



SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

Valdštejnské náměstí 4, 118 01 Praha – Malá Strana

Studie hazardních her v České republice a navrhované změny

Senátor Josef Novotný

Květen 2008

OBSAH

1	ÚVOD.....	4
2	CÍL.....	5
	PROBLEMATIKA HAZARDNÍCH HER A TRENDY V ČR.....	5
3.1	Historie legislativy, upravující hazardní hry v České republice.....	6
3.2	Legislativní problémy.....	6
3.3	Mezinárodní srovnání.....	9
3.4	Trendy sázení v České republice.....	10
3.5	Struktura jednotlivých typů hazardních her a její vývoj.....	13
4	NÁKLADY VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ Z PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER.....	13
4.1	Léčba závislostí na hazardních hrách.....	14
4.2	Trestná činnost související z hazardními hrami.....	15
4.3	Rizika provozování hazardních her pro stát a obce.....	15
4.4	Negativní jevy působené hazardními hrami.....	15
4.5	Počty patologických hráčů v ČR.....	16
4.6	Kriminalita.....	17
5	ANALÝZA DOPADŮ PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER NA VEŘEJNÉ ROZPOČTY S VAZBOU NA PRÁVNÍ PŘEDPISY.....	18
5.1	Odvod na veřejně prospěšné účely (VPÚ).....	19
5.2	Správní poplatky.....	21
5.3	Poplatek za státní dozor.....	22
5.4	Místní poplatek.....	23
5.5	Manipulační poplatek.....	23
5.6	Daň z přidané hodnoty.....	24
5.7	Odvozy z provozování hazardních her v zemích EU.....	24
5.8	Vyčíslení daňových úniků a návrh na jejich omezení.....	25
5.9	Kontrola provozování hazardních her.....	26
5.9.1	Účinnost regulace a dozoru nad hazardními hrami.....	27
5.9.2	Regulace a dozor nad hazardními hrami podle současného zákona.....	27
5.9.3	Státní kontrolní činnost.....	29
5.9.4	Výše pokut a jejich počet.....	30
5.9.5	Možné řešení na úrovni Ministerstva financí.....	31
5.10	Typy trestné činnosti provozovatelů a hráčů.....	32
5.10.1	Praní špinavých peněz.....	32
5.10.2	Další trestná činnost.....	32
5.10.3	Trestná činnost provozovatelů.....	32
5.10.4	Trestná činnost hráčů.....	33
5.11	Regulace hazardních her v zahraničí.....	34
5.11.1	Principy potlačování hazardu ve světě.....	35
5.11.2	Nastavení podmínek provozování.....	36
5.11.3	Společenská odpovědnost provozovatelů.....	38
6	ODVODY PRO SPORT A NADACE.....	39
6.1	Příjmy sportu.....	39
6.2	Přínos kasin.....	40
6.3	Role nadací.....	40
6.4	Příjmy obcí.....	41
6.5	Příjmy ostatních organizací.....	42
7	NEJNOVĚJŠÍ VÝVOJ HAZARDNÍCH HER A LEGISLATIVY.....	42
7.1	Výherní hrací přístroje (VHP).....	42
7.2	Nové technické hry.....	43

7.3	Číselné a stírací loterie	44
7.4	Internetové hraní.....	45
7.5	Dětská herní centra.....	45
8	OBRANA MĚST A OBCÍ PROTI DOPADŮM HAZARDU.....	46
8.1	Právní kroky obcí ve vztahu k loterijnímu zákonu.....	46
9	VÝPOČET DOPADŮ HAZARDNÍHO HRANÍ NA EKONOMIKU STÁTU.....	53
10	NÁVRH ZAMEZENÍ DAŇOVÝCH ÚNIKŮ.....	53
10.1	Sjednocení odvodů na VPÚ.....	53
10.2	Odstranění limitace správního poplatku.....	54
10.3	Započítání manipulačního poplatku do tržeb.....	54
10.4	Zvýšení odvodů na VPÚ započtením manipulačního poplatku do tržeb.....	54
10.5	Zvýšení odvodů do veřejných rozpočtů započtením tipsů do tržeb.....	55
11	SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ	55
12	LITERATURA A POUŽITÉ ZDROJE.....	57
13	SEZNAM OBRÁZKŮ.....	59

1 ÚVOD

Trh loterií a sázkových her (dále též „hazardní hry“) v České republice od roku 1990 trvale roste. Každoročně se zvyšuje objem vsazených peněz a přibývá provozovatelů her. Navíc se dá očekávat, vzhledem k vývoji v zahraničí, kde se pro distribuci her zákazníkům prosazují čím dál více moderní technologie (internet, mobilní telefony, interaktivní digitální televizní vysílání) významný rozvoj těchto nových distribučních cest i v České republice. Tento trend již potvrzuje dynamicky se rozšiřující nabídka on-line sázení po internetu v ČR a snahy o sázení po telefonu.

Platná právní úprava regulace podnikání v oblasti hazardních her, včetně definice výkonu státního dozoru, vznikla již v roce 1990 (zákon č. 202/1990 Sb.). Zákon byl napsán jako kogentní, tzn. že se úředníci nesmějí odchýlit od v zákoně definovaných podmínek pro provozování hazardních her. V praxi to znamenalo, že města, která se chtěla bránit pomocí vyhlášek proti rozmáhajícím se výherním hracím přístrojům (VHP) uspěla pouze ve 100 m vzdálenosti od škol. Vlna nevole obcí si v roce 1998 vynutila novelizaci zákona, kterou bylo možno VHP na území měst omezit. Zároveň si ale lobby provozovatelů do zákona prosadilo výjimku dispozitivní § 50 (3), která umožňuje úředníkům MF povolit jakýkoliv hazard kamkoliv, stačí mu k tomu vlastní úsudek, případně firmami dodaný posudek. Kasinový hazard je tak od roku 1998 povolován prakticky kamkoliv.

Zákon s obrovským dopadem na obyvatelstvo i na veřejné rozpočty byl v roce 1998 zásadním způsobem zdeformován a otevřel prostor pro korupci. Následná praxe odhalila řadu závažných nedostatků v povolovacím procesu. Za nejzávažnější jsou považovány skutečnosti, že dochází k neustálému a nežádoucímu nárůstu počtu heren a kasin, že se zvyšují bezpečnostní rizika spojená s hazardními hrami, že režim odvodu části výtěžku na veřejně prospěšné účely je neprůhledný a benevolentní a že chybějící nastavení pravidel v souvislosti s nástupem nových technologií distribuce her vytváří prostor pro jejich „nelegální“ využívání.

Soukromý hazardní byznys pronikl do všech vrstev politiky. Stát si nedovolil investovat miliardy korun do výstavby Sazka Arény a tak alespoň umožnil soukromé společnosti Sazka a. s. provozování nových výherních terminálů nad rámec zákona. Teď je údajně ve státním zájmu, aby omezením hazardu nebyl ohrožen úvěr ve výši 19 miliard korun, který si tato soukromá společnost na výstavbu haly vzala (zdroj Právo 8.2.2007). Ministr financí Miroslav Kalousek přiznává, „že existují přísliby či ústní vyjádření části

politické reprezentace v tomto duchu, neboť výstavba Sazka Arény byla stavba ve státním zájmu“ (dopis č.j.: 34/32273/2007). Pokud tato vyjádření ministra Kalouska a ředitele SAZKY Hušáka bude Parlament nadále respektovat, nemá v následujících 35 letech, kdy bude ještě probíhat splácení Sazka Arény, jakákoliv legislativní změna směřující k potlačení hazardu šanci.

Omezování hazardu zákonem přitom nebude jednoduché. Stát vůbec nevychází vstříc hráčům (dle zahraničních průzkumů to je 98% hráčů, toto číslo potvrzuje i studie primáře Nešpora z letošního roku), kteří se snaží nemoci patologického hráčství zbavit a nechápou, proč jim stát neklade v dosažitelnosti hazardních her větší překážky tak, jak je to obvyklé ve světě.

2 CÍL

Cílem tohoto soustředění dostupných údajů o hazardních hrách v ČR je poukázat na právní, ekonomickou a politickou provázanost provozování loterií, upozornit i na sociologické dopady na společnost a nahradit tak částečně neexistenci obdobného dokumentu na vládní úrovni (MF). Česká republika nemá na rozdíl od většiny států světa zpracovány dopady hazardního hraní na svoje obyvatelstvo ani na ekonomiku země a z vyjádření ministra zdravotnictví Julínka i ministra práce a sociálních věcí Nečase se ani zpracování takového dokumentu nepřipravuje. Svojí prací bych chtěl tyto dopady alespoň zhruba vyčíslit a navrhnout možná řešení pro zvýšení příjmů veřejných rozpočtů a zmírnění růstu nabídky hazardních her.

3 PROBLEMATIKA HAZARDNÍCH HER A TRENDY V ČR

3.1 Historie legislativy, upravující hazardní hry v České republice

Zákon číslo 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (loterijní zákon) vznikl jako jeden z prvních porevolučních zákonů. Politické změny s sebou přinesly přijetí západního stylu života a zejména samosprávy velmi ochotně na svém území povolovaly výherní hrací přístroje, protože jim přinášely příjmy.

Vedle loterijního zákona dopadají na **provoz hazardních her příslušná ustanovení zákona číslo 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zákona 634/2004 Sb., o správních**

poplatech a zákona číslo 500/2004 Sb., správní řád. Všechny uvedené předpisy byly několikrát novelizovány. Samotný loterijní zákon však nebyl dosud ve své herní části zásadním způsobem novelizován, pouze **novelou 149/1998 Sb., bylo umožněno obcím, aby cestou vydání OZV omezily provozování výherních hracích přístrojů (VHP) na svém území,** zároveň ale bylo obcím umožněno, aby z provozování VHP získaly vyšší příjmy.

Dosavadní právní úprava umožňuje, aby provozovatelem hazardních her byla pouze právnická osoba, která má sídlo na území České republiky. Povolení nelze vydat ani tuzemské právnické osobě se zahraniční majetkovou účastí, ani právnické osobě, ve které má tato společnost majetkovou účast. Výjimka je umožněna pouze u sázkových her v kasinech.

3.2 Legislativní problémy

Českým vládám se dlouhodobě nedaří prosadit legislativní změny, které by zajistily omezení hazardního průmyslu a zároveň reagovaly na technický rozvoj v této oblasti. S využitím **výjimky definované v § 50 odstavce 3 loterijního zákona** („*Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona*“), jsou Ministerstvem financí povolovány nové technické hry jako videoloterní terminály, elektronické rulety a kostky, a to i do míst, kde by nemohly být podle zákona umístěny ani výherní hrací přístroje (benzínové stanice, pizzerie, cukrárny, obchodní domy...).

Nové technické hry jsou přitom mnohonásobně nebezpečnější než klasické výherní hrací přístroje, které musejí dodržovat například sázku na 1 hru 2,- koruny v restauraci, 5,- korun v herně a 50,- korun v kasinu. U těchto nových her je výše sázek neomezená. Hráč dosud nebyl schopen prohrát výplatu na VHP za méně než 10 hodin, na videoloterních terminálech se mu to podaří za desítky minut. Provozovatelé hazardních her obešli celý zákon o loteriích a pomocí znaleckých posudků si na Ministerstvu financí prosadili, že loterijní zákon se na nové technické hry nevztahuje. První videoloterní terminály prosadila v roce 2003 Sazka a. s. a zajistila si **právní výklad s odborným posudkem, že terminál není výherní hrací přístroj, proto se na něj ustanovení zákona 202/1990 Sb., nevztahují a Ministerstvo financí pro jejich provoz může stanovit libovolné podmínky.** Zdůvodněním zásadního průlomu do zákona 202/1990 Sb. byla snaha pomoci

SAZCE se splácením dluhu. Mělo se jednat na několik let o jediný centrální interaktivní videoloterní systém (IVT). Tohoto průlomu ale okamžitě využily i ostatní firmy a v současné době již vlastní licenci 23 firem a provozují 56 podobných „centrálních systémů“. Jsou už známy případy, kdy centrální systém funguje pouze v jednom městě, dokonce v jedné herně.

Stanovišť s novými technickými hrami je už více než 15.000 (13.400 IVT, 1.600 elektronických rulet, 250 kostek a další hry – gotes, poker ...) a rychle přibývají další. Lavinovitě rostou IVT, za poslední 3 roky se jejich počet zdesetinásobil. Proto se vláda již v roce 2005 pokusila předložit Poslanecké sněmovně novelu loterijního zákona (tisk PS 1057), kterou se snažila odstranit některé nahromaděné problémy. Poslanci projednání zákona ale vůbec neumožnili. V roce 2006 proto předložila skupina senátorů novelu loterijního zákona (tisk 369), která upravovala režim kasin, umožňovala obcím vedle VHP regulovat také nové technické hry a odstraněním některých daňových úlev měla přinést vyšší příjmy státnímu rozpočtu. Tato novela byla díky tlaku loterijních společností ve 2. čtení zamítnuta. Senát ale vyzval vládu, aby urychleně připravila legislativní úpravy, směřující k regulaci hazardu. Ministerstvo financí zpracovávalo celý loňský rok nový Herní zákon, který ale vláda na svém prosincovém zasedání neschválila. V dubnu 2008 pověřilo MF externí firmu teprve přípravou věcného záměru nového loterijního zákona. Skupina senátorů předkládá v dubnu 2008 novelu zákona (tisk 239), která operativně řeší většinu nahromaděných problémů.

Obcházení současného zákona 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách je umožněno využíváním § 50 odstavce 3 k povolování nových technických her, které mají mít v herních rádech podrobně upravené podmínky provozování. To se neděje, provozní řády se o loterijním zákonu vůbec nezmiňují a prokazatelně nejsou dodržovány následující paragrafy, kterým musí vyhovět pro hráče mnohem „bezpečnější“ VHP.

Výňatky ze zákona 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, které jsou porušovány provozováním nových technických her:

§ 17:

(4) Nejvyšší vsazená částka na jednu hru činí 2 Kč, 5 Kč u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách a 50 Kč, jsou-li umístěny v kasinech. Nejvyšší výhra z jedné hry činí 300 Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách 750 Kč a 50 000 Kč, jsou-li

umístěny v kasinu.

(6) Nejvyšší hodinová prohra je 1000 Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v herně 2000 Kč a u výherních hracích přístrojů umístěných v kasinu 10 000 Kč. Hodinová prohra je objem prostředků, které může hráč prohrát při hře na jednom výherním hracím přístroji během jedné hodiny. Je součinem nejvyššího vkladu do jedné hry, nejvyššího počtu her za jednu hodinu a setiny rozdílu jednoho sta a nastaveným výherním podílem. Je-li výherní hrací přístroj provozován na cizí měnu, stanoví nejvýše vsazenou částku na jednu hru, nejvyšší výhru z jedné hry, výherní podíl a nejvyšší hodinovou prohru ministerstvo v povolení.

(11) Provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.

§ 36:

(2) Kasino vede denní jmennou evidenci návštěvníků. Rozsah identifikačních údajů v evidenci a jejich uchovávání se řídí zvláštním právním předpisem. 11a)

§ 43:

(5) Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může

- a) v povolení stanovit bližší podmínky, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry,*
- b) již vydané povolení doplnit nebo změnit, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem.*

(7) Loterie a jiné podobné hry, které nesplňují všechny podmínky tohoto zákona, nelze povolit.

§ 46:

3) Je-li součástí výkonu státního dozoru nad provozováním výherních hracích přístrojů i technická kontrola (kontrola dodržování podmínek uvedených v osvědčení o

provozní schopnosti výherního hracího přístroje), je orgán provádějící státní dozor povinen přizvat pověřenou autorizovanou osobu.

7) Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

§ 47

(1) Orgán, který povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydal, je povinen ji i kontrolovat. Orgán vykonávající státní dozor se může kdykoliv přesvědčit, zda loterie nebo jiné podobné hry se provozují za podmínek, určených v povolení a zda se dodržují příslušné právní předpisy.

11a) Zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Z uvedeného výtahu zákona je zřejmé, že nové technické hry zákon obchází, zejména dle znění § 43 (7) zákona, stát vydal povolení, aniž zajistil technickou kontrolu podle § 47 zákona.

3.3 Mezinárodní srovnání

Na Slovensku platil do rozdělení republiky stejný zákon jako u nás, v roce 2005 bylo novelou číslo 171/2005 Sb., o hazardních hrách povolování VHP výrazně zpřísněno a rozšiřování nových technických her je aktivně bráněno. V provozu jich je proto asi jen 50 ks v přísném kasinovém režimu (identifikace sázejícího, evidence výher, kontroly...) včetně progresivního zdanění, v ČR jsou pro tyto přístroje naopak stanoveny mírnější podmínky než pro VHP.

Ve Francii je provozování hazardních her značně ztíženo. Hazardní hry jsou povolovány pouze do kasin, ve kterých jsou umístěny i VHP a vstup je přísně zakázán místním občanům, kteří mohou hrát pouze v kasinu jiného města. Kasin je zde celkově jen kolem 30, slouží především turistům, kteří přinášejí podstatnou část příjmů.

V Rusku platí od 1. 1. 2007 zákon číslo 244- Φ3), který má za cíl výrazně omezit dosavadní nekontrolovaný boom hazardních her. Všechny hazardní hry jsou v Rusku zakázány, výjimku budou tvořit pouze čtyři herní zóny v nerozvinutých oblastech Ruska a

provozovatelem může být pouze ruská společnost. Zákonodárci při jejich stanovení brali v potaz atraktivitu pro zahraniční turisty a dostatečnou vzdálenost od ruské metropole. Vybrané zóny by měly z hazardních her ekonomicky profitovat a měly by podpořit jejich ekonomický rozvoj.

V USA je hazardní hraní v některých státech úplně zakázáno, ve většině přísně regulováno a výjimkou jsou pouze hazardní ráje Las Vegas, Atlantic City a některé indiánské rezervace. Na podzim roku 2006 přijal americký kongres zákon, kterým je zakázáno internetové hraní na principu zákazu bankám umožňovat pro toto hraní bezhotovostní převody. Podobně postupují například v Austrálii, Novém Zélandu a Anglii.

