

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra obchodu a financí



Diplomová práce

**Dopady změn zdanění a míry regulace hazardu na
rozvoj obcí**

Bc. Lenka Losová

© 2020 ČZU v Praze

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Lenka Losová

Hospodářská politika a správa
Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Dopady změn zdanění a míry regulace hazardu na rozvoj obcí

Název anglicky

Impact of Tax Changes and Gambling Regulation on Municipal Development

Cíle práce

Cílem diplomové práce je na základě analýzy vyhodnotit vliv realizovaných změn v míře zdanění a v rozsahu uplatňovaných regulací hazardu na rozpočtové příjmy obcí a zjištění dopadu těchto změn na další možnosti rozvoje obcí v souvislosti s poklesem zdrojů na financování činností těchto obcí.

Metodika

Teoretická báze diplomové práce bude tvořena prostřednictvím kompilace poznatků z odborné literatury, vědeckých článků, aktuálních právních předpisů a dalších relevantních zdrojů z oblasti odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her.

Prostřednictvím provedené analýzy údajů poskytnutých orgány veřejné správy, ostatními zainteresovanými subjekty a informacemi vybraných obcí bude provedeno vyhodnocení vývoje dopadů změn v uplatňované sazbě zdanění a míry regulace provozování hazardních her na rozpočtové příjmy obcí.

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

hazard, loterie, daň, regulace, obec, sazba daně, rozpočet, rozpočtové určení, celostátní hrubý výnos

Doporučené zdroje informací

BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.

BOHÁČ, Radim. Zákon o dani z hazardních her: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-481-2.

COLLINS, Peter. Gambling and the public interest. Westport, Conn.: Praeger, 2003. ISBN 15-672-0585-2. Law Business Research Ltd. The Gambling Law Review. Second edition [online]. Great Britain: Law Business Research, 2018. ISBN 978-1-910813-63-8. Dostupné z: [https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/641e7fe1-9e66-4068-b0a7-4d83ee8661f3/Gambling-Law-Review-2nd-ed-full-book-\(secured\).pdf](https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/641e7fe1-9e66-4068-b0a7-4d83ee8661f3/Gambling-Law-Review-2nd-ed-full-book-(secured).pdf)

PELC, Vladimír. Daň z hazardních her: s komentářem. Olomouc: ANAG, 2016. ISBN 978-80-7554-045-4.

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

Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění do 31. 12. 2016

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů

Předběžný termín obhajoby

2019/20 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Gabriela Kukulová, MBA, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra obchodu a financí

Elektronicky schváleno dne 1. 11. 2019

prof. Ing. Luboš Smutka, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 4. 11. 2019

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 10. 03. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Dopady změn zdanění a míry regulace hazardu na rozvoj obcí" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 13. 3. 2020

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala Ing. Gabriele Kukalové, Ph.D., MBA, vedoucí diplomové práce, za její vstřícnost, odborné vedení a cenné rady při zpracování této práce.

Mé poděkování patří také kolegům za připomínky a konzultace při zpracování diplomové práce a v neposlední řadě děkuji všem svým blízkým za jejich trpělivost a podporu, kterou mi věnovali po celou dobu studia.

Dopady změn zdanění a míry regulace hazardu na rozvoj obcí

Abstrakt

Diplomová práce je zaměřena na vyhodnocení, jakým způsobem byly ovlivněny rozpočtové příjmy obcí vlivem uplatňovaných regulačních opatření v oblasti hazardních her a přijatými legislativními změnami v míře zdanění. V rámci teoretické části jsou vymezeny základní pojmy, představena právní úprava hazardních her, popsány možné způsoby regulace a porovnán vývoj ve zdanění. Praktická část je věnována analýze informací a poskytnutých dat od dotčených orgánů veřejné správy, jejichž kompetence zasahují do oblasti hazardních her. Na základě vyhodnocení uvedených informací a dat je následně zjištěn a hodnocen dopad popsaných změn na příjmy obcí.

Klíčová slova: loterie, daň, regulace, obce, sazba daně, rozpočet, rozpočtové určení, celostátní hrubý výnos

Impact of tax changes and gambling regulation on municipal development

Abstract

The thesis is aimed at the evaluation of how the budget income of municipalities has been affected by the regulatory arrangements applied in the field of gambling activities and the legislative amendments accepted in the taxation rate. Within the theoretical section are specified the basic terms, legal adjustment of gambling activities is presented, possible methods of regulation are described and development in taxation is compared. The practical section is focused on analyzing the information and data provided by the concerned public authorities, whose authorizations interfere in the gambling activities field. Based on the evaluation of the presented information and data is subsequently detected and evaluated the impact of the described changes on the municipalities.

Keywords: lottery, tax, regulation, municipalities, tax rate, budget, budget purpose, statewide brutto income

Obsah

1 Úvod.....	12
2 Cíl práce a metodika	13
2.1 Cíl práce	13
2.2 Metodika	13
3 Teoretická východiska	15
3.1 Historie hazardních her	15
3.2 Základní terminologie a vymezení pojmů.....	16
3.2.1 Hra	16
3.2.2 Loterie a jiné podobné hry	18
3.2.3 Hazardní hra.....	19
3.2.4 Sázka, vklad, výhra a náhoda.....	21
3.2.5 Rozpočtové určení daní	24
3.2.6 Zdanění hazardních her.....	26
3.2.7 Veřejný rozpočet.....	29
3.2.8 Orgány státního dozoru.....	31
3.3 Vývoj herního práva a jeho regulace v českých zemích	32
3.3.1 Právní a daňová úprava loterií a jiných podobných her od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2016	35
3.3.2 Právní a daňová úprava hazardních her od 1. 1. 2017	36
3.4 Regulace hazardních her	38
3.4.1 Regulace prováděná na úrovni zákonodárce	40
3.4.2 Regulace prováděná na úrovni Ministerstva financí.....	41
3.4.3 Regulace prováděná na úrovni obcí.....	43
4 Analytická část	45
4.1 Finanční správa jako správce daně.....	45
4.2 Změny v počtu legálních provozovatelů hazardních her	46
4.2.1 Změny ve složení hazardních her a počtech povolených technických herních zařízení v souvislosti s uskutečňovanou regulací a přijatými legislativními změnami	47
4.2.2 Vývoj regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek	54
4.2.3 Rozvoj nelegálního hazardu.....	55
4.3 Ekonomické ukazatele	58
4.3.1 Vývoj objemu vsazených částek a vyplacených výher.....	58
4.3.2 Vývoj výběru odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her	59
4.3.3 Vývoj realizovaných převodů do rozpočtů obcí.....	60

4.3.4	Vývoj realizovaných převodů do rozpočtů obcí s nejvyššími příjmy.....	65
5	Výsledky a diskuse.....	68
5.1	Vyhodnocení vývoje počtu provozovatelů hazardních her.....	68
5.2	Vyhodnocení vývoje počtu provozovaných technických herních zařízení	70
5.3	Vyhodnocení regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek	71
5.4	Vyhodnocení dopadů nelegálního hazardu	72
5.5	Vyhodnocení jednotlivých ekonomických ukazatelů.....	73
5.5.1	Vyhodnocení vývoje vsazených a vyplacených částek.....	73
5.5.2	Vyhodnocení vykazovaných daňových povinností a inkasa odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her.....	77
5.5.3	Vyhodnocení realizovaných převodů na obce	79
5.6	Diskuze.....	82
6	Závěr.....	84
7	Seznam použitých zdrojů.....	88
8	Přílohy	90

Seznam obrázků

Obrázek č. 1	Mapa nelegálního hazardu uveřejňovaná celní správou	58
--------------	---	----

Seznam tabulek

Tabulka č. 1	Změny v poměru rozpočtového určení	26
Tabulka č. 2	Zdanění provozování hazardních her před rokem 2012.....	27
Tabulka č. 3	Zdanění provozování hazardních her v letech 2012 - 2015	28
Tabulka č. 4	Porovnání sazeb odvodu z loterií a technických her za r. 2015 a r. 2016.....	28
Tabulka č. 5	Sazby daně jednotlivých typů hazardních her a výše minimální daně z technické hry	29
Tabulka č. 6	Vývoj počtu provozovatelů	47
Tabulka č. 7	Počet provozovatelů s povolením dle ZOL a ZHH provozujících jednotlivé druhy hazardní hry v rozlišení dle způsobu provozování k 1. 1. 2019	49
Tabulka č. 8	Počet povolených technických herních zařízení v jednotlivých krajích k 31. 12. 2018.....	51
Tabulka č. 9	Vývoj počtu provozoven s živými anebo technickými hrami povolených Ministerstvem financí dle jednotlivých krajů v letech 2015 - 2018	53
Tabulka č. 10	Vývoj počtu kasin v letech 2010 - 2018.....	53
Tabulka č. 11	Statistika kontrolní činnosti prováděné celní správou v období let 2017 - 2019	57
Tabulka č. 12	Počet pokut a výše pokut uložených celní správou v letech 2017 - 2019.....	57
Tabulka č. 13	Vývoj daňových povinností a inkasa v letech 2012 - 2018	60
Tabulka č. 14	Přehled realizovaných převodů na jednotlivé kraje v letech 2012 - 2014	61
Tabulka č. 15	Přehled realizovaných převodů na jednotlivé kraje v letech 2015 - 2017	62

Tabulka č. 16 Přehled realizovaných převodů na jednotlivé kraje v letech 2018 - 2019 ...	63
Tabulka č. 17 Vývoj realizovaných převodů v krajských městech v letech 2012 - 2014 ...	64
Tabulka č. 18 Vývoj realizovaných převodů krajských městech v letech 2015 - 2017	64
Tabulka č. 19 Vývoj realizovaných převodů krajských městech v letech 2018 - 2019	65
Tabulka č. 20 Vývoj realizovaných převodů na obce s nejvyššími příjmy v letech 2012 - 2014	66
Tabulka č. 21 Vývoj realizovaných převodů na obce s nejvyššími příjmy v letech 2015 - 2017	66
Tabulka č. 22 Vývoj realizovaných převodů na obce s nejvyššími příjmy v letech 2018 - 2019	67
Tabulka č. 23 Vývoj daňové povinnosti a inkasa daně v letech 2012 - 2018.....	78
Tabulka č. 24 Podíl realizovaných převodů na obce v jednotlivých krajích k celorepublikovým údajům v letech 2012 - 2019	80
tabulka č. 25 Převody do vybraných obcí v letech 2012 - 2019.....	81

Seznam grafů

Graf č. 1 Vývoj počtu povolených živých her v rozmezí let 2009 - 2018.....	48
Graf č. 2 Počet provozovatelů dle jednotlivých druhů hazardních her provozovaných k 1. 1. 2019	49
Graf č. 3 Vývoj podílu land-based a on-line hazardních her v období let 2008 - 2018.....	50
Graf č. 4 Počet povolených technických herních zařízení v rozmezí let 2009 - 2018.....	50
Graf č. 5 Vývoj počtu provozoven s technickou hrou, anebo živou hrou v letech 2009 - 2018	52
Graf č. 6 Vývoj počtu obcí s obecně závaznými vyhláškami regulujícími provozování hazardních her v ČR v letech 2009 - 2018.....	55
Graf č. 7 Vývoj vsazených a vyplacených částek v letech 2002 - 2018.....	59
Graf č. 8 Vývoj výběru odvodu z loterií a jiných podobných her v letech 2012 - 2018 a daně z hazardních her v letech 2017 - 2018.....	78
Graf č. 9 Vývoj odvodu z technických her a ostatních hazardních her v letech 2013-2018	79
Graf č. 10 Podíl realizovaných převodů na obce v jednotlivých krajích k celorepublikovým údajům v letech 2012 - 2019 (stav k 31. 7. 2019)	80

1 Úvod

Oblast hazardních her včetně způsobů a možností jejich regulace je v České republice již poměrně dlouhou dobu tématem více než aktuálním. Důvodů tohoto zájmu existuje několik.

Na prvním místě je třeba uvést skutečnost, že hazard, který od nepaměti lidstvo provází, je předmětem kritiky velké části společnosti, neboť je poukazováno na problémy, které s sebou hazard přináší. Těmito problémy jsou především zvyšující se počet osob závislých na hazardním hraní, rostoucí kriminalita páchaná v souvislosti s hraním hazardních her, praní špinavých peněz atd. Všechny tyto problémy spojuje především to, že státu rostou výdaje spojené s prevencí těchto jevů a případným odstraňováním negativních důsledků hazardního hraní. Není tedy divu, že tyto problémy se stávají v rukou politiků a zájmových skupin nástrojem politického boje, jenž má ovlivnit velké množství voličů z řad obyvatelstva. Aktéři politických soubojů pak využívají řady populistických opatření na vrcholové úrovni státní politiky, ale i na regionální úrovni, tj. na úrovni jednotlivých obcí.

Dalším nezanedbatelným důvodem je vlastní rozvoj hazardních her jako takových, přičemž tento rozvoj s sebou nese i rostoucí objem finančních prostředků, které jsou v tomto odvětví shromažďovány. Příjem z loterií a jiných podobných her, nebo jestliže by byla použita terminologie aktuálně platného zákona o hazardních hrách, tak daň z hazardních her, nikdy nebyl zanedbatelným příjmem pro státní rozpočet a rozpočet obcí. Tyto vývojové tendence mají bezprostřední vliv na sílící snahy státu toto odvětví odpovídajícím způsobem regulovat. Neustále tedy při řešení zmiňovaných problémů dochází ke střetu odlišných postojů a zájmů mezi zastánci absolutního zákazu hazardních her na straně jedné a na straně druhé poněkud liberálnějšího přístupu k hazardním hrám.

Zákonodárce tak musí čelit neustálému tlaku jak společnosti, tak i masivnímu rozvoji hazardních her. To, zda snahy o právní regulaci byly úspěšné či nikoliv je otázkou. Snahou by však mělo být, aby stát prostřednictvím intervencí a jeho regulačních opatření vytvořil prostředí, se kterým by byli spokojeni jednak provozovatelé a účastníci hazardních her, ale i státní pokladna. Nalézt optimální rovnováhu tohoto systému však není lehké.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem diplomové práce je na základě analýzy vyhodnotit vliv realizovaných zákonných změn v míře zdanění provozování hazardních her a v rozsahu uplatňovaných státních regulací hazardu na rozpočtové příjmy obcí.

2.2 Metodika

Teoretický základ diplomové práce bude zpracován prostřednictvím kompilace poznatků z odborné literatury, vědeckých článků, aktuálních právních předpisů a dalších relevantních zdrojů z oblasti odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her.

Teoretická východiska budou věnována zejména základní terminologii a vymezení pojmů, jež budou v diplomové práci užívány. Podrobně bude proveden popis a srovnání rozdílů ve způsobu a míře zdanění hazardních her a také v rozpočtovém určení u odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her. Samostatná kapitola bude věnována vývoji právní a daňové úpravy hazardních her od roku 2012 až do současnosti. Poslední kapitola teoretických východisek bude zaměřena na regulaci hazardních her, přičemž bude proveden drobný exkurz do rozsahu regulací uplatňovaných v různých zemích světa. Na závěr uvedené části budou podrobně rozebrány jednotlivé možnosti a konkrétní způsoby regulace hazardních her, a to ve vztahu k orgánům veřejné moci, v jejichž kompetenci je provádění těchto regulací, včetně kontroly jejich dodržování.

V úvodu analytické části bude věnována pozornost postavení Finanční správy České republiky, která vystupovala do konce roku 2016 jednak jako orgán vykonávající státní dozor nad loteriemi a jinými podobnými hrami (tuto roli převzala od 1. 1. 2017 Celní správa české republiky) a která působí v pozici správce odvodu z loterií a podobných her a od 1. 1. 2017 i jako správce daně z hazardních her. Jedním z hlavních úkolů Finanční správy České republiky je správa odvodu z loterií a daně z hazardních her, přičemž

správou daně se rozumí postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daně z hazardních her a zajištění výběru této daně.

V praktické části bude ze získaných dat od Finanční správy České republiky proveden rozbor vývoje počtu legálních provozovatelů hazardních her, budou zjišťovány změny ve složení hazardních her ve vztahu k rozsahu objemu provozování, jaký na hazardním trhu zaujímají a v neposlední řadě bude pozornost věnována i vývoji v počtech provozovaných výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení v souvislosti s uskutečňovanou regulací hazardních her. Dále bude sledován průběh regulace prostřednictvím vývoje v počtu vydaných obecně závazných vyhlášek obcemi a v neposlední řadě bude provedeno srovnání, jakým způsobem roste trh s nelegálním provozováním hazardních her. Dalšími sledovanými ukazateli budou výše odvodu z loterií a jiných podobných her, daně z hazardních her, inkasa daně, objem vsazených a vyplacených částek a částek převodů realizovaných na jednotlivé obce za období 2012 - 2019 (stav k 31. 7. 2019). U všech těchto uvedených ukazatelů budou údaje zpracovány do přehledných tabulek případně grafů.

V další části bude analyzován vývoj jednotlivých zjištění a případně bude provedeno grafické znázornění výsledků těchto zjištění.

V závěrečné části bude na základě provedených analýz a srovnání údajů poskytnutých orgány veřejné správy, ostatními zainteresovanými subjekty a informacemi vybraných obcí, vyhodnocen současný stav míry zdanění a uplatňovaných regulačních opatření u hazardních her.

3 Teoretická východiska

V teoretických východiscích bude proveden krátký exkurz do historie hazardních her. V následujících podkapitolách budou vysvětleny základní pojmy, s nimiž se v průběhu celé diplomové práce pracuje, dále stručný popis legislativního vývoje herního práva a nakonec budou popsána jednotlivá regulační opatření využívaná v oblasti hazardních her v České republice jak ze strany orgánů zákonodárné moci, tak ze strany jednotlivých obcí.

3.1 Historie hazardních her

Hazardní hry, bez ohledu na to jakým způsobem je na ně nahlíženo, jsou od nepaměti součástí našeho života. Není žádnou novinkou, že již naši pravěcí předkové si krátili svůj čas hraním her. Uvedené je možno dokladovat archeologickými nálezy v jeskyních starých 40 000 let. Lidé, kteří žili v jeskyních, hráli hru podobnou dnešním kostkám, přičemž ke hře jim sloužily kosti mrtvých zvířat nebo různé kameny.

„Zhruba 2,5 tisíce let před naším letopočtem vymysleli Číňané hru, která se ze všeho nejvíce podobá dnešním kartám. Mimořádně karty, jak je dnes známe, mají svůj původ ve Francii 14. století. Opravdového rozmachu se nicméně dočkaly až s vynálezem knihtisku.“¹

Na dalším východě jsou zmínky o hazardních hrách datovány přibližně v 7. století před naším letopočtem. V této době vznikla hra podobná dnešnímu backgammonu neboli vrhcábám. Hraní kostek se postupně rozšiřovalo i do dalších částí světa.

Ve středověké Evropě byly hazardní hry oblíbené, ale jejich hraní bylo často potíráno. Vládcí se obávali toho, že bude páchána trestná a majetková činnost následkem patologického hráčství. Za zmínku stojí, že první kasino bylo postaveno roku 1683

¹ ENCYKLOPEDIIE HAZARDU. *Původ a historie hazardních her*. (16. 11. 2015).[online] [cit. 16. 08. 2019] Dostupné z:https://www.encyklopedie hazardu.cz/rubriky/legislativa-a-historie/puvod-a-historie-hazardnich-her_6.html

v Benátkách a toto kasino funguje dodnes.² V roce 1860 bylo Karlem III. Monackým otevřeno nejznámější evropské kasino v Monaku, které mělo zpříjemňovat tamější pobyt bohatším hostům.

„S rozmachem kolonizace začal hazard pronikat i do Nového světa. Domorodí obyvatelé Ameriky nicméně znali hazardní hry dávno před příchodem evropských kolonizátorů. Následkem pozdějších náboženských a společenských změn upadl hazard v nemilost, což vyústilo až v jeho zařazení mezi kriminální činy. Postupně byl hazard legalizován v Nevadě, kde postupně vyrostla Mekka dnešního hazardu, město Las Vegas a New Jersey s rájem kasin sídlícím v Atlantic City.“³

3.2 Základní terminologie a vymezení pojmů

Nejprve je nezbytné si vydefinovat jednotlivé zásadní pojmy a používanou terminologii vztahující se k uvedené problematice, o něž se celá diplomová práce opírá. K uvedení celé problematiky jednoznačně patří vysvětlení pojmů, co je to hra, hazardní hra, sázka, vklad, výhra, náhoda a loterie a jiná podobná hra.

3.2.1 Hra

Pojem hry je možno nesporně zařadit k nejstarším v lidských dějinách a zkušenost s ní má každý z nás. *„Nepochybně lze souhlasit s E. Finkem, že každý zná hru ze svědectví vlastního prožívání i z poznávání svého každodenního lidského okolí. Je nenápadná a běžná. Každý si již někdy hrál a může o tom z vlastní zkušenosti vypovídat. Nejde o předmět zkoumání, který by musel být teprve objeven a odhadován.“⁴*

Existuje několik pohledů, jak na pojem hra nahlížet a definovat jej. Za zmínku stojí např. sociologický, psychologický nebo historický. S určitostí lze říci, že hra je činností,

² EPOCHÁLNÍ SVĚT. CZ. *Do nejstaršího kasina na světě můžete připlout lodí* (6. 1. 2017). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://epochalnisvet.cz/do-nejstarsiho-kasina-na-svete-muzete-priplout-lodi/>

³ ENCYKLOPEDIE HAZARDU. *Původ a historie hazardních her*. (16. 11. 2015).[online] [cit. 16. 08. 2019] Dostupné z:https://www.encyklopediehazardu.cz/rubriky/legislativa-a-historie/puvod-a-historie-hazardnich-her_6.html

⁴ RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K. a MALÍŘ, J., *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 1.

kteřá je prováděna za účelem rozptýlení a relaxace. Cílem hry je tedy se odreagovat a vyhrát. Nejčastěji je možno hry rozdělit na společné a společenské.

Herní činnost předpokládá volný čas a nepatří obvykle svou povahou k pracovním aktivitám člověka. „*Kdo hladoví, ten si nehraje. Hra je svým způsobem luxusní aktivita, jež předpokládá volný čas.*“⁵ Touha po hře je člověku vlastní a především u dětí je vyvolávána zvědavostí a zájmem. Prostřednictvím her dochází k učení a vývojová psychologie považuje hru za hlavní hnací sílu hledání sebe sama v raném dětství a při pozdější socializaci člověka, zvláště při seznamování. Za hru není možno považovat činnost člověka, která je vynucená nebo účelově vázaná.

Rozlišujeme čtyři druhy požitků z hazardních her, které se mohou uplatňovat zároveň. Hazardní hry poskytují pocit zábavy z těchto důvodů:

- sázky v průběhu hry zvyšují poáitek ze hry,
- poáitek z toho, že hrou je možno zbohatnout,
- poáitek opojení,
- poáitek z úniku⁶.

Hra je definována takto:

*„Hra je svobodné jednání či zaměstnání, které v rámci určitého jasně vymezeného času a prostoru, které se koná podle svobodně přijatých, ale přitom bezpodmínečně závazných pravidel, má svůj cíl samo v sobě a nese s sebou pocit napětí a radosti a zároveň vědomí odlišnosti od všedního života.“*⁷

Dílo tohoto autora vytvořilo širokou platformu pro další zkoumání fenoménu hry. To, že uvedené dílo vzniklo, je možno považovat za nesmírně cenný skutek. Autor se v něm pokoušel formulovat přesnou definici podstaty hry (hlavní rysy hry) a dále se snažil

⁵ CALLOIS, R., *Hry a lidé*. Praha: Nakladatelství studia Ypsilon, 1998, s. 20.

⁶ COLLINS, P., *Gambling and the Public Interest*. Westport: Praeger Publishers, 2003, s. 22

⁷ HUIZINGA J., *Homo ludens: o původu kultury ve hře*. Praha: Mladá fronta, 1971, s. 37.

o vysvětlení herního principu, který se vyskytuje ve všech kulturních projevech. Při svém zkoumání se zaměřoval především na hry společenské povahy.

Za znaky her považoval především to, že se hra vyznačuje svobodným jednáním a není možné ji někomu nařizovat. Dalším znakem hry je její nevšednost. Toto je možno vysvětlit tak, že se jedná o jakousi simulaci, která představuje únik z běžného života. Posledním, ale podstatným znakem hry je její uzavřenost a ohraničenost. Toto lze vysvětlit tak, že každá hra je vždy časově vymezená, tj. probíhá po určitou dobu. Pod pojmem ohraničenost není možno vnímat pouze vymezení časové, ale je možno stanovit i vymezení prostorové. Každá hra probíhá v rámci vymezeného herního prostoru. Samozřejmě hra by měla mít přesně určená pravidla, která vymezují její rámeček.

„Hra náleží mezi důležité potřeby člověka. Těžko bychom mohli tvrdit, že je zcela srovnatelná s potřebou jíst a pít. Hlad nutkání ke hře jistě potlačuje, ale s plným žaludkem – to je jiná. Teprve po uspokojení základních životních potřeb se dostavuje touha po zábavě.“⁸ S uvedeným tvrzením je možno zcela jistě souhlasit.

V Maslowově hierarchii potřeb by bylo možné podřadit hru pod potřebu seberealizace, která je na samém vrcholu pyramidy. Přestože je to potřeba zbytná, jejíž nenaplnění nijak neohrožuje jedince na životě, svou významnou roli má, a to tím, že jejím prostřednictvím může jedinec naplnit své možnosti osobního rozvoje. Potřeba seberealizace je obecně definována jako instinktivní potřeba naplnit své schopnosti a snaha být nejlepším, jakým jen člověk může být.⁹

3.2.2 Loterie a jiné podobné hry

Loterie a jiné podobné hry jsou termínem, který byl v pozdější právní úpravě¹⁰ nahrazen pojmem hazardní hra. Loterie a jiné podobné hry byly zakotveny a definovány v zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění do 31. 12. 2016 (dále jen „zákon o loteriích“).

⁸ RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K. a MALÍŘ, J., *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 2

⁹ MASLOW, A. H., *O psychologii bytí*. Praha: Portál, 2014

¹⁰ Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

Původní právní úprava uváděla, že „*loterii nebo jinou podobnou hrou se rozumí hra, jíž se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. O výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách (dále jen „herní plán“). Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektromechanických, elektronických nebo obdobných zařízení.*“¹¹

Aby mohla být hra označena za loterii a jinou podobnou hru podléhající dikci zákona o loteriích včetně zdanění jejich provozu a dopadů za správní delikty způsobené při jejich provozování, je nezbytné, aby hra naplnila kumulativně všechny tři uvedené definiční znaky, tedy vklad, jehož návratnost se hráči nezaručuje, prvek náhody nebo předem neznámé okolnosti a existenci samotné výhry či prohry.

3.2.3 Hazardní hra

*„Hazardní hrou je pouze taková hra, kde materiální hledisko tvoří podstatný a předpokládaný prvek. Z některých hazardních her, typicky her karetních, může být materiální prvek vyloučen, a hra pak přestává být hazardní. Současně platí, že do běžných ne hazardních her může být materiální prvek doplněn zavedením pravidla sázení na finální výsledek, anebo lépe na dílčí úkony v průběhu hry. Takto upravená hra, například „Člověče nezlob se“, se pak v individuálním případě stává hrou hazardní. Materiální prvek se nevyčerpává existencí možnosti zisku. Aby šlo plně o hru hazardní, tak se výhra musí vytvářet plně nebo částečně z proher jiných účastníků hry. Vlastnost hazardního, riskantního počínání je dána právě možností prohry, nikoliv výhry.“*¹²

Pojem hazardní hra je dnes již pevně vymezen zákonem. Tímto zákonem je zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), který nahradil od 1. 1. 2017 zákon o loteriích.

