

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**  
**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

**Katedra finančního práva a finanční vědy**

**ZDAŇOVÁNÍ PROVOZOVATELŮ HAZARDNÍCH HER**

*Diplomová práce*

Václav Duda

Vedoucí práce: doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. 6. 2015

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 30. 6. 2015

---

Václav Duda

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. JUDr. Radimovi Boháčovi, Ph.D. za vstřícnost, ochotné vedení a praktické rady, které mi pomohly při zpracování této diplomové práce.

# Obsah

Úvod.....	1
1 Hazard jako sociální a právní fenomén.....	3
1.1 Negativní externality hazardních her .....	3
1.2 Regulace hazardních her v právu Evropské unie .....	4
1.3 Zákon o loteriích .....	6
1.3.1 Vztah k občanskému zákoníku .....	6
1.3.2 Struktura a základní instituty zákona o loteriích .....	11
1.4 Vyhlášky obcí regulující hazard.....	19
1.4.1 Nález Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek města Chrastava a Františkovy lázně .....	23
1.4.2 Zrušení přechodného ustanovení zákona o loteriích.....	25
1.5 Nová koncepce regulace dle navrhovaného zákona.....	28
1.5.1 Východiska navrhované regulace .....	28
1.5.2 Základní pojmy a systém navrhované regulace hazardních her .....	30
2 Právní úprava zdanění provozovatelů hazardních her .....	41
2.1 Evropská úprava.....	41
2.2 Ústavní aspekty právní úpravy zdanění hazardu.....	42
2.3 Vybrané historické a současné formy zdanění hazardu .....	45
2.3.1 Místní poplatky z hazardních zařízení .....	45
2.3.2 Správní poplatky z hazardních zařízení .....	46
2.3.3 Odvody z loterií a jiných podobných her.....	48
3 Daňové zatížení provozovatelů de lege ferenda .....	52
3.1 Obecně k navrhovanému zákonu o dani z hazardních her.....	52
3.2 Základní konstrukční prvky navrhované daně z hazardních her.....	56
3.3 Správní poplatky v povolovacím řízení .....	66
3.4 Tzv. Volného novela .....	66
4 Hodnocení navrhovaných změn a dílčí závěry .....	68
4.1 Hodnocení návrhu zákona o hazardních hrách .....	68
4.2 Hodnocení návrhu zákona o dani z hazardních her .....	71
Závěr .....	74

## Úvod

Tato práce si klade za cíl popsat a zhodnotit stávající i nově navrhovaný systém zdanění provozovatelů hazardních her. V tomto ohledu nelze ponechat stranou ani některé související otázky veřejnoprávní úpravy hazardního práva, v současné době zakotvené v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v aktuálním znění (dále jen „zákon o loteriích“), neboť ta tvoří pojmové zázemí pro úpravu daňových povinností.

Skutečnost, že jde o téma navýsost aktuální, dokládají rozběhlé legislativní práce na nové úpravě jak veřejnoprávní regulace hazardních her, tak i na úpravě zdanění jejich provozovatelů, které se dělí mezi dva navrhované zákony (o hazardních hrách a o dani z hazardních her), přičemž je doprovází zákon změnový, který novelizuje související předpisy. Jak uvádím v kapitole 1.5, téma hazardních her se objevilo i v programovém prohlášení vlády a dle prohlášení koaličních politiků je vidno, že pracím na nové legislativě je věnována relativně velká pozornost.

Mimo analýzu úpravy zákona o loteriích a navrhovaných zákonů o hazardních hrách a dani z hazardních her učiním dále menší odbočení k judikatuře Ústavního soudu ve věcech souladu obecně závazných vyhlášek obcí, kterými bylo regulováno provozování některých druhů loterií a jiných podobných her, se zákonem o loteriích. Na tomto příkladu se budu snažit ilustrovat vadnou správní praxi Ministerstva financí při povolování loterií a jiných podobných her zákonem o loteriích explicitně neupravených a její dopady do práva obcí na samosprávu. Neponechám stranou ani některé soukromoprávní otázky provozování hazardních her, především ty, které mají význam ve vztahu k navrhované úpravě, jimiž je například otázka povahy spolku jako provozovatele hazardních her.

V další části práce hodlám popsat stávající (a částečně i historickou) úpravu finančně-právních povinností, kterým jsou provozovatelé loterií a jiných podobných her podrobeni. Zásadní část práce vyhradím pro analýzu zákona o dani z hazardních her. Plánuji detailněji popsat jak východiska navrhované úpravy, tak i daň z hazardních her z pohledu jejich konstrukčních prvků. Budu se snažit propojit získané poznatky s poznatky o navrhované úpravě hazardních her, vyjádřit se ke vzájemné kompatibilitě

těchto dvou předpisů a samozřejmě porovnat některé aspekty současné a navrhované úpravy zdanění.

V poslední části práce bych rád shrnul některé otázky, které vyvstaly při analýze navrhovaných předpisů, a uvedl několik mých kritických pohledů na věc. Nevynechám ani příležitost navrhnout některé dílčí změny, které by dle mého názoru mohly být ku prospěchu funkčnosti navrhované úpravy.

V rámci mé práce používám metody analýzy právní úpravy, její komparace a dedukce závěrů z ní vyplývajících. Literatura, ze které jsem při tvorbě práce čerpal, se skládá z několika monografií, většího počtu odborných článků z oblastí především správního a finančního práva, judikatury vrcholných soudních orgánů ČR i Soudního dvora Evropské unie a dalších zdrojů. Musím konstatovat, že právu hazardních her se na českém trhu s literaturou detailněji věnují pouze dvě monografie, přičemž obě byly vydány v roce 2006, tudíž se mnoha aktuálním problémům nevěnují. Jde o publikace Herní právo od autorů A. Hušáka a K. Kramáře a komentář k zákonu o loteriích od T. Dvořáka. Druhá zmíněná publikace, byť je označena jako komentář, překvapuje svou stručností. Dle mého názoru by si navrhovaný zákon o hazardních hrách zasloužil po svém přijetí zevrubný komentář, neboť jde o zcela zásadní normu pro celé právo hazardních her.

Na závěr je třeba připomenout, že práce čerpá ze stavu k 30. 6. 2015 a nemůže tak reflektovat jakýkoliv pozdější vývoj.

# 1 Hazard jako sociální a právní fenomén

Na úvod této práce považuji za vhodné se krátce věnovat hazardním hrám z pohledu společensko-ekonomického. Čím dál častěji se v současné době objevují signály, že česká společnost si začíná všimnout a uvědomovat některé jevy účasti na hře hazardních her spojené, které povětšinou nehodnotí nijak pozitivně. Jak uvádí i Ústavní soud v jednom ze svých nálezů, ve kterém řeší střet práva obcí na samosprávu a povolování provozu hazardního zařízení, „je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit.“<sup>1</sup> Mnohé obce se v posledních přibližně pěti letech snažily hazard na svém území omezit, jak ilustruje kapitola 1.4 této práce, neboť si byly vědomy vzrůstajících společenských nákladů, které s sebou nesou jevy jako zvýšená kriminalita, sociální vyloučenost a zadlužení, jejímž původcem je z velké míry závislost na hazardních hrách.

## 1.1 Negativní externalita hazardních her

Studie o společenských nákladech hazardních her, zpracovaná Psychiatrickým centrem Praha při 3. lékařské fakultě Univerzity Karlovy zadaná Ministerstvem financí v rámci prací na návrhu zákona o hazardních hrách, vyčíslila celkové společenské náklady hraní hazardních her za rok 2012 na cca 14- 16 mld. Kč, přičemž se odhaduje, že cca 120 – 170 tisíc hráčů je ohroženo vysokým rizikem vzniku patologické závislosti na hazardních hrách.<sup>2</sup> Jiná ze studií pak podrobněji uvádí, že roční náklady na jednoho již závislého hráče činí cca 307 – 325 tisíc Kč (na rizikového cca 22- 23 tisíc Kč).<sup>3</sup> Tyto náklady nese jak stát prostřednictvím veřejných rozpočtů (náklady na léčbu, nezaměstnanost, apod.), tak i osoba závislá a její rodina (náklady na exekuci, oddlužení, ztrátu produktivity apod.) a v neposlední řadě ji mohou pociťovat i jiné osoby bez přímého vztahu k závislému (poškozený, jemuž závislý odcizil a zpeněžil určitou věc). Pohlédneme-li tak na hraní hazardních her jako na ekonomickou činnost, pak nezbývá než uznat, že v důsledku této činnosti vznikají náklady dalším osobám, odlišným od

---

<sup>1</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011. Dostupný na WWW: <[http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-56-10\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-56-10_1)>.

<sup>2</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardní hrách*. 2015. 3. s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

<sup>3</sup> WINKLER, P. a kol. *Problémové hráčství. Společenské náklady na hazardní hraní v České republice*. Národní ústav duševního zdraví. 2015. Dostupné z WWW: <[http://www.nudz.cz/files/common/winkler\\_problemove\\_hracstvi.pdf](http://www.nudz.cz/files/common/winkler_problemove_hracstvi.pdf)>.

původce této činnosti, tedy jde o situaci vzniku tzv. negativních externalit.<sup>4</sup> Zákonodárce je v tu chvíli postaven před otázkou, jak nastaví právní systém, aby tyto externality co nejefektivněji eliminovat či zmírnit. Tradičním právním nástrojem, jež má zákonodárce k dispozici, je regulace, při které se určitým způsobem omezí možnost vykonávat určitou činnost, popřípadě daň, jejíž výnos se následně užije na odškodnění těch osob, které jednáním původce externality utrpěly újmu. Nastíněné prvky můžeme vysledovat i v české úpravě, kdy je speciálně zdaněn provozovatel hazardní hry, jakožto osoba profitující z činnosti, která způsobuje určité nechtěné společenské náklady a následně stát z výnosu této daně uspokojuje některé společenské náklady, jež se zavázal nést. O této funkci navrhované daně z hazardních her se zmiňují v kapitole 4.2.