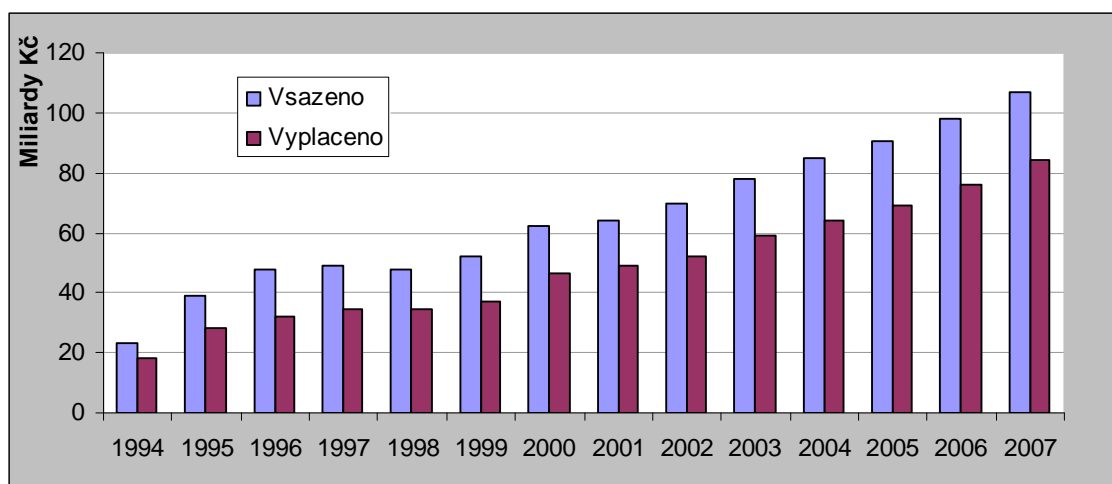
V SRN si provozování hazardních her regulují jednotlivé spolkové země, ale musí respektovat cíle a základní ustanovení státní smlouvy o loteriích, která ukládá obranu před nadměrným hraním, brání zneužívání hráčských pudů k soukromým ziskům a zajišťuje standardy dozoru. Na udělení povolení není právní nárok. Německo sice patří k nejbenevolentnějším evropským zemím, ale hazardní hry se tam daří držet na podstatně nižší úrovni než v ČR, od ledna 2007 zakázali on-line sázení.

Podobná situace je také **v Rakousku**, kde má ale povolování hazardních her v rukou Ministerstvo financí. V Rakousku existují pouze dva soukromí podnikatelé, pracující pod státním dohledem a je tam pouze 12 kasin. Hazardní hry s nízkými vklady včetně VHP jsou ze státního monopolu vyjmuty a povolují je zemské předpisy.

Ve všech evropských zemích a většině vyspělých zemí světa jsou hazardní hry podstatně více regulovány než u nás. Například **v Norsku má monopol stát, v Irsku a dalších zemích jsou z hlediska našeho přístupu zcela zakázány**, i většina totalitních režimů si na jejich provozování udržuje státní monopol. V zemích jako Saudská Arábie nebo Indonésie jsou loterie úplně zakázány. **Principy organizace hazardních her v zahraničí vycházejí z potlačování konkurence, která ze své podstaty zvyšuje nabídku a podněcuje ke spotřebě. Ve většině států existuje pouze jediný provozovatel, monopol současně omezuje nabídku, usnadňuje kontrolu státem a umožňuje aktivní ochranu hráčů před závislostí. Ve světě proto neexistuje případ totálně neregulovaného a konkurenčního trhu hazardních her, s výjimkou několika tzv. herních rájů, které jsou ale pod přímým státním dozorem. Vlády totiž nejsou ochotny akceptovat sociální důsledky provozování hazardních her.**

3.4 Trendy sázení v České republice

Obsahem svých jednotlivých ustanovení současný zákon o loteriích velmi přesně definuje podmínky provozu. Povolovací princip je v tomto zákoně konstruován jako nárokový, takže povolující orgán, kterým může být obec nebo Ministerstvo financí, musí při splnění (formálních) podmínek ze strany žadatele povolení k provozování hazardních her vydat. Tohoto kogentního (přesně definovaného nárokového) principu ale díky nezájmu orgánů činných v trestním řízení využívají firmy s pomocí úředníků MF a i v dispozitivním (volně stanovené podmínky) § 50 (3) uplatňují výklad, že i na výjimku musí mít nárok každý. Hazardnímu hraní tak nejsou kladeny žádné podmínky k zamezení jeho rozšiřování a pro hráče je takřka bezbariérové. Rozšiřuje se tak nemoc patologické hráčství, která je v našich poměrech prakticky nevyléčitelná. Česká republika dosud nepřijala žádný dokument, kterým by vyjádřila vůli rozvoj hazardního průmyslu omezovat. Naopak schválením privatizace SAZKY a. s., dříve téměř monopolního podniku provozujícího u nás hazardní hry, se nastartoval rozvoj hazardního hraní. Sazka přes sportovní svazy, které jsou jejími akcionáři, prosadila daňové úlevy pro své podnikání a toho vzápětí využily i další loterní společnosti. Na loterijsním trhu působí v současné době přibližně 600 firem vlastnících povolení a několik desítek společností provozuje hazardní hry bez povolení - zejména internetové hraní. V ČR tak došlo k světově ojedinělému rozmachu hazardních her, vzniklá veliká konkurence způsobuje rozšiřování nabídky a širokou dostupnost her. Hazardní hry jsou u nás nabízeny na přibližně 39.000 hracích místech, což je obrovský nárůst proti původním 1.200 sběrnám SAZKY. Například na jeden výherní hrací přístroj, kterých je u nás provozováno cca. 60.000 ks, připadá 170 obyvatel (v SRN 500, ve Francii 18.000). V návaznosti na dostupnost hazardních her od roku 1990 roste trvale zájem obyvatelstva o sázení. V roce 2007 dosáhl objem vsazených peněz 107 miliard korun, dlouhodobě roste průměrně o 10 % ročně.



Obr. 1 Vývoj fin. prostředků vsazených a vyplacených v rámci haz. her v letech 1994 až 2007

Z údajů na obrázku 1 je patrné, že každý Čech starší 18ti let vsadil za 1 rok průměrně 12.200,- korun a tento údaj se dlouhodobě držel na 5 % průměrné hrubé mzdy, v loňském roce už ale dosáhl 5,4 %.

V roce 2006 zveřejnil Swiss Institute of Comparative Law srovnávací studii sázkového průmyslu v Evropě. Níže uvedená tabulka porovnává hrubé výnosy tohoto odvětví v roce 2003. Výstupy této studie jsou používány úřady EU jako základní informační zdroj pro analýzu problematiky sázkového průmyslu.

GGR (Gross Gaming Revenue) – hrubé výnosy, vklady minus vyplacené výhry, jsou nejlépe vypovídajícím nástrojem pro srovnání sázkových trhů.

GGR	
Velká Británie	10 972
Německo	8 421
Francie	7 603
Itálie	6 205
Španělsko	4 887
Nizozemí	2 067
Švédsko	1 583
Portugalsko	1 434
Finsko	1 241
Irsko	1 144
Řecko	1 068
Rakousko	894
Dánsko	830
Belgie	679
Česká republika	593
Maďarsko	580
Polsko	433
Slovinsko	265
Slovensko	216
Malta	114
Lucembursko	96
Kypr	73
Lotyšsko	67

GGR na obyvatele	
Irsko	293,2
Malta	284,8
Finsko	238,6
Lucembursko	193,2
Velká Británie	182,6
Švédsko	177,9
Dánsko	153,6
Portugalsko	142,0
Slovinsko	139,2
Nizozemí	127,4
Francie	126,3
Španělsko	121,6
Rakousko	109,0
Itálie	107,0
Německo	102,3
Řecko	99,8
Kypr	90,7
Belgie	66,0
Česká republika	58,2
Maďarsko	58,0
Slovensko	40,0
Lotyšsko	29,0
Estonsko	17,7

Litva	41
Estonsko	25

Litva	11,3
Polsko	11,2

V 1. TABULCE JSOU ÚDAJE V MILONECH EURO A V 2. TABULCE V EURO

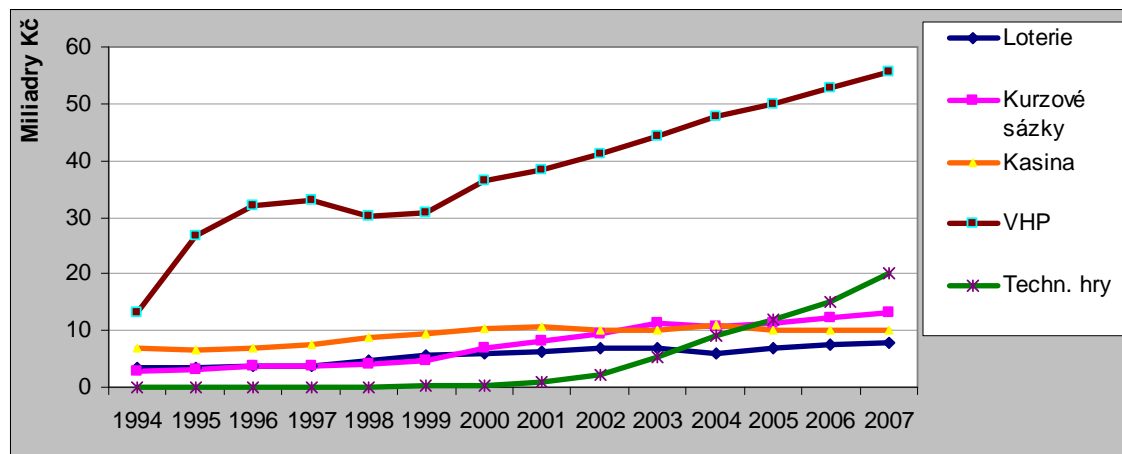
Z 2. tabulky vyplývá, že sice vedeme mezi novými zeměmi v hrubých výnosech hazardního průmyslu na 1 obyvatele, ale v evropské pětadvacítce zaujímáme až 19. místo. Tabulka je ale zkreslena rozdílnými výdělky v jednotlivých zemích.

V roce 2006 byla průměrná roční hrubá mzda v EU 37.171,- EURO a v ČR jen 8.376,- EURO. Při přepočtu v poměru hrubých příjmů tak ČR obsadí v GGR na obyvatele částkou 258,3 EURO 3.místo. Pokud přepočteme GGR v bohatších zemích na průměr EU nebo pokud do výpočtu zahrneme také internetové sázení, jsou Češi v hrubých výnosech loterijního průmyslu na obyvatele na 1. místě v rámci EU.

Češi na to jak málo vydělávají, hrají nejvíc v Evropské unii.

3.5 Struktura jednotlivých typů hazardních her a její vývoj

VHP a kasina byly v druhé polovině devadesátých let doplněny o videoloterní terminály a další moderní typy technických her, které v současné době zaznamenávají nejvyšší tempo růstu. Obecně lze konstatovat, že kromě hry Bingo zaznamenávají všechny ostatní hazardní hry neustálý nárůst.



Obr. 2 Vývoj objemu finančních prostředků vsazených do jednotlivých typů hazardních her v letech 1994 až 2007

Z á v ě r

Nárůst hodnot jednotlivých ukazatelů objemu hazardních her má na svědomí ve světě ojedinělá benevolentní legislativa ČR, velké množství vzájemně si konkurujících firem a nezájem politiků tento stav řešit.

4. NÁKLADY VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ Z PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER

Mezi největší náklady veřejných rozpočtů patří výdaje na potlačování průvodních negativních sociálních jevů. Nejsnáze doložitelné jsou výdaje na léčbu závislosti na hazardních hrách, tzv. nemoci patologického hráčství (diagnóza F63.0)

Mezi další náklady veřejných rozpočtů, které způsobují negativní dopady hazardního průmyslu na společnost, patří výdaje na potírání související trestné činnosti. Přesnou hodnotu nelze z důvodu neexistence oficiálních statistik uvést.

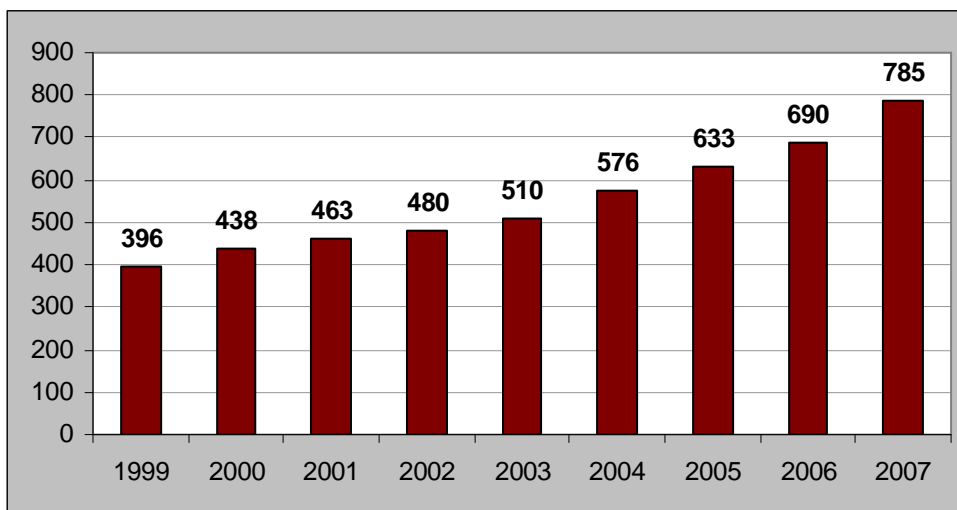
Těžko lze rovněž vypočítat, kolik stojí daňového poplatníka patologický hráč soudce (jenom v Praze jsou to 3 soudci), patologický hráč policista (známé jsou desítky případů), patologický hráč, který dříve vlastnil prosperující firmu nebo dospívající patologický hráč, který kvůli hazardní hře nedostudoval. Americký ekonom Earl Grinols z university v Illinois spočítal, že sociální náklady gamblerství (zvýšená kriminalita, nezaměstnanost, osobní „bankroty“ atd.) stojí americkou ekonomiku ročně 54 miliard dolarů.

4.1 Léčba závislosti na hazardních hrách

Ústav zdravotních informací a statistiky ČR (dále též „ÚZIS“) sleduje údaje o počtu ambulantně léčených a hospitalizovaných pacientů s diagnózou patologické hráčství. Náklady na léčbu závislých hráčů ÚZIS bohužel nezjišťuje.

Počet hospitalizovaných osob s diagnózou patologické hráčství v roce 2005 dosáhl 576 pacientů a průměrná ošetrovací doba u této diagnózy činila 47,2 dne. Většina ze zhruba 100 tis. patologicky závislých hráčů se ale stejně neléčí. Mírný nárůst pacientů je limitován kapacitou zdravotnických zařízení.

Pro informaci, ve Spojených státech amerických zjistila Národní komise pro hazardní hry (duben 1999), že hráč bojující s „vážným gamblerským problémem“ stojí společnost 10.500 dolarů ročně. Jen náklady na léčbu patologického a problémového hráčství jsou ve Spojených státech 5 miliard dolarů za rok, v České republice se takové evidence nevedou.



Obr. 3 Počet hospitalizovaných na diagnózu patologické hráčství v ČR

4.2 Trestná činnost související s hazardními hrami

Mezi další závažné důsledky neúměrného hraní hazardních her patří krachy v podnikání, ztráty bydlení a následné bezdomovectví, rozpady manželství a rodin. U pokročilých forem patologického hráčství je častá trestná činnost, zejména zpronevěra, krádeže, podvody, neplacení výživného, objevuje se zejména majetková, ale i násilná trestná činnost a homosexuální prostituce. Problémy způsobené hazardní hrou se pojí s vyšším relativním rizikem zneužívání alkoholu a jiných psychotropních látek, jak o tom svědčí údaje z České republiky i ze zahraničí. Je příznačné, proč část heren poskytuje hráčům zdarma také alkoholické nápoje. Důležitý je také lidský rozměr problému.

Z údajů od primáře Karla Nešpora vyplývá, že jeden patologický hráč způsobí problémy a utrpení v průměru 15 dalším lidem ve svém okolí, zahraniční údaje uvádějí čísla 10 – 12. Mezi tyto osoby se započítávají vedle rodinných příslušníků také věřitelé a zaměstnavatelé, kterým jsou způsobovány veliké ekonomické ztráty.

4.3 Rizika provozování hazardních her pro stát a obce

Mezi společensky nejzávažnější rizika, která jsou spojena s existencí nabídky hazardních her, patří obcházení i krácení povinných odvodů (krácení odvodů dávek na veřejně prospěšné účely, zneužívání účelu použití těchto prostředků), hra osob mladších 18 let, patologické hráčství a kriminalita, včetně praní špinavých peněz.

Je třeba konstatovat, že provozování loterií, kurzových sázek, sázkových her v kasinech, ale i sázkových her uskutečňovaných prostřednictvím VHP atd., není běžnou hospodářskou činností, a proto ji nelze podřídit stejnému nebo podobnému režimu, jako je tomu u běžného podnikání. Z tohoto důvodu je provozování hazardních her jak v České republice, tak i v ostatních státech, upraveno a řízeno specifickými právními předpisy.

Společným zájmem státu i jednotlivých obcí musí být snaha o co největší omezení negativních jevů, které mají příčinnou souvislost s provozem hazardních her.

