

novelizované ustanovení § 50 loterijního zákona udělalo ustanovení § 17 odstavec 11 bezpředmětným a toto ustanovení bylo zrušeno. V praxi totiž docházelo k situacím, kdy zejména loterie povolované ministerstvem financí ČR byly často povoleny v provozovnách, které se nacházely v tzv. ochranném pásmu 100 m od vyjmenovaných budov, ale tato skutečnost nebyla pracovníkům ministerstva financí ČR známa. V současné době tedy platí, že obec může obecně závaznou vyhláškou provozování loterií a jiných podobných her buďto částečně omezit nebo úplně zakázat.

### 1.3.12 Úprava sázky a hry z hlediska daní, místních a správních poplatků

Daňové zákony se oblasti sázek a her dotýkají jen omezeně. Co se týká zdaňování výher, stojí proti sobě dva protichůdné přístupy. Jeden namítá, že zdaňováním výher by se jednalo o dvojí zdanění, kdy sázející hraje za své již jednou zdaněné finanční prostředky. Druhý přístup naopak tvrdí, že pokud stát umožňuje účastníkovi sázky a hry riskovat a v případě štěstí získat bezpracně finanční obnos, má stát též právo za tuto možnost vybrat následně daň. Současná legislativní úprava se kloní spíše k prvnímu přístupu a to zejména v souvislosti s provozováním povolených loterií a jiných podobných her. Vychází se z názoru, že zdanění výher by působilo kontraproduktivně z toho důvodu, že by vedlo ke snižování zájmu o účast na hře a tím pádem ke snižování prostředků, které tvoří odvody z výtěžku z loterií a jiných podobných her a které mohou obce následně investovat na svém území. Podle § 10 zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů, jsou výhry v loteriích, sázkách a jiných podobných hrách a výhry z reklamních soutěží a slosování zařazeny mezi tzv. ostatní příjmy podléhající za jiných okolností dani z příjmu. Pokud je ale předmětem daně výhra z loterie a jiné podobné hry povolené na základě loterijního zákona nebo podle obdobných předpisů vydaných ve státech Evropské unie a dalších státech, které tvoří Evropský hospodářský prostor, vztahuje se na ni podle zákona o daních z příjmu osvobození od placení této daně. (§ 10 odstavec 3, zákon č. 586/1992 Sb., 1992). Podobně jsou od placení daní z příjmu osvobozeny i příjmy provozovatelů, neboť výtěžek z provozování loterií a jiných podobných her podléhá zvláštnímu odvodu podle loterijního zákona, kdy tomuto odvodu podléhá tzv. hrubý výtěžek jako rozdíl mezi úhrnem vsazených sázek a vyplacených výher bez možnosti odečtu dalších výdajových polo-

žek jako je tomu u konstrukce základu daní z příjmu. Jinými slovy odvod z výtěžku je vyšší než případná daň z příjmu a v případě, že by provozovatelé byli nuceni odvádět i daň z příjmu jednalo by se zde reálně o dvojí zdanění. Ze stejného důvodu jsou od daní z příjmu osvobozeni i příjemci tohoto odvodu. Naopak od daní z příjmu nejsou osvobozeny výhry dosažené v loteriích a jiných podobných hrách provozovaných v jiných státech než jsou státy Evropské unie a státy tvořící Evropský hospodářský prostor. V tomto případě se na tyto výhry vztahuje zvláštní sazba daně a ta činí 15 %.

Co se týká spotřebitelských soutěží, které nejsou loterieriemi, tak tady je situace malinko složitější. Dochází zde totiž k pojmové nejednoznačnosti mezi pojmy definující spotřebitelskou soutěž v loterijním zákoně a veřejnou soutěž o ceny tak, jak ji chápe zákon o daních z příjmu. Zákon o daních z příjmu totiž stanoví, že od placení těchto daní jsou osvobozeny cena z veřejné soutěže, z reklamní soutěže nebo z reklamního slosování v hodnotě nepřevyšující částku 10 000 Kč, pokud se nejedná o spotřebitelskou loterii podle zvláštního právního předpisu. A tím zvláštním předpisem je myšlen právě loterijní zákon. Toto ustanovení je trochu problematické vzhledem k použití pojmu spotřebitelská loterie v zákoně o daních z příjmů. Spotřebitelská loterie je totiž loterijním zákonem zakázána, pak by ale bylo osvobozující ustanovení uvedené v zákoně o daních z příjmů bezpředmětné, čistě teoreticky by totiž nebylo co osvobozovat. Anebo má pojem spotřebitelská loterie, myšleno v kontextu osvobozujícího ustanovení v zákoně o daních z příjmů, cílit i na loterijním zákonem povolené spotřebitelské soutěže jako jistou formu reklamního slosování. Další komplikaci do této věci vnáší i další osvobozující ustanovení zákona o daních z příjmů, které osvobozuje od placení těchto daní výhry z loterií, sázek a podobných her provozovaných na základě povolení vydaného podle loterijního zákona. Problém nastává v okamžiku, jestli jde v tomto případě o výhry z loterií, sázek a podobných her provozovaných na základě povolení vydaného podle loterijního zákona. Podle loterijního zákona se totiž na provozování spotřebitelských soutěží nevydává povolení, jinými slovy provozování spotřebitelských soutěží nepodléhá povolovacímu ale pouze ohlašovacímu režimu. Z tohoto důvodu by bylo osvobození nedůvodné i s přihlédnutím k argumentu proti úplnému osvobození od placení daní z příjmu, kterým je, že provozovatelé těchto spotřebitelských soutěží na rozdíl od provozovatelů jiných her neodvádějí část výtěžku na veřejně prospěšné účely a tudíž je osvobození nedůvodné. Od tohoto argumentu je v praxi upouštěno a výhry ze spotřebitelských soutěží do výše 10 000 Kč jsou opravdu osvobozeny, s odvoláním na poně-

kud širší výklad slovního spojení „na základě povolení podle loterijního zákona“, které se spíše používá ve smyslu „umožňované na základě loterijního zákona“. Pod pojem reklamní soutěže lze též podřadit vedle spotřebitelských soutěží podle loterijního zákona i případy, kdy o výhře nerozhoduje slosování nebo jiný náhodný výběr, ale kdy o výhře rozhodují schopnosti, dovednosti, znalosti a podobně. V této souvislosti je třeba dodat, že hranice 10 000 Kč neznámá, že se v případě překročení této hranice zdaňuje pouze částka převyšující tuto hranici, nýbrž částka celá. Co se týká daně z přidané hodnoty, je provozování loterií a jiných podobných her osvobozeno od placení této daně bez nároku na odpočet. Stejně tak nevzniká daňová povinnost provozovatelům ani z hlediska placení spotřební daně, zde je třeba pouze uvést, že zákon o spotřební dani zakazuje, aby se tabákové výrobky staly předmětem výhry v loterii. Toto ustanovení tedy neupravuje daňovou povinnost či osvobození od daně, modifikuje pouze okruh předmětů výhry podle loterijního zákona. Nevztahuje se pouze na spotřebitelské soutěže, nýbrž i na věcné loterie a tomboly.

Další problematikou placení určitých daní či poplatků za provozování loterií a jiných podobných her jsou místní poplatky vybírané obcemi za tuto činnost. Z hlediska místních poplatků jsou obce oprávněny vybírat za provozování loterií a jiných podobných her místní poplatky. Místní poplatky jsou v ČR obecně řešeny zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon stanoví, že je obec oprávněna vybírat místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené ministerstvem financí ČR podle loterijního zákona. Obecně závaznou vyhláškou může obec stanovit výši tohoto poplatku, který musí být v rozmezí od 1 000 do 5 000 Kč na období tří měsíců za každý provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické zařízení povolené ministerstvem financí ČR. Poplatek hradí provozovatel. Aby obec mohla poplatek vybírat, musí nejdříve existovat obecní vyhláška, poplatek totiž nelze vybírat jen na základě zákona o místních poplatcích. Ve vyhlášce je nutné stanovit výši poplatku, ohlašovací povinnost a splatnost poplatku. Výše poplatku může být stanovena i na kratší dobu podle dnů popřípadě týdnů, což je příznivé pro provozovatele, kteří uvedou výherní hrací přístroje do provozu na kratší dobu než je období tří měsíců. Problémem v praxi se stává interpretace ustanovení zákona o místních poplatcích, které říká, že poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické zařízení povolené ministerstvem financí ČR podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické zařízení povolené ministerstvem financí ČR. Z čehož zcela jasně nevyplývá, zda je povinnost platit poplatek jen za

skutečně provozovaný přístroj nebo postačuje podmínka, že je jeho provozování řádně povoleno.

Poslední povinností provozovatelů platit určité daně či poplatky za provozování loterií nebo jiných podobných her jsou správní poplatky vybírané podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje jejich vyměrování a vybírání. Správní poplatky se pojí se žádostí o vydání rozhodnutí o povolení, kdy tyto poplatky je povinen uhradit každý žadatel při předkládání žádosti o povolení. Poplatek má směřovat k úhradě nákladů spojených s výkonem veřejné správy, zejména se správním řízením, které jsou orgány veřejné správy povinny na základě žádosti o povolení provést. Poplatníkem je vždy osoba, která má zájem na provedení úkonu. V obecné rovině platí, že poplatky vyměřuje, vybírá a vymáhá správní úřad příslušný k provedení úkonu. Poplatky je nutno uhradit současně s podáním žádosti nebo později, vždy však před provedením úkonu. Dokud není poplatek zaplacen, správní orgán úkon neprovede, popřípadě zastaví zahájené správní řízení o žádosti. Přesná výše správního poplatku nebo způsob jeho výpočtu je uveden v sazebníku, který tvoří přílohu k zákonu o správních poplatcích. Vzhledem k tomu, že správní poplatek má sloužit jako úhrada administrativních nákladů spojených s úkony ve prospěch žadatele, jeví se úprava poplatku za povolení k provozování loterií a jiných podobných her jako neadekvátní, spíše vyvolává dojem jakési skryté daně. Konkrétní výše správního poplatku se liší podle druhů loterií a her z hlediska členění podle loterijního zákona. U výherních hracích přístrojů je nutné zaplatit správní poplatek za každý výherní hrací přístroj a to v závislosti na jakou dobu je povolení vydáno. Je-li povolení vydáno nejdéle na tři měsíce, činí poplatek 10 000 Kč, povolení vydané na šest měsíců vyžaduje zaplacení poplatku ve výši 16 000 Kč, na jeden rok pak poplatek 30 000 Kč. Členění na tři, šest a dvanáct měsíců nemá svůj základ v loterijním zákoně, nýbrž pouze v zákoně o správních poplatcích, což má za následek fakt, že povolení může být vydáváno i na jiné časové úseky a pak může žadatel tržít, pokud se časové období, na které je správní poplatek zaplacen nekryje s časovým obdobím, kdy je výherní hrací přístroj skutečně provozován. Po zaplacení správního poplatku vydá povolující orgán povolení a známku, na níž je mj. uvedeno období, na které je zaplacen správní poplatek. Znamka musí být neoddělitelně připevněna na každém výherním hracím přístroji tak, aby nemohlo dojít k jejímu poškození.

Na tomto místě je třeba upozornit na fakt, že úprava týkající se správních a místních poplatků byla platná do 31.12.2011. Od 1.1.2012, kdy vstoupila v platnost novela loterijního zákona, se místní ani jiné poplatky nevybírají, nýbrž došlo k jejich nahrazení odvodem z výtěžku loterií a her, jejichž příjemci jsou z části obce a z části stát.

## 1.4 Úprava sázky a hry v trestním právu

Jak vyplývá z výkladu občanskoprávní úpravy sázky a hry, jsou tyto respektovány jen za předpokladu, že jsou uzavřeny a realizovány v souladu s právními předpisy. Těmi jsou zejména předpisy trestního práva, které výslovně zapovídají provozování nepoctivých sázek a her, neoprávněné provozování loterie nebo jiné podobné hry a dále ta jednání, jimiž v souvislosti s provozováním her a sázek může docházet k ohrožování mravní výchovy mládeže. V tomto kontextu lze hovořit o třech skutkových podstatách trestných činů, které se výslovně týkají problematiky sázek a her. Jde o ustanovení zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, zejména § 201 – Ohrožování výchovy dítěte, § 213 – Provozování nepoctivých her a sázek a § 252 – Neoprávněné provozování loterie a podobné sázkové hry. (Kramář a Hušák, 2006, s. 94).

### 1.4.1 Ohrožování výchovy dítěte

Ohrožování výchovy dítěte je řešeno v § 201 trestního zákoníku. O trestný čin ohrožování výchovy dítěte jde podle tohoto ustanovení tehdy, je-li byt' z nedbalosti ohrožen rozumový, citový nebo mravní vývoj dítěte zejména tím, že ho někdo svádí k zahálčivému nebo nemravnému životu, umožní mu vést zahálčivý nebo nemravný život, umožní mu opatřovat pro sebe nebo pro jiného prostředky trestnou činností nebo jiným zavrženímhodným závažným způsobem poruší svou povinnost o něj pečovat nebo jinou svou důležitou povinnost vyplývající z rodičovské zodpovědnosti. Toto ustanovení je formulováno velmi obecně a dopadá do různých oblastí lidského života. Na oblast sázek a her výslovně dopadá zejména ustanovení odstavce 2 § 201. Podle tohoto ustanovení může být potrestán odnětím svobody

až na jeden rok, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti ten, kdo umožní, byť i z nedbalosti, dítěti hru na výherním hracím přístroji, který je vybaven technickým zařízením, které ovlivňuje výsledek hry a které poskytuje možnost peněžité výhry, bude potrestán. Zde je potřeba upozornit na fakt, že o trestném činu ohrožování výchovy dítěte hovoříme jen v případě, že je umožněna hra dítěte na výherním hracím přístroji, který poskytuje možnost peněžité výhry, nestačí tedy, pokud předmětem výhry jsou věcné výhry například hračky, toto trestným činem není. Na rozdíl od dvou dalších níže citovaných ustanovení trestního zákoníku týkajících sázek a her, jde o trestný čin podle § 201, pro jehož spáchání postačuje nedbalost. (Kramář a Hušák, 2006, s. 96).

#### **1.4.2 Provozování nepoctivých her a sázek**

Provozování nepoctivých her a sázek jako trestný čin definuje a tím pádem i zakazuje trestní zákoník v ustanovení § 213. Podle tohoto ustanovení trestního zákoníku může být potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti ten, kdo provozuje peněžní nebo jinou podobnou hru nebo sázku, jejíž pravidla nezaručují rovné možnosti výhry všem účastníkům. Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán, spáchá-li uvedený čin a byl-li za takový čin v posledních třech letech odsouzen nebo potrestán a pokud je uvedeným činem způsobena větší škoda nebo získán takovým činem větší prospěch může být uložen trest odnětí svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitý trest. Je-li uvedený trestný čin spáchán ve formě organizované skupiny, lze uložit trest odnětí svobody na dvě léta až osm let. V případě, že je uvedeným trestným činem způsobena škoda velkého rozsahu, pak je trestní sazba odnětí svobody na pět až deset let. Trestní zákoník zde pracuje s pojmem peněžní nebo jiná podobná hra nebo sázka, což znamená, že se musí jednat o hru či sázku podmíněnou poskytnutím vkladu, jehož návratnost se nezaručuje. V praxi se jedná především o tzv. řetězové hry typu „letadlo“, při kterých počet účastníků roste geometrickou řadou, a na počátku zapojené osoby mají možnost získat mnohonásobek svého vkladu na úkor pozdějších účastníků. Dalším typem hry, jejíž provozování je nejen zakázáno, ale dokonce její provozování lze brát jako trestný čin, jsou tzv. skořápky. Vždy platí, že pachatelem je ten, kdo tuto hru provozuje, nikoliv ten, kdo ji hraje. Trestný čin je úmyslným trestným činem a je blízký podvodu, i když se o klasický podvod nejedná.



Zde totiž nejde o uvedení v omyl účastníků hry a způsobení nepatrné škody na cizím majetku, protože účastníci hry jsou zpravidla velmi podrobně seznámeni s pravidly hry. Problém spočívá v tom, že vzhledem ke konstrukci pravidel nejsou zaručeny stejné podmínky pro všechny účastníky. I při provozování her a sázek může být spáchán trestný čin podvodu podle § 209 trestního zákoníku a to v případě, kdy někdo někoho uvede v omyl například tím, že hra probíhá pomocí upravených tzv. cinknutých karet. (Kramář a Hušák, 2006, s. 94).

### 1.4.3 Neoprávněné provozování loterie a podobné sázkové hry

Tento trestný čin je speciálním případem trestných činů spadajících do hospodářských trestných činů. Za neoprávněné provozování loterie a podobné sázkové hry se považuje takové provozování loterie a podobné sázkové hry, které je prováděno bez příslušného povolení nebo přes zákaz uvedený v jiných právních předpisech například spotřebitelské loterie. Může se tedy jednat jak o hry uvedené v loterijním zákoně, tak o hry, jejichž provozování je absolutně zakázané. Podle ustanovení § 252 může být totiž potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti ten, kdo neoprávněně provozuje, organizuje, propaguje nebo zprostředkovává loterii nebo podobnou sázkovou hru. Pokud je tento trestný čin spáchán organizovanou skupinou, lze uložit trest odnětí svobody na jeden rok až šest let. (Kramář a Hušák, 2006, s. 95).

## 1.5 Úprava sázky a hry v kontextu právního prostředí Evropské unie

Právní úprava sázek a her v evropských zemích je založena na obdobných historických, společenských a kulturních východiscích. Většina evropských států vychází z toho, že provozování hazardních her a účast na nich není typickou společenskou aktivitou. Jinými slovy ve všech evropských státech se řeší hledání vhodných nástrojů k vymezení vhodných mantinelů pro společensky únosné fungování hazardních her a sázek. V zásadě lze konstatovat, že ve většině evropských států je provozování hazardních her a sázek obecně zaká-

záno s tím, že jsou z tohoto obecného pravidla umožněny prostřednictvím zvláštní právní úpravy výjimky. Právní úprava hazardních her a účasti na nich je v pravomoci jednotlivých členských států EU a není jednotně upravena v komunitárním právu. Rozdíly v právních úpravách jednotlivých států mají za následek vznik překážek vnitřního trhu, kterým se snaží zabránit příslušná ustanovení smlouvy o založení evropského společenství o volném pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. Obecně platí, že jednotlivé členské státy mají povinnost tyto překážky pro příslušníky ostatních členských států odstraňovat. Prvním druhem překážek jsou jakákoliv opatření, která diskriminují podle státní příslušnosti. Tyto opatření jsou obecně zakázány, ledaže by se jednalo o opatření týkající se veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Dalším druhem omezení poskytovaných služeb jsou omezení, která jsou používána jednotně bez ohledu na státní příslušnost. Taková omezení jsou často ospravedlňována, slouží-li veřejnému zájmu v oblasti ochrany spotřebitelů, kulturního dědictví, sociálních hodnot, a pokud jsou přiměřeně použity k dosažení cílů, kterých má být dosaženo. Případné spory mezi právními úpravami jednotlivých členských států a obecným principem vyplývajícím z ustanovení zakládací smlouvy evropského společenství řeší Evropský soudní dvůr, zpravidla formou rozhodnutí o předběžné otázce. Institut řízení o předběžné otázce reflektuje především okolnost, že mnohé prameny evropského práva jsou v členských státech bezprostředně aplikovatelné. V důsledku toho jednotlivé vnitrostátní orgány, zejména soudy, aplikují evropské právo a jsou konfrontovány s problémem jeho vztahu k vnitrostátnímu právnímu systému jednotlivých členských států. Evropský soudní dvůr je tak povolán, aby svojí činností napomáhal vnitrostátním soudům a působil tak na jednotný výklad a aplikaci evropského práva v celém Společenství, ve všech členských státech. Judikatura Evropského soudního dvora rozvíjí kodifikované právo a stává se významnou součástí evropského právního řádu. Řízení o předběžné otázce je určitým typem mezitímního řízení, které představuje část řízení zahájeného před vnitrostátním soudem, kdy se autoritativně rozhoduje o pro vlastní řízení významných otázkách. Na odpovědích na předběžné otázky je někdy velmi výrazně závislé rozhodnutí ve věci samé. Subjektem, který rozhoduje o tom, zda požádat Evropský soudní dvůr o rozhodnutí, a který formuluje předběžnou otázku, je vnitrostátní soud. Ten také rozhoduje s konečnou platností o věci samé. Mezi nejvýznamnější rozsudky Evropského soudního dvora týkající se oblasti her a sázek patří rozhodnutí, která jsou pojmenována podle účastníků řízení. Jsou to rozhodnutí ve věci Schindler, Läära, Zenatti a Gambelli. V těchto rozhodnutích došel Evropský soudní dvůr k následujícím obecným závěrům. Podle Evropského soudního dvora je

provozování hazardních her poskytováním služeb ve smyslu ustanovení zakládací smlouvy a vztahují se na něj i ustanovení zakazující překážky volného poskytování služeb. Evropský soudní dvůr definuje předmět svobody volného pohybu služeb tak, že jde o plnění, která jsou zpravidla poskytována za odměnu. Svoboda volného poskytování služeb má své samostatné postavení mezi základními svobodami. Osoby poskytující služby mají mít postavení rovnající se obdobným tuzemským subjektům. Zároveň má docházet k zákazu vydávání nových omezení volného pohybu služeb. Legislativa členských států omezující či zakazující provozování hazardních her může být překážkou svobody poskytování služeb, a to i pokud je taková legislativa uplatňována nediskriminačně, pokud brání činnosti poskytovatele služeb se sídlem v jiném členském státě. Taková překážka však může být za určitých podmínek ospravedlněna, pokud je jejím uplatněním sledována ochrana příjemců těchto služeb, prevence proti kriminalitě, ochrana veřejné morálky, omezování poptávky po hazardních hrách a financování činností veřejného zájmu. Jinými slovy, v konečném důsledku záleží na rozhodnutí samostatných členských států, zda jejich legislativa upravující provozování hazardu bude tuto činnost omezovat či přímo zakazovat, za předpokladu, že taková legislativní omezení nejsou diskriminující a naopak jsou přiměřená cílům, kterých má být dosaženo. Evropský soudní dvůr svými rozsudky postupně rozšířil okruh typů hazardních her, na které se vztahuje pravomoc členských států zvolit vhodnou národní právní úpravu upravující omezení či zákaz provozování hazardních her na území každého členského státu. Postupně se tak stalo díky jednotlivým rozsudkům u všech typů hazardních her jmenovitě rozsudek ve věci Schindler – losy, ve věci Läärä – hrací přístroje a ve věci Zenatti – sportovní sázky. Závěry z výše uvedených rozsudků jsou v souladu se závěry jednání Rady EU z roku 1992, která stanovila, že EU nebude regulovat hazardní hry na úrovni EU, protože tyto hry nejsou vhodnou oblastí pro uplatňování legislativy společenství zejména kvůli principu subsidiarity a jsou lépe řízeny na národní úrovni. V roce 2006 vydala EU směrnici č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, která vytváří obecný právní rámec podporující svobodu usídlování poskytovatelů služeb, jakož i volný pohyb služeb a zároveň zajišťující vysokou úroveň kvality služeb. Oblast herních aktivit byla však z oblasti působnosti této směrnice vyloučena. Problematika provozování hazardních her tak zůstala v kompetenci členských států s tím, že národní legislativy musely být v souladu s ustanoveními zakládací smlouvy EU a jmenovaných rozsudků Evropského soudního dvora. (Kramář a Hušák, 2006, s. 98).

### 1.5.1 Rozsudek ve věci Schindler

Tento rozsudek má zcela zásadní význam pro právní úpravu hazardních her v jednotlivých členských státech EU mj. i tím, že určil směr výkladu ustanovení o volném pohybu služeb smlouvy o založení Evropského společenství. V této kauze vznesl britský soud dotaz v rámci řízení o předběžné otázce a požádal Evropský soudní dvůr, aby rozhodl, zda národní legislativa, která zakazuje provozování určitých loterií v členském státě, je v souladu s ustanovením zakládací smlouvy. Dotazy byly vzneseny v průběhu soudního řízení mezi Komisí pro cla a spotřební daně Spojeného království a bratry Schindlerovými a to ohledně zasílání inzerátů a přihlášek do loterie organizované ve Spolkové republice Německo občanům Spojeného království. Bratři Schindlerové byli nezávislými agenty německé loterie, rozesílali z Nizozemí státním příslušníkům Spojeného království dopisy zvoucí k účasti na tahu německé loterie a předtištěné formuláře pro odpověď. Dopisy následně zadržely britské celní orgány s tím, že byly dovezeny v rozporu s právními předpisy. Došlo na občanskoprávní řízení vyvolané celními orgány proti bratrům Schindlerovým, kdy byla vznesena námitka, zda legislativa Spojeného království není v rozporu se zakládací smlouvou, protože zakazuje dovoz losů, dopisů a přihlášek k účasti k loterii, která je legálně provozovaná v jiném členském státě. Evropský soudní dvůr se následně zabýval otázkou jaká ustanovení zakládací smlouvy je třeba na hazardní hry aplikovat, zda prodej losů podléhá ustanovením o volném pohybu zboží, osob, kapitálu nebo služeb. Ve svém rozhodnutí konstatoval, že se jedná o ustanovení o volném pohybu služeb. Tento závěr zdůvodnil tím, že s provozováním loterie není spojen jenom prodej losu jako produktu, nýbrž je za tímto účelem je třeba vykonat další služby jako je zajištění výběru sázek, organizaci losování, výplatu výher atd. Z toho důvodu musel Evropský soudní dvůr konstatovat, že legislativa členského státu, která zakazuje pořádání loterií, je překážkou volného pohybu služeb podle ustanovení zakládací smlouvy. Zároveň muselo dojít k vyřešení otázky, zda legislativa Spojeného království nediskriminuje ekonomické subjekty podle národnosti nebo podle toho, ve kterém členském státě mají organizace provozující loterie sídlo. Na tuto otázku Evropský soudní dvůr odpověděl záporně, čili že tomu tak není, že legislativa Spojeného království diskriminační není. Následně tedy bylo potřeba vyjasnit, zda tedy ustanovení zakládací smlouvy vylučuje takovou národní legislativu, která, i když není diskriminující, omezuje svobodu poskytování služeb. K řízení následně předložily svá stanoviska vlády členských zemí, ve

kterých považovaly předmětnou legislativu za kompatibilní s ustanovením zakládací smlouvy. Jejich argumentem byl především fakt, že taková legislativa musí být ospravedlnitelná tím, že nadřazuje veřejné zájmy nad ochranu zákazníka, prevenci proti kriminalitě, ochranu veřejné morálky a omezování poptávky po hazardních hrách. Navíc taková úprava je přiměřená cílům, kterých má být dosaženo. Vzhledem k výše uvedeným stanoviskům dospěl soud k následujícímu závěru. Evropský soudní dvůr shledal předmětnou legislativu vyhovující ustanovením zakládací smlouvy s tímto odůvodněním. Evropský soudní dvůr vzal v úvahu zvláštní povahu hazardních her, která byla zdůrazněna mnoha členskými státy, a zároveň uznal, že zájmy jednotlivých států jsou natolik vážné, aby ospravedlnily restrikce, přičemž mohly jít tak daleko, aby byly loterie v některém členském státě zakázány. Do úvahy při tom vzal morální, náboženské a kulturní aspekty loterií ve všech členských státech. Dalším argumentem bylo, že hazardní hry v sobě obsahují vysoké riziko kriminality nebo podvodů s ohledem na částky, které lze vsadit a na výhry, které se mohou vyplácet hráčům. A neposledním motivem se stal fakt, že hazardní hry motivují k utrácení, což může mít škodlivé individuální a sociální následky. Závěrem tedy bylo Evropským soudním dvorem shledáno, že národní orgány jsou oprávněny k omezování provozování hazardních her, pokud toto nemá diskriminační charakter. Pokud se členský stát rozhodne zakázat na svém území provozování loterií velkého rozsahu, tedy i reklamu a distribuci losů, nelze to považovat za opatření zasahující do svobody poskytování služeb. (Kramář a Hušák, 2006, s. 103).