## ***1.2 Regulace hazardních her v právu Evropské unie***

Nezbytným předpokladem pro úvahy nad právní úpravou zdaňování provozovatelů hazardních her v jednotlivých národních právních řádech členských států Evropské unie (dále jen „EU“) je zasazení zkoumaného fenoménu do regulatorního kontextu tvořeného právem EU. V nejobecnější rovině se právní rámec daný členstvím v Evropské unii skládá ze systémů primárního a sekundárního práva, rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), nepsaných pramenů práva, vnějších smluv a tzv. terciárního práva.<sup>5</sup> Vzhledem k principům bezprostřední použitelnosti (přímému účinku) a přednosti práva EU, prvně formulovaných v zásadních rozhodnutích Soudního dvora Evropské unie<sup>6</sup> *Van Gend en Loos*<sup>7</sup> a *Costa vs. E.N.E.L.*,<sup>8</sup> poukazujících na supranacionální povahu práva EU, jež má přímý vliv na aplikaci i tvorbu národního práva, je třeba vždy zkoumat, zda existuje pravomoc orgánů EU v určité oblasti přijímat právní předpisy, v předmětném případě v oblasti hazardních her.

---

<sup>4</sup> MANKIW, G. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada Publishing, 1999. 213 s.

<sup>5</sup> SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 69 s.

<sup>6</sup> V době vydání citovaných rozhodnutí byl tento orgán pojmenován Evropský soudní dvůr, ke změně došlo přijetím Lisabonské smlouvy

<sup>7</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. února 1963., Věc C-26/62. [cit. 2015-03-01].

Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0026>>.

<sup>8</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. července 1964., Věc C-6/64. [cit. 2015-03-01].

Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425249821887&uri=CELEX:61964CJ0006>>.



Pro zkoumání dopadu norem primárního práva EU do pravomoci členských států autonomně upravovat pravidla pro provozování hazardních her je zapotřebí stanovit, zda hazardní hry spadají pod pojem „služeb“ ve smyslu článků 56 a 57 Smlouvy o fungování evropské unie (dále jen „SFEU“), jejichž volný pohyb na vnitřním trhu EU je citovanými ustanoveními zaručen a je rovněž i jedním z cílů evropské integrace, které si Evropská unie vytyčila přijetím Jednotného evropského aktu.<sup>9</sup> Historicky první odpověď podává Soudní dvůr Evropské unie v rámci řízení o předběžné otázce ve věci *Schindler*<sup>10</sup>, kde je vysloven názor o zařazení hazardních her pod pojem „služeb“ ve smyslu článků 56 a 57 SFEU. Soud zde argumentuje, že loterie, jakožto služba poskytovaná zásadně za odměnu, kterou představuje cena losu, nespadá pod úpravu volného pohybu zboží, osob ani kapitálu. Nadto je podle soudu při podřazení hazardních her pod pojem služeb třeba uvážit, že služby ve formě provozování loterie v sobě zahrnují rovněž i výběr sázek, organizaci slosování, určení a výplatu cen.<sup>11</sup> Soud však zároveň formuluje závěr o přípustnosti restrikce provozování hazardních her na vnitrostátním trhu a to z důvodů zvláštních specifik hazardních her jako služeb, konkrétně soud zmiňuje společenské a kulturní specifika každého členského státu, veřejný pořádek, výši sázek a rozdělení zisku z loterie plynoucího jako důvody opravňující členské státy k regulaci vyjímající se principu volného pohybu služeb.<sup>12</sup> Obecnou možnost výjimky ze zmíněného principu zaručují rovněž články 51 a 52 SFEU v případech předvídaných jejich hypotézami, jimiž jsou činnosti spjaté s výkonem veřejné moci, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností či ochranou zdraví.

Ve vztahu hazardních her k sekundárnímu právu EU je nutné zmínit, že Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu<sup>13</sup> explicitně vyjímá hazardní hry z jejího dosahu a

---

<sup>9</sup> Čl. 13 úplného znění Jednotného evropského aktu uveřejněného v Úředním věstníku L 169 ze dne 29. června 1987 (Celex 11986U), jak vyplývá ze změn provedených smlouvou uveřejněnou v Úředním věstníku C 224 ze dne 31. srpna 1992 (Celex 11992M). Dostupné z WWW: <[http://www.sagit.cz/pages/uztxt.asp?tema\\_id=115&cd=81&typ=r&det=&levelid=497218&levelidzalozka=&datumakt=1.5.2004](http://www.sagit.cz/pages/uztxt.asp?tema_id=115&cd=81&typ=r&det=&levelid=497218&levelidzalozka=&datumakt=1.5.2004)>.

<sup>10</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. března 1994., Věc C-275/92. [cit. 2015-03-01]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425250091277&uri=CELEX:61992CJ0275>>.

<sup>11</sup> Ibid, bod 22

<sup>12</sup> Ibid, bod 61

<sup>13</sup> Čl. 2 odst. 2 písm. h) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES: směrnice o službách na vnitřním trhu. In: Eurlex.europa.eu [online]. ca. 2006 [cit. 2015-03-01]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

ponechává tak diskreci v míře regulace národním legislativním orgánům. S ohledem na výše zmíněné a na v zásadě ustálený judikturní názor SDEU ohledně přípustnosti omezení provozování hazardních her, je možné uzavřít, že pravomoc členských států v předmětné věci je velmi široká. Nutno však podotknout, že výjimka ze zákazu omezení volného pohybu služeb není bezbřehá, na což poukázal SDEU v rozhodnutích *Gambelli*,<sup>14</sup> *Placanica*<sup>15</sup> a *Engelmann*,<sup>16</sup> které jsou blíže rozebrány v kapitole 1.5, konkrétně v části o souladu navrhovaného zákona o hazardních hrách s právem EU.

### **1.3 Zákon o loteriích**

Na úrovni zákona je fenomén hazardních her v kontextu, ve kterém je vymezen v úvodních kapitolách této práce, upraven zákonem o loteriích. Tento předpis představuje veřejnoprávní regulaci sázek, her nebo loterií jakožto soukromoprávního institutu upraveného zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem, v aktuálním znění (dále jen „občanský zákoník“ či „ObčZ“).

#### **1.3.1 Vztah k občanskému zákoníku**

Na tomto místě by bylo vhodné zmínit některé aspekty her, losů a sázek, plynoucí z jejich soukromoprávní povahy, které však mají vliv i na jejich veřejnoprávní úpravu.

Zásadně představují pohledávky vzniklé ze smlouvy o sázce, hře či losu dle ustanovení § 2874 občanského zákoníku tzv. naturální pohledávky, kdy majitel takové pohledávky nedisponuje nárokem a pohledávku ze smlouvy o sázce, hře či losu nelze v soudním (ani rozhodčím) řízení úspěšně vymáhat.<sup>17</sup> Této zvláštní povaze pohledávek ze sázek (a obdobně pak i her a losů) odpovídá pravidlo zakotvené v ustanovení § 2875

---

lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&qid=1425226458924&from=CS>.

<sup>14</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. listopadu 2003., Věc C-243/01. [cit. 2015-03-02]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425309247212&uri=CELEX:62001CJ0243>>.

<sup>15</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. března 2007., Spojené věci C-338/04, C-359/04 a C-360/04. [cit. 2015-03-02]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425309046365&uri=CELEX:62004CJ0338>>.

<sup>16</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. září 2010., Věc C-64/08. [cit. 2015-03-02]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0064&qid=1435086465585&from=EN>>.

<sup>17</sup> HANDLAR, J. in: HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 1470 s.

občanského zákoníku, kdy strana, která plnění ze sázky vítězné straně poskytla, nemůže toto plnění nazpět vymáhat. Plní-li dobrovolně a v souladu se smlouvou strana, jež sázku prohrála, straně vítězné to, co jí podle smlouvy náleží, nejedná se o *condictio indebiti*, tedy plnění nedluhu a plnění nemůže být stranou, jež plnila, nárokováno zpět s poukazem na bezdůvodné obohacení vítězné strany. Z této zásady je zákonodárcem ponechána výjimka pouze pro osoby zjevně disponující nedostatečnými duševními nebo rozumovými schopnostmi, což však nemá reálný dopad na provozovatele loterií nebo jiných podobných her podle zákona o loteriích, neboť mezi ně se dle ustanovení § 1 odst. 7 nemohou řadit osoby fyzické, které jediné mohou být stíženy výše uvedeným handicapem, ale předně se obě ustanovení o nevymahatelnosti výher (jak ze strany výherce, tak i ze strany osoby, jež výhru dala) nepoužijí na sázky, hry či loterie provozované státem či podléhající úřednímu povolení (tj. povolení na základě zákona o loteriích), jak stanovuje občanský zákoník v ustanovení § 2883.