¹¹ § 1 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

¹² RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K. a MALÍŘ, J., *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 7

Tento právní předpis definuje hazardní hru obdobně jako zákon o loteriích: „*Hazardní hrou se rozumí hra, sázka nebo los, do nichž sázející vloží sázku, jejíž návratnost se nezaručuje, a v nichž o výhře nebo prohře rozhoduje zcela nebo zčásti náhoda nebo neznámá okolnost.*“¹³

„*Tento zákon upravuje následující druhy hazardních her:*

- a) loterii,*
- b) kursovou sázku,*
- c) totalizátorovou hru,*
- d) bingo,*
- e) technickou hru,*
- f) živou hru,*
- g) tombolu,*
- h) turnaj malého rozsahu.*“¹⁴

Z uvedeného je zřejmé, že podstata hazardních her z hlediska právní regulace zůstala zachována z předchozí právní úpravy a základním rysem hazardní hry je opět kumulativní naplnění definičních znaků, tedy sázky, existence prvku náhody a výhry či prohry. Většinou se hazardní hry hrají o peníze, ale není to podmínkou. Peníze mohou být nahrazeny jiným ekvivalentem. Zákon o hazardních hrách přímo stanovuje, že předmětem výhry hazardní hry, s výjimkou věcné loterie, okamžité loterie, doplňkové loterie a tomboly, mohou být pouze peněžní prostředky. Výhrou u uvedených druhů hazardních her pak mohou být hmotné věci nebo služby, přičemž hodnota nepeněžních výher se určí podle zákona upravujícího oceňování majetku. Naopak předmětem výhry nesmí být tabákové výrobky, kuřácké pomůcky, bylinné výrobky určené ke kouření, elektronické cigarety nebo alkoholické nápoje.

¹³ § 3 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

¹⁴ tamtéž

Stejně tak zákon stanovuje, že sázkou mohou být pouze peníze, nepeněžní vklady nejsou zákonem povoleny, ovšem peníze mohou být při samotné hře zastoupeny jiným ekvivalentem s určitou nominální hodnotou, jako jsou třeba hodnotové žetony používané pro živou hru, tiket, jehož nominální hodnotu lze načíst do technického zařízení pro účast na technické hře, apod. Smyslem hazardní hry je fakt, že hráči sázejí peníze (ať už přímo, nebo prostřednictvím jiného ekvivalentu) na předpokládaný výsledek hry a následně jsou tyto vklady rozděleny mezi výherce. Jistou část sázek si ponechává pořadatel sázky, a to bez ohledu na výsledek hry, jako provizi za uspořádání sázky.

3.2.4 Sáзка, vklad, výhra a náhoda

K hazardním hrám se bezpodmínečně vážou pojmy jako sázka, vklad, výhra a náhoda. Jak již bylo uvedeno výše, tyto pojmy vytváří rámec vymezení toho, co je možno považovat za hazardní hru.

Sázka

Definici pojmu sázka je možno nalézt v Občanském zákoníku a to konkrétně v ustanovení § 2873.

„Sázkou se rozumí skutečnost, kdy se alespoň jedna strana zavazuje vůči druhé plnit výhru, ukáže-li se nesprávným její tvrzení o skutečnosti stranám neznámé nebo ukáže-li se tvrzení druhé strany o této události správným.“¹⁵

Hlavním znakem sázky jsou protichůdná tvrzení, předmět v podobě neznámé skutečnosti a závazek plnění alespoň jedné ze stran smlouvy o sázce.

Sázku definuje nově i zákon o hazardních hrách, který uvádí, že *„rozumí sázkou sázejícím dobrovolně určené nevratné plnění, které bude porovnáváno s výsledkem hazardní hry, včetně*

- 1. rozdílu mezi nabízenou cenou zboží nebo služby a jejich cenou obvyklou; za cenu obvyklou se považuje cena stanovená podle zákona upravujícího oceňování majetku, a*

¹⁵ § 2873 odst. 1 zákona č.89/2012, Občanský zákoník

2. částky převyšující cenu za volání nebo odeslání textové nebo multimediální zprávy vyplývající ze smlouvy mezi účastníkem hazardní hry a poskytovatelem služeb elektronických komunikací.“¹⁶

Vklad

Pojem vklad je definován pro účely právní úpravy hazardních her v § 4 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách. Vkladem je „*jakékoliv plnění opravňující k účasti na hazardní hře, které představuje zejména jedna nebo více sázek, nebo další plnění stanovená provozovatelem, která kromě sázky opravňují účastníka hazardní hry k účasti na hazardní hře.*“¹⁷

Vklad je širší pojem než sázka, kterou zcela zahrnuje. Nad její rámec ovšem představuje i veškerá další plnění, které spolu se sázkou opravňují jedince k účasti na hře a bez jejichž úhrady by účast na hře nebyla hráčům umožněna. Zpravidla se může jednat o poplatek za vstupné do provozovny (kasina), v níž se hazardní hry provozují, nebo manipulační poplatek vybíraný provozovatelem od hráčů za zprostředkování účasti na hazardní hře, popřípadě se může jednat také o jiné plnění související s uskutečněným vkladem do hry (sázkou). Tyto položky vkladu pak vstupují do výpočtu základu odvodu z loterií anebo daně z hazardních her. Zákon o loteriích označuje vklady do hry pojmem vsazená částka a zákon o dani z hazardních her je označuje za přijaté a nevrácené vklady¹⁸. Od 1. 4. 2019 se novelou zákona o dani z hazardních her č. 80/2019 Sb. změnilo pojmosloví vkladu a rozčlenilo vklady na přijaté vklady a vrácené vklady. Přestože sázka je ze zákona nevratná, jiná část vkladu může být účastníku hry při splnění předem stanovených podmínek vrácena (např. poplatek za vstup do kasina). Pod pojmem přijatý vklad je třeba vnímat takové plnění směřující od účastníka hry směrem k provozovateli, které je již plně v dispozici provozovatele a účastník hry ztratil možnost s takovým plněním o své vůli nakládat.

¹⁶ § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

¹⁷ BOHÁČ, R., *Zákon o dani z hazardních her: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 58

¹⁸ § 1 odst. 1 zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her

Výhra

Výhra je v obecném významu slova chápána jako částka (peníze) či předmět získaný ve hře, při sázení, sázení apod. „*Jak uvádí důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách i zákonu o dani z hazardních her, za výhru je třeba považovat vše, co poskytuje provozovatel hazardní hry účastníkovi na základě náhody nebo neznámé okolnosti, kterou musí provozovatel předem stanovit v herním plánu.*“¹⁹ Analogicky k pojmu přijatý vklad lze pak vyplacenou výhru definovat jako plnění směřující od provozovatele směrem k účastníku hry, které je již plně v dispozici účastníka hry a ten může s tímto plněním o své vůli nakládat.

Náhoda

Aby loterie, nebo hazardní hra nebyla jen pouhou hrou, je rozhodující prvek náhody nebo předem neznámé okolnosti, který zcela nebo zčásti ovlivňuje výsledek hry. Okolnost, jež určuje výsledek loterie nebo hazardní hry, nesmí být nikomu předem známa a musí být takového druhu, aby nemohla být provozovatelem nebo účastníkem hry ovlivněna.

*„Literatura hazardní hry s náhodou často nerozlučně spojovala. Takové spojení je vytvořeno v myslích většiny lidí. Přesto se jeví jako přesvědčivější tvrdit, že jedním z definičních znaků hazardní hry je namísto náhody, nejistota ohledně výsledku, tedy výhry nebo prohry. Takový závěr nic nemění na faktu, že většina provozovaných hazardních her je založena převážně na náhodě. Nejistota je však příznačná pro úplně všechny hry. Náhodu je tedy třeba vnímat jako charakteristický rys, nikoliv znak definiční.“*²⁰

Hry, které nenaplní současně všechny uvedené parametry, nespádají pod dikci zákona o loteriích a zákona o hazardních hrách a jejich provozování nemá vliv na výši daňové povinnosti a její rozpočtové určení.

¹⁹ BOHÁČ, R. *Zákon o dani z hazardních her: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 60

²⁰ RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K. a MALÍŘ, J., *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 24

3.2.5 Rozpočtové určení daní

Rozpočtové určení daní v České republice, neboli daňové určení stanovuje, do jakého veřejného rozpočtu ze zákona daň plyne. Rozpočtové určení je vymezeno zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších právních předpisů. Dle tohoto zákona se rozumí: „*celostátním hrubým výnosem daně peněžní prostředky vybrané v průběhu rozpočtového roku správcem daně, snížené o vrácené prostředky...*“²¹

Daňové příjmy sehrávají rozhodující úlohu na příjmové straně obecních rozpočtů a mají značný vliv na jejich finanční stabilitu a také autonomii. Tyto příjmy nejsou nijak účelově vázány. Z hlediska obce je významné zejména členění daní na výlučné (svěřené) a sdílené daně. Jako svěřené se označují ty daně, jejichž výnos plyne do rozpočtu té obce, na jejímž území byl tento výnos vybrán. Obec může ovlivňovat výši výnosu například tím, že bude usilovat o zvýšení počtu poplatníků takovýchto daní.

Odvod z loterií a jiných podobných her a následně i daň z hazardních her patří mezi sdílené daně, a tedy jejich výnos z části náleží do státního rozpočtu a z části je příjmem obcí. Pro určení poměru pro rozdělení výnosu je však podstatné, o jaký typ loterie případně hazardní hry se jedná. Obecně platilo a platí, že vyšší podíl z výnosu daně pro jednotlivé obce náležel z provozu tzv. technických her - výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení (dále jen „VHP“ a „JTHZ“), jejichž povolení provozu byla v kompetencích konkrétních obcí. Hry, jejichž provoz byl povolován Ministerstvem financí, byl z větší části převáděn do státního rozpočtu.

V letech 2012 až 2015 byly tehdejší odvody z loterií a jiných podobných her rozdělovány následovně:

„Dílčí odvod z VHP a JTHZ je dle § 41i odst. 1 zákona o loteriích z 20 % příjmem státního rozpočtu a z 80 % příjmem rozpočtů obcí.

²¹ § 2 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

*Odvod z loterií a jiných podobných her s výjimkou části odvodu z VHP a JTHZ dle § 41i odst. 3 zákona o loteriích, je ze 70 % příjmem státního rozpočtu a z 30 % příjmem rozpočtů obcí.*²²

V roce 2016 došlo změnou zákona o loteriích a jiných podobných hrách ke změně poměru pro rozdělení výnosu dílčího odvodu z VHP a JTHZ následovně:

Dílčí odvod z VHP a JTHZ je dle § 41i odst. 1 zákona o loteriích z 37 % příjmem státního rozpočtu a z 63 % příjmem rozpočtů obcí.

Odvod z loterií a jiných podobných her, s výjimkou části odvodu z VHP a JTHZ dle § 41i odst. 3 zákona o loteriích, je ze 70 % příjmem státního rozpočtu a z 30 % příjmem rozpočtů obcí.²³

Od 1. 1. 2017 byl původní odvod z loterií a jiných podobných her nahrazen daní z hazardních her, která byla definována zákonem č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her. V rámci uvedené daně z hazardních her bylo zachováno členění typu hazardních her na technické a ostatní dílčí daně. V komentáři k zákonu o dani z hazardních her je uvedeno, že „...rozpočtové určení je rozděleno na dvě části (obdobně jako v případě odvodu z loterií a jiných podobných her). Určuje rozdělení celostátního hrubého výnosu ve výši dílčí daně z technických her a celostátního hrubého výnosu ostatních dílčích daní z hazardních her mezi státním rozpočtem a rozpočtem obcí.“²⁴

U technických her je část výnosu ve výši 65 % příjmem rozpočtu obcí a 35 % výnosu je příjmem státního rozpočtu. U ostatní hazardních her je poměr rozdělení výnosu daně ze 70 % příjmem státního rozpočtu a z 30 % příjmem rozpočtu obcí.²⁵ Uvedené členění zůstalo zachováno i pro období po novele zákona platné k 1. 4. 2019.

²² FINANČNÍ SPRÁVA. *Odvod z loterií a jiných podobných her* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019]
Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/statni-dozor-a-odvody-z-loterii/odvod-z-loterii-a-jinych-podobnych-her>

²³ FINANČNÍ SPRÁVA. *Odvod z loterií a jiných podobných her* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019]
Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/statni-dozor-a-odvody-z-loterii/odvod-z-loterii-a-jinych-podobnych-her>

²⁴ PELC, V., *Dañ z hazardních her: s komentářem*. Nakladatelství ANAG, 2016, s. 38

²⁵ § 7 zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her

Tabulka č. 1 Změny v poměru rozpočtového určení

	rok 2012 - 2015	2016	2017
Technické hry (stát:obce)	20:80	37:63	35:65
Ostatní hazardní hry (stát:obce)	70:30	70:30	70:30

Zdroj: Vlastní zpracování

3.2.6 Zdanění hazardních her

Do roku 2012, než byl zákonem o loteriích a jiných podobných hrách zaveden odvod z loterií a jiných podobných her, probíhalo zdanění provozování hazardních her dle § 4 odst. 2 a 3 zákona o loteriích platného do roku 2012, tak, že... „se povolení vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek, je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení a bude-li na sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel použito částí výtěžku ve výši, která odpovídá v tabulce stanovenému procentu, to je nejméně 6 % až 20 % z rozdílu, o který příjem provozovatele, tvořený všemi vsazenými částkami ze všech jím provozovaných her podle § 2 a § 50 odst. 3, které podléhají vyúčtování v účetním období, převyšuje výhry vyplacené sázejícím, správní poplatky, místní poplatky a náklady státního dozoru (dále jen "část výtěžku").

Výše rozdílu v mil. Kč	do 50	50-100	100-500	500-1000	nad 1000
Stanovené % odvodu	6 %	8 %	10 %	15 %	20 %

Výtěžkem se rozumí příjem jednoho provozovatele tvořený všemi vsazenými částkami ze všech jím provozovaných her podle tohoto zákona, které podléhají vyúčtování v účetním období, snížený o výhry, správní poplatek, místní poplatek, náklady státního dozoru a o vlastní náklady provozovatele přímo související s provozováním her.“

Z tohoto rozdílu byl ještě odečítán správní poplatek a odvod na státní dozor. Specifikace výpočtu odvodů na veřejně prospěšné účely vycházela ze zákona o loteriích.

Tabulka č. 2 Zdanění provozování hazardních her před rokem 2012

Plnění	Výše
Odvod části výtěžku na veřejně prospěšné účely	6 – 20 % z "IN - OUT" (progresivní zdanění)
Odvod na státní dozor	1 % z "IN-OUT"
Místní poplatky	1 000 - 5 000 Kč čtvrtletně za technické herní zařízení
Správní poplatky	1 000 - 30 000 Kč nebo ročně 10 % z "IN" nebo "IN-OUT"

Zdroj: Vlastní zpracování

Provozovatelé hazardních her si sami mohli určovat, komu budou odvody poskytovat. Tyto odvody měly sloužit k tomu, aby alespoň částečně kompenzovaly negativní dopady, které s sebou hazardní hry přinášely. Bohužel uplatňování těchto odvodů se postupem času ukázalo jako problematické, neboť provozovatelé hazardních her si účelově zakládaly např. neziskové organizace, kam byly pod záminkou odvodů na veřejně prospěšné účely odváděny odvody těchto provozovatelů. Tento stav byl dlouhodobě neudržitelný, a proto vyústil ve snahu hledat jiný způsob zdanění, který by tyto praktiky provozovatelů hazardních her eliminoval.

Od roku 2012 byl zaveden odvod z loterií a jiných podobných her, který stanovil jednotnou sazbu odvodu pro všechny typy loterií a jiných podobných her ve výši 20 % z dílčího základu odvodu. Dle zákona o loteriích dílčí základ odvodu tvoří částka, o kterou úhrn vsazených částek převyšuje úhrn vyplacených výher.²⁶ Zákon hovořil o tzv. poměrné části dílčího základu odvodu. Současně vymezil i pevnou část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení, který činil součet počtu dnů, ve kterých byl každý z povolených přístrojů a zařízení povolen, přičemž sazba pro pevnou část dílčího základu odvodu z VHP a JTHZ činila 55 Kč/den.

²⁶ § 41b zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

Tabulka č. 3 Zdanění provozování hazardních her v letech 2012 - 2015

Plnění	Výše
Odvod z loterií a jiných podobných her	Technické hry: 20 % z "IN-OUT"+ 55 Kč/přístroj/den
	Ostatní hry: 20 % z "IN-OUT"
Správní poplatky	1 % z "IN-OUT"

Zdroj: Vlastní zpracování

Výše sazby odvodu se postupem času měnila, až nakonec byla stanovena ve výši 23 % pro dílčí základ odvodu z loterií, kurzových sázek, sázkových her v kasinu, karetních turnajů a hotovostních her a ostatních loterií a jiných podobných her. Sazba ve výši 28 % byla uplatňována pro poměrnou část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení. Pevná část dílčího odvodu byla zvýšena na 80 Kč.²⁷

Tabulka č. 4 Porovnání sazeb odvodu z loterií a technických her za r. 2015 a r. 2016

Sazby do r. 2015	Sazby pro r. 2016
Technické hry: 20 % z "IN-OUT"+ 55 Kč/přístroj/den	Technické hry: 28 % z "IN-OUT"+ 80 Kč/přístroj/den
Ostatní hry: 20 % z "IN-OUT"	Ostatní hry: 23 % z "IN-OUT"

Zdroj: Vlastní zpracování

Daň z hazardních her, která byla poprvé uplatňována v roce 2017, činila 23 % pro dílčí základ daně z loterií, kurzových sázek, totalizátorových her, bing, živých her, tombol a turnajů malého rozsahu. Pro technické hry je uplatňována sazba 35 %. Pevná část odvodu byla nahrazena minimální dílčí daní ve výši 9 200 Kč za každou povolenou herní pozici v daném zdaňovacím období.²⁸ Výše uvedené sazby byly platné i pro roky 2018 a 2019.

²⁷ § 41c zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

²⁸ PELC, V., *Daň z hazardních her: s komentářem*. Nakladatelství ANAG, 2016, s. 35

Tabulka č. 5 Sazby daně jednotlivých typů hazardních her a výše minimální daně z technické hry pro r. 2017 - 2019

Typ hazardní hry	Sazby pro r. 2017
Loterie	23 %
Živá hra	23 %
Bingo	23 %
Kurová sázka	23 %
Totalizátorová hra	23 %
Tombola (na 100 tis. Kč)	23 %
Turnaj malého rozsahu	23 %
Technická hra - poměrná část	35 %
Technická hra - minimální daň	Minimální daň 9200 Kč/čtvrtletí/povolená herní pozice

Zdroj: Vlastní zpracování

3.2.7 Veřejný rozpočet

Definici pojmu veřejný rozpočet není možno nelézt v žádném z právních předpisů. *“Veřejný rozpočet je obecné označení rozpočtu bez ohledu na to, na jaké vládní úrovni se sestavuje. Pro každou vládní úroveň je veřejný rozpočet nástrojem zabezpečení jejich cílů a úkolů.”*²⁹ Obdobně je vymezen tento pojem i v publikaci *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. „Veřejné rozpočty a ostatní mimorozpočtové peněžní fondy vytvářené, rozdělované a používané primárně na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti, tvoří rozpočtovou soustavu.”*³⁰

Je zřejmé, že pojem veřejný rozpočet úzce souvisí s oblastí rozpočtového práva, kam spadají i další pojmy jako např. rozpočtová soustava, veřejný sektor, veřejné finance atd. Podstatné je, že veřejný rozpočet je sestavován vždy na rozpočtové období a má svoji příjmovou a výdajovou stranu. Je možno jej tedy chápat jako peněžní fond. Příjmy veřejných rozpočtů je možno rozlišit na daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery.

²⁹ LAJTKEPOVÁ, E., *Veřejné finance v České republice*. Brno: Akademické nakladatelství s.r.o., 2007, s. 15

³⁰ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 95

Daňovými příjmy jsou daně, poplatky a jiná obdobná plnění, která do těchto rozpočtů plynou na základě právní povinnosti obsažené v zákoně, a to na základě daňově právního vztahu mezi státem nebo jiným veřejnoprávním subjektem a daňovým subjektem.³¹

Nedaňové příjmy jsou takové, které souvisí s výkonem vlastní činnosti, dále sem patří příjmy z poskytování služeb a výrobků, přijaté sankční platby, vratky transferů atd. Uvedené příjmy plynou do rozpočtu na základě výkonu vlastního subjektivního práva, nikoli z výkonu pravomoci.³²

Kapitálovými příjmy jsou např. příjmy z prodeje majetku, kdy stát nebo jiný veřejnoprávní subjekt realizuje soukromoprávní vztah a vykonává tedy své subjektivní právo.³³

Přijaté transfery tvoří dotace, a to jak investiční, tak neinvestiční povahy. Zmíněné příjmy plynou do veřejných rozpočtů převážně na základě nějaké právní skutečnosti.

Veřejné výdaje je možno definovat takto:

„Veřejnými výdaji se financují veřejné potřeby. Veřejné výdaje představují vztahy rozdělení a užití veřejných rozpočtů a ostatních peněžních mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě. Prostřednictvím veřejných výdajů se financují netržní činnosti státu a územní samosprávy v souvislosti s decentralizací některých funkcí státu na územní samosprávu.“³⁴

Výdaje veřejných rozpočtů je možno rozlišovat dle různých kritérií. Dle druhového třídění je možno je členit na výdaje běžné a kapitálové. *„Z běžných výdajů (neinvestičních, či provozních) se financují běžné, každoročně se opakující potřeby v rozpočtovém roce na úrovni státu i na jednotlivých úrovních územní samosprávy, resp. subjektů územní samosprávy.“³⁵*

³¹ BOHÁČ, R., *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwert ČR, 2013, s. 27

³² Tamtéž, s. 27

³³ Tamtéž, s. 27

³⁴ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwert ČR, 2011, s. 222

³⁵ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwert ČR, 2011, s. 226

Kapitálové výdaje představují např. výdaje na pořízení investic, výdaje na splácení úvěrů a půjček.

Hospodaření fondu může na konci rozpočtového období vykazovat buď kladné, nebo naopak záporné saldo. Dřívější odvod z loterií a jiných podobných her a nyní i daň z hazardních her byly a jsou příjmem jak státního rozpočtu, tak i rozpočtu obcí. Způsob rozdělení výnosu je určován prostřednictvím tzv. rozpočtového určení daní.

3.2.8 Orgány státního dozoru

Podle zákona o loteriích byly pravomoce státního dozoru nad provozováním loterií a jiných podobných her svěřeny do kompetencí Ministerstva financí České republiky, Finančních úřadů, Specializovaného finančního úřadu a obcí.³⁶

Ministerstvo financí České republiky vykonávalo státní dozor nad provozováním loterií a jiných podobných her a povolovalo provozování loterií a jiných podobných her, jež nebyly povolovány obcí popř. krajem. Současně bylo pověřeno správou informačního systému pro státní dozor.

Jednotlivé finanční úřady vykonávaly státní dozor nad provozováním loterií a jiných podobných her do 31. 12. 2012. Od 1. 1. 2013 odpovídal za výkon státního dozoru a ukládání sankcí za porušení zákona o loteriích Specializovaný finanční úřad, kterému byly tyto kompetence svěřeny zákonem o Finanční správě České republiky (dále jen „zákon o Finanční správě“)³⁷. Současně od tohoto data se Specializovaný finanční úřad stal příslušný ke správě odvodů u těch daňových subjektů, jejichž roční obrat přesahoval 2 mld. Kč.

Obce mohly regulovat provozování loterií a jiných podobných her na svém území prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Byly oprávněny povolovat na svém území provozování výherních hracích přístrojů, tombol s herní jistinou do 50 000 Kč a věcnou loterii s herní jistinou do 200 000 Kč. Krajské úřady byly oprávněny povolovat provoz

³⁶ § 46 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

³⁷ § 11 odst. 3 písm. h) zákona č. 456/2011 Sb., zákon o Finanční správě České republiky

výherních hracích přístrojů v případě, byla-li provozovatelem obec na území kraje. Obce a kraje byly povinny vykonávat státní dozor, jestliže vydaly povolení k provozování.³⁸

Od 1. 1. 2017 se staly orgánem státního dozoru a orgánem příslušným k projednání přestupků a správních deliktů v oblasti hazardních her na základě zákona o hazardních hrách celní úřady, s výjimkou internetových her, kde je orgánem státního dozoru Ministerstvo financí České republiky, které je příslušné k projednávání přestupků a správních deliktů v této oblasti. Kontrolní činnost Celní správy ČR je zaměřena zejména na zjištění, zdali je hazardní hra provozována v souladu se zákonem o hazardních hrách³⁹, a to na základě řádného povolení případně ohlášení a dále také zda je provozována v souladu s herním plánem.

Celní úřady dále vykonávají kontrolu plnění povinností stanovených zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (Zákon proti praní špinavých peněz), u držitelů povolení k umístění herního prostoru.

3.3 Vývoj herního práva a jeho regulace v českých zemích

Hazard, sázky, hry a napětí, které s nimi souvisí, to vše patří k dnešní moderní době a je tedy nedílnou součástí života každého člověka. Postoje k hazardu se však mohou lišit. Vedle sebe tak mohou být ti, kteří jej vyhledávají a svůj život si bez něj dovedou jen těžko představit a pak ti, kteří jej považují za „zlo“ a ztracují jej. V každodenním životě se mu však nelze vyhnout a stal se nedílnou součástí naší kultury. Historicky se tedy vyvinula potřeba hazard právně regulovat. Každá právní regulace měla své příčiny a důvody. Důvodem regulací hazardu byly nejen fiskální zájmy státu, ale regulace měla plnit i funkci ochrannou.⁴⁰

³⁸ § 46 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

³⁹ § 116 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

⁴⁰ VLÁDA CZ. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>

Důvodem pro regulaci na úrovni jednotlivců, tj. fyzických osob, které se hazardní hry účastní nebo chtějí účastnit, byla především zdravotní rizika, která s sebou hraní hazardních her přináší. Někteří, a to bez ohledu na sociální původ či příslušnost ke konkrétní skupině na základě národnosti, pohlaví, politického názoru, či jiných sociokulturních hledisek, se mohou stávat na hraní hazardních her závislími. Určujícím faktorem pro tento stav není primárně sociální původ či zařazení každého jedince, ale jeho osobní nastavení, úroveň rozumové a volní vyspělosti a sociální inteligence. Se zdravotním hlediskem pak bezprostředně souvisí i hledisko sociální, neboť u člověka závislého na hazardních hrách postupem času dochází k jeho sociálnímu vyloučení a s tím spojeným následkům. Účinná forma regulace pomáhá snižovat nejen negativní následky patologického hráčství, ale smyslem je i snižování vysoké úrovně společenských nákladů hazardních her vynakládaných státem.⁴¹

Na straně provozovatelů tj. právnických osob, které stojí za vlastním provozem a umožňují účast na hazardní hře, bylo třeba vytvořit systém pravidel, která jasně vymezovala povinnosti vyplývající provozovatelům z provozování hazardních her.

Zákonodárce se tak musel vypořádat jednak s tlakem společnosti, jednak i s rozvojem moderních informačních technologií, které se promítaly i do oblastí hazardních her. Příjem z loterií a jiných podobných her, nebo jestliže by byla použita terminologie zákona o hazardních hrách, tak daň z hazardních her, nikdy nebyla zanedbatelným příjmem pro státní rozpočet a rozpočet obcí. Snahou státu tak bylo prostřednictvím intervencí a regulačních opatření zajistit dostatečnou regulaci a kontrolu uvedeného druhu podnikání a současně zajistit optimální výběr daně.⁴²

⁴¹ VLÁDA CZ. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>

⁴² VLÁDA CZ. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>

V neposlední řadě bylo třeba zajistit, aby přijaté právní úpravy v oblasti hazardních her byly v souladu i s právem Evropské unie a současně byly umožněny stejné podmínky pro provozování hazardních her i zahraničním provozovatelům na území České republiky.