### 1.5.2 Rozsudek ve věci Läära

Jedná se o další významné rozhodnutí Evropského soudního dvora, které nejen že potvrdilo závěry ve věci Schindler, ale tyto v některých oblastech dále rozvedlo. Finský soud požádal Evropský soudní dvůr o zodpovězení několika otázek souvisejících s interpretací soudního rozhodnutí ve věci Schindler, a to v souvislosti, zda národní zákonná úprava, která vyhrazuje oprávnění provozovat hrací automaty na území dotčeného členského státu pouze subjektu veřejného práva, je slučitelná s ustanoveními zakládací smlouvy. Předmětem sporu před finským soudem byla skutečnost, že pan Läära ve spolupráci se dvěma společnostmi provozoval ve Finsku hrací automaty bez koncese, ačkoliv finská zákonná úprava stanoví,

že hazardní hry mohou být ve Finsku provozovány pouze za účelem sběru peněžních prostředků pro charitativní účely stanovené zákonem. Koncese k této činnosti může být navíc udělena pouze jedna, na dobu určitou a pouze subjektu veřejného práva. Pan Läära argumentoval tím, že systém jediné koncese udělované výhradně veřejnoprávní organizaci odporuje příslušným ustanovením zakládací smlouvy o volném pohybu zboží a služeb. Ve svém rozhodnutí Evropský soudní dvůr znovu zopakoval argumenty obsažené v rozsudku ve věci Schindler. Opět bylo konstatováno, že je výhradně na členských státech, aby posoudily, zda je nutné omezit herní aktivity či zda mají být zcela zakázány, ovšem za předpokladu, že taková omezení nemají diskriminační charakter. Evropský soudní dvůr dále shledal, že finský zákon nemá diskriminační charakter, protože zakazuje provozování hracích automatů všem osobám vyjma koncesovaného subjektu, čili nedochází k rozdělování subjektů podle národnosti nebo podle sídla. (Kramář a Hušák, 2006, s. 105).

### 1.5.3 Rozsudek ve věci Zenatti

V kauze Zenatti požádal italský soud Evropský soudní dvůr o stanovisko, zda je italská legislativa kompatibilní s evropským právem, která až na výjimky zakazuje sběr a organizování sázek. Tato otázka byla nastolena v rámci soudního řízení mezi veronským policejním prefektem s panem Zenattim, kterému bylo zakázáno pokračovat v podnikatelské činnosti spočívající ve sběru a zprostředkování sázek italským občanům s britskou sázkovou kancelářím na sportovní utkání. Hlavním argumentem pana Zenattiho bylo tvrzení, že příjem sázek na sportovní utkání nelze připodobňovat k loterijním činnostem zmíněným v rozsudku Schindler, a to proto, že sportovní sázky nejsou čistě hazardní hrou, ale jsou to hry založené na znalostech účastníka hry. Evropský soudní dvůr vydal v této kauze rozsudek, kdy došel k závěru, že italská legislativa, která vyhrazuje právo organizování sportovních sázek pouze určitým organizacím, není v rozporu s ustanoveními smlouvy o volném poskytování služeb, pokud jsou tato odůvodnitelná ochranou sociální politiky státu a omezení úměrná stanoveným cílům. (Kramář a Hušák, 2006, s. 107).

#### 1.5.4 Rozsudek ve věci Gambelli

Ve věci Gambelli byla opět napadena italská legislativa respektive její soulad s ustanovením zakládací smlouvy respektive s principem volného pohybu služeb. Konkrétně šlo o řízení před italským soudem, kdy prokurátor napadl rozsáhlou sítí italských sázkových agentur, které ve spolupráci s anglickým bookmakerem Stanley International Betting Ltd. umožňovaly sázení na sportovní utkání přes internet italským občanům, což italská legislativa zakazuje. Obviněný Gambelli se před soudem bránil argumenty, že příslušná italská legislativa není v souladu s evropským právem upravujícím zákaz překážek volného pohybu zboží a služeb a svobody podnikání. Italská vláda se naopak snažila podpořit svou argumentaci především rozsudkem Evropského soudního dvoru ve věci Zenatti, neboť se domnívala, že se jedná o totožné otázky, které soud již jednou řešil. Evropský soudní dvůr vydal v této věci rozsudek, ve kterém konstatoval, že italská právní úprava je skutečně v rozporu se svobodou podnikání a svobodou poskytování služeb, neboť brání příhraničnímu poskytování služeb řádně založenými subjekty ze třetích států společenství a zároveň tomu, aby subjekty založené v jiných státech společenství získaly příslušné povolení k provozování hazardních her v Itálii. Evropský soudní dvůr musel zvážit, zda jsou omezení v italské legislativě odůvodnitelná v souladu s předchozími rozsudky a zda jsou taková omezení v souladu s veřejným zájmem. V každém případě musí být taková omezení aplikována bez jakékoliv diskriminace. Podle názoru Evropského soudního dvora byla omezení v případech Schindler, Läärä a Zenatti ospravedlněna argumenty veřejného zájmu, jako například ochrana spotřebitele, prevence proti podvodům a zachování veřejného pořádku, tak v případě Gambelli italský stát usiluje o rozšiřování hazardních her a sázení s cílem především získat finanční prostředky a ochránit držitele povolení k provozování hazardních her. Dále jako nepřiměřené svému cíli uznal Evropský soudní dvůr ustanovení italské legislativy, která zakazuje účast na sázení v zahraničí prostřednictvím internetu nebo telefonu. Na jedné straně tak došlo k rozhodnutí, že národní legislativa, která zakazuje provozování činností vedoucích k shromažďování, přijímání a zasílání nabídek k sázení bez koncese od příslušného členského státu představuje omezení svobody podnikání a svobody poskytování služeb podle ustanovení zakládací smlouvy. Na straně druhé však ponechal na rozhodnutí národního soudu, zda taková legislativa skutečně míří k uskutečnění těchto cílů,

které ji mohou ospravedlnit a zda omezení, která ukládá, jsou přiměřená k uskutečnění těchto cílů. (Kramář a Hušák, 2006, s. 108).



## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 2 ANALÝZA STATISTICKÝCH UKAZATELŮ VÝVOJE HAZARDU V ČR

V předchozí části této práce došlo k popisu současného stavu legislativy v oblasti hazardu a definici základních pojmů týkajících se této oblasti. V této kapitole dojde na analýzu statistických ukazatelů, kdy je nejprve provedeno seznámení s historií hazardu na území českých zemí, aby se pak dostalo na vlastní vyhodnocení vývoje hazardu v ČR.

### 2.1 Historie hazardu na území českých zemích

Jak bylo již v úvodu předchozí části uvedeno, provozování hazardu v jeho jakékoli podobě provází lidstvo již od nepaměti. Hazard je tak starý jako je lidstvo samo. V historii se objevuje snad ve všech kulturách a lidských civilizacích od Číny, Indie, přes starověký Egypt, Řecko až k samotnému Římu a dál. Což dokazují sázky při Olympijských hrách i bojových utkáních ve velkolepém Koloseu. To poukazuje na to, že hazard je hluboce zakořeněn v člověku samotném. O organizovaném sázení máme první zmínky již z 18. století, kdy se objevuje například hraní rulety. Další významná zmínka o hazardních hrách je v 19. století v USA a to na dostihových závodech, kdy hráči sázeli na jednotlivé koně či stáje. Hazard se rozvíjí ve své plné síle až na počátku 20. století. Dostihové závody se stávají jedním z nejoblíbenějších cílů hráčů hazardních her. Nemůžeme určit přesné datum či století, kdy hazard vznikl. Ale víme, že je v člověku již od pradávna, prostřednictvím vidiny výděлку, což člověka vede k sázení, které vypadá jako jednoduchá cesta k výděлку. Jak uvádí na svých webových stránkách Unie herního průmyslu, hazard se na území ČR provozoval již v keltské době, což dokumentuje např. nález primitivních hracích kostek mezi vykopávkami v keltském oppidu u Stradonic. Od novověku se v českých zemích provozovali věcné loterie a od 18. století i státem organizované loterie peněžité. Nejméně tři sta let se provozatelé sázkových her snaží hráčům nabídnout různě vhodná zařízení k těmto účelům. Jejich převážnou část tvořily a tvoří výherní hrací přístroje, které se objevily v USA a Evropě téměř současně – kolem roku 1870. Amerika šla cestou mechanických míchačů karet a přístrojů s válci a symboly, zatímco evropští výrobci sázeli na umění hráče dovedně

zacházet s vhadzovanou mincí. Co pro Ameriku znamenalo San Francisco a Chicago, pro Evropu Lipsko, tím byly pro Čechy Semily. Právě zde v r. 1926 vyrobil a provozoval truhlář Josef Mach první český výherní automat. České druhové jméno pro tento typ sázkových zařízení však pochází od jeho konkurence. Semilský Josef Vaněk sestrojil v Podmoklicích přístroj, který pojmenoval „FORBES“. A od té doby se výherním automatům v Čechách už jinak jednoslovně neřekne. První herny se v dnešním Česku objevily za Protektorátu a později za socialismu. Ten hazard nejen neomezil, ale v 60. letech se stal povinností dokonce ve školách. Žáci, tedy osoby pod 18 let věku, si pod tlakem učitelů museli kupovat velké množství losů, např. Československo-sovětského přátelství, Mona, státních a lokálních loterií apod. V letech 1967 – 1970 se v tehdejší Československu výherní hrací přístroje také vyráběly a ve stejném období byly oficiálně podniky zahraničního obchodu dováženy. Samotné provozování těchto výherních hracích přístrojů však povoleno nebylo, s výjimkou těch provozovatelů, kteří byli zaštitěni sportovními organizacemi, kdy výtěžek z této činnosti musel být těmto organizacím odváděn. Na prvorepublikovou tradici hospodských automatů navázal až r. 1990, kdy nabyl účinnosti nový zákon o loteriích umožňující jejich provoz soukromým subjektům. O rok později se výherní automaty začaly na území republiky znovu i vyrábět. K těmto účelům se využívaly továrny s krachující výrobou pro armádní účely, takže jejich zaměstnanci získali novou naději na práci.

## 2.2 Vývoj statistických ukazatelů hazardu v ČR

I když hazard provází lidstvo od nepaměti, jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, je předmětem statistického vyhodnocení v této části až období po roce 1989, tedy až období, které následovalo po společenských změnách v souvislosti se změnou politického režimu. V roce 1990 vstoupil v platnost zákon č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách. Od té doby, kdy se provozování hazardu stalo v ČR znovu legálním, vzrůstá každým rokem objem prosázených finančních prostředků a taktéž roste geometrickou řadou počet heren a počet zařízení, na kterých je hazard provozován. V ČR je hlavním státním orgánem zodpovědným za povolování provozování hazardu ministerstvo financí ČR. Tento orgán také vytváří statistické přehledy o provozování hazardu v ČR a tyto pak každoročně zveřejňuje na svých webových stránkách. Základními sledovanými ukazateli jsou např. částka vsazena

v sázkách a hrách a vyplacena na výhrách v rozlišení na jednotlivé druhy sázek a her, částka odvedená ve sledovaném období na veřejně prospěšné účely, částka odvedená ve sledovaném období ve formě místních, správních poplatků a na státní dozor a v neposlední řadě je sledován vývoj podílu, který tvoří jednotlivé druhy her na celkových vložených částkách. V této práci je podrobena analýze období od roku 2000 do roku 2010, za které jsou zpracována a zveřejněna data MF ČR.

### 2.2.1 Vývoj celkové částky vsazených finančních prostředků

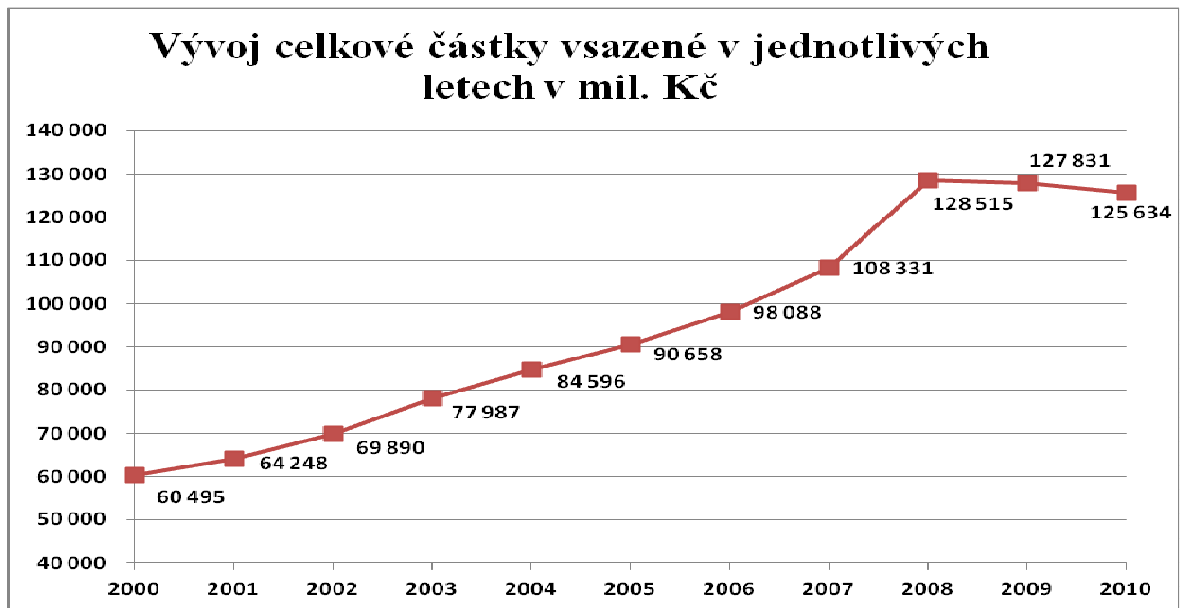
Celková částka vsazených finančních prostředků za rok je jedním ze základních ukazatelů vývoje hazardu ve státě. Tento ukazatel nejenom že slouží k porovnání vývoje tohoto odvětví, ale i ke statistickému šetření dalších souvislostí spojených s hazardem.

Tab. č. 1. Vývoj celkové částky vsazené v jednotlivých letech v mil. Kč

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Vsazeno</b>	60 495	64 248	69 890	77 987	84 596	90 658	98 088	108 331	128 515	127 831	125 634
<b>Meziroční srovnání v %</b>		6,2	8,8	11,6	8,5	7,2	8,2	10,4	18,6	-0,5	-1,7

Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

Obr. č. 1. Vývoj celkové částky vsazené v jednotlivých letech v mil. Kč



Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

Z uvedené tabulky a následného obrázku vyplývá, že částka prosázená ve všech typech her se od roku 2000 do roku 2008 neustále zvyšovala v průměru o cca 10% každý rok, v roce 2009 došlo k poklesu této částky oproti roku 2008 o 0,5% a mezi roky 2009 a 2010 k poklesu dokonce o 1,7%. Za mírným poklesem celkové prosázené částky lze spatřovat důsledky finanční krize, která se, jak se zdá, nevyhnula ani odvětví loterií a her. Přestože došlo ke zmiňovanému poklesu celkové prosázené částky i tak je celková prosázená částka 125 mld. Kč více než alarmující ve vztahu například k celkovému počtu obyvatel, což znamená, že každý obyvatel ČR včetně nemluvňat prosázel za rok 2010 v průměru cca 12 500 Kč. Pokud bychom chtěli udělat srovnání s ostatními státy EU pak lze konstatovat, že co se týká meziročního růstu cca 10% ročně, odpovídá tento růst průměrnému růstu tohoto odvětví ve světě. Co se týká srovnání vývoje hazardu v ČR a v jiných státech EU pak lze k tomuto účelu použít několik statistických údajů. Jedná se zejména o ve světě používaný ukazatel GGR (Gross Gaming Revenue – hrubé výnosy, rozdíl vkladů a vyplacených výher). Jak uvádí ve své studii hazardních her v ČR zveřejněné v roce 2008 senátor Novotný, zveřejnil Swiss Institute of Comparative Law v roce 2006 srovnávací studii sázkového průmyslu v Evropě. Z této srovnávací studie vyplývá, že ČR obsadila v roce 2003, kdy bylo srovnání provedeno, 1. místo ve srovnání s tzv. novými zeměmi EU, v případě použití ukazatele GGR přepočteného na 1 obyvatele pak ČR zaujímá 19. místo z celé pětadvacítky.

Jak dále ve své studii senátor Novotný uvádí, je srovnání pomocí ukazatele GGR včetně jeho přepočtené varianty na 1 obyvatele zkrácené rozdílnými příjmy obyvatel v jednotlivých zemích EU. Pokusil se tedy o přepočet GGR na 1 obyvatele pomocí poměru hrubých příjmů, podle tohoto přepočtu by pak ČR obsadila 3. místo v rámci celé EU. (Novotný, 2008, s. 13). V rámci objektivizace těchto tvrzení je třeba uvést, že společnost Sazka jako nejvýznamnější provozovatel loterií a jiných podobných her v ČR vydala v roce 2008 vyjádření řekněme jako oponentský materiál ke studii senátora Novotného. V tomto vyjádření společnost Sazka vyjádřila nesouhlasný názor s použitými ukazateli. Podle společnosti Sazka je třeba pro srovnání vzít do úvahy nejen rozdíly v hrubých příjmech obyvatel, ale a to hlavně daňové zatížení a úroveň cen v jednotlivých členských zemích, vyjádřenou v ukazatelích mzdy v přepočtu na kupní sílu a životní úroveň. Podle společnosti Sazka dosahovala životní úroveň obyvatel ČR 72% průměru EU a jejich kupní síla 60% průměru EU, zatímco hrubé výnosy sázkového a loterijního průmyslu v přepočtu na 1 obyvatele 49% průměru EU. Z toho pak podle společnosti Sazka vyplývá, že se ČR pohybuje ve všech sledovaných ukazatelích pod průměrem EU. Ve světle výše uvedeného lze konstatovat, že provést srovnání objemu prosázených finančních prostředků v jednotlivých zemích není vůbec jednoduché. Vždy totiž záleží na úhlu pohledu toho, kdo srovnání provádí a také s jakým cílem toto srovnání provádí. Jak je vidět z výsledků jednotlivých studií, jinak se dají interpretovat určité okolnosti z pohledu osoby, která, řekněme, bojuje za omezení hazardu a jinak z pohledu opačné strany čili nejvýznamnějšího provozovatele hazardu. Cílem této práce není pak soudit, která z předložených studií více odpovídá realitě, nýbrž pouze podat informaci o vývoji statistických ukazatelů v oblasti hazardu v ČR. Z tohoto důvodu lze konstatovat, že obě proti sobě stojící strany mají za určitých okolností pravdu a lze s jejich závěry i souhlasit. Přesto všechno je celková částka prosázená ročně v ČR velmi vysoká, za poslední dekádu se zdvojnásobila, což sebou nese negativní důsledky, o nichž bude pojednáno v dalších částech této práce.

### 2.2.2 Vývoj vsazených částek v jednotlivých druzích loterií a her

Při rozboru negativního dopadu hazardu na společnost je třeba provést analýzu celkové roční prosázené částky podle jednotlivých druhů loterií a her.

Tab. č. 2. Vývoj vsazených částek v jednotlivých letech dle jednotlivých druhů loterií v mil. Kč

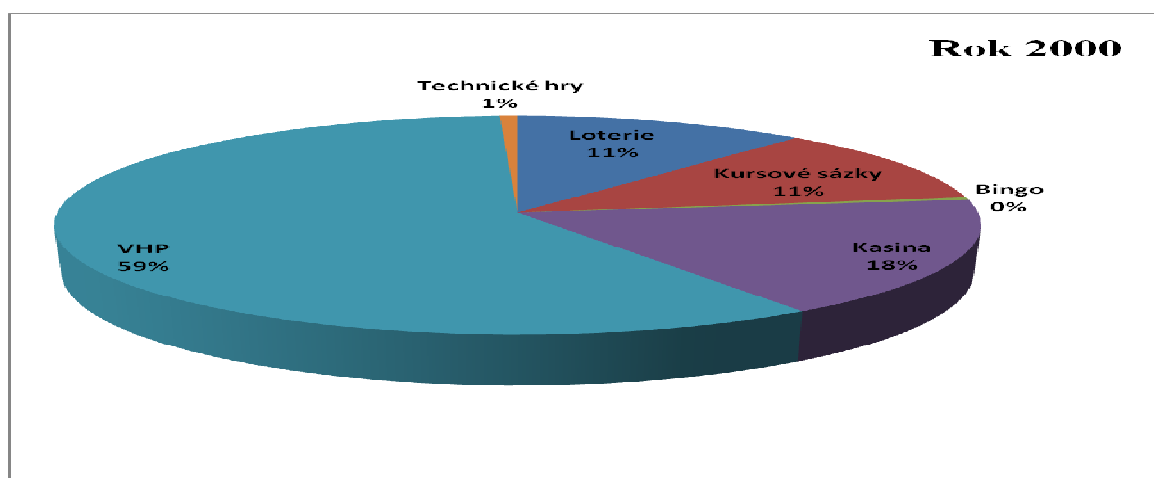
Rok	Loterie	Kurové sázky	Bingo	Kasina	VHP	Technické hry	Celkem
<b>2000</b>	6 909	6 833	227	10 564	35 545	417	<b>60 495</b>
<b>2001</b>	6 166	8 073	221	10 610	38 329	849	<b>64 248</b>
<b>2002</b>	6 808	9 539	202	10 073	41 200	2 068	<b>69 890</b>
<b>2003</b>	6 963	11 187	203	10 051	44 160	5 423	<b>77 987</b>
<b>2004</b>	6 019	10 627	199	10 981	47 760	9 010	<b>84 596</b>
<b>2005</b>	6 922	11 376	199	10 074	50 097	11 990	<b>90 658</b>
<b>2006</b>	7 564	12 293	152	10 472	52 760	14 847	<b>98 088</b>
<b>2007</b>	7 257	11 972	151	9 626	57 165	22 160	<b>108 331</b>
<b>2008</b>	7 457	11 944	92	9 771	63 346	35 905	<b>128 515</b>
<b>2009</b>	7 282	8 819	28	9 556	48 728	53 418	<b>127 831</b>
<b>2010</b>	6 841	7 711	21	8 919	37 812	64 330	<b>125 634</b>

Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

Z tabulky č. 2 je patrný jak již zmíněný každoroční nárůst celkové částky prosázených peněžních prostředků v jednotlivých letech, tak trend vývoje hraní jednotlivých druhů loterií a her. Údaje, jež byly vzaty z oficiální statistiky MF ČR, se vztahují na oficiálně provozované hazardní hry, které MF ČR rozděluje následovně: loterie, kursové sázky, bingo, kasina, VHP a technické hry. Mezi technické hry jsou řazeny interaktivní videoloterijní terminály (dále jen IVT), elektromechanická ruleta, internetové kursové sázky a ostatní technické hry. Při pohledu na tabulku č. 2 je možno vyčíst kromě již zmíněného nárůstu celkového objemu prosázených peněz několik dalších souvislostí. Zatímco se sázení loterií, kursových sázek a v kasinech pohybuje každoročně na přibližně stejných hodnotách, sázení binga, na

výherních hracích přístrojích a technických zařízeních se v období let 2000 až 2010 výrazně změnilo. Množství peněžních prostředků prosázených ve hře bingo se za poslední dekádu zmenšilo na cca desetinu původní hodnoty. Naopak je z tabulky č. 2 vidět patrný a dosti výrazný nárůst prosázených finančních prostředků v technických hrách. U tohoto druhu hry došlo k nárůstu z původních 417 mil. Kč v roce 2000 až na neuvěřitelných více než 64 mld. Kč v roce 2010. Tento nárůst byl způsoben obrovským boomem v počtu povolených IVT, elektromechanických rulet a jiných technických zařízení, které ve velkém měřítku začaly nahrazovat technicky zastaralé druhy herních zařízení, jako jsou výherní hrací přístroje (dále jen VHP). Nahrazování VHP technologicky novějšími zařízeními je způsobeno ještě jedním důvodem a to tím, že po té, co obce začaly vyvíjet čím dál větší snahu o regulaci hazardu na svém území, vydávat obecně závazné vyhlášky o zákazu hazardu a dále nepovolovat provozování VHP, na což mají ze zákona právo, mnoho provozovatelů hazardu z tohoto důvodu umístilo do provozoven místo VHP právě technická zařízení nejčastěji IVT, jejichž povolení nepodléhá rozhodnutí obecních orgánů, nýbrž povolení vydává MF ČR. Z uvedené statistiky tedy jasně vyplývá, že největší podíl na prosázených finančních prostředcích tvoří právě částky vložené do hry na VHP a technických hrách, pouze se mezi lety 2000 až 2010 diametrálně změnil vzájemný podíl těchto jednotlivých druhů her na celkové prosázené částce. Z celkových prosázených téměř 126 mld. Kč v roce 2010 tvořily přes 102 mld. Kč právě sázky na VHP (38 mld. Kč) nebo technických hrách (64 mld. Kč).

Obr. č. 2. Podíl jednotlivých druhů her na celkové vsazené částce v roce 2000

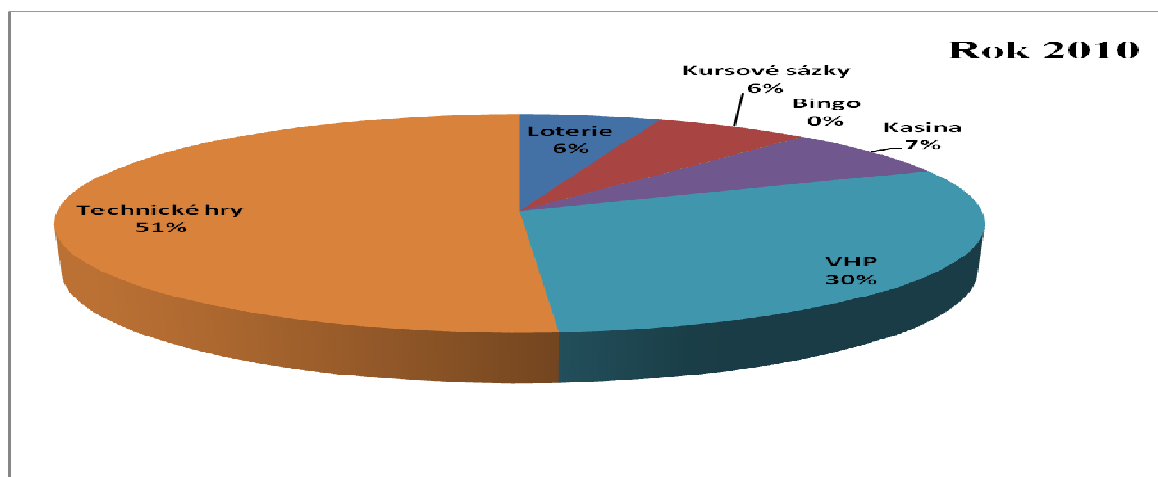


Zdroj: Ministerstvo financí (2012)



Z obrázku č. 2 je patrné, že v roce 2000 tvořilo převážnou většinu vsazených finančních prostředků hraní na VHP 35,5 mld. Kč (59%), následovalo hraní a sázení v kasinech 10,5 mld. Kč (18%) a naopak na konci pomyslného žebříčku bylo hraní a sázení na technických hrách 417 mil. Kč (1%) a bingo 227 mil. Kč (necelé 0,5%). Postupem doby částka prosázená na VHP lineárně rostla až dosáhla svého maxima v roce 2008 více než 63 mld. Kč a poté klesla na necelých 38 mld. Kč v roce 2010. Na obrázku č. 3 je pak znázorněn podíl jednotlivých druhů her na celkové vsazené částce, který činily jednotlivé druhy her v roce 2010. Z obrázku č. 3 je patrné, že došlo k přeskupení pomyslného žebříčku, kdy se na první místo dostaly technické hry s prosázenými více než 64 mld. Kč (51%), na poslední místo se pak dostaly loterie s necelými 7 mld. Kč (6%), kursově sázky s necelými 8 mld. Kč (6%) a kasina s necelými 9 mld. Kč (7%). Hra bingo zaznamenala nepatrné množství vsazených peněz z pohledu celkové prosázené částky, konkrétně 21 mil. Kč.