Situace, kdy by se osoba, jež je stranou smlouvy o sázce, hře či losu ve smyslu zákona o loteriích, nemohla účinně domoci své výhry, i přesto, že byla učiněna v souladu se smlouvou a právními předpisy, by byla neudržitelná a odporovala by principu zvýšené ochrany spotřebitele. Jako účastníka loterie či jiné podobné hry ustanovení § 1 odst. 1 zákona o loteriích explicitně označuje fyzickou osobu, což vylučuje možnost, aby do právního poměru s provozovatelem vstoupila právnická osoba, kterou by svým právním jednáním při zaplacení vkladu (formou např. koupi losu, vložením peněžní částky do výherního hracího přístroje atd.) zastupovala osoba fyzická, v souladu s teorií fikce, kdy i statutární orgán jedná v zastoupení společnosti<sup>18</sup>, kterou zakotvuje nový občanský zákoník. Definicí spotřebitele pak fyzická osoba splňuje v případě, že mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu svého povolání uzavírá smlouvy s podnikatelem. Vzhledem k formálnímu vymezení podnikatele, kdy jím je každá osoba zapsaná v obchodním rejstříku, lze dovodit, že případů, kdy provozovatelem loterie či jiné podobné hry dle ustanovení § 1 odst. 7 zákona o loteriích nebude podnikatel dle formálního vymezení, je minimální množství. Teoreticky lze uvažovat o nadacích či spolcích, jakožto právnických osobách v obchodním rejstříku nezapsaných, které by loterii či jinou

---

<sup>18</sup> LASÁK, J. in: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 836 s.

podobnou hru provozovaly jako vedlejší hospodářskou činnost podle ustanovení § 217 odst. 2 ObčZ. V takovém případě pak i tyto osoby při jejich podnikatelské činnosti dle ustanovení § 217 odst. 2 ObčZ představují podnikatele a jsou na ně kladeny vůči spotřebitelům tytéž nároky jako na ostatní podnikatele.<sup>19</sup> Tyto úvahy se mohou naplno projevit, pokud bude přijata navrhovaná úprava zákona o hazardních hrách, kde provozovatelem „turnaje malého rozsahu“ jako druhu hazardní hry může být napříště pouze spolek či nadace, o čemž pojednávám v kapitole 1.5 této práce.

Spornou však v minulosti byla situace, kdy se účastník hry na výherním hracím přístroji domáhal své výhry a zároveň se jednalo o přístroj, pro který jeho provozovatel nedisponoval povolením vydaným na základě zákona o loteriích, neboť i podle v minulosti platné právní úpravy nebylo možné výhru v sázce, hře či loterii vymáhat. Tehdejší ustanovení § 845 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „starý občanský zákoník“) navazovalo výjimku z pravidla o nevymahatelnosti výhry na podmínku, že jde o „výherní podnik, který byl úředně povolen“. V rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 8 Co 1799/95 se soud přiklání k závěru, že pokud účastník hry dosáhl výhry na výherním hracím přístroji, pro který nebylo příslušným obecním úřadem vydáno platné povolení, nelze takovou výhru vymáhat. Na věci podle soudu nic nemění ani poukaz na rozpor takového postupu s dobrými mravy, kdy žalobce tvrdil, že pochybení provozovatele spočívající v provozování nepovoleného výherního hracího přístroje nelze přičítat k tíži žalobce, který „nemohl počítat s tím, že provoz automatu není povolen, když je běžně v provozu.“<sup>20</sup>

Mírně odlišný přístup k věci zaujal ve své rozhodovací praxi Ústavní soud, kdy jeho třetí senát rozhodoval o ústavní stížnosti stěžovatele – účastníka hry, který se v řízení před obecnými soudy domáhal své výhry, již dosáhl na nepovoleném herním přístroji (nález používá termín „*automat*“)<sup>21</sup>. Ve své argumentaci v odůvodnění nálezu Ústavní soud vyzdvihl existenci dobré víry účastníka hry v oprávněnost provozování herního přístroje a dále pak uvedl, že neoprávněným provozováním herního přístroje

---

<sup>19</sup> Výkladové stanovisko č. 8 Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti ze dne 7. 6. 2013: k výtěžné činnosti spolku. 2013. Dostupné z: <[http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/user\\_upload/PDF/Stanovisko-08.pdf](http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/user_upload/PDF/Stanovisko-08.pdf)>

<sup>20</sup> Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 8 Co 1799/95 ze dne 2. 11. 1995. Dostupné z ASPI.

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 58/04 ze dne 16. 3. 2006. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=47889&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

byl účastník poškozen. Ústavní soud shledal porušení práva na soudní ochranu ve skutečnosti, že obecné soudy v rozporu se zásadou *iura novit curia* rezignovaly na zjištění, zda stěžovateli vznikla protiprávním jednáním provozovatele odškodnitelná újma. V uvedeném nálezu tedy Ústavní soud podržel dosavadní názor Krajského soudu v Českých Budějovicích, že výhra získaná v rámci hry s chybějícím veřejnoprávním povolením není vymahatelná, avšak dále formuloval povinnost obecných soudů se v takovém případě zabývat možností, že uplatněný nárok účastníka splňuje podmínky pro přiznání náhrady škody, kterou účastníkovi způsobil svým jednáním provozovatel.

Komentář k zákonu o loteriích v této otázce uvádí názor odlišný, kdy uvádí následující: „*Jestliže ze všech okolností lze usuzovat, že předmětná loterie je řádně povolena a nic nenasvědčuje opaku, pak je nutno pohledávku výherce vzniklou z titulu výhry považovat za vymahatelnou. Opačný závěr by se nutně přičil principu dobrých mravů, zejména pak s přihlédnutím ke skutečnosti, že hráč nevěděl a ani vědět nemohl o tom, že povolení je již neplatné*“<sup>22</sup> a kritizuje tak výše citované rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích. Autorovi lze v tomto názoru přisvědčit s tím, že výherce je obvykle v dobré víře, že herní zařízení disponuje řádným povolením, když jej provozovatel umístí do provozovny a umožní na tomto přístroji hru. Za stěžejní argument, poukazující na neudržitelnost názoru vysloveného v citované judikatuře, však osobně považuji dosud nezmněnou zásadu *nemo turpitudinem suam allegare potest* (nikdo nemůže těžit z vlastního nepoctivého jednání), která, je-li aplikována na daný případ, zapovídá jedné ze stran právního poměru využívat jí vytvořený protiprávní stav (provozované herního přístroje bez nutného povolení) jako důvod, pro který se může vyhnout plnění své povinnosti z platného právního poměru. Dovedeno *ad absurdum*, provozovatel nepovolených herních přístrojů by se s poukazem na nemožnost vymáhat výhru v případě chybějícího povolení mohl snadno fakticky vyvázat z povinnosti plnit výherci jeho výhru. Jinými slovy, v případě, že by přestal vyplácet výhry, nebylo by možné tyto výhry na něm vymoci, neboť se nejedná o hru povolenou. Bez ohledu na hrozící veřejnoprávní sankce (ať už trestněprávního či správněprávního charakteru) je takovéto jednání, využívající protiprávního stavu vytvořeného vlastním jednáním, z pohledu soukromého práva nepřípustné.

---

<sup>22</sup> DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, 21 s.

S přijetím nového občanského zákoníku je však tento rozpor možné řešit za použití pravidla obsaženého v jeho ustanovení § 5 odst. 2, které zakazuje jedné ze stran právního poměru namítat neplatnost učiněného právního jednání s poukazem na nedostatek (veřejnoprávního) oprávnění k tomuto jednání. Uvedené pravidlo je rovněž i konkretizovaným důsledkem nezávislého uplatňování práva soukromého na právu veřejném, zakotveného v úvodním ustanovení občanského zákoníku (§ 1 odst. 1). Dle mého názoru by však i v případě absence tohoto pravidla nebylo možné dovolávat se nevymahatelnosti výhry z nepovolené hry, a to s ohledem na posun v textaci normy obsažené v ustanovení § 2883 občanského zákoníku, dle kterého se „*ustanovení o nevymahatelnosti pohledávek ze sázky, hry nebo losu nepoužijí na pohledávky ze sázky, hry nebo loterie provozovaných státem nebo **podléhajících úřednímu povolení.***“ (pozn. autora: *zvýraznění doplněno*). Původní norma staré úpravy hovořila o „*výherním podniku, který byl úředně povolen*“, je tedy patrné, že nepředvíдалa situaci, kdy by určitá hra spadala pod povolovací režim podle zákona o loteriích, přesto by však příslušným povolením nedisponovala. Naproti tomu nová norma neomezuje svou hypotézu na hry, které příslušným povolením fakticky disponují, ale zahrnuje i hry, které by *de iure* povolení podléhat měly, ač fakticky nepodléhají. Je tedy zřejmé, že i gramatickým výkladem, jakožto jednou ze základních interpretačních metod právního textu, se lze dobrat k výše uvedenému závěru o existenci vymahatelného nároku na výhru i u nepovolených her.