4.4 Negativní jevy působené hazardními hrami

Mezi nejčastější a nejvíce diskutované negativní jevy způsobené provozováním hazardních her patří:

1. Sociální strádání rodin, rozvody
2. Patologické hráčství
3. Kriminalita (zpronevěry, krádeže, nesplácení půjček, podvody, násilná kriminalita)
4. Deprese, sebevraždy (odhad 600 ročně)
5. Obcházení a krácení povinných odvodů
6. Trpí komunikace v rodině, dospívající mohou zaostávat v sociálních dovednostech
7. Trpí výchova dětí po stránce citové i materiální
8. Pronikavé snížení pracovní výkonnosti, později bývá častá nezaměstnanost
9. Homosexuální prostituce u dospívajících chlapců
10. Bezdomovectví
11. Problémy s alkoholem a drogami
12. Nemoci způsobené stresem trápí nejen hráče, ale i jejich příbuzné
13. Korupce při legislativním i povolovacím procesu, daňové úniky státu
14. Korupce při rozdělování výtěžku z hraní na veřejně prospěšné účely a sport

4.5 Počty patologických hráčů v ČR

Z výsledků rozsáhlého školního dotazníkového šetření ESPAD (www.espad.org),

kteřé proběhlo v roce 2003 (Tabulka 1) vyplývá, že hraní na VHP výrazně převažuje u chlapců.

Tab. 1 *Hraní VHP podle pohlaví, věku a frekvence hraní v roce 2003*

POHLAVÍ	VĚK	1x měsíčně a častěji (%)	1x týdně a častěji (%)
Chlapci	16	6,3	2,7
	17	7,5	2,9
	18	9,8	4,0
Dívky	16	1,5	0,6
	17	1,7	0,6
	18	1,2	0,4

Důležité jsou údaje o rozšířnosti hazardních her, protože ty korelují s počty problémově hazardně hrajících osob i s počty patologických hráčů. Je tedy velmi pravděpodobné, že výskyt patologického hráčství v české populaci bude v celosvětovém měřítku nadprůměrný s ohledem **na nadprůměrnou dostupnost hazardních her**. Údaje o prevalenci patologického hráčství v jiných zemích není snadné porovnávat.

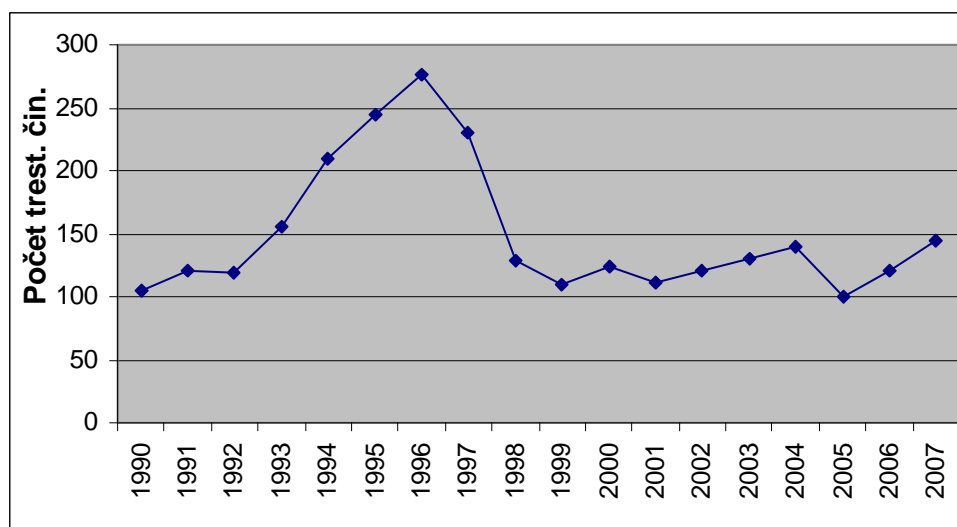
V zemích jako je Kanada, kde je hráčství potlačováno, odhadují výskyt problémového hráčství na 2 % populace. Odhady patologického hráčství v USA hovoří o 0,4 % populace a zdůrazňují, že patologické hráčství se často pojí s jinými duševními problémy, zejména se zneužíváním alkoholu a drog. V USA odhadují výskyt problémového hazardního hraní v americké populaci dospívajících na 20 % a v dospělé populaci na 6 %. Podle studie Národního střediska pro výzkum veřejného mínění při Univerzitě v Chicagu existuje ve Spojených státech 2,5 milionu patologických hráčů a 3 miliony problémových hráčů. Zajímavé je rovněž zjištění, že 34 % odsouzených Australanů mělo problémy způsobené hazardní hrou, což je 18x více než v populaci ze srovnatelné oblasti, kde se hazard potlačuje. V Norsku odhadují výskyt problémového hazardního hraní mezi norskými dospívajícími na 5,2 % a výskyt patologického hráčství na 1,8 %.

Z výše uvedeného vyplývá, že výskyt patologického hráčství nebude v České republice patrně nižší než 0,5 až 1 % populace. Celkově tedy půjde až o 100 000 osob a mnohonásobně vyšší počet těch, kdo hrají problémově nebo kdo trpí hazardními hrami druhotně (rodiče, manželky a děti patologických hráčů, zaměstnavatelé, věřitelé atd.). Jedná se o 1 – 1,5 mil. obyvatel ČR.

4.6 Kriminalita

Jak vyplývá ze zprávy Vězeňské služby ČR, statistiky příčin páchaní trestní činnosti

se u nás nevedou, a proto nejsou k dispozici údaje o počtech zejména majetkové trestné činnosti, páchaných hazardními hráči. Ze zahraničních zdrojů (australská a švýcarská studie) lze dovodit, že se jedná o 34 – 60 ti % podíl. U poloviny trestné činnosti je spouštěcím mechanismem tíseň spojená s problémy hráčů. Prokazatelně kladný dopad na snížení kriminality mělo odstranění výherních hracích přístrojů z Bystřice nad Pernštejnem v letech 1996 až 1998 (povolení k provozování asi 90 ks VHP byla postupně odnímána na základě vyhlášek), jak ukazuje následující obrázek č. 4. Současně s odstraněním VHP byla přitom také zrušena městská policie, čímž se nahradil výpadek příjmů.



Obr. 4 Vývoj majetkové trestné činnosti v Bystřici nad Pernštejnem 1990-2007

Z á v ě r

Hazardní hraní má řadu negativních vlivů na společnost. V ČR se tyto dopady nesledují, ale podle zahraničních srovnání se dají vyčíslit desítkami miliard korun za rok.

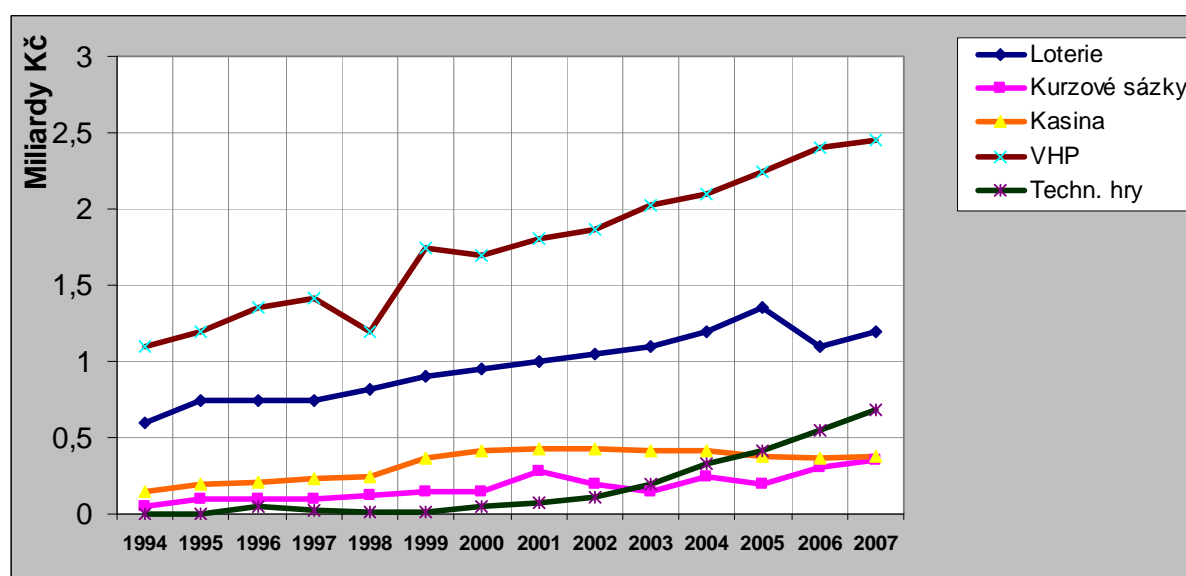
5. ANALÝZA DOPADŮ PROVOZOVÁNÍ HAZARDNÍCH HER NA VEŘEJNÉ ROZPOČTY S VAZBOU NA PRÁVNÍ PŘEDPISY

Příjmy společnosti provozující hazardní hry, přestože se jedná o standardní obchodní firmy, nejsou zdaňovány obvyklým způsobem. Tyto společnosti neplatí daň z příjmu, jsou osvobozeny od placení DPH (o odečet DPH na vstupu neustále bojují). Výhry se kromě vědomostních soutěží nedaní a pomocí různých výjimek, například manipulačního poplatku u kurzových sázek nebo tzv. tipsů (vysoké spropitné v kasinech) získávají provozovatelé i zcela

„nezdaněné“ příjmy.

Příjmy veřejných rozpočtů jsou v ČR zajišťovány pomocí poplatků a odvodů z provozování hazardních her. V roce 2007 přesáhly **odvody z provozování hazardních her částku 6 miliard korun.**

Do státního rozpočtu a do rozpočtů obcí je formou **správních poplatků a poplatků na státní dozor** odváděna částka 2,5 miliard korun. Další cca 1 miliardu korun získávají obce na **místních poplatcích za výherní hrací přístroje**. Na veřejně prospěšné účely přispěli provozovatelé v roce 2007 částkou 2,35 miliard korun, což je o sedm procent více než v roce 2006.



Obr. 5 Vývoj finančních prostředků odvedených do veřejných rozpočtů z hazardních her celkem v období 1994 až 2007

5.1 Odvod na veřejně prospěšné účely (VPÚ)

Definice odvodu je upravena ustanovením § 4 odst. 2 **loterijního zákona**. Základem pro výpočet výše prostředků určených na VPÚ je „rozdíl, o který příjem provozovatele, tvořený všemi vsazenými částkami ze všech jím provozovaných her, převyšuje výhry vyplacené sázejícím, správní poplatky, místní poplatky a náklady státního dozoru, tzv. část výtěžku.“ Z takto vypočítané části výtěžku se pak na VPÚ každoročně odvádí částka stanovená dle příslušného pásma daného loterijním zákonem, a to v rozmezí od 6 % do 20 % (Tabulka 2).

Tab. 2 Sazba odvodu na VPÚ dle výše výtěžku

Výše rozdílu (v mil. Kč)	do 50	50 – 100	100 – 500	500 – 1 000	nad 1 000
Stanovené % odvodu	6 %	8 %	10 %	15 %	20 %

Odvod na VPÚ je často zdrojem daňových podvodů a korupce. Jeho základnu se provozovatelé snaží snižovat umělým navyšováním výhernosti. Naopak štěpením firem na dceřiné společnosti se snaží dosáhnout nižšího procentuelního pásma a kromě části odvodů z VHP, které jsou příjmy obecních rozpočtů, je směřování těchto odvodů zcela na libovůli loterijních společností. Firmy si tak cíleným sponzoringem zajišťují veřejnou podporu svého podnikání, přispívají přes různé nadace na kampaně politických stran (HN 30. 11. 2006) a podporují tak korupci.

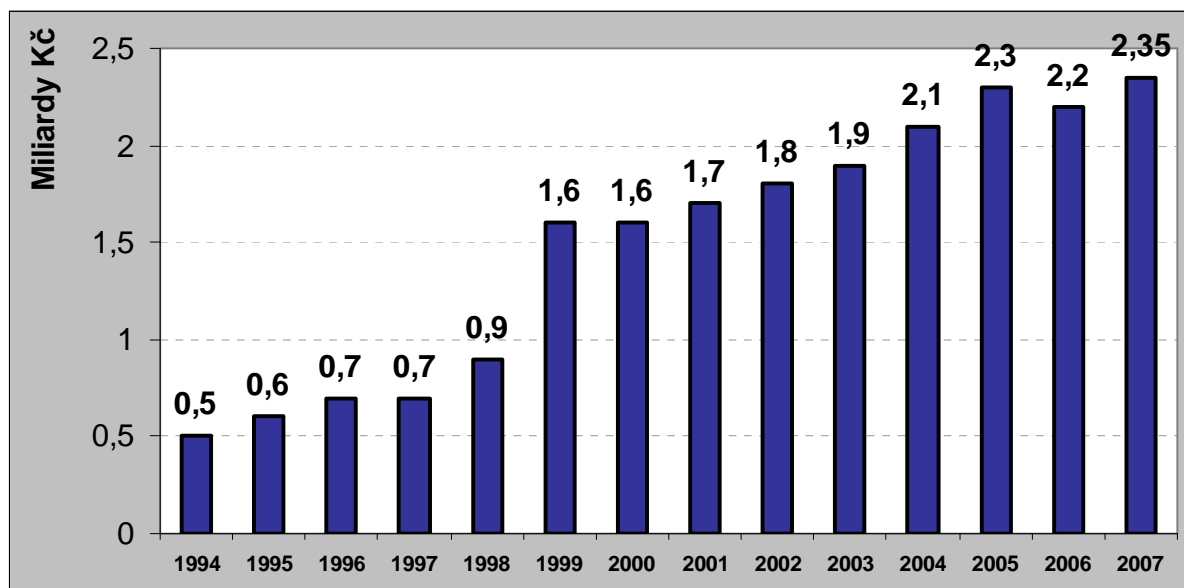
Tab. 3 *Struktura směřování prostředků z odvodů na VPÚ v roce 2005*

Charakter využití prostředků	částka (v mil. Kč)
sportovní	1 556,8
obce	586,3
nadace	99,8
kulturní	44,1
zdravotní	18,5
sociální	17,4
školsví	13,1
CELKEM	2 336,0

Na veřejně prospěšné účely jsou každoročně odváděny z hazardních her nezanedbatelné a celkem stabilní finanční prostředky. Např. v roce 2005 bylo odvedeno na VPÚ celkem 2,3 miliardy korun (Tabulka 3). **K současnému objemu těchto finančních prostředků velkou měrou přispěla i novela loterijního zákona č. 149/1998 Sb.,** a v jejím rámci i nový výpočet části výtěžku. Z těchto prostředků jsou hrazeny různé sportovní, sociální, kulturní a další obdobné projekty. Největší podíl plateb na veřejně prospěšné účely, a to bezmála ve výši 1,6 miliardy korun, bylo v roce 2005 použito na financování činnosti sportovních klubů.

Druhým největším příjemcem odvodu na VPÚ jsou obce, které získaly do svých rozpočtů více než půl miliardy, tedy přibližně 25 % z celkových odvodů. Dalším významným příjemcem odvodu na VPÚ jsou nadace, které smí použít odvod na financování aktivit podle

svých statutů. Právě nadace slouží k neprůhlednému financování nejvíc a zcela podléhají svým zřizovatelům, kteří je ovládají přímo či nepřímo přes správní rady.

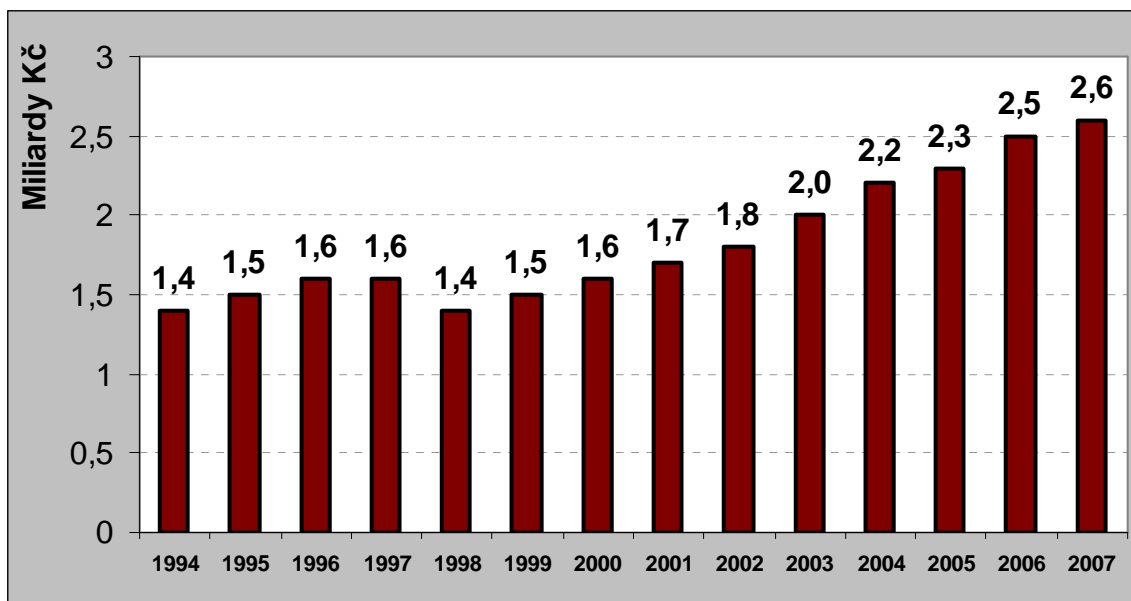


Obr. 6 Vývoj finančních prostředků odvedených na VPÚ v období 1994 až 2007

Z porovnání nárůstu vsazených částek a odvodů na VPÚ můžeme odvodit, že se od roku 1994 do roku 2005 příjem do veřejných rozpočtů zvýšil pouze 2,7x při čtyřnásobném zvýšení obratu hazardu, **příjem veřejných rozpočtů tak relativně klesá** a to i při skutečnosti, že a. s. Sazka odvádí na VPÚ více než zákonem stanovených 20 % výtěžku. Tento účetní „trik“ má souvislost s jejím zadlužením na výstavbu Sazka Arény (místo původních 2,5 mld. korun bude stát 19 mld. při splácení úvěrů rozložených na 40 let). Zvýšený odvod Sazky je daňovou spekulací, protože neslouží na zákonem vyjmenované VPÚ, ale na splácení úvěrů z podnikání. Je nebezpečí, že se takto začnou chovat i další firmy provozující hazardní hry.