Obr. č. 3. Podíl jednotlivých druhů her na celkové vsazené částce v roce 2010



Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

### 2.2.3 Vývoj příjmů provozovatelů ze hry

Dalším ukazatelem vývoje hazardu je sledování vývoje příjmů ze hry provozovatelů. Loterijní zákon uvádí, že u her provozovaných na výherních hracích přístrojích nebo jiných technických zařízení je nutno dodržovat minimální výherní podíl nad 75%. U hazardu

obecně bývá na výhrách zpět vyplaceno právě oněch 75%, čili nejnižší možná hranice definovaná zákonem. Z toho dále plyne, že hrubé příjmy provozovatelů činí 25% ze vsazených částek. Jinými slovy vývoj částky hrubých příjmů z hazardu je přímo úměrný vývoji celkově vsazené částky v poměru cca 1:4. Z následující tabulky č. 3 je patrný růst hrubých příjmů ze hry od roku 2000 do roku 2009, kdy docházelo k průměrnému meziročnímu růstu 8%, výjimku tvoří meziroční srovnání mezi lety 2001-2002 a 2007-2008, kdy došlo k většímu růstu a to konkrétně 14% v roce 2002 respektive 23% v roce 2008.

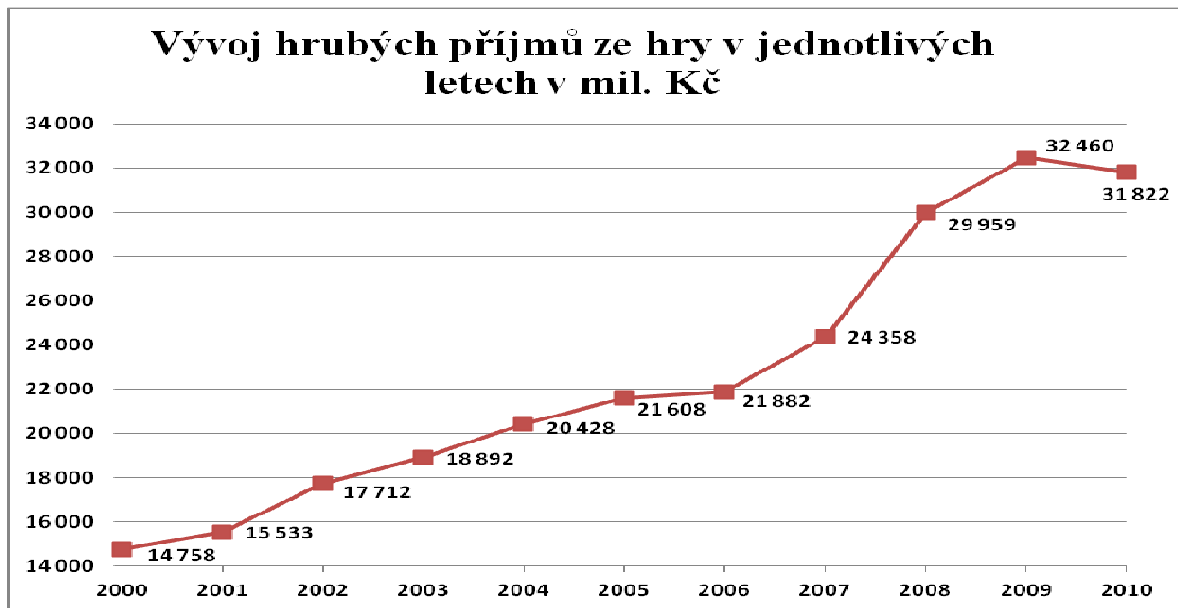
Tab. č. 3. Vývoj hrubých příjmů ze hry v mil. Kč

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Příjmy ze hry	14 758	15 533	17 712	18 892	20 428	21 608	21 882	24 358	29 959	32 460	31 822
Meziroční srovnání v %		5,3	14,0	6,7	8,1	5,8	1,3	11,3	23,0	8,3	-2,0

Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

Tak jako je patrné z tabulky č. 1 a obrázku č. 1 zobrazující vývoj celkové vsazené částky v letech 2000-2010 došlo k poklesu této částky mezi roky 2008-2009 a také 2009-2010. Jak již bylo řečeno, k tomuto poklesu došlo v důsledku finanční krize. Křivka vývoje hrubých příjmů zobrazená na obrázku č. 4 naznačuje, že došlo k jedné anomálii a to fakt, že přestože celková prosázená částka v roce 2009 byla oproti roku 2008 nižší o 0,5%, hrubé příjmy ze hry dosažené v roce 2009 stouply oproti roku 2008 o 8,3%, toto bylo způsobeno obrovským poklesem příjmů z provozování VHP a naopak nárůstem příjmů z provozování technických her.

Obr. č. 4. Vývoj hrubých příjmů ze hry v jednotlivých letech



Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

#### 2.2.4 Vývoj výběru správních a místních poplatků a odvodů na státní dozor a na veřejně prospěšné účely

Provozování hazardu je v ČR osvobozeno od placení daní, alespoň v té podobě, jak jsou placeny jinými právníckými osobami, čili jako daň z příjmu právníckých osob, kdy tyto právnícké osoby uvedou do daňového přiznání výši svých příjmů, od této částky odečtou výši výdajů a další odpočitatelné položky a z výsledného rozdílu zaplatí podle dané sazby daň. U hazardu se nic takového neděje. V případě hazardu byli provozovatelé povinni do konce roku 2011 odvádět různé typy odvodů ve formě správních a místních poplatků, příspěvku na státní dozor a odvody na veřejně prospěšné účely, souhrnně můžeme tyto povinné platby nazývat jako odvody. Jednotlivé odvody byly koncipovány následujícím způsobem. Správní poplatky jsou hrazeny při udělení povolení k provozování a jsou kalkulovány podle zákonem pevně stanovených sazeb. Například za provozování VHP se v případě povolení na 3 měsíce platilo 10 000 Kč, na 6 měsíců pak 16 000 Kč a na 12 měsíců 30 000 Kč. Z této částky zůstávala polovina v rozpočtu obce, která daný VHP povolila a polovina se odváděla do státního rozpočtu. V případě VHP měla ještě obec, která provozování povo-

lila, možnost vybírat nad rámec správního poplatku ještě místní poplatek. Zákon obcím umožňoval vybírat místní poplatek v rozmezí 1 000 Kč až 5 000 Kč za 3 měsíce. Celkově tedy obce mohly vybrat na místním poplatku až 20 000 Kč ročně za jeden VHP a nutno podotknout, že obce ve většině případů stanovovaly tuto nejvyšší sazbu. Příspěvek na státní dozor nebyl vybírán ze všech typů loterií a her, nýbrž pouze z kursových sázek, hazardu provozovaného v kasinech a z provozování technických her. Sazba příspěvku na státní dozor činila 1% z příjmů snížených o vyplacené výhry. Posledním z povinných odvodů byl odvod na veřejně prospěšné účely. Tomuto odvodu podléhaly všechny druhy loterií a her. Výše tohoto odvodu byla stanovena na základě rozdílu mezi příjmem provozovatele a vyplacenými výhrami a všemi povinnými poplatky podle sazby uvedené v tabulce č. 4 – Sazba výše odvodu na veřejně prospěšné účely. Žádné další podmínky zákon nestanovoval, což znamenalo, že si provozovatel mohl sám určit, kam bude tyto finanční prostředky směřovat.

Tab. č. 4. Sazba výše odvodu na veřejně prospěšné účely

Rozdíl v mil. Kč	méně než 50	50 – 100	101 – 500	501 – 1000	více než 1000
Odvod v %	6	8	10	15	20

Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

Podíváme-li se na strukturu odvodů na veřejně prospěšné účely, pak zjistíme, že naprostá většina těchto odvodů směřovala do oblasti sportu, následovaly odvody přímo obcím a třetí místo zaujímaly odvody do nadací, nejméně často byly peníze odváděny do oblasti ekologie a školství. Odvody na veřejně prospěšné účely byly problematickou částí loterijního zákona z jednoho důvodu, a to z toho důvodu, že se jimi loterijní zákon nezabýval podrobně. Loterijní zákon totiž pouze stanovoval výši odvodu v závislosti na velikosti zisku a to v širokém rozmezí od 6 do 20%, což otevíralo prostor pro snahy o ponížení skutečných zisků rozdělením loterijní společnosti na společnosti dceřiné. Dalším velmi podstatným problémem odvodů na veřejně prospěšné účely byl fakt, že prakticky nedocházelo ke kontrole subjektů, které tyto odvody odváděly ani těch, jež byly příjemci těchto odvodů. Podle loterijního zákona tedy nebylo protizákonné, aby provozovatel loterie či jiných podobných her byl zároveň zřizovatelem nadace, která byla příjemcem těchto odvodů. Množství fi-

nančních prostředků vybraných na veškerých odvodech v letech 2000 – 2008 neustále rostlo v závislosti na růstu celkové částky prosázených peněz, v letech 2009 a 2010 došlo ze stejného důvodu k poklesu výběru veškerých odvodů viz. tabulka č. 5 – Vývoj výběru veškerých odvodů.

Tab. č. 5. Vývoj výběru veškerých odvodů v mil. Kč

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Odvody</b>	3 195	3 478	3 694	3 927	4 333	4 626	5 760	6 256	7 681	7 053	6 818
<b>Meziroční srovnání v %</b>		8,9	6,2	6,3	10,3	6,8	24,5	8,6	22,8	-8,2	-3,3

Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

Jak vyplývá z tabulky č. 5, docházelo meziročně k růstu částky vybrané na veškerých odvodech v průměru o 8% ročně, rok 2006 je se svým meziročním nárůstem přes 24% výjimečným, v tomto roce se totiž poprvé začaly vybírat místní poplatky, jež stojí za uvedeným nárůstem. V roce 2008 došlo k dalšímu výjimečnému meziročnímu nárůstu přes 22%, což bylo způsobeno kulminací celkové částky prosázených peněz v důsledku rekordního počtu povolených her provozovaných na technických zařízeních. Po té, kdy bylo zjištěno, že mnohé loterijní společnosti prováděly odvod částky určené na veřejně prospěšné účely svým spřáteleným někdy dokonce vlastnický propojeným společnostem, došlo od roku 2012 k nahrazení všech odvodů jedním odvodem z loterií a sázek. Odvod činí 20% z rozdílu mezi příjmy a vyplacenými výhrami a jeho příjemci jsou obce a stát v poměru 80% obce a 20% stát u her provozovaných na VHP a technických zařízení respektive 30% obce a 70% stát u ostatních loterií. Obcím se tak dostalo jakési finanční satisfakce za ztrátu příjmů z místních poplatků způsobené poklesem množství provozovaných VHP a jejich nahrazování technickými zařízeními ve formě IVT, za jejichž provozování obce místní poplatky ani žádné jiné poplatky či odvody nevybíraly.

### 3 POPIS KONTROLNÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI HAZARDU

Po seznámení se současným stavem legislativy v oblasti hazardu, definování základních pojmů týkajících se této oblasti, analýze statistických údajů a jejich vyhodnocení bude základním úkolem této části podat popis fungování kontrolní činnosti orgánů veřejné správy ČR v oblasti hazardu. Orgány, které mají pravomoc provádět kontrolu v oblasti hazardu, jsou v ČR obce, kraje, ministerstvo financí a příslušné finanční úřady. Zkráceně lze o těchto orgánech hovořit jako o státním dozoru. Státní dozor nad dodržováním jednotlivých ustanovení loterijního zákona tedy podle tohoto zákona vykonávají obce a krajské úřady v případech, kdy vydávají povolení k provozování loterií a jiných podobných her a příslušné finanční úřady v případech, kdy tato povolení vydává ministerstvo financí a ministerstvo financí. U výherních hracích přístrojů povolovaných obcemi, popřípadě krajskými úřady mohou vykonávat státní dozor nad dodržováním loterijního zákona též finanční úřady. Finanční úřad sepíše o výsledku kontroly protokol a předá jej k dalšímu opatření povolujícímu orgánu a provozovateli. Případnou pokutu ukládá a vymáhá povolující orgán, který o přijatém opatření vyrozumí finanční úřad, který prováděl státní dozor. Je-li součástí státního dozoru nad provozováním výherních hracích přístrojů i technická kontrola stavu provozuschopnosti výherního hracího přístroje je orgán provádějící státní dozor povinen přizvat pověřenou autorizovanou osobu. Před povolujícím orgánem a orgánem státního dozoru se jedná v českém jazyce. Veškerá písemná podání se předkládají v češtině, pokud v češtině nejsou, musí být proveden jejich úřední překlad. Ústním jednáním může být vedeno za pomoci tlumočnicka, pokud si jej na své náklady obstará osoba jednajícím s kontrolními orgány. V případě, že dojde k jednání státního dozoru s občany ČR příslušejícím k národnostním a etnickým menšinám, může toto jednání probíhat v jejich rodném jazyce, musí však být přizván tlumočnicka zapsaný v seznamu tlumočnicků. V tomto případě nese náklady na tlumočnicka orgán, před kterým jednání probíhá. Podle loterijního zákona má provozovatel, zaměstnanec orgánu státního dozoru, ministerstva nebo jiného správního orgánu povinnost zachovávat mlčenlivost o sázejících a jejich účasti na hře, včetně jejich výhry či prohry. Povinnost zachovávat mlčenlivost se nevztahuje na případy, kdy sázející zproští povinné osoby této povinnosti anebo mají-li být skutečností, jež jsou předmětem povinnosti mlčenlivosti, sděleny příslušným orgánům v občanském soudním řízení, orgánům činným

v trestním řízení a správcům daně pro účely daňového řízení. Za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč. Pokutu ukládá finanční úřad, finanční ředitelství nebo ministerstvo financí podle toho, kdo se porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost dopustil. Orgán, který pokutu uloží, ji také vybírá a vymáhá, tato pokuta je příjmem státního rozpočtu. Samotná kompetence pro výkon kontroly vyplývá z § 47 loterijního zákona. Podle tohoto ustanovení loterijního zákona je orgán, který vydal povolení k provozování loterie a jiné podobné hry, povinen její provozování i kontrolovat. Kontrolní orgán je zejména oprávněn se kdykoli přesvědčit, zda se loterie a jiné podobné hry provozují za podmínek určených v povolení a zda se dodržují příslušné právní předpisy. Provozovatel loterie nebo jiné podobné hry je povinen umožnit povolujícímu orgánu a orgánu státního dozoru vstup do provozních místností, předložit těmto orgánům účetní doklady, závěrky, výkazy, doklady a jiné písemnosti a záznamy na technických nosičích dat, umožnit kontrolu provozovaných her a technických zařízení a podat informace o účetních případech a spolupůsobit při kontrole. Vyžaduje-li to povaha věci, může povolující orgán a orgán státního dozoru zajistit podklady a odebrat je na dobu potřebnou k dořešení a uzavření případu, o tomto kroku musí být vydáno provozovateli potvrzení. Při samotném výkonu státního dozoru se postupuje podle zvláštního předpisu, zejména podle zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole. Pokud se tedy hovoří o povinnosti provádět kontrolu toho, kdo provedl povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry, je třeba popsat samotný povolovací proces respektive určit, kdo je oprávněn povolovat jednotlivé druhy loterií a jiných podobných her a tím pádem má povinnost provádět kontrolu jejich provozování.

### 3.1 Povolovací proces

Každý druh loterie a jiné podobné hry podléhá jinému povolovacímu režimu. Jednotlivé režimy pro jednotlivé druhy loterií a jiných podobných her jsou následující:

- Loterie a tomboly – povolují je obecní úřady v přenesené působnosti pro svůj územní obvod (v Praze a jiných územně členěných statutárních městech pak úřad městské části nebo městského obvodu) pro tomboly s herní jistinou do 50 000 Kč a

věcné loterie s herní jistinou do 200 000 Kč, v ostatních případech nad tyto zákonem dané částky vydává povolení ministerstvo financí;

- Výherní hrací přístroje (VHP) – povolují je obecní úřady v přenesené působnosti pouze pro přístroje nacházející se v jejich územních obvodech; krajské úřady v rámci svých územních obvodů, pokud má být provozovatelem VHP obec; ministerstvo financí pro VHP provozované v kasinech a pro VHP hrající v jiné než české měně. VHP je možno povolit nejdéle na jeden kalendářní rok a tuto hranici nelze překročit;
- Kursové sázky – povoluje ministerstvo financí na dobu nejdéle 10 let, součástí povolení jsou podrobně stanovené podmínky provozování, předmět sázek, schválený herní plán a počty sázkových kanceláří s uvedením adres, další pobočky lze povolit doplněním původního povolení provozování;
- Sázkové hry v kasinu – tyto hry povoluje pouze ministerstvo financí na žádost a to na dobu nejdéle 10 let, stejně jako u kursových sázek jsou v povolení podrobně stanoveny podmínky za jakých lze jednotlivé hry v kasinech provozovat, je jím schválen herní plán a návštěvní řád kasina;
- Dostihové sázky – povoluje ministerstvo financí po doložení splnění zákonem daných podmínek a prokázání splnění dalších podmínek pro řádné provozování dostihových sázek a
- Jiné loterie a podobné hry neupravené přímo loterijním zákonem – kromě loterií a her vyjmenovaných v loterijním zákoně může ministerstvo financí povolit i jiné loterie a jiné podobné hry, u těchto loterií a her jsou podmínky jejich provozování stanoveny v povolení ministerstva financí. Mezi tyto loterie a hry patří zejména interaktivní videoloterní terminály (IVT), elektromechanické rulety (EMR), vícemístná technická zařízení (VTZ) a internetové sázení. Součástí podmínek pro provozování těchto her jsou kromě podmínek stanovených v povolení vydaném ministerstvem financí i standardy zpracované ministerstvem financí, které jsou nedílnou součástí vydaných povolení k provozování. Jedná se o Standard centrálního loterního systému s interaktivními videoloterními terminály a Standard technického zařízení – Elektromechanické rulety, kterými ministerstvo financí stanovilo alespoň minimální požadavky kladené na parametry těchto systémů.



### 3.2 Zaměření kontrol státního dozoru

Při kontrole provozování loterií a jiných podobných her se pracovníci státního dozoru zaměřují na určité skutečnosti, které mohou při provozování loterií a jiných podobných her nastat. Zaměření těchto kontrol můžeme rozdělit na řekněme obecné, které se týkají všech druhů loterií a jiných podobných her a na speciální, které se týkají pouze některých druhů loterií a jiných podobných her.

Mezi obecné cíle, na které se zaměřují pracovníci státního dozoru při svých kontrolách, které vykonávají v sídle provozovatele nebo v jednotlivých pobočkách, patří:

- dodržování loterijního zákona a jiných právních předpisů, které souvisejí s provozováním loterií a jiných podobných her, jedná se zejména o prověření, zda byla složena zákonem stanovená jistota, zda souhlasí údaje o provozovateli v obchodním rejstříku a výše základního kapitálu, zda je dodržován zákaz zahraniční majetkové účasti a v neposlední řadě zda za kontrolované subjekty jednájí a spolupodepisují protokoly osoby k tomu oprávněné;
- plnění podmínek stanovených v povolení ministerstva financí k provozování loterie a jiné podobné hry;
- včasnost a správnost platby všech povinných odvodů;
- kontrolu odvodu části výtěžku na veřejně prospěšné účely, při níž se zaměřují na zjištění data tohoto odvodu a ověření použití odvodu příjemcem na veřejně prospěšný účel a doložení této skutečnosti provozovateli.
- kontrolu dosaženého ekonomického výsledku provozování loterií a jiných podobných her;
- dodržování lhůt stanovených v povolení pro podání vyúčtování provozování loterií a jiných podobných her, kontrolu úplnosti a správnosti doložených vyúčtování;
- dodržování zákazu hry osobám mladším 18 let a
- kontrolu vyplácení výher v zákonem stanovených termínech nebo termínech stanovených v jednotlivých povoleních ministerstva financí.

Speciální cíle kontrol pracovníků státního dozoru, které jsou odvislé od druhu povolené loterie nebo jiné podobné hry jsou pro jednotlivé druhy loterií a jiných podobných her uvedeny dále.

### 3.2.1 Loterie

Při kontrolách okamžitých loterií provozovaných pomocí slosování prodaných losů se pracovníci státního dozoru kromě obecných cílů zaměřují na kontrolu:

- dodržování podmínek stanovených v povolení ministerstva financí;
- řádného provozování, včetně všech podkladů jako jsou herní plán, provozní řád, seznam výher, reklamační řád, slosovací plán, výpis z obchodního rejstříku, vzor losu, složení loterijní komise s doložením bezúhonnosti všech členů;
- zákonem stanovených údajů na losech;
- počtu losů před zahájením jejich prodeje a namátkové kontroly správnosti jejich číslování;
- vydání výherní listiny v čase stanoveném zákonem a
- nakládání s losy před jejich prodejem a nakládání s neprodanými losy po ukončení okamžité loterie.

Dále se pracovníci státního dozoru při kontrole loterií osobně účastní:

- slosování, při kterém ověřují jeho průběh;
- rozpečetění obálky s validačními čísly u okamžitých loterií, dohlíží na opětovné zapečetění obálky a ověření zápisu o jejím otevření;
- odpečetění skladu, ve kterém jsou uloženy výherní a neprodané losy ukončené loterie a
- skartace těchto losů.

### 3.2.2 Tomboly

Při kontrole tombol se pracovníci státního dozoru zaměřují na kontrolu:

- dodržování podmínek stanovených v povolení ministerstva financí;
- údajů stanovených loterijním zákonem pro prodávané losy;
- číslování a počtu vydaných losů dle povolení ministerstva financí;
- prodeje losů jen v místě a čase povoleném ministerstvem financí pro slosování;
- vložení všech prodaných losů do osudí;
- přítomnosti notáře při slosování;
- protokolu vypracovaného loterijním zástupcem, včetně údajů o technickém postupu při slosování a seznamu výherních čísel losů a
- vyúčtování a odvodu všech povinných odvodů v zákonem stanovených termínech.

### 3.2.3 Výherní hrací přístroje (VHP)

Zde je třeba uvést, že VHP povolují jak obecní, krajské úřady tak ministerstvo financí a tyto orgány také vykonávají i kontrolu jejich provozování. Jak bylo dříve uvedeno na jiném místě této práce, státní dozor nad provozováním VHP mohou provádět pracovníci finančních úřadů nejen v případě, že jejich provozování bylo povoleno ministerstvem financí, ale i v případě, že povolení k provozování vydal obecní nebo krajský úřad. V případě, že kontrolu provede pracovník finančního úřadu, předá výsledný protokol o kontrole povolujícímu orgánu k dalšímu řízení. Zaměření kontrol je totožné, nezáleží na tom, zda kontrolu provádí pracovník obecního, krajského nebo finančního úřadu.

Vždy jsou předmětem kontroly provozování VHP následující skutečnosti:

- údaje uvedené v povolení k provozování VHP zejména počet VHP, modely a výrobní čísla;

- údaje uvedené v povolení kumulované výhry tzv. Jackpotu a shodnost těchto údajů s herními plány;
- zda se hráči mohou seznámit s herním plánem a návodem na hru;
- umístění identifikační známky na každém povoleném VHP a zda se údaje na známce shodují s povolením provozu VHP;
- pověření osob odpovědných za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let na adrese, kde má VHP stálé umístění dle povolení provozu;
- podklady pro vyúčtování provozu VHP a včasnost podání dle loterijního zákona;
- správný výpočet části výtěžku na veřejně prospěšné účely a jeho odvodu a užití podle loterijního zákona a
- dodržování podmínek a způsobu manipulace s VHP při výběru peněz, opravách a servisu.

#### 3.2.4 Kursové sázky

U subjektů provozujících kursové sázky státní dozor provádí kontrolu přímo v pobočkách sázkových kanceláří, kde se kromě obecných cílů kontroly, které jsou společné všem druhům loterií a které jsou předmětem kontrol, jež provádí pracovníci státního dozoru v sídle společnosti provozující kursové sázky, kontrolují pracovníci státního dozoru tyto další skutečnosti:

- dodržování podmínek povolení ministerstva financí k provozu kursových sázek;
- herní plán, návštěvní řád a jeho dodržování;
- příjem sázek pouze v povolených pobočkách;
- příjem sázek pouze osobami, které jsou držiteli oprávnění k příjmu sázek, za tímto účelem kontrolují potvrzená oprávnění a jejich aktuálnost;
- programové a technické zabezpečení k vyloučení manipulace s časem příjmu sázek a sázkám na předem známé výsledky sázkových příležitostí;
- bezúhonnost a odbornou způsobilost pracovníků poboček;

- zda se osoby pracující pro provozovatele neúčastní sázení u téhož provozovatele;
- evidenci příjmu sázek, výplat výher, manipulaci se sázenkami, jejich archivaci a ochranu před zneužitím;
- evidenci denních záznamů hry;
- dodržování lhůty pro podání vyúčtování a správnost údajů v něm uvedených a
- včasné zaplacení všech povinných odvodů.

### 3.2.5 Dostihové sázky

Postup a zaměření kontroly je u dostihových sázek podobný jako u kursových sázek. Zejména se kontroluje dodržování podmínek stanovených v povolení provozování vydaného ministerstvem financí. Ověřuje se nejen správnost výpočtu odvodu části výtěžku na veřejně prospěšné účely, ale i správnost jeho stanovení a doklady o jeho využití na dotace výkonnostních zkoušek dostihových koní nebo jiné související účely.

### 3.2.6 Sázkové hry v kasinu

Při kontrolách vykonávaných u subjektů provozujících sázkové hry v kasinu se kromě obecných kontrolovaných skutečností zaměřuje státní dozor na tyto další:

- plnění podmínek stanovených v povolení ministerstva financí;
- vedení denní evidence jmen všech návštěvníků kasina;
- vedení záznamů o uzavření stolů a vyhodnocení dne, ve kterém uvede výši výher, tipsů, údajů o vydaných žetonech u jednotlivých stolů, u kterého musí být přítomni aspoň dva pracovníci kasina;
- inventuru hotovosti v penězích i žetonech před zahájením a po ukončení herního dne;
- dodržování počtu hracích stolů, schválené herní měny a výše sázek u povolených druhů her;

- dodržování návštěvního řádu a schváleného herního plánu;
- kontrolu používání schválených žetonů;
- evidenci ztracených a nevrácených žetonů a evidenci všech vydaných žetonů;
- provádění technických kontrol herních zařízení a jejich evidenci;
- kontrolu vedení účetnictví;
- úplnost a správnost vyúčtování a dodržení lhůty pro jeho podání;
- kontrolu včasnosti placení všech povinných odvodů a
- kontrolu vybavení kasina monitorovacím a zabezpečovacím zařízením podle loterijního zákona a vyhlášky ministerstva financí č. 285/1998 Sb., o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinu.

### 3.2.7 Sázkové hry typu Bingo

V případě provozování sázkové hry typu Bingo pracovníci státního dozoru kontrolují:

- dodržování podmínek vydaného povolení ministerstva financí;
- herní plán a dodržování návštěvního řádu;
- denní protokoly hry;
- provozní knihu;
- měsíční uzávěrky;
- správnost vyúčtování sázkové hry, včasné předložení vyúčtování a správnost výpočtu části výtěžku na veřejně prospěšné účely a jeho odvodu;
- evidenci a stav tiketů;
- včasné zaplacení správního poplatku;
- herní zařízení ke hře Bingo a jeho funkčnost před začátkem hry a
- deník oprav a zajištění odborného servisu herního zařízení oprávněnou osobou.