Poslední z vybraných otázek soukromoprávní úpravy hazardních her, kterou bych rád uvedl, je možnost spotřebitele odstoupit do 14 dnů od smlouvy o hře uzavírané distančním způsobem či mimo obchodní prostory podnikatele. Ve starší úpravě bylo oběma stranám smlouvy „*spočívající ve hře nebo loterii*“ dle ustanovení § 53 odst. 8 starého občanského zákoníku zapovězeno od takové smlouvy odstoupit. Nový občanský zákoník již explicitně nezmiňuje zákaz odstoupení od smlouvy o hře či loterii, nýbrž celkově vyjímá smlouvy, jejichž předmětem je sázka, hra nebo los, z úpravy smluv uzavíraných distančním způsobem či mimo obchodní prostory podnikatele. Napříště tak není možné uzavírat se spotřebitelem smlouvy o sázce, hře či losů distančním způsobem či mimo obchodní prostory, aniž by bylo zaručeno, že se nejedná o odchýlení od ustanovení na ochranu spotřebitele, což je dle autorů komentářové literatury výrazem

potřeby přísnější regulace těchto her.<sup>23</sup> Toto omezení v současné době řeší sázkové společnosti, které disponují oprávněním provozovat kurzové sázky prostřednictvím internetu, tak, že registraci může hráč provést na jejich webových stránkách, přičemž se tím předvyplní formulář smlouvy, k jejímuž uzavření (tj. podpisu) se pak registrovaný hráč dostaví na některou z kamenných poboček sázkové společnosti.<sup>24</sup>

### 1.3.2 Struktura a základní instituty zákona o loteriích

Zákon o loteriích je z hlediska principů tvorby legislativních aktů vystavěn poměrně nestandardním způsobem, když již v rámci úvodních ustanovení obsahuje zásadní materií, kterou je vymezení věcné působnosti zákona, definici loterií a jiných podobných her a jejich provozovatele, některé z podmínek povolení k provozování atp. Dále je zákon členěn do šesti částí, do nichž nejsou zahrnuty právě úvodní ustanovení a ani přechodná ustanovení. Část první až pátá se věnuje regulaci jednotlivých typů her a část šestá obsahuje úpravu odvodů z loterií a jiných podobných her, čemuž se podrobněji věnuji v 2.3.3 této práce.

Stěžejním se v rámci této kapitoly jeví definování základních pojmů obsažených v úvodních ustanoveních zákona o loteriích, aby byla zřejmá jeho věcná působnost a objasněn obsah základních pojmů, především pak v návaznosti na stanovení povinností daňového charakteru, jež z pojmosloví zákona o loteriích v minulosti čerpaly, když například určení výše odvodu na veřejně prospěšné účely bylo ve znění zákona o loteriích platném do 31. 12. 2011 navázáno na pojmy vymezené v úvodních ustanoveních tohoto zákona.<sup>25</sup>

#### Pojem „loterie či jiné podobné hry“

K tomu, aby určitá hra splňovala podmínky zákona z hlediska jejího veřejnoprávního povolení, musí splňovat následující požadavky:

- jejím dobrovolným účastníkem je pouze fyzická osoba,

---

<sup>23</sup> HULMÁK, M. in: HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2014. 591 s.

<sup>24</sup> Viz proces registrace na stránkách provozovatele Tipsport a.s. <<https://www.tipsport.cz/registrace>>

<sup>25</sup> Zde šlo konkrétně o pojem „část výtěžku“ definovaného v rámci ust. § 4 odst. 2, jehož vymezení se později ukázalo jako problematické a který dal vzniknout soudním rozhodnutím, ve kterých je jeho obsah soudně interpretován.

- vklad, jehož návratnost není zaručena, je účastníkem zaplacen, a
- o výhře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost či událost uvedená v herním plánu.

Pro přehlednost uvádím, že budu-li nadále v této práci operovat s pojmem hra či hazardní hra, mám tím na mysli i loterii či jinou podobnou hru podléhající povolení podle zákona o loteriích.

O nemožnosti účasti právnické osoby na hře podle loterijního zákona již bylo pojednáno v předchozí kapitole. Účastníkem tak může být výhradně fyzická osoba, která již dosáhla 18 let. Další z pojmových náležitostí hry je zaplacení vkladu. Z dikce ustanovení § 1 odst. 2 zákona o loteriích, které používá slovo „zaplacení“ a ustanovení § 1 odst. 8, kde se hovoří o možnosti uhradit vklad „v hotovosti či bezhotovostně“ nesporně vyplývá, že vkladem mohou být pouze peněžní prostředky. Návratnost vkladu není účastníkovi zaručena, neboť hra *per se* stojí na riziku prohry vkladu v případě, že určitá skutečnost, od které se výhra odvíjí, nenastane. Tato skutečnost může spočívat v náhodě (např. pozice symbolů na válcovém výherním hracím přístroji) či v události nebo okolnosti, u které není jasné, jak předem dopadne (např. fotbalový zápas v případě kurzových sázek).

Velkou diskuzi vyvolala novela loterijního zákona provedená zákonem č. 300/2011, která s účinností od 1. 1. 2012 podřadila turnaje v karetních hrách pod povolovací režim tohoto zákona. Konkrétně lze tyto stolní turnaje napříště uskutečňovat pouze na základě povolení platných pro kasina či je možné turnajové hry uskutečnit prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (např. prostřednictvím sítě internet, interaktivních videoloterních terminálů, lokálních loterních systémů, výherních hracích přístrojů), které disponují příslušným povolením, avšak v obou případech platí, že sázející předem zaplatí peněžní vklad (sázku) či startovné.<sup>26</sup> Tímto tak zákon hráčům pokeru fakticky znemožnil legálně se hry účastnit prostřednictvím internetu, neboť provozovatel online herního portálu by musel disponovat povolením dle zákona o loteriích a splňovat podmínky v něm stanovené (především by muselo jít o právnickou osobu se sídlem na území České republiky), přičemž však žádný takový subjekt na

---

<sup>26</sup> Ustanovení § 2 písm. m) zákona o loteriích ve znění účinném od 1. 12. 2012



českém trhu nepůsobí.<sup>27</sup> Mnozí pokeroví hráči se přesto účastní pokerových turnajů a jednotlivých her na zahraničních online portálech. Tyto portály z hlediska českého práva provozují nelegální hry a zájmem vlády je v současné době podrobit tyto portály povolovacímu řízení a především zdanit příjmy z tohoto provozování plynoucí<sup>28</sup>, a to prostřednictvím navrhované úpravy zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her, o nichž je podrobněji pojednáno v následujících kapitolách.

### Spotřebitelská loterie

Zvláštním případem loterie je tzv. „spotřebitelská loterie“ vymezená v ustanovení § 1 odst. 5 zákona o loteriích. Dle výkladu předmětného ustanovení prostřednictvím stanoviska Ministerstva financí<sup>29</sup> jsou jejími pojmovými znaky následující skutečnosti:

- 1) jde o soutěž, anketu nebo jinou akci o ceny,
- 2) prvek slosování nebo jiného náhodného výběru,
- 3) podmínka účasti ve formě:
  - a. zakoupení určitého zboží, služby nebo jiného produktu a doložení tohoto nákupu nebo uzavření smluvního vztahu, nebo
  - b. účast na propagační či reklamní akci poskytovatele anebo provozovatele, a to i nepřímo prostřednictvím jiné (další) osoby,
- 4) výhra, kterou mohou být:
  - a. peněžní ceny, vkladní knížky, cenné papíry, pojištění apod. a nemovitosti, a to bez ohledu na jejich hodnotu v peněžním vyjádření,
  - b. nepeněžité plnění, služby nebo ceny ve zboží a produktech apod. - v tomto směru je za spotřebitelskou loterii považována pouze soutěž, anketa nebo jiná akce o ceny, u níž souhrn nepeněžitých výher za všechny provozovatelem provozované hry v peněžním vyjádření v

---

<sup>27</sup> DVORÁČEK, P. *Loterie, hry a sázky se zaměřením na problematiku tzv. online kasin a online pokeru* [online]. Brno, 2014 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/325929/pravf\\_m/DP\\_Dvoracek\\_\\_P..pdf](http://is.muni.cz/th/325929/pravf_m/DP_Dvoracek__P..pdf). Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně. 23 s.

<sup>28</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her*. 2015. 13 s.

<sup>29</sup> Ministerstvo financí. Odbor Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi. *Stanovisko ke spotřebitelským loteriím podle ustanovení § 1 odst. 5 zákona č. 202/1990 Sb. ve znění účinném od 1.1.2012*. 2012. Dostupné z WWW: < <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/regulace/loterie-a-sazkove-hry/stanoviska/stanoviska-k-zakonu-c-2021990-sb-o-loter-10505> >

jednom kalendářním roce přesáhne hodnotu 200.000,- Kč a hodnota jednotlivé výhry přesáhne částku 20.000,- Kč.

Zákon o loteriích spotřebitelské loterie zakazuje. Pro soutěže, ankety a jiné akce o ceny, v kterých mohou být výhrou položky 4) písm. b) dle předchozího výčtu, u nichž souhrn nepeněžitých výher za všechny provozovatelem provozované hry v peněžním vyjádření v jednom kalendářním roce nepřesáhne hodnotu 200.000,- Kč a hodnota jednotlivé výhry nepřesáhne částku 20.000,- Kč, platí oznamovací režim (dále jako „spotřebitelské soutěže“). V podrobnostech upravuje oznamovací povinnost provozovatelů spotřebitelských soutěží vyhláška Ministerstva financí č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií, v aktuálním znění, na základě níž je provozovatel povinen písemně oznámit náležitosti dle ustanovení § 2 citované vyhlášky organizované spotřebitelské soutěže místně příslušnému finančnímu úřadu, a to nejpozději 15 dnů přede dnem zahájení oznamované soutěže.