Již v roce 2014 v kontrolním závěru zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu, která se věnovala právě kontrole příjmů státního rozpočtu, které souvisely s provozováním loterií a jiných podobných her, bylo poukazováno na nedostatky, které souvisely s legislativní úpravou loterií a jiných podobných her. Zpráva se mimo jiné věnovala již právní úpravě a technickým standardům Ministerstva financí České republiky pro provozování technických her prostřednictvím sítě internetu. Provozování prostřednictvím internetu bylo v roce 2013 povoleno pouze pro kursovou sázku a karetní hry. Ostatní druhy hazardních her povoleny nebyly.⁴³

Zákon o loteriích ve svých ustanoveních neumožňoval provozování loterií a jiných podobných her osobám, které neměly sídlo v České republice, dále osobám se zahraniční majetkovou účastí s výjimkou kasin a akciovým společenstvem, které neměly veškeré akcie na jméno. Rozpor mezi zákonem o loteriích a právem EU byl shledán právě ve výše uvedených podmínkách, kdy tímto způsobem docházelo k omezování přeshraniční nabídky služeb v oblasti provozování hazardních her, tedy omezení volného pohybu služeb a kapitálu v rámci Evropské unie.⁴⁴

Tehdejší stav legislativy byl v rozporu s právem Evropské unie a proti České republice byla vedena řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. Česká republika se tak vystavovala velmi vysokým finančním sankcím. Zpráva Nejvyššího kontrolního úřadu vyčíslila, že veřejné rozpočty tak ročně přicházely asi o 600 milionů korun.⁴⁵

⁴³ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ* (nedatováno)[online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K13035.pdf>

⁴⁴ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ* (nedatováno)[online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K13035.pdf>

⁴⁵ VLÁDA CZ. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>

3.3.1 Právní a daňová úprava loterií a jiných podobných her od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2016

Po listopadu 1989 došlo k masivnímu rozvoji podnikání a stejné tendence měla i oblast hazardních her. Prvním zákonem schváleným po tomto datu, který svou povahou řešil převážně veřejnoprávní regulaci, ale současně i oblast soukromoprávní regulace hazardních her, byl zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, někdy označován jako „loterní zákon“.

„Loterní zákon upravuje 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 tímto provozováním a úkoly státní správy a územní samosprávy v této oblasti.“⁴⁶

Tento zákon byl v průběhu své platnosti opakovaně novelizován. Tematické uspořádání bylo provedeno v sedmi částech. V úvodních ustanoveních podrobně vymezoval co je loterií nebo jinou podobnou hrou a současně definoval jednotlivé typy loterií a jiných podobných her a stanovil také požadavky na provozovatele, které bylo třeba splnit, aby bylo vůbec možno loterii nebo jinou podobnou hru provozovat. Další části se blíže věnovaly jednotlivým druhům loterií a podmínkám jejich vlastního provozu, zdanění provozu a také stanovily orgány státního dozoru, definovaly přestupky a správní delikty a související sankce.

Šestá část tohoto právního předpisu se věnovala zavedení odvodu z loterií a jiných podobných her. Definovala, kdo je poplatníkem odvodu, co je předmětem odvodu, dílčí základy odvodu včetně uplatňovaných sazeb odvodu z loterií a jiných podobných her. Řešena byla i oblast výpočtu odvodu a slev. Závěrem této části bylo vydefinováno odvodové období, odvodové přiznání, zálohy, správce odvodu a rozpočtové určení odvodu.

Zákon bohužel nebyl schopen tak pružně reagovat na změny, které s sebou v průběhu let 1990 - 2016 přinášel loterijní trh. Postupně nově vznikající typy her, sílící vliv internetu

⁴⁶ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol., *Herní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006

s možností online sázení a možný vstup zahraničních společností na tuzemský trh byly důvodem pro vytvoření nového právního předpisu, který by byl v souladu i s právem Evropské unie.⁴⁷ Dalším významným bodem pro přijetí legislativních změn byla i potřeba regulovat a především mít možnost zdanit provozování nelegálních hazardních her. Právní úprava platná v období 1990 - 2016 zdanění nelegálně provozovaného zařízení neumožňovala, v případě prokázání provozování loterie bez povolení, které by bylo oprávněno vydat Ministerstvo financí České republiky, mohl správní orgán v rámci správního řízení rozhodnout o odvodu výnosu z provozu takové loterie do státního rozpočtu. Tento odvod však byl sankcí za přestupek či správní delikt, nejednalo se o zdanění ve smyslu části šesté tohoto zákona. Rostoucí počet obecně závazných vyhlášek vydávaných obcemi, které se snažily hazard regulovat a místy i jeho provozování zakazovat, vedly ke vzniku nelegálních heren, ale i provozování v rámci tzv. šedé ekonomiky, kdy do legálních provozoven byla umísťována technická herní zařízení bez příslušného povolení tzv. kvízomaty. Tím, že v rámci hry na těchto typech zařízení byly hráčům předkládány jednoduché otázky, po jejichž správném zodpovězení, mohl být hráčům vrácen celý vklad do hry. Provozovatelé takovýchto zařízení tvrdili, že se nejedná o loterii, ale o vědomostní hru, kde chybí prvek náhody, a která tudíž nepodléhá zákonu o loteriích. Toto jednání vedlo k tomu, že byl obcházen zákon o loteriích a odvod z loterií z takovýchto zařízení nebyl odváděn. Především tlaky Evropské unie na přijetí nové právní úpravy daly vzniknout zákonu o hazardních hrách a zákonu o dani z hazardních her.

3.3.2 Právní a daňová úprava hazardních her od 1. 1. 2017

Od 1. 1. 2017 vstoupily v platnost dva nové právní předpisy upravující oblast hazardních her, a to zákon o hazardních hrách a zákon o dani z hazardních her. Oproti předchozímu loternímu zákonu, který řešil v rámci jednoho právního předpisu veškerou oblast loterií od pojmosloví, vymezení her až po oblast správy odvodů z loterií, tak nová právní úprava v rámci zákona o hazardních hrách řeší pouze hazardní hry jako takové, včetně povolovacích řízení, orgánů státní správy, správních deliktů atd. Zákon o dani z hazardních

⁴⁷ VLÁDA CZ. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>

her patří svým zaměřením mezi daňové zákony a řeší oblast daňovou, tzn. podání daňových přiznání, výši sazby daně, správu daně, zdaňovací období atd.

Změny související s přijetím zákona o hazardních hrách

Nová právní úprava zákona o hazardních hrách především reagovala na silící regulační snahy zákonodárců. Do zákona se tedy nově dostala ustanovení k opatřením pro zodpovědné hraní. Těmito opatřeními jsou např. sebeomezující opatření pro hráče. V případě, že si hráč nastaví sebeomezující opatření, pak mu provozovatel hazardní hry nesmí umožnit účast na hazardní hře, pokud by tímto došlo k porušení nastaveného sebeomezení. Hráč si může vybrat z různých druhů limitů omezujících účast na hazardní hře a sám si může například určit výši sázek a čisté prohry za den nebo kalendářní měsíc. U technických her a her provozovaných po internetu si může stanovit počet přihlášení k uživatelskému kontu, dobu denního přihlášení na uživatelském kontu do jeho automatického odhlášení. U binga nebo živé hry si hráč může stanovit počet návštěv herního prostoru.⁴⁸

Další zásadní změnou bylo vymezení tzv. rejstříku vyloučených osob. Tento rejstřík měl být neveřejným informačním systémem veřejné správy, který by znemožňoval přístup k hazardním hrám vyloučeným osobám.⁴⁹ Jednalo se např. o osoby pobírající dávky sociální podpory v hmotné nouzi, atd. Tento rejstřík však do dnešního dne nebyl vytvořen.

Změny, které dále zákon přinesl, se týkaly např. změn v povolovacím procesu a vymezení orgánů státní správy. V tomto pohledu bylo novinkou, že státní dozor byl svěřen vedle Ministerstva financí České republiky a obecních úřadů do kompetencí Celní správě České republiky, která v tomto směru nahradila jednotlivé finanční úřady.

Změny související s přijetím zákona o dani z hazardních her

Jak již bylo uvedeno výše, ustanovení zákona o dani z hazardních her dopadá a řeší oblast daňovou. Tento zákon zavedl k 1. 1. 2017 do daňové soustavy České republiky daň z hazardních her, která nahradila stávající odvod z loterií a jiných podobných her.

⁴⁸ § 14 a § 15 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

⁴⁹ § 16 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

Zákonem bylo nově vymezeno zdaňovací období, které bylo oproti původní právní úpravě z kalendářního roku změněno na kalendářní čtvrtletí. Došlo k novému vymezení poplatníka, kterým může být nově i ten, kdo provozuje hazardní hru bez příslušného povolení nebo ohlášení.⁵⁰ Touto změnou je možno daňově postihnout i nelegální provozovatele hazardních her, což dle předchozích právních úprav nebylo možné. Změnou prošla i vlastní správa daně, kdy byl zaveden institut samovyměření a samodoměření daně. Podstatou tohoto způsobu stanovení daně je fakt, že daň tvrzená poplatníkem, ať již v řádném nebo dodatečném daňovém přiznání, se považuje za vyměřenou nebo doměřenou ve výši uváděné poplatníkem dnem podání tohoto tvrzení. Další významnou změnou, která měla bezprostřední dopad na zdanění, bylo nahrazení denní sazby daně z povolených herních zařízení tzv. minimální daní.⁵¹

3.4 Regulace hazardních her

Autor *Gambling and Public Interest* se ve svém díle zabýval otázkou právních úprav provozování hazardních her a řešil následné dilema, zda mají být hazardní hry povolovány nebo naopak zakazovány. S tím souvisí i otázka kriminalizace takového jednání.⁵²

“Zapojení vlády do hazardních her se však, a téměř nevyhnutelně, neomezuje na její kontrolu nebo potlačování. Po mnoho staletí různé typy vládnoucích orgánů uznaly, že z organizování a povolování hazardních her jako prostředku generování daňových příjmů je co získat. Existuje mnoho historických příkladů vlád, které si vyhrazují kontrolu nad hazardními hrami. Loterie se používají k financování vojenských výdajů, kulturních památek a k získávání finančních prostředků na pomoc při katastrofách.”⁵³

⁵⁰ § 1 zákona č.187/2016 Sb., o dani z hazardních her

⁵¹ § 1, § 5, § 6 a § 11 zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her

⁵² COLLINS, P., *Gambling and the Public Interest*, Westport: Praeger Publishers, 2003, s. 27 a 28 ISBN 15-672-0585-2

⁵³ ROHSLER, C., RoLaw Business Research Ltd. *The gambling Law Review. Fourth edition*[online][citace 27. 08. 2019].Great Britain: Law Reserarch, 2019. s. 421, ISBN 978-1-83862028-8 Dostupné z: https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/36a70709-b7f7-45ca-9a0a-cd94f132ecf5/The-Gambling-Law-Review---Edition-4.pdf

Ve světě je možno rozlišit 5 různých modelů přístupu k regulacím hazardních her⁵⁴:

- a. V zemích se silnou náboženskou složkou jsou hazardní hry považovány za hřích (např. země arabské a asijské). V takových zemích by hazardní hry měly být téměř nebo úplně zakázány.⁵⁵
- b. V zemích s paternalisticko-ochranářským přístupem k sociálním svobodám své populace je patrná snaha o přísnou kontrolu hazardních her. V těchto zemích mohou existovat omezené státní loterie nebo jiné státní hazardní hry, provozování hazardních her soukromým subjektům je však zakazováno. Dále je umožněno povolit a provozovat kasino v turistických destinacích, ale přístup je omezen pouze na cizí obyvatelstvo. Příkladem tohoto typu přístupu je Indie, Vietnam a Severní Korea.⁵⁶
- c. Další typ přístupu uznává společenská nebezpečí hazardních her, ale současně také svobody svých občanů a ponechává jim možnost rozhodnout se o tom, jak se budou bavit. Země s uvedeným přístupem obecně omezují přístup k hazardním hrám, ale také zastávají pragmatický názor, že zákaz hazardních her je extrémně obtížný (a nemusí být morálně ospravedlnitelný v demokratické společnosti), a proto povolují většinu forem hazardních her, i když podléhají pečlivé regulaci. Příkladem tohoto přístupu je většina kontinentálních evropských zemí, a to i přesto, že řada z nich se nyní posunula k větší liberalizaci trhu.⁵⁷
- d. Další možností je takový typ přístupu, kdy hazardní hry jsou považovány za pouhou jinou formu obchodu, a které poskytují provozovatelům liberální režim. V těchto jurisdikcích je pravděpodobné, že budou hazardní hry integrovány do běžných maloobchodních prostředí. Stále zde platí pravidla, která mají chránit děti a zranitelné osoby před vystavením hazardním hrám a obvykle zde bude k dispozici různorodá nabídka hazardních her pod vedením soukromého podnikání

⁵⁴ ROHSLER, C., RoLaw Business Research Ltd. *The gambling Law Review. Fourth edition*[online][citace 27. 08. 2019]. Great Britain: Law Reserarch, 2019. s. 421, ISBN 978-1-83862028-8 Dostupné z: https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/36a70709-b7f7-45ca-9a0a-cd94f132ecf5/The-Gambling-Law-Review---Edition-4.pdf

⁵⁵ tamtéž

⁵⁶ tamtéž

⁵⁷ tamtéž

všech forem a také hazardní hry řízené státem (například národní loterii). Příkladem je Spojené království.⁵⁸

- e. Poslední variantou jsou země, které aktivně podporují hazardní hry ve státě jako prostředek k vytváření daňových příjmů a zaměstnanosti pro místní obyvatelstvo. Dříve se tyto státy zajímaly především o podporu cestovního ruchu využíváním hazardních her a zábavy. Příkladem tohoto přístupu jsou destinace jako Macao a Las Vegas. V poslední době však výskyt online hazardních her vytvořil nová „aktivní místa“ činnosti (zjevné příklady jsou Gibraltar, Malta, ostrov Man, Alderney, Kahnawake a Curaçao). V takových jurisdikcích se dnes již nesnaží přilákat turisty, ale provozovatele hazardních her s příznivými daňovými režimy.⁵⁹

3.4.1 Regulace prováděná na úrovni zákonodárce

Jistě nezanedbatelným činitelem, který zasáhl do hazardního hraní v České republice, se stala povinnost vyplývající ze zákona povinně registrovat všechny hráče účastníci se hazardních her. Povinnost registrace byla upravena již zákonem o loteriích, ale vztahovala se pouze na hráče účastníci se loterií a jiných podobných her provozovaných v kasinech. Z kasin se rovněž rozšířila i do ostatních herních prostor povinnost monitoringu a uchování jeho záznamů po dobu 2 let. Toto zpřísnění podmínek pro prostor heren, kde mohli dříve návštěvníci hrát anonymně, se odrazilo v jejich návštěvnosti a tím i poklesu tržeb provozovatelů.

Další zásadní změnu přinesl zákaz sdílení herního prostoru více provozovateli. Zatímco dříve bylo běžné, že např. v kasinu provozoval jeden provozovatel sázkové hry v kasinu (tj. živé hry a případně karetní turnajové a hotovostní hry) a další provozovatel v tomto prostoru doplnil nabídku technických her prostřednictvím výherních hracích přístrojů,

⁵⁸ ROHSLER, C., RoLaw Business Research Ltd. *The gambling Law Review. Fourth edition*[online][citace 27. 08. 2019]. Great Britain: Law Reserarch, 2019. s. 421, ISBN 978-1-83862028-8 Dostupné z: https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/36a70709-b7f7-45ca-9a0a-cd94f132ecf5/The-Gambling-Law-Review---Edition-4.pdf

⁵⁹ tamtéž

interaktivních videoloterních terminálů a elektromechanických rulet, nová právní úprava tuto praxi nepovoluje a v každém herním prostoru může podnikat pouze jeden provozovatel. Toto opatření dopadlo negativně především na ty provozovatele, kteří se specializují na konkrétní typ her (např. pouze výherní hrací přístroje), případně na konkrétní systémy a sami nejsou schopni naplnit podmínku zákona ohledně minimálního počtu technických zařízení v herním prostoru tak, aby jejich nabídka pokryla svou rozmanitostí poptávku hráčů a provozovatel si tak udržel svou konkurenceschopnost. Právě toto omezení bylo jedním z faktorů, jež způsobily po nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách pokles počtu provozoven a také úplné ukončení činnosti některých provozovatelů.

Současně došlo i k zákazům nabízení bezplatného občerstvení hráčům⁶⁰, které herní společnosti používaly jako marketingový prostředek pro nalákání hráčů a případně prodloužení doby jejich návštěvy a tím i zvýšení pravděpodobnosti jejich účasti na hře.

Dalším účinným prostředkem se stala možnost regulace nabídky reklamy na hazardní hry. Oproti předchozím letům zmizely z ulic měst poutače upozorňující na bary, herny a kasina, které vybízely potencionální hráče k návštěvě těchto zařízení.

Rozhodně neopomenutelným prostředkem regulace hazardních her se stala možnost diferenciací sazeb daně z hazardních her. S postupem času se daňové zatížení provozovatelů hazardních her zvyšuje a pro některé provozovatele se stalo již neudržitelným, o čemž svědčí snižující se počet legálních provozovatelů hazardních her v České republice.

3.4.2 Regulace prováděná na úrovni Ministerstva financí České republiky

Budoucí provozovatel hazardních her, který se rozhodne provozovat hazardní hry, si musí nejprve obstarat příslušné povolení k provozování hazardní hry. Bez tohoto povolení není možné legálně provozovat na území České republiky hazardní hry. Toto povolení po splnění zákonem stanovených podmínek uvedených v § 6, § 91 a § 92 zákona o hazardních hrách je vydáno Ministerstvem financí České republiky jako povolujícím

⁶⁰ § 7 odst. 3 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

orgánem. Jedná se o vydání tzv. základního povolení, které musí být pro každý druh hazardní hry vydáno samostatně. K žádosti provozovatele o vydání základního povolení je třeba doložit i složení požadovaných kaucí na zvláštní účet u Ministerstva financí České republiky, které zde musí být uloženy po celou dobu platnosti povolení, a slouží ke krytí případných nedoplatků na hazardní dani včetně příslušenství, uložených pokut za případné přestupky a nevyplacených výher hráčům. Výše kauce je stanovena dle typu a způsobu jejího provozování od 5 000 000 Kč do 50 000 000 Kč. Již prvotní nastavení těchto podmínek je účinnou formou regulace hazardních her. Podmínky jsou natolik specifické a přísné, že samotné splnění všech požadavků znemožňuje, aby hazardní hry mohl provozovat kdokoliv. Nutno však dodat, že oproti předchozí právní úpravě umožňuje zákon o hazardních hrách podat žádost o vydání základního povolení širšímu okruhu osob, neboť nadále již neplatí podmínky sídla provozovatele na území České republiky a vyloučení zahraniční majetkové účasti, naopak v souladu s právem Evropské unie, jak již bylo uvedeno výše, může získat povolení i právnická osoba se sídlem v jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, samozřejmě za předpokladu splnění dalších stanovených kritérií.

Další možností, jak Ministerstvo financí České republiky může omezovat a regulovat trh s hazardními hrami, je uplatňování pokut za neoprávněné provozování hazardních her na internetu na základě § 114 písm. c) zákona o hazardních hrách, dle něhož je příslušným orgánem k projednávání přestupků v oblasti internetových her, přičemž samotná výše udělovaných pokut působí pro případné provozovatele bez povolení jako odrazující a odstrašující prostředek.

S novelou zákona o hazardních hrách nově vstoupila do hry další možnost regulace, kterou je blokáce nepovolených internetových stránek s nabídkou hazardního hraní cíleného na české hráče. V takovém případě může dojít k zablokování a tím znepřístupnění těchto stránek českým hráčům.⁶¹ Bohužel praxe ukazuje, že je jen otázkou času, kdy nelegální provozovatel, který i přes své odhalení správním orgánem v nelegální činnosti pokračuje

⁶¹ § 82 zákona č.186/2016 Sb, o hazardních hrách

tím, že obratem vytvoří nové internetové stránky s novou nabídkou nelegálně provozovaných hazardních her.

Uvedený výčet opatření není definitivní, ale je zřejmé, že možností k ovlivňování trhu s hazardními hrami je více a lze je aplikovat jak z pohledu provozovatele, tak z pohledu účastníka hazardní hry a v neposlední řadě i z pohledu veřejné moci.

3.4.3 Regulace prováděná na úrovni obcí

Povolovací proces se stal nově s účinností zákona o hazardních hrách dvoustupňovým. To znamená, že nejprve je třeba, aby si žadatel o povolení k provozování hazardních her vyřídil tzv. základní povolení, a následně si může žádat v příslušné obci o vydání tzv. povolení k umístění herního prostoru. Tato situace umožňuje obcím, aby si samy rozhodovaly v rámci svých kompetencí o tom, zda hazardní hry na území obce povolí, či nikoliv.

Obce provozování hazardních her mohou upravovat pomocí obecně závazných vyhlášek, které mohou dle zákona o obcích ve své samostatné působnosti vydávat.⁶²

„Obce tak dnes mohou volit z několika modelových alternativ:

- *úplný zákaz obecně závaznou vyhláškou na celém území města,*
- *stanovení zón zákazu či dovození,*
- *stanovení konkrétních adres dovozených míst,*
- *úplnou deregulaci.*

Všechny z těchto alternativ mají určité výhody a nevýhody, neexistuje jednoznačně dokonalé řešení.“⁶³

Obce mají zákonem uloženou povinnost poskytovat informace nezbytné pro výkon dozoru Ministerstvu financí České republiky⁶⁴.

⁶² § 10 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích

⁶³ RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K. a MALÍŘ, J., *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 167

⁶⁴ § 117 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

Jak loterijní zákon, tak zákon o hazardních hrách obsahují ustanovení, která upravují prostory, ve kterých nelze provozovat hazardní hry (např. ve školách a školských zařízeních, volnočasových zařízeních pro děti a mládež, kostelích, zdravotnických zařízeních atd.).

4 Analytická část

V úvodu analytické části bude věnována pozornost postavení Finanční správy České republiky. Následně bude provedena analýza poskytnutých informací a údajů (např. počet provozovatelů hazardních her, počet technických herních zařízení, počet povolených živých her, počet obecně závazných vyhlášek vydávaných obcemi, počet nelegálně provozovaných technických herních zařízení, objem vsazených a vyplacených částek, výše odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her, výše realizovaných převodů do rozpočtu obcí atd.), u nichž bude poté zjišťován a vyhodnocován jejich dopad do rozpočtu obcí.

4.1 Finanční správa jako správce daně

Finanční správa České republiky, jež je zřízena zákonem o Finanční správě, je tvořena soustavou orgánů finanční správy, které jsou podřízeny Ministerstvu financí České republiky. Finanční správu České republiky tvoří Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství a jednotlivé finanční úřady.

Správce odvodu z loterií a jiných podobných her byly do roku 2016 jednotlivé finanční úřady, přičemž místní příslušnost se u jednotlivých poplatníků daně řídila stejně jako u všech ostatních daní (s výjimkou daně z nemovitostí) vždy sídlem daňového subjektu. Zvláštní kategorií byly vybrané daňové subjekty, které byly místně příslušné Specializovanému finančnímu úřadu. Za vybraný daňový subjekt je považována dle výše uvedeného zákona právnická osoba založená za účelem podnikání, která dosáhla obratu více než 2 mld. Kč. Finanční úřady se při správě odvodů řídí daňovým řádem⁶⁵.

Problém se správou daně z hazardních her vyvstal již v okamžiku, kdy od 1. 1. 2017 vešel v platnost nový zákon o dani z hazardních her. Finanční úřady touto změnou přišly o kompetence v oblasti státního dozoru nad hazardem, který do té doby vykonával Specializovaný finanční úřad. Vzhledem k tomu, že Specializovaný finanční úřad disponoval týmem kvalifikovaných pracovníků, kteří měli letité zkušenosti v oblasti

⁶⁵ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

hazardu, bylo rozhodnuto, že bude využit tento potenciál a Specializovaný finanční úřad bude komplexně i nadále řešit správu daně z hazardních her včetně kontrolní činnosti u těchto provozovatelů hazardních her. Protože k realizaci tohoto kroku bylo třeba provést změnu zákona o finanční správě, což si vyžadovalo nějaký čas, přičemž situaci ohledně místní příslušnosti pro oblast daně z hazardních her bylo třeba vyřešit bez zbytečných průtahů, došlo prostřednictvím delegace místní příslušnosti dle ust. § 18 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád k postupnému přesunu těchto daňových subjektů, tj. provozovatelů hazardních her, na Specializovaný finanční úřad.

Problém místní příslušnosti se plně vyřešil až s účinností novely zákona o finanční správě, s účinností od 1. 4. 2019, kdy byla správa daně z hazardních her plně svěřena do kompetencí jediného finančního úřadu, a to Specializovaného finančního úřadu se sídlem v Praze.

4.2 Změny v počtu legálních provozovatelů hazardních her

Původní, v některých ohledech do značné míry benevolentní, právní úprava zákona o loteriích dávala značný prostor pro působení velkého množství provozovatelů hazardních her. Ministerstvo financí začalo poskytovat informace o počtu provozovatelů na svých internetových stránkách již od roku 2005, ale z počátku tyto informace nebyly zveřejňovány v pravidelných intervalech a nebyly příliš často aktualizovány. Teprve od roku 2013 byly údaje o počtu provozovatelů průběžně aktualizovány, a to nejdříve po čtvrtletích a později i po jednotlivých měsících.

Vývoj počtu legálních provozovatelů je patrný z níže uvedené tabulky č. 6, která v průběhu jednotlivých let uvádí počet provozovatelů s vydaným povolením dle zákona o loteriích a jiných podobných hrách a následně dle zákona o hazardních hrách.

Tabulka č. 6 Vývoj počtu provozovatelů

počet legálních provozovatelů k datu:	povolení vydané dle ZOL	povolení vydané dle ZHH
29. 09. 2011	119	
31. 01. 2012	104	
01. 07. 2013	80	
01. 11. 2013	79	
01. 06. 2014	71	
01. 12. 2014	73	
01. 07. 2015	70	
01. 12. 2015	69	
01. 03. 2016	68	
01. 11. 2016	70	
01. 06. 2017	113	5
01. 12. 2017	111	16
01. 06. 2018	33	45
01. 12. 2018	23	49
01. 06. 2019	12	53

Vysvětlivky: ZOL- zákon o loteriích a jiných podobných hrách, ZHH- zákon o hazardních hrách

Zdroj: Vlastní zpracování dle údajů uveřejňovaných Ministerstvem financí České republiky

4.2.1 Změny ve složení hazardních her a počtech povolených technických herních zařízení v souvislosti s uskutečňovanou regulací a přijatými legislativními změnami

Vzhledem k tomu, že největší podíl na trhu hazardních her zaujímají hry technické a hry živé a ostatní provozované hazardní hry nejsou z hlediska rozsahu tak významné, bude blíže rozebrán především vývoj zejména u technické hry a živé hry.

Historicky nejvíce početnou skupinou hazardních her byly hry provozované pomocí technických herních zařízení, tzv. technická hra, a to bez ohledu na skutečnost, kde byly tyto hry provozovány (kasina, herny, bary a restaurace atd.). Vzhledem k rozšířenému povědomí společnosti o značné míře škodlivosti tohoto typu hazardní hry byla právě technická hra předmětem nejčastějších regulací, které měly směřovat k jejímu útlumu.