### 3.2.8 Ostatní sázkové hry neupravené přímo loterijním zákonem a povolené ministerstvem financí

Jak již bylo zmíněno v předchozích částech této práce, může ministerstvo financí povolit provozování i jiných loterií a jiných podobných her, než které jsou vyjmenovány v loterijním zákoně. Jedná se zejména o sázkové hry provozované na technických zařízeních, mezi které patří interaktivní videoloterní terminály, elektromechanické rulety a více-místná technická zařízení.

U subjektů provozujících tyto sázkové hry prověřuje státní dozor hlavně:

- schválený herní plán a jeho umístění v herním místě;
- údaje uvedené v povolení ministerstva financí a jejich shoda s údaji na zařízeních umístěných v herním místě (výrobní číslo, evidenční číslo);
- přítomnost osoby odpovědné za dodržování zákazu hry osobám mladším 18 let v herním místě;
- existenci odpovědné osoby uvedené v herním řádu;
- dodržování schválené provozní doby uvedené v návštěvním řádu a jeho viditelné umístění;
- výpočet odvodu na veřejně prospěšné účely a jeho použití;
- denní evidenci vsazených částek a vyplacených výher;
- placení všech povinných odvodů;
- zda není provozovna označena jako kasino a
- servisní knihu o provedených opravách.

### 3.3 Změny v kompetencích výkonu státního dozoru od 1.1.2011 a od 1.1.2012

Od 1.1.2011 došlo k velmi podstatným změnám ve výkonu státního dozoru nad dodržováním loterijního zákona novelou zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, zákonem č. 199/2010 Sb. Státní dozor nad loteriami a jinými podobnými hrami do 31.12.2010 vykonávaly všechny finanční úřady ve své územní působnosti, od 1.1.2011 přešel výkon státního dozoru na finanční úřady v sídle kraje prostřednictvím oddělení státního dozoru. Nově místně příslušné finanční úřady v sídle kraje vykonávají státní dozor a spravují odvody na státní dozor, jistotu, vyúčtování, vydávání oprávnění k příjmu sázek a vyměrování správních poplatků. Ze stávajících finančních úřadů byla převedena na krajské finanční úřady agenda související s kontrolou vyúčtování a následného vyměření správního poplatku, výkon všech kontrol v rámci státního dozoru, uvolnění jistoty, kontrola výpočtu a odvodu prostředků na veřejně prospěšné účely a kontrola dodržování zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. Tato změna se týkala i odvodu 50% správního poplatku, který posílaly prostřednictvím FÚ do státního rozpočtu obce z každého rozhodnutí o povolení provozování výherního hracího přístroje. Nově vzniklá oddělení státního dozoru na finančních úřadech v sídle kraje rovněž prováděla kontrolu odvodu do státního rozpočtu. Od 1.1.2012 došlo ve výkonu státního dozoru nad loteriami a sázkami opět ke změně. Může za to novela loterijního zákona, kterou došlo k nahrazení plateb správních a místních poplatků, odvodu příspěvku na státní dozor a odvodu na veřejně prospěšné účely jedním povinným odvodem z loterií a sázek. Správcem tohoto odvodu byly opět určeny všechny místně příslušné finanční úřady, v jejichž správních obvodech mají sídlo společnosti provozující loterie a jiné podobné hry, ze kterých je povinnost tento odvod odvádět. Od začátku roku 2012 jsou tedy kompetence agendy, týkající se kontroly provozování loterií a jiných podobných her rozděleny mezi finanční úřady v sídle kraje a ostatní finanční úřady následovně: činnosti výkonu státního dozoru spočívající v kontrole dodržování ustanovení loterijního zákona patří do kompetence finančních úřadů v sídle kraje, zatímco činnosti spojené s povinným odvodem z loterií a sázek jsou v kompetenci místně příslušných finančních úřadů podle sídla společnosti provozovatele loterií a sázek. Z tohoto pravidla platí jedna výjimka a to společnosti, jejichž roční obrat je vyšší než 2 mld. Kč, v těchto



případech je správcem odvodu z loterií a sázek Specializovaný finanční úřad se sídlem v Praze.

### **3.4 Výkon státního dozoru nad dodržováním ustanovení loterijního zákona**

Hlavní činností orgánu státního dozoru je kontrola subjektů provozujících loterie a jiné podobné hry, ať už v místě sídla provozovatele nebo v jednotlivých pobočkách povolených ministerstvem financí. Pojem státního dozoru je upraven v loterijním zákoně, ale odvolává se i na další právní předpisy, na základě kterých je vykonáván. Jedná se zejména o zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Hlavním smyslem těchto kontrol je pravidelně a operativně kontrolovat provozovatele s ohledem na jejich povinnosti stanovené zákonem a kontrolu odstranění nedostatků, došlo-li k porušení zákona. Vzhledem k rizikovosti podnikání ve sféře hazardních her je třeba neustálá kontrola ze strany orgánů státního dozoru. Proto jsou kontroly státního dozoru nad dodržováním loterijního zákona a jednotlivých povolení ministerstva financí nutností. Většina kontrol státního dozoru se provádí v jednotlivých provozovnách, nikoliv v sídle provozovatele. Jedná se o kasina, herny, pobočky kursových sázek, herní místa s technickými zařízeními, ale také místa s jednotlivými povoleními k provozu VHP povolených obcemi. Z žádného ustanovení zákona nevyplývá požadavek, že kontrolovaná osoba musí být vždy přítomna u prováděné kontroly. Pracovníci státního dozoru pověřeni k výkonu kontroly provádějí kontrolu za účasti osob, které jsou provozovatelem určeny jako osoby odpovědné za řádný provoz. Tyto kontroly se zaměřují na ověření, zda při provozování loterie a jiné podobné hry nejsou porušovány obecně závazné předpisy a také podmínky stanovené ministerstvem financí v jednotlivých povoleních k provozování loterie a jiné podobné hry. Předmětem kontroly je tedy zejména kontrola dodržování podmínek loterijního zákona, kontrola finančních toků při provozování loterií a jiných podobných her, boj proti nelegálně provozovaným hazardním hrám a ochrana společnosti před negativními důsledky hazardu.

### 3.4.1 Práva a povinnosti pracovníků státního dozoru

Pro pracovníky kontrolního orgánu platí určitá práva a povinnosti, které musí při provádění kontroly provozování loterií a jiných podobných her bezpodmínečně dodržovat. V následujícím textu jsou přehledně uvedeny, jak práva respektive oprávnění, která mají pracovníci při provádění kontrol, tak jejich povinnosti.

Pracovníci kontrolního orgánu mají při výkonu kontroly v rámci státního dozoru tato oprávnění:

- požadovat prokázání totožnosti všech osob pracujících v místě kontroly, pokud tato činnost souvisí s provozováním povolené loterie nebo hry;
- vstupovat do provozoven a objektů patřících kontrolované osobě, pokud souvisí s provozováním povolené činnosti;
- vyžádat si veškeré doklady a informace související s kontrolovanou činností, zejména záznamy dat na paměťových médiích herních zařízení;
- pořizovat k dosažení účelu kontroly fotografie a jiné záznamy;
- zajistit originální doklady (o tomto musí být záznam v protokolu);
- používat technické prostředky kontrolovaného subjektu, pokud se prokáže nezbytnost tohoto kroku pro průběh kontroly;
- požadovat součinnost kontrolovaného subjektu potřebnou ke kontrole;
- uložit pořádkovou pokutu a
- určit lhůtu k odstranění nedostatků zjištěných kontrolou a následně ověřit jejich skutečné odstranění.

Veškerá oprávnění kontrolních pracovníků vymezují nezbytný rozsah kontroly tak, aby byla zajištěna právní jistota a zároveň ochrana práv kontrolovaných subjektů. Pokud vyjdeme ze základních zásad správního řádu, nejde o to zjistit skutečný stav věci v jeho absolutní úplnosti, ale jen v takovém rozsahu, aby bylo dosaženo cíle kontroly a to s ohledem na hospodárnost celého procesu. Aby orgán státního dozoru měl kvalitní podklady pro

možné navazující správní řízení a v něm přijatá opatření a sankce, musí tyto získat ve formě kontrolních zjištění. Kontrolní orgán je tedy povinen prokázat všechna kontrolní zjištění doklady.

Pracovníci kontrolního orgánu mají při výkonu kontroly v rámci státního dozoru tyto povinnosti:

- předložit kontrolovanému subjektu pověření ke kontrole;
- oznámit kontrolovanému subjektu zahájení kontroly;
- v rámci zajištění dokladů při kontrole zajistit řádnou ochranu těchto dokladů proti jejich zničení, ztrátě, poškození nebo zneužití;
- předat tyto doklady zpět kontrolovanému subjektu, jakmile pominou důvody jejich zadržetí;
- zachovat mlčenlivost o veškerých skutečnostech, o kterých se dozvěděl během kontroly;
- pořádat protokol o výsledku kontroly;
- seznámit kontrolovaný subjekt s obsahem protokolu a
- předat stejnopis protokolu kontrolovanému subjektu.

### 3.4.2 Práva a povinnosti kontrolovaných subjektů

Pro kontrolované subjekty platí také určitá práva a povinnosti. Co se týče práv kontrolovaných subjektů, jedná se zejména o právo být předem informován o zahájení kontroly a jejím předmětu. Výjimkou je postup, při němž se oznámení o zahájení kontroly předává kontrolované osobě až při jejím zahájení nebo v průběhu kontroly. Dále si může kontrolovaná osoba ověřit, zda je kontrolní pracovník osobou pověřenou k výkonu kontroly, má právo seznámit se s protokolem o výsledku kontroly a podat proti němu námitky ve lhůtě do 5 dnů ode dne seznámení s protokolem. Hlavní povinností kontrolovaných subjektů je poskytnout součinnost kontrolnímu orgánu při výkonu kontroly a odstranit nedostatky zjiště-

né při kontrole ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem v protokolu o výsledku kontroly a informovat kontrolní orgán o odstranění zjištěných nedostatků.

### 3.4.3 Využití služeb třetích osob v rámci státního dozoru

V případě, že probíhá provozování loterií a jiných podobných her pomocí technických zařízení je součástí kontroly státního dozoru i ověření provozuschopnosti těchto zařízení. K tomuto účelu je kontrolující orgán povinen přizvat ke kontrole pověřenou autorizovanou osobu. Od roku 2006 jsou tyto osoby pověřeny orgány ministerstva financí k odbornému posuzování a osvědčování provozuschopnosti technických zařízení a systémů pro provozování loterií a jiných podobných her a také k výkonu následné technické kontroly, respektive kontroly dodržování podmínek uvedených v osvědčení o provozuschopnosti technických zařízení pro potřeby státního dozoru.

Mezi technická zařízení, která podléhají procesu odborného posuzování provozuschopnosti, patří zejména následující technická zařízení a systémy určené k provozování loterií a jiných podobných her:

- zařízení pro losování loterií a jiných podobných her pro velký počet sázejících, která nejsou obsluhovaná přímo sázejícím;
- hry po telefonu;
- ruletová kola včetně doplňků (např. ruletové „kotle“, dráhy, kulička) pro klasickou hru RULETA v kasínech (mechanická zařízení), nejsou obsluhovaná přímo sázejícími;
- elektromechanické rulety „otevřené“ s elektronikou pro automatické losování, vyhodnocování hry, registrace a archivace výsledků hry (s částečnou obsluhou), nejsou obsluhovaná přímo sázejícími;
- elektromechanické elektronicky řízené rulety s kamerovým záznamem výsledků hry a s technickým vybavením k dálkovému přenosu dat;

- technická zařízení pro provozování sázkových her pomocí terminálů (interaktivní terminálová zařízení);
- zařízení pro více hráčů s fyzikálním generátorem náhodnosti herního procesu (elektromechanický princip, elektropneumatický princip apod.) obsluhovaná přímo sázejícími (hry v kostky, dostihy, hry s míči apod.);
- výherní hrací přístroje;
- jackpotová sázková zařízení a systém kumulované výhry – Jackpot jako doplněk k jiným sázkovým zařízením a systémům;
- systémy pro monitorování a evidenci provozu technických zařízení k provozování sázkových her a loterií a
- další zařízení, sloužící pro provozování sázkových her a loterií, než popsaná výše.

Při posouzení provozuschopnosti pověřená autorizovaná osoba ověří a osvědčí, že technické zařízení splňuje následující vlastnosti:

- je způsobilé pro provozování sázkové hry dle požadavků zákona o loteriích;
- je bezpečné z hlediska ochrany údajů, které budou jejich prostřednictvím přijímané, odesílané a zpracováváné;
- splňuje technické požadavky stanovené technickými předpisy a
- provozování sázkové hry jejich prostřednictvím bude v souladu s pravidly této hry.

Pověřené autorizované osoby na základě požadavků kontrolního orgánu provedou:

- kontrolu věcné správnosti podkladů předložených kontrolním orgánem;
- posouzení a kontrolu základních parametrů posuzovaného technického zařízení;
- posouzení a kontrolu doprovodných prvků k technickému zařízení nebo systému (kamery, přenosové prvky, záznamová, registrační a archivační zařízení apod.) a
- vystavení dokumentů o posouzení provozuschopnosti technického zařízení.

Kontrolovaný subjekt má v rámci podmínek rozhodnutí o povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her stanovenou povinnost umožnit pověřené autorizované osobě provést následné odborné posouzení osvědčeného technického zařízení včetně doprovodných prvků, a to vždy:

- v případě změn hardwaru a softwaru technického zařízení měnící herní vlastnosti (např. změny herních plánů, rozšiřování systému o nové sázkové hry, aj.) a
- po zásahu do technického zařízení a systému včetně doprovodných prvků, který může změnit jeho konfiguraci, ovlivnit jeho technické nebo herní vlastnosti, finanční toky.

Při výkonu následné technické kontroly (dodržování podmínek spojených s osvědčením provozuschopnosti technických zařízení a podmínek následně uvedených ve vydaném osvědčení o provozuschopnosti technických zařízení) pověřená autorizovaná osoba procesně postupuje za přítomnosti příslušného pracovníka kontroly státního dozoru ve smyslu zákona o státní kontrole.

V České republice jsou pro posuzování provozuschopnosti pověřeny tyto dvě autorizované osoby:

1. Elektrotechnický zkušební ústav, s.p., Praha a
2. Institut pro testování a certifikaci, a.s., Zlín.

### **3.5 Proces kontroly státního dozoru**

Samotný proces kontroly státního dozoru nad dodržováním loterijního zákona se v praxi finančních úřadů sestává z několika fází. Jednotlivé fáze samotného kontrolního procesu na sebe navazují a měly by být provedeny všechny, není to však bezpodmínečně nutné. Někdy je vhodné některé fáze sloučit do jedné nebo je neprovádět vůbec. Jednotlivé fáze procesu

kontroly jsou výběr kontrolovaného subjektu ke kontrole, příprava na kontrolu, provedení kontroly a ukončení kontroly.

### 3.5.1 Výběr kontrolovaného subjektu ke kontrole

Výběr subjektů určených ke kontrole provádějí zpravidla pracovníci kontroly FÚ, kteří mají k dispozici informace o činnosti jednotlivých provozovatelů loterií a jiných podobných her. Podnět k provedení kontroly však může podat kterýkoliv pracovník kontroly, například na základě výsledků dílčí kontrolní činnosti u provozovatele loterií a jiných podobných her, nebo i třetí osoba, má-li oprávněný důvod domnívat se, že došlo nebo mohlo dojít k porušení loterijního zákona a jiných obecně závazných právních předpisů. Finanční úřady zpracovávají celou agendu státního dozoru výhradně prostřednictvím Informačního systému státního dozoru nad sázkami a loteriemi (IS SDSL). V tomto informačním systému jsou evidovány všechny provedené kontroly a tak může sloužit jako podklad pro plánování kontrol a výběru subjektů ke kontrole. V praxi tento výběr probíhá tak, aby se postupně dostalo na všechny provozovatele loterií a jiných podobných her v určitém časovém období. Orgány státního dozoru mohou vykonat dozor i na základě vypracované identifikace rizik a jejich analýzy. Identifikací rizik se rozumí pravděpodobnost, že určitá událost nebo jev bude mít negativní dopad na provoz loterií a jiných podobných her. K identifikaci rizik je potřebné přistupovat metodicky, permanentně a v neustálém časovém sledu, aby byly identifikovány všechny činnosti v dozorovaném subjektu a definována všechna rizika vyplývající z těchto činností.

Podkladem k analýze rizik může být například:

- srovnání číselných údajů z výsledků provozování loterií a jiných podobných her a odchylky mezi jednotlivými provozovateli;
- odchylky od minulých období;
- nestandardní odchylky od průměrných hodnot;
- stížnosti, podání, reklamace na provozovatele;

- personální propojení provozovatelských subjektů;
- změna obchodního jména společnosti a
- časté přemísťování sázkových zařízení.

### 3.5.2 Příprava na kontrolu

S přípravou na kontrolu jsou spojeny úkony, jako je vypracování pověření kontrolujících osob k výkonu kontroly a vyloučení střetu zájmu.

#### **Pověření kontrolujících k výkonu kontroly**

Pracovníci státního dozoru, kteří provádějí kontrolní činnost, jsou k tomu účelu vybaveni příslušným pověřením, které vydává vedoucí kontrolního orgánu nebo jím pověřený zástupce. Pověření se vydává v písemné formě a lze je vydat na delší časový úsek, kdy bude vykonáván státní dozor v konkrétních provozovnách. Kontrolu je oprávněn provést pouze zaměstnanec uvedený v pověření, který je tímto vázán povinnostmi a oprávněními z toho vyplývajícími.

Písemné pověření musí obsahovat povinné náležitosti, a to označení:

- předmětu kontroly;
- kontrolované osoby (provozovatele);
- kontrolního pracovníka;
- období výkonu kontroly;
- datum vystavení pověření a
- podpis vedoucího kontrolního orgánu nebo jím pověřeného zástupce.

Podle povahy kontroly může pověření obsahovat i další údaje.



### **Vyloučení střetu zájmu**

V zájmu jistoty kontrolovaných osob a v zájmu objektivitu výsledků kontroly je nezbytné zamezit, aby se na kontrole účastnily osoby, které pro svůj vztah ke kontrolované osobě nebo k předmětu kontroly nezaručují, že kontrola bude provedena zcela nezájatě a její výsledky posuzovány bez subjektivních vlivů. Důvodem zákazu účasti na kontrole je vyloučení střetu veřejných zájmů se zájmy osobními ve vzájemných vztazích mezi kontrolujícími a kontrolovanou osobou. Vedoucí kontrolního orgánu je povinen zajistit, aby kontrolující, ani osoby jemu blízké, nebyly ke kontrolované osobě nebo k předmětu této kontroly v právním nebo jiném vztahu, který vzbuzuje důvodné pochybnosti o objektivnosti jeho výkonu. Kontrolující i kontrolovaná osoba je povinna bezprostředně po tom, co se dozví o skutečnostech nasvědčujících podjatost, oznámit tuto skutečnost kontrolnímu orgánu. Forma oznámení není zákonem stanovena. Pokud je oznámení učiněno ústně, doporučuje se kontrolnímu orgánu poříditi o ústním jednání písemný záznam. O podjatosti kontrolujícího rozhodne vedoucí kontrolního orgánu nebo jím pověřený zaměstnanec bez zbytečného odkladu. K zajištění právní jistoty kontrolního orgánu a právní jistoty kontrolované osoby je rozhodnutí provedeno písemnou formou. Proti rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu o podjatosti nelze podat samostatné odvolání. Kontrolující činí do rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu o podjatosti pouze úkony, které nesnesou odkladu.

### **3.5.3 Provedení kontroly**

Po přípravné fázi dochází k samotnému provedení kontroly. Tato fáze kontrolního procesu v sobě zahrnuje úkony spojené se zahájením kontroly a samotné provedení kontrolní akce.

#### **Zahájení kontroly**

Zahájení kontroly může provést kontrolní orgán jedním z následujících způsobů:

- bez předchozího vyrozumění, osobním jednáním s kontrolovaným subjektem na místě kontroly;
- telefonickým sjednáním anebo
- písemným vyrozuměním kontrolované osoby.

Na základě rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu lze zahájit kontrolu bez předchozího vyrozumění, zejména pokud je možno očekávat na základě předchozích poznatků, že budou ze strany kontrolovaného subjektu učiněna opatření, v jejichž důsledku by mohlo dojít ke zmaření účelu a cíle kontroly. Telefonické sjednání umožňuje kontrolujícímu předem upozornit kontrolovaný subjekt na skutečnosti, které budou předmětem kontrolní činnosti a které písemnosti a doklady má kontrolovaný subjekt připravit. Při osobním jednání u kontrolovaného subjektu předloží k nahlédnutí kontrolní orgán pověření k výkonu kontroly a současně oznámí zahájení kontroly. Ve všech výše uvedených případech zahájení kontroly je povinen kontrolní orgán předložit pověření ke kontrole, zjistit osoby oprávněné jednat jménem kontrolovaného subjektu. V případě, že tyto osoby se na místě nacházet nebudou, sepíše kontrolní orgán protokol s osobou, která na místě přítomna je a zajišťuje provoz v kontrolované provozovně. Následně pak stejnopis protokolu zašle oprávněným osobám provozovatele s tím, aby se k tomuto zjištění vyjádřily.

### **Provedení a průběh kontrolní akce**

Základním cílem provádění kontrolní akce je kontrola dodržování zákonů a souvisejících předpisů, a to osobním prověřováním skutečného stavu věci a činnosti zaměstnanců provozovatele se zaměřením zejména na tyto skutečnosti:

- inventarizaci hodnot;
- kontrolu účetních dokladů, účetních knih, smluv a ostatní písemné dokumentace;
- kontrolu údajů informační soustavy;
- kontrolu dodržování stanovených pracovních postupů;
- kontrolu herních zařízení;

- kontrolu dodržování ustanovení povolení a herních plánů k provozování jednotlivých her a jejich porovnáváním se skutečností;
- analýzu dosahovaných ekonomických výsledků a
- kontrolu monitorovacího systému apod.

Všechna kontrolní zjištění musí být doložena příslušnou dokumentací. Např. inventurními soupisy, odkazem na dokumentaci kontrolovaného subjektu, příp. opisy (fotokopiemi) předmětných dokladů a jiných písemností. Zjištěné nedostatky projednávají kontrolní pracovníci ihned s odpovědnými pracovníky a jejich nadřízenými. Pokud to podmínky dovolují, dávají podnět k tomu, aby zjištěné nedostatky byly odstraněny ještě během kontroly, eventuelně stanoví lhůtu k jejich odstranění v kontrolním protokolu. Kontrolující si obvykle vede o průběhu a výsledcích kontrolní akce kontrolní poznámky, které jsou důležitou pomůckou pro vyhotovení výsledného protokolu. Kontrolované osoby musí při kontrole poskytnout potřebnou součinnost tak, aby byl dosažen požadovaný cíl kontroly. Objekt kontrolovaného musí být přístupný, musí být předloženy požadované doklady apod. Jestliže fyzické osoby, které za kontrolovanou osobu jednájí, součinnost neposkytují, popřípadě jinak maří účel kontroly, dochází k narušení, případně i ke znemožnění kontroly. Za tyto skutky lze kontrolované osobě uložit pořádkovou pokutu podle zákona o státní kontrole. Kontrolní orgán může při kontrole uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč fyzické osobě, která zaviněně nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole. Pokutu lze uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené kontrolními pracovníky souhrnně do 200 000 Kč. Takto uložené pokuty jsou příjmem státního rozpočtu, vybírá je ukládající orgán a vymáhá je místně příslušný celní úřad. Při stanovení výše pořádkové pokuty je nutné dbát na to, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Další sankcí, kterou lze kontrolovanému uložit je pořádková pokuta podle správního řádu, tato může činit až 50 000 Kč a může být uložena tomu, kdo ve správním řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo neuposlechne pokynu úřední osoby. Pořádkovou pokutu podle správního řádu lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání. Výše uložené pokuty musí být opět úměrná závažnosti následku a významu předmětu řízení, a dále i sociálnímu zázemí pachatele, lze ji

ukládat i opakovaně. Pokutu podle správního řádu vybírá a vymáhá orgán, který ji uložil a je taktéž příjmem státního rozpočtu.

### 3.5.4 Ukončení kontroly

Po té co je kontrola zahájena, posléze provedena je třeba ji řádně ukončit. Základním úkolem, kterým se ukončuje kontrola provedená státním dozorem, je vypracování protokolu o kontrole. Pokud kontrolovaný subjekt se závěry kontroly uvedenými v protokolu nesouhlasí, nastává další fáze kontroly a to řízení o námitkách a v případě, že jsou při kontrole zjištěny nedostatky, přichází na řadu přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků ze strany kontrolovaného subjektu a následná kontrola plnění těchto opatření.

#### Protokol o kontrole

Protokol o kontrole je výsledným kontrolním dokumentem zachycujícím a dokládajícím kontrolní zjištění. Kontrolní protokol je výstupem celého řízení a jeho vyhotovení se všemi stanovenými náležitostmi patří k hlavním povinnostem kontrolujících. Při předávání protokolu musí být splněny taxativně stanovené povinnosti, týkající se seznámení se s protokolem a jeho podpisem. Protokol musí být předán oprávněné osobě provozovatele neprodleně po skončení kontroly na místě, případně, budou-li to vyžadovat okolnosti kontroly, v pozdějším termínu této osobě oznámeném. Tento termín však nesmí přesáhnout 30 dnů od skončení kontrolní činnosti.

Údaje v protokolu taxativně stanovené:

- označení kontrolního orgánu a jména kontrolujících, kteří se kontroly zúčastnili;
- označení kontrolovaného subjektu, u kterého byla kontrola vykonána, a přítomného zástupce;
- místo a čas výkonu kontroly (čas zahájení a ukončení kontroly);

- předmět kontroly, který vymezuje cíl kontrolní činnosti;
- kontrolní zjištění, které obsahuje skutečnosti zjištěné kontrolou;
- označení dokladů a materiálů, o které se kontrolní zjištění opírají;
- označení právních předpisů, k jejichž porušení došlo;
- podpisy všech kontrolujících, kteří se kontroly zúčastnili a
- poučení kontrolovaného subjektu o jeho právu podat proti protokolu písemné a zdůvodněné námitky ve lhůtě 5 dnů, případně ve lhůtě delší, stanovené kontrolujícím.

Údaje o úkonech kontrolního orgánu a kontrolovaných subjektů, které jsou vyznačovány v protokolu:

- splnění povinnosti kontrolujících seznámit zástupce kontrolovaného subjektu s obsahem protokolu a předat mu stejnopis protokolu;
- podpis zástupce kontrolovaného subjektu potvrzující jeho seznámení s protokolem a převzetí stejnopisu tohoto protokolu, nebo
- vyznačení skutečností o odmítnutí kontrolované osoby seznámit se s kontrolním zjištěním nebo seznámení s protokolem potvrdit a datum této události.

Podpis kontrolovaného subjektu na protokolu potvrzující seznámení s tímto protokolem a převzetí jeho stejnopisu neznamena, že kontrolovaný subjekt s jeho obsahem souhlasí. V této souvislosti je významné uvedení data seznámení kontrolovaného subjektu s obsahem protokolu, neboť od tohoto dne běží lhůta k podání námitek. Seznámí-li se kontrolovaná osoba s protokolem, ale odmítne tuto skutečnost potvrdit svým podpisem, zaznamená se tato skutečnost do protokolu s uvedením data, kdy byla kontrolovaná osoba s protokolem seznámena. Od tohoto dne běží kontrolované osobě lhůta k podání námitek. Odmítnutí kontrolované osoby seznámit se s protokolem má za následek ztrátu jejího oprávnění uplatnit námitky proti protokolu. Je nutné, aby kontrolní pracovník na tento následek kontrolovanou osobu v protokolu upozornil.

## Řízení o námitkách

Proti protokolu může kontrolovaná osoba podat písemné a zdůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem, nestanoví-li kontrolující lhůtu delší.