V praxi však institut spotřebitelské soutěže pro účely marketingových kampaní podnikatelů není příliš využitelný pro své nízké limity hodnoty výher.<sup>30</sup> Existuje tudíž snaha tvořit marketingové akce tak, aby nepodléhaly režimu spotřebitelských soutěží (či zakázaných spotřebitelských loterií) tím, že nebudou splňovat některou z náležitostí hry jako „loterie či jiné podobné hry“ podle zákona o loteriích. Klíčovým atributem hry podle zákona o loteriích je v tomto případě náhoda v konkrétní formě „slosování nebo jiného náhodného výběru“. Konstrukcí marketingové akce ve formě „soutěže“ (v obecném smyslu, nikoliv ve smyslu zákona o loteriích) takovým způsobem, aby zde absentoval prvek náhody, docílí provozovatel soutěže vymanění se z dosahu regulace zákona o loteriích. Teorie jako příklady konceptů marketingových soutěží nepodléhajících režimu zákona o loteriích uvádí kreativní soutěže, soutěžní koncept „každý vyhrává“, vědomostní soutěže, soutěže založené na časovém hledisku (rychlosti, pořadí) či výkonové soutěže.<sup>31</sup> Přesto však ani tyto koncepty nejsou zcela bez rizika, že je správní orgán a případně soud posoudí jako zakázanou spotřebitelskou loterii, neboť

---

<sup>30</sup> RAKUŠAN, J., JOSEFI, P. *Právní úprava loterií a soutěže zákonu nepodléhající – 1. část*. Právní rozhledy. roč. 2006, č. 9.

<sup>31</sup> RAKUŠAN, J., JOSEFI, P. *Právní úprava loterií a soutěže zákonu nepodléhající – 2. část*. Právní rozhledy. roč. 2006, č. 10.

v určitých případech je hranice mezi náhodou a jiným kritériem pro výhru poměrně nejasná, například v případě konceptu „každá 100. odpověď vyhrává“ či vědomostní soutěže s otázkou „kolik kusů určitého zboží bude prodáno v obchodním domě určité společnosti za 1 měsíc“.

Dle mé zkušenosti z praxe činí posouzení, zda určitá marketingová akce splňuje požadavky předmětného ustanovení zákona o loteriích, podnikatelům nemalé problémy a často se tak obracejí na jejich právní poradce. Ani ti však nemohou s určitostí dát klientovi jasné vodítko pro bezpečné konstruování marketingové akce z pohledu zákona o loteriích. Správní praxe Ministerstva financí jako dozorového orgánu totiž není příliš předvídatelná, byť ministerstvo v minulosti vydalo stručné stanovisko<sup>32</sup> k problematice, nicméně ani to není zárukou, že v konečném důsledku správní orgán neposoudí konkrétní věc odlišně, obzvlášť s ohledem na skutečnost, že rozhodnou skutečností je absence „náhody“, tedy ryze abstraktního právního pojmu. Riziko pokuty až do výše 10 milionů Kč za správní delikt provozování spotřebitelské loterie v rozporu s jeho zákazem je tedy nemalé.

Nejspíše i kvůli ohlasům z praxe a četným dotazům na odbor loterií Ministerstva financí byla problematika spotřebitelských loterií v původní verzi návrhu zákona o hazardních hrách, o němž podrobněji pojednávám v kapitole 1.5, řešena od základu odlišně, zjevně s cílem odstranit aplikační nejistotu pro podnikatele a zjednodušit pořádání marketingových akcí ve formě soutěží.

Dle ustanovení § 2 odst. 3 návrhu zákona o hazardních hrách měly být spotřebitelské soutěže vyňaty z regulace zákona o hazardních hrách a měly podléhat úpravě zákona o ochraně spotřebitele. Už posun v terminologii, kdy se nově nehovoří o loterii ani o hazardní hře, ale o soutěži, naznačuje, že předkladatelé zákona neuvádějí pojem, který *per se* implikuje negativní hodnocení těchto aktivit, jako tomu činí u hazardních her podle nově navrhovaného zákona.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Ministerstvo financí. Odbor Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi. *Stanovisko ke spotřebitelským loteriím podle ustanovení § 1 odst. 5 zákona č. 202/1990 Sb. ve znění účinném od 1.1.2012*. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/regulace/loterie-a-sazkovy-hry/stanoviska/stanoviska-k-zakonu-c-2021990-sb-o-loter-10505>>

<sup>33</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách*. 2015 14 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

Doprovodným změnovým zákonem bylo v jeho původní verzi navrhováno doplnit do stávajícího znění zákona o ochraně spotřebitele nové ustanovení § 19a, v němž bude úprava spotřebitelských soutěží soustředěna. Dle navrhovaného ustanovení splňuje spotřebitelská soutěž kumulativně následující kritéria:

1. jde o soutěž, anketu či jinou akci o ceny;
2. pořadatelem je výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel;
3. soutěž je pořádána v přímé souvislosti s propagací, nabídkou nebo prodejem výrobku či služby za účelem zvýšení prodeje výrobku nebo služby;
4. plnění (výhru) lze poskytnout pouze v nepeněžní formě;
5. komunikační náklady spotřebitele na účast nepřevyšují obvyklou cenu poštovních/hlasových služeb či textových zpráv.

Z výčtu podmínek spotřebitelské soutěže lze vyčíst, že odpadly poměrně svazující finanční limity pro výši výher, díky čemuž je úprava spotřebitelských soutěží pro praxi výrazně lépe využitelná. Podmínku bodu 1., 2. a 3. nebude pro provozovatele složité naplnit, neboť soutěže jsou téměř výhradně pořádány pro propagaci určitého výrobku či služby (či je případně snadné soutěž na propagaci určitého výrobku navázat) a výčet možných provozovatelů je velmi široký.

Bod 5. má dle důvodové zprávy původního návrhu zaručovat ochranu spotřebitelů před neúměrně vysokými náklady na účast v soutěži.<sup>34</sup> V případě, že by bylo provozovatelům soutěží umožněno podmínit účast ve spotřebitelské soutěži částkou, které by značně převyšovala obvyklou cenu telekomunikačních služeb, například prostřednictvím tzv. Premium SMS s cenou až 600 Kč za jednu zprávu<sup>35</sup>, jednalo by se de facto o zastřený vklad<sup>36</sup> a spotřebitelská soutěž by se tak výrazně přiblížila hazardním hrám, nicméně bez nutnosti dostát regulatorním požadavkům navrhovaného zákona o hazardních hrách. Takové obcházení zákona však návrh zákona

---

<sup>34</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her* 2015. 15 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

<sup>35</sup> Viz např. Zpoplatněné SMS (Premium SMS). Dostupné z WWW: <<http://www.platmobilem.cz/proverejnost/premium-sms/co-to-jsou-premiove-sms>>

<sup>36</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her*. 2015. 16 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

o hazardních hrách dle jeho ustanovení § 7 odst. 2 zapovídá. V případě, že se přesto určitá osoba dopustila tohoto jednání, aplikuje se ustanovení § 121 odst. 1 písm. b) a § 122 odst. 1 písm. b) návrhu zákona o hazardních hrách, které umožňuje správnímu orgánu sankcionovat uvedenou osobu pokutou v přestupkovém řízení (v případě, že se tohoto jednání dopustí fyzická osoba) ve výši 100.000 – 1.000.000,- Kč (v blokovém řízení 20.000 – 40.000,- Kč) či ve výši 3 – 50 mil. Kč v řízení o správním deliktu (jedná-li se o fyzickou osobu podnikající či právnickou osobu).

Další z verzí návrhu zákona o hazardních hrách a změnového zákona, která byla uveřejněna 6. 5. 2015, však spotřebitelskou loterii neupravuje vůbec. V důvodové zprávě se předkladatel pouze omezuje na konstatování, že spotřebitelské loterie spadají pod definici obchodní praktiky uvedené v čl. 2 písm. d) směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách a nemohou být na rámec této směrnice upraveny, neboť jde o plně harmonizovanou oblast.<sup>37</sup> Pokud by tedy byla přijata úprava druhé verze návrhu, posuzovaly by se soutěže cílené na spotřebitele pouze podle ustanovení zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v aktuálním znění. Především by podnikatelé při pořádání spotřebitelských soutěží byli povinni postupovat s ohledem na zákaz nekalých obchodních praktik.

Ve věci zdanění výher ze spotřebitelských soutěží daní z příjmu fyzických osob se návrhem změnového zákona přesune příjem ze spotřebitelské soutěže do ust. § 4 odst. 1 písm. f) bodu 3, potažmo do ust. § 10 odst. 1 písm. ch) zákona č. 586/1992 Sb., o dani z příjmu, v aktuálním znění (dále jen „zákon o dani z příjmu“), tedy bude mít režim ceny z veřejné soutěže, reklamní soutěže nebo z reklamního slosování a jiných podobných cen, neboť v případě spotřebitelské soutěže již nadále nepůjde o příjem z loterie. Tím se příjem ze spotřebitelské loterie převyšující 10.000 Kč dostane do režimu srážkové daně ve výši 15% podle nynějšího ust. § 36 odst. 2 písm. l) zákona o dani z příjmu (napříště ust. § 36 odst. 2 písm. k) zákona).