Dle informací poskytnutých Ministerstvem financí České republiky⁶⁶ bylo k datu 1. 1. 2019 v České republice evidováno celkem 57 legálních provozovatelů hazardních her. Z tohoto počtu se 41 provozovatelů věnovalo právě provozování technické hry prostřednictvím land-based, tj. provoz uskutečňovaný v kamenných provozovnách, kterými jsou herny a kasina a 7 provozovatelů se zaměřovalo na provoz technické hry prostřednictvím internetu, tj. on line.

Výroční zpráva k hazardnímu hraní v ČR v roce 2018 obsahuje údaje o počtu povolených živých her k 31. 12. 2018. K uvedenému datu bylo povoleno 4 388 živých her, což představovalo nárůst oproti předchozímu období roku 2017 o 1 426 povolených živých her. Meziroční nárůst představuje u živých her 48 %. Tyto údaje vychází z grafu č. 1 zachycující vývoj počtu povolených živých her v rozmezí let 2009 - 2018.

Graf č. 1 Vývoj počtu povolených živých her v rozmezí let 2009 - 2018



Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

Rozšiřujícím druhem provozované hazardní hry se staly kursově sázky. Dnes převážná většina kursových sázek probíhá v současnosti v on-line prostředí. Dle informací ve Výroční zprávě k hazardnímu hraní v ČR v r. 2018 je uvedeno, že nejvíce sázkových

⁶⁶ NÁRODNÍ MONITOROVACÍ STŘEDISKO PRO DROGY A ZÁVISLOSTI. *Výroční zpráva o hazardním hraní v ČR v r. 2018* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.drogy-info.cz/publikace/vyrocní-zpravy/vyrocní-zprava-o-hazardním-hraní-v-ceske-republice-v-roce-2018/>

kanceláři bylo provozováno společnostmi Tipsport.net a Fortuna Game. Rozložení počtu legálních provozovatelů dle jednotlivých typů her popisuje tabulka č. 7, přičemž u jednotlivých typů hazardních her je dále rozlišeno, kolik provozovatelů provozuje uvedený druh hazardní hry prostřednictvím land-based nebo prostřednictvím on-line.

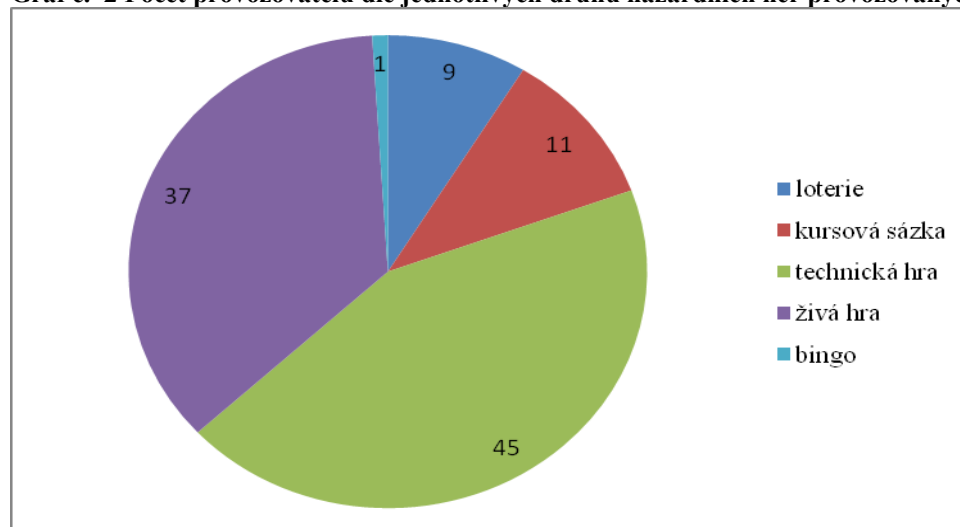
Tabulka č. 7 Počet provozovatelů s povolením dle ZOL a ZHH provozujících jednotlivé druhy hazardní hry v rozlišení dle způsobu provozování k 1. 1. 2019

Typ povolené hry	Počet provozovatelů k 1. 1. 2019
LOTERIE	9
z toho land-base	8
z toho on-line	3
KURSOVÉ SÁZKY	11
z toho land-base	7
z toho on-line	9
TECHNICKÁ HRA	45
z toho land-base	41
z toho on-line	7
ŽIVÁ HRA	37
z toho land-base	35
z toho on-line	4
BINGO	1
z toho land-base	1
z toho on-line	0

Zdroj: Vlastní zpracování dle údajů uveřejňovaných Ministerstvem financí české republiky

Zastoupení jednotlivých typů hazardních her bez rozlišení způsobu provozované hry znázorňuje níže uvedený graf č. 2.

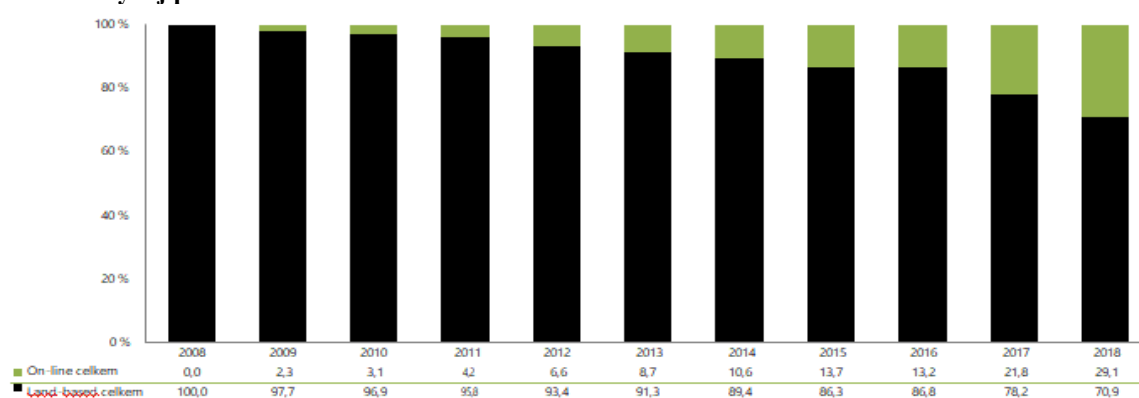
Graf č. 2 Počet provozovatelů dle jednotlivých druhů hazardních her provozovaných k 1. 1. 2019



Zdroj: Vlastní zpracování dle údajů uveřejňovaných Ministerstvem financí České republiky

Při porovnání způsobu provozování hazardních her je dnes patrný nejvyšší nárůst především u hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu (viz graf č. 3). Tento způsob hry umožnil právě zákon o hazardních hrách, a to nejen pro tuzemské provozovatele, ale umožnil provozovat hazardní hry prostřednictvím internetu i zahraničním provozovatelům. Zastoupení zahraničních provozovatelů však není tak významné, jak se původně očekávalo, neboť mnoho z potenciálních zahraničních provozovatelů odradil složitý povolovací proces v České republice a raději od svého záměru provozovat hazardní hry na našem území upustili.

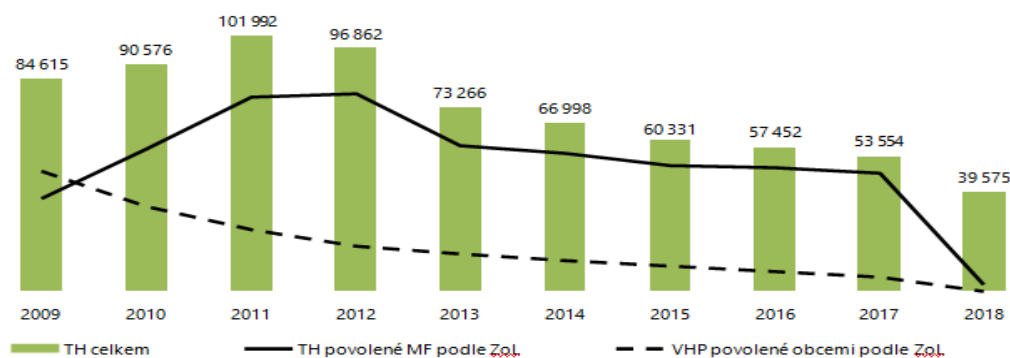
Graf č. 3 Vývoj podílu land-based a on-line hazardních her v období let 2008 - 2018



Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

Vývoj stavu počtu povolených technických herních zařízení nejlépe zobrazuje níže uvedený graf č. 4. Z uvedeného grafu je zřejmé, že svého největšího rozsahu, co do počtu povolených technických herních zařízení, bylo dosahováno v období roku 2011. Od uvedeného období je zřejmá klesající tendence.

Graf č. 4 Počet povolených technických herních zařízení v rozmezí let 2009 - 2018



Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

Počet povolených technických herních zařízení je v jednotlivých krajích odlišný a je ovlivněn především množstvím obecně závazných vyhlášek regulujících počet těchto technických herních zařízení v daných obcích. K datu 31. 12. 2018 bylo nejvíce technických herních zařízení povoleno ve Středočeském kraji a v Praze. Naproti tomu nejméně zařízení je dnes povoleno v kraji Vysočina.

Tabulka č. 8 Počet povolených technických herních zařízení v jednotlivých krajích k 31. 12. 2018

Kraj	Počet TH	Podíl na celku (%)	TH/1000 obyv.	Změna 2017/2018 (%)	Změna 2016/2018 (%)
Praha	4 255	10,8	3,3	-7,6	-18,2
Středočeský	4 611	11,7	3,4	-21,9	-29,8
Jihočeský	2 826	7,1	4,4	-22,4	-18,3
Plzeňský	4 179	10,6	7,2	-7,9	-8,6
Karlovarský	2 500	6,3	8,5	-21,0	-20,9
Ústecký	4 089	10,3	5,0	-18,2	-24,7
Liberecký	1 876	4,7	4,3	-20,4	-41,4
Královéhradecký	1 707	4,3	3,1	-28,6	-36,0
Pardubický	1 496	3,8	2,9	-37,2	-39,5
Vysočina	750	1,9	1,5	-39,2	-43,4
Jihomoravský	4 051	10,2	3,4	-26,6	-31,1
Olomoucký	2 682	6,8	4,2	-34,8	-35,5
Zlínský	1 727	4,4	3,0	-40,1	-44,6
Moravskoslezský	2 826	7,1	2,3	-41,3	-54,7
Celkem ČR	39 575	100,0	3,7	-24,7	-31,1

Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

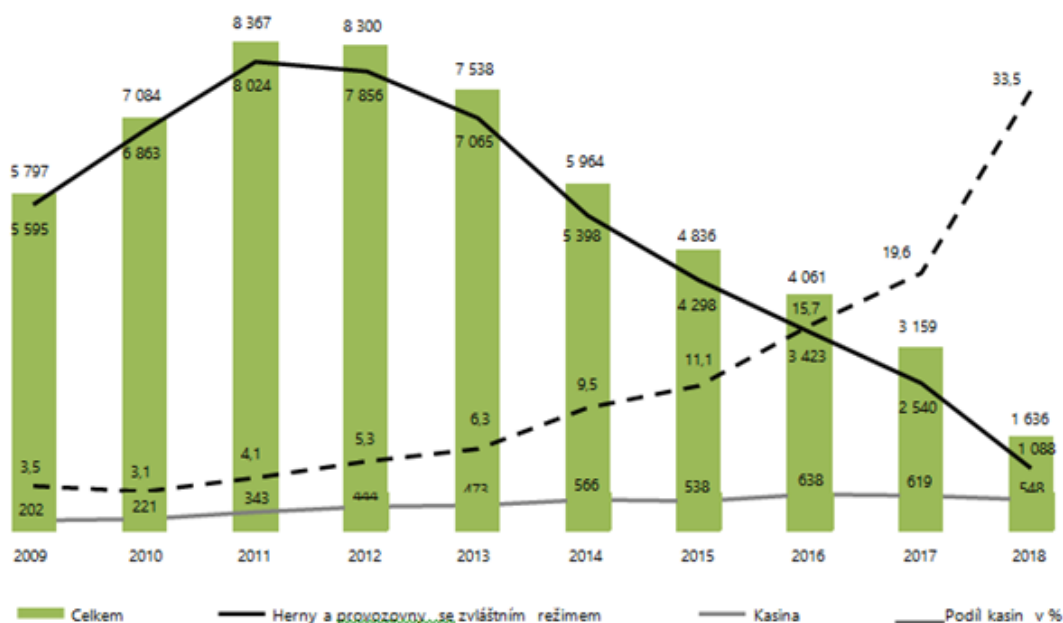
Z výše uvedené tabulky č. 8 je zřejmé, že krajem s největším počtem povolených technických herních zařízení na 1 000 obyvatel je kraj Karlovarský. Tento stav je ovlivněn především značným množstvím kasin v příhraniční oblasti sousedící s Německem.

Jestliže u technické hry dochází vlivem regulačních opatření ke snižování podílu těchto her, tak u živé hry, která může být provozována pouze v kasinech, jsou tyto tendence opačné. Podíl živých her každoročně roste (viz graf č. 1). Tento trend ovlivnila zákonná regulace technických her i regulace na úrovni obcí. Provozovatelé se vlivem regulací rozhodli preferovat provoz kasin oproti hernám. Důvod byl jednoduchý. V herních prostorech označených jako herna je zákonem o hazardních hrách upravena provozní doba odlišně oproti kasinům. V kasinu je možno provozovat hazardní hru po celou dobu provozu kasina, naproti tomu v herně je přesně stanovena doba, po kterou je možno

hazardní hru provozovat. Dále jsou podstatné rozdíly i v počtu technických zařízení provozovaných v těchto herních prostorách a odlišně jsou stanoveny i limity pro sázky do jedné hry a výhry z jedné hry. Tyto skutečnosti mohou zásadně ovlivňovat příjmy provozovatelů hazardních her.

Provozoven s povolenou živou a nebo technickou hrou bylo ke dni 31. 12. 2018 dle informací Ministerstva financí České republiky celkem 1 636, z toho bylo 548 kasin. Přestože je možno sledovat pokles kasin o 80 %, tak jejich podíl na celkovém počtu provozoven výrazně vzrostl na 34 %, což je znázorněno následujícím grafem č. 5. Je to dáno tím, že propad počtu heren byl oproti kasinům ještě daleko výraznější.

Graf č. 5 Vývoj počtu provozoven s technickou hrou, anebo živou hrou v letech 2009 - 2018



Pozn.: Údaje nezahrnují provozovny, které měly pouze povolení na VHP od obce. Takových bylo v r. 2017 celkem 1038, v r. 2018 již takové provozovny neexistovaly. Údaje za r. 2017 také nezahrnují přibližně 1 tis. TH a 50 ŽH povolených podle ZHH. Údaje za r. 2018 již zahrnují všechny provozovny s TH a/nebo ŽH.

Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

Jakým způsobem probíhal vývoj v počtu provozoven s živou a nebo technickou hrou povolenou Ministerstvem financí v jednotlivých krajích zobrazuje následující tabulka č. 9.

Tabulka č. 9 Vývoj počtu provozoven s živými anebo technickými hrami povolených Ministerstvem financí dle jednotlivých krajů v letech 2015 - 2018

Kraj	2015	2016	2017	2018	Změna 2017–2018 (%)	Změna 2015–2018 (%)
Praha	328	242	150	120	-20,0	-63,4
Středočeský	485	436	351	202	-42,5	-58,4
Jihočeský	194	180	154	78	-49,4	-59,8
Plzeňský	283	231	192	128	-33,3	-54,8
Karlovarský	241	207	168	113	-32,7	-53,1
Ústecký	435	384	308	175	-43,2	-59,8
Liberecký	232	213	172	78	-54,7	-66,4
Královéhradecký	260	232	190	112	-41,1	-56,9
Pardubický	213	184	145	75	-48,3	-64,8
Vysočina	153	109	86	38	-55,8	-75,2
Jihomoravský	637	469	356	149	-58,1	-76,6
Olomoucký	337	275	212	113	-46,7	-66,5
Zlínský	369	338	254	78	-69,3	-78,9
Moravskoslezský	669	561	421	177	-58,0	-73,5
Celkem ČR	4 836	4 061	3 159	1 636	-48,2	-66,2

Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

Vývoj počtu kasin v jednotlivých krajích v roce 2018 je zachycen v tabulce č. 10. Největší počet kasin v roce 2018 byl v Praze (92 kasin), následoval ji Ústecký kraj (66 kasin), Středočeský kraj (61 kasin), Plzeňský kraj (46 kasin) a Jihomoravský kraj (44 kasin). Nejméně kasin bylo v roce 2018 povoleno v kraji Vysočina (8 kasin). Kasina s největším počtem povolených technických herních zařízení leží v obcích, která se nachází na hranicích s Rakouskem a Německem. Ve Chvalovicích se nachází tři z pěti největších kasin (*zdroj:* Výroční zpráva o hazardním hraní v ČR v r. 2018).

Tabulka č. 10 Vývoj počtu kasin v letech 2010 - 2018

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Praha	91	148	195	160	144	138	129	99	92
Ústecký	14	22	25	29	57	46	78	82	66
Středočeský	15	21	32	31	35	32	48	62	61
Plzeňský	19	25	28	20	50	53	59	44	46
Jihomoravský	17	28	34	41	61	38	43	56	44
Olomoucký	7	7	9	14	25	24	40	56	38
Moravskoslezský	13	28	42	98	104	98	92	54	38
Liberecký	7	11	14	13	20	20	48	38	35
Jihočeský	11	11	16	15	11	13	22	25	32
Zlínský	2	4	3	6	16	12	12	21	26
Karlovarský	15	21	21	23	21	22	26	34	25
Pardubický	3	3	7	8	12	11	19	23	21
Královéhradecký	5	6	12	12	9	9	17	20	16
Vysočina	2	5	4	3	1	2	5	5	8
Celkem ČR	221	340	442	473	566	538	638	619	548

Zdroj: Vlastní zpracování dle údajů uveřejňovaných Ministerstvem financí České republiky

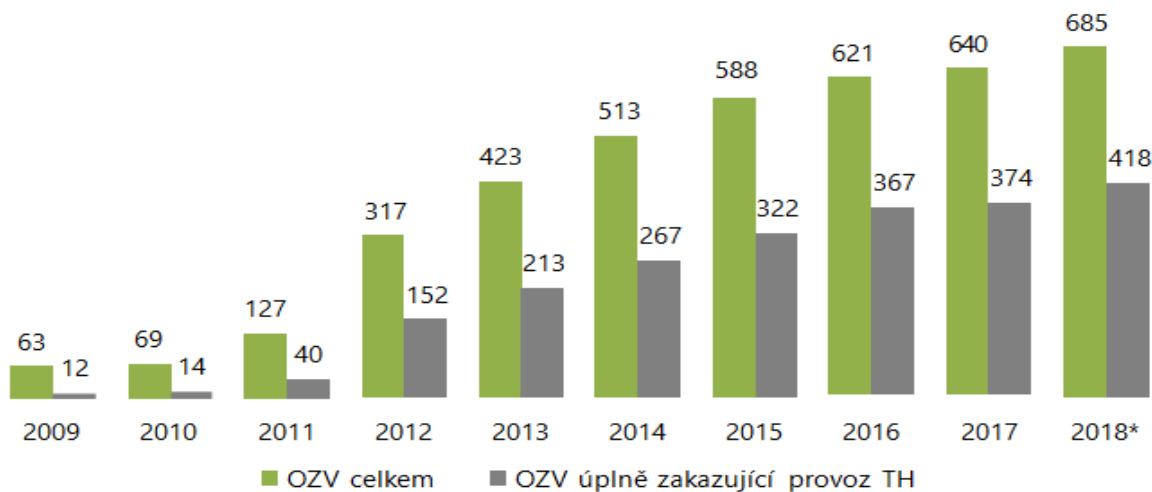
4.2.2 Vývoj regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek

Jak již bylo uvedeno v kapitole 3.4.3 v teoretických východiscích této diplomové práce, mohou obce regulovat dostupnost heren a kasin na svém území. Zákon o hazardních hrách obcím umožňuje provozování hazardních her omezit, a to jak časově, tak místně, prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Kromě možnosti omezení dává možnost i hazardní hru zakázat úplně. Tím, že obecní úřady vydávají provozovatelům hazardních her povolení k umístění herního prostoru, tak by nemělo docházet ke kolizním situacím mezi obecně závaznou vyhláškou a vydaným povolením k umístění herního prostoru.

Obce začaly poměrně hojně využívat svého práva omezovat provozování hazardních her, a proto s postupem času rostl i počet obecně závazných vyhlášek. K požadavku na poskytnutí informací o počtu obecně závazných vyhlášek v členění na omezující a zakazující provozování hazardních her (Žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 13. 9. 2019 - Příloha A) Ministerstvo financí České republiky žadateli sdělilo ve své odpovědi č. j. MF-23605/2019/48-7 ze dne 10. 10. 2019, že tato informace nemůže být žadateli o informaci poskytnuta, neboť neexistuje (Příloha B).

Ve Výroční zprávě o hazardním hraní v ČR v r. 2018 jsou však některé orientační údaje o počtu obecně závazných vyhlášek uvedeny, proto bude použito v rámci této diplomové práce těchto údajů. Vývoj počtu obecně závazných vyhlášek je znázorněn v níže uvedeném grafu č. 6.

Graf č. 6 Vývoj počtu obcí s obecně závaznými vyhláškami regulujícími provozování hazardních her v ČR v letech 2009 - 2018



Pozn.: *Údaje za r. 2018 jsou k 18. 3. 2019. Údaje za předchozí roky jsou vždy k 31. 12. daného roku.

Vzhledem ke komplikované evidenci OZV jde o orientační údaje.

Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní v ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

4.2.3 Rozvoj nelegálního hazardu

S masivním omezováním hazardních her je bezprostředně spojen rozvoj nelegálních heren a klubů, které postupně nahradily zanikající herny. V těchto zařízeních byla a jsou provozována technická herní zařízení, ovšem bez příslušných povolení vyžadovaných zákonem. Jak již bylo uvedeno v teoretické části této diplomové práce, tak státní dozor nad provozováním hazardních her byl od 1. 1. 2017 svěřen do kompetencí celní správy. V rámci kontrolní činnosti se celní správa zaměřuje mimo jiné i na vyhledávání nelegálních heren a technických herních zařízení, která nejsou provozována v souladu se zákonem o hazardních hrách.

Ačkoli je problematika nelegálního provozování aktivně řešena na úrovni legálních provozovatelů, dozorových orgánů, Ministerstva financí České republiky a zákonodárné moci již od roku 2013, dosud se nepodařilo nalézt účinný nástroj boje proti němu.

Za nelegální provoz loterií a hazardních her lze označit více typů jednání, z nichž největší podíl zaujímá a největší problém způsobuje provozování tzv. „kvízomatů“. Jedná se o internetové zařízení typu videoloterního terminálu, kde je ovšem klasická válcová hra nahrazena (nebo doplněna – o tom se stále vedou spory) znalostním či dovednostním

prvkem a provozovatelé těchto zařízení pak argumentují tím, že z důvodu absence prvku náhody se nejedná o hazardní hru, neboť celý průběh hry a případná výhra jsou odvislé pouze od znalostí hráčů.

Rozhodnutí správních orgánů (Specializovaného finančního úřadu jako prvoinstančního orgánu a Odvolacího finančního ředitelství jako odvolacího orgánu) ve věci uložení pokuty dle zákona o loteriích za provozování těchto zařízení jsou kvůli posouzení, zda se vůbec jedná o hazardní hru i po letech stále předmětem soudních řízení a dosud tak nebylo rozhodnuto, zda se v těchto případech jedná o hazardní hry či nikoliv. Díky tomu provozovatelé kvízomatů velice flexibilně reagují na účinnost obecně závazných vyhlášek a nahrazují tak klasické technické hry povolené zákonem kvízomaty, za něž nepřiznávají daň z hazardních her. Otázka posouzení, zda se jedná či nejedná o hazardní hru, tak má zásadní dopad do rozpočtu státu a obcí, neboť v případě kladného posouzení by provoz kvízomatů podléhal dani z hazardních her, což představuje při jejich množství nezanedbatelný příjem. Jedním z faktorů, který toto posouzení ztěžuje, je fakt, že provozovatelé v průběhu času aktualizují software kvízomatů tak, že je do něj např. přidán další prvek a tím musí být celá argumentace správního orgánu ve věci prokázání, že se jedná o hazardní hru, provedena znovu, nelze se odkázat na závěry související s jinou verzí. Vzhledem k dlouhotrvajícím soudním řízením a neschopnosti státních orgánů správně argumentovat se spor ve věci kvízomatů řeší již několik let.

Kontrolní činnost celní správy je zaměřena zejména na zjištění, zdali je hazardní hra provozována v souladu se zákonem o hazardních hrách, a to na základě řádného povolení, případně ohlášení a dále také zda je provozována v souladu s herním plánem.

Z informací poskytnutých celní správou (Příloha D) dle Žádosti o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 13. 9. 2019 (Příloha C) jsou zřejmé informace o počtu provedených kontrol, počtu zajištěných nelegálně provozovaných technických herních zařízení, včetně jejich členění dle typu herního zařízení v jednotlivých letech. Celní správa ČR tyto informace spojené s výkonem a činností celní správy uveřejňuje na svých stránkách v rámci vykazovaných statistik.

Tabulka č. 11 Statistika kontrolní činnosti prováděné celní správou v období let 2017 - 2019

Kraj	Počet kontrol v období			Počet nelegálních heren			Počet kvízomatů		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Praha	357	76	8	38	47	2	20	144	4
Ústecký	132	206	25	12	34	3	7	122	6
Středočeský	148	118	13	15	31	0	5	101	0
Plzeňský	163	185	25	8	24	0	6	126	0
Jihomoravský	75	53	3	20	38	2	1	199	3
Olomoucký	193	129	11	0	15	0	0	90	7
Moravskoslezský	240	96	8	2	33	2	3	117	8
Liberecký	113	75	11	9	20	1	0	62	4
Jihočeský	88	72	4	14	25	2	16	112	0
Zlínský	161	98	2	9	52	2	0	111	3
Karlovarský	172	114	10	1	27	1	0	118	5
Pardubický	60	90	9	2	26	0	0	59	0
Královéhradecký	42	69	16	6	17	0	8	71	0
Vysočina	116	81	6	11	34	4	0	117	7
Celkem ČR	2060	1462	151	147	423	19	66	1549	47

Zdroj: Vlastní zpracování dle informací uveřejněných Celní správou ČR

Porovnáním uvedených údajů je zřejmé, že nejvíce kontrol bylo provedeno v období roku 2018, přičemž nejvíce nelegálních heren bylo zjištěno právě v roce 2018. Nejvíce kvízomatů bylo zjištěno také v tomto období.

Přehled pokut uložených Celní správou ČR za porušení povinností dle ust. § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách (provozování hazardní hry, ke které nebylo uděleno povolení, nebo která nebyla řádně ohlášena dle zákona o hazardních hrách) je uveden v tabulce č. 12.