Pro řízení o námitkách kontrolovaných osob se stanoví tato pravidla:

- o námitkách rozhoduje vedoucí kontrolního orgánu;
- kontrolující může o námitkách rozhodnout, jestliže jim v plném rozsahu vyhoví, jinak předloží námitky do sedmi dnů od jejich doručení vedoucímu kontrolního orgánu;
- jsou-li pro to důvody, vedoucí kontrolního orgánu rozhodnutí o námitkách změní nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí;
- pokud v řízení o odvolání proti rozhodnutí o námitkách vyplyne potřeba věc dořešit, vedoucí kontrolního orgánu rozhodnutí zruší a zajistí došetření věci a
- proti rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu se nelze dále odvolat.

O námitkách nemusí být rozhodnuto samostatným rozhodnutím, ale může se tak stát v rámci rozhodnutí o uložení pokuty samé, pokud následuje řízení o uložení pokuty.

## Opatření k nápravě a kontrola opatření

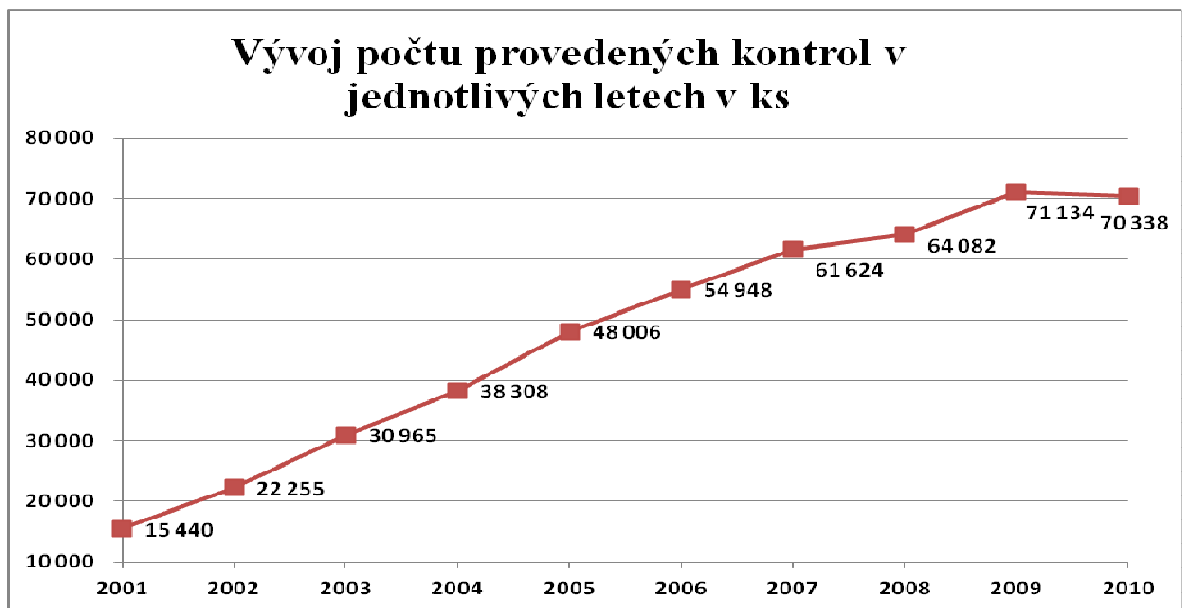
Kontrolovaná osoba je povinna přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole bez zbytečného odkladu nejpozději ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem a informovat písemně kontrolní orgán o přijetí opatření k odstranění nedostatků a o jejich splnění ve lhůtách, které jim tento orgán stanovil. Kontrolní orgán je oprávněn prověřit u kontrolované osoby, která je povinna přijmout opatření k nápravě nedostatků, plnění těchto opatření. Ukončení kontroly stanoví jasnou hranici mezi kontrolním a následným realizačním stadiem kontrolního procesu. Kontrola je pak ukončena marným uplynutím lhůty pro

podání námitek, dnem doručení rozhodnutí kontrolního orgánu o námitkách nebo podpisem protokolu, pokud se kontrolovaná osoba vzdá práva podat námitky.

### 3.6 Statistika státního dozoru nad loteriemi a sázkami

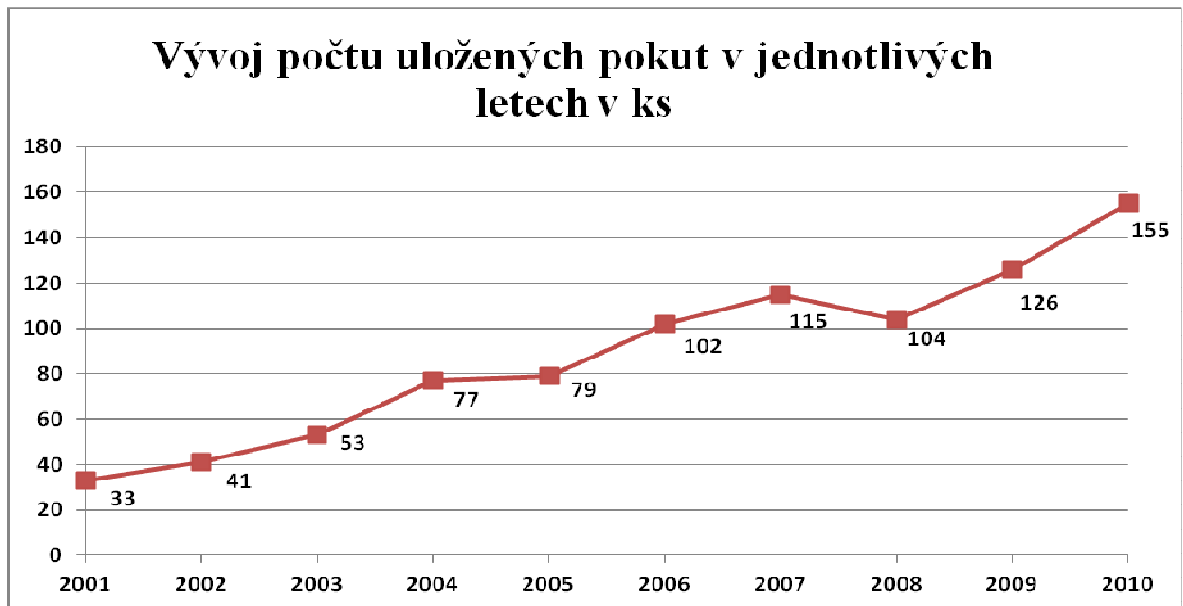
Tak jako strmě roste statistika hazardu obecně vyjádřená např. v celkové prosázené částce v jednotlivých letech, viz. předchozí část této práce, roste každým rokem i počet kontrol provedených pracovníky státního dozoru v jednotlivých letech, s tím související počet pokut uložených při těchto kontrolách a také výše částky uložených pokut při těchto kontrolách. Vývoj konkrétních údajů je znázorněn na následujících obrázcích.

Obr. č. 5. Vývoj počtu provedených kontrol v jednotlivých letech



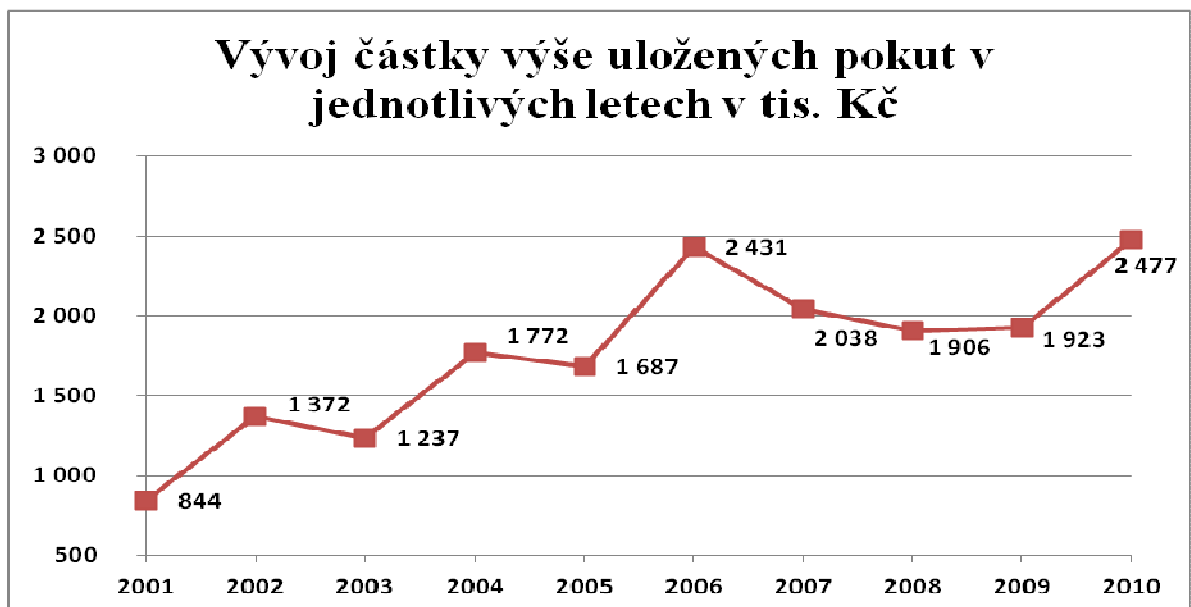
Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

Obr. č. 6. Vývoj počtu uložených pokut v jednotlivých letech



Zdroj: Ministerstvo financí (2012)

Obr. č. 7. Vývoj částky výše uložených pokut v jednotlivých letech



Zdroj: Ministerstvo financí (2012)



## 4 ZHODNOCENÍ DŮVODŮ A MOŽNOSTÍ REGULACE HAZARDU VEŘEJNOU SPRÁVOU

Proč regulovat hazard? Jaké existují možnosti regulace hazardu? Kdo může regulovat hazard? To jsou jen základní otázky, které budou zodpovězeny v této části práce.

### 4.1 Důvody regulace hazardu

Mezi nejčastěji uváděné důvody pro regulaci hazardu patří nárůst patologického hráčství a s ním související negativní vlivy, sociální dopady nejen pro patologického hráče ale i pro jeho blízké okolí, kriminalita spojená s provozováním hazardu jako je praní špinavých peněz, krádeže, podvody páchané patologickým hráčem, neplacení výživného, zpronevěra, objevuje se i násilná trestná činnost jako důsledek patologického hráčství, kdy si hráč závislý na hazardu podobně jako na jiných návykových látkách musí shánět finanční prostředky pro ukojení své závislosti. Tyto všechny důvody by nebylo potřeba řešit, pokud by se jejich negativní dopady týkaly pouze osoby patologického hráče samotného. Bohužel tomu tak není, ze šetření primáře oddělení závislostí psychiatrické léčebny Karla Nešpora zabývajícího se dlouhodobě mj. léčbou patologických hráčů totiž vyplývá, že jeden patologický hráč působí problémy až 15 lidem ve svém okolí, v zahraničí jsou uváděny údaje 10 – 12 lidí. Negativní účinky hazardu tak dopadají nejen na samotného závislého hráče, ale i na celou společnost a stávají se celospolečenským problémem v souvislosti s placením nákladů veřejných rozpočtů souvisejících právě s řešením a odstraňováním tohoto problému ve formě vynakládání výdajů na potlačování průvodních negativních sociálních jevů. Jedním ze základních doložitelných respektive statisticky měřitelných údajů týkajících se negativních důsledků hazardu jsou výdaje vynaložené na léčbu závislosti na hazardních hrách. Mezi další náklady veřejných rozpočtů, které způsobují negativní dopady provozování hazardu na společnost, patří výdaje spojené s potíráním související trestné činnosti. Přesnou hodnotu těchto výdajů však nelze z důvodu neexistence oficiálních statistik uvést. Těžko lze vyčíslit, na kolik vyjde léčba patologického hráče, pokud je jím například soudce, policista, prosperující podnikatel či mladý student, který díky hazardu nedostuduje.

V následujícím textu je podrobně pojednáno pouze o některých negativních následcích patologického hráčství právě z důvodu neexistence oficiálních statistik, které by se věnovaly této oblasti. Většinou není statisticky sledováno, zda je existence určitých negativních společenských jevů důsledkem či příčinou patologického hráčství.

#### 4.1.1 Patologické hráčství

Patologické hráčství, někdy nazývané jako gambling, gamblerství, závislost na automatech apod., patří mezi tzv. návykové a impulsivní poruchy. Mezinárodní klasifikace nemocí definuje patologické hráčství jako poruchu spočívající v často opakovaných epizodách hráčství, které převládají na úkor sociálních, materiálních, rodinných a pracovních hodnot a závazků. Lidé trpící touto poruchou mohou riskovat ztrátu svého zaměstnání, velmi se zadlužit a lhát nebo porušovat zákon, aby získali peníze nebo unikli placení dluhů. Postižení popisují své pocity jako intenzivní puzení ke hře, které lze těžko ovládnout spolu se zaujetím, myšlenkami a představami o hraní a okolnostech, které tuto činnost doprovázejí. Toto zaujetí a puzení se často zvyšuje v dobách, kdy je život stresující. Podle Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR (dále jen ÚZIS) bylo v roce 2010 léčeno v ambulantních zdravotnických zařízeních 1 456 pacientů s diagnózou patologické hráčství, v psychiatrických léčebnách a na psychiatrických odděleních lůžkových zařízení pak bylo s touto diagnózou hospitalizováno 536 pacientů. S diagnózou patologické hráčství bylo ošetřeno v letech 2004 – 2010 v průměru 1 390 pacientů ročně. Na celkovém počtu léčebných pacientů v ambulancích psychiatrů se podíleli cca 0,3 %. V letech 2004 – 2007 dochází u těchto ambulantních pacientů k postupnému snižování jejich počtu (z 1 486 na 1 248 pacientů v roce 2007). V roce 2008 bylo ošetřeno o téměř 11 % pacientů více než v roce 2007, tj. o 135 pacientů, a během následujících dvou let vzrostl jejich počet o více než 5 % (na 1 456 pacientů v roce 2010). S touto diagnózou byli častěji ošetřováni muži. Ženy se podílely na celkovém počtu pacientů v průměru necelými 8 %, nejméně se jich léčilo v roce 2005, kdy byl jejich podíl pouze 5,6 % a nejvíce v roce 2010, kdy byl jejich podíl 9,7 %. Pacienti, kteří byli léčeni s diagnózou patologické hráčství v daném roce poprvé v životě, tvořili v roce 2004 přibližně třetinu z celkového počtu těchto pacientů, v letech 2005 a 2006 jejich podíl stoupl na 43 %, v roce 2007 a 2008 mírně poklesl, a to na 38 %, resp. 36 %, a v roce 2009 opět vzrostl na 42 %. V roce 2010 tvořili pacienti poprvé v životě léčení

pro gambling třetinu všech léčených s touto diagnózou. Měnila se také věková struktura pacientů během sledovaného období. V posledních letech dochází ke snížení podílu pacientů ve věku 15–19 let z více než 11 % z celkového počtu pacientů léčených pro gambling v roce 2008 až na 3 % v roce 2010. Podíl dětí ve věku do 14 let byl v těchto letech nepatrný, a to od 0,1 % do 0,2 %, výjimkou byl rok 2008, kdy došlo k nárůstu podílu dětí do 14 let na 0,4 % a nárůstu podílu mladistvých (15 – 19 let), a to na více než 11 %. Tento nárůst byl nejspíš dán tím, že v minulých letech problémy mladistvých spojené s počítači byly diagnostikovány jako poruchy chování. Od roku 2008 začali lékaři tyto problémy diagnostikovat jako patologické hráčství. V roce 2010 nebylo s touto diagnózou léčeno žádné dítě do 15 let a podíl mladistvých se snížil na 3 % z celkového počtu pacientů léčených pro tuto diagnózu. Podíl pacientů starších 20 let se neustále zvyšoval z 94 % v roce 2004 až na 97 % v roce 2010. Při srovnání přepočteného počtu pacientů na 100 tisíc obyvatel daného kraje byl v roce 2010 patologickým hráčstvím nejvíce zasažen Moravskoslezský kraj (29 pacientů na 100 tisíc obyvatel), Hl. m. Praha (21 pacientů) a Plzeňský, Královéhradecký a Olomoucký kraj (po 15 pacientech). Nejnižší byl tento ukazatel v kraji Libereckém a Ústeckém (4 pacienti, resp. 6 pacientů na 100 tisíc obyvatel). Při regionálním porovnání počtu pacientů v letech 2004 a 2010 došlo k velkým výkyvům, které jsou dány malým počtem pacientů v jednotlivých krajích. Proti roku 2004 stoupl přepočtený počet pacientů na obyvatele kraje nejvíce v Kraji Vysočina (1,8krát; ze 30 na 53 pacientů na 100 tisíc obyvatel), v Jihočeském kraji (1,6krát; ze 47 na 76 pacientů), v Plzeňském kraji (1,6krát; z 53 na 88 pacientů) a v Hl. m. Praze (1,2krát; ze 196 na 260 pacientů). Ke snížení míry prevalence došlo v Ústeckém kraji o dvě třetiny (z 140 na 48 pacientů) a v Libereckém kraji o téměř polovinu (ze 31 na 18 pacientů). V této souvislosti je nutné zdůraznit, že pacienti jsou sledováni podle sídla zdravotnického zařízení, nikoli podle adresy trvalého bydliště, a pacient se může léčit v jiném kraji, než má trvalé bydliště. S diagnózou patologické hráčství byl počet hospitalizací v psychiatrických léčebnách a na psychiatrických odděleních lůžkových zařízení o cca 60 % nižší než počet ambulantních pacientů, v průměru 550 hospitalizací ročně. Uvedený počet hospitalizací měl podobný vývoj jako počet pacientů v ambulantní péči. Od roku 2004 docházelo k postupnému snižování počtu těchto hospitalizací. V roce 2008 došlo k nárůstu v porovnání s rokem 2007 o téměř 4 % (ze 490 na 509 hospitalizací), v roce 2009 o další více než pětinu (na 617 hospitalizací) a v roce 2010 meziročně klesl o více než 13 % (na 536 hospitalizací). Pro diagnózu F63.0 bylo hospitalizováno více mužů než žen. Podíl žen byl ještě nižší než v ambulantní péči, a to ve sledovaném období v prů-

měru 7 % z celkového počtu hospitalizací s touto diagnózou, ale v posledních letech se tento podíl postupně zvyšuje. V letech 2008 a 2009 byl podíl žen 7,7 %, resp. 7,8 %, v roce 2010 dokonce 11 %. Také u hospitalizací jsou v krajích velké rozdíly mezi srovnávanými roky, které jsou dány velmi malým počtem těchto případů. V roce 2010 byl nejvyšší přepočtený počet pacientů na obyvatele kraje v Pardubickém (7,4 pacienta na 100 tisíc obyvatel kraje), v Moravskoslezském kraji (7,2 pacienta). Nejnižší byl tento ukazatel v Kraji Vysočina (2,3 pacienta) a v Ústeckém kraji (3,5 pacienta). K nejvyššímu nárůstu proti roku 2004 došlo v Libereckém kraji, kde vzrostl počet hospitalizací s diagnózou patologické hráčství více než 1,4krát (z 18 na 26 hospitalizací), a v Karlovarském kraji, kde došlo k nárůstu o třetinu (z 13 na 18). K poklesu hospitalizací došlo v Ústeckém kraji, a to o polovinu (z 58 na 29), a v kraji Vysočina, kde došlo k poklesu o téměř 43 % (z 21 na 12 hospitalizací). Během sledovaného období došlo ke změně nejčtenějších věkových skupin. Zatímco v roce 2004 bylo nejvíce hospitalizací ve věkových skupinách 20 – 24 let a 25 – 29 let (16 %, resp. 22 % hospitalizací), tak od roku 2005 byly nejčtenější hospitalizace ve skupinách 25 – 29 let a 30 – 34 let. V roce 2010 byla hospitalizována necelá pětina pacientů ve věku 25 – 29 let a více než pětina ve věku 30 – 34 let. K největšímu úbytku počtu hospitalizací v roce 2010 proti roku 2004 došlo u věkové skupiny 15–19 let, a to o téměř 60 %, a ve věkové skupině 20 – 24 let, kde došlo k poklesu o necelou třetinu. K největšímu nárůstu počtu hospitalizací došlo ve věkových skupinách 55 – 59 let a 60 – 64 let, a to více než k dvojnásobnému. V členění podle zaměstnání bylo ve sledovaném období nejvíce hospitalizací (v průměru 44 %) ve skupině „nepracující, dítě, studující“. Kolem necelé pětiny tvořily hospitalizace ze skupiny zaměstnání „řemeslník a kvalifikovaný dělník (kromě obsluhy strojů a zařízení)“ a 16 % skupina „provozní pracovník ve službách“. (Aktuální informace č. 63, ÚZIS, 2011).

#### 4.1.2 Sociální dopady patologického hráčství

Ekonomické důvody negativních dopadů hazardu na společnost spojených s patologickým hráčstvím nejsou jedinou oblastí problémů, které tato negativní činnost způsobuje. Velmi závažné problémy totiž patologický hráč působí své rodině a svým nejbližším v sociální oblasti. Jak už bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, patologický hráč působí problémy až

15 lidem ve své rodině nebo v nejbližším okolí, patologickým hráčstvím tak trpí nejen rodinní příslušníci patologického hráče, ale i další lidé např. spolupracovníci, zaměstnavatelé nebo věřitelé. Ve vážnějších případech patologického hráčství může docházet a také dochází k finančním problémům celé rodiny, negativním vlivům na výchovu a vývoj dětí, větší náchylnosti k alkoholismu a drogové závislosti, domácímu násilí a rozpadu celé rodiny. Mimo tyto problémy v rodině se zhoršuje kvalita života samotného patologického hráče, klesá jeho produktivita práce, což má za následek problémy v zaměstnání, čímž se zvyšují konflikty se spolupracovníky. Tyto všechny problémy pak můžou končit sociálním vyloučením patologického hráče, což má za následek problém tzv. bezdomovectví nebo a to v horším případě mohou tyto problémy vyústit až sebevraždou patologického hráče. Podle odhadů je v ČR spácháno až 600 sebevražd ročně v souvislosti s patologickým hráčstvím. (Novotný, 2008).

#### 4.1.3 Praní špinavých peněz

Praní špinavých peněz neboli legalizace výnosů z trestné činnosti je jedním z řady dalších negativních důsledků provozování hazardu, respektive je na provozování hazardu dosti často velmi úzce napojeno. K této trestné činnosti dochází i přesto, že v ČR existuje zákon č. 61/1996 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, kdy tento zákon přímo nařizuje provozovatelům hazardních her povinnost evidovat osoby, které nejen vyhráli, ale také prohráli v hazardních hrách větší množství peněz. Ustanovení tohoto zákona lze, ale velmi lehce obejít. Povinnost evidovat vyhrávající a prohrávající osoby se totiž vztahuje pouze na větší částky a jednorázové výhry či prohry. Stačí tedy, aby měla případná osoba, která chce legalizovat finanční prostředky získané trestnou činností, ve svém okruhu zájmu vlastníka herny, s nímž se domluví na tom, že jí za určitou provizi poskytne potvrzení, že danou částku, kterou potřebuje dotyčná osoba zlegalizovat, vyhrála a následně jsou z nelegálních finančních prostředků peníze legální. Tento způsob praní špinavých peněz funguje i obráceně. Majitel herny, který je zároveň majitelem např. nevěstinců, ze kterých má nezdaněné čili nelegální příjmy z prostituce, jakoby naoko prohraje tyto částky ve své herně, herna z této částky odvede povinné odvody a zbytek jsou opět legální finanční prostředky. A to je ještě třeba vzít v úvahu fakt, že mnozí majitelé heren byli zá-

roven zřizovateli různých nadací, kterým odváděli část výtěžku určenou na veřejně prospěšné účely, čímž docházelo opět ke zvýšení výše zlegalizované částky. Tomuto obcházení odvádění odvodu na veřejně prospěšné účely přes spřátelené nadace zamezila novela loterijního zákona platná od 1.1.2012, kdy se veškeré odvody odvádějí buďto do státního rozpočtu nebo rozpočtu obcí podle druhu jednotlivé provozované loterie.

#### 4.1.4 Trestná činnost související s provozováním hazardu

Kromě nárůstu počtu patologických hráčů, s tím spojených problémů v ekonomické a sociální oblasti a trestné činnosti související s praním špinavých peněz souvisí s provozováním hazardu i páchaní další trestné činnosti, které se dopouštějí jak provozovatelé hazardu, tak patologičtí hráči. Bohužel statistiky Policie ČR evidují spáchanou trestnou činnost pouze podle typu a způsobu provedení trestného činu např. podvod, zpronevěra, krádež, vloupání apod. nelze rozlišit, jaké množství ze spáchaných trestných činů bylo spácháno v souvislosti s provozováním hazardu. I přesto lze však u některých druhů trestné činnosti logicky dovodit, že byla spáchána v souvislosti s provozováním hazardu. U trestné činnosti páchané přímo provozovateli hazardu se jedná zejména o neoprávněné provozování hazardní hry spočívající v provozování hazardní hry bez povolení příslušného orgánu, provozování hazardní hry na neexistující právnickou osobu, provozování výherního přístroje jako nevýherního, provozování hazardní hry na výherních hracích přístrojích v nepovolené nebo zrušené provozovně. Trestná činnost související s provozováním hazardních her a páchaná přímo provozovateli těchto her se dále velmi často vyskytuje v různých formách podvodů a zpronevěr, ať už jde o padělání veřejné listiny, ke kterému dochází, pokud si právnická osoba provozující např. výherní hrací přístroje opatří povolení k této činnosti na základě padělaného osvědčení o technickém stavu VHP nebo dokonce dojde k padělání rozhodnutí o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry. Trestný čin zpronevěry a podvodu je nejčastěji páchán formou vniknutí do hracích zařízení pomocí klíčů nebo vyrobených duplikátů, odcizení části nebo celé tržby popřípadě neoprávněného zásahu do hracího zařízení za účelem nastavení menšího výherního podílu než stanovuje loterijní zákon, tzv. softwarová kriminalita. Ve větších hernách a kasinech pak dochází ke zkreslování údajů o tržbách. K tomuto jevu dochází i přesto, že by kasina měly používat kamerový systém,

který by měl různým machinacím s tržbou zabránit. U nových technických her dochází často provozovateli k neoprávněným nepovoleným zásahům v neprospěch hráčů, kdy jsou tato zařízení nastavována tak, aby byl zmenšen výherní podíl pod loterijním zákonem stanovenou výši. Velmi častým nekalým jevem je nezákonné pojmenování větších heren názvem kasino, i když jim nebylo vydáno povolení MF ČR potřebné pro provozování kasina, čímž dochází ke klamání spotřebitele v tomto případě hráčů tím, že hazardní hry provozované v kasinech mají vyšší limity sázek.

Trestná činnost páchaná hráči se nejčastěji děje formou krádeže a to jak násilným vniknutím do objektu, následně do hracího zařízení a odcizení peněžních prostředků, tak i odcizení finančních prostředků bez vniknutí do hracího zařízení pomocí navrtání příslušné části hracího zařízení, propojení vodičů elektronického ovládání hracího zařízení, čímž dojde k vydání příkazu k výplatě mincí. V neposlední řadě se hráči dopouštějí velmi často podvodu tím, že ke hře používají falešné mince nebo různé kovové žetony. S provozováním hazardních her je velmi úzce spojeno i páchání další trestné činnosti, která je páchána z důvodu obstarávání si finančních prostředků na hru. Jedná se zejména o krádeže v obchodních domech, loupeže a přepadávání ostatních občanů, čímž dochází k růstu kriminality ve všech postižených obcích, kde tak dochází k narušení veřejného pořádku.