5.2 Správní poplatky

Jsou to poplatky, které nahrazují daňové úlevy, mají charakter daní a upravuje je **zákon 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů**. Jejich příjemcem je z většiny her státní rozpočet a z VHP jsou to rozpočty obcí. Loterijní firmy tvrdí, že se jedná o správní poplatek a nikoliv daň. Již v tisku 1057 uvedlo MF v důvodové zprávě, že se jedná o daň a platí se ročně. Jeho limitace má proto charakter nezdůvodnitelné úlevy velkým provozovatelům hazardního průmyslu! Z obrázku č. 7 je patrné, že je jejich nárůst velmi mírný a zdaleka neodpovídá rozvoji hazardního hraní.



Obr. 7 Vývoj objemu zaplacených správních poplatků v letech 1994 až 2007

Stagnaci růstu daňové náhražky, nazývané správní poplatek má na svědomí lobbying firem, provozujících hazardní hry. Těm se podařilo přes poslance nestandardní legislativní cestou **do zákona 368/1992 Sb., o správních poplatcích nejprve uzákonit limitaci tohoto poplatku výší 10 mil. korun** původně pro tehdy monopolní a. s. Sazka a následně novelou zákona **634/2004 Sb., o správních poplatcích** tuto výhodu rozšířit pro všechny ostatní provozovatele číselných loterií a sázkových her, povolovaných podle § 50 odst. 3 zákona – nových technických her. Limitace znamená, že zákonem určených 10% správního poplatku zaplatí pouze firmy s výtěžkem do 100 miliónů korun. V praxi je to pouze 8 % všech firem. Všechny ostatní tak platí nižší než zákonem předepsanou daň, největší provozovatelé (například Synot, Sazka ...) platí pouze 1 – 2 %. Daňová progresse je tak nastavena obráceně, než u pracujících, kteří čím více vydělávají, tím procentuelně více daní. **Stát jen touto výjimkou přichází ročně o více jak 400 miliónů korun, což představuje za uplynulých 10 let téměř 3 miliardy korun.**

5.3 Poplatek za státní dozor

Tento poplatek odvádí pouze provozovatelé kursových sázek, sázkových her v kasinech a technických her. **Podle § 29 loteriijního zákona je předepsán ve výši 1 % z příjmu sníženého o výhry a je příjmem státního rozpočtu.** Jeho výše dosáhla v roce 2005 částky 55 miliónů korun, což pokrývá pouze náklady na státní dozor nad hazardními hrami, ale nikoliv náklady obecních úřadů a státních zkušebních ústavů. Stav kontrolních pracovníků státu navíc dosahuje proti plánu pouze 60 %. Výběr poplatků je administrativně velmi

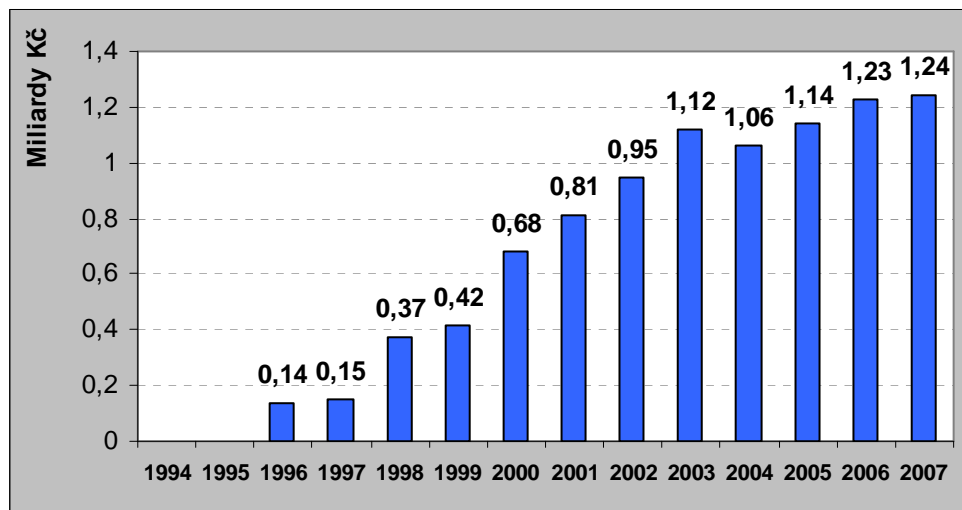
náročný, jeho nárůst neodpovídá růstu hazardních her, neplatí ho všichni, proto **by bylo vhodné ho zrušit a nahradit jiným transparentním zdaněním.**

5.4 Místní poplatek

Povinnost zaplatit místní poplatek byla zavedena až **novelou zákona o loteriích číslo 149/1998 Sb.**, výši poplatku stanovují obce mezi 5 až 20 tisíci korunami ročně, za každý provozovaný VHP. Poplatky jsou příjmem obcí a v roce 2005 dosáhly téměř 1 miliardy korun.

5.5 Manipulační poplatek

Provozovatelé kursového sázení začali postupně od hráčů při vkladu na kursové sázky vybírat tzv. manipulační poplatek. O jeho výši, která v současné době po vzájemné shodě provozovatelů činí 10 % z hodnoty vsazených peněz, rozhodují sami provozovatelé a existuje podezření, že se může jednat o kartelovou dohodu, kterou stát toleruje. Hráč tak za každou vsazenou stokorunu připlatí ještě 10 korun, které nezdaněny případnou jako čistý příjem provozovateli.



Obr. 8 Vývoj objemu finančních prostředků, které všichni provozovatelé kursového sázení vybrali na manipulačních poplatcích

Problém u tohoto poplatku spočívá v tom, že není příjemci prostředků (tj. provozovateli kursových sázek) vykazován jako součást tržeb a tedy ani nepodléhá odvodové povinnosti a podobně se lze vyhnout zdanění i u jinak nazvaných příjmů. Z výsledků vyplývá, že tolerováním manipulačního poplatku a současně absencí jeho zpoplatnění **přicházejí veřejné rozpočty každým rokem o finanční prostředky v řádu stovek milion korun.**

Tolerování tohoto stavu opět dokazuje neschopnost státu bránit se rozvoji hazardního hraní.

5.6 Daň z přidané hodnoty

Loterijní činnost vždy byla a je od DPH osvobozena. V této věci nic nezměnil ani nový zákon o dani z přidané hodnoty (č. 235/2004 Sb.), ani žádná následující novela. Zároveň u těchto činností už nelze uplatňovat nárok na odpočet DPH u nakoupených vstupů, jak to umožňoval původní předpis. S tímto stavem se stále nemůže smířit a.s. Sazka, která se o možnost odpočtu DPH u vstupů soudí s Ministerstvem financí a zároveň se neustále pokouší cestou tzv. „přílepků“ v Poslanecké sněmovně dosáhnout dřívějšího stavu. Představuje to pro ni 200 – 250 miliónů korun ročně, kterými chce přilepšit nespokojeným sportovním svazům. Toto rozšíření úlev by se ale týkalo celého odvětví hazardního průmyslu a představovalo by roční ztrátu minimálně ve výši 1 miliardy korun. Poslední pokus byl učiněn poslaneckým návrhem v květnu 2007, ale Senát ho zamítnul a stát kompenzoval sportovním svazům výpadek mimořádnou dotací v mnohem větší výši.

Možnost uplatňovat nárok na odpočet DPH u osvobozených činností je výhoda, kterou loterijní společnosti dříve využívaly. Bylo však zřejmé již dávno, že o takovou výhodu budou připraveny, a to nejpozději při vstupu země do Evropské unie. Pokud by loterijní společnosti mohly uplatňovat nárok na odpočet DPH na vstupu, byla by jim poskytnuta nebyvalá státní podpora, jakou nemá žádný jiný subjekt poskytující tzv. osvobozená plnění (například zdravotnická zařízení, sociální péče, neziskové subjekty apod.). Takové zvýhodnění nemá ani charita. K této výhodě ale neexistuje žádný důvod. Navíc by byla taková pravidla v rozporu s evropským právem a Evropská komise by byla povinna zahájit s Českou republikou řízení.

5.7 Odvody z provozování hazardních her v zemích EU

Z výsledků studie švýcarského Institutu komparativního práva (www.isdc.ch), který se podrobně zabýval právními a ekonomickými aspekty provozování hazardních her v rámci Evropské unie, vyplývá, že rozdíly mezi členskými zeměmi Evropské unie v přístupu k odvodům z hazardních her jsou v současné době značné. Vzájemné srovnání daňového zatížení, které státy EU ukládají pro jednotlivé druhy hazardních her, je tak velmi obtížné, ale lze konstatovat, že **vzhledem k přísnějšímu povolovacímu a kontrolnímu procesu jsou odvody v ostatních zemích EU transparentnější a dochází u nich k daleko menším únikům, než u nás.** Výše zákonného odvodu z provozování hazardních her je v některých

případech definována procentní sazbou a někdy fixní částkou, splatnou ročně nebo měsíčně. Procentní sazba se v některých zemích vztahuje na zisk po vyplacení výher, provozních nákladů a režie, ale v některých případech se naopak jiné odpočty než výhra nepovolují.

5.8 Vyčíslení daňových úniků a návrh na jejich omezení

Limitace správních poplatků způsobuje, že 92% společností platí nižší než 10% daň. Je to způsobeno maximálním limitem všech správních poplatků za 1 společnost ve výši 10 miliónů korun ročně. **Zrušením limitu by státní rozpočet získal letos více než 400 miliónů korun.**

Manipulační poplatek u kursových sázek zavedli sami provozovatelé, a protože zákonodárci nezareagovali na jeho zdanění, zůstává nezdaněným příjmem provozovatelů kursových sázek. Velmi podivné je, že tento zákonem nestanovený poplatek si stanovily všechny české loterijní firmy v jednotné výši 10% ze vsazených částek. Za poslední roky tak inkasují průměrně 1,13 miliardy nezdaněných korun, **stát tedy přichází ročně v průměru o téměř 300 milionů korun na daních. Řešením je zahrnout manipulační poplatky do tržeb.**

Odvod na VPÚ je stanoven sazbami uvedenými v tabulce 2 ve výši 6 až 20%, úměrně velikosti výtěžku. Zákon tak prokazatelně podporuje rozvoj nových firem na poli hazardního hraní a argumentačně nahrává velkým firmám, aby si udržely limitaci správního poplatku, když umožňuje spekulativní dělení firem na menší za účelem snižování zdanění. **Řešením by bylo sjednotit odvody na VPÚ nejvyšší sazbou 20%. V roce 2007 by tak bylo na VPÚ odvedeno o 500 miliónů korun více.** Dělení na více firem využívají především provozovatelé VHP a sjednocením odvodů by jejich počet poklesl.

Internetové hraní představuje čistý daňový únik. Tato forma hazardních her je u nás zakázána a odborníci odhadují, že se obrat internetového hraní v letošním roce přiblíží k 15 miliardám korun a aktivně zaregistrováno je v něm už 28 tisíc Čechů. Ekvivalentní zdanění těchto her v ČR by mělo dosahovat kolem 25 %, **proto cca 3,5 miliardy korun může být daňový únik, který navíc směřuje neznámo kam a může být použit také k financování terorismu.** Částka, která nezdaněním internetového hraní uniká, je už srovnatelná se všemi daňovými příjmy z legálních hazardních her. Omezit tento daňový únik je efektivně možné jedině zákazem bankovních převodů na účty společností, provozujících internetové hraní, stejně tak, jak to např. provedly USA. Z evropských zemí zakázalo internetové hraní například SRN, Francie, Švédsko, Maďarsko, ... a proto se není třeba obávat, že by zákazem internetových

her byla ČR ze strany Evropské komise jakkoliv sankciována.

Interaktivní digitální televizní vysílání a sázení přes mobilní telefony představuje nové směry hazardního hraní. V ČR není povoleno, ale v omezené míře ho již provozuje několik společností. **Daňové úniky se prozatím nedají odhadnout.** Na rozdíl od internetového hraní jsou provozovatelé těchto her známí a zdanění by se dalo při změně zákona zavést. U těchto her ale nelze zajistit, že je nebudou hrát děti a mladiství. Velmi nebezpečné jsou současné snahy zavést sázení pomocí mobilních telefonů.

Tipsy jsou spropitným pro majitele kasin a protože nejsou zákonem vyjmenovány jako zdanitelný příjem, jsou čistým příjmem provozovatele, který je eviduje, ale nedaní. Od letošního roku jsou sice podchyceny daňovými předpisy, ale ukazuje se, že se tomuto zdanění snaží firmy nadále vyhýbat. Proto je nutné, aby byly zahrnuty do příjmu provozovatele podle loterijního zákona. Nezdaněná evidence v podstatě anonymních příjmů (i velmi chabá evidence hráčů se po 3 měsících skartuje) slouží často jako praní špinavých peněz v tzv. „pseudokasinech“. Tyto herny, osazené novými technickými hrami s vysokým obratem, mohou jednoduše sloužit jako pračky peněz. „Špinavé peníze“ se vloží do herny, ve které nebyla 3 měsíce kontrola Finančního úřadu a ta vystaví „výherci“ potvrzení, že je legálně vyhrál. U těchto falešných kasin je třeba zavést archivovaný záznam hry, aby nebylo tak snadné vyrábět fiktivní účetnictví. Jedině menší benevolence při povolování kasin a zvýšenou kontrolní činností lze zabránit praní špinavých peněz. **Stát přichází ročně jen na tipsech o 60 miliónů korun.**

5.9 Kontrola provozování hazardních her

Povolující orgán, kterým je u VHP příslušný obecní úřad (vyjma kasinových VHP) a u ostatních her Ministerstvo financí, by měl zajistit kontrolu dodržování zákonných norem, upravujících hazardní hry. Cílem je ochrana společnosti před negativními důsledky hazardních her, kontrola finančních toků a boj proti jejich nelegálnímu provozování.

Ukazuje se, že v praxi je kvalita i efektivita státního dozoru poměrně nízká (79 pokut při 48 tisících vykonaných kontrolách za rok 2005) a chybí důraz na profesionalitu těchto klíčových pracovníků, včetně školení a motivace. V mnoha případech se jedná jen o formální kontroly. MF se nepodařilo prosadit centralizace kontroly, ani posílení početních stavů, takže trvá stav, který vyhovuje většině provozovatelů.

Díky rozvoji moderních technologií v oblasti přenosu dat (internet, mobilní telefony, interaktivní digitální televizní vysílání) je již dnes možné „přenést“ hazardní hru do domova i

kanceláři hráčů. Jen v posledním roce začalo prostřednictvím internetu nabízet sázky v češtině více než 10 zahraničních společností. V případě internetového hraní a dalších moderních forem selhává jakákoliv kontrola státu a hraní se věnují i děti a ženy.

5.9.1. Účinnost regulace a dozoru nad hazardními hrami

Obecné cíle státu v oblasti regulace a dozoru: _

- nastavení podmínek pro provozování jednotlivých druhů hazardních her
- kontrola jejich dodržování
- kontrola finančních toků v hazardních hrách (ochrana před praním peněz)
- ochrana společnosti (zejména mladistvých) před negativními důsledky hazardu
- boj proti nelegálnímu provozování hazardních her

Pokládám za nedostatek, že Ministerstvu financí v současné době chybí zastřešující dokument, který by definoval oficiální strategii státu v oblasti hazardních her. Ta by měla obsahovat podrobnou koncepci hlavních cílů státu a vyjadřovat vůli státu při přípravě nové legislativy. Od ní by se následně odvodila forma zákona, který by stanovil kompetence státního dozoru a pravidla provozování her. **Zatím si žádná polistopadová vláda nevytkla jako svůj cíl omezení hazardního hraní. Nelze proto předpokládat, že MF připraví zákon, který by ve svém důsledku vedl k omezení rozmachu a široké dostupnosti hazardních her.**

5.9.2. Regulace a dozor nad hazardními hrami podle současného zákona

Státní dozor nad dodržováním loterijního zákona provozovateli hazardních her je upraven v ustanovení §§ 46 a 47 loterijního zákona. Toto ustanovení však řeší dozor státu jen částečně, s odvoláním se na jiné právní normy, na základě kterých se vykonává.

Dle současné úpravy státní dozor vykonávají: _

- a) obce v případech, kdy vydávají povolení k provozování hazardních her (VHP a tomboly)
- b) krajské úřady v případech, kdy vydávají povolení k provozování hazardních her
- c) finanční úřady (dále též „FÚ“), v jejichž územním obvodu se nachází sídlo

provozovatele a jeho jednotlivé provozovny (herny, kasina, pobočky kursového sázení), v případech, kdy povolení k provozování vydává MF

d) Ministerstvo financí

Krajské úřady kontrolují v rámci prováděné dohlídkové činnosti, zda obce postupují při prováděném správním řízení v souladu s právními předpisy, platnými pro provozování hazardních her, a zda je prováděna kontrolní činnost v provozovnách, ve kterých jsou VHP umístěny. V praxi se osvědčilo přizvat ke kontrole i orgán technického dozoru (EZÚ-Elektrotechnický ústav Praha nebo ITC, a.s. Zlín), který jako jediný disponuje odbornými znalostmi v oblasti provozu VHP a může tak lépe odhalit případné nepovolené zásahy.

Ministerstvo financí má jako orgán státního dozoru nad hazardními hrami zřízen odbor 34 (dříve samostatné oddělení 901) zabezpečující jednotný výkon státního dozoru prostřednictvím územních finančních orgánů (dále též „ÚFO“). Podle dikce ustanovení § 1 odst. 1 zákona o ÚFO jsou ÚFO správní úřady, které vykonávají zejména činnost zaměřenou na správu daní a finanční kontrolu. V oblasti státního dozoru nad dodržováním ustanovení loterijního zákona jsou ÚFO pouze metodicky usměřňovány odborem 34 ministerstva, ale chybí provázanost mezi útvary dozoru a jakákoliv motivace, protože ÚFO mají svoje úkoly a metodické pokyny odboru 34 jsou pro ně „úkoly navíc“. Proto je státní dozor ve značné míře jen formální. Loterijní zákon není daňovým zákonem, a tedy řešená problematika nemá „daňový charakter“ a ÚFO tedy nezajímá. V praxi se pak výkon státního dozoru stává pro tyto „daňově zaměřené“ pracovníky nutným zlem nebo okrajovou záležitostí, navíc nejsou tito pracovníci vůbec odborně vybaveni ani školeni. U loterijních společností provozujících IVT lze doložit, jaký nezájem projevuje stát o kontrolu těchto systémů, ač je mu to technicky umožněno.