Tabulka č. 12 Počet pokut a výše pokut uložených celní správou v letech 2017 - 2019

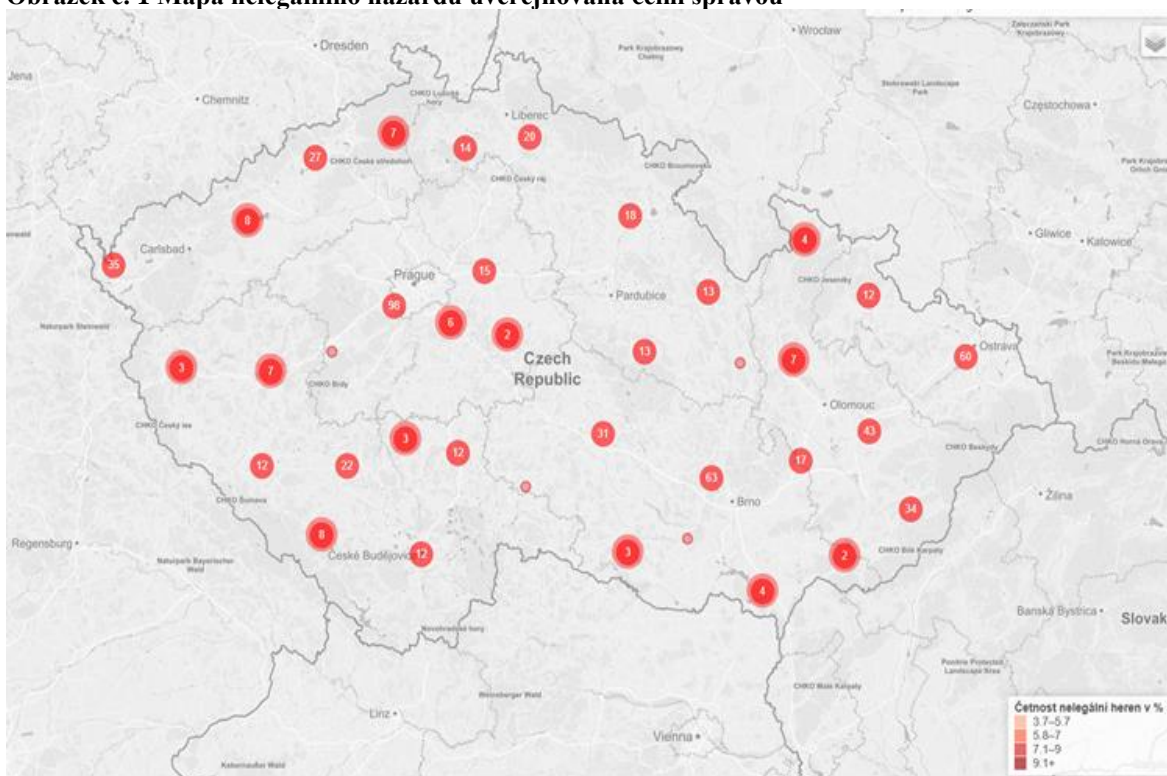
Rok	Počet uložených pokut	Výše uložených pokut v Kč
2017	52	16 356 000
2018	30	10 720 000
2019	3	450 000

Zdroj: Vlastní zpracování dle informací uveřejněných Celní správou ČR v letech 2017 – 2019

Celní správa dále zveřejňuje tzv. mapu nelegálních heren v členění dle jednotlivých lokalit na svých webových stránkách:

<http://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/default.aspx>.

Obrázek č. 1 Mapa nelegálního hazardu uveřejňovaná celní správou



Zdroj: Celní správa ČR

4.3 Ekonomické ukazatele

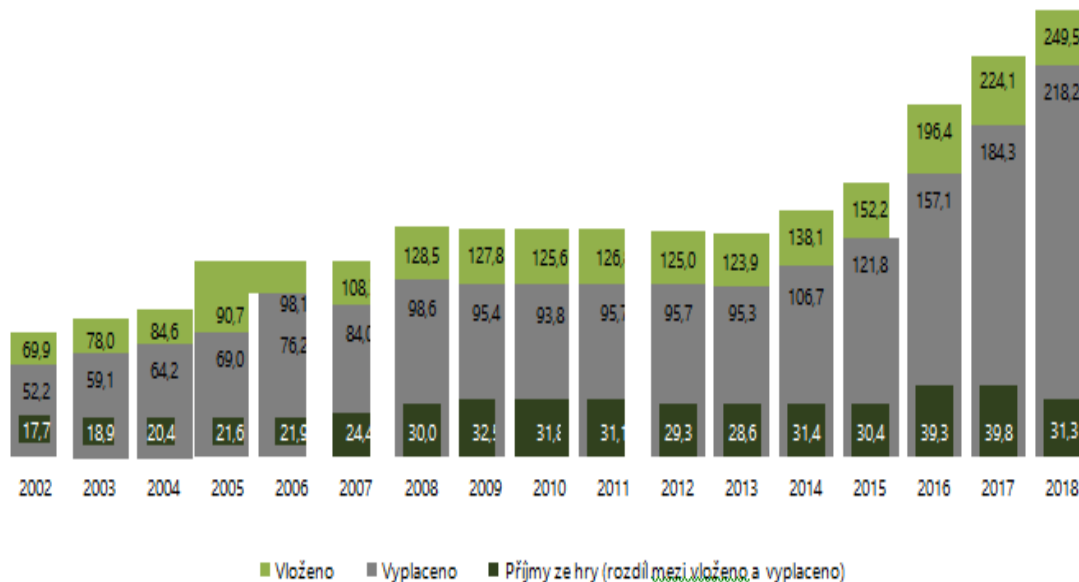
Jestliže chceme sledovat a následně vyhodnocovat, jak dopady ve změnách míry zdanění a v rozsahu uplatňovaných regulačních opatření ovlivnily rozpočty obcí, je třeba se blíže zabývat studiem některých ekonomických ukazatelů, které mohou tyto změny ovlivňovat. Následující kapitola se tedy bude věnovat detailněji některým z nich.

4.3.1 Vývoj objemu vsazených částek a vyplacených výher

Výše odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her je jednak ovlivněna stanovenou sazbou daně, ale i vývojem objemu vsazených částek a vyplacených výher evidovaných provozovateli. Právě tyto částky jsou výchozími údaji pro stanovení výše základu odvodu z loterií a u základu daně z hazardních her. Výroční zpráva o hazardním hraní v ČR v r. 2018 uvádí, že v roce 2018 hráči vložili do hazardních her částku 249,5 mld. Kč a bylo jim vyplaceno na výhrách celkem 218,2 mld. Kč. Výsledkem porovnání těchto částek je, že v roce 2018 bylo hráči prohráno celkem 31,3 mld. Kč. Tato

částka představuje zisk provozovatelů hazardních her. Objem vsazených částek a vyplacených výher nejlépe dokládá graf č. 7.

Graf č. 7 Vývoj vsazených a vyplacených částek v letech 2002 - 2018



Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

4.3.2 Vývoj výběru odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her

Ministerstvo financí České republiky každoročně uveřejňuje na svých webových stránkách Zprávy o činnosti Finanční správy ČR za jednotlivé roky. V nich popisuje vývoj daňových povinností a inkasa u odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her. Tyto podklady byly využity k vytvoření následující tabulky č. 13.

Tabulka č. 13 Vývoj daňových povinností a inkasa v letech 2012 - 2018 (v mil. Kč)

Rok	Druh příjmu	Daňová povinnost	Inkaso	Rozdíl	Výtěžnost (%)
		sl. 1	sl. 2	sl. 2 -sl. 1	sl. 2 / sl. 1
2012	Odvod z loterií § 41b odst. 1	1 259	1 287	28	102,2
	Odvod z loterií § 41b odst. 2, 3 a 4	4 777	4 649	128	97,3
2013	Odvod z loterií § 41b odst. 1	2 076	2 076	0	100,0
	Odvod z loterií § 41b odst. 2, 3 a 4	6 063	5 981	-82	98,6
2014	Odvod z loterií § 41b odst. 1	1 764	1 713	-52	97,1
	Odvod z loterií § 41b odst. 2, 3 a 4	6 062	6 209	147	102,4
2015	Odvod z loterií § 41b odst. 1	1 940	1 938	-3	99,9
	Odvod z loterií § 41b odst. 2, 3 a 4	6 166	6 162	-4	99,9
2016	Odvod z loterií § 41b odst. 1	2 451	2 448	-3	99,9
	Odvod z loterií § 41b odst. 2, 3 a 4	7 793	8 004	211	102,7
2017	Odvod z loterií § 41b odst. 1	795	823	27	103,4
	Odvod z loterií § 41b odst. 2, 3 a 4	2 537	2 380	-157	93,8
	Daň z hazardních her	8 900	8 936	36	100,4
2018	Odvod z loterií § 41b odst. 1	1	1	0	59,0
	Odvod z loterií § 41b odst. 2, 3 a 4	-14	5	18	*
	Daň z hazardních her	9 733	9 776	42	100,0

* Výtěžnost nelze stanovit neboť je hodnota daňové povinnosti záporná

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů uveřejněných Ministerstvem financí České republiky ve Zprávě o činnosti Finanční správy ČR v letech 2012 - 2018

4.3.3 Vývoj realizovaných převodů do rozpočtů obcí

Jak již bylo popsáno v teoretické části diplomové práce v kapitole 3.2.5. věnované rozpočtovému určení daní a dále i v kapitole 3.2.7. zaměřené na veřejné rozpočty, odvody z loterií a jiných podobných her a daň z hazardních her jsou považovány za sdílené daně, z nichž část výtěžku je převáděna do rozpočtů obcí. Tyto částky převodů se tak stávají součástí tzv. daňových příjmů obcí. O tom, že výše realizovaných příjmů do obecních rozpočtů bezprostředně souvisí s výší vybraného odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her není třeba polemizovat. V obecné rovině lze tedy říci, že čím větší výběr daně bude realizován, tím vyšší bude i následně realizovaný převod do rozpočtu obcí.

Konkrétní částky realizovaných převodů do rozpočtu obcí použité v této diplomové práci vychází z informací poskytnutých na základě Žádosti o poskytnutí informací

dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 29. 7. 2019 (Příloha E). Generální finanční ředitelství na základě uvedené žádosti poskytlo prostřednictvím Odpovědi ze dne 12. 9. 2019, evidované pod č. j. 70234/19/7700-00130-202098 podrobné informace o realizovaných převodech části vybraných odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her do rozpočtu obcí (Příloha F). Informace byly žadateli poskytnuty v členění dle jednotlivých krajů, jednotlivých obcí, a to s časovým vymezením za období od roku 2012 do 31. 7. 2019.

Vzhledem ke značnému množství obcí v České republice (6 258 obcí k 1. 1. 2020) není možno sledovat údaje každé konkrétní obce a tyto u ní vyhodnocovat. S přihlédnutím k rozsahu poskytnutých dat byl výběr omezen na sledování vývoje v jednotlivých krajích a jejich krajských měst. Výjimkou tohoto výběru byl Středočeský kraj, kde bylo jako krajské město zvoleno, co do počtu osob, nejlidnatější město tj. Kladno.

Na základě poskytnutých údajů byly vytvořeny následující níže uvedené přehledové tabulky č. 14 – 16, přičemž společná legenda k těmto tabulkám je uvedena pod tabulkou č. 16.

Tabulka č. 14 Přehled realizovaných převodů na jednotlivé kraje v letech 2012 - 2014 (v Kč)

rok	2012			2013			2014		
	kraj / druh příjmu	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264
Královéhradecký	140 168 389	14 101 215	154 269 604	204 995 349	24 622 138	229 617 487	199 612 791	20 307 429	219 920 220
Jihočeský	192 753 429	16 714 018	209 467 446	257 462 763	29 250 841	286 713 603	244 690 172	24 177 984	268 868 156
Jihomoravský	453 984 055	40 971 828	494 955 882	608 206 507	66 013 175	674 219 681	577 076 884	54 587 738	631 664 622
Karlovarský	133 967 303	7 870 375	141 837 679	231 952 962	13 463 322	245 416 284	242 660 484	11 070 784	253 731 268
Liberecký	142 804 682	11 676 980	154 481 662	204 031 264	19 800 791	223 832 055	208 118 264	16 360 083	224 478 347
Moravskoslezský	475 107 924	42 027 546	517 135 470	589 739 251	66 151 105	655 890 356	626 689 839	54 409 889	681 099 728
Olomoucký	229 771 612	16 481 532	246 253 144	318 375 515	28 310 090	346 685 606	310 227 032	23 354 121	333 581 153
Pardubický	124 768 703	13 085 404	137 854 107	178 130 462	23 058 239	201 188 702	185 350 250	19 039 650	204 389 900
hl. m. Praha	541 120 548	121 390 713	662 511 261	689 218 394	174 949 044	864 167 438	769 112 458	144 284 919	913 397 377
Plzeňský	241 235 817	19 849 913	261 085 731	343 542 442	32 454 884	375 997 326	362 978 273	26 864 878	389 843 151
Středočeský	315 905 281	31 143 684	347 048 965	445 163 954	56 562 432	501 726 386	467 909 258	47 141 849	515 051 107
Ústecký	316 601 320	22 295 603	338 896 923	417 668 081	37 153 384	454 821 465	445 426 969	30 597 759	476 024 728
Vysočina	102 015 206	12 930 292	114 945 499	140 431 583	23 121 971	163 553 554	144 561 662	19 056 087	163 617 749
Zlínský	171 116 633	14 709 768	185 826 402	230 617 056	25 756 394	256 373 450	230 433 926	21 227 512	251 661 438
ČR	3 581 320 903	385 248 872	3 966 569 775	4 859 535 584	620 667 809	5 480 203 393	5 014 848 262	512 480 682	5 527 328 944

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím

Z uvedené tabulky je zřejmé, že v roce 2012 dosahovalo největších realizovaných převodů hl. město Praha s částkou 662 511 261 Kč a následoval jej kraj Moravskoslezský s částkou 517 135 470 Kč. V roce 2013 nejvyššího převodu dosahovalo opět hl. město Praha s částkou 864 167 438 Kč a dále kraj Jihomoravský s částkou 674 219 681 Kč. V roce 2014 hl. město Praha dosahovalo částky 913 397 377 Kč a kraj Moravskoslezský částky 681 099 728 Kč.

Tabulka č. 15 Přehled realizovaných převodů na jednotlivé kraje v letech 2015 - 2017 (v Kč)

rok kraj / druh příjmu	2015			2016			2017				
	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	DP 981	DP 982	Součet
Královéhradecký	196 349 785	23 010 690	219 360 475	217 015 899	28 889 301	245 905 200	57 892 783	9 827 018	29 717 669	183 874 833	281 312 303
Jihočeský	245 378 225	27 408 535	272 786 760	299 467 394	34 501 938	333 969 332	93 092 887	11 743 898	35 585 351	268 610 488	409 032 624
Jihomoravský	534 482 824	61 988 971	596 471 795	613 087 986	78 024 281	691 112 267	186 944 427	26 576 063	80 592 184	417 958 934	712 071 608
Karlovarský	251 063 582	12 502 765	263 566 347	291 010 785	15 658 114	306 668 899	84 203 675	5 333 113	16 035 884	246 189 825	351 762 497
Liberecký	207 052 388	18 570 237	225 622 625	241 048 087	23 378 304	264 426 391	73 082 054	7 964 369	24 160 263	228 429 135	333 635 821
Moravskoslezský	575 669 709	61 390 611	637 060 321	584 307 894	76 814 137	661 122 031	157 409 351	26 159 273	78 902 807	382 413 732	644 885 163
Olomoucký	320 018 114	26 448 058	346 466 172	349 537 596	33 248 172	382 785 768	98 452 992	11 312 076	34 151 587	313 810 925	457 727 580
Pardubický	182 517 255	21 591 017	204 108 272	198 202 113	27 078 285	225 280 398	54 107 211	9 220 357	27 965 386	189 872 171	281 165 125
hl. m. Praha	716 951 665	165 587 790	882 539 455	727 160 438	209 593 672	936 754 110	187 396 223	71 487 314	218 391 523	365 740 990	843 016 050
Plzeňský	391 067 331	30 570 070	421 637 401	455 705 676	38 553 707	494 259 383	144 032 708	13 124 562	39 667 524	327 725 828	524 550 622
Středočeský	481 928 132	54 018 853	535 946 985	539 649 775	68 601 888	608 251 663	158 901 917	23 439 252	71 348 147	456 406 279	710 095 595
Ústecký	434 495 490	34 669 240	469 164 730	487 975 730	43 491 164	531 466 894	130 287 307	14 810 929	44 282 560	407 077 170	596 457 966
Vysočina	135 104 493	21 579 592	156 684 085	114 528 826	27 082 345	141 611 171	29 910 000	9 198 795	27 755 168	93 927 904	160 791 867
Zlínský	232 746 893	24 027 506	256 774 399	250 457 895	30 152 440	280 610 335	69 724 571	10 265 132	30 959 966	237 283 464	348 233 133
ČR	4 904 825 886	583 363 935	5 488 189 821	5 369 156 094	735 067 748	6 104 223 842	1 525 438 106	250 462 151	759 516 019	4 119 321 678	6 654 737 954

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím

V roce 2015 obdrželo nejvyšší částku realizovaných převodů opět hl. město Praha 882 539 455 Kč a částku 637 060 321 Kč obdržel kraj Moravskoslezský. V roce 2016 hl. město Praha získalo částku 936 754 110 Kč a následoval ji kraj Jihomoravský s částkou 691 112 267 Kč. Hlavní město Praha i v roce 2017 obdrželo nejvyšší částky realizovaných převodů, a to částku 843 016 050 Kč a druhým v pořadí byl kraj Jihomoravský s částkou 712 071 608 Kč.

Tabulka č. 16 Přehled realizovaných převodů na jednotlivé kraje v letech 2018 - 2019 (k 31. 7. 2019 v Kč)

rok	2 018					2019 (stav k 31. 7. 2019)			
	kraj / druh příjmu	DP 262	DP 264	DP 981	DP 982	Součet	DP 262	DP 981	DP 982
Královéhradecký	2 331 369	28 295	44 156 797	179 360 129	225 876 590	185 007	23 200 263	87 127 389	110 512 659
Jihočeský	1 809 107	33 885	53 018 253	244 012 257	298 873 502	70 076	27 885 869	143 922 000	171 877 945
Jihomoravský	1 450 969	76 711	119 260 617	372 077 488	492 865 785	895 302	62 468 613	212 442 629	275 806 544
Karlovarský	2 265 773	15 279	23 709 267	220 143 608	246 133 927	115 423	12 364 979	132 532 844	145 013 246
Liberecký	293 206	22 982	35 908 781	186 988 787	223 213 756	915 745	18 877 388	100 777 110	120 570 243
Moravskoslezský	4 060 333	74 949	115 805 912	330 903 561	450 844 755	590 472	60 930 929	144 376 902	205 898 303
Olomoucký	200 255	32 552	50 749 355	324 045 499	375 027 661	235 244	26 644 189	137 722 987	164 602 420
Pardubický	1 173 624	26 609	41 679 848	188 879 857	231 759 938	19 804	21 950 526	77 292 721	99 263 051
hl. m. Praha	654 224	207 241	319 751 822	369 707 334	690 320 621	341 585	169 114 982	211 413 396	380 869 963
Plzeňský	1 793 543	37 899	58 948 803	329 858 792	390 639 037	1 602 699	30 994 262	211 669 569	244 266 530
Středočeský	1 988 524	68 031	107 207 146	416 558 490	525 822 191	2 045 510	56 313 000	238 691 955	297 050 465
Ústecký	128 475	42 534	66 320 718	380 731 989	447 223 716	379 930	34 821 618	211 145 560	246 347 108
Vysočina	86 364	26 508	41 416 518	84 676 479	126 205 869	303 063	21 359 695	38 296 327	59 959 085
Zlínský	2 441 545	29 509	45 999 156	200 308 409	248 778 619	668 805	24 121 780	89 881 692	114 672 277
ČR	20 677 311	722 984	1 123 932 993	3 828 252 679	4 973 585 967	8 368 665	591 048 093	2 037 293 081	2 636 709 839

Pozn: DP 264 - k datu 31. 7. 2019 nejsou evidovány převody na obce

Vysvětlivky:

DP 262 – Převod odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení dle § 41 i odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., do rozpočtu obcí

DP 264 – Převod odvodu z loterií a jiných podobných her dle § 41 i odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., do rozpočtu obcí

DP 981 – Převod daně z hazardních her dle § 7 odst. 4 b zákona č. 187/2016 Sb., do rozpočtu obcí

DP 982 – Převod daně z hazardních her dle § 7 odst. 1 b zákona č. 187/2016 Sb., do rozpočtu obcí

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím

Za rok 2018 dosáhlo nejvyšší částky realizovaných převodů, tak jako v předchozích obdobích hl. město Praha, a to částky 690 320 621 Kč a následoval jej kraj Jihomoravský s částkou 492 865 785 Kč. Údaje za období roku 2019 jsou dostupné pouze k datu 31. 7. 2019, a i když jsou zde uvedeny údaje pouze za část roku je ji nyní možno odhadnout, že největší podíl z realizovaných převodů připadne opět hl. městu Praze.

V následujících níže uvedených tabulkách č. 17 - 19 je znázorněn vývoj realizovaných převodů na obce v jednotlivých krajských městech v období let 2012 až 2019 (stav k 31. 7. 2019). Ve Středočeském kraji bylo jako krajské město posuzováno nejlidnatější město v kraji Kladno.

V průběhu let 2012 – 2014 bylo městem s největší částkou realizovaných převodů na obce vždy hl. město Praha. Po hl. městě Praha dosahovaly nejvyšších částek převodů města Brno, Ostrava a Plzeň (viz tabulka č. 17).

Tabulka č. 17 Vývoj realizovaných převodů v krajských městech v letech 2012 - 2014 (v Kč)

rok	2012			2013			2014		
	kraj / druh příjmu	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264
Hradec Králové	35 916 761	3 007 655	38 924 416	59 712 158	4 378 611	64 090 769	48 354 327	3 617 073	51 971 400
České Budějovice	34 597 809	3 004 696	37 602 505	40 244 391	4 421 354	44 665 745	24 246 517	3 647 586	27 894 103
Brno	182 141 774	22 429 508	204 571 282	230 263 013	31 669 890	261 932 903	160 987 498	26 127 221	187 114 719
Karlovy Vary	35 895 933	1 515 312	37 411 245	60 704 342	2 273 325	62 977 667	56 488 378	1 867 086	58 355 464
Liberec	48 488 445	3 302 574	51 791 018	68 302 788	4 846 561	73 149 349	76 781 689	4 016 639	80 798 328
Ostrava	192 893 003	17 738 300	210 631 303	243 609 420	24 951 252	268 560 672	255 870 306	20 496 637	276 366 943
Olomouc	71 965 482	3 216 424	75 181 907	105 964 659	4 712 082	110 676 741	103 373 500	3 898 982	107 272 482
Pardubice	42 234 262	2 867 860	45 102 122	66 167 791	4 250 243	70 418 034	69 314 094	3 514 591	72 828 685
hl. m. Praha	541 120 548	121 390 713	662 511 261	689 218 394	174 949 044	864 167 438	769 112 458	144 284 919	913 397 377
Plzeň	102 899 155	9 907 347	112 806 502	135 780 825	14 054 397	149 835 222	133 186 385	11 654 554	144 840 939
Kladno	43 326 696	2 138 366	45 465 061	56 510 595	3 212 948	59 723 543	68 272 716	2 654 816	70 927 532
Ústí nad Labem	41 816 113	3 032 503	44 848 617	65 683 147	4 454 066	70 137 213	74 189 372	3 675 599	77 864 971
Jihlava	28 782 198	1 522 196	30 305 394	32 213 376	2 331 114	34 544 490	29 547 888	1 927 645	31 475 533
Zlín	44 231 263	2 389 813	46 621 076	60 393 477	3 535 710	63 929 188	60 302 121	2 913 543	63 215 664

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím

V období let 2015 – 2017 má opět dominantní postavení v částce realizovaných převodů na obce hl. město Praha, následují jej opět Brno, Ostrava, Plzeň a zvyšuje se podíl ve městech jako je Liberec, Olomouc, Kladno (viz tabulka č. 18).

Tabulka č. 18 Vývoj realizovaných převodů krajských městech v letech 2015 - 2017 (v Kč)

rok	2015			2016			2017				
	kraj / druh příjmu	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	DP 981	DP 982
Hradec Králové	50 340 477	4 096 588	54 437 065	57 336 712	5 160 201	62 496 913	16 140 691	1 758 421	5 339 111	53 009 694	76 247 917
České Budějovice	1 457 124	4 138 887	5 596 011	263 594	5 220 302	5 483 896	43 703	1 778 906	5 397 834	209 249	7 429 692
Brno	79 820 667	29 612 674	109 433 341	20 738 818	37 199 878	57 938 696	3 182 301	12 676 383	38 383 587	6 846 073	61 088 344
Karlovy Vary	54 251 855	2 111 481	56 363 336	56 192 238	2 632 319	58 824 557	14 781 129	896 968	2 702 040	48 730 619	67 110 756
Liberec	81 569 224	4 568 129	86 137 352	95 742 595	5 785 053	101 527 648	27 420 330	1 973 127	6 017 626	75 426 058	110 837 141
Ostrava	231 617 099	23 104 419	254 721 518	263 726 098	28 876 540	292 602 638	71 612 078	9 828 782	29 721 045	117 563 112	228 725 017
Olomouc	106 788 485	4 437 904	111 226 389	134 129 816	5 600 512	139 730 328	38 842 618	1 908 479	5 786 154	122 186 860	168 724 111
Pardubice	75 932 064	3 994 017	79 926 081	89 244 560	5 022 359	94 266 919	25 482 517	1 712 953	5 218 345	85 525 961	117 939 776
hl. m. Praha	716 951 665	165 587 790	882 539 455	727 160 438	209 593 672	936 754 110	187 396 223	71 487 314	218 391 523	365 740 990	843 016 050
Plzeň	139 892 823	13 293 207	153 186 030	163 037 572	16 786 949	179 824 521	53 800 523	5 723 318	17 419 548	142 459 434	219 402 823
Kladno	69 425 503	3 022 572	72 448 076	86 158 955	3 797 946	89 956 901	24 820 956	1 295 338	3 936 101	64 387 584	94 439 979
Ústí nad Labem	78 352 466	4 163 021	82 515 487	85 584 937	5 222 551	90 807 488	22 873 972	1 779 637	5 381 199	53 703 162	83 737 970
Jihlava	28 558 115	2 189 457	30 747 572	5 684 027	2 767 361	8 451 388	71 595	943 028	2 809 617	23 561	3 847 801
Zlín	67 604 974	3 298 921	70 903 895	73 524 988	4 150 768	77 675 756	21 181 745	1 415 664	4 282 212	62 139 624	89 019 245

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím

Tabulka č. 19 Vývoj realizovaných převodů krajských městech v letech 2018 - 2019 (stav k 31. 7. 2019 v Kč)

rok	2 018					2019 (stav k 31. 7. 2019)			
kraj / druh příjmu	DP 262	DP 264	DP 981	DP 982	Součet	DP 262	DP 981	DP 982	Součet (v Kč)
Hradec Králové	5 342	5 062	7 890 767	50 246 609	58 147 780	9 559	4 168 797	26 174 551	30 352 907
České Budějovice	0	5 121	8 033 515	115 014	8 153 650	0	4 218 474	0	4 218 474
Brno	304 209	36 505	56 346 341	4 068 541	60 755 596	734 588	29 807 663	914 511	31 456 762
Karlovy Vary	6 804	2 560	3 969 134	48 140 283	52 118 781	9 773	2 083 782	29 899 550	31 993 105
Liberec	13 474	5 705	8 904 470	57 722 097	66 645 746	115 451	4 710 626	36 855 649	41 681 726
Ostrava	2 694 494	28 118	43 048 376	97 912 142	143 683 130	52 099	22 714 477	40 520 013	63 286 589
Olomouc	6 449	5 505	8 600 954	133 161 657	141 774 565	0	4 516 041	52 670 404	57 186 445
Pardubice	951 357	4 950	7 760 589	89 064 525	97 781 421	0	4 090 231	38 416 872	42 507 103
hl. m. Praha	654 224	207 241	319 751 822	369 707 334	690 320 621	341 585	169 114 982	211 413 396	380 869 963
Plzeň	1 492 148	16 492	25 418 315	153 081 570	180 008 525	208 267	13 431 085	93 919 312	107 558 664
Kladno	3 862	3 734	5 858 347	68 988 637	74 854 580	1 591 434	3 098 535	38 262 920	42 952 889
Ústí nad Labem	2 157	5 102	7 964 003	45 262 634	52 233 896	0	4 177 587	28 389 888	32 567 475
Jihlava	0	2 710	4 258 758	710 449	4 971 917	0	2 252 987	314 622	2 567 609
Zlín	1 943 245	4 059	6 314 232	55 223 176	63 484 712	11 211	3 328 482	24 952 208	28 291 901

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím

Na tom, že největší příjem z realizovaných převodů do obcí dostávalo hl. město Praha, se nic nezměnilo ani v průběhu let 2018 – 2019, nicméně z tabulky č. 19 je již zřetelný propad v částkách realizovaných převodů na obce ve srovnání s hodnotami roků 2015 až 2017.