## 4.2 Existující možnosti regulace hazardu v ČR

Důvodů proč regulovat hazard bylo tedy představeno několik. V této části kapitoly dojde na uvedení možností regulace hazardu veřejnou správou v ČR. Česká republika bohužel patří k zemím, ve kterých je regulace hazardních her na velmi nízké úrovni a bývá proto někdy dokonce označována za ráj hazardu – i z toho důvodu, že je v ČR největší počet zaregistrovaných heren. Ve srovnání se zeměmi Evropské unie je v naší zemi regulace vůbec nejnižší. Se vzrůstajícím počtem heren, jak již bylo uvedeno výše, roste kriminalita, praní špinavých peněz, vytváření hráčských závislostí, rozvracení rodin, domácí násilí, ohrožení psychického vývoje dětí a mládeže, zvyšuje se obchod s drogami i prostituce. Patologičtí hráči se často nachází v tak zoufalé životní situaci, že pro vysvobození se z propasti dluhů si cca 600 z nich ročně zvolí sebevraždu. Patologické hráčství navíc ohrožuje nejenom sa-

motného hráče, ale i jeho děti, rodinu, přátele a zaměstnavatele. Je třeba si jasně uvědomit, že patologické hráčství je stejně nebezpečnou pastí jako závislost na drogách. Českým zákonodárcům se přitom dlouhodobě nedaří prosadit legislativní změny, které by zajistily omezení hazardního průmyslu a zároveň reagovaly na technický rozvoj v této oblasti. V posledních letech byly několikrát z různých úrovní učiněny pokusy novelizovat zákon o loteriích, které skončily neúspěchem. Naléhavosti řešení tohoto problému jsou si vědoma i města, která se spojila ve Sdružení měst a obcí proti hazardu. Jedním z hlavních cílů je dostat rozhodování o hazardu do kompetence měst a obcí. Současná právní úprava, kdy obce mohou z ulic vykázat výherní hrací přístroje, aby se na ty samé ulice vzápětí nastěhovaly mnohem nebezpečnější videoloterijní terminály povolené ministerstvem financí, je doslova skandální.

#### 4.2.1 Regulace provozování hazardu povolujícím orgánem

První možností jak regulovat hazard v ČR je již v zárodku při povolování provozování loterie nebo podobné hry povolovacím orgánem, kterým podle loterijního zákona může být obecní, krajský úřad nebo ministerstvo financí. Jednotlivé úřady mají povolovací pravomoc podle druhů jednotlivých loterií a her. Obecní a krajské úřady povolují pouze výherní hrací přístroje, ostatní druhy loterií a jiných podobných her povoluje ministerstvo financí. Obce a města tak mají jedinou možnost jak regulovat provozování hazardu a to při povolování výherních hracích přístrojů, což je v poslední době velmi diskutovaným problémem. Obce a města by totiž velmi rády měly možnost regulovat provozování všech hazardních her na celém svém území. Ministerstvo financí totiž velmi často nedbá na existenci obecně závazných vyhlášek, kterými se obce snaží provozování hazardu zabránit a neustále povoluje loterijním společnostem provozování loterií a jiných podobných her a to ještě na maximální možnou dobu, která je 10 let. Dochází tak paradoxně k situacím, kdy obce ve snaze snižovat kriminalitu a jiné negativní účinky hazardu se rozhodnou regulovat počet herních zařízení tím, že nepovolují provozování výherních hracích přístrojů, ale ministerstvo financí vydá povolení k provozování videoloterních terminálů, které mají vyšší limity vsazených částek a tím je u těchto terminálů vyšší možnost prohrát větší finanční prostředky. V této souvislosti nastal v roce 2010 posun, kdy vydalo město Františkovy Lázně obecně závaz-



nou vyhlášku č. 1/2010 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, kterou opřeli o ustanovení § 10 písmena a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde se hovoří o právu obce zajišťovat na svém území veřejný pořádek. Povinnosti zajišťující veřejný pořádek může obec podle tohoto ustanovení ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou. *K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, 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.* (§ 10, zákon č. 128/2000 Sb., 2000). Zastupitelstvo města Františkovy Lázně usoudilo, že provozování herních zařízení je právě tou činností, která veřejný pořádek narušuje. Ve článku II. zmíněné vyhlášky je specifikováno, kde mohou být ve městě výherní zařízení provozována, jedná se o budovu kasina. Obecně závazná vyhláška byla na popud ministerstva financí v prosinci 2010 napadena u Ústavního soudu ministerstvem vnitra, které je k tomu ze zákona zmocněno. Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 56/10 ze dne 7.9.2011 konstatoval, že obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně je v pořádku a že obce mohou na základě svého ústavního práva na samosprávu veškeré hazardní přístroje regulovat.

Již v roce 2009 vydalo zastupitelstvo města Chrastavy obecně závaznou vyhlášku č. 5/2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály. Tuto obecně závaznou vyhlášku zastupitelé města Chrastavy opřeli mj. o ustanovení § 50 odstavec 4, který říká, že *obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.* (§ 50 odstavec 4, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Tato obecně závazná vyhláška byla opět napadena ministerstvem vnitra, které na popud ministerstva financí podalo návrh na zrušení této vyhlášky k Ústavnímu soudu. Ústavní soud pak nálezem Pl. ÚS 29/10 ze dne 14.6.2011 konstatoval, že napadená obecně závazná vyhláška města Chrastavy je z hlediska zákonnosti v pořádku. Tímto nálezem Ústavního soudu bylo mj. konstatováno, že pod pojmem výherní hrací přístroj nelze vidět jen úzce definované zařízení, nýbrž že je nutné vycházet z širší definice hracího přístroje z loterijního zákona.

Za výherní hrací přístroje je třeba považovat veškeré hazardní přístroje povolované jak obcemi, tak ministerstvem financí.

Dalším velmi podstatným faktem, který vyplynul z těchto nálezů Ústavního soudu, bylo řešení rozporu mezi povolením provozování loterií a jiných podobných her vydaným ministerstvem financí a obecně závaznou vyhláškou obce. V případě existence tohoto rozporu je ministerstvo financí povinno zahájit řízení o přezkumu a to na základě ustanovení § 43 odstavce 1, který říká, že *orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.* (§ 43 odstavec 1, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Ústavní soud tak potvrdil obcím pravomoc regulovat na svém území provozování loterií a jiných podobných her nejen v případě, kdy jsou obce oprávněny tyto loterie povolovat, ale i v případě, kdy povolení k provozování vydává ministerstvo financí. Dokonce Ústavní soud ve svých nálezech konstatoval, že pokud ministerstvo financí v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení, porušuje ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu. V těchto řízeních, jak již Ústavní soud uvedl v předchozích nálezech, bude třeba existenci povolení posoudit i s ohledem na další ústavně vymezené principy, avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto herních zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. (Pl. ÚS 22/11, 2011). Po 1.1.2012 nastal v této oblasti další zlom. Stalo se tak novelou zákona č. 202/1990 Sb. zákonem č. 300/2011 Sb. Touto novelou se podle ustanovení § 45 odstavce 3 staly obce účastníkem prvního správního řízení o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese. Využije-li obec svého práva vyjádřit se v tomto řízení, je obec povinna své vyjádření odůvodnit z hlediska ochrany místních záležitostí veřejného pořádku. (§ 45 odstavec 3, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Tímto krokem došlo opět k posílení pravomocí obcí na úseku povolování provozování loterií a jiných podobných her a v konečné fázi k tolik diskutované formě regulace hazardu, po které obce tak dlouho volaly.

#### 4.2.2 Regulace provozování hazardu loterijním zákonem

Kromě možnosti regulovat provozování hazardu povolovacím orgánem jsou v loterijním zákoně vestavěny automatické regulátory tohoto odvětví. Jedná se zejména o omezení možnosti, kdo může být žadatelem o vydání povolení k provozování loterií a jiných podobných her. Podle § 4 odstavce 9 loterijního zákona může loterie provozovat pouze stát nebo akciová společnost se sídlem na území ČR, která má jako předmět podnikání provozování loterií a jiných podobných her, jejíž veškeré akcie znějí na jméno. Dalším regulačním opatřením vyplývajícím přímo z loterijního zákona je výše základního kapitálu, kterou musí mít akciová společnost provozující loterie a jiné podobné hry. Tato výše je dána loterijním zákonem podle druhu provozované loterie. (§ 4 odstavce 9–12, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Určitým regulačním opatřením je i povinnost odvádět povinné odvody a platba správního poplatku při podání žádosti o povolení provozovat loterie a jiné podobné hry. (§ 4 odstavec 13, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Velmi podstatným omezením provozování hazardu v ČR je zákaz provozování cizozemských loterií včetně prodeje cizozemských losů a účast na sázkách v zahraničí, při nichž jsou sázky placeny do zahraničí. (§ 4 odstavec 14, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). K osobě žadatele se váže ještě jedna povinnost, jejíž dodržení plní také formu jakési regulace. Jedná se o povinnost předložit při podání žádosti o provolení provozování loterie a jiné podobné hry doklad o bezúhonnosti fyzických osob, které mají u žadatele postavení statutárního orgánu. (§ 4a, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Kromě doložení výše základního kapitálu musí žadatel složit na účet u banky nebo spořitelního a úvěrového družstva peněžní částku tzv. jistotu. Tato jistota slouží k zajištění pohledávek státu, obcí a výplat výher sázejícím a činí 2 – 50 mil. Kč podle druhu provozované loterie nebo jiné podobné hry. (§ 4b, zákon č. 202/1990 Sb., 1990). Omezení na straně hráčů je v podstatě pouze jedno a věková minimální hranice hráčů. Účastníkem loterie nebo jiné podobné hry může být jen fyzická osoba, která dovršila 18 let věku, osobám mladším je účast na loteriích a jiných podobných hrách zakázána. Provozovatel loterie a jiné podobné hry musí přijmout taková opatření, aby se tyto osoby nemohly hry účastnit. K tomuto účelu je provozovatel loterie oprávněn požadovat předložení průkazu totožnosti hráče. (§ 1 odstavec 8, zákon č. 202/1990 Sb., 1990).

## 5 NÁVRH MOŽNOSTÍ ZVÝŠENÍ ÚČINKŮ OPATŘENÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY VEDOUCÍCH KE ZMÍRNĚNÍ NEGATIVNÍCH DOPADŮ HAZARDU NA SPOLEČNOST

V této kapitole se pokusím navrhnout možnosti zvýšení účinků opatření činnosti veřejné správy vedoucích ke zmírnění negativních dopadů hazardu na společnost. Při formulaci těchto návrhů jsem vycházel z praktických zkušeností nabitých několikaletým působením jako pracovník státního dozoru nad loterieri a sázkami na FÚ. Důvody regulace hazardu byly popsány v předchozí kapitole a i přesto, že si je společnost vědoma negativních dopadů hazardu na společnost, není možností, jak může veřejná správa zmírnit tyto negativní dopady, mnoho a to zejména z důvodu kolize mezi zájmy všech zainteresovaných stran. Na jedné straně totiž stojí odpůrci hazardu podpoření právě výčtem negativních dopadů hazardu na společnost a stát v širším slova smyslu, který zahrnuje celou veřejnou správu včetně měst a obcí, který musí nést náklady těchto negativních dopadů a na straně druhé jsou provozovatelé, kteří argumentují svobodou podnikání, dále pak faktem, že hazardní průmysl zaměstnává několik tisíc lidí a v neposlední řadě je jejich argumentem i možnost krachu provozovatelů restaurací a hospod, pokud by jim bylo provozování hazardu zakázáno. Stát, veřejná správa, města a obce nevystupují pouze jako nositelé nákladů negativních dopadů hazardu na společnost, ale i jako příjemci odvodů z hazardu, kdy se tyto částky pohybují v úrovních miliard Kč ročně, z toho důvodu se tyto subjekty dostávají do jakési schizofrenní situace, kdy se mají rozhodnout, zda se budou svými rozhodnutími klonit spíše na stranu odpůrců hazardu za současného vzdání se nemalých příjmů do svých rozpočtů nebo opačně. Současná úprava této oblasti, která je vůči provozovatelům hazardu velmi liberální, není dlouhodobě udržitelná, proto je třeba hledat určitá řešení, která by tuto oblast dostala do společností přijatelného stavu. V následujícím textu se pokusím definovat některé z návrhů možností, jak může veřejná správa zmírnit negativní dopady hazardu na společnost, aby došlo k vyváženému stavu množství povoleného hazardu a zároveň se co nejvíce snižovaly ony zmiňované negativní dopady. Možnosti zvýšení účinků opatření činnosti veřejné správy vedoucích ke zmírnění negativních dopadů hazardu na společnost lze rozdělit na dvě skupiny. První skupina jsou opatření týkající se hazardu obecně, druhou skupinu pak tvoří opatření týkající se změn loterijního zákona a jednotlivých druhů loterií a her.

Nejdříve se budu zabývat obecnými opatřeními upravujícími provozování hazardu obecně, následně se pak pokusím navrhnout změny loterijního zákona konkrétními návrhy změn jednotlivých jeho ustanovení, tak jak tyto vyplynuly z praxe kontrolora státního dozoru nad loteriemi a hrami.

## **5.1 Přesné vymezení oblastí měst a obcí, kde je provozování hazardu povoleno – posílení pravomocí měst a obcí**

V současné době čím dál více sílí nesouhlasné volání ze strany veřejnosti, že jsou v různých městech a obcích umísťovány herny i v oblastech, kde k nim má přístup prakticky kdokoliv včetně dětí a mladistvých. Rodiče si stěžují, že herny jsou někdy dokonce v blízkosti základních škol a jejich děti je tak mají každý den na očích, stávají se tak běžnou a samozřejmou součástí jejich života a nespátřují tudíž nic škodlivého na tom, že tyto herny pak navštěvují i ve školním věku. I přesto, že platí zákon, že v žádné herně by neměli hrát děti a mladiství, je tento zákon často obcházen s odůvodněním, že mnohdy nelze určit věk návštěvníků heren. Dalším velkým problémem je to, že hrací automaty jsou umístěny často v restauracích, kam se děti a mladiství chodí běžně stravovat, tito mají možnost vidět ostatní, jak se těchto hazardních her zúčastňují, dívají se na ně se zálibou, že by si tyto hry chtěli také vyzkoušet, a tak se stává, že i když někdy nejsou aktivními hráči, stojí i několik hodin u hracích automatů a pozorují ostatní, jak hrají s vidinou toho, zda jim jejich hra přinese kýžený zisk a oni sami pak touží po tom, aby si tuto hru mohli také vyzkoušet. Pokud je takový hrací automat v restauraci, kde je mnoho lidí a obsluha se stará o to, aby obsloužila zákazníky, neřeší většinou vůbec situaci, kdy u automatů stojí kupa dětí a mladistvých. Děti tak mohou na hrací automaty narazit prakticky kdekoliv a kdykoliv, během cesty do školy, kdy si jdou koupit svačinu do restaurace, během jízdy vlakem, kdy v nádražních restauracích jsou hrací automaty skoro samozřejmostí. Mou vizí je přenést pravomoc rozhodování při povolování provozování hazardu na města a obce do takové míry, aby se všem těmto negativním důsledkům zamezilo. Doposud platí, že města a obce mohou ve svých vyhláškách definovat místa, kde je provozování hazardu zakázáno. Mým návrhem je postup opačný a to takový, že by si města a obce vytvořila takzvané hrací zóny, ve kterých

by byla soustředěna kasina a herny a nikde kromě této zóny by provozování hazardu ve formě hracích automatů či jiného technického zařízení nebylo povoleno. Jednalo by se o oblasti na okraji měst a obcí, řekněme periferní oblasti.

Tento krok by měl podle mého názoru hned několik pozitivních dopadů:

- Veřejnost, která dříve kritizovala města a obce za to, že jsou herny umístěny na nevhodných místech a žádala o uzavření těchto heren, by neměla důvod k této kritice a provozovatelé hazardu, kteří by mohli být tímto opatřením postiženi, by tak nedošli o své investice a v dovolené zóně by mohli provozovat svoje podnikání beze strachu z toho, že budou terčem nátlaku veřejnosti na jejich uzavření;
- Zmírnil by se negativní dopad provozování hracích automatů na širokou veřejnost a hlavně na děti a mladistvé, kteří by provozováním hazardu nebyli ovlivněni. Došlo by prakticky k situaci, že pokud by si chtěl kdokoli zahrát, musel by on dojíždět za hazardem a nebylo by to jak nyní, že hazard do slova chodí za hráči. Lidé by přesně věděli, kam jdou a proč tam jdou, utráceli by tak svoje peníze s přesným vědomím, že je utratit chtěli a ne proto, že zrovna seděli v restauraci, kde jiní hráli a zmanipulovali je natolik, aby si hazardní hru také vyzkoušeli;
- Zamezilo by se rozšiřování heren do oblastí obývaných občany pobírajících sociální dávky;
- Kontrola provozování jednotlivých kasin a heren by byla efektivnější z důvodu menší roztráštěnosti kasin a heren v rámci města či obce, kasina a herny by byly více soustředěny na jednom místě;
- Do kasin a heren by měli mít přístup opravdu jenom dospělí lidé, kteří by se hned u vchodu prokazovali průkazem totožnosti, protože do kasin a heren by se chodilo výhradně za účelem hraní a provozovatelé kasin a heren by se tak už nemohli vymlouvat, že dotyčný nepřišel hrát, ale třeba za účelem konzumace nápojů tak jako se to dnes děje v mnoha restauracích a hospodách.

Podle mého názoru by tímto krokem došlo ke snížení počtu patologických hráčů, kteří by se opravdu museli rozhodnout, že si půjdou zahrát a myslím si, že mnozí by si to rozmysle-

li právě proto, že by museli za hazardem někam docházet či dokonce dojíždět. Tento krok by byl i jakousi psychologickou překážkou v hraní hazardních her u některých hráčů z důvodu vystoupení z anonymity, jelikož by se o každém hráči vědělo, že navštěvuje kasino nebo hernu. Současný stav, kdy jsou hrací automaty a jiná hrací zařízení téměř v každé restauraci a hospodě, nevytváří žádnou bariéru hraní ba spíše naopak. Také si myslím, že by se snížil počet hazardních hráčů, kteří vzešli z mládeže, která by tak k hazardu do své plnoletosti neměla přístup a nepřipadalo by jí tak normální hazard vyzkoušet. Snížením počtu hazardních hráčů by tak docházelo ke snížení negativních důsledků na společnost, která trpí tím, že v ní jsou patologičtí hráči a ke snížení negativních dopadů i na rodinu, která nejvíce trpí tím, když musí bojovat se závislostí svých rodinných příslušníků.

## **5.2 Povinná evidence hráčů v hernách v návaznosti na evidenci Úřadu práce (ÚP)**

V návaznosti na předcházející opatření, které se týká posílení pravomocí měst a obcí v oblasti rozhodování o povolení provozování hazardu na svém území, navrhuji další možnost, jak může veřejná správa zmírnit negativní dopady provozování hazardu na společnost. Tentokrát je tím negativním dopadem provozování hazardu používání sociálních dávek ke hraní hazardních her. Opatření, které navrhuji a které si myslím, že by tomuto mohlo zabránit, je zavedení povinné evidence všech hráčů v povolených kasinech a hernách a její konfrontace s evidencí uchazečů o práci vedenou na ÚP, popřípadě s evidencí osob pobírajících sociální dávky. V praxi by toto opatření probíhalo tak, že by města a obce podle předchozího návrhu vymezila oblast, kde je možno hazard provozovat, čímž by oproti dnešnímu stavu zásadně ubylo kasin a heren. Těm kasinům a hernám, která by povolení provozovat hazard obdržela, by vznikla povinnost evidovat všechny hráče a tuto evidenci jednou za určité období zasílat na sociální odbory ÚP. Tam by došlo ke konfrontaci evidence hráčů s evidencí uchazečů o práci respektive s evidencí osob pobírajících sociální dávky. Pokud by se našla shoda mezi těmito evidencemi, došlo by k odejmutí těchto dávek u osob, které použili sociální dávky k hraní hazardní hry. Odejmutí sociálních dávek by mohlo být při prvním zjištění, řekněme jedno či dvouměsíční, při dalším zjištění trvalé.

Povinnost vést a odesílat na ÚP evidenci hráčů by byla kontrolována pracovníky státního dozoru nad loterieri a sázkami za součinnosti pracovníků sociálních odborů ÚP s tím, že její nesplnění by bylo sankcionováno pokutou či dokonce odejmutím povolení k provozování hazardu.

### 5.3 Zákaz reklamy na hazard

Další z možností jak zmírnit negativní dopady hazardu na společnost veřejnou správou je zákaz reklamy na hazard. Zákaz reklamy na hazard lze považovat za jednu z forem prevence proti negativním dopadům hazardu na společnost. Touto cestou se již vydaly některé města a obce, kdy svými vyhláškami buďto úplně zakázaly reklamu na provozování hazardu nebo ji začaly velmi omezovat. Herny už tak nesmí používat velkoplošné reklamy, svítící poutače a podobně. Myslím si, že v tomto trendu je třeba pokračovat. Zejména je třeba zakázat reklamu na tzv. jackpot, kdy je reklamou slibována vysoká výhra, ale již není uveden výherní podíl udávající šanci na jeho získání. Taková reklama by měla být považována za klamavou. Dále je třeba zakázat reklamu na hazard na všech akcích, které jsou určeny pro děti a mládež, respektive kterých se mohou zúčastnit děti a mládež. Reklamu na hazard povolit vysílat v TV až po 22. hodině. Opatřením proti negativním dopadům hazardu na společnost na reklamním poli může být i povinnost zadavatele reklamy udávat možnost výhry u každé reklamované částky včetně všech povinností, které musí daný uchazeč o výhru splnit, aby tuto výhru získal. Z hlediska prevence proti vzniku patologické závislosti na hraní hazardních her je dle mého názoru i potřeba omezit prodej jakýchkoliv hraček a her určených pro děti jako jsou například dostihy a sázky, různé hry typu poker, ruleta a podobně, které u dětí mohou navozovat pocit jednoduchého nabytí finančních prostředků i když ve formě jakýchsi hracích papírových peněz či žetonů. S tímto souvisí i zákaz reklamních akcí ve formě různých losování určených pro děti a mládež, které by mohly mít charakter hazardní hry.



## 5.4 Přesun agendy státního dozoru zpět na finanční úřady

Od 1.1.2011 došlo k přesunu agendy státního dozoru nad loteriemi a sázkami z finančních úřadů na finanční úřady v místě krajského města, čímž došlo k centralizaci výkonu kontrolní činnosti státního dozoru. Ministerstvo financí toto opatření zdůvodnilo jako snahu o profesionalizaci a zvýšení efektivnosti této agendy, kdy alespoň podle tvrzení ministerstva financí probíhal výkon státního dozoru neefektivně z důvodu toho, že státní dozor nad loteriemi a sázkami prováděli pracovníci finančních úřadů pouze okrajově s tím, že povětšinou vykonávali státní dozor současně s výkonem jiné agendy. Následuje výtah z informací o činnosti daňové správy ČR, kterou každoročně na svých webových stránkách zveřejňuje ministerstvo financí. Podle této zprávy provedli v průběhu roku 2011 pracovníci státního dozoru nad loteriemi a sázkami celkem 34 024 kontrol zaměřených na dodržování příslušných norem zajišťujících řádné provozování loterií a sázkových her. Ve srovnání s rokem 2010, kdy státní dozor vykonávali pracovníci všech finančních úřadů, poklesl počet kontrol o 36 314, tj. o 51,6 %. Ze strany finančních úřadů bylo uloženo 535 pokut v úhrnné výši 10 083 tis. Kč. Oproti tomu došlo k nárůstu počtu správních řízení o 245 % ze 155 v roce 2010 na 535 v roce 2011. Na více než čtyřnásobek vzrostla výše vyměřených pokut a to o 7,6 mil. Kč. Nejčastějšími porušeními byly nepřítomnost odpovědně osoby, nevyvěšení herních plánů, návštěvního řádu, neoznačené středisko, nevyvěšen zákaz vstupu osobám do 18 let, provozování bez platného povolení, provozování před nabytí právní moci rozhodnutí o povolení nebo po nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení, neoznámení zahájení nebo ukončení provozování. Za výraznými meziročními změnami v počtu kontrol, počtu správních řízení a výší uložených pokut státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi podle ministerstva financí stojí reorganizace, která proběhla právě na počátku roku 2011. V roce 2010 provádělo státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi cca 500 pracovníků na všech finančních úřadech, většinou pouze jako část své pracovní náplně. Finanční úřady vyměřili sankce na základě 0,22 % kontrol. V průměru mělo zkušenost se správním řízením jen 30 % pracovníků. V roce 2011 provádělo státní dozor cca 166 pracovníků na plný úvazek. Sankce byly vyměřeny na základě 1,57 % kontrol. V průměru připadaly 3 správních řízení na jednoho pracovníka. Reorganizace umožnila také efektivnější výměnu zkušeností mezi jednotlivými finančními úřady. (MFČR, 2012). Na tomto místě bych si dovolil poněkud nesouhlasit s argumenty ministerstva financí zejména ve faktu, že se provedenou reorgani-

zací zvýšil účinek prováděných kontrol. Podle vlastního šetření, které jsem namátkově provedl v některých hernách a sázkových kancelářích ve městě Hodonín, dochází ke kontrolám těchto subjektů maximálně jednou ročně, zatímco do provedení reorganizace docházelo ke kontrolám maximálně jednou za dva měsíce. Tato situace je jen logickým vyústěním faktu, kdy není v moci pracovníků státního dozoru na finančních úřadech v místě krajů v mém příkladě FÚ Brno vykonávat častější kontroly i v menších obcích. Výkon státního dozoru na menších finančních úřadech měl i jednu podstatnější výhodu než je frekvence provádění kontrol. Tou výhodou byla znalost svého spádového území, jinými slovy pracovníci státního dozoru na finančních úřadech na úrovni obcí s rozšířenou působností lépe znali svůj rajon a věděli o všech hernách, restauracích a hospodách, kde se provozovali výherní automaty a jiné technické zařízení potažmo hazard vůbec. Neméně podstatnou výhodou původního systému výkonu státního dozoru nad loterieri a sázkami byla finanční stránka provádění kontrol státního dozoru z důvodu menších vzdáleností mezi kontrolním orgánem a kontrolovaným subjektem, což je v době nutnosti šetření provozních prostředků státu velmi podstatnou záležitostí. S jediným argumentem ministerstva financí, podporujícím provedenou reorganizaci, se kterým lze souhlasit je zvýšení efektivnosti kontrol z důvodu vyčlenění pracovníků pouze pro agendu výkonu státního dozoru nad loterieri a sázkami, kdy tito nevykonávají žádnou jinou činnost na FÚ. Toto je však možné provést i na úrovni menších FÚ. Ve světle výše uvedených souvislostí je tedy mým návrhem na zlepšení účinků opatření veřejné správy, v tomto případě orgánů státního dozoru na FÚ, vedoucích ke zmírnění negativních dopadů hazardu na společnost, převod agendy státního dozoru nad loterieri a sázkami zpět na finanční úřady alespoň na úrovni obcí s rozšířenou působností, tak jako tomu bylo do konce roku 2010 s tím, že by došlo k vyčlenění pracovníků trvale se zabývajících pouze státním dozorem nad loterieri a sázkami, jejich zaškolení, aby zůstala zachována efektivnost výkonu státního dozoru a zároveň došlo k úspoře provozních prostředků.

## **5.5 Návrh změny některých ustanovení loterijního zákona**

V předchozích podkapitolách této části byly představeny návrhy změn týkající se hazardu obecně. V této podkapitole bych se rád pokusil navrhnout změny některých ustanovení

loterijního zákona, jejichž zavedení by podle mého názoru vedly ke zvýšení účinků opatření veřejné správy ke zmírnění negativních dopadů hazardu na společnost. Loterijní zákon nabyl účinnosti v roce 1991, tedy krátce po období, kdy nastaly změny celého politicko-ekonomického systému v ČR. Od té doby nebyl loterijní zákon nijak výrazně novelizován, což mělo za následek výrazné zaostávání tohoto zákona za realitou. Značné množství hazardních her nebylo v době vydání loterijního zákona vůbec známo, a tudíž loterijní zákon jejich provozování ve svých ustanoveních vůbec nijak neřešil. Od 1.1.2012 platí novela loterijního zákona, která určité nedostatky původního zákona odstranila, no přesto zde přetrvávají určité některé další, které jsou dle mého názoru potřeba ze zákona odstranit.