Tabulka 4 podává informaci o počtu pracovníků vykonávajících státní dozor v roce 2005. Jak je z tabulky patrné, celkem se výkonem státního dozoru zabývalo 461 pracovníků ÚFO, ale přepočtený stav na stálý výkon státního dozoru tento počet snižuje na 127 pracovníků ÚFO, což je pouze 64% původně plánovaného stavu.

Tab. 4 Počet pracovníků vykonávajících státní dozor na FŘ

Finanční ředitelství	Počet pracovníků vykonávajících státní dozor	Přepočtený stav pracovníků na stálý výkon
FŘ pro hl. m. Prahu	33	33,00
FŘ v Praze	48	11,04
FŘ v Českých Budějovicích	37	6,75
FŘ v Plzni	50	13,45
FŘ v Ústí nad Labem	70	13,00
FŘ v Hradci Králové	49	10,00
FŘ v Brně	99	25,00
FŘ v Ostravě	75	14,45
Celkem	461	126,69

5.9.3. Státní kontrolní činnost

Při výkonu státního dozoru je postupováno podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Při zjištění provozu v rozporu s platnou právní úpravou, případně s vydaným povolením o provozu, se zahajuje správní řízení. Správní (případně poplatkové) řízení je zahajováno rovněž v případech, kde nedojde k včasnému uhrazení zákonem stanovených plateb nebo nejsou-li odvedeny v odpovídající výši. Povolující orgány evidované nedoplatky v souladu s platnými předpisy dále vymáhají. Během roku 2005 provedlo 127 pracovníků finančních úřadů, kteří vykonávají státní dozor nad hazardními hrami, 48 tis. kontrol zaměřených na dodržování příslušných norem zjišťujících řádné provozování hazardních her (Tabulka 5).

Tab. 5 Počet vykonaných kontrol v letech 2004-2005

Hra	2005	2004	Index změny
Loterie	86	108	0,80
Kasina	2 203	1 992	1,11
Kurové sázky	27 390	24 142	1,13
VHP v kasinech	2 632	2 136	1,23
Bingo	46	48	0,96
Audiotext	84	36	2,33
Technické hry	15 565	9 846	1,58
Celkem	48 006	38 308	1,25

V roce 2005 vzrostl počet kontrol proti roku 2004 o 9 698, tj. nárůst o 25 %. Tento nárůst je důsledkem především vyššího počtu časově méně náročných kontrol, prováděných

v pobočkách kursových sázek (kterých je cca 4 800) a v hernách, kde jsou umístěna technická zařízení obsluhovaná přímo sázejícími (elektromechanické rulety, kostky a on-line videoloterijní terminály) se zaměřením i na kontroly zákazu hry osob mladších 18 let .

5.9.4 Výše pokut a jejich počet

V důsledku kontrolní činnosti bylo v roce 2005 finančními úřady uloženo 79 pokut v úhrnné výši 1,7 milionu korun. To je o 85 tis. Kč méně než v roce 2004, kdy bylo uloženo 77 pokut, a o 451 tis. Kč více než v roce 2003 při 53 uložených pokutách. Obecní a městské úřady, které kontrolují provozování VHP, uložily v loňském roce 217 pokut v celkové výši 4 milionů korun.

V roce 2003 uložily finanční úřady kasinům za nedodržení právních předpisů pokuty ve 14 případech v celkové výši 600 tisíc korun. Důvodem pro jejich uložení byly především nedostatky ve vedení evidence návštěvníků kasina, ve vedení protokolů a ztracených a nevrácených žetonech a v monitorování her a uchovávání záznamů z tohoto monitorování.

Vzhledem k vysoké dynamice růstu celého odvětví hazardních her, objemu vsazených prostředků i objemu zisků provozovatelů je třeba současně valorizovat výše pokut. Ty zůstávají po několik let neměnné a hrozba jejich možného uložení přestává plnit svoji funkci.

Kontrolní činnost prováděná Elektrotechnickým ústavem (EZÚ Praha)

EZÚ Praha šetří po technické stránce dodržování podmínek hazardních her dle pokynů Ministerstva financí, výjimečně i dalších subjektů. Za rok 2005 bylo provedeno 66 kontrol a zkontrolováno 368 VHP s následujícími závěry:

- 13% kontrolovaných VHP nemělo evidenční a výrobní čísla nebo mělo poškozené nebo neplatné výrobní štítky
- u 12% kontrolovaných VHP nebylo technicky možné evidovaně vyplatit výhry a zbytkové částky vsazených peněz
- 6% kontrolovaných VHP bylo provozováno v rozporu s povolením nebo bez něj
- 24% kontrolovaných VHP nemělo k dispozici návody na hru
- 24% kontrolovaných VHP nemělo herní plány
- 4% kontrol. VHP mělo v herních plánech chybné údaje

5.9.5. Možné řešení na úrovni Ministerstva financí

Nutná je centralizace a zpřísnění výkonu státního dozoru, současný tříkolejný mechanismus řízení výkonu státního dozoru, kde odbor 34 Ministerstva financí metodicky řídí Ústřední finanční a daňové ředitelství a to zase Finanční úřady, které jsou výkonnými složkami státního dozoru, se ukazuje v praxi nedostatečně efektivní. Řešením by mohlo být přímé řízení výkonu státního dozoru odborem 34 Ministerstva financí, v rámci zřízeného kontrolního oddělení státního dozoru a v teritoriích současných FŘ budou pracovat oblastní pracovníci státního dozoru nad dodržováním ustanovení loterijního zákona. Takto vytvořený model státního dozoru nad dodržováním ustanovení loterijního zákona a zákona o praní špinavých peněz by byl schopný:

- koncepčně i organizačně zabezpečit jednotný výkon státního dozoru:
 - o dlouhodobé školení „vlastních“ specialistů
 - o profesionální úroveň kontroly provozovatelů
 - o přímé řízení a koordinace činností
- zabezpečit účinnou kontrolu výkonu státního dozoru a povolovacího řízení
- zabezpečit dostatečnou motivaci pracovníků k výkonu státního dozoru, a to nejenom finanční, ale i odbornou, informační a profesní.

V případě změny organizace výkonu státního dozoru ze současného stavu na centralizovaný model, nebude třeba podstatně navýšit počet pracovníků, a tedy ani více zatížit státní rozpočet, naopak dojde k zefektivnění výkonu kontrolní činnosti, včetně odhalovaných přestupků a zvýší se výběr pokut.

Závěrem této kapitoly se chci ještě zmínit o činnosti státem pověřených kontrolních úřadů EZÚ Praha a ITC a.s. Zlín. Tyto dvě odborné elektrotechnické firmy jsou jedinými v republice, které mají od státu pověření provádět kontrolu loterijní techniky. Velmi podivné je, že se zavedením moderních videoloterních terminálů v roce 2003 nebyly tyto firmy pověřeny státním dozorem. Tři roky byl tak provoz řádově mnohem nebezpečnějších přístrojů než jsou VHP, bez odpovídajícího státního technického dozoru. Povolující orgán, tzn. Ministerstvo financí, se spokojil s posudky, dodanými provozovateli hazardních her, které byly vystavovány jakýmkoliv revizními technikami z oboru elektro. Známý je i případ, kdy posudek na centrální videoloterní systém, který v zahraničí připravují stovky odborných programátorů, posoudil v ČR revizní technik na hromosvody, přesto Ministerstvo financí této společnosti spuštění systému umožnilo.

5.10 Typy trestné činnosti provozovatelů a hráčů

5.10.1. Praní špinavých peněz

V souladu s dikcí ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů, státní dozor nad dodržováním loterijního zákona také kontroluje, zda povinné osoby plní povinnosti stanovené tímto zákonem a zda nedochází k legalizaci výnosů z trestné činnosti, tzv. praní špinavých peněz. Je třeba zdůraznit, že kromě evidence hráčů, kteří vyhráli i prohráli v hazardní hře jednorázově velké finanční částky, je neméně důležité zákonem vynuocovat doložení legálního způsobu nabytí finančních prostředků, které právnické osoby vložily jako základní kapitál firmy nebo povinnou jistotu. V těchto situacích se jedná mnohdy o stomilionové částky a je nutné doložit, že nepochází z trestné činnosti. V USA se dokládá původ peněz vkládaných do hazardního průmyslu 3 generace nazpět. Tato přísnost je v českých poměrech nemyslitelná a vedla by k zastavení činnosti většiny firem.

5.10.2 Další trestná činnost

V souvislosti s provozováním hazardních her, zejména VHP, dochází k páčání rozličné trestné činnosti. Vzhledem k tomu, že statistiky Policejního prezidia ČR evidují četnosti trestných činů pouze podle typu a způsobu provedení (např. zpronevěra, krádež vloupáním do restaurací a hostinců apod.), neumožňují rozklíčovat, kolik z prokázaných trestných činů mělo příčinnou souvislost s hazardem.

5.10.3 Trestná činnost provozovatelů

Neoprávněné provozování hazardní hry

- provozování VHP bez osvědčení EZÚ nebo povolení příslušného orgánu
- provozování VHP na neexistující či fingovanou právnickou osobu nebo na neodpovídající předmět činnosti
- údajné provozování nevýherního hracího přístroje
- provozování VHP v místě odlišném od provozovny
- provozování VHP i přes zrušení provozu pro zjištěné závažné nedostatky

Padělání veřejné listiny

- právnická osoba provozuje VHP (dostala povolení k provozování VHP) na základě padělaného osvědčení EZÚ nebo padělaného rozhodnutí povolovacího orgánu *důvod padělání: obcházení úhrady poplatku, VHP je starší 5 let nebo je kradený*

Zpronevěra (u pronajatých VHP)

- vniknutí do VHP pomocí klíčů nebo vyrobených duplikátů a odcizení části tržby
- neoprávněný zásah do VHP za účelem ovlivnění jeho výhernosti zásahem do jeho EPROM – pevné paměti, tzv. softwarová kriminalita

Podvod (u vlastních VHP)

- vniknutí do VHP pomocí klíčů nebo vyrobených duplikátů a odcizení části tržby
- neoprávněný zásah do VHP za účelem ovlivnění jeho výhernosti zásahem do jeho EPROMu, tzv. softwarová kriminalita, u moderních technických her a internetového hraní se nedá kontrolní činností identifikovat

5.10.4 Trestná činnost hráčů

Krádež

- vloupání do objektu a následné odcizení VHP, násilné vniknutí do VHP a odcizení peněz
- násilné vniknutí do VHP pomocí kradených klíčů nebo vyrobených duplikátů
- odcizení finančních prostředků z VHP bez vniknutí do přístroje např. navrtáním příslušné části VHP a propojování polovodičových částí vodičem, čímž je vydán elektronicky příkaz k výplatě mincí
- odcizení finančních prostředků z VHP bez vniknutí do přístroje případnými dalšími způsoby (např. pomocí přenosu informací apod.)
- hra falešnými mincemi nebo plechovými žetony

Trestná činnost v kasinech

V některých kasinech dochází k falšování údajů o tržbách. Na svědomí to má personál kanceláří, nikoli krupiéři. Kontroly úředníků z Finančních úřadů jsou dle sdělení vedení kasin často velmi povrchní a formální. Machinace s tržbami tak kasinům procházejí, přestože by kamery měly monitorovat veškeré dění v podniku, mít barevný záznam a ten by se měl archivovat. Nové technické hry jsou často provozovateli ovlivňovány v neprospěch hráčů nepovoleným způsobem, ale zavedený systém technické kontroly to není schopen efektivně odhalit.

Existenci podvodníků v této branži připouští i prezident Asociace kasin Vladimír Eichinger. Z informací Ministerstva financí dále vyplývá, že stále přibývá nelegálních provozoven typu kasino, kterým nebylo vydáno povolení MF a tzv. „pseudokasin“, které fungují jako herny s vyššími limity sázek, než jsou povoleny v kasinech. K tomuto obcházení zákona využívají provozovatelé benevolenci v povolování nových technických her. Na tato pseudokasina jsou v současné době napojovány falešné IVT systémy, do kterých je investován zejména kapitál z Ruska, kde je hazardní hraní až na výjimky zakázané.

Samotné provozování technických her, ale i rulet všech typů budí v hráčích pocit, že se jedná o akt náhody, tak, jak určuje zákon. Ve skutečnosti jde o činnost technického zařízení, u kterého jeho provozovatel přesně nastaví výhernost a přístroje pak dokáží i psychologicky řídit hru. Existují posudky, které provedli soudní znalci z oboru matematiky a které nepřímo dokazují, že hra, například u rulety, je řízená provozovatelem. Kulička je například vyfukována z políček, která nejsou výhodná pro provozovatele. U hráčů se tak vytváří falešná iluze, že jejich „štěstí“ jednou musí přijít. Pro oživení „bažení po výhře“ se také využívají nastrčení hráči-zaměstnanci, kteří vyhrají vyšší částku a některé herny také podávají pro odstranění zábran hráčům zdarma alkohol.

5.11 Regulace hazardních her v zahraničí

Provozování hazardních her je citlivá činnost, která **musí být udržována pod kontrolou státu. Lucemburský nejvyšší soud opakovaně potvrdil slučitelnost takovýchto omezení se Smlouvou o Evropské unii**, vzhledem k převládajícím důvodům veřejného zájmu (zachování integrity provozování hazardních her, ochrana spotřebitelů a snadno podléhajících osob, boj proti nelegálnímu provozování hazardních her a organizovanému zločinu). Regulace však musí zůstat úměrná a konzistentní.

V USA podepsal dne 13. října 2006 americký prezident G. Bush zákon o bezpečnosti letišť a přístavů (*Port Security Act – H.R. 4954*), ke kterému byl připojen zákon o protiprávnosti internetového sázení (*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act*). Zákon

přímo zakazuje osobám, které podnikají v oblasti sázení a vědomě přijímat od jiných osob za účelem internetového sázení a loterií tyto finanční instrumenty (*oddíl 5363*):

- 1) poskytnutí úvěru včetně použití kreditních karet,
- 2) elektronický převod prostředků,
- 3) použití šeků, směnek či obdobných finančních instrumentů, které jsou vystaveny jednou osobou ku prospěchu jiné osoby a jsou k proplacení ze strany finančních institucí,
- 4) provedení jakékoliv jiné formy finanční transakce tak, jak to upravuje ve svých předpisech ministerstvo a Rada guvernérů Federálního rezervního systému (též FED).

Oddíl 5364 zmíněného předpisu uvádí, že do 270 dnů po schválení této podčásti zákona by měly společně ministerstvo a Rada guvernérů FED po konzultaci s ministerstvem spravedlnosti vydat předpisy, kterými se upraví konkrétní postupy, jak se bude u určených platebních systémů včetně jejich uživatelů identifikovat a zabraňovat provádění zakázaných transakcí spojených s internetovým sázením. V ČR se podobnému řešení brání Asociace bankovních ústavů, upřednostňuje bankovní poplatky za tyto služby.

Protože nadměrné hraní hazardních her není žádoucí pro společnost ani pro samotné hráče, Spojené státy se rozhodly jednat preventivně omezením jeho legální nabídky, regulací jeho komercializace a stíháním nelegálních forem provozování hazardních her.

5.11.1 Principy potlačování hazardu ve světě

Konkurence ze své povahy zvyšuje nabídku a podněcuje ke spotřebě. Tento účinek však není dobrý u takové spotřeby, jako je hraní, která není ani žádoucí ani nevytváří hodnotu. Proto ve světě neexistuje případ totálně neregulovaného a konkurenčního trhu provozování hazardních her, s výjimkou několika tzv. herních rájů. **Žádná vláda by také nikdy neměla být ochotna akceptovat sociální důsledky totálně deregulovaného trhu provozování hazardních her. Ve většině států je v zákonech regulujících hazard dodržována zásada, že čím kratší je interval hraní, tím větší jsou omezení a dohled, aby nevznikla závislost. Dále jsou přísně oddělovány jednotlivé kategorie hazardu. Nejtvrdší hazard je povolen pouze v kasinech s důslednou evidencí hráčů i průběhu hry. V hernách je povolován mírnější hazard a v hospodách pouze málo návykové přístroje. V ČR tyto principy vyplývající ze zákona o loteriích nejsou díky zavádění nových technických her dodržovány.**

Některé státy, zejména ve Spojených státech amerických, zavedly zákaz všech forem hazardních her. Jiné státy, mající dosud povoleny určité formy hazardních her, změnily ve jménu ochrany spotřebitele svá stanoviska. Např. v Austrálii zákony zpočátku dovolovaly, aby on-line kasina nabízela Australanům své hry zcela volně. Tváří v tvář explozi v provozování on-line hazardních her však australský parlament zaujal opačnou pozici a zakázal on-line operátorům prodávat své produkty australským občanům. Nabídka australských on-line kasin je tak nyní omezena na občany jiných zemí, pokud proti tomu tyto neprotestují, touto zemí kde bez protestu funguje australský hazard je i ČR.

Výjimečné zóny kontrolované státem

Výjimky z principu zákazu jsou udělovány a kontrolovány povolujícími státy. Zahrnují daný segment hazardních her nebo určitou lokalitu. Takovou výjimku k provozování hazardních her má např. v USA omezený počet specifických lokalit typu Las Vegas, Atlantic City, indiánské rezervace apod. Na druhou stranu státy USA všeobecně nepovolují sázky na koňské dostihy. Francie a Portugalsko nepovolují provozování výherních hracích přístrojů mimo kasina. Rusko postupuje podobně jako USA.

Dále existují specifické povinnosti uložené provozovatelům. V souvislosti s bojem proti praní špinavých peněz mají všichni provozovatelé hazardních her oznamovací povinnost o realizaci transakcí vyšších než 15 000 euro (Direktiva EU č.2005/60 o opatřeních proti praní špinavých peněz).