### **Pojem „provozovatele“**

---

<sup>37</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her*. 2015. 15 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

Osoba, která má v úmyslu získat povolení k provozování loterie či jiné podobné hry podle českého práva, musí splnit podmínky vyplývající ze zákona o loteriích. Především se musí jednat o právnickou osobu, jejíž sídlo se nachází se v České republice, tím však nejsou všechny podmínky vyčerpány. Nelze tak například udělit povolení právnické osobě s majetkovou účastí zahraniční osoby či osobě, ve které by taková právnická osoba měla účast, vyjma právnických osob provozujících hry v kasinu podle ustanovení § 2 písm. i) zákona o loteriích. Z podmínek společných pro jednotlivé druhy her lze dále jmenovat nutnou formu právnické osoby, a to akciovou společnost s akciemi na jméno,<sup>38</sup> určitou výši základního kapitálu, který musí být peněžitými vklady splacen před podáním žádosti o povolení. Podmínky platné pro konkrétního provozovatele pak mohou být povolujícím úřadem stanoveny i v rámci uděleného povolení, nikdy však nesmí být přísnější než podmínky upravené v zákoně.

Na základě ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích je možné provozovat i hry zákonem explicitně neupravené, přičemž pro podrobné stanovení podmínek provozování takové hry, jež musí být součástí rozhodnutí o povolení, správní orgán použije přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona o loteriích. Co se týče povahy povolení k provozování loterií či jiných podobných her podle ustanovení § 4 odst. 1 a 2 zákona o loteriích, teorie dle textace zmíněné ustanovení, konkrétně dle slovního obratu „povolení se vydá, jestliže“, dovozuje<sup>39</sup>, že zde existuje právní nárok žadatele na udělení povolení, pokud žadatel splní veškeré zákonem vyžadované podmínky. Naproti tomu u povolení k provozování zákonem nevyjmenované hry podle ustanovení § 50 odst. 3 předmětného zákona jde nejspíše o koncesi jako typ správního aktu, jež se vyznačuje tím, že na jeho vydání není právní nárok, neboť zákon zde stanoví, že „Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, z čehož plyne, že správní orgán při rozhodování o povolení takové loterie užívá ve velké míře správního uvážení, jak je koncesnímu řízení vlastní.<sup>40</sup> Bude zajímavé srovnat stávající režim povolení s nově navrženým systémem

---

<sup>38</sup> Nicméně všechny druhy her podle ust. § 2 zákona o loteriích vyjma výherních hracích přístrojů (§ 2 písm. e) a binga (§ 2 písm. g) může provozovat rovněž i stát.

<sup>39</sup> DVORÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, 39 s.

<sup>40</sup> HENDRYCH, D. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 203 s.

základního povolení a omezeného počtu dražených „povolenek“ k umístění technické hry do herního prostoru, o čemž pak blížeji pojednává kapitola 1.5 této práce.

#### **1.4 Vyhlášky obcí regulující hazard**

Jedním ze zásadních pramenů práva týkajícího se loterií a jiných her jsou obecně závazné vyhlášky obcí jako základních územně samosprávných celků, které v českém právním řádu zaujímají postavení pramene práva. Právo územních samosprávných celků regulovat v mezích své působnosti právní vztahy vychází z ustanovení čl. 104 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a slovy D. Hendrycha „*je výrazem Ústavou zaručené autonomie subjektů územní samosprávy*“.<sup>41</sup> Na rozdíl od normotvorby prostřednictvím nařízení, přijímaných v přenesené působnosti, která pouze provádějí příslušná ustanovení zákona, jde v případě obecně závazných vyhlášek o uplatňování ústavně zaručeného práva na samosprávu. Konkrétním dokladem tohoto teoretického členění je nutnost existence výslovného zákonného zmocnění k vydání nařízení provádějícího zákon podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Naproti tomu při přijímání obecně závazné vyhlášky je obec vázána mezemi její samostatné působnosti a svou pravomoc pro přijetí obecně závazné vyhlášky odvíjí od své samostatné působnosti. Vymezení hranic samostatné působnosti však obcím mnohdy činilo obtíže, jak poznamenává teorie<sup>42</sup>, a praxí zákonodárce se tak často stalo formulování oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky v konkrétních zákonech (příkladem lze uvést ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích, o kterém bude pojednáno dále). Obce však často chápaly tuto legislativní praxi jako zúžení práva na samosprávu a obecně závazné vyhlášky bez existence přímého zákonného zmocnění tedy z opatrnosti nepřijímaly, pod hrozbou sistace obecně závazné vyhlášky ze strany Ministerstva vnitra v rámci dozoru nad uplatňováním samostatné působnosti obcí dle ustanovení § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v aktuálním znění (dále jen „zákon o obcích“) a případného zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem, pokud by odporovala zákonu či základním lidským právům a svobodám. Opačným problémem prvních let po vejití Ústavy v účinnost bylo přijímání obecně závazných

---

<sup>41</sup> HENDRYCH, D. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 203 s.

<sup>42</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3 aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 66 s.

vyhlášek, které již překračovaly meze samostatné působnosti obcí a regulovaly materii mimo dosah jejich samostatné působnosti.

Vývoj judikativního názoru Ústavního soudu na meze (a ostatně i zdroj) samostatné působnosti vykrytalizoval<sup>43</sup> až do podoby tzv. testu čtyř kroků, kterým plénum Ústavního soudu zakotvilo kritéria přezkumu ústavnosti konkrétních obecně závazných vyhlášek. Při přezkumu tedy Ústavní soud v následujícím pořadí hodnotí, zda byly kumulativně naplněny následující podmínky:

1. obec disponuje pravomocí vydat obecně závaznou vyhlášku (včetně otázky, zda obec dodržela zákonný postup pro její vydání);
2. obec se pohybuje v mezích samostatné působnosti (nejedná *ultra vires*);
3. obec tuto působnost nezneužila; a
4. vyhláška není „nerozumná“.

V případě, že jsou výše uvedené předpoklady naplněny, obecně závazná vyhláška v testu ústavnosti obstojí a návrh na její zrušení je Ústavním soudem zamítnut.

Co se týče již nastíněného problému, tedy zda je nutné přímé zákonné zmocnění pro tvorbu obecně závazných vyhlášek, zásadní posun v přístupu Ústavního soudu k těmto otázkám lze poprvé zaznamenat v nálezu Pl. ÚS 45/06 o zrušení části obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. V tomto rozhodnutí Ústavní soud najisto judikuje závěr, že „na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny).“<sup>44</sup> Dále je v citovaném nálezu řešen i vztah regulace pomocí obecně závazné vyhlášky a zákona ve stejné materii, a to se závěrem, že „odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci,

---

<sup>43</sup> Poprvé byl tento test formulován v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=75&pos=1&cnt=1&typ=result>>

<sup>44</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 22. dubna 2008. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=1&cnt=1&typ=result>>.



že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.<sup>45</sup> Shrneme-li závěry nálezu Pl. ÚS 45/06, obce nejsou při vyhláškové normotvorbě odkázány na speciální zákonná zmocňovací ustanovení, ale mohou obecně závazné vyhlášky vydávat přímo na základě čl. 104 odst. 1 Ústavy a v mezích své samosprávné působnosti vymezené ustanovení § 10 písm a) až c) zákona o obcích. Dále pak nelze *a priori* odmítnout možnost obcí přijímat v obecně závazných vyhláškách úpravu vyhrazenou zákonu, aniž by byl šetřen vztah jejich předmětu a cíle co do odlišnosti.

Všechny nastíněné otázky řešil Ústavní soud i v průběhu jeho rozhodování o souladu obecních vyhlášek regulujících loterie a jiné hry s ústavním pořádkem. Ve znění zákona o loteriích do 13. 10. 2011 byly obce speciálně zmocněny ust. § 17 odst. 11 k určení 100 m okruhu od určitých budov (např. školské či zdravotnické zařízení apod.), ve kterém nesmějí být provozovány výherní hrací přístroje a dále pak prostřednictvím ustanovení § 50 odst. 4 zmocněny ke stanovení míst a časů, ve kterých mohou být výherní hrací přístroje provozovány či míst, kde je provozování VHP zakázáno. Spolu s technickým vývojem, především s dostupností sítě internet, se nicméně v ČR začaly kolem roku 2005<sup>46</sup> objevovat tzv. videoloterní terminály (dále také jako „VLT“) řízené centrálním loterním systémem, které až do 1. 1. 2012 nebyly v zákoně o loteriích definovány a z toho důvodu se jejich povolování řídilo režimem ustanovením § 50 odst. 3 zákona o loteriích, na základě něhož bylo Ministerstvo financí oprávněno povolit loterie a jiné podobné hry neupravené v části druhé až čtvrté zákona o loteriích. V povolovacím řízení podle ustanovení 50 odst. 3 zákona o loteriích je ministerstvo povinno přiměřeně použít části první až čtvrté zákona. Problém tkvěl ve skutečnosti, že zmocňovací ustanovení § 50 odst. 4 umožňovalo regulovat výskyt a provozování pouze u „výherních hracích přístrojů“, jež byly definovány v ustanovení § 2 písm. e) jako „sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo

---

<sup>45</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 22. dubna 2008. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 285/2014 ze dne 24. 2. 2015. Bod 12. Dostupné z WWW: <[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2014/0285\\_6As\\_\\_1400032\\_20201502271036\\_preveden o.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0285_6As__1400032_20201502271036_preveden o.pdf)>.

elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení“ a zároveň úžeji v části druhé ustanovení § 17 odst. 1, které přímo obsahovala úpravu VHP a které uvádělo, že „výherním hracím přístrojem se rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. U výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj.“ Obce tedy nemohly reagovat na masivní rozšíření videoloterních terminálů prostřednictvím přijímání obecně závazných vyhlášek, neboť vzhledem ke správní praxi Ministerstva financí k vyhláškám přijatým za účelem regulace VLT nebylo přihlíženo při povolovacím řízení a přístroje byly ministerstvem povolovány i přes existenci vyhlášek, které omezovaly místa, na kterých bylo VLT možné povolovat. Argumentem ministerstva byla skutečnost, že dle ustanovení § 50 odst. 4 jsou obce zmocněny regulovat pouze VHP, do této kategorie však dle výše uvedených legálních definic nespadají VLT.<sup>47</sup> Dále pak ministerstvo nerespektovalo ani povinnost přiměřené aplikace ustanovení první až čtvrté části zákona o loteriích, které obsahuje například maximální možné výše prohry, maximální výše sázek a povolení pouze na 1 rok. Dle šetření veřejného ochránce práv povolovalo ministerstvo u VLT jako maximální výši sázek 1.000 Kč, přičemž v části první až druhé je tato výše omezena na 2, 5 či 50 Kč, dále se objevovalo povolení maximální výše hodinové prohry až 252.000 Kč, přestože loterijní zákon jinak připouští pouze 1.000, 2.000 či 10.000 Kč, ministerstvo vydávalo povolení až na 10 let, ač zákon jinak stanoví nejvyšší délku povolení 1 rok apod.<sup>48</sup> Z uvedeného je tedy zřejmé, že některé mechanismy o loteriích, které měly chránit hráče VHP (a potažmo hráče VLT) před vznikem závislosti či jejím prohloubením a eliminovat tak rizikovost hracích přístrojů z hlediska patologického hráčství, byly ministerstvem v rozporu se zákonem o loteriích aplikovány pouze na VHP, byť je VLT z pohledu hráče v zásadě nerozeznatelný od VHP a jeho rozdílnost tkví pouze ve vnitřním systému a zpracování hry.

---

<sup>47</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 6. 2011. Dostupný z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70410&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

<sup>48</sup> Veřejný ochránce práv. *Zpráva dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem podle § 20.* 2012. Dostupné z WWW: <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snmovnu/Ctvrtletky/2012\\_2\\_sankce\\_Loterie.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Ctvrtletky/2012_2_sankce_Loterie.pdf)>.

### 1.4.1 Nález Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek města Chrastava a Františkovy lázně

Zásadním milníkem byl ve výše nastíněné situaci nález Ústavního soudu ČR ve věci přezkumu obecně závazné vyhlášky města Chrastava, která na základě ustanovení 50 odst. 4 zákona o loteriích určovala povolené místa pro provozování VLT. Z podnětu Ministerstva financí podalo Ministerstvo vnitra jako dozorčí orgán nad uplatňování samostatné působnosti obecní samosprávy, resp. nad zákonností a ústavní konformitou přijímaných obecně závazných vyhlášek, Ústavnímu soudu návrh na zrušení čl. I obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 5/2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály. V řízení navrhovatel využil již výše citovaného argumentu o nezahrnutí VLT do definice VHP a z toho plynoucí nemožnost obce regulovat provozování VLT obecně závaznou vyhláškou. Doslova k tomu navrhovatel uvedl, že *„charakteristickým znakem VHP je jeho kompaktnost, tedy určitá samostatnost, která zájemci o sázkovou hru umožňuje hrát nastavenou hru, aniž by bylo nutné spojit výherní hrací přístroj s dalším zařízením. Jedná se tedy o technické zařízení kompaktní, celistvé, jehož ovládání zabezpečuje jediný hráč.“*<sup>49</sup> Naproti tomu interaktivní videoloterijní terminál má být *„pouhou částí elektronického systému, který se skládá z centrální řídicí jednotky, ... a početně neomezených koncových zařízení – video terminálů, kdy uvedený elektronický systém tvoří jeden funkčně nedělitelný celek.“*<sup>50</sup> Tím tedy dle názoru navrhovatele interaktivní loterijní terminál nesplňuje požadavek kompaktnosti a nemůže být podřazen pod definici VHP obsaženou v ustanovení 17 odst. 1 zákona o loteriích.

S předestřenou argumentací se účastník řízení – město Chrastava neztotožňoval a poukazoval na nepoznatelnost VHP od VLT pro účastníka hry. Veřejný ochránce práv se v rámci svého postavení vedlejšího účastníka řízení vyjadřuje ke vztahu speciálního zákonného zmocnění § 50 odst. 4 zákona o loteriích a § 10 písm. a) zákona o obcích (regulace obecně závaznou vyhláškou z důvodu ochrany veřejného pořádku). Veřejný ochránce práv zformuloval názor, že obě ustanovení umožňují regulaci povolených

---

<sup>49</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 6. 2011. Bod 5. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70410&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

<sup>50</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 6. 2011. Bod 8. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70410&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

činností podle zákona o loteriích, nicméně dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je možné upravit provozování i jiných přístrojů než VHP (resp. jiných loterií obecně). Poukazoval na skutečnost, že ve věci přípustnosti regulace VLT na základě ust. § 10 písm. a) zákona o obcích je vedeno řízení u Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10 (týkající se níže uvedené obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně).

Ústavní soud návrh na zrušení části obecně závazné vyhlášky zamítl, když tento svůj závěr odůvodnil následovně. Předně se soud zabýval vztahem dvou odlišných definic výherního hracího přístroje, přičemž systematickým výkladem dospěl k závěru, že speciální definice z ust. § 17 odst. 1 zákona o loteriích se využije pouze v rámci ustanovení části druhé zákona, která se věnuje výhradně výherním hracím přístrojům a naopak definice ust. § 2 písm. e) z úvodní části zákona, která je svým dosahem širší, je aplikovatelná v rámci společných přechodných a závěrečných ustanovení, tj. právě v otázce množiny přístrojů, které lze subsumovat pod ust. § 50 odst. 4 zákona. Tomuto závěru přisvědčuje i teleologický výklad, jenž upozorňuje na úmysl zákonodárce umožnit obcím regulovat z důvodu ochrany veřejného pořádku i formálně odlišné druhy herních zařízení od VHP, které mají ale naprosto totožnou funkci. Ústavní soud dodává, že „v tomto kontextu nelze přehlížet ani skutečnost, že se tak stalo (přijetí ust. § 50 odst. 4) v době, kdy to byla sama judikatura Ústavního soudu, která z důvodů již podrobně vyložených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06... v podstatě neakceptovala originární povahu novotvorby obcí založenou přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy a vyžadovala též právě existenci zvláštního zákonného zmocnění.“<sup>51</sup> Nakonec Ústavní soud uzavřel, že „nic nebrání tomu, aby byly (interaktivní videoloterní terminály, pozn. dopl.) podřazeny pod širší definici dle § 2 písm. e) loterijního zákona, neboť se nepochybně jedná o zařízení výherním hracím přístrojům podobná a sloužící témuž účelu.“<sup>52</sup> Tím tedy Ústavní soud petrifikoval právo obcí na přijímání obecně závazných vyhlášek, do jejichž rozsahu spadají i videoloterní terminály. O dopadech na již vydaná povolení, která s sebou toto rozhodnutí neslo, bude pojednáno nížeji.

---

<sup>51</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 6. 2011. Bod 42. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70410&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

<sup>52</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 6. 2011. Bod 44. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70410&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

V materiálně navazujícím řízení ve věci zrušení vyhlášky města Františkovy lázně šel Ústavní soud ve své argumentaci ještě hlouběji a aproboval praxi, kdy obec využije zmocnění k přijetí vyhlášky „ochranu veřejného pořádku“ podle ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Uvedl, že se ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích a § 10 písm. a) zákona o obcích obsahově překrývají a doslova uzavřel, že *„nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné.“*

Ve shodě s argumentací obsaženou ve „chrastavském nálezu“ tak plénu Ústavního soudu, poukazující na prioritu výkladu, který nevyprazdňuje ústavně zaručené právo obcí na samosprávu, dovedilo, že obce mají pro regulace videoloterních terminálů k dispozici dva možné zákonné podklady, a to jak ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích jakožto zvláštního předpisu tak i § 10 písm. a) zákona o obcích.

#### **1.4.2 Zrušení přechodného ustanovení zákona o loteriích**

Na tyto judikатурní počiny reagoval zákonodárce a na základě návrhu Ministerstva financí zakomponoval do zákona o loteriích přechodné ustanovení, díky němuž platnost povolení pro videoloterní terminály, které jsou umístěny v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce, trvá až do 31. 12. 2014. Toto ustanovení bylo napadeno v rámci ústavní stížnosti města Klatovy proti jinému zásahu Ministerstva financí (původní řízení o stížnosti bylo vedeno pod. sp. zn. IV ÚS 2315/12, po postoupení věci plénu má řízení sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Dle navrhovatele porušuje uzákoněná přechodná doba pro platnost povolení VLT právo obcí na samosprávu, neboť ty mají v úmyslu omezit provozování VLT nejlépe ihned, bez nutnosti sečkat až do uplynutí téměř dvouletého přechodného období.