4.3.4 Vývoj realizovaných převodů do rozpočtů obcí s nejvyššími příjmy

K obcím, které v přehledech údajů o realizovaných převodech na obce poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím vystupují na čelních místech, patří následující obce: Chvalovice, Teplice, Česká Kubice, Opava, Frýdek-Místek, Prostějov, Dolní Dvořiště a Most. Vzhledem k tomu, že uvedené obce byly historicky obcemi s nejvyšším podílem převáděných převodů na obce realizovaných z výnosů odvodu z loterií a jiných podobných her a později z daně z hazardu, bylo provedeno porovnání právě u těchto vybraných obcí.

Tabulka č. 20 Vývoj realizovaných převodů na obce s nejvyššími příjmy v letech 2012 - 2014 (v Kč)

rok	2012			2013			2014		
kraj / druh příjmu	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	Součet
Chvalovice	54 157 015	12 474	54 169 489	85 283 882	22 608	85 306 490	98 955 134	19 652	98 974 786
Teplice	36 685 010	1 502 779	38 187 789	57 125 343	2 302 907	59 428 250	73 177 668	1 891 833	75 069 501
Česká Kubice	35 028 313	24 556	35 052 869	55 724 973	43 504	55 768 477	74 400 649	36 789	74 437 438
Opava	27 768 624	1 786 195	29 554 819	40 071 472	2 224 579	42 296 051	47 846 620	2 224 579	50 071 199
Frydek-Místek	38 883 495	1 761 886	40 645 380	37 294 316	2 663 920	39 958 237	36 880 776	2 185 172	39 065 948
Prostějov	34 844 715	1 297 392	36 142 107	47 648 027	2 015 236	49 663 263	43 819 261	1 662 241	45 481 502
Dolní Dvořiště	23 382 242	40 763	23 423 005	35 553 051	72 281	35 625 332	38 023 016	59 936	38 082 952
Most	36 044 362	2 089 578	38 133 940	42 076 415	3 141 736	45 218 151	48 429 842	2 587 802	51 017 644

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelství

Ve sledovaném období let 2012 – 2014 zaujímá dominantní postavení v částkách realizovaných převodů na obce, obec Chvalovice. V roce 2014 výše realizovaných převodů činila bezmála 100 mil. Kč (viz tabulka č. 20).

Tabulka č. 21 Vývoj realizovaných převodů na obce s nejvyššími příjmy v letech 2015 - 2017 (v Kč)

rok	2015			2016			2017				
kraj / druh příjmu	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	Součet	DP 262	DP 264	DP 981	DP 982	Součet
Chvalovice	132 695 560	22 559	132 718 119	211 754 143	29 417	211 783 560	70 260 515	10 099	31 127	90 780 531	161 082 272
Teplice	97 503 775	2 149 157	99 652 932	106 801 677	2 695 012	109 496 689	23 342 203	918 349	2 754 897	70 514 870	97 530 319
Česká Kubice	94 092 585	42 757	94 135 342	121 079 435	54 655	121 134 090	40 441 255	18 625	57 040	54 353 152	94 870 072
Opava	48 822 723	2 512 640	51 335 363	53 362 835	3 152 621	56 515 456	14 738 875	1 074 284	3 216 822	47 495 482	66 525 463
Frydek-Místek	30 259 260	2 468 529	32 727 790	12 118 429	3 092 808	15 211 237	2 445 479	1 053 900	3 163 013	4 907 898	11 570 290
Prostějov	48 211 578	1 878 603	50 090 181	53 163 296	2 355 698	55 518 994	16 429 282	802 730	2 422 620	49 908 467	69 563 099
Dolní Dvořiště	45 156 709	67 360	45 224 069	61 548 819	84 923	61 633 742	19 167 366	28 938	87 387	43 951 971	63 235 662
Most	57 008 185	2 921 509	59 929 694	74 635 715	3 667 673	78 303 388	21 815 733	1 250 884	3 774 010	65 966 475	92 807 102

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelství

V průběhu let 2015 -2017 opět nejvíce realizovaných převodů náleželo Chvalovicím, které v roce 2016 překonaly hranici 210 mil. Kč. Nárůst je možno vysledovat i v dalších městech, která se pohyboval na hranici kolem 100 mil. Kč, a to zejména obec Teplice a Česká Kubice.

Tabulka č. 22 Vývoj realizovaných převodů na obce s nejvyššími příjmy v letech 2018 – 2019 (stav k 31. 7. 2019 v Kč)

rok	2 018					2019 (stav k 31. 7. 2019)			
kraj / druh příjmu	DP 262	DP 264	DP 981	DP 982	Součet	DP 262	DP 981	DP 982	Součet (v Kč)
Chvalovice	0	29	45 300	82 715 885	82 761 214	2 825	23 684	65 119 236	65 142 920
Teplice	7 427	2 629	4 099 290	71 160 065	75 269 411	43 404	2 164 127	40 228 088	42 435 619
Česká Kubice	0	54	87 162	52 615 584	52 702 800	0	46 112	45 340 236	45 386 348
Opava	6 298	3 070	4 761 652	47 689 532	52 460 552	0	2 483 634	21 520 872	24 004 506
Frýdek-Místek	0	3 016	4 523 472	1 001 963	5 528 451	0	2 440 286	0	2 440 286
Prostějov	12 573	2 308	3 595 308	51 310 407	54 920 596	6 597	1 894 579	24 181 636	26 076 215
Dolní Dvořiště	0	83	129 292	41 555 304	41 684 679	0	68 261	29 808 175	29 876 436
Most	42 447	3 577	5 558 823	59 893 507	65 498 354	75 379	2 939 691	33 621 818	36 561 509

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelství

V roce 2018 a následně i v části roku 2019 je již patrný výrazný pokles částek realizovaných převodů na vybrané obce. Nejvyššího propadu dosahují v porovnání roků 2016 až 2018 právě Chvalovice.

5 Výsledky a diskuse

5.1 Vyhodnocení vývoje počtu provozovatelů hazardních her

V kapitole č. 4.2 již byl popisován vývoj v počtu legálních provozovatelů v průběhu jednotlivých let jako jeden z důvodů ovlivňující výši vybraných odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her, z nichž byly následně realizovány převody do rozpočtů jednotlivých obcí. Je nezpochybnitelným faktem, že pro některé provozovatele se uplatňované legislativní změny staly již neudržitelnými, o čemž svědčí vývoj počtu legálních provozovatelů hazardních her.

Z uveřejněných údajů je patrné, že počet provozovatelů do roku 2011 rostl a po jednotlivých novelizacích zákona o loteriích došlo k postupným redukcím v počtu legálních provozovatelů. Vlivem legislativních opatření v průběhu let 2012 a 2013 poměrně často docházelo k situacím, kdy se jednotliví provozovatelé, tj. právnické osoby vzájemně slučovaly prostřednictvím fúzí. Důvody těchto změn byly vyvolány především tím, že značné množství malých provozovatelů si nebylo schopno udržet svoje stávající postavení na trhu hazardních her a byli tedy pohlcováni některým z velkých provozovatelů, kteří si tímto způsobem rozšiřovali svoje stávající trhy.

Neopomenutelným důvodem však byla i skutečnost, že změnou zákona o loteriích byly nově stanoveny výše povinně složených peněžních částek k jednotlivým provozovaným loteriím (tzv. jistoty u daně z hazardních her - kauce), které musely být složeny na bankovních účtech, a provozovatelé s nimi nemohli po dobu provozování hazardních her samovolně disponovat. Částky jednotlivých jistot byly poměrně vysoké, a proto se mnohdy provozovatelům vyplatilo menší společnosti sloučit do jedné. Stejný trend bylo možno znovu vysledovat i v průběhu let 2016 a 2017, kdy tento stav bezprostředně souvisel s přijetím zákona o hazardních hrách, kdy došlo i ke zvýšení kaucí.

Nyní opět dochází k postupnému snižování počtu legálních provozovatelů. Svoji činnost museli k datu 31. 12. 2016 ze zákona ukončit ti provozovatelé, kteří se v rámci své činnosti zaměřili pouze na provoz výherních hracích přístrojů, jenž už nebyly nově podle zákona o hazardních hrách povolovány, pokud nebyly transformovány na zařízení splňující

technické požadavky podle Vyhlášky č. 208/2017 Sb. Touto vyhláškou se stanoví rozsah technických parametrů pro zařízení, jejichž prostřednictvím jsou provozovány hazardní hry, požadavků na ochranu a uchovávání herních a finančních dat a jejich technické parametry.

Dalším z důvodů, proč někteří z provozovatelů ukončují provozování hazardních her, je fakt, že již nejsou schopni unést finanční zátěž, která je na ně v souvislosti s nově stanovenými podmínkami provozování hazardních her kladena. V souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách museli všichni provozovatelé, kteří chtěli v provozování hazardních her pokračovat i po roce 2016, investovat nemalé finanční prostředky, jednak do úpravy provozoven a pořízení kamerového systému a dalších fyzických i virtuálních prostor pro zpracování záznamů z monitorovacího zařízení, a také do úpravy výherních hracích přístrojů tak, aby se nadále herní a finanční data z jejich provozu ukládala na server a splnila tak náležitosti výše uvedené vyhlášky. S tím samozřejmě souvisí i následné náklady na zajištění certifikace a vydání registračních známek. Další náklady souvisejí se získáním základního povolení dle zákona o hazardních hrách.

U řady provozovatelů docházelo v období prvního pololetí roku 2017 k výrazným výpadkům v příjmech, které byly způsobeny pomalým tempem při vydávání nových povolení Ministerstvem financí jako povolujícím orgánem. Na tento stav provozovatelé opakovaně poukazovali i prostřednictvím médií. Současně docházelo postupně k ukončení platnosti povolení vydaných dle zákona o loteriích a někteří provozovatelé se v tomto období dostávali z hlediska likvidity do patové situace – aby mohli podat žádost o vydání základního povolení dle zákona o hazardních hrách, museli již mít složenou kauci za každý druh hazardní hry, kterou chtěli provozovat, a dále museli složit kauce za provozovny, aby jim bylo vydáno povolení k umístění herního prostoru. Ovšem do doby účinnosti těchto povolení jim hazardní hry negenerovaly žádný zisk. Zároveň však měli blokovány finanční prostředky ve složených jistotách dle zákona o loteriích, které jim mohly být uvolněny až po celkovém ukončení takto povolených loteriích a jejich vyúčtování. Avšak tím, jak byly tyto hry ukončovány postupně (dle platnosti konkrétních povolení), neustále klesal počet zařízení schopných přinášet zisk.

Příkladem je jedna z největších loterijních společností SLOT Group a.s. Tato společnost se přes své poměrně silné postavení na trhu dostala do finančních problémů, kvůli nimž byla nakonec nucena prodat část svých lukrativních provozoven a nyní se nachází v úpadku. Tímto způsobem přišel nejen státní rozpočet, ale i obecní rozpočty o jednoho z velkých poplatníků daně z hazardních her. Jen pro ilustraci, uvedený daňový subjekt zaplatil na odvodu z loterií a jiných podobných her a dani z hazardních her v období let 2016 až 2018 částku přibližně 1 771 474 tis. Kč. Tato informace vychází z veřejně dostupných informací uložených ve Veřejném rejstříku o tomto poplatníkovi.

S jistotou lze tedy říci, že jestliže se sníží počet legálních provozovatelů, kteří v rámci svojí činnosti generují nebo mohou generovat zisk, který je následně podroben zdanění, je pravděpodobné, že uvedený stav může ovlivňovat výši částek odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her.

5.2 Vyhodnocení vývoje počtu provozovaných technických herních zařízení

Počet povolených technických herních zařízení provozovaných legálními provozovateli se dle údajů shromažďovaných Ministerstvem financí České republiky postupně snižuje. Největší množství provozovaných herních zařízení bylo historicky v roce 2011, kdy bylo povoleno celkem 101 992 ks technických herních zařízení. V roce 2018 již těchto zařízení bylo povoleno pouze 39 575 ks. Výsledkem je snížení počtu povolených technických herních zařízení v období let 2011-2018 o celkem 62 417 ks.

V roce 2016 a v dalších obdobích byl počet povolených technických herních zařízení ovlivněn přechodnými ustanoveními i zákonem o hazardních hrách, kdy bylo umožněno provozovatelům provozování hazardních her, které byly povoleny ještě podle zákona o loteriích. Provozování podle zákona o loteriích umožnilo provozování hazardní hry pouze po dobu platnosti povolení, nejdéle však po dobu 6 let ode dne nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách. Technické hry byly ale povolovány nejvýše na dobu 3 let. Díky tomuto téměř všechna povolení, která byla vydána k technickým hrám podle zákona o loteriích ukončila provoz nejpozději do konce roku 2019. Této možnosti využilo na

konci roku 2016 větší množství provozovatelů, kteří se snažili využít výhody, kterou poskytovala ještě původní právní úprava zákona o loteriích v podobě mírnějších požadavků na provoz a požádala Ministerstvo financí České republiky o vydání povolení ještě dle tohoto zákona.

Na snížení počtu povolených technických herních zařízení se výrazně promítly uplatňované regulace prostřednictvím vydávaných obecně závazných vyhlášek. Vývoj stavu počtu omezujících vyhlášek bude podrobněji rozebrán v následující kapitole. Snížení počtu povolovaných herních zařízení ovlivnila i skutečnost, kterou je postupně rozšiřující se trh hazardních her provozovaných v on-line prostředí. V rámci tohoto způsobu provozování hazardních her nejsou povolovány jednotlivé herní pozice, tak jak je tomu u land-based (počty herních pozic nejsou rozlišovány) a tyto pak nejsou následně podrobeny zdanění prostřednictvím pevné sazby u odvodu z loterií a jiných podobných her; v případě daně z hazardních her minimální dílčí daní z technických her.

Je zřejmé, že úbytek počtu technickým herních zařízení se odráží ve výši deklarovaných odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her, z nichž jsou následně realizovány konkrétní převody na obce.

5.3 Vyhodnocení regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek

V České republice je 6 253 obcí. Jak již zaznělo, evidence počtu jednotlivých obecně závazných vyhlášek je pouze orientační a Výroční zpráva o hazardním hraní v ČR v r. 2018 uvádí, že k datu 18. 3. 2019 mělo obecně závaznou vyhlášku regulující hazardní hry na svém území 685 obcí. Pokud bychom uvedené číslo vztáhly k celkovému počtu obcí v České republice, tak v procentuálním vyjádření toto číslo představuje přibližně 11 % celkového počtu obcí České republiky, což není tak mnoho. Tento údaj je ale pouze relativní, protože loterie a jiné podobné hry a hazardní hry nebyly rozhodně provozovány ve všech obcích na území České republiky a byly převážně soustředěny do krajských měst a větších sídel.

Z uváděných 685 obcí bylo 418 obcí, které zakázaly provoz technických her úplně (plošný

zákaz). Uvedené číslo je o 44 více než na konci roku 2017 a přibližně dvakrát více než na konci roku 2013. Variantu plošného zákazu provozování technických her přijalo více než 60 % obcí. Příkladem obcí, které se rozhodly uplatňovat v rámci regulativních opatření v rámci hazardních her plošný zákaz provozování technických her, jsou Brno, České Budějovice a Jihlava. Později se přidala i další města jako Frýdek-Místek, Kolín a Havířov.

Výsledkem zmiňovaných omezujících opatření je, že se pro jednotlivé hráče postupně snižuje dostupnost provozoven s technickou hrou tak, jak již bylo popsáno v kapitole, která se věnovala sledování vývoje počtu povolených herních pozic.

Je možno tedy potvrdit hypotézu, že se snižujícím se počtem povolených herních zařízení a zvyšujícím se počtem obecně závazných vyhlášek klesá výnos z odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her, z nichž jsou dále vypočítávány částky převodů na jednotlivé obce.

5.4 Vyhodnocení dopadů nelegálního hazardu

Základním problémem nelegálního provozování hazardních her, když odhlédneme od problémů v rovině sociální, jakými jsou např. zvyšující se počet osob závislých na hraní hazardních her, rozvoj kriminality páchané v souvislosti s hraním hazardních her, zvýšení zadluženosti rodin, v nichž se vyskytuje patologický hráč apod., je především skutečnost, že z nelegálně provozovaných technických zařízení nejsou odváděny příslušné odvody a daně, na jejichž základě by do rozpočtu obcí mohly plynout příjmy. Je možno vysledovat souvislost mezi rozsahem uplatňované regulace hazardu v dané obci, počtem nelegálních provozoven a nelegálně provozovaných technických herních zařízení v této obci. Masivní vznik nelegálních provozoven bylo možno sledovat především ve městech a obcích s úplným zákazem provozování hazardních her. V obcích, kde byla přijata kompromisní řešení, a v určených lokalitách byl hazard povolen, nebyl přesun hazardu do šedé zóny ekonomiky tak znatelný. Uvedené koresponduje s porovnáním údajů Celní správy ČR - počtu provedených kontrol, počtu zjištěných nelegálních heren a nepovolených technických herních zařízení. Největší počet zjištěných nelegálních heren uváděných v mapě nelegálního hazardu ve většině případů odpovídá lokalitám, kde byla aplikována

nulová tolerance hazardu a plošné zákazy provozování hazardních her.

Vyčíslení neodvedené daně z hazardních her a finančních dopadů do rozpočtu obcí je značně problematické a tato daň se dá jen velice těžko stanovit. Zákon o hazardních hrách nově zavedl možnost doměřit daň z hazardních her i u nelegálního provozovatele hazardní hry, ale problémem je především důkazní nouze, se kterou se v rámci doměřovacích řízení potýká správce daně. Údaje o vsazených částkách a vyplacených výhrách, z nichž je následně daň z hazardních her počítána, nemá správce daně vůbec k dispozici, případně je jejich obstarání velice problematické. Tento únik na dani z hazardních her, je možné vyjádřit pouze přirovnáním k hodnotě minimální dílčí daně z technických her, která by činila v případě povoleného technického herního zařízení alespoň 9 200 Kč za příslušné čtvrtletí. Bohužel vzhledem k vymezení minimální dílčí daně z technických her, kdy zákon o dani z hazardních her ji definuje pouze ve vztahu k povolenému technickému hernímu zařízení, nemůže být ustanovení zákona o dani z hazardních her týkající se minimální dílčí daně u nelegálně provozovaného zařízení při doměření využito.

5.5 Vyhodnocení jednotlivých ekonomických ukazatelů

V rámci této kapitoly budou vyhodnocena postupně zjištění vyplývající ze sledovaných ekonomických ukazatelů za období let 2012 až 2019. Údaje roku 2019, však zahrnují vykázaná data pouze k 31. 7. 2019. Kompletní data za rok 2019 nebylo možno uvést, protože nebyla k dispozici. Poskytnutá část dat roku 2019 však byla do sledovaných údajů zahrnuta, aby bylo možno alespoň nastínit jejich předpokládaný vývoj.

5.5.1 Vyhodnocení vývoje vsazených a vyplacených částek

V rámci sledování vývoje vsazených (vložených) a vyplacených částek (výher) je možno pozorovat, že dochází v letech 2017 a 2018 k výrazným rozdílům v hodnotách vsazeno a vyplaceno oproti obdobím předcházejícím roku 2016. Z údajů v grafu č. 7 je zřejmý nárůst hodnot vsazených a vyplacených částek v letech 2016 a ještě výrazněji se tento růst projevil v letech 2017 a 2018, ale vlastní hodnoty rozdílu těchto částek se až tak výrazně nezvyšují. V roce 2015 byla hodnota vsazeno 152,2 mld. Kč, hodnota vyplaceno

121,8 mld. Kč, rozdíl těchto hodnot činil 30,4 mld. Kč. V roce 2018 byla hodnota vsazeno na úrovni 249,5 mld. Kč, hodnota vyplaceno byla 218,2 mld. Kč, rozdíl těchto hodnot činil 31,3 mld. Kč. Hodnota vsazeno se tedy v porovnání 2015 s rokem 2018 zvýšila o 97,3 mld. Kč. Hodnota vyplaceno vzrostla o 96,4 mld. Kč. Přes prudké zvýšení hodnot vsazeno a vyplaceno však hodnota rozdílu uvedených částek je v porovnávaných obdobích přibližně stejná. Otázkou je, proč došlo k tak prudkému nárůstu v hodnotách vsazených a vyplacených částek. Skutečně začali lidé více sázet při ubývajícím množství provozovatelů hazardních her, zákazu provozování výherních hracích zařízení a jiných technických herních zařízení jinde než v hernách a kasinech a zvyšujícím se počtu sebeomezujících opatření? Co tento nárůst způsobilo?

Na zvýšení uvedených hodnot má jistě vliv vyšší podíl on-line her, které zaznamenaly prudký nárůst mezi provozovanými druhy her a tyto hry usnadnily přístup hráčů k hazardním hrám. Uvedený důvod se odráží i v mírně se zvyšujícím rozdílu hodnot vsazeno a vyplaceno. Nicméně na první pohled by se z tohoto grafu č. 7 dalo usuzovat, že v průběhu let 2017 a 2018 došlo k výraznému nárůstu v hodnotách vsazených a vyplacených částek oproti předchozím obdobím; uvedené vysvětlení by však nebylo přesné. Pro správnou interpretaci popsaného stavu je třeba nejdříve vysvětlit způsob vykazování hodnot vsazených a vyplacených částek, z nichž odvody z loterií nebo daň z hazardních her byly vypočítávány.

Zákon o loteriích stanovil jako dílčí základ odvodu z jednotlivých provozovaných loterií částku, o kterou úhrn vsazených částek převyšoval úhrn vyplacených výher. Zákon o hazardních hrách stanovuje jako dílčí základ daně z jednotlivých provozovaných hazardních her částku, o kterou úhrn přijatých vkladů převyšuje úhrn vrácených vkladů a úhrn vyplacených výher. Ačkoli se může zdát, že navzdory jiné použité terminologii se jedná stále o tytéž částky, jež vstupují do výpočtu základu odvodu i daně, není tomu úplně tak, neboť v souvislosti se zákonem o hazardních hrách došlo k upřesnění výkladu pojmů přijatý vklad a vyplacená výhra.

Tato změna se v praxi dotýká pouze technických her provozovaných prostřednictvím land-based, u nichž dochází v průběhu hry k zaznamenávání dvojích dat – tzv. finančních

a herních. Zatímco finanční data představují pouze finanční prostředky (nebo tiket s nominální hodnotou) přímo vložené do technických zařízení, načtené do jejich kreditu a přímo vyplacené z těchto zařízení, herní data zaznamenávají veškeré jednotlivé provedené sázky bez ohledu na to, zda byly uhrazeny z kreditu vloženého hráčem, nebo z připsané výhry a jednotlivé realizované výhry bez ohledu na to, zda byly fyzicky vyplaceny nebo byly použity do další hry.

Dle komentáře k zákonu o dani z hazardních her je pro definici přijatého vkladu a vyplacené výhry rozhodující, v čí dispozici se prostředky nachází, tzn., že vklad se stává přijatým vkladem nikoli vložením bankovky do technického zařízení, ale až samotnou účastí na hře, protože teprve ve chvíli započetí hry se cena sázky (která je ze zákona nevratná) dostává do dispozice provozovatele. Obdobně je tomu v případě výhry, která je za vyplacenou považována ve chvíli, kdy se dostane do dispozice hráče, tzn. připsáním výše realizované výhry do kreditu hráče, neboť právě od tohoto okamžiku s ní může hráč o své vůli nakládat a je zcela na něm, zda si ji nechá fyzicky vyplatit v penězích, nebo za ni nakoupí další sázky.

Zatímco v případě odvodu z loterií byla do výpočtu používána výhradně finanční data, a to i s ohledem na skutečnost, že jednotlivá technická zařízení dříve ani neumožňovala zaznamenávat data herní, protože nebyla vybavena jejich počítačy, zákon o hazardních hrách vyžaduje kromě vykazování finančních dat také vykazování herních dat a všichni provozovatelé byli nuceni sledování těchto dat zajistit. Ne všichni provozovatelé však byli schopni naplnit požadavky zákona o hazardních hrách od počátku jeho účinnosti a teprve v průběhu času začali tato data vykazovat.

Jak je z výše uvedeného popisu zřejmé, finanční data jsou výrazně nižší, než data herní, protože zaznamenávají pouze prvotní vklad a konečný výběr, nikoli veškeré transakce provedené v průběhu účasti hráče na hře, a změna metody vykazování tedy významně ovlivnila sledované hodnoty celkového úhrnu vkladů do hazardních her a vyplacených výher, které tak oproti předchozím rokům významně stoupají, jak je patrné i z grafu č. 7. Neznamená to ovšem, že by hráči sázeli větší objem peněz, nárůst absolutních hodnot je způsoben právě změnou metody výkaznictví. Přestože hodnoty úhrnu přijatých vkladů

a vyplacených výher rostou, základ daně zůstává téměř nezměněn. Je to dáno tím, že při výpočtu dílčího základu daně je lhostejné, zda jsou použita data herní nebo finanční, jejich rozdíl, resp. rozdíl přijatých vkladů a vyplacených výher z herních dat a rozdíl přijatých vkladů a vyplacených výher z finančních dat, výsledek výpočtu je stejný.

Technická hra provozovaná v herním prostoru je těmito dvojitými daty do jisté míry specifická – nikoli jejich samotným zaznamenáváním, ale nejednotností názorů provozovatelů i odborné veřejnosti ve vztahu k jejich aplikaci při výpočtu dílčího základu daně. Na stejném principu, tedy vedení dvojího typu dat, fungují i hráčská konta při provozování všech hazardních her prostřednictvím internetu a dále při provozování kursových sázek, ovšem v tomto případě jsou provozovateli automaticky vykazována herní data, neboť finanční data zde představují vklady a výběry na a z hráčských kont, která nelze v žádném případě považovat za přijaté vklady a vyplacené výhry. V případě loterií, kursových sázek a totalizátorových her bez založení hráčského konta, binga, tombol a turnajů malého rozsahu jsou finanční data rovna datům herním, neboť každá sázka (jako cena losu/sázkového tiketu/startovního v turnaji) je zaznamenána provozovatelem při její realizaci, tedy nákupu losu, kdy se již stává nevratnou. V případě vyplacení výher vstupí do výpočtu dílčího základu daně taková částka, kterou si hráč vyzvedne ve stanovené lhůtě na místě určeném provozovatelem.

Jediným druhem hazardní hry, u níž při současném stupni technologického vývoje není v silách provozovatelů zajistit evidování herních dat, je živá hra (karetní hry jako je poker black Jack nebo ruleta apod.) provozovaná v herním prostoru – kasinu. Protože stoly k provozování živých her nejsou vybaveny po technické stránce tak, aby dokázaly zaznamenat u každého jednotlivého hráče jeho jednotlivé realizované sázky a výhry na hracím stole pro živou hru, jsou podkladem pro výpočet části dílčího základu daně z živých her v herním prostoru finanční data, tj. hodnota nakoupených hodnotových žetonů jako úhrn přijatých vkladů a hodnota vrácených hodnotových žetonů jako úhrn vyplacených výher. V případě živých her provozovaných prostřednictvím internetu je uplatněn výše popsáný princip hráčských kont a podkladem pro výpočet části dílčího základu daně z živých her on-line jsou tedy v tomto případě opět již data herní.