Omezený počet provozovatelů

Výjimky jsou udělovány danému provozovateli pro dané teritorium. **Ve většině států existuje pouze jeden provozovatel**, ve Francii je to případ loterií a sázek na sportovní výsledky. Tento princip teritoriality je zdůvodněn přáním omezit nabídku a, v souvislosti se svrchovaným posláním policie, kontrolovat činnost provozovatele tam, kde nabízí svoje služby. **Monopol současně omezuje nabídku a usnadňuje kontrolu státem**. Umožňuje také zahrnout vysokou úroveň nákladů vyžadovaných integritou provozování hazardních her a tedy ochranu hráčů.

5.11.2 Nastavení podmínek provozování

a) Řízení míry návratnosti

Řízení míry návratnosti je základní prvek při řízení nabídky. **Čím je vyšší míra návratnosti, tím intenzivnější je hraní hazardních her**. Ve Francii je pro loterie a sázení

na sportovní výsledky stanovena míra výhernosti předpisem v rozsahu 45% a 70%. O předpisech týkajících se hazardních her a strukturách výher jsou hráči informováni pomocí oficiálních textů publikovaných v úředním věstníku. **V ČR zvyšuje Ministerstvo financí atraktivitu sázení u loterií, když povoluje provozovatelům místo zákonem stanovené 20 – 50% výhernosti zvednout tuto výhernost až na 70%. Některé typy hracích přístrojů jsou nastavovány až na výhernost přes 90 % a působí na hráče velmi návykově. Toto opatření působí zcela proti zájmům státu.**

b) Povolení k provozování hazardních her vydávaná státy

Povolení k provozování hazardních her je vydáváno státem po zvážení konkrétního případu. Toto povolení může odpovídat přijatým procedurám, například pro provozování existujících hazardních her nebo nových hazardních her. Vydání povolení může být závislé na studiích dopadů. **V České republice studie dopadů hazardního hraní na obyvatelstvo neexistují, Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí ani Ministerstvo zdravotnictví jejich vypracování nadále nechtějí iniciovat.**

c) Využití zisků

Ve vyspělých státech jsou pravidla nastavena tak, že odvody ze zisků z provozování hazardních her jsou ve veřejném zájmu rozdělovány na sport, výzkum, kulturu, solidaritu, atd. Takto inkasované částky jsou výsledkem řízení provozování hazardních her, nikoliv motivací k němu. Umožňují všem občanům získat prospěch z produktu nějaké činnosti, která je sice součástí lidské povahy, ale není žádoucí spotřebou.

Toto vrácení zisku nabývá z důvodu transparentnosti různých forem, v závislosti na tradicích stát a zvolenému organizačnímu režimu. Ve Francii je toto vrácení organizováno prostřednictvím regulace míry návratnosti pro patologické hráče a úprav odměny pro provozovatele hazardních her. **ČR jde opačnou cestou. Dluhy, které si největší loterijní společnost SAZKA svým špatným hospodařením udělala, se mají splatit masivním rozšířením hazardních her.** SAZKA prosadila povolení centrálních videoloterních systémů, chtěla být jejich největším provozovatelem, ale svou pozici vzhledem k transparentnosti svého podnikání neudržela. Z trhu ji vytlačují provozovatelé, kteří profitují na nekontrolovatelnosti celého odvětví. Rozšíření hazardu mělo údajně podpořit sport. **Tento záměr jde teď zcela proti zájmům státu a přínosy, které sportovní svazy svou činností přinášejí, nevyváží negativní dopady způsobené hazardním hraním. Trh přitom daleko progresivněji obsazují jiní soukromí provozovatelé než Sazka, která úlevy v povolování**

prolombovala, cesta, kterou sportovní svazy zvolily, se ukazuje chybnou.

5.11.3 Společenská odpovědnost provozovatelů

Role provozovatelů nespočívá v rozvoji hazardních her, jak by tomu bylo v případě, že by šlo o konkurenční činnost, ale v jejich směřování odpovědným způsobem.

a) Směřování poptávky

Provozovatelé musejí svoji nabídku doplňovat, aby zabránili přesunu poptávky směrem k nelegálním nebo nebezpečným formám hazardních her. Musí přitom uspokojit poptávku, aniž by ji vytvářeli. Mají za povinnost – a někdy právní závazek, jako je tomu v Belgii – informovat a vzdělávat veřejnost, pokud jde o rizika neodpovědného hraní hazardních her.

b) Návrh produktů

Produkty musí být navrženy tak, aby nebyly přitažlivé pro kruhy odpovědné za podněcování k hazardním hrám mezi snadno podléhajícími skupinami veřejnosti a zejména mezi mladistvými. V případě potřeby podléhají ověření svého dopadu na chování patologických hráčů. Tato studie je v některých státech (např. Belgii) povinná.

c) Marketing produktů

Komerční reklama je kontrolována mnoha způsoby, v závislosti na konkrétní zemi a povaze hazardních her. Ve Francii není pro určité hazardní hry povolena řádná reklama. Pro všechny hazardní hry je agenturám a médiím předepsána určitá „reklamní charta“, zejména pokud jde o prevenci hraní hazardních her mladistvými. V ČR nebyla dosud tato reklama ničím řízena. Od března 2008 proběhla euroharmonizační novelizace zákonů 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a zákona 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, které definují nekalé, klamavé a agresivní obchodní praktiky. Povolující orgány (MF a obce) by měly provozovatele na nedodržování zákona upozornit. Zákonu nevyhovují klamavé jackpoty, agresivní reklama ...

On-line sázení

V zemích EU dosud nebyla přijata specifická norma upravující on-line sázení. V USA se některé ze států již pokusily o vytvoření vlastního legislativního rámce proti on-line sázení.

Všeobecně jsou státy EU povinny přijímat zboží a služby z ostatních členských států. Nicméně nedávné stanovisko Evropského soudního dvoru deklaruje, že problematika

hazardních her je exkluzivně ve vnitřní kompetenci jednotlivých států. Podle tohoto stanoviska tedy mají země EU plnou pravomoc v rozhodování, zda považují online sázení za legální či nikoli. V ČR se některé soukromé televize snaží získat licence na on-line sázení. Podle stávajícího zákona je to nemožné a došlo by k jeho dalšímu obcházení.

Z á v ě r

Lze konstatovat, že Česká republika hazardní hry nepotlačuje, naopak je podporuje rozšiřováním konkurence a daňovými úlevami. Kontrola je nedostatečná a formální, stát nemá k dispozici ani základní dokumenty, které by dokladovaly dopady hazardního hraní na společnost. Zpřísněním podmínek pro provozovatele hazardních her alespoň na průměrnou evropskou úroveň by mohly veřejné rozpočty získat ročně několik miliard korun navíc.

6 ODVODY PRO SPORT A NADACE

6.1 Příjmy sportu

Dominantním provozovatelem loterií v ČR je společnost SAZKA (dále ještě na tomto úseku působí spol. Gamestar a Českomoravská loterijní). V roce 2005 odvedla Sazka a. s. na VPÚ prostředky ve výši 1,3 miliardy korun, ostatní společnosti odvedly na sport 257 miliónů korun. Zvyšování podílu na sport pomocí Sazky ale neroste tempem, jaké by si její akcionáři asi představovali. Podíl SAZKY na trhu totiž stále klesá. Začátkem devadesátých let měla SAZKA na trhu téměř monopol, nyní se její podíl snížil přibližně na 7 %. SAZKA a. s. odvádí finanční prostředky na VPÚ především občanským sdružením činným v oblasti sportu a tělovýchovy, která jsou zároveň jejími **akcionáři (Český svaz tělesné výchovy, Česká obec sokolská, Česká asociace – Sport pro všechny, Autoklub ČR, Sdružení sportovních svazů ČR, Český olympijský výbor, Český střelecký svaz, Asociace tělovýchovných jednot a sportovních klubů ČR, Orel)**. Ty pak z přidělených částek financují sportovní akce dospělých i mládeže. Sazka každým rokem odvádí ve skutečnosti vyšší částku na VPÚ, než stanoví 20 % zákonná sazba. Sazka je ve velmi těžké finanční situaci. Na jedné straně má veliké úvěry, na druhé straně chtějí sportovní svazy zvyšovat finanční částky na svoji činnost.

Sazka proto vstupuje na trh s novými produkty do oblastí, které jí dříve sportovní svazy z etických důvodů nedovolily. Z těchto důvodů se Sazka dříve nezapojila do provozování klasických VHP, ale díky výstavbě Sazka Arény byla nucena zavést do ČR jejich novou generaci, tzv. centrální videoloterní terminály. Tyto přístroje jsou ve svých dopadech

na prohlubování hráčských závislostí mnohonásobně horší než VHP, pro které je limit na jednu hru v restauraci pouze ve výši 2,- Kč. Vedle VHP povolovaného obcemi lze od roku 2003 umístit terminál povolovaný Ministerstvem financí, který dosáhl v roce 2005 průměrnou sázkou na 1 hru ve výši 70,- Kč, což je více, než povolený limit agresivních VHP, které mohou být umístěny pouze v kasinech.

6.2 Přínos kasin

Za rok 2005 odvedli provozovatelé kasin na VPÚ 161 milionů korun, což je o 6 % méně než v předchozím roce. Tyto prostředky byly směřovány především obcím, nadacím a do sportu. Jak vyplývá z obrázku č. 5, **odvod finančních prostředků na VPÚ z kasin od roku 2001 trvale klesá, přestože jejich počet prudce roste** a počátkem roku 2008 dosahoval počtu 186, což je na počet obyvatel hustota obdobná jako v herních rájích. Kasina tak evidentně profitují z nedostatečné kontroly, nezdaňování tipsů, nevidování výherců a praní špinavých peněz a mezer v zákoně. Vláda i senátoři se v uplynulých dvou letech pokusili neúspěšně tento stav napravit. V návrzích zákonů bylo definováno kasino tak, aby se odlišilo od tzv. „pseudokasin“, byla navrhována opatření v souvislosti se zabezpečením záznamů, definována tzv. „živá hra“, měla být zavedena odpovědnost provozovatele, aby nepronajímal povolení další osobě apod. Zákonné úpravy neprošly Parlamentem, kvůli doložitelným vazbám hazardního průmyslu na politické strany.

Jak uvedly HN 30. 11. 2006, **kasino Happy day si přes svůj nadační fond Naděje třetího tisíciletí uplácelo ODS, ČSSD i KDU- ČSL.** V roce 2005 dostal Nadační fond Václava Klause 1 milion korun, CEVRO řízené Ivanem Langerem 1,5 mil. korun, TJ Orel (jednota blízka KDU-ČSL) 2 mil. korun a Nadační fond Růže (nadace blízka ČSSD) 0,3 mil. korun. V médiích byly zaznamenány i vazby dalších stran na toto podnikání. **Mezi kasiny lze poněkud lépe hodnotit kasina se zahraniční účastí, umístěná v příhraničních oblastech. Tato kasina mají výjimku od Ministerstva financí, slouží především cizincům, negativní jevy jsou v nich více potlačeny a pokles odvodů na VPÚ se u nich tolik neprojevuje.**

6.3 Role nadací

Odvody nadacím poskytované z provozování hazardních her v souvislosti s povinností odvádět až 20 % výtěžku na VPÚ patří u provozovatelů k třetím

nejoblíbenějším. V roce 2005 bylo nadacím odvedeno 100 mil. korun, přičemž například na zdravotnictví, školství a sociální oblast to bylo za stejné období v průměru pouze 16,3 mil. korun. Systém vedení nadací je v ČR značně neprůhledný, nadace mají sice povinnost vypracovat výroční zprávy, zveřejňovat je, ale nemají stanoven žádný postih. Proto to většina z nich nedělá a veřejnost se tedy ani nedozví, kam peníze jdou. Peníze z hazardu tak mnohdy dávají provozovatelé sami sobě (majitel kasina Happy Day Antoním Šimek je zároveň předsedou správní rady nadačního fondu Naděje třetího tisíciletí a dle HN si se svými 5 spolupracovníky vyplatili v roce 2005 jako odměnu 4 mil. korun za vedení nadačního fondu). Jiné nadace slouží k rekreaci rodinných příslušníků, ovlivňování samospráv i státních úředníků.

6.4 Příjmy obcí

Účinností novely zákona č. 149/1998 Sb., loterijní zákon, začala platit pro provozovatele VHP povinnost odvádět část výtěžku obci, která povolení k provozování VHP vydala. Do účinnosti tohoto zákona nebyla povinnost odvodu na VPÚ pro výherní hrací přístroje v zákoně upravena. Uvedená novela na jedné straně vyslyšela volání obcí po možnosti VHP na svém území regulovat, na druhé straně se zvýšením odvodů pro obce zajistil další rozvoj hazardního hraní a obcím vzala chuť VHP potlačovat. V roce 2005 získaly obce z tohoto zdroje 550 milionů korun, což je o 30 milionů korun více než v předchozím roce. Výše tohoto odvodu na VPÚ je závislá na přiznaných ekonomických výsledcích každého VHP. Podíl výhernosti je stanoven zákonem a musí činit alespoň 75 % ze vsazených peněz.

Celkem 38 provozovatelům VHP bylo vydáno povolení Ministerstva financí k provozování VHP v kasinech. Z těchto VHP může být odváděna část výtěžku nejenom obcím, ale také subjektům podle § 4 odst. 2 loterijního zákona. Za rok 2005 činila výše odvodu z VHP v kasinech 110 milionů korun. Z této částky jsou často financovány VPÚ v oblasti kultury, sportu, školství a veřejně prospěšná činnost nadací. Část prostředků na VPÚ je odváděna ve prospěch obcí, většinou v místech provozování příslušných kasin. Je velmi alarmující, že nové technické hry jsou umísťovány v kasinech jen minimálně.

Obce tak dostávají příjmy formou správních poplatků za vydaná povolení k provozování VHP, místní poplatek související se zahájením provozování VHP na konkrétním místě a část výtěžku na VPÚ dle uvážení provozovatele. Příjmy obcí ale rostou polovičním tempem, než růst objemů vsazených částek. Nejhorší situace nastává u měst a obcí, které se svými vyhláškami snaží VHP na svém území regulovat. **Omezení VHP**

tak způsobuje, že se obce dobrovolně připraví o všechny výše jmenované příjmy a Ministerstvo financí na uprázdněná místa povolí mnohem nebezpečnější nové technické hry, ze kterých obce nemají příjmy žádné a nemohou je regulovat. Podobných měst je v současné době cca 100, a proto založila Sdružení měst a obcí proti hazardu a vyvíjí tlak na legislativní změny. Některá města si dosud vážnost situace ani neuvědomují, přestože nové technické hry jim také žádné finance nepřinášejí a dopady na obyvatele jsou už v absolutním měřítku srovnatelné s klasickými VHP. Ministerstvo financí nevede registr, kam jsou nové hry umísťovány, takže města nemají ani přehled, o kolik financí přicházejí. Ministerstvo povoluje nové technické hry na neomezenou dobu a obchází i tímto loterijní zákon. Jako důvod tohoto rozhodnutí uvádí, že Sazka jako první, která povolení na terminály dostala, provozuje Sportku také na neomezenou dobu. Další provozovatelé pak museli dostat stejnou výhodu....

6.5 Příjmy ostatních organizací

Do této skupiny patří podle zákona organizace kulturní, sociální, školské a zdravotní. Za rok 2005 činily tyto příjmy pro všechny organizace dohromady pouze 93 miliónů korun a rostou ještě pomalejším tempem, než u ostatních odvodů na VPÚ. Dá se to vysvětlit pouze tím, že pro provozovatele hazardních her jsou tato zařízení méně atraktivní pro ovlivňování veřejného mínění. Přitom právě v oblasti sociální a zdravotní způsobují naší společnosti dopady hazardního hraní miliardové škody.

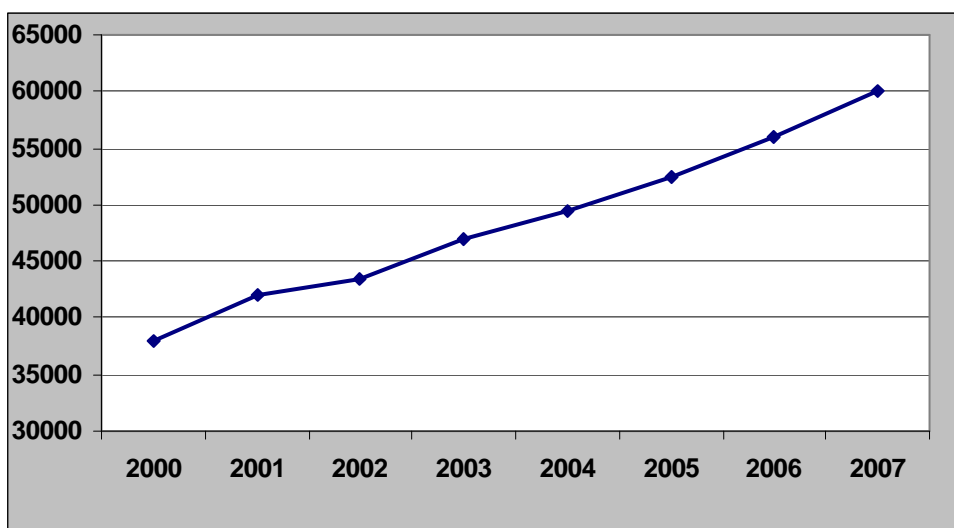
Z á v ě r

Částky, které poskytuje hazardní průmysl sportovním svazům, obcím, nadacím a ostatním společenským organizacím, rostou sice tempem, které se přibližuje růstu odvětví jako celku, ale toto hodnocení je zkresleno vyššími než povinnými odvody a. s. SAZKA. Pokud bychom vyšší odvody SAZKY odečetli, lze konstatovat, že odvody na VPÚ rostou pomaleji než obrát z hazardního průmyslu. Náhradou benevolentních odvodů na VPÚ transparentním zdaněním jednotnou sazbou by mohly sportovní a společenské organizace získat dvojnásobek současných příjmů.