### **5.5.1 Problematika povolování provozování videoloterijních terminálů**

V současné době je problematika provozování videoloterijních terminálů snad nejdiskutovanější problémem, co se hazardu týká vůbec. Děje se tak zejména díky povolovacímu procesu, kdy povolení k provozování těchto terminálů vydává ministerstvo financí, kdy se tak děje v některých případech i proti vůli zástupců měst a obcí. Města a obce bojují za větší pravomoci při procesu povolování terminálů. A jako bývalý pracovník státního dozoru nad loteriemi a sázkami jim musím dát za pravdu. V praxi se totiž stávají případy, kdy se obce snaží vymýtít na svém území provozování hazardu například tím, že nevydávají povolení k provozování výherních hracích přístrojů. Provozovatelé hazardních her se tuto pro ně nepříjemnou skutečnost snaží obcházet tak, že si nechají vystavit povolení k provozování videoloterijních terminálů, které jim na žádost vydá ministerstvo financí, a do těchto obcí nakonec instalují přístroje, které mají ještě škodlivější dopad na obyvatele těchto obcí. Z tohoto důvodu si myslím, že by celý proces provozování videoloterijních terminálů a jiných technických zařízení měl být postaven na stejnou úroveň s výherními hracími přístroji, čili k jejich povolování by byly příslušné města a obce. Jednou z velkých výhod tohoto opatření by bylo, že by odpadly neustálé problémy s obecními a městskými vyhláškami zakazujícími provozování hazardu. Města a obce by buď povolení k provozování vydala nebo nevydala, zkrátka bylo by to zcela v jejich kompetenci. Ministerstvo financí by mělo kompetenci povolit provozování centrálního systému, jehož součástí jsou zmiňované videoloterijní terminály a vydat standardy, podle kterých jsou tyto sys-

témy provozovány. Města a obce by si již sama rozhodovala, zda povolí umístění videoloterijních terminálů na svém území či ne.

### 5.5.2 Udělování pokut fyzickým osobám

Dalším problémem vyplývajícím z ustanovení loterijního zákona v konfrontaci z praxí pracovníků státního dozoru nad loterieri a sázkami je situace při udělování pokut fyzickým osobám podle § 48 odstavce 1 písmene g). Podle tohoto ustanovení totiž může orgán státního dozoru uložit pokutu fyzické osobě, která je k provozovateli v pracovněprávním, členském nebo obdobném poměru a která jednala v rozporu s loterijním zákonem, povolením k provozování nebo herním plánem. Tato pokuta může dosáhnout až výše 50 000 Kč. V praxi se pracovníci státního dozoru dostávají do situace, kdy při provádění kontrol naráží na problém, že zaměstnanci heren nejsou v pracovněprávním poměru přímo k provozovateli loterie či jiné podobné hry, nýbrž k majiteli nebo nájemci dané herny. Tito majitelé heren vystupují jako obstaravatelé, kteří mají smlouvy s provozovateli loterií mj. o zabezpečení obsluhy technického zařízení. V této smlouvě se obstaravatel zavazuje ke stanovení osob odpovědných zejména za zákaz vstupu osobám mladším 18 let. Tímto do procesu provozování loterií a jiných podobných her vstupuje další subjekt, který ale není v loterijním zákoně nijak definován. Dochází tak k situacím, kdy i přesto, že dojde k porušení zákona, nelze udělit pokutu, jelikož není komu. Proto navrhuji doplnit ustanovení loterijního zákona konkrétně § 48 odstavce 1 písmene g) právě o osoby obstaravatele, čímž by se dosáhlo udělování sankcí i osobám, které nemají pracovněprávní vztah přímo k provozovateli loterie nebo jiné podobné hry ale jen k obstaravateli. Doplnění pojmu obstaravatel do loterijního zákona by z hlediska proveditelnosti nemuselo být obtížné. Tato změna by totiž byla výhodná jak pro pracovníky státního dozoru, kterým by se vyjasnila situace kolem udělování pokut fyzickým osobám tak také pro provozovatele, kterým by objasněním pojmu obstaravatel došlo k ulehčení jejich situace, kdy může docházet k porušování zákona v souvislosti s provozováním jejich zařízení, o čemž o tom oni nemusí ani vědět, jelikož obsluhující personál nemá k nim žádný vztah.

### 5.5.3 Kontrola plnoletosti účastníků loterií a her

Loterijní zákon dává v ustanovení § 31 provozovatelům loterií a jiných podobných her oprávnění požadovat předložení průkazu totožnosti v souvislosti s kontrolou plnoletosti účastníků loterií a her. Pracovníci státního dozoru nad loteriemi a sázkami toto oprávnění nemají a tudíž jedinou možností jak ověřit plnoletost účastníků loterií a her je požádat obsluhu pobočky sázkové kanceláře, herny nebo jiného herního místa o kontrolu průkazu totožnosti hráčů. Tato skutečnost velmi komplikuje pracovníkům státního dozoru bezproblémový výkon kontroly. Z toho důvodu je mým dalším návrhem změny loterijního zákona právě změna ustanovení § 31 a to v tom smyslu, aby do něj bylo doplněno právě oprávnění zjišťovat plnoletost účastníků loterií a her kontrolou průkazů totožnosti i pro pracovníky státního dozoru nad loteriemi a sázkami.

### 5.5.4 Spotřebitelské loterie vs. soutěže

Provozování spotřebitelských loterií je ve své podstatě podle loterijního zákona zakázáno. Problematika spotřebitelských loterií a soutěží je v loterijním zákoně řešeno v § 1 odstavci 5. Bohužel toto ustanovení je formulováno velmi nešťastně a zkušenosti z praxe prokazují, že mnohé subjekty mající snahu provozovat určité losování mající podobu spotřebitelské loterie, si toto ustanovení vykládají každý jiným způsobem. Předmětné ustanovení nejprve taxativně vyjmenovává co to spotřebitelská loterie je, aby následně bylo řečeno, že je vlastně spotřebitelská loterie zakázána. Ještě více chaosu do této problematiky vnáší další ustanovení tohoto § a to zejména zavedení limitů, které pokud nejsou překročeny, mění pojem spotřebitelská loterie na spotřebitelská soutěž, která je na rozdíl od spotřebitelské loterie povolena. Povolení provozování spotřebitelské soutěže je pouze vázáno na ohlašovací povinnost. Pro zvýšení srozumitelnosti ustanovení týkajícího se spotřebitelských soutěží by mělo být toto ustanovení upraveno tak, aby bylo zcela jednoznačně jasné, za jakých okolností mluvíme o spotřebitelské loterii a kdy se jedná o spotřebitelskou soutěž, jinými slovy co je a co není zakázáno potažmo, když je provozování povoleno, tak za jakých okolností.

### 5.5.5 Zavedení označování provozovny jako kasino do loterijního zákona

V praxi velmi často dochází ke klamavému označování jakýchkoliv heren názvem kasino. Při tom takto můžou být označovány pouze provozovny, kterým byla vydána povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her právě jako kasino. Tento na první pohled nedůležitý rozdíl je z hlediska loterijního zákona velmi podstatný. Dochází tak totiž ke klamání zákazníka potažmo účastníka hry. Provozování loterií a jiných podobných her v kasinu má rozdílný charakter než je tomu u obyčejných heren. V současné době není označování názvem kasino v loterijním zákoně řešeno, označení kasino tak můžou používat pouze ty subjekty, které tuto skutečnost mají uvedenu v povolení provozování loterií a jiných podobných her. Pro zvýšení jednoznačnosti je třeba zavést právo či povinnost označovat provozovnu názvem kasino přímo do loterijního zákona. Pokud by byla tato podmínka stanovena přímo v loterijním zákoně, odpadne její dodatečné stanovování v povoleních k provozování loterií a jiných podobných her.

## ZÁVĚR

Tato diplomová práce se zabývá tématem v dnešní době dosti ožehavým a to provozováním hazardu, především pak úlohou jakou hraje při tvorbě legislativy v oblasti hazardu, jeho kontrole a regulaci veřejná správa. Práce je členěna na teoretickou a praktickou část. Teoretická část obsahuje popis současného stavu legislativy, praktická je pak zaměřena na analýzu statistických ukazatelů vývoje hazardu, popis kontrolní činnosti veřejné správy a zhodnocení důvodů a možností regulace hazardu veřejnou správou. V závěrečné kapitole je podán návrh možností zvýšení účinků opatření veřejné správy, které by měly vést ke zmírnění negativních dopadů provozování hazardu na společnost. Při formulaci těchto návrhů autor práce vycházel z několikaleté zkušenosti pracovníka státního dozoru nad loteriami a sázkami na FÚ.

V první kapitole zabývající se popisem současného stavu legislativy je nejprve definován samotný pojem hazard pomocí pojmů hra a sázka. Následují deskripce jak je na sázku a hru nahlíženo postupně z pohledu práva občanského a práva správního a finančního. Největší část první kapitoly je pak věnována úpravě sázky a hry z pohledu loterijního zákona. Dochází zde k vymezení okruhu sázek a her podléhajícím loterijnímu zákonu, pojednání o cizozemských loteriích a podobných hrách, popisu provozovatelů loterií a jiných podobných her. Také se z této kapitoly lze dovědět jaké oprávnění je potřeba vlastnit k legálnímu provozování jednotlivých typů loterií a her, za jakých podmínek lze toto oprávnění získat, kdo ho vydává, jaké jsou požadavky na jeho získání, jaké mají provozovatelé hazardu povinnosti a kdo může být účastníkem loterií a jiných podobných her. Další částí první kapitoly je pojednání o úpravě sázek a her ve vyhláškách subjektů územní samosprávy, z hlediska daní a jiných poplatků a z pohledu trestního práva. Závěrečnou částí první kapitoly tvoří úprava sázky a hry v kontextu právního prostředí Evropské unie. Jsou zde zmíněny především podstatné rozsudky Evropského soudního dvora týkající se hazardu a to ve věci Schindler, ve věci Läärä, ve věci Zenatti a ve věci Gambelli.

Druhá kapitola této práce je věnována analýze statistických ukazatelů vývoje hazardu v ČR. Nejprve je podán výklad o historii provozování hazardu na území českých zemích. Samotný vývoj hazardu v ČR je pak popsán na základě vybraných statistických ukazatelů, jako jsou celková částka vsazených finančních prostředků, částka vsazená v jednotlivých druzích loterií a her, příjmy provozovatelů ze hry a částka všech povinných odvodů.

Ve třetí kapitole jsou popsány kontrolní mechanismy, které fungují v oblasti hazardu, ať už se jedná o výkon kontrolní činnosti státního dozoru na úrovni obcí, finančních úřadů nebo ministerstva financí. Součástí třetí kapitoly je také popis celého procesu kontroly provozování hazardu od povolovacího procesu, přes zaměření jednotlivých kontrol podle druhu loterie až po samotný výkon kontroly státního dozoru nad dodržování ustanovení loterijního zákona. Zejména je zde pojednáno o právech a povinnostech pracovníků státního dozoru, právech a povinnostech kontrolovaných subjektů, výběru kontrolovaného subjektu ke kontrole, přípravě na kontrolu, provedení kontroly a ukončení kontroly. Závěr třetí kapitoly je věnován několika vybraným statistickým ukazatelům z oblasti státního dozoru nad loterieri a sázkami prováděného pracovníky finančních úřadů.

Čtvrtá kapitola se snaží nalézt odpovědi na otázky, zda je nutné regulovat hazard, jaké existují možnosti regulace hazardu a kdo může regulovat hazard. Jako důvod regulace hazardu je zde zmíněn nárůst patologického hráčství, co to vlastně patologické hráčství je včetně jeho sociálních dopadů na společnost, praní špinavých peněz a jiná trestná činnost související s provozováním hazardu. Následuje výčet možností regulace hazardu v ČR.

Poslední pátá kapitola se zabývá právě návrhem možností zvýšení účinků opatření veřejné správy na zmírnění negativních dopadů provozování hazardu na společnost. Tyto návrhy jsou rozděleny na obecnější a na ty, které se dotýkají právě loterijního zákona. Postupně jsou zde představeny návrhy změn, které by měly vést ke zmírnění negativních dopadů hazardu na společnost, jedná se především o posílení pravomocí měst a obcí v oblasti hazardu, povinná evidence hráčů v hernách a kasinech, zákaz reklamy na hazard, přesun agendy státního dozoru zpět na finanční úřady, změna loterijního zákona spočívající ve změně povolovacího procesu videoterminálů, ve změně situace kolem udělování pokut fyzickým osobám, v umožnění pracovníkům státního dozoru provádět kontrolu plnoletosti hráčů, ve zpřesnění pojmů spotřebitelská loterie a spotřebitelská soutěž a v zavedení povinnosti označovat provozovnu jako kasino.

Přínos této diplomové práce lze spatřovat ve snaze provést ucelený náhled na oblast provozování hazardních her z pohledu veřejné správy. Ucelenost je spatřována v uspořádání této práce, kdy je postupně popsán stav legislativy, následován analýzou statistických ukazatelů, popisem kontrolní činnosti veřejné správy, zhodnocením důvodů a možností regulace hazardu a návrhem změn v této oblasti. Snahou této diplomové práce bylo vypořádat se s



úkoly, které jsou definovány v jejím úvodu. Do jaké míry se to podařilo, je již ponecháno na zralé úvaze případného čtenáře.

**SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY**

- [1] BERNARD, B. a kol. *Evropské loterie a hry*. Praha: Olympia, 1998. 256 s. ISBN 80-7033-551-3
- [2] DVOŘÁK., T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006. 173 s. ISBN 80-7201-638-5
- [3] JEHLIČKA, O. a kol. *Občanský zákoník – komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 2528 s. ISBN 978-807-4001-086
- [4] KRÁMÁŘ, K., HUŠÁK., A. *Herní právo*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 181 s. ISBN 80-86898-80-6
- [5] MALAST., J., RAJCHL., J. *Soudní judikatura v oblasti herního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 460 s. ISBN 978-80-7380-062-8
- [6] NEŠPOR, K. *Jak překonat problém s hazardní hrou: příručka pro ty, kdo mají problém s hazardní hrou, kdo chtějí takovým lidem pomáhat, kdo chtějí problémům s hazardní hrou předcházet*. Praha: Sportpropag, 1996. 107 s.
- [7] PELC, V. *Místní poplatky: oprávnění obcí, povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 199 s. ISBN 978-80-7400-150-5
- [8] POKORNÝ, V. a kol. *Patologické závislosti*. Brno: Nakladatelství Ústavu psychologického poradenství a diagnostiky, 2001. 96 s. ISBN 80-238-6539-0
- [9] PRUNNER., P. *Psychologie gamblersství aneb Sázka na štěstí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 273 s. ISBN 978-80-7380-074-1
- [10] ŠÁMAL, P. *Trestní zákoník – komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 3285 s. ISBN 978-807-4001-789
- [11] TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, 291 s. ISBN 80-7179-430-9
- [12] TRÁVNÍČKOVÁ, I. *Hazardní hry a drogy jako potencionální zdroj organizovaného zločinu*. 1. vyd. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1996, 81 s. ISBN 80-860-0818-5

- [13] TUČEK, J., DOLINOVÁ, M. *Kasina aneb co nevíte o nejrychlejších hazardu*. Praha: Ikar, 2001, ISBN 80-7202-785-9

## INTERNETOVÉ ZDROJE

- [1] Evropská komise – *Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu*. [online]. [cit. 2012-07-05]. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Konzultacni\\_material\\_EK\\_Zelena\\_kniha\\_\\_O\\_on-line\\_hazardni\\_hry.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Konzultacni_material_EK_Zelena_kniha__O_on-line_hazardni_hry.pdf)>.
- [2] Ministerstvo financí ČR – *Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2011*. [online]. [cit. 2012-07-05]. Dostupné z WWW: <[http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/cds/INTERNET\\_Informace\\_o\\_cinnosti\\_DS\\_za\\_rok\\_2011.pdf](http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/cds/INTERNET_Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2011.pdf)>.
- [3] Ministerstvo financí ČR – *Metodická příručka pro výkon státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi*. [online]. [cit. 2012-07-05]. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Methodicka\\_prirucka\\_pro\\_UFO\\_\\_MP\\_pro\\_vykon\\_statniho\\_dozeru\\_-\\_loterie\\_a\\_sazkove\\_hry\\_platnost\\_k\\_1\\_1\\_2011.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Methodicka_prirucka_pro_UFO__MP_pro_vykon_statniho_dozeru_-_loterie_a_sazkove_hry_platnost_k_1_1_2011.pdf)>.
- [4] Ministerstvo financí ČR – *Vyjádření ve věci zákazu propagace, reklamy a podpory prodeje podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů*. [online]. [cit. 2012-07-05]. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Methodika\\_Vyjadreni\\_MF\\_Ve\\_veci\\_zakazu\\_propagace\\_reklamy\\_a\\_podpory\\_prodeje\\_zakon\\_202-1990\\_06032012.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Methodika_Vyjadreni_MF_Ve_veci_zakazu_propagace_reklamy_a_podpory_prodeje_zakon_202-1990_06032012.pdf)>.
- [5] NEŠPOR, K. *Už jsem prohrál dost: Příručka pro ty, co mají problém s hazardní hrou, kdo chtějí takovým lidem pomáhat, kdo chtějí problémům s hazardní hrou předcházet*. [online]. Praha: Sportpropag, 2006 [cit. 2012-06-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.drnespor.eu/hahra06d.doc>>.
- [6] NOVOTNÝ, J. *Studie hazardních her v České republice a navrhované změny* [online]. Praha: c2008-2009, aktualizováno 2008-05-12 [cit. 2012-06-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.icm.cz/files/Studie-hazardnich-her.pdf>>.

- [7] Občanské sdružení Brněň – *Jak regulovat hazard*. [online]. [cit. 2012-07-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/12/Jak-ve-Vasi-obci-regulovat-hazard.pdf>>.
- [8] Obecně závazná vyhláška města Chrastavy č. 5/2009. [online]. [cit. 2012-07-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.chrastava.cz/2009/vyhl-5-09.jpg>>.
- [9] Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010. [online]. [cit. 2012-07-05]. Dostupné z WWW: <[http://www.frantiskovy-laz-ne.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=3464&id\\_org=3464&id=297705&p1=2701](http://www.frantiskovy-laz-ne.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=3464&id_org=3464&id=297705&p1=2701)>.
- [10] Sazka – *Komentáře k materiálu senátora Josefa Novotného „Studie hazardních her v České republice a navrhované změny“*, Praha: Sazka, 2008. [online]. [cit. 2012-07-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Sazka-komentare-k-materialu-senatora-Josefa-Novotneho.pdf>>.
- [11] Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR – *Aktuální informace č. 63*. [online]. [cit. 2012-06-20]. Dostupné z WWW: <[http://www.uzis.cz/system/files/63\\_11.pdf](http://www.uzis.cz/system/files/63_11.pdf)>.

**JUDIKATURA**

- [1]Nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10.
- [2]Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11.
- [3]Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
- [4]Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 24. března 1994, sp. zn. C-275/92 ve věci Schindler
- [5]Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 21. září 1999, sp. zn. C-124/97 ve věci Läärä
- [6]Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 21. října 1999, sp. zn. C-67/98 ve věci Zenatti
- [7]Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. listopadu 2003, sp. zn. C-243/01 ve věci Gambelli

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

EU	Evropská unie.
EHS	Evropský hospodářský prostor.
EMR	Elektromechanická ruleta.
ES	Evropské společenství.
ESD	Evropský soudní dvůr.
FÚ	Finanční úřad.
GGR	Gross Gaming Revenue – hrubé výnosy, rozdíl vkladů a vyplacených výher.
IS SDSL	Informační systém státního dozoru nad sázkami a loteriemi.
IVT	Interaktivní videoloterní terminál.
KÚ	Krajský úřad.
MF ČR	Ministerstvo financí České republiky.
OÚ	Obecní úřad.
SFÚ	Specializovaný finanční úřad.
ÚP	Úřad práce.
ÚS	Ústavní soud.
ÚZIS	Ústav zdravotnických informací a statistiky.
VHP	Výherní hrací přístroj.
VLT	Videoloterní terminál.

**SEZNAM OBRÁZKŮ**

Obr. č. 1. Vývoj celkové částky vsazené v jednotlivých letech v mil. Kč .....	53
Obr. č. 2. Podíl jednotlivých druhů her na celkové vsazené částce v roce 2000 .....	56
Obr. č. 3. Podíl jednotlivých druhů her na celkové vsazené částce v roce 2010 .....	57
Obr. č. 4. Vývoj hrubých příjmů ze hry v jednotlivých letech.....	59
Obr. č. 5. Vývoj počtu provedených kontrol v jednotlivých letech .....	87
Obr. č. 6. Vývoj počtu uložených pokut v jednotlivých letech.....	88
Obr. č. 7. Vývoj částky výše uložených pokut v jednotlivých letech .....	88



**SEZNAM TABULEK**

Tab. č. 1. Vývoj celkové částky vsazené v jednotlivých letech v mil. Kč .....	52
Tab. č. 2. Vývoj vsazených částek v jednotlivých letech dle jednotlivých druhů loterií v mil. Kč .....	55
Tab. č. 3. Vývoj hrubých příjmů ze hry v mil. Kč .....	58
Tab. č. 4. Sazba výše odvodu na veřejně prospěšné účely .....	60
Tab. č. 5. Vývoj výběru veškerých odvodů v mil. Kč .....	61

**SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha P I	Vzor rozhodnutí povolení Centrálního loterního systému s IVT
Příloha P II	Standard technického zařízení Elektromechanické rulety
Příloha P III	Standard centrálního loterního systému s interaktivními videoloterijními terminály
Příloha P IV	Vzor pověření ke kontrole pracovníka státního dozoru
Příloha P V	Vzor protokolu o kontrole státního dozoru

# **PŘÍLOHA P I: VZOR ROZHODNUTÍ POVOLENÍ CENTRÁLNÍHO LOTERNÍHO SYSTÉMU**

## **MINISTERSTVO FINANCÍ**

Letenská 15, poštovní přihrádka 77

**118 10 Praha 1-Malá Strana**

**☎ 257 041 111**

**Fax: 257 042 360**

V Praze dne xx xx xxxx

Č. j.:       xx/xxxx/xxxx

Vyřizuje: xxxxxxxx       ☎ 257 04x xxx

### **Adresa provozovatele**

## **ROZHODNUTÍ**

Ministerstvo financí (dále „ministerstvo“) na základě ustanovení zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon“)

### **povoluje**

provozování Centrálního loterního systému (dále jen „CLS) xxxx dle ustanovení § 50 odst. 3 zákona definovaného jako funkčně nedělitelný elektronický systém sestávající z centrální řídicí jednotky (dále jen „CJ“), místní kontrolní jednotky (dále jen „MJ“) pokud je v systému aplikována a početně neomezených koncových zařízení – interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „IVT“), a to v režimu obousměrné komunikace mezi CJ a IVT, probíhající v reálném čase (dále jen „on-line“) prostřednictvím logicky oddělené telekomunikační sítě provozované licencovaným operátorem a zajišťující on-line autorizaci každé provedené transakce na IVT, a to společnosti xxxx a.s., IČ: xxxx, se sídlem xxxx, xxxx, (dále jen „provozovatel“) a dále

### **schvaluje**

návštěvní řád níže uvedených herních středisek a soubor herních plánů her CLS xxxx, které jsou nedílnou součástí tohoto rozhodnutí.

1. Servery níže identifikovaného CLS osvědčeného pověřenou autorizovanou osobou osvědčením č. xxxxxx ze dne xx xx xxxx musí být označeny registrační známkou na přístupném místě a budou provozovány a umístěny na adrese:

Adresa umístění			Číslo osvědčení
Server	Město	Ulice	
Hlavní			
Zálohovací			

2. Po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí budou níže identifikované IVT umístěny a provozovány v herních střediscích na adresách:

Adresa umístění			Typ	Výrobní číslo
Název herního střediska	Město	Ulice		

3. Prostřednictvím CLS budou provozovány tyto sázkové hry:

xxxxxxx

xxxxxxx

xxxxxxx

Ministerstvo bude schvalovat další sázkové hry formou změny (rozšíření) tohoto rozhodnutí.

4. Provozování dalších IVT v nových nebo stávajících herních střediscích bude ministerstvo povolovat rozšířením tohoto povolení na základě jednotného postupu.

5. Pro řádné provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím CLS, včetně řádného technického vybavení a souladu s jinými právními předpisy, ministerstvo stanovuje, v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona, podmínky uvedené v příloze tohoto rozhodnutí, která tvoří jeho nedílnou součást.
6. Platnost tohoto povolení je stanovena na dobu od data nabytí právní moci do xx xx xxxx.

## **Odůvodnění**

Provozovatel předložil žádost o povolení provozování CLS ze dne xx xx xxxx, doručenou dne xx xx xxxx, doplněnou podáním ze dne xx xx xxxx, doručeným dne xx xx xxxx. Společně s žádostí byly provozovatelem předloženy všechny potřebné dokumenty a doklady vyžadované zákonem.

Ministerstvo předloženou žádost a materiály posoudilo a neshledalo rozpor s právními předpisy a z toho důvodu rozhodlo, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

## **Poučení o opravném prostředku**

Proti tomuto rozhodnutí lze u Ministerstva financí podat rozklad podle ustanovení § 152 odst. 1 zákona č. 500/2004 správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“), a to ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. O rozkladu rozhoduje ministr financí na základě návrhu rozkladové komise. Včas podaný rozklad má podle ustanovení § 152 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 85 odst. 1 správního řádu odkladný účinek. Lhůta pro podání rozkladu se počítá ode dne následujícího po doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, nejpozději po uplynutí desátého dne ode dne, kdy bylo nedoručené a uložené rozhodnutí připraveno k vyzvednutí.