Výsledkem analýzy těchto ukazatelů je zřejmý růst hodnot vsazených a vyplacených částek, který byl převážně způsoben změnou metody vykazování vsazených a vyplacených částek. Tento růst však výrazně neovlivnil výsledný rozdíl, z něhož je počítána daň z hazardních her. Realizované převody do obcí nejsou tímto nárůstem hodnoty vsazených částek a vyplacených výher ovlivněny.

5.5.2 Vyhodnocení vykazovaných daňových povinností a inkasa odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her

Ve statistikách uváděných ve zprávách o činnosti Finanční správy České republiky v jednotlivých letech byl odvod z loterií a jiných podobných her vždy vykazován v členění na hry „technické“ a „netechnické“, zatímco daň z hazardních her, byť je také tvořena součtem daně z hazardních her z technické a netechnické hry, tak údaj o výši daně z hazardních her a jejím inkasu je uváděn kumulovaně bez rozlišení.

Nejnižší daňová povinnost celkem byla vykázána v roce 2012, kdy činila 6 036 mil. Kč. Nejvyšší daňová povinnost byla vykázána za zdaňovací období roku 2017, kdy celková daňová povinnost (odvod z loterií a jiných podobných her a daň z hazardních her) činila 12 139 mil Kč. Výše deklarované daňové povinnosti roku 2012 je však ovlivněna tím, že údaje tohoto období zahrnují pouze vykázaný odvod z loterií a jiných podobných her za období 1. až 3. čtvrtletí roku 2012. Odvod z loterií a jiných podobných her za 4. čtvrtletí roku 2012, byl vyúčtován až v rámci podaného daňového přiznání v únoru následujícího roku. Naproti tomu vykázaná daň za rok 2017 zahrnuje nejen daň z hazardních her za zdaňovací období 1. až 3. čtvrtletí 2017, ale i část odvodu z loterií a jiných podobných her odpovídající 4. čtvrtletí 2016, která bylo vyúčtována až v podaném daňovém přiznání za rok 2016 ke konci února roku 2017.

Z vývoje daňové povinnosti v letech 2012 až 2015 je až na drobné snížení daně v roce 2014 patrný pozvolný růst daňové povinnosti a inkasa. V roce 2016 se daň výrazně zvýšila. Důvodem byla legislativní změna ve zdanění, které přinesla zvýšení sazby daně a zvýšení pevné části odvodu u technických her. Následný růst daňové povinnosti v roce 2017 byl znovu ovlivněn zvýšením sazby daně u technické hry na 35 % z původních 28 %

a současně pevný odvod byl nahrazen minimální dílčí daní z technických her. Významný pokles výběru u daně z hazardních her byl zaznamenán v roce 2018. Důvodem tohoto poklesu byl pokles inkasa daně z technických her, který byl způsobem zavedením přísnějších regulačních opatření. Tato opatření měla za následek zmenšení trhu s technickými hrami.

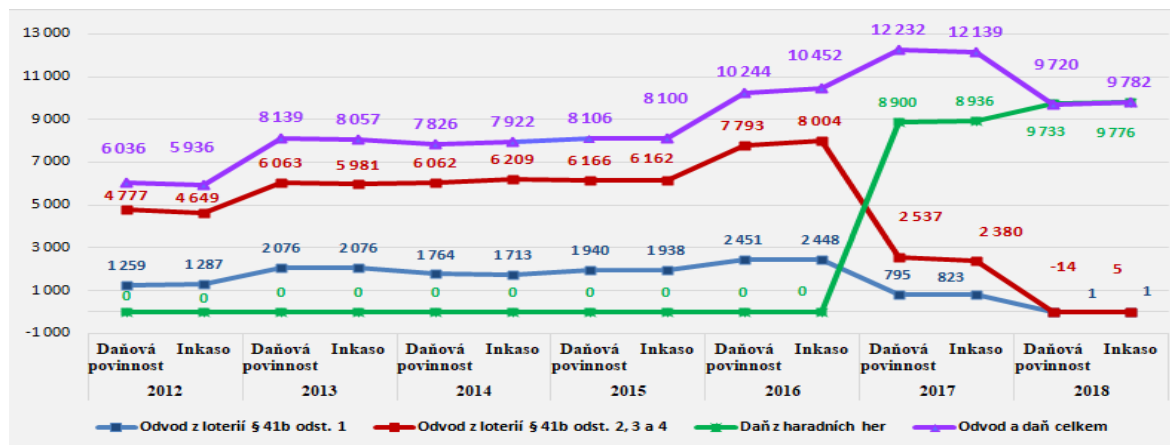
Tabulka č. 23 Vývoj daňové povinnosti a inkasa daně v letech 2012 - 2018 (v mil. Kč)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Daňová povinnost	Inkaso	Daňová povinnost	Inkaso	Daňová povinnost	Inkaso	Daňová povinnost	Inkaso	Daňová povinnost	Inkaso	Daňová povinnost	Inkaso	Daňová povinnost	Inkaso
Odvod z loterií § 41b odst. 1	1 259	1 287	2 076	2 076	1 764	1 713	1 940	1 938	2 451	2 448	795	823	1	1
Odvod z loterií § 41b odst. 2, 3 a 4	4 777	4 649	6 063	5 981	6 062	6 209	6 166	6 162	7 793	8 004	2 537	2 380	-14	5
Daň z hazardních her	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8 900	8 936	9 733	9 776
Odvod a daň celkem	6 036	5 936	8 139	8 057	7 826	7 922	8 106	8 100	10 244	10 452	12 232	12 139	9 720	9 782

Zdroj: Vlastní zpracování

Grafické znázornění údajů v tabulce č. 23 je zachyceno následujícím grafem.

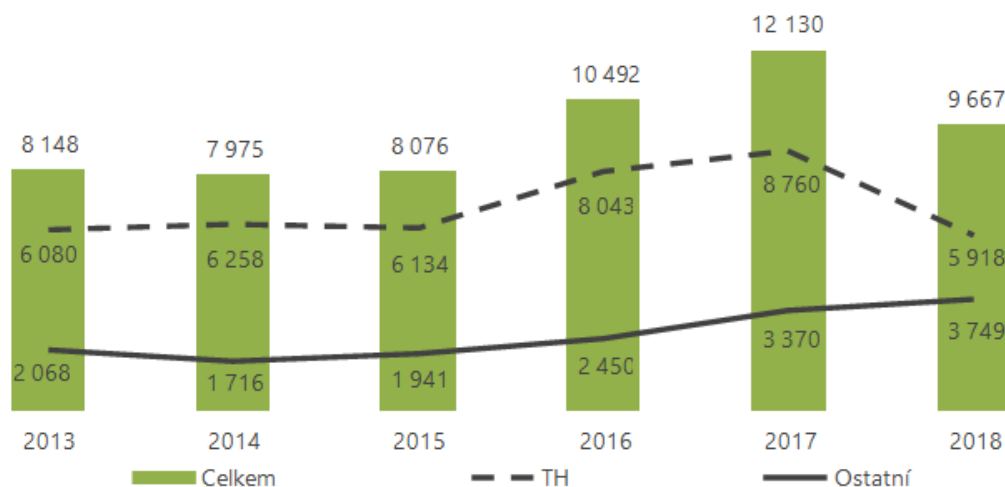
Graf č. 8 Vývoj výběru odvodu z loterií a jiných podobných her v letech 2012 - 2018 a daně z hazardních her v letech 2017 - 2018



Zdroj: Vlastní zpracování

Ve Výroční zprávě o hazardním hraní v ČR v r. 2018 je zpracován přehled vývoje odvodů z technických her a ostatních hazardních her. Přestože uvedené zpracování neobsahuje údaje roku 2012, které pravděpodobně nebyly k dispozici tak, aby je bylo možno zpracovat tak jako údaje za období roku 2013 – 2018, průběh vývoje i bez zahrnutí roku 2012 odpovídá klesajícímu vývoji u technických her.

Graf č. 9 Vývoj odvodu z technických her a ostatních hazardních her v letech 2013-2018 (v mil. Kč)



Pozn.: Jde o odvody, které proběhly v daném roce, tzn. jsou v nich zahrnuty odvody za 1. až 3. čtvrtletí uvedeného roku a za 4. čtvrtletí roku předcházejícího.

Zdroj: Výroční zpráva o hazardním hraní ČR v r. 2018, dle informací Ministerstva financí České republiky

5.5.3 Vyhodnocení realizovaných převodů na obce

Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, tak částky realizovaných převodů na jednotlivé obce se odvíjí od výše odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her. Na základě provedeného porovnání a analýzy dat byly zjištěny následující výstupy.

Nejvyšší hodnoty realizovaných převodů v celorepublikovém vyjádření bylo dosaženo v roce 2017, kdy hodnoty celkových převodů činily 6 654 737 954 Kč. Z analýzy poskytnutých dat jednoznačně vyplývá, že u všech sledovaných krajů, krajských měst a vybraných měst s historicky nejvyšším podílem příjmů z hazardu došlo v roce 2018 k významným propadům oproti předchozím obdobím. V rámci porovnání jednotlivých krajů nejvyšší hodnoty realizovaných převodů vykazoval kraj Středočeský a hl. město Praha, dále kraj Jihomoravský a Moravskoslezský kraj. Nejvyšší hodnoty převodů byly realizovány hl. městu Praha a v roce 2016 dosáhly částky 936 754 110 Kč. Naproti tomu v roce 2018 tato částka klesla na 690 320 621 Kč. Propad mezi rokem 2016 a 2018 je tedy značný a dosáhl částky 246 433 489 Kč.

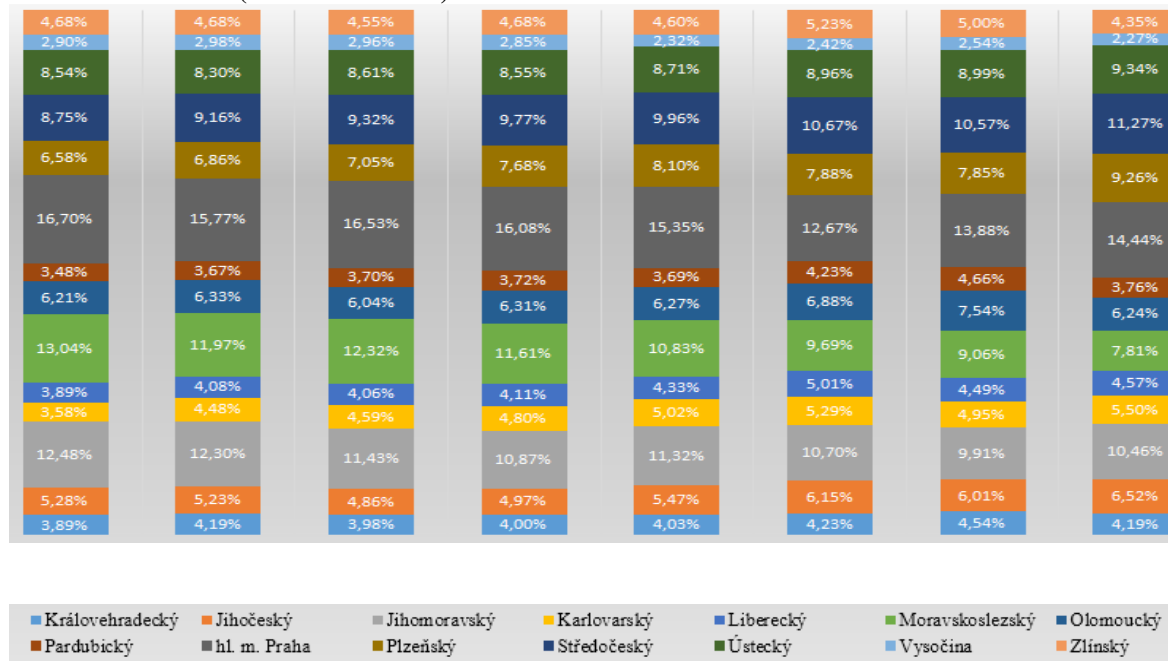
Tabulka č. 24 Podíl realizovaných převodů na obce v jednotlivých krajích k celorepublikovým údajům v letech 2012 - 2019 (stav k 31. 07. 2019 v Kč)

rok	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019 (do 31.7.2019)	
kraj	Součet příjmů	v %	Součet příjmů	v %	Součet příjmů	v %	Součet příjmů	v %	Součet příjmů	v %	Součet příjmů	v %	Součet příjmů	v %	Součet příjmů	v %
ČR	3 966 569 775	100,00%	5 480 203 393	100,00%	5 527 328 944	100,00%	5 488 189 821	100,00%	6 104 223 842	100,00%	6 654 737 954	100,00%	4 973 585 967	100,00%	2 636 709 839	100,00%
Královéhradecký	154 269 604	3,89%	229 617 487	4,19%	219 920 220	3,98%	219 360 475	4,00%	245 905 200	4,03%	281 312 303	4,23%	225 876 590	4,54%	110 512 659	4,19%
Jihočeský	209 467 446	5,28%	286 713 603	5,23%	268 868 156	4,86%	272 786 760	4,97%	333 969 332	5,47%	409 032 624	6,15%	298 873 502	6,01%	171 877 945	6,52%
Jihomoravský	494 955 882	12,48%	674 219 681	12,30%	631 664 622	11,43%	596 471 795	10,87%	691 112 267	11,32%	712 071 608	10,70%	492 865 785	9,91%	275 806 544	10,46%
Karlovarský	141 837 679	3,58%	245 416 284	4,48%	253 731 268	4,59%	263 566 347	4,80%	306 668 899	5,02%	351 762 497	5,29%	246 133 927	4,95%	145 013 246	5,50%
Liberecký	154 481 662	3,89%	223 832 055	4,08%	224 478 347	4,06%	225 622 625	4,11%	264 426 391	4,33%	333 635 821	5,01%	223 213 756	4,49%	120 570 243	4,57%
Moravskoslezský	517 135 470	13,04%	655 890 336	11,97%	681 099 728	12,32%	637 060 321	11,61%	661 122 031	10,83%	644 885 163	9,69%	450 844 755	9,06%	205 898 303	7,81%
Olomoucký	246 253 144	6,21%	346 685 606	6,33%	333 581 153	6,04%	346 466 172	6,31%	382 785 768	6,27%	457 727 580	6,88%	375 027 661	7,54%	164 602 420	6,24%
Pardubický	137 854 107	3,48%	201 188 702	3,67%	204 389 900	3,70%	204 108 272	3,72%	225 280 398	3,69%	281 165 125	4,23%	231 759 938	4,66%	99 263 051	3,76%
Hl. m. Praha	662 511 261	16,70%	864 167 438	15,77%	913 397 377	16,53%	882 539 455	16,08%	936 754 110	15,35%	843 016 050	12,67%	690 220 621	13,88%	380 869 963	14,44%
Plzeňský	261 085 731	6,58%	375 997 326	6,86%	389 843 151	7,05%	421 637 401	7,68%	494 259 383	8,10%	524 550 622	7,88%	390 639 037	7,85%	244 266 530	9,26%
Středočeský	347 048 965	8,75%	501 726 386	9,16%	515 051 107	9,32%	535 946 985	9,77%	608 251 663	9,96%	710 095 595	10,67%	525 822 191	10,57%	297 050 465	11,27%
Ústecký	338 896 923	8,54%	454 821 465	8,30%	476 024 728	8,61%	469 164 730	8,55%	531 466 894	8,71%	596 457 966	8,96%	447 223 716	8,99%	246 347 108	9,34%
Vysočina	114 945 499	2,90%	163 553 554	2,98%	163 617 749	2,96%	156 684 085	2,85%	141 611 171	2,32%	160 791 867	2,42%	126 205 869	2,54%	59 959 085	2,27%
Zlínský	185 826 402	4,68%	256 373 450	4,68%	251 661 438	4,55%	256 774 399	4,68%	280 610 335	4,60%	348 233 133	5,23%	248 778 619	5,00%	114 672 277	4,35%

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím

Grafické zpracování realizovaných převodů na obce v jednotlivých krajích k celorepublikovým údajům v letech 2012 - 2019 (stav k 31. 07. 2019) je znázorněno grafem č. 10.

Graf č. 10 Podíl realizovaných převodů na obce v jednotlivých krajích k celorepublikovým údajům v letech 2012 - 2019 (stav k 31. 7. 2019)



Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím

Obcí s nejvyššími příjmy z hazardu jsou Chvalovice, což je malá obec na Znojemsku, kde se v tehdejší bezcelní zóně na hranici České republiky a Rakouska nachází několik velkých kasin. Obec v rámci regulace hazardních her šla však odlišnou cestou než ostatní a rozhodla se hazard v rámci obce neomezovat. Vzhledem k tomu, že kasina se nacházejí na okraji obce, tak jejich provoz nikoho z obyvatel obce neruší. Díky pohádkovým příjmům se tak obec chová ke svým obyvatelům velice štedře (poskytuje příspěvky na opravy, léky pro seniory, školné dětem z obce, rekonstrukce soukromých domů atd.)⁶⁷. Bohužel legislativní úpravy se promítly i do příjmů u této obce. Zatímco v roce 2016 příjmy z hazardu dosahovaly částky 211 783 119 Kč, tak v roce 2018 je to jen 82 761 214 Kč. Výsledný propad je tedy rapidní, a to o částku 129 022 346 Kč.

tabulka č. 25 Převody do vybraných obcí v letech 2012 - 2019 (v Kč)

rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Obec								
Chvalovice	54 169 489	85 306 490	98 974 786	132 718 119	211 783 560	161 082 272	82 761 214	65 142 920
Teplice	38 187 789	59 428 250	75 069 501	99 652 932	109 496 689	97 530 319	75 269 411	42 435 619
Česká Kubice	35 052 869	55 768 477	74 437 438	94 135 342	121 134 090	94 870 072	52 702 800	45 386 346
Opava	29 554 819	42 772 325	50 071 199	51 335 363	56 515 456	66 525 463	52 460 552	24 004 506
Frydek-Místek	40 645 380	39 958 237	39 065 948	32 727 790	15 211 237	11 570 290	5 528 451	2 440 286
Prostějov	36 142 107	49 663 263	45 481 502	50 090 181	55 518 994	69 563 099	54 920 596	26 076 215
Dolní Dvořiště	23 423 005	35 625 332	38 082 952	45 224 069	61 633 742	63 235 662	41 684 679	29 876 436
Most	38 133 940	45 218 151	51 017 644	59 929 694	78 303 388	92 807 102	65 498 354	36 561 509

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelství

Převážná většina obcí dosahovala nejvyšších příjmů z realizovaných převodů na obce v roce 2016, proto pro výsledné porovnání budeme využívat dat tohoto období. Vzhledem k tomu, jak již bylo uvedeno, data roku 2019 nejsou kompletní (pouze k 31. 7. 2019), a proto bylo srovnání provedeno s rokem 2018.

- Chvalovice v roce 2016 obdržely částku 211 783 560 Kč, v roce 2018 obdržely částku 82 761 214 Kč. Výsledný propad je 129 132 346 Kč.
- Teplice v roce 2016 obdržely částku 109 496 689 Kč, v roce 2018 obdržely částku 75 269 411 Kč. Výsledný propad je 34 227 278 Kč.

⁶⁷ BYZNYSNOVINY.CZ. *Moravské Las Vegas, Chvalovice, má mnohonásobně vyšší příjmy, než velká města*. (23. 9. 2016). [online] [cit. 16. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.byznysnoviny.cz/2016/09/23/analiza-moravske-las-vegas-chvalovice-ma-mnohonasobne-vyssi-prijmy-nez-velka-mesta/>

- Česká Kubice v roce 2016 obdržela částku 121 134 090 Kč, v roce 2018 obdržela částku 52 702 800 Kč. Výsledný propad je 68 431 290 Kč.
- Opava v roce 2016 obdržela částku 56 515 456 Kč, v roce 2018 obdržela částku 52 460 552 Kč. Výsledný propad je 4 054 904 Kč.
- Frýdek-Místek v roce 2016 obdržel částku 15 211 237 Kč, v roce 2018 obdržel částku 5 528 451 Kč. Výsledný propad je 9 682 786 Kč.
- Prostějov v roce 2016 obdržel částku 55 518 994 Kč, v roce 2018 obdržely částku 54 920 596 Kč. Výsledný propad je 598 398 Kč.
- Dolní Dvořiště v roce 2016 obdrželo částku 61 633 742 Kč, v roce 2018 obdrželo částku 41 684 679 Kč. Výsledný propad je 19 949 063 Kč.
- Most v roce 2016 obdržel částku 78 303 388 Kč, v roce 2018 obdrželo částku 65 498 354 Kč. Výsledný propad je 12 805 034 Kč.

5.6 Diskuze

V rámci „daňového balíčku pro rok 2020“ byla nově zvýšena sazba daně z hazardních her. Konkrétně u loterií vzrostla na 35 %, tak jako u technických her. Ačkoli bylo v rámci legislativního procesu nejen provozovateli loterií, ale i odbornou veřejností z oblasti prevence závislostí a patologického hráčství poukazováno na skutečnost, že loterie jsou hazardní hry s nejnižší mírou společenské škodlivosti a zvýšení sazby daně tak není na místě, přičemž regulace hazardních her by měla postihnout především nejproblematictější část odvětví – tedy technické hry, nebyly tyto argumenty vyslyšeny, neboť vzhledem k obrátům, jichž provozovatelé právě z loterií dosahují, se jedná o velice významné zvýšení příjmu rozpočtů. V praxi se však může ukázat, že tato přímá úměra mezi výší sazby daně a příjmem rozpočtu nefunguje tak, jak bylo zamýšleno, resp. je platná pouze v teoretické rovině, protože v kombinaci s dalšími regulačními opatřeními lze do budoucna očekávat pokles poptávky po tomto druhu hazardních her. Na straně provozovatelů se může projevit neustálé zvyšování nákladů nutností zdražení cen losů, což může mít dopad na spotřebitelské chování hráčů, jež do jisté míry ovlivňuje i nově zavedená povinnost zdanění výher nad 1 mil. Kč.

Se zvyšujícím se daňovým zatížením v rámci daně z hazardních her je otázkou, zda se bude uvedený druh podnikání provozovatelům ještě vyplácet a raději se nerozhodnou činnost ukončit, či se rozhodnou pro jeho provozování nelegální formou. V příhraničních regionech jsou provozovaná kasina jedinou možností pro pracovní uplatnění místních obyvatel. Uzavření těchto provozoven by znamenalo ztrátu příjmů pro zaměstnance. Výsledkem takového jednání by byl nejen snížený výběr daně z hazardních her, ale i snížení příjmů obce z ostatních daní těchto provozovatelů, jako je daň z přidané hodnoty, daně z příjmů, daně ze závislé činnosti a současně by byl zaznamenán nárůst ve výši sociálních dávek pro obyvatele daného regionu. Náklady státu tímto porostou.

6 Závěr

Na základě provedené analýzy vývoje počtu provozovatelů, počtu vydaných povolení k provozování hazardních her, počtu povolených technických herních zařízení a počtu povolených živých her a dále finančních ukazatelů, kterými byly tržby z provozování hazardních her, výše odvodu z loterií a jiných podobných her, daně z hazardních her a inkasa těchto odvodů a daně, lze jednoznačně prokázat určitou míru závislosti těchto ukazatelů na aplikovaných restrikcích ze strany zákonodárce a dozorových orgánů.

Od roku 2011 až do současnosti byl provedeným porovnáním v rámci diplomové práce zjištěn markantní úbytek provozovatelů hazardních her. Nejvyšší počet provozovatelů v počtu 119 byl v roce 2011 a postupně došlo k jeho snížení až na 65 legálních provozovatelů (stav k 1. 6. 2019). S úbytkem provozovatelů, zavedením legislativních změn a postupnou rostoucí regulací hazardních her se změnil i vlastní trh s hazardními hrami. Vlivem snadného přístupu k internetu rapidně vzrůstá nabídka her provozovaných v prostředí on-line oproti land-based, kdy on-line je možno např. z mobilního zařízení hrát hazardní hry v kasinu, vsadit z pohodlí gauče v sázkové kanceláři kursovou sázku např. na fotbalové zápasy. Současně díky zákonné regulaci dochází ke snižování počtu povolených technických herních zařízení. Nejvyšší počet povolených technických herních zařízení byl opět v roce 2011 a činil 101 992 povolených zařízení, naproti tomu v roce 2018 bylo povoleno pouze 39 575 technických herních zařízení, což představuje snížení přibližně o neuvěřitelných 61 %. Toto má samozřejmě výrazný dopad do výběru daně z hazardních her. Současně dochází k tomu, že provozovatelé preferují možnost provozovat technická herní zařízení v provozovnách typu kasino oproti hernám, a to vlivem odlišných podmínek v provozu těchto provozoven a stanovených limitů pro sázky do jedné hry a výhry z jedné hry. V roce 2018 byla Ministerstvem financí České republiky vydána povolení k provozování 4 388 živých her, které je možno provozovat pouze v kasinech, což je například ve srovnání s rokem 2017, kdy bylo povoleno 2 962 živých her nárůst o 1 426 povolených živých her, tj. o 48 %.

Regulace hazardních her uskutečňovaná na úrovni obcí měla dopad na počet obecně závazných vyhlášek. Jejich počet vzrostl oproti roku 2012 z původních 317 na 685 v roce 2018. Uvedené představuje nárůst o 116 %. Současně s uskutečňovanou regulací

technických her na úrovni jednotlivých obcí se zvyšuje i podíl nelegálního hazardu, což potvrzují statistiky Celní správy ČR v počtech zjištěných nelegálních her a zjištěných počtů nelegálně provozovaných technických herních zařízení. Nelegální provozovny obvykle rychle vznikají na místech, která legální provozovatelé opustí. V průběhu kontrolní činnosti prováděné Celní správou ČR v letech 2017 – 2019 byl zjištěn obrovský boom tzv. kvízomatů. Největší počet zajištěných kvízomatů byl zjištěn v roce 2018, kdy činil 1 549 ks. Potvrzuje se tedy, že přílišná zákonná regulace hazardních her není tou nejlepší cestou v rámci boje s nelegálním hazardem. Jedinou možnou cestou, jak správně nastavit provozování hazardních her bez negativních externalit je nastavení rozumné legislativy, stabilního daňového zatížení jednotlivých typů hazardních her, uplatňování rozumné regulace při vydávání povolení k provozování hazardních her, včetně nastavení kontrolních mechanismů, tak aby se zabránilo neúměrnému provozování hazardních her nelegální formou.

V rámci uváděných změn v míře zdanění a uplatňovaných regulacích byly v diplomové práci sledovány a analyzovány dopady těchto změn do výběru výnosů odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her, které mohou výrazně ovlivnit výši rozpočtů vybraných obcí, a to prostřednictvím finančních ukazatelů, kterými byly údaje o vsazených částkách a vyplacených výhrách, údaje o vykazovaných daňových povinnostech a vývoji inkasa odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her a v neposlední řadě změny v částkách realizovaných převodů na jednotlivé obce.

V případě analýzy vývoje hodnot vsazených částek a vyplacených výher bylo zjištěno, že v průběhu roku 2016 a následně i v letech 2017 a 2018 došlo k výraznému zvýšení těchto hodnot, avšak částky rozdílu vsazeno a vyplaceno zůstaly přibližně stejné. Uvedené bylo ovlivněno odlišným způsobem vykazování těchto hodnot, avšak bez výsledného vlivu na výši realizovaných převodů na obce.