7 NEJNOVĚJŠÍ VÝVOJ HAZARDNÍCH HER A LEGISLATIVY

7.1 Výherní hrací přístroje (VHP)

Úsek provozování VHP má na hazardním trhu dlouhodobě největší podíl. Herny s VHP se nacházejí v 3.052 městech a obcích v celé České republice. Povolení provozovat automaty má přibližně v České republice celkem 450 subjektů. Ty měly v roce 2007 v provozu více než 60 000 kusů VHP (včetně těch, které jsou provozovány v kasinech), tedy v přepočtu 1 kus na 170 obyvatel. Meziroční tempo nárůstu VHP se udržuje na konstantní průměrné hodnotě kolem 10 %.



Obr.9 Vývoj počtu provozovaných VHP v období 2000 až 2007

Do 1 automatu je ročně vsazen v průměru téměř 1 milion korun. Denně tak hráči vsadí do jednoho VHP v průměru zhruba 2 850 korun.

Z informací Sdružení zábavního průmyslu vyplývá, že počet výherních automatů roste díky zvyšujícímu se příjmu obyvatel. Nejvíce je to patrné ve velkých městech, kde je ekonomicky silná klientela hráčů. Zde vedle zavedených heren vznikají i nová herní i zábavní střediska. Největší nárůst počtu automatů je u kasin a sportbarů. Tržby provozovatelů výherních hracích přístrojů podléhají módě. Čtyři roky staré VHP jsou dnes již morálně zastaralé. Hráče zajímají hry s možností vyšších sázek a vyšších výher. Nový automat se na dobrých místech zaplatí za 1 rok. Již po 3 měsících se ale hráčům okouká a tržby mohou stagnovat. Z tohoto důvodu většina provozovatelů žádá pro jednotlivé přístroje o půlroční povolení. Zároveň mají herny v různě velkých obcích a zařízení mezi nimi stěhují. Když ve městě přestane být o automat zájem, provozovatel ho přemístí na venkov.

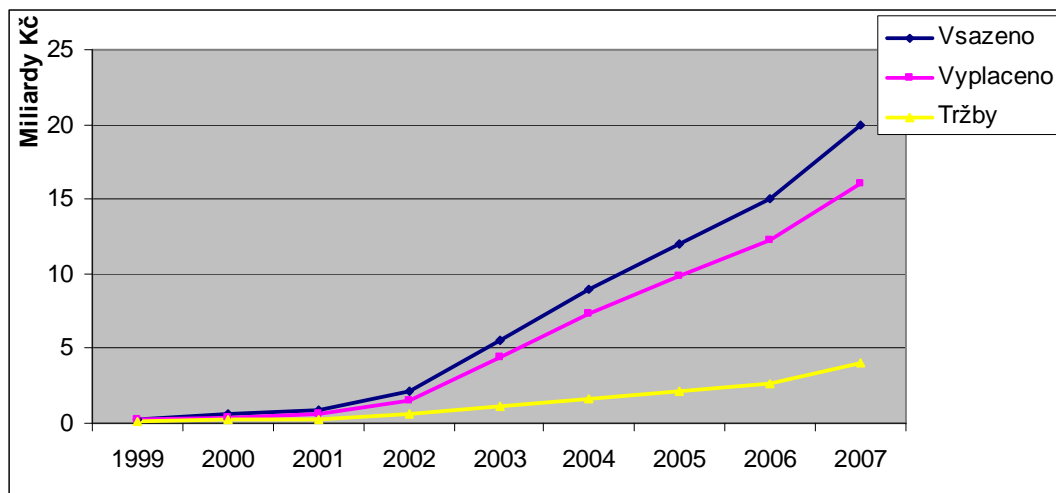
7.2 Nové technické hry

Tato kategorie v sobě zahrnuje různé typy hazardních her. Mezi nejvíce rozšířené patří:

- elektromechanické rulety (1.500 kusů v roce 2005, v roce 2007 1.600 kusů)
- elektromechanické kostky (450 kusů v roce 2005, 250 v roce 2007)
- on-line video-loterijní terminály (1.300 kusů v roce 2005, 13.400 v roce 2007)
- sázkové hry po telefonu
- televizní on-line sázení

Technická zařízení obsluhovaná přímo sázejícími jsou nejvíce se rozvíjejícím prvkem na trhu hazardu. Ve srovnání s rokem 2000 vzrostl objem vsazených peněz v této kategorii hazardních her 35krát (obr. č. 11). Objem vsazených prostředků tak předstihl kasina, ale i kursově sázky. Hlavním tahounem v této oblasti jsou IVT.

Videoloterní terminálové systémy představují investice od několika milionů (centrální počítač a několik stanišť s přístroji po 300.000,- ve vlastních hernách v jednom městě) až do 50 milionů, kdy centrální systém musí obsloužit celou republiku a mít několikanásobné zálohování. Terminály prosadila SAZKA jako politickou kompenzaci za neprofinancování Sazka Arény státem. Povolení ji bylo vydáno na dobu neurčitou, v duchu povolení klasických sběrných míst Sazky, které mají tradici několika desetiletí a jsou také povolována na dobu neurčitou. Stejně se pak muselo postupovat u ostatních 23 soukromých společností.



Obr. 10 Vývoj výsledků provozování technických her v letech 1996 až 2007

7.3 Číselné a stírací loterie

Jediným provozovatelem číselných a okamžitých loterií je v podstatě společnost SAZKA a.s. Ta má v provozu přibližně 7 000 sběren. Tento počet nemá plánováno v nejbližších letech zásadně navyšovat. Nabídku okamžitých (stíracích) loterií rozšířily v roce 2003 společnosti Gamestar a Česko-moravská loterijní, každá o jednu hru. Zájem sázejících o

tyto okamžité loterie však trvale klesá.

7.4 Internetové hraní

Internetové hraní není v ČR povoleno, ale přesto ho provozuje nejméně 14 společností v češtině, na internetu je přístupno 24 hodin denně 1700 virtuálních heren a kasin. Z průzkumu, který si nechala v roce 2006 vypracovat on-line sázková kancelář Betandwin, vyplývá, že je již zhruba 4 % Čechů zaregistrováno u internetových sázkových firem. Je důvodné podezření, že za těmito provozovateli, zaregistrovanými v daňových rájích, stojí v několika případech také české firmy. **Nemožnost kontroly hraní mladistvých, prudce rostoucí obrat a nulové zdanění znepokojuje i Ministerstvo financí**, které se marně snaží přesvědčit soukromé banky, aby souhlasily po americkém vzoru se zákazem bankovních převodů pro tyto hry. Lavinovitý nárůst tohoto hraní znepokojuje SAZKU i další provozovatele a může se stát hlavním důvodem, proč tyto firmy „připustí“ novelizaci loterijního zákona. Internetové hraní je nebezpečné také tím, že se do něj zapojují nové skupiny hráčů – ženy a děti.

7.5 Dětská herní centra

V loňském roce se v ČR u velkých supermarketů rozšířily dětské koutky s hracími automaty pro nejmenší (např. Mikiland v Praze na Černém mostě). Od těch pro dospělé se liší pouze tím, že děti hrají o pětikorunové žetony, výhrou jsou kupóny, které poté děti smění za hračku nebo i atraktivní dětskou motorku. **Psychologové se shodují, že se jedná o cílenou přípravu pro důmyslnější hrací přístroje a u dětí se vytváří podmíněný reflex.**

Z á v ě r

Prudký nárůst nových technických her a neustálé inovace neumožňují státu ani účinně reagovat na jejich zavádění, natož aby byl schopen provádět kontrolu a prevenci. Stát nezvládl regulaci mnohem jednodušších her, jako byly VHP, proto je nutná zásadní změna v přístupu k nové legislativě. Nové hry mají pro stát zanedbatelný finanční přínos, ale naopak alarmující sociální dopady. **Vedle ničím neomezované reklamy na ulicích a ve sdělovacích prostředcích se i dětská herní centra stávají velmi nebezpečným vývojovým trendem. Ukazuje se, že města nedokáží dosavadními vyhláškami regulovat ani nárůst VHP, které dlouhodobě rostou 10 % tempem a už vůbec nedokáží zabránit lavinovitému nárůstu IVT. Vyhlášky tak pouze vzbuzují u veřejnosti dojem, že se radnice o regulaci snaží. Ve skutečnosti dochází pouze k deformaci tržního prostředí.**

8 OBRANA MĚST A OBCÍ PROTI DOPADŮM HAZARDU

Města a obce, která svými vyhláškami provozování VHP z důvodu negativních dopadů na veřejný pořádek regulují, jsou za svůj přístup Ministerstvem financí potrestány, když na uvolněná místa povoluje nové technické hry, ze kterých nemají příjmy. Města se proti tomuto postupu dosud bránila jednotlivě s nevalnými výsledky. **V roce 2007 města založila Sdružení měst a obcí proti hazardu a chtějí se společně bránit prosazením novely loterijního zákona.** Zakládajícími městy Sdružení jsou Aš, Bohumín, Děčín, Jičín a Velké Meziříčí. Sdružení také úzce spolupracuje se Svazem měst a obcí.

8.1 Právní kroky obcí ve vztahu k loterijnímu zákonu

Cílem by mělo být:

- 1) využít stávajících prostředků právní ochrany zaručených práv obcí na samosprávu, práva na ochranu veřejného pořádku v místě, práva účasti na rozhodování o věcech veřejných, dotýkajících se obce*
- 2) docílit legislativní změny a zapracování evropských pravidel v boji proti špinavým penězům, tato změna zlepší veřejný pořádek v obcích*
- 3) sdružení obcí v boji proti hazardu je nutnou obranou veřejnosti proti dopadům haz. her*
- 4) výchovná funkce – obce se musí naučit bránit svá práva u orgánů soudní moci*

Tento bod zevrubným způsobem rozebírá právní možnosti, které se nabízejí v souvislosti s řešením bodu 1)

§ 50 zákona o loteriích

(3) Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona.

(4) Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou

určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.

Z uvedeného ustanovení zákona má podle ministerstva a jeho praxe údajně vyplývat, že obec nemůže

- 1) *uplatňovat práva účastníka řízení o udělení povolení provozu videoterminálu dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích*
- 2) *vytlačit hazard z území obce nebo jej alespoň regulovat*
- 3) *získat informace o umístění videoterminálů na svém území a jiné důležité informace podstatné pro výkon samostatné působnosti obce*

Ad 1) účastenství obce ve správních řízeních před ministerstvem

- v rozsudku Vrchního soudu v Praze sp.zn. 5 A 40/96, uveřejněného v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 747/2001, bylo soudně zásadně stanoveno, že obce mohou být účastníky řízení o věcech, které se zásadním způsobem mohou dotýkat jejich práva na samosprávu. Podle soudu účastenství obcí ve správním řízení ... pramení především z práva na samosprávu ..., jak je mu poskytována ústavní ochrana (čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 4 aj. Ústavy). Obec je účastníkem tohoto řízení též proto, že se jí rozhodnutím o povolení geologických a průzkumných prací zakládá nárok na úhradu podle § 4b uvedeného zákona, je tedy dotčena i ve svých právech a právech chráněných zájmech, souvisejících s realizací jejího ústavního práva na samosprávu. Dále soud uvedl, že podle zákona o obcích (§ 4) jsou obce právníckými osobami, žalobce je proto právníckou osobou, která může být za podmínek stanovených cit. ustanovením spr. ř. účastníkem správního řízení. Je třeba přisvědčit žalobci, že žádného ustanovení správního řádu ani jiných zákonů nevyplývá, že by obec mohla být účastníkem správního řízení jen v případě, že by jí zákon postavení účastníka přiznával a je třeba přisvědčit i tomu, že zastávání takového názoru by ve svých důsledcích znamenalo založení nerovnosti mezi obcemi a ostatními právníckými osobami, což by bylo v rozporu zejména s čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, i s ideou právního státu zakotvenou v čl. 1 Ústavy České republiky. Zákonem by mohlo být založeno účastnictví obce podle ustanovení § 14 odst. 2 spr. ř. v případě, že by podle ustanovení § 14 odst. 1 spr. ř. nemohla být účastníkem řízení.

- Soud tedy jednoznačně stanovil, že obce mohou být účastníky správních řízení, které vedou jiné úřady (tedy i MF), ačkoli jim příslušný zákon takové postavení výslovně nepřiznává. To je přesně případ ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Proto s ohledem na vymezení samostatné působnosti obcí v zákoně o obcích, jejich pravomoc regulovat místní záležitosti veřejného pořádku a s ohledem na Ústavou garantované právo na samosprávu obcí a požadavek rovnosti je v souladu s právním řádem ČR, aby obcím, na jejichž území má být podle žádosti provozovatele umístěn videoterminál, **bylo přiznáno postavení účastníka takového řízení před MF** (viz § 27 odst. 2, příp. § 28 spr. ř.). V případě, kdy obec je nezákonně svého postavení účastníka zbavena, může se postupem podle správního řádu až žalobou ve správním soudnictví svého práva účastníka domáhat. Rozhodnutí o povolení provozu videoterminálu, které by bylo ministerstvem takto vydáno, aniž by právo obcí na účastenství v řízení bylo respektováno, by bylo nezákonné a s největší pravděpodobností pro zásadní procesní vady řízení soudem zrušeno.

- Tento závěr je plně v souladu s požadavky **zákona o obcích** a jeho ust. § 13 odst. 1 „státní orgány a orgány kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce.“, dále s čl. 4 odst. 6 **Evropské charty místní samosprávy**, podle kterého „S místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.“. Dosažený právní závěr plně odpovídá smyslu a účelu ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu a mezinárodním závazkům ČR.

Ad 2) vytlačit hazard z území obce nebo jej alespoň regulovat

Ministerstvem financí povolované videoterminály nejsou podrobeny výslovně režimu zákona o loteriích. Podmínky jejich provozování zcela autonomně vytyčuje autonomně ministerstvo, majíc přihlížet přiměřeně k zákonné úpravě. Alespoň taková je praxe. Výherní hrací přístroje a jejich provoz na území obcí a měst mohou obce regulovat svou vyhláškou, vydanou v samostatné působnosti.

Je otázkou, zda vymezení pojmu „výherní hrací přístroj“ nezahrnuje i videoterminály. Tuto otázku musí vyřešit odborné posouzení. Vezmeme-li však do úvahy zákonné vymezení tohoto pojmu – viz § 2 písm. e) zákona o loteriích – „Loteriemi a jinými podobnými hrami jsou zejména e) sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky

řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen "výherní hrací přístroje"), se jeví jako nelogické, aby videoterminály s ohledem na jejich funkci a systém fungování do této kategorie nespádaly. **Domnívám se, že po právní stránce je tomu právě naopak.**

S ohledem na výše uvedené lze navrhnout tyto možnosti, jak vytlačit či regulovat hazard na území obce i proti shora popsané praxi MF.

A. cestou vyhlášky obce

- a) v souvislosti s právem na přístup k informacím dle zákona č. 106/1999 Sb. anebo s odvoláním na § 13 a související zákona o obcích **získat přesné poznatky, komu a kde bylo povoleno provozovat videoterminály na území obce,**
- b) **vyhláškou**, vydanou v samostatné působnosti podle § 10 zákona o obcích a dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích **ve zjištěných lokalitách zakázat provozování videoterminálů,**
- c) dodržování vyhlášky obce sledovat a sankcionovat (přestupkovým a jiným správním řízením) a **ukládat nejvyšší možné pokuty** za nedodržení předpisů obce. Zde podle § 48 odst. 1 písm. a) pokutu do výše 150 000 Kč uloží obec právnické osobě, která v jejím správním obvodu provozuje loterii, tombolu nebo výherní hrací přístroj bez povolení, které by byla oprávněna tato obec vydat, nebo je provozuje v rozporu s tímto zákonem, herním plánem nebo s podmínkami, které jí byly v povolení uloženy. (Provozem v rozporu se zákonem je i rozpor s vyhláškou vydanou na základě zákona – podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích),
- d) uložené pokuty vymáhala obec i cestou exekuce.

Tím by došlo k situaci, že by provozovatelé těchto videoterminálů museli napadnout nezákonnost vyhlášky obce a rozporovat ji u soudu. Takové postavení je samozřejmě pro obec výhodnější, než aby sama žalovala, předkládala důkazy atd. Nadto by ihned došlo k „psanému“ vytlačení videoterminálů a míček by se ocitl na straně jejich provozovatelů. Obce by pouze v takovém řízení tvrdily, že videoterminály spadají pod pojem „výherního hracího přístroje“ a že i s ohledem na vymezení své samosprávné pravomoci, dané Ústavou a zákonem o obcích, jsou oprávněny regulovat místní otázky veřejného pořádku.

Nutno zopakovat, že je obcím svěřeno právo zákonem regulovat provoz výherních hracích přístrojů, avšak striktním výkladem, zastávaným Ministerstvem financí, jim není umožněno regulovat na svém území provoz loterií a jiných podobných her, které nejsou upraveny v zákoně (již tato skutečnost je mimořádně legislativně absurdní), za které MF považuje i provoz videoterminálů. Shora je uvedeno, že videoterminály lze považovat za výherní hrací přístroje (nutno potvrdit nejlépe znaleckým posudkem – presumpce správnosti). Dopady tzv. videoterminálů však významně předčí klasické automaty, jejichž provoz regulovat obce mohou. Jinými slovy obce mohou regulovat (i zakázat) provoz menšího zla (klasických automatů), avšak nemohou vůbec mluvit do provozu videoterminálů, jejichž dopad je z pohledu sociologických, psychologických a obdobných hledisek daleko zásadnější než u automatů. Podle argumentů této logiky obce mohou regulovat menší zlo, které má menší dopady na život obce, veřejný pořádek, soukromý a rodinný život jednotlivců, avšak větší zlo je jakékoli místní regulaci zapovězeno, neboť zde je možno místní znalost obce obejít povolovací činností ministerstva, které bezesporu místní podmínky nezná a ani znát nemůže.