Podpis ředitele odboru

Státní dozor nad sázkovými hrami a loterieri

Příloha: dle textu rozhodnutí

Příloha rozhodnutí č. xx/xxxx/xxxx ze dne xxxxxxxxxx

- I. Provozovatel CLS je povinen dodržovat následující parametrické požadavky na provozování CLS, tvořící nedílnou součást rozhodnutí o povolení provozování CLS:**

1. Provozovat CLS vždy s platným osvědčením o provozuschopnosti, vystaveným pověřenou autorizovanou osobou [autorizace podle zákona č.22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů (dále "ZTPV")] , kterým pověřená autorizovaná osoba osvědčuje, že CLS, CJ, každá hra určená k provozování v rámci CLS samostatně a každý provozovaný typ IVT splňuje požadavky tohoto povolení a ZTPV. Výstupními dokumenty pověřené autorizované osoby jsou Osvědčení o provozuschopnosti a výpis z osvědčení o provozuschopnosti technického zařízení, registrační známka, Inspekční zpráva a Inspekční certifikát. Registrační známka musí být umístěna na přístupném místě CJ (na hlavní serverové jednotce a záložní serverové jednotce) a na každém IVT připojeném do CLS.
2. CJ eviduje veškeré transakce uskutečněné v rámci CLS a musí umožňovat vyúčtování za každý typ hry v rámci CLS samostatně.
3. CJ je nositelem a zdrojem výsledků pro všechny hry. Tvoří ji pouze hlavní server nebo skupina serverů s hardwarovým nebo softwarovým generátorem náhodných čísel s délkou periody  $\geq 2^{64}$  (dále jen "generátor") zabezpečujícím generování náhodného procesu ve smyslu § 1 odst. 1 a 2 zákona a je zabezpečena zálohovacím serverem nebo skupinou serverů. Další servery mimo CJ jsou v rozporu s tímto povolením. Rozhodnutí o dosažení nebo nedosažení výhry na IVT je učiněno na základě požadavku z IVT pouze v CJ, a to v okamžiku uzavření sázky účastníkem hry. Číslo získané z generátoru je zpracováno programovým vybavením systému, který určí výsledek hry a výši případné výhry podle herního plánu. Uvedený proces může určit maximální možnou výherní kombinaci, kterou účastník hry může při optimálním postupu získat. Účastník může svým postupem získat tuto maximální výhru, její část nebo docílit prohry. Konečný výsledek v tomto případě schvaluje a ověřuje CJ. CJ limituje maximální sázku do libovolné hry systému CLS na 1000.-Kč na jednu hru nebo 50 € na jednu hru. Kumulovaná výhra - JACKPOT, je-li využita, je součástí softwarového vybavení CLS a CJ limituje výhru v kumulované výhře - JACKPOT na max. 10 000 000.- Kč nebo 500 000 €. Je-li jeden CLS využit pro provoz v Kč i € je vedeno účetnictví v Kč a € zásadně odděleně.
4. MJ, je-li v systému aplikována, je umístěna v herním místě a nesmí umožňovat ani jinak ovlivňovat hru. Jejím prostřednictvím jsou ověřovány a propláceny stvrzenky, a také v sobě může obsahovat funkce kontrolní a ovládání neherních parametrů.
5. IVT je jediným článkem systému přímo ovládaným účastníkem hry. Toto koncové zařízení
  - i. musí mít prohlášení o shodě na každý typ,
  - ii. je instalováno, reinstalováno i odpojováno pouze oprávněnou osobou s pověřením od provozovatele CLS,
  - iii. po odpojení ze systému neumožní uzavírání sázek a hlásí poruchový stav,
  - iv. nevyplácí hotovost, ale vydá pouze stvrzenku, na základě níž po ověření provozovatel nebo jím pověřená osoba stvrzenku proplatí.
6. Veškerá data herních transakcí uskutečněných v rámci CLS musí být zabezpečena proti ztrátě i zneužití a ukládána tak, že
  - i. jsou ukládána nejméně na dvou různých místech,

- ii. přístup k datům a serverům, na nichž se nachází, podléhá bezpečnostnímu režimu, který musí být součástí podkladů pro povolovací řízení a každá jeho aktualizace musí být schválena,
  - iii. provozovatel provádí archivaci dat způsobem, který musí kdykoli umožnit kompletní obnovu databáze CLS v případě kolapsu celého systému.
7. Přenos dat v rámci celého systému CLS musí být z bezpečnostních důvodů šifrován délkou slova nejméně 128 bit.
  8. CLS je založen na obousměrné komunikaci mezi CJ a IVT probíhající v reálném čase (dále "on line") prostřednictvím logicky oddělené telekomunikační sítě provozované licencovaným operátorem (dále "sít"). Loterní aplikace v CLS zajišťují on line autorizaci každé provedené transakce na IVT.
  9. Systém pracuje se sítí takových parametrů, aby čas odeslání jakéhokoli požadavku z IVT do CJ, zpracování v CJ a doručení zpracovaného požadavku zpět do IVT nebyl delší než 0,300 s (dále "doba odezvy"). Pokud dojde k překročení doby odezvy, systém ukončí hru. Doba odezvy je závazná pro každý připojený IVT.
  10. CLS se může nacházet pouze na státním území ČR.
  11. CLS smí být provozován pouze držitelem povolení ode dne nabytí právní moci povolení. Povolení provozování CLS lze vydat pouze na CLS s platným osvědčením o provozuschopnosti.
  12. IVT a MJ mohou být na základě smlouvy instalovány u třetí osoby za účelem realizace služeb v souladu s vydaným povolením k provozování.
  13. CJ i záložní systém mohou být kromě sídla provozovatele umístěny jen v k tomu určeném datovém centru, schváleném povolujícím orgánem.
  14. V případech, kdy to charakter místa pro instalaci IVT vyžaduje, musí být IVT technicky vybaven tak, aby neumožnil hru bez předchozí kontroly plnoletosti účastníka hry.
  15. IVT nesmí být za účelem realizace služeb souvisejících s provozováním CLS v rámci vydaného povolení zcizen nebo pronajat třetí osobě.

## **II. Provozovatel CLS je povinen dodržovat následující požadavky a podmínky kladené na provozování CLS, tvořící nedílnou součást rozhodnutí o povolení provozování CLS**

1. Osobám mladším 18 let je účast na sázkách na IVT zakázána. Provozovatel je povinen přijmout taková organizační opatření, aby po celou provozní dobu byla přítomna určená osoba odpovědná za dodržování tohoto zákazu.
2. Státní dozor nad provozováním CLS podle tohoto rozhodnutí vykonává místně příslušný Finanční úřad v sídle provozovatele a případně Finanční úřad v místě umístění CLS. Státní dozor nad provozováním IVT podle tohoto rozhodnutí vykonává místně příslušný Finanční úřad v sídle provozovatele a Finanční úřad v místě umístění IVT. Provozovatel je povinen přijmout taková organizační opatření, aby kdykoliv po celou provozní dobu byla přítomna určená osoba oprávněná jednat v provozních záležitostech kontrolované provozovny s orgánem státního dozoru.
3. Provozovatel umožní pracovníkům státního dozoru podrobné seznámení s problematikou provozu CLS, jeho kontrolními mechanismy a s funkčností zabezpečovacího a

monitorovacího zařízení a umožní mu podrobnou kontrolu plnění všech podmínek, za kterých bylo provozování CLS povoleno.

4. Provozovatel je povinen oznámit příslušnému orgánu státního dozoru, dle ustanovení § 46 a § 47 zákona, termín zahájení a termín ukončení provozování IVT, pokud je provozovateli znám. Oznámení je povinen učinit písemně, a to tak, aby s ním byl příslušný orgán státního dozoru prokazatelně seznámen ve lhůtě nejpozději 5 pracovních dnů před stanoveným termínem, nebude-li s příslušným orgánem státního dozoru dohodnuto jinak.
5. Provozovatel je povinen při ukončení provozování CLS jako celku požádat povolovací orgán o zrušení příslušného rozhodnutí o povolení provozování. V případě ukončení provozování jednotlivých IVT je provozovatel povinen požádat povolovací orgán o zrušení provozování konkrétního IVT.
6. Provozovatel je povinen na své náklady umožnit místně příslušnému Finančnímu úřadu v sídle provozovatele pasivní zabezpečený přístup do CLS ke kontrole dat generovaných CLS, který neumožní ovlivnění žádných parametrů CLS.
7. Provozovatel je povinen na své náklady a na místě určeném pověřenou autorizovanou osobou instalovat k osvědčování a následným kontrolám CLS 1 ks IVT a MJ, pokud je v systému aplikována, včetně připojení komunikační sítě, tedy vytvoří jedno funkční vzorové herní středisko připojené k CLS. Veškeré transakce uskutečněné v rámci tohoto vzorového střediska jsou zaznamenávány v databázích CLS a zobrazovány v aplikacích pro kontrolu dat generovaných CLS. Pro určení odvodové povinnosti jsou tyto transakce odpočítávány z celkového vyúčtování CLS.
8. Provozovatel je povinen dokládat ministerstvu ve dvouletém intervalu inspekční zprávu o následné kontrole CLS a na základě následné kontroly CLS vystavené osvědčení o provozuschopnosti CLS s prodlouženou dobou platnosti, vystavené pověřenou autorizovanou osobou. Současně s tímto osvědčením vydá pověřená autorizovaná osoba registrační známky s platností na 2 roky. Platná registrační známka musí být umístěna na přístupném místě CJ (na hlavní serverové jednotce a záložní serverové jednotce) a na každém IVT připojeném do CLS.
9. Provozovatel je povinen předkládat vyúčtování z provozování CLS místně příslušnému Finančnímu úřadu v sídle provozovatele, a to ve lhůtě do dvou měsíců po uplynutí kalendářního roku, případně do 2 měsíců po uplynutí měsíce, ve kterém ukončil provozování CLS.
10. Provozovatel je povinen odvést část výtěžku na veřejně prospěšný účel nejpozději do 31.3. následujícího roku po skončení účetního období, ve kterém byla část výtěžku vytvořena. Do 15.6. následujícího roku po skončení účetního období, ve kterém byla část výtěžku vytvořena, je povinen doložit jeho užití povolovacímu orgánu a v kopii místně příslušnému Finančnímu úřadu v místě sídla provozovatele.
11. Provozovatel je povinen vést knihu oprav evidující stručný záznam o každé kontrole a opravě částí CLS, kterou spolupodepisuje provozovatelem k tomu zmocněná osoba a způsobilý servisní technik, který kontrolu a opravu provedl.
12. Provozovatel zajistí umístění schválených herních plánů a návštěvního řádu u odpovědné osoby za provoz IVT a na viditelném místě v herním středisku umístí informaci pro návštěvníky herního střediska o této skutečnosti.
13. Provozovatel je povinen oznámit ministerstvu změny týkající se skutečností, ze kterých vycházelo ministerstvo ve správním řízení o vydání povolení, a to ve lhůtě 30 dnů před předpokládanou účinností požadované změny, pokud tato skutečnost je v této lhůtě známa.



14. Při nedodržení shora uvedených podmínek nebo při porušení některého ustanovení zákona či prováděcích předpisů k zákonu mohou být provozovateli uloženy sankce podle ustanovení § 48 zákona eventuelně může ministerstvo postupovat podle ustanovení § 43 zákona.

# **PŘÍLOHA P II: STANDARD TECHNICKÉHO ZAŘÍZENÍ ELEKTROMECHANICKÉ RULETY**

## **MINISTERSTVO FINANCÍ**

**Letenská 15, poštovní přihrádka 77**

**118 10 Praha 1-Malá Strana**

**☎ 257 041 111**

**Fax: 257 042 360**

Č. j.: 34/106823/2008

V Praze dne 17. prosince 2008

### **Standard technického zařízení**

#### **Elektromechanické rulety**

Standard je souhrnem minimálních parametrických požadavků kladených na herní zařízení, jehož povolení k provozování bude povolovací orgán posuzovat podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, (dále „zákon“).

1. Technické zařízení je programově elektronicky řízené herní zařízení vybavené mechanickým ruletovým kolem provozované jako vícemístná elektromechanická ruleta (dále „TZ“). Za TZ ve smyslu tohoto bodu se považuje i hybridní systém využívající mechanické, elektromechanické nebo elektronicky zobrazované ruletové kolo, jejichž činnost je dálkově přenášena a využívána více herními místy v jednom objektu. TZ je vybaveno centrálním programovým vybavením (dále „CPV“), které zajišťuje provozování hry. TZ umožňuje hru více účastníků hry, kteří osobně obsluhují samostatná hrací místa sázením na herní kombinace s vyšší sázkou, kterou zvolí. Hrací místa jsou navzájem propojena s CPV a tím tvoří jeden funkční celek.
2. Pověřená autorizovaná osoba [autorizace podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZTPV“)] odborně posuzuje a osvědčuje před vydáním povolení, že TZ splňuje požadavky zákona, ZTPV a technických parametrů tohoto standardu. Výstupními dokumenty pověřené autorizované osoby jsou Osvědčení o provozuschopnosti a výpis z osvědčení o provozu-

schopnosti technického zařízení, registrační známka, Inspekční zpráva a Inspekční certifikát. Registrační známka musí být umístěna na přístupném místě TZ.

3. Sázející vstupuje do hry tím, že do TZ vloží prostřednictvím automatické vstupní jednotky bankovky, mince, bezhotovostní platební prostředek nebo pomocí kreditního klíče prostřednictvím obsluhy finanční obnos, z kterého odčerpává dílčí částky na jednotlivé sázky. Vložený obnos je znázorněn na příslušném elektronickém ukazateli.
4. CPV limituje maximální sázku na různé sázkové kombinace, na konkrétní číslo každého účastníka hry do 1.000,- Kč nebo 50 € a na jednu hru celkem 50.000,- Kč nebo 2 500 €. Měnu nelze kombinovat v rámci jednoho TZ. Výherní postupy jsou programově řízeny, výhra nebo prohra je zcela určena náhodným procesem generátoru náhodných čísel. TZ využívá elektromechanického generátoru náhodných čísel, TZ hybridního typu s elektronicky zobrazovaným ruletovým kolem a dálkovým přenosem dat k herním místům může použít softwarový generátor náhodných čísel, který je součástí CPV. Výhry jsou vypočteny z výše vsazené částky a násobku příslušného k dané herní kombinaci podle herního plánu. Dosažená výše výhry se zobrazuje na příslušném ukazateli. Střední hodnota výherního podílu je 97,3 % u TZ s jednou nulou (s jednou a dvojitou nulou 94,73 %) s tolerancí  $\pm 7$  %. TZ nevyplácí finanční hotovost. Výhru proplatí sázejícímu provozovatel TZ nebo jím pověřená osoba po ověření její výše na příslušném elektronickém ukazateli.
5. Údaje o vložených a vyplacených částkách jsou evidovány prostřednictvím nejméně dvou nezávislých systémů počítačů napojených na CPV a instalovaných v TZ, přičemž umožňují evidenci dat z jednotlivých hracích míst i z TZ jako celku v součtech. TZ musí být schopno evidovat posledních 50 tisíc her tak, aby bylo možno kdykoli provést statistické testy potvrzující náhodnost herního procesu, výherního podílu a nemožnost předvídání dosažených herních kombinací. TZ je vybaveno nezávislými elektronickými a elektromechanickými či pulzními nenulovatelnými počítačy, které musí být zajištěny proti odpojení, jejich případné odpojení znemožní další provoz TZ. Elektromechanická počítačidla mohou mít nastaven poměr 1 : 10, který musí být zřetelně označen.
6. TZ umožňuje prostřednictvím CPV elektronickou archivaci dat od spuštění TZ do výše kapacity archivačního systému. Systém archivace musí umožnit obnovu dat v případě výpadku TZ nejméně v rozsahu údajů před tímto výpadkem, a to o výši sázek, dosažených herních kombinacích, výši výher a dalších údajích evidovaných na počítačích. Archivace musí být zabezpečena proti manipulaci s daty.
7. Provozovatel zajistí telekomunikační datové spojení každého TZ se serverem uloženým ve svém sídle na bezpečném místě nebo v jen k tomu určeném datovém centru, schváleném povolovacím orgánem. Datové propojení musí zajistit přenos a archivaci vsazených částek, výher a jiných krizových hlášení (otevření dveří, nadzvednutí krytu a jiné narušení TZ). Server uchovává data nejméně po dobu 12 měsíců po skončení účetního období a musí být chráněn před přístupem nepovolaných osob. Uchovávaná data musí být zabezpečena před zneužitím. Server zajišťuje samočinnou archivaci dat IN, OUT, RES 1 x za 30 minut.
8. TZ smí být provozováno pouze držitelem povolení dnem nabytí jeho právní moci a může být na základě smluvního vztahu instalováno u třetí osoby za účelem realizace

služeb v souladu s vydaným povolením k provozování. Instalaci, zapojení a uvedení do provozu, přemístění a odpojení TZ může provádět pouze osoba pověřená provozovatelem TZ.

9. Provozovatel účtuje o provozu TZ jako o svém majetku nebo o nájmu, pokud je dodržena cena obvyklá, a to odděleně od jiného podnikání. Provozovatel bude státnímu dozoru prokazovat účtování o provozu TZ včetně výtěžku z provozu a výše provize hrazené za nájem a ostatní služby související s provozem TZ umístěného u třetí osoby, a dále povede přesnou evidenci osob, které měly a mají přístup k datům o finanční bilanci TZ.
10. Provozovatel na své náklady zajistí státnímu dozoru pasivní zabezpečený přístup k serveru, umístěném v jeho sídle nebo v jen k tomu určeném datovém centru, schváleném povolovacím orgánem, který neumožní ovlivnění žádných parametrů TZ. Technické řešení přístupu musí umožnit získání aktuálních dat z TOTAL počítačů každého TZ v kategoriích IN a OUT, a to neprodleně po odeslání požadavku.
11. Provozování TZ může být povoleno na dobu 10 let s tím, že ve dvouletých intervalech provozovatel doloží povolovacímu orgánu osvědčení o následné kontrole TZ nebo na základě následné kontroly TZ vystavené osvědčení o provozuschopnosti TZ s prodlouženou dobou platnosti, které je dokladem vyhotoveným pověřenou autorizovanou osobou o funkčnosti TZ v kvalitě odpovídající termínu vydání osvědčení o provozuschopnosti TZ. Následná kontrola zahrnuje osvědčení typu TZ a systému sběru a přenosu dat. Současně s tímto osvědčením vydá pověřená autorizovaná osoba registrační známky pro každé TZ provozované v rámci osvědčeného typu TZ s platností na 2 roky, pro TZ hybridního typu bude vydána rovnocenná registrační známka každému hernímu místu. Nedoloží-li provozovatel osvědčení o následné kontrole do 60 dnů od termínu stanoveného pro jeho předložení, vystavuje se správnímu řízení ve smyslu § 43 zákona. Splněním této povinnosti je i předložení žádosti přijaté pověřenou autorizovanou osobou nejdéle 15 dnů před uplynutím dvouletého období.
12. Provozovatel zajistí monitorování a zaznamenávání provozu TZ kamerovým systémem v režimu obrazového, nepřetržitého a samostatného záznamu. Obrazový záznam musí být jasný, zřetelný a rozlišující. Provozovatel TZ je povinen uchovat záznamy pořízené monitorovacím zařízením po dobu nejméně 70 dnů a na požádání je zpřístupnit státnímu dozoru, včetně umožnění pořízení duplikátu. Nosiče záznamů musí být uloženy na bezpečném místě, které vyloučí jejich poškození, zneužití, odcizení nebo zničení.
13. Provozování TZ nebude povoleno do prostoru označeného jako „kasino“ nebo „casino“, popřípadě označeného za použití složenin od těchto slov odvozených, pokud se nejedná o kasino povolené podle ustanovení § 2 písm. i) zákona.

## Účinnost

Tento dokument nabývá **účinnosti dnem 1. června 2007.**

Změna dokumentu ke dni **1. ledna 2009.**

Podpis ředitele odboru

Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi

# **PŘÍLOHA P III: STANDARD CENTRÁLNÍHO LOTERNÍHO SYSTÉMU S INTERAKTIVNÍMI VIDEOLOTERIJNÍMI TERMINÁLY**

## **MINISTERSTVO FINANCÍ**

**Letenská 15, poštovní přihrádka 77**

**118 10 Praha 1-Malá Strana**

**☎ 257 041 111**

**Fax: 257 042 360**

Č. j.: 34/106819/2008

V Praze dne 17. prosince 2008

### **Standard centrálního loterního systému**

#### **s interaktivními videoloterními terminály**

Standard je souhrnem minimálních parametrických požadavků kladených na systém, jehož povolení, provozování nebo povolení koncových stanic dosud provozovaných systémů, bude povolovací orgán posuzovat podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon").

1. Centrální loterní systém (dále jen "CLS") je elektronický systém, který sestává z centrální řídicí jednotky (dále "CJ"), místní kontrolní jednotky (dále "MJ") a početně neomezených koncových zařízení - interaktivních videoloterních terminálů (dále jen "IVT") a tvoří jeden funkčně nedělitelný celek. Funkční nedělitelností se rozumí, že jednotlivé IVT musí být provozovány ve smyslu znění bodu 9 tohoto standardu.
2. Pověřená autorizovaná osoba [autorizace podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů (dále "ZTPV")] odborně posuzuje a osvědčuje před vydáním povolení, že CLS, CJ, každá hra určená k provozování v rámci CLS samostatně a každý provozovaný typ IVT splňuje požadavky zákona, ZTPV a tohoto standardu. Výstupními dokumenty pověřené autorizované osoby jsou Osvědčení o provozuschopnosti a výpis z osvědčení o provozuschopnosti technického zařízení, registrační známka, Inspekční zpráva a Inspekční certifikát. Registrační známka musí být umístěna na přístupném místě CJ (na hlavním a záložním serveru) a na každém IVT připojeném do CLS.
3. CJ eviduje veškeré transakce uskutečněné v rámci CLS a musí umožňovat vyúčtování za každý typ hry v rámci CLS samostatně.

4. CJ je nositelem a zdrojem výsledků pro všechny hry. Tvoří ji pouze hlavní server nebo skupina serverů s hardwarovým nebo softwarovým generátorem náhodných čísel s délkou periody  $\geq 2^{64}$  (dále jen "generátor") zabezpečujícím generování náhodného procesu ve smyslu § 1 odst. 1 a 2 zákona a je zabezpečena záložním serverem nebo skupinou serverů. Další servery mimo CJ pokud jsou ve struktuře CLS konfigurovány nesmějí ovlivňovat herní vlastnosti. Rozhodnutí o dosažení nebo nedosažení výhry na IVT je učiněno na základě požadavku z IVT pouze v CJ, a to v okamžiku uzavření sázky účastníkem hry. Číslo získané z generátoru je zpracováno programovým vybavením systému, který určí výsledek hry a výši případné výhry podle herního plánu. Uvedený proces může určit maximální možnou výherní kombinaci, kterou účastník hry může při optimálním postupu získat. Účastník může svým postupem získat tuto maximální výhru, její část nebo docílit prohry. Konečný výsledek v tomto případě schvaluje a ověřuje CJ. CJ limituje maximální sázku do libovolné hry systému CLS na 1000.-Kč na jednu hru nebo 100 € na jednu hru. Měnu nelze kombinovat v rámci jednoho CLS.
5. MJ je umístěna v herním místě a nesmí umožňovat ani jinak ovlivňovat hru. Jejím prostřednictvím jsou ověřovány a propláceny stvrzenky, a také v sobě může obsahovat funkce kontrolní a ovládání neherních parametrů.
6. IVT je jediným článkem systému přímo ovládaným účastníkem hry. Toto koncové zařízení
  - a) musí mít prohlášení o shodě na každý typ,
  - b) je instalováno, reinstalováno i odpojováno pouze oprávněnou osobou s pověřením od provozovatele CLS,
  - c) po odpojení ze systému neumožní uzavírání sázek a hlásí poruchový stav,
  - d) nevyplácí hotovost, ale vydá pouze stvrzenku, na základě níž po ověření provozovatel nebo jím pověřená osoba stvrzenku proplatí.
7. Veškerá data herních transakcí uskutečněných v rámci CLS musí být zabezpečena proti ztrátě i zneužití a ukládána tak, že
  - a) jsou ukládána nejméně na dvou různých místech,
  - b) přístup k datům a serverům, na nichž se nachází, podléhá bezpečnostnímu režimu, který musí být součástí podkladů pro povolovací řízení a každá jeho aktualizace musí být schválena,
  - c) provozovatel provádí archivaci dat způsobem, který musí kdykoli umožnit kompletní obnovu databáze CLS v případě kolapsu celého systému.
8. Přenos dat v rámci celého systému CLS musí být z bezpečnostních důvodů šifrován délkou slova nejméně 128 bit.
9. CLS je založen na obousměrné komunikaci mezi CJ a IVT probíhající v reálném čase (dále "on line") prostřednictvím logicky oddělené telekomunikační sítě provozované licencovaným operátorem (dále "sít"). Loterní aplikace v CLS zajišťují on line autorizaci každé provedené transakce na IVT.

10. Systém pracuje se sítí takových parametrů, aby čas odeslání jakéhokoli požadavku z IVT do CJ, zpracování v CJ a doručení zpracovaného požadavku zpět do IVT nebyl delší než 0,300 s (dále "doba odezvy"). Pokud dojde k překročení doby odezvy, systém ukončí hru. Doba odezvy je závazná pro každý připojený IVT.
11. CLS se může nacházet pouze na státním území ČR.
12. CLS smí být provozován pouze držitelem povolení ode dne nabytí právní moci povolení. Povolení provozování CLS lze vydat pouze na CLS s platným osvědčením o provozuschopnosti. IVT a MJ mohou být na základě smlouvy instalovány u třetí osoby za účelem realizace služeb v souladu s vydaným povolením k provozování. Držitel povolení o CLS účtuje jako o svém majetku nebo o nájmu, pokud je dodržena cena obvyklá.
13. Žadatel o povolení k provozování CLS bere podáním žádosti na vědomí, že
  - a) CJ i záložní systém mohou být kromě sídla provozovatele umístěny jen v k tomu určeném datovém centru, schváleném povolujícím orgánem,
  - b) na místě určeném pověřenou autorizovanou osobou instaluje na své náklady k osvědčování a následným kontrolám CLS 1 ks od každého jím provozovaného typu IVT a MJ včetně připojení komunikační sítě, tedy vytvoří jedno funkční vzorové herní středisko připojené k CLS. Veškeré transakce uskutečněné v rámci tohoto vzorového herního střediska jsou zaznamenávány v databázích CLS a zobrazovány v aplikacích pro kontrolu finančních toků. Pro určení odvodové povinnosti jsou tyto transakce odpočítávány z celkového vyúčtování CLS,
  - c) bude v dvouletých intervalech dokládat povolovacímu orgánu osvědčení o následné kontrole CLS nebo na základě následné kontroly CLS vystavené osvědčení o provozuschopnosti CLS s prodlouženou dobou platnosti, které je dokladem vyhotoveným pověřenou autorizovanou osobou o funkčnosti CLS v kvalitě odpovídající termínu vydání osvědčení o provozuschopnosti CLS,
  - d) na své náklady zajistí státnímu dozoru 1 pasivní zabezpečený přístup do CLS ke kontrole finančních toků, které neumožní ovlivnění žádných parametrů CLS,
  - e) v případech, kdy to charakter místa pro instalaci IVT vyžaduje, musí být IVT technicky vybaven tak, aby neumožnil hru bez předchozí kontroly plnoletosti účastníka hry,
  - f) IVT nesmí být za účelem realizace služeb souvisejících s provozováním CLS v rámci vydaného povolení zcizen nebo pronajat třetí osobě.
14. Pokud provozovatel nesplní povinnost dle bodu 13 c) do 60 dnů od termínu stanoveného pro předložení osvědčení o následné kontrole CLS, vystavuje se správnímu řízení ve smyslu § 43 zákona.

### Účinnost

Tento dokument nabývá **účinnosti dnem 1. ledna 2007.**

Změna dokumentu ke dni **1. ledna 2009.**



# PŘÍLOHA P IV: VZOR POVĚŘENÍ KE KONTROLE PRACOVNÍKA STÁTNÍHO DOZORU

**Finanční úřad**

Č.j.....

## **P o v ě ř e n í**

Podle ustanovení § 9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů,

p o v ě ř u j i

pana/paní.....(*jméno a příjmení*)

pracovníka oddělení státního dozoru nad loteriemi a jinými podobnými hrami

č. služ. průkazu....., aby v období od 1. 1. 20..... do 31. 12. 20....

vykonával(a) kontro-

lu.....

*(uvede se předmět kontroly: podle zákona č. 202/1990 Sb. – název jedné nebo několika sázkových her dozorovaných pracovníkem SD podle zákona č. 61/1996 Sb.)*

u.....

....

.....

.....

*(uvede se přesné označení kontrolované osoby, její sídlo a místa kontrol – např. všechny sázkové kanceláře, nebo herny elektronických rulet, VHP nebo kasina v územní působnosti FÚ.....).*

V ..... dne.....

.....

podpis, jméno, příjmení, funkce

otisk

úředního razítka

# PŘÍLOHA P V: VZOR PROTOKOLU O KONTROLE STÁTNÍHO DOZORU

**Finanční úřad**

Č.j.:

## Protokol o kontrole

Kontrolovaná osoba:

Místo kontroly:

Čas kontroly (od-do):

Přítomni:       za kontrolovanou osobu  
                  za kontrolní orgán

Kontrolní pracovníci předložili k nahlédnutí „Pověření k výkonu kontroly“ č.j.: .....

Předmět kontroly:

Kontrolní zjištění, vč. označení právních předpisů, které byly porušeny:

Doklady a ostatní důkazní materiál:

Opatření kontrolního orgánu:

S protokolem byla kontrolovaná osoba seznámena dne....., byla poučena o právu podat námitky ve lhůtě do 5 dnů ode dne seznámení s protokolem a převzala stejnopis tohoto protokolu.

.....  
za kontrolovanou osobu

.....  
za kontrolní orgán

V ..... dne .....