V rámci provedené analýzy hodnot vykazovaných daňových povinností, inkasa odvodu z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her bylo potvrzeno, že ve sledovaném období tj. od roku 2012 do roku 2018 byla nejvyšší daňová povinnost vykázána v roce 2016, a to 10 244 mil. Kč a inkaso daně 10 452 mil. Kč. V rámci porovnání období roku

2016 s rokem 2018, kdy celková daňová povinnost činila 9 720 mil. Kč, a inkaso daně činilo 9 782 mil. Kč, pak výsledný zjištěný propad daňové povinnosti činil 524 mil. Kč a propad inkasa daně činil 670 mil. Kč.

V případě analýzy částek realizovaných převodů na obce, byl porovnáván vývoj těchto částek v členění dle jednotlivých krajů, krajských měst a následně některých vybraných obcí, v nichž jsou ve zvýšené míře provozovány hazardní hry. Výsledek všech těchto porovnání potvrdil, že u všech sledovaných krajů, krajských měst a vybraných obcí došlo ke snížení částek realizovaných převodů. Největší propad byl zjištěn u hl. města Prahy, kde v porovnání roků 2016 a 2018 dosáhl výsledný propad převodu částky 246 433 489 Kč. Dalším městem s tak výrazným poklesem byla obec Chvalovice, u níž výsledný propad mezi rokem 2016 a rokem 2018 činil 129 132 346 Kč. U žádné ze sledovaných obcí nedošlo ke zvýšení částek realizovaných převodů na obce.

Přijímaná zákonná restriktivní opatření ve formě zvyšování sazeb daně probíhají soustavně již od roku 2012 až do současnosti, kdy poslední změnou byla výše sazby dílčího základu daně z loterií zvýšena z 23 % na 35 % od 1. 1. 2020 zákonem č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů. Jestliže první uplatňovaná sazba odvodu z loterií bez ohledu na typ provozované loterie činila 20 %, nyní se již sazby daně z hazardních her u technických her dostaly až na 35 %, což je nárůst o 15 % v průběhu 8 let. V návaznosti na provedené komparace v této diplomové práci se potvrdilo, že od roku 2018 výběr daně z hazardních her prudce klesá. Nejvyššího výběru daně bylo dosaženo v roce 2016 při uplatňované nejvyšší sazbě u technické hry 28 %. Z provedené analýzy lze vyzorovat, že tato přijatá opatření ve smyslu zvyšování sazeb daně z hazardních her fungují ve vztahu k očekávanému nárůstu inkasa daně vždy pouze do určité míry, kterou by šlo přirovnat např. k absolutní hodnotě užítku. Hypotetickou závislost celkové vybrané daně na míře zdanění vyjadřuje Lafferova křivka, jež poukazuje na stav, kdy příliš vysoká daňová sazba resp. příliš vysoké daňové zatížení zatěžuje poplatníky daně z hazardních her natolik, že v konečném důsledku výběr této daně klesá. Výsledky diplomové práce prokázaly, že veškerá opatření státu, ať již se jednalo o uplatňované regulace nebo zvyšování daňového zatížení prokazatelně vedla ke snížení příjmů jednotlivých obcí.

Paradoxem však zůstává skutečnost, že byť některé obce v rámci jimi uplatňovaných regulačních opatření sáhly až k plošnému zákazu provozování hazardních her na svém území a dalo by se očekávat, že o příjmy z provozování hazardních her přijdou, tak se tomu tak neděje. Důvodem je skutečnost, že dle vyhlášky č. 219/2019 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů platné od 1. 9. 2019, je dle příslušných koeficientů stanovených dle počtu osob dané obce převáděno 30 % podílu celostátního inkasa z výnosů z loterií, které nejsou technickou hrou. V tomto ohledu tedy není pak rozdíl mezi obcemi, kde je provozování hazardních her zakázáno a kde nikoliv.

Závěrem je tedy možné shrnout, že se v posledním desetiletí stalo provozování hazardních her průmyslem, který je předmětem neustálých regulací. Tyto regulace však vůbec neřeší skutečnost, že není vhodně nastaven takový kontrolní mechanismus, který by zajistil správnou kontrolu daně z hazardních her nejen u legálních, ale zejména u nelegálních provozovatelů hazardních her, navíc s ohledem na to, že i zahraniční provozovatelé na území České republiky provozují ať legální či nelegální formou hazardní hry. Účinně nastaveným kontrolním mechanismem, by se zajistil kvalitní výběr daně z hazardních her a současně lze dovodit, že by se zvýšily i příjmy obcí.

7 Seznam použitých zdrojů

Monografie:

BOHÁČ, R., *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwert ČR, 2013, 480 s. ISBN: 978-80-7478-045-5

BOHÁČ, R., *Zákon o dani z hazardních her: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 248 s. ISBN 978-80-7552-481-2.

CALLOIS, R., *Hry a lidé*. Praha: Nakladatelství studia Ypsilon, 1998, 218 s. ISBN 80-902482-2-5

COLLINS, P., *Gambling and the Public Interest*. Wesport: Praeger Publishers, 2003, 199 s., ISBN 15-672-0585-2u

HUIZINGA J., *Homo ludens: o původu kultury ve hře*. Praha: Mladá fronta, 1971, s. 37.

KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol., *Herní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 184 s. ISBN 80-86898-80-6

LAJTKEPOVÁ, E., *Veřejné finance v České republice*. Brno: Akademické nakladatelství s.r.o., 2007, s. 151. ISBN 978-80-86342-74-0

MASLOW, A.H., *O psychologii bytí*. Praha: Portál, 2014, 232 s. ISBN 978-80-262-0618-7

PEKOVÁ, J., *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1

PELC, V., *Daň z hazardních her: s komentářem*. Nakladatelství ANAG, 2016, 320 s. ISBN: 978-80-7554-045-4

RAJCHL, J., KRAMÁŘ, K. a MALÍŘ, J., *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 480 s. ISBN 978-80-7552-646-5

ROHSLER, C., RoLaw Business Research Ltd. *The gambling Law Review. Fourth edition*[online][citace 27. 08. 2019]. Great Britain: Law Reserarch, 2019. s. 421, ISBN 978-1-83862028-8 Dostupné z: https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/36a70709-b7f7-45ca-9a0a-cd94f132ecf5/The-Gambling-Law-Review---Edition-4.pdf

Oficiální dokumenty:

Česko. Zákon č.89/2012 ze dne 3. února 2012 Občanský zákoník

Česko. Zákon č. 128/2000 ze dne 12. dubna 2000 zákon o obcích

Česko. Zákon č. 186/2016 ze dne 26. května 2016 o hazardních hrách

Česko. Zákon č. 187/2016 ze dne 26. května 2016 o dani z hazardních her

Česko. Zákon č. 202/1990 ze dne 17. května 1990 o loteriích a jiných podobných hrách

Česko. Zákon č. 243/2000 ze dne 29. června 2000 o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

Česko. Zákon č. 456/2011 ze dne 23. prosince 2011 o Finanční správě České republiky
Česko. Zákon č. 280/2009 ze dne 22. července 2009 daňový řád

Elektronické zdroje:

EPOCHÁLNÍ SVĚT. CZ. *Do nejstaršího kasina na světě můžete připlout lodí* (6. 1. 2017). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://epochalnisvet.cz/do-nejstarsiho-kasina-na-svete-muzete-priplout-lodi/>

FINANČNÍ SPRÁVA. *Odvod z loterií a jiných podobných her* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/statni-dozora-odvody-z-loterii/odvod-z-loterii-a-jinych-podobnych-her>

ENCYKLOPEDIE HAZARDU. *Původ a historie hazardních her*. (16. 11. 2015).[online] [cit. 16. 08. 2019] Dostupné z:https://www.encyklopediehazardu.cz/rubriky/legislativa-a-historie/puvod-a-historie-hazardnich-her_6.html

BYZNYSNOVINY.CZ. *Moravské Las Vegas, Chvalovice, má mnohonásobně vyšší příjmy, než velká města*. (23. 9. 2016). [online] [cit. 16. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.byznysnoviny.cz/2016/09/23/analyza-moravske-las-vegas-chvalovice-ma-mnohonasobne-vyssi-prijmy-nez-velka-mesta/>

CELNÍ SPRÁVA ČR. *Interaktivní mapa-Počet odhalených nelegálních heren od roku 2018* (nedatováno) [online][cit. 26. 09. 2019] Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/default.aspx>

VLÁDA CZ. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/ZZ-RIA-k-navrhu-zakona-o-hazardnich-hrach.pdf>

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ* (nedatováno)[online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/konzavery/K13035.pdf>

NÁRODNÍ MONITOROVACÍ STŘEDISKO PRO DROGY A ZÁVISLOSTI. *Výroční zpráva o hazardním hraní v ČR v r. 2018* (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.drogy-info.cz/publikace/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-o-hazardnim-hrani-v-ceske-republice-v-roce-2018/>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Zprávy o činnosti finanční a celní správy*. (nedatováno). [online][cit. 24. 08. 2019] Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav>

8 Přílohy

- Příloha A Žádost o poskytnutí informací dle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů ze dne 13. 09. 2019 adresovaná Ministerstvu financí ČR
- Příloha B Ministerstvo financí ČR. Poskytnutí informace, čj.MF-23605/2019/48-7 ze dne 10. 10. 2019
- Příloha C Žádost o poskytnutí informací dle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů ze dne 13. 09. 2019 adresovaná Generálnímu ředitelství cel
- Příloha D Generální ředitelství cel. Poskytnutí informace, čj. 47467-8/2019-900000-202 ze dne 26. 09. 2019
- Příloha E Žádost o poskytnutí informací dle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů ze dne 29. 07. 2019 adresovaná Generálnímu finančnímu ředitelství
- Příloha F Generální finanční ředitelství. Poskytnutí informace, čj.70234/19/7700-00130-202098 ze dne 12. 09. 2019

Ministerstvo financí ČR
Letenská 15
Praha
118 10

V Brně dne 13. 9. 2019

Žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Dobrý den,

Obracím se na Vás s prosbou o poskytnutí informací týkajících se provozování hazardních her na území České republiky v časovém období od 1. 1. 2012 do současnosti. Pracuji na Specializovaném finanční úřadě a v současné době zpracovávám svoji diplomovou práci na téma: „Dopady změn zdanění a míry regulace hazardu na rozvoj obcí“. V rámci svojí práce bych chtěla analyzovat data vztahující se k oblasti odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her. V diplomové práci budu provádět porovnání a analýzu údajů za období od roku 2012 až do současnosti. V souvislosti s tímto bych Vás chtěla požádat o poskytnutí údajů nezbytných pro zpracování diplomové práce, pokud možno v elektronické podobě a v členění za výše vymezené období. Jedná se o tyto informace:

- Počet povolených herních zařízení v členění dle povolení vydaných dle zákona o loteriích a jiných podobných hrách a zákona o hazardních hrách, dále v členění dle jednotlivých let a v rozlišení na jednotlivé obce a kraje,
- Počet obecně závazných vyhlášek omezujících nebo zakazujících provozování hazardních her v rozlišení dle jednotlivých let,
- Počet zjištěných nelegálně provozovaných zařízení v členění dle jednotlivých let a dále dle lokalit místa nelegálního provozování (obce a kraje),
- Výši pokut udělených nelegálním provozovatelům za provozování hazardních her
- Počet blokových internetových stránek nelegálních provozovatelů

Předem děkuji za ochotu.

S pozdravem Losová

MINISTERSTVO FINANCÍ

Mgr. Miloš Nagy

ředitel odboru 48 – Kancelář státního tajemníka

PID: MFCR9XNNMZ

Č. j.: MF-23605/2019/48-7

Zpracovatel: Kovandová Markéta, Mgr.

Počet listů: 3

Praha 10. 10. 2019

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo financí jako povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), rozhodlo v souladu s § 15 odst. 1 InfZ o žádosti pani Bc. Lenky Losové, trvale bytem (dále jen „žadatelka“), ze dne 17. září 2019 o poskytnutí informací dle InfZ – přehledů, které se týkají provozování hazardních her na území ČR,

takto:

Žádost žadatele ze dne 20. srpna 2019 se dle § 15 odst. 1 InfZ odmítá v těchto částech:

- I. Přehled dle specifikace v prvním bodě žádosti, který by obsahoval údaje v členění dle jednotlivých let v rozdělení na jednotlivé kraje, z důvodu, že se jedná o novou informaci, kterou by povinný subjekt musel vytvořit, přičemž na poskytnutí takové informace nemá žadatelka s ohledem na § 2 odst. 4 InfZ nárok.
- II. Druhý bod žádosti z důvodu, že tato část žádosti směřuje k poskytnutí neexistující informace.

Odůvodnění:

I.

Povinnému subjektu byla dne 17. září 2019 doručena žádost o poskytnutí informací dle InfZ, která se týká provozování hazardních her na území ČR. Konkrétně je požadováno poskytnutí následujícího:

- *Počet povolených herních zařízení v členění dle povolení vydaných dle zákona o loteriích a jiných podobných hrách a zákona o hazardních hrách, dále v členění dle jednotlivých let a v rozlišení na jednotlivé obce a kraje,*
- *Počet obecně závazných vyhlášek omezujících nebo zakazujících provozování hazardních her v rozlišení dle jednotlivých let,*
- *Počet zjištěných nelegálně provozovaných zařízení v členění dle jednotlivých let a dále dle lokalit místa nelegálního provozování (obce a kraje),*
- *Výši pokut udělených nelegálním provozovatelům za provozování hazardních her*
- *Počet blokových internetových stránek nelegálních provozovatelů.*

Údaje mají být dle žádosti poskytnuty za časové období od roku 2012 do současnosti. Žadatelka uvádí, že žádost podává v souvislosti se zpracováváním své diplomové práce.

Povinný subjekt podle § 14 odst. 5 písm. d) InfZ *poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti, nerozhodne-li podle § 15 InfZ. Podle § 15 odst. 1 InfZ platí, že pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti.*

Dle § 15 odst. 7 InfZ *lhůtu pro poskytnutí informace podle odstavce 5 písm. d) může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní. V posuzovaném případě povinný subjekt prodloužil svým dopisem ze dne 27. září 2019, č. j. MF-23605/2019/48-3, v souladu s § 14 odst. 7 písm. c) InfZ lhůtu pro poskytnutí informací o deset dní.*

Informaci se pro účely InfZ rozumí podle § 3 odst. 3 InfZ *jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*

Povinný subjekt svým dopisem ze dne 10. října 2019, č.j.: MF-23605/2019/48-6, plně vyřídil třetí, čtvrtý a pátý bod žádosti. Co se týče prvního bodu žádosti, povinný subjekt poskytl žadatelce specifikovaný přehled

v rozlišení na jednotlivé obce. Požadovaný přehled, který by obsahoval údaje v členění dle jednotlivých let v rozdělení na jednotlivé kraje, však povinný subjekt žadatelce neposkytl, neboť jím nedisponuje. Povinný subjekt nedisponuje ani přehledem požadovaným ve druhém bodě žádosti. Ve vztahu k druhému bodu žádosti povinný subjekt žadatelce poskytl pouze celková data, nikoli informaci přesně dle požadavku žadatelky.

II./a

Podle § 2 odst. 4 InfZ platí, že *povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*

Co se týče § 2 odst. 4 InfZ, povinný subjekt konstatuje, že toto ustanovení bylo do InfZ včleněno zákonem č. 61/2006 Sb. V důvodové zprávě k tomuto zákonu je uvedeno následující: *Povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu.*

Povinný subjekt konstatuje, že přehledem dle požadavku vyjádřeném v prvním bodě žádosti, který by obsahoval údaje v členění dle jednotlivých let v rozdělení na jednotlivé kraje, nedisponuje a ani nemá povinnost disponovat. Povinný subjekt má k dispozici pouze přehled v členění na jednotlivé obce, který žadatelce poskytl.

Co se týče povahy informací, které je povinný subjekt v souladu se InfZ povinen poskytnout, je možné upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2011, č. j. 6 As 33/2011 – 83, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že *žadatel o informaci již v okamžiku, kdy informaci žádá, musí žádat takovou informaci, která splňuje definiční znaky informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace, které je povinný subjekt zavázán poskytnout, jsou tedy již existující informace, které jsou v dispozici povinného subjektu v okamžiku doručení žádosti o poskytnutí informace povinnému subjektu.*

V případě, že se žadatel domáhá po povinném subjektu vytvoření přehledu, který povinný subjekt nevede a ani nemá povinnost mít, jsou relevantní dvě otázky. První z nich je, zda má povinný subjekt údaje, na základě kterých by mohl žadatelem požadovaný přehled vypracovat. Druhou otázkou je, zda pro vytvoření žadatelem požadovaného přehledu postačí pouhé mechanické shromáždění údajů či zda je třeba s těmito údaji dále pracovat, vyhodnocovat je atd. V této souvislosti lze upozornit např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2012,

č.j.: 1 As 141/2011-67, či na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. června 2017, č. j. As 251/2016 - 75.

V posuzovaném případě by pro vyhovění požadavku na poskytnutí přehledu, který by obsahoval údaje v členění dle jednotlivých let v rozdělení na jednotlivé kraje, bylo nutné, aby povinný subjekt na základě svého (a žadatelce poskytnutého) přehledu, který obsahuje požadované údaje v rozčlenění na jednotlivé roky a obce, vytvořil nový přehled. Povinný subjekt by musel u každé obce nejprve zjistit, do kterého kraje daná obec patří. Následně by povinný subjekt musel zpracovat data, která má k dispozici u jednotlivých obcí patřící do jednotlivých krajů.

Je zřejmé, že v posuzovaném případě by pro povinný subjekt představovalo vytvoření předmětného přehledu nepřiměřenou zátěž – nikoli pouhé formální zpracování existujících informací. S ohledem na § 2 odst. 4 InfZ tudíž žadatelka nemá nárok na poskytnutí druhého z přehledů, které jsou požadovány v prvním bodě žádosti.

II./b

Ve druhém bodě žádosti je požadováno poskytnutí počtů obecně závazných vyhlášek, které regulují provozování hazardních her na území obce, v rozlišení dle jednotlivých let. Povinný subjekt konstatuje, že uvedenými počty nedisponuje a ani nemá povinnost disponovat. Povinný subjekt žadatelce mohl poskytnout celkové počty obecně závazných vyhlášek ke dni 17. září 2019, což učinil.

Požadavku na poskytnutí přehledu počtů obecních vyhlášek za jednotlivé roky však nelze s ohledem na uvedené vyhovět. Požadovaný přehled počtů obecně závazných vyhlášek je z hlediska InfZ informací neexistující, povinnému subjektu proto nezbyvá než žádost v příslušné části odmítnout.

Neexistence požadované informace je „faktickým“ důvodem pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace – v této souvislosti je možno upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2008, č. j. 2 As 71/2007-56, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2011, č. j. 6 As 33/2011-83.

III.

Z výše uvedených důvodů tudíž bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí:

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podle § 16 odst. 1 InfZ ve spojení s § 83 odst. 1 a § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podat rozklad. Rozklad se podává ministrovi financí prostřednictvím Ministerstva financí do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí.



Mgr. Miloš Nagy
ředitel odboru

Generální ředitelství cel

Budějovická 7

Praha 4

140 00

V Brně dne 13. 9. 2019

Žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Dobrý den,

Obracím se na Vás s prosbou o poskytnutí informací týkajících se provozování hazardních her na území České republiky v časovém období od 1. 1. 2017 do současnosti (od účinnosti zákona č.186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů). Pracuji na Specializovaném finanční úřadě a v současné době zpracovávám svoji diplomovou práci na téma: „Dopady změn zdanění a míry regulace hazardu na rozvoj obcí“. V rámci svojí práce bych chtěla analyzovat data vztahující se k oblasti odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her. V diplomové práci budu provádět porovnání a analýzu údajů za období od roku 2017, kdy byly převedeny kompetence na celní správu v oblasti dozoru nad hazardními hrami až do současnosti. V současnosti s tímto bych Vás chtěla požádat o poskytnutí údajů nezbytných pro zpracování diplomové práce, pokud možno v elektronické podobě a v členění za výše vymezené období. Jedná se o tyto informace:

- Počet zjištěných nelegálně provozovaných zařízení v členění dle jednotlivých let a dále dle lokalit místa nelegálního provozování (obce a kraje) a typu hazardní hry,
- Výši pokut udělených nelegálním provozovatelům za provozování hazardních her
- Počet zabavených nelegálně provozovaných herních zařízení

Předem děkuji za ochotu.

S pozdravem Losová

GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ CEL

140 00 Praha 4, Budějovická 7

Pani
Bc. Lenka Losová

SPISOVÁ ZNAČKA

VÁŠ DOPIS ZNAČKY

NAŠE ZNAČKA

VYŘIZUJE / LINKA

PRAHA

47467-8/2019-900000-202

Ing. Prudířová/1921

26. 9. 2019

Odpověď na žádost o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb.

Vážený žadateli,

dne 17. září 2019 obdrželo Generální ředitelství cel (dále jen „povinný subjekt“) Vaši žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v platném znění (dále jen „informační zákon“), která se vztahuje k problematice dozoru nad hazardními hrami. Povinný subjekt Vás vyzval dopisem č. j. 47467-3/2019-900000-202 ze dne 20. 9. 2019 k doplnění žádosti. Tu jste doplnila dne 26. 9. 2019 evidovanou pod č. j. 47467-7/2019-900000-202.

Vámi požadované informace:

- 1) Počet zajištěných nelegálně provozovaných zařízení v členění dle jednotlivých let a dále dle lokalit místa nelegálního provozování a typu hazardní hry.
- 2) Výši pokut udělených nelegálním provozovatelům za provozování hazardní hry.
- 3) Počet zabavených nelegálně provozovaných herních zařízení

Poskytnuté informace:

Povinný subjekt posoudil Vaši žádost a níže uvádí požadované údaje:

- 1) Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“) upravuje pouze druhy hazardních her, a to loterii, kursovou sázku, totalizátorovou hru, bingo, technickou hru, živou hru, tombolu a turnaj malého rozsahu.

Předmětem zadržení jsou zejména věci související s provozováním technických her. Zadržována jsou nelegálně provozovaná herní zařízení - IVT, VHP, EMR, LLS, Kvízomaty, Istar, Diamond Level, Popcorn, Jewel, Diascope, Futura, Golden Horse, Pegasus, Diamond Horse Logie, Expressio.

Počet zajištěných nelegálně provozovaných zařízení a členění dle jednotlivých let a celních úřadů lze najít na webových stránkách Celní správy České republiky. S ohledem na § 6 informačního zákona Vám níže postupuje povinný subjekt odkaz na zveřejněnou informaci, kterou požadujete.

<https://www.celnisprava.cz/cz/statistiky/hazard/Stranky/default.aspx>

Mapu nelegálních heren dle jednotlivých lokalit naleznete na níže uvedených webových stránkách:

<https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/hazard/Stranky/default.aspx>

Žádnou další statistiku si povinný subjekt nevede.

2) Porušená povinnost dle ustanovení § 7 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách:

Rok 2017 - 52 uložených pokut ve výši 16 356 000 Kč,

Rok 2018 - 30 uložených pokut ve výši 10 720 000 Kč,

Rok 2019 - 3 uložené pokuty ve výši 450 000 Kč.

Pozn.: jedná se o případy, ve kterých již bylo pravomocně rozhodnuto.

3) Termín „zabavení“ zákon o hazardních hrách nezná. V souladu s § 121 zákon o hazardních hrách se jedná o zadržení věci. Počet zadržených nelegálně provozovaných TZ Vám povinný subjekt poskytí v otázce č. 1.

S pozdravem

kpt. Ing. Hana Prudičová
oddělení 202 – Vztahů k veřejnosti
Generální ředitelství cel

Generální finanční ředitelství
Lazarská 15/7
Praha 1
117 22

V Brně dne 29. 7. 2019

Žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Dobrý den,

Obracím se na Vás s prosbou o poskytnutí informací týkajících se provozování hazardních her na území České republiky v časovém období od 1. 1. 2012 do současnosti. Pracuji na Specializovaném finanční úřadě a v současné době zpracovávám svoji diplomovou práci na téma: „Dopady změn zdanění a míry regulace hazardu na rozvoj obcí“. V rámci svojí práce bych chtěla analyzovat data vztahující se k oblasti odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her. V diplomové práci budu provádět porovnání a analýzu údajů za období od roku 2012 až do současnosti. V souvislosti s tímto bych Vás chtěla požádat o poskytnutí údajů nezbytných pro zpracování diplomové práce, pokud možno v elektronické podobě a v členění za výše vymezené období. Jedná se o tyto informace:

- Počet povolených herních zařízení v členění dle povolení vydaných dle zákona o loteriích a jiných podobných hrách a zákona o hazardních hrách, dále v členění dle jednotlivých let a v rozlišení na jednotlivé obce a kraje,
- Částky převodů realizovaných z odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her do rozpočtů obcí dle jednotlivých let a v členění na jednotlivé obce a dále na kraje v tisících Kč.
- Počet obecně závazných vyhlášek omezujících nebo zakazujících provozování hazardních her v rozlišení dle jednotlivých let,
- Počet zjištěných nelegálně provozovaných zařízení v členění dle jednotlivých let a dále dle lokalit místa nelegálního provozování (obce a kraje),

Předem děkuji za ochotu.

S pozdravem Losová



GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ
Lazarská 15/7, 117 22 Praha 1



GFR07058019
ESS

Sekce právní

Č. j.: 70234/19/7700-00130-202098

Vyřizuje: Mgr. Kateřina Bloudková, Oddělení právně-analytické
Tel: (+ 420) 296 854 184, (+ 420) 296 852 222
E-mail: Katerina.Bloudkova@fs.mfcr.cz
ID datové schránky: p9iwj4f

Bc. Lenka Losová

Sdělení k žádosti o informace

Generální finanční ředitelství (dále jen „povinný subjekt“) obdrželo dne 30. 7. 2019 žádost výše uvedeného žadatele, v rámci které bylo podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), požádáno o následující informace:

1. *„Počet povolených herních zařízení v členění dle povolení vydaných dle zákona o loteriích a jiných podobných hrách a zákona o hazardních hrách, dále v členění dle jednotlivých let a v rozlišení na jednotlivé obce a kraje,*
2. *Částky převodů realizovaných z odvodů z loterií a jiných podobných her a daně z hazardních her do rozpočtů obcí dle jednotlivých let a v členění na jednotlivé obce a dále na kraje v tisících Kč,*
3. *Počet obecně závazných vyhlášek omezuujících nebo zakazujících provozování hazardních her v rozlišení dle jednotlivých let,*
4. *Počet zjištění nelegálně provozovaných zařízení v členění dle jednotlivých let a dále dle lokalit místa nelegálního provozování (obce a kraje).“*

Povinný subjekt žádost v bodech 1, 3 a 4 odložil podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ, jelikož požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu, tj. povinný subjekt jimi nedisponuje. V bodě 2 žádosti povinný subjekt prodloužil lhůtu pro vyřízení o 10 dní. Tuto skutečnost oznámil žadateli přípisem č. j. 66504/19/7700-00130-202098, ze dne 8. 8. 2019.

Povinný subjekt podle § 14 odst. 5 písm. d) InfZ poskytuje žadateli informace požadované v bodě 2 žádosti v příloze tohoto přípisu.

Pokud žadatel s vyřízením žádosti nesouhlasí, může podat u povinného subjektu stížnost podle § 16a InfZ, a to do 30 dnů ode dne doručení tohoto přípisu. O stížnosti rozhoduje Ministerstvo financí ČR.

JUDr. Eva Kostolanská
ředitel sekce

Č. j.: 70234/19/7700-00130-202098

strana 2 (celkem 2)

Příloha: Hazard_loterie_kraje_obce.xlsx