B. napadnutí neústavnosti § 50 odst. 3 zákona o loteriích u Ústavního soudu

- a) cestou **ústavní stížnosti 17 senátorů** (jeví se nejschůdnější, je přijatelná bez dalšího),
- b) cestou **ústavní stížnosti obcí a měst proti zásahu státu do jejich práva na samosprávu** (je nutno splnit podmínky přijatelnosti stížnosti, složitější),
 - obě dvě možnosti připadají do úvahy, lze je i vzájemně provázat.
 - v případě stížnosti obcí je nutno argumentovat, proč neexistují jiné prostředky nápravy tohoto stavu (např. soudní žaloba proti rozhodnutí ministerstva o nepřiznání postavení účastníka takového řízení o umístění videoterminálu, žaloba proti vlastnímu rozhodnutí MF o povolení provozování terminálu aj.).
 - co konkrétně na ust. § 50 odst. 3 vadí? Ústavní soud požaduje přesný návrh, o čem by měl rozhodnout, tj. zrušit jen slova v tomto ustanovení, nebo celé ustanovení? V zájmu právního státu, který postupuje podle psaného práva, principu předvídatelnosti práva a vyloučení možnosti libovůle státních orgánů by asi připadalo do úvahy pouze zrušení ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích jako celku.

C. napadnutí porušení práva na ochranu rodinného života Českou republikou ve Štrasburku, příp. u Ústavního soudu ČR

- článek 8 Úmluvy o ochrany lidských práv a základních svobod zajišťuje ochranu soukromého a rodinného života, podle kterého každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence; dodržování tohoto práva podléhá soudní kontrole Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku,
- skutečností je, že ministerstvo financí údajně povolilo videoterminály do blízkosti škol, kulturních institucí a podobných zařízení (internáty); je nesporné, že tímto dochází k ohrožení vývoje dětí a mládeže, umístění těchto videoterminálů by mohla regulovat obec, která nejlépe zná místní podmínky a dokáže nejlépe určit místa, kde provoz hazardních přístrojů neohrožuje veřejný pořádek, avšak praxe MF jde proti,
- pokud ministerstvo videoterminál povolí u škol a jiných podobných zařízení může docházet k porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života, neboť stručně řečeno děti do škol musí a jejich vývoj může být ohrožen neustálým setkáváním se s hazardem,
- za situace, kdy ani obce nemohou hazard vyhradit mimo okolí škol a jiných podobných institucí, nemohou rodiče dětí dosáhnout žádnými právními prostředky ochrany jejich práva na respektování jejich rodinného života; za takové situace je možno podat přímo stížnost na porušení tohoto práva u štrasburského soudu.
- Lze zde odkázat na rozsudek ve věci Zehnalová a Zehnal proti České republice (stížnost č. 38621/97, roz. 14. 5. 2002). Štrasburský soud v rozhodnutí připomněl, že základním účelem článku 8 Úmluvy je ochránit jednotlivce před svévolnými zásahy ze strany státních orgánů do jejich soukromého a rodinného života. Nespokojuje se přitom pouze s tím, že se stát zdrží takového zásahu, nýbrž vyžaduje na něm i výkon pozitivní povinnosti vedoucí k účinnému respektování práva na soukromý a rodinný život. Hranice mezi pozitivní a negativní povinností státu není pevně stanovena, ačkoli principy pro obě jsou společné. Vždy je však nutno zachovat rovnováhu mezi protikladnými zájmy jednotlivce a společnosti (*Nuutinen v. Finsko*, rozsudek z 27. června 2000, nepublikován, odst. 127; *Kutzner v. Německo*, rozsudek z 26. února 2002, nepublikován, odst. 61-62). Soud v minulosti konstatoval, že stát má pozitivní povinnosti v případě, že mezi požadavky stěžovatele na přijetí opatření ze strany státu a jeho soukromým či rodinným životem je přímá souvislost (*Airey v. Irsko*, rozsudek z

9. října 1979, Série A č. 32, str. 17, odst. 32; *X a Y v. Nizozemí*, rozsudek z 26. března 1985, Série A č. 91, str. 11, odst. 23; *López Ostra v. Španělsko*, rozsudek z 9. prosince 1994, Série A č. 303-C, str. 55, odst. 55).

- Je zřejmé, že žádná česká právní úprava neupravuje možnost obrany práva u obecného soudu. Stěžovatelé (rodiče dětí) nemohou podat zdržovací ani určovací žalobu, natož žalobu proti rozhodnutí o povolení provozu videoterminálů v blízkosti škol. Je otázkou, zda se lze domáhat ochrany u Ústavního soudu. Zde je možno uvažovat pouze ústavní stížnost proti opatření, resp. jinému zásahu orgánu veřejné moci do práva zaručeného čl. 8 Úmluvy. V takovém případě může Ústavní soud zakázat příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením. Je tedy otázkou, zda a jak formulovat návrh Ústavnímu soudu. Pokud by byla ústavní stížnost nepřijatelná, pak by stěžovatelé neměli v právním řádu ČR k dispozici účinný prostředek nápravy před národním orgánem. Z opatrnosti bych však navrhol podat ústavní stížnost rodičů na zásah státu do jejich práva na ochranu soukromého a rodinného života.

Ad 3) získat informace o umístění videoterminálů na svém území a jiné důležité informace podstatné pro výkon samostatné působnosti obce

- zde je možno postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zákonem o obcích, dále je možné se dovolávat práva obce na samosprávu a Evropskou chartu místní samosprávy,
- lze tak docílit získání potřebných informací, v případě odmítnutí práva je takové odmítnutí soudně přezkoumatelné,
- považuji tento bod za komplementární a nutný k zapracování celé šíře problému, jež povolování videoterminálů MF přináší.

Závěr

Města, která vyhláškami potlačila VHP, jsou v nezáviděníhodné situaci a při současné legislativě by musela od záměrů hazard regulovat ustoupit, protože přijdou o příjmy, dostanou mnohem nebezpečnější IVT a své občany vlastně poškodí. Společným postupem ve Sdružení měst a obcí proti hazardu, při koordinaci se SMO musejí prosadit zvýšení svých pravomocí směrem k regulaci hazardu.

9 VÝPOČET DOPADŮ HAZARDNÍHO HRANÍ NA EKONOMIKU STÁTU

Při výpočtu jsem vycházel z americké studie Gambling in America: Costs and Benefits z roku 2004 a švýcarské studie Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, protože ČR žádnou podobnou sociostudii nemá.

Americkou ekonomiku stojí ročně hazardní hraní 54 miliard dolarů. Přepočtem této částky na počet obyvatel ČR vychází částka 46,2 miliardy korun. Pro přepočet HDP podle USA a ČR, který je přibližně v poměru 3 : 1 mně tyto náklady vyšly ve výši 15,4 miliard korun / rok. Použijeme-li metodiku výpočtu odvozenou od společenských nákladů na 1 hazardního hráče v USA, která je uváděna částkou 10.500 dolarů za rok, vyjde nám při redukci poměrem HDP částka 87 miliard korun, při uvažovaných sto tisících hráčích v ČR. Pokud bychom vzali nejnižší odhad 50 tisíc hráčů, je to 43,5 miliard korun.

Pro výpočet dopadu hazardního hraní na ekonomiku ČR budu počítat aritmetický průměr obou nejnižších údajů $15,4 + 43,5 = 58,9 : 2 = \underline{29,4 \text{ miliard korun}}$.

Tuto částku lze přibližně rozdělit na následující položky:

- sociální platby	12
- dopady trestné činnosti	6
- vliv na HDP	9,5
- sebevraždy	0,6
- léčení	1,3
<hr/>	
C e l k e m	29,4 miliard korun

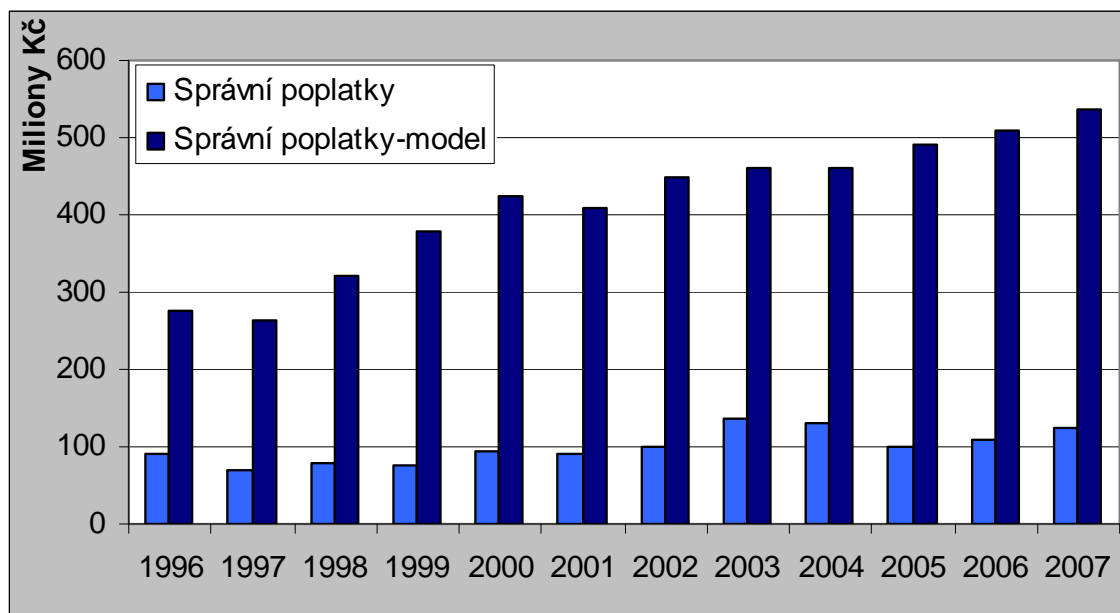
10 NÁVRH K ZAMEZENÍ DAŇOVÝCH ÚNIKŮ

10.1 Sjednocení odvodů na VPÚ

Sjednocením procentuálních odvodů (6 - 20 %) v § 4 odstavce (2) zákona o loteriích na jednotnou sazbu 20 % by se zamezilo spekulativnímu dělení firem a výrazně by se zvýšil příjem státu. Nižší procentní sazbou se navíc poskytuje malým firmám ničím nezdůvodnitelná výhoda a podporuje se rozvoj hazardního podnikání. Tímto opatřením by byl odvod na VPÚ v roce 2007 o 500 milionů vyšší.

10.2 Odstranění limitace správního poplatku

Odstranění této daňové anomálie lze dosáhnout tím, že se v zákoně 634/ 2004 Sb., o správních poplatcích v Položce 21 vypustí písmeno a) a b).



Obr. 11 Model vývoje příjmů ze správních poplatků při zrušení horního limitu jeho odvodu (zdroj MF ČR)

Zrušením deseti miliónové limitace správního poplatku by stát již v roce 2007 získal 535 miliónů korun navíc.

10.3 Započítání manipulačního poplatku do tržeb

Manipulační poplatek si zavedly samy firmy, zákon se o něm nezmiňuje, proto je jejich nezdaněným příjmem. Odstranění tohoto daňového zvýhodnění lze dosáhnout tak, že se do § 4 odstavce (3) do první věty Výtěžkem se rozumí příjem jednoho provozovatele, tvořený všemi vsazenými částkami, doplní „a dalšími částkami plynoucími z provozování hazardních her“... Touto úpravou by se dosáhlo zdanění manipulačního nebo obdobně nazvaných poplatků.

V roce 2005 stát přišel dle odhadu Ministerstva financí touto daňovou úlevou cca o 443 miliónů korun, v roce 2007 by to bylo už více než 500 miliónů korun.

10.4 Zvýšení odvodů na VPÚ započtením manipulačního poplatku do tržeb

Úpravou popsanou v předchozím bodě 10.3 se ještě zvýší odvody na VPÚ bez nutné další změny legislativy. **Odvody na VPÚ by se při tomto modelu podle odhadu Ministerstva financí zvýšily v roce 2005 o 229 miliónů korun, za předpokladu, že by bylo zabráněno účelovému dělení firem. Pro rok 2007 se jedná cca o 250 mil. korun.**

10.5 Zvýšení odvodů do veřejných rozpočtů započtením tipsů do tržeb

Legislativní úpravou popsanou v bodě 10.1 by bylo dosaženo toho, že také tipsy budou započítávány do tržeb a tedy zdaňovány. Z údajů Ministerstva financí můžeme odvodit, že pokud by byly tipsy součástí tržeb, v roce 2005 by stát získal tímto způsobem přibližně o 48 miliónů korun navíc. V roce 2007 se jednalo o 55 mil. korun.

Přepočtení údajů z roku 2005 na letošní rok

Z prognózy vývoje celkových odvodů do veřejných rozpočtů v období 1994 – 2008 lze odvodit nárůst příjmů mezi roky 2005 a 2007 o 0,8 miliardy korun.

Z á v ě r

Legislativními úpravami pod body 10.1 – 10.5 by veřejné rozpočty získaly jenom dle tržeb v roce 2005 k obdržným 5,6 miliardám navíc 2,86 miliard korun. V roce 2007 by to bylo navíc 3,3 mld. korun a veřejné rozpočty by tak získaly téměř 10 miliard korun.

11 SHRUTÍ ZÁVĚRŮ

Provozování hazardních her soukromými subjekty tak, jak je v České republice legislativně nastaveno, je pro stát i obce značně nevýhodné. Dopady hazardních her na ekonomiku státu lze odhadnout na téměř 30 miliard korun ročně, výnos veřejných rozpočtů v posledním doložitelném roce 2007 je pouze ve výši 6,25 miliard korun. Tato práce vyvrací hlavní argument příznivců hazardu, že zpřísněním jeho provozování by přišlo méně peněz do sportu a do veřejných rozpočtů. Zákodárci by měli najít odvahu k legislativním úpravám, které by deficitnímu státnímu rozpočtu v době, kdy se připravují ekonomické reformy, přinesly navíc 3,3 miliardy korun ročně. Zavedení transparentnějšího a lépe kontrolovatelného zdanění by také zajistilo potřebný útlum hazardních her.

Novela loterijního zákona (senátní tisk 239) není v ekonomické oblasti tak

razantní, je kompromisem k tomu, aby se zohledněním zájmů provozovatelů zajistila její průchodnost.

Podle novely by celkový ekonomický přínos dosáhl cca 1 mld. korun ročně, došlo by k potlačení hazardu a zvýšení pravomoci obcí. Novela zavádí zákaz internetového a telefonního hraní a definováním kasina výrazně sníží počet tzv. pseudokasin.

12 LITERATURA A POUŽITÉ ZDROJE

- [1] Ministerstvo vnitra České Republiky [online] <<http://www.mvcr.cz>>.
- [2] Ministerstvo financí ČR (Analýza dopadů hazardních her na veřejné rozpočty)
- [3] Zákon číslo 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách
- [4] Zákon číslo 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- [5] Zákon číslo 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- [6] Senátní tisk č. 1157
- [7] Senátní tisk č. 369
- [8] Odborná konzultace JUDr. Stanislav Polčák
- [9] Studie, *Gambling in America: Costs and Benefits*, 2004
- [10] Studie parlamentního institutu č. 5.259 *Podmínky pro povolování provozu hazardních her ve vybraných zemích Evropské unie*, srpen 2006
- [11] Psychiatrická léčebna Bohnice [online] <<http://www.plbohnice.cz/nespor>>.
- [12] TICHÝ.L, a kol., *Evropské právo*, ISBN 80-7179-430-9, Vydavatel C.H.BECK, 1999
- [13] Slovenský zákon č. 171/2005 Sb. o hazardných hrách [online] <<http://www.licencie.gov.sk>>.
- [14] Senátní tisk 68, kterým se mění zákon číslo 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- [15] Právo 8. 2. 2007 , rubrika: Trhy & ekonomika, strana: 21,článek *V pozadí kritiky terminálů jsou jiné zájmy*, autor: Tomáš Loskot
- [16] Hospodářské noviny 30.11.2006 rubrika: Z Domova , *Státní kontrolor pomohl známým ke kasinu*, autor: Radek Kedroň
- [17] ESPAD, *THE EUROPEAN SCHOOL SURVEY PROJECT ON ALCOHOL AND OTHERS DRUGS*, <<http://www.espad.org>>.
- [18] Švýcarský Institutu komparativního práva, *Institut suisse de droit comparé*, <<http://www.isdc.ch>>.

[19] Komentáře k materiálu senátora Josefa Novotného „Navrhované změny v provozování hazardních her v České republice“, vypracovaný společností SAZKA, a. s.

13 SEZNAM OBRÁZKŮ

- Obr. 1 *Vývoj objemu finančních prostředků vsazených a vyplacených v rámci hazardních her v letech 1994 až 2007* - Strana číslo 11
- Obr. 2 *Vývoj objemu finančních prostředků vsazených do jednotlivých typů hazardních her v letech 1994 až 2007* - Strana číslo 13
- Obr. 3 *Počet hospitalizovaných na diagnózu patologické hráčství v ČR*- Strana číslo 14
- Obr. 4 *Vývoj majetkové trestné činnosti v Bystřici nad Pernštejnem 1990-2006*- Str. číslo 18
- Obr. 5 *Vývoj finančních prostředků odvedených do veřejných rozpočtů z hazardních her celkem v období 1994 až 2007*- Strana číslo 19
- Obr. 6 *Vývoj finančních prostředků odvedených na VPÚ v období 1994 až 2007*- Str. číslo 21
- Obr. 7 *Vývoj objemu zaplacených správních poplatků v letech 1994 až 2007*- Strana číslo 22
- Obr. 8 *Vývoj objemu finančních prostředků, které všichni provozovatelé kursového sázení vybrali na manipulačních poplatcích* - Strana číslo 23
- Obr. 9 *Vývoj počtu provozovaných VHP v období 2000 až 2007* - Strana číslo 43
- Obr. 10 *Vývoj výsledků provozování technických her v letech 1996 až 2007*- Strana číslo 44
- Obr. 11 *Model vývoje příjmů ze správních poplatků při zrušení horního limitu jeho odvodu (zdroj MF ČR)* - Strana číslo 54