Poslanecká sněmovna v rámci svého podání k Ústavnímu soudu vyjádřila obavu o možnost vyvolání arbitrážních sporů provozovatelů VLT s Českou republikou, neboť v případě zrušení platných povolení pro VLT, které byly ministerstvem vydány před účinností obecně závazných vyhlášek omezující jejich provozování, by se stát dopustil nepřipustného retroaktivního jednání poškozujícího provozovatele.

Ústavní soud však argumentaci Poslanecké sněmovny odmítl a uvedl, že byt' dříve nebyla otázka pravomoci obcí regulovat některé druhy loterií judikatorně zcela vyjasněna, nelze se s argumentací Poslanecké sněmovny ztotožnit, neboť právo obcí přijímat obecně závazné vyhlášky omezující provozování VLT nevzniklo až na základě nálezů Ústavního soudu, které prohlásily, že toto právo obce mají, ale naopak existovalo již dříve. Z tohoto důvodu tedy není namístě poukazovat na údajný retroaktivní charakter přijímaných obecně závazných vyhlášek. Tím, že zákonodárce konstruoval popsanou přechodnou dobu pro platnost povolení VLT, tak výrazně omezil po určitou dobu právo obcí na samosprávu ve věci regulace videoloterních terminálů. Ospravedlnit toto omezení nemůže ani „legitimní očekávání“ provozovatelů VLT v neměnnost podmínek vydaných povolení. Pokud existovalo právo obcí pro normotvorbu v oblasti regulace VLT, pak nezákonný postup ministerstva spočívající v nezohlednění účinných obecně závazných vyhlášek obcí při vydávání povolení pro VLT není způsobilá založit jakékoliv „legitimní očekávání“ provozovatelů, Ústavní soud k tomu konkrétně uvádí, že *„za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správním praxi ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat“*.<sup>53</sup> Z výše nastíněných důvodů plénum Ústavního soudu přikročilo ke zrušení zmíněného přechodného ustanovení zákona o loteriích. V současné době jsou ministerstvem ve velkém rozsahu rušeny jednotlivá povolení pro VLT, která byla vydána v rozporu s obecně závaznými vyhláškami. Ministerstvo je povinno rušit povolení na základě ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích z důvodu změny v okolnostech, na základě nichž bylo povolení vydáno. Ačkoliv by tak ministerstvo mělo činit z úřední povinnosti, přesto však v praxi obce často z důvodu urychlení zahájení řízení podávají ministerstvu podnět (spolu se zněním vyhlášky) k zahájení řízení o zrušení VLT na jejich území.

---

<sup>53</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013. Bod 42. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=78866&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

V navazujícím správním řízení o zrušení vydaných povolení (a případně i v soudním řízení správním) se provozovatelé přirozeně brání a z velké většiny se snaží prodloužit trvání řízení, tak aby co nejdéle mohli provozovat rozporně umístěné videoloterní terminály. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 285/2014 ze dne 24. 2. 2015 o kasační stížnosti v řízení ve věci SYNOT TIP, a.s. proti Ministerstvu financí o zrušení povolení, plyne, že mezi časté argumenty žalobců patří nepřipustnost retroaktivity, nepřipustný zásah do práva na podnikání a princip dobré víry a legitimního očekávání v platnost povolení.<sup>54</sup> Se všemi těmito námitkami se ovšem soud vypořádal a kasační stížnost žalobce zamítl.

Jako pikantní však na odůvodnění předmětného nálezu ze strany Ústavního soudu shledávám skutečnost, že ačkoliv Ústavní soud odmítl připustit, že by rušení VLT i v průběhu jejich platnosti a bez úpravy přechodné doby mohlo vyústit v nároky některých subjektů vůči České republice vznesené v arbitrážním řízení podle mezinárodních dohod na ochranu investic<sup>55</sup>, přesto se tak může v dohledné době stát. Společnosti WCV WORLD CAPITAL VENTURES CYPRUS LIMITED a Channel Crossings Limited, inkorporované v Kyperské republice, které ovládají holdingovou skupinu SYNOT, totiž v souladu s bilaterální dohodou o ochraně investic<sup>56</sup> již vyzvaly Českou republiku prostřednictvím Ministerstva financí ke smírnému řešení nároků, které vznášejí z titulu poškození jejich investice právě z důvodů rušení povolení k provozování VLT na základě zrušení přechodných ustanovení zákona o loteriích Ústavním soudem<sup>57</sup>, přičemž dalším krokem může být iniciace rozhodčího řízení před *ad hoc* ustaveným rozhodčím senátem, Mezinárodním střediskem pro řešení sporů z investice (ICSID), popřípadě jiným orgánem dle příslušné dohody o ochraně investic. Ke škodě věci nejsou podrobnosti o povaze a přesném právním důvodu nároku kyperských společností prozatím veřejně přístupné a tudíž se k nim nemohu v této práci vyslovit.

---

54 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 AS 285/2014 ze dne 24. 2. 2015. Dostupný z WWW: <[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2014/0285\\_6As\\_\\_1400032\\_20150227103625\\_preveden.p.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0285_6As__1400032_20150227103625_preveden.p.pdf)>.

55 • Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013. Bod 43. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=78866&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

56 Čl. 8 Dohody mezi Českou republikou a Kyperskou republikou a vzájemné podpoře a ochraně investic ze dne 2001.

57 Viz například: <[http://byznys.lidovky.cz/firmy-iva-valenty-zahajily-kroky-k-arbitrazi-proti-ceskemu-statu-p9e-/firmy-trhy.aspx?c=A150510\\_133323\\_firmy-trhy\\_ELE](http://byznys.lidovky.cz/firmy-iva-valenty-zahajily-kroky-k-arbitrazi-proti-ceskemu-statu-p9e-/firmy-trhy.aspx?c=A150510_133323_firmy-trhy_ELE)>

## ***1.5 Nová koncepce regulace dle navrhovaného zákona***

V této kapitole rozebírám návrh nového zákona o hazardních hrách, který byl Ministerstvem financí v březnu roku 2015 předložen do meziresortního připomínkového řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že pro tvorbu návazné daňové legislativy na poli hazardních her je tento předpis klíčový, a to nejenom díky úpravě základních pojmů a institutů, od kterých se daňové předpisy odvíjejí, ale i díky novým způsobům regulace, českému hazardnímu právu dosud neznámých, budu tomuto návrhu věnovat patřičnou pozornost. Přestože byl na základě připomínkového řízení návrh zákona upraven a dne 6. 5. 2015 byl do elektronické knihovny připravované legislativy vložena jeho pozměněná verze, budu se zabývat instituty obou verzí, neboť je pravděpodobné, že v průběhu projednávání návrhu v Parlamentu ČR dojde k širší diskuzi a některé instituty mohou být do zákona opět začleněny.

### **1.5.1 Východiska navrhované regulace**

Přísliby směrem k novému přístupu k hazardním hrám byly a jsou v historii volebních kampaní posledních více než 10 let bez nadsázky politickým evergreenem, přičemž nejnak tomu bylo i před předčasnými volbami do Poslanecké sněmovny v říjnu 2013. S postupným vývojem hodnotového rámce polistopadové společnosti se rovněž vyvíjela i citlivost veřejnosti na společenské problémy spojené s hazardem. S nutným zobecněním můžeme poznamenat, že po raném období poměrně velké, v (západní) Evropě té doby nepříliš typické, společenské benevolence devadesátých let vůči hazardním hrám, jejímž zdrojem byly tehdejší liberální nálady podpořené rychlým přechodem od netržního hospodářství směrem k tržnímu a překotným ekonomicko-spoolečenským vývojem, nyní nastupuje spíše fáze opatrnosti, kdy nejméně posledních pět můžeme zaznamenat sílící hlasy veřejnosti upozorňující na rizika s rozbujelým hazardem spojená. Tomu přirozeně odpovídá jistá, byť nikoliv přehnaně vysoká, důležitost tématu, kterou politické strany „boji s hazardem“ přikládají a díky níž toto téma do svých politických (či pro českou politickou kulturu příznačněji „předvolebních“) programů zařazují. Před již zmíněnými volbami do poslanecké sněmovny v říjnu 2013 se téma hazardu objevilo ve volebních programech některých



politických stran<sup>58</sup>, kterým se do Poslanecké sněmovny podařilo probojovat. Tato programová shoda pak vyústila v zařazení nového přístupu k regulaci hazardu i do programového prohlášení vlády/koaliční smlouvy mezi politickými stranami, ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL, tvořícími vládnoucí koalicí.<sup>59</sup> Byť se téma hazardu již několikrát v podobném dokumentu v minulosti objevilo<sup>60</sup>, nikdy nemělo jít o změnu přístupu v takovém rozsahu.

Prací na návrhu zákona o hazardních hrách, jakož i o návrhu zákona o dani z hazardních her a doprovodném změnovém zákonu, bylo pověřeno Ministerstvo financí, do jehož působnosti spadá dohled nad loterieri a hazardními hrami dle ustanovení § 4 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách identifikuje následující nedostatky dosavadní úpravy hazardních her, jejichž řešení je cílem nově navrhovaného zákona:

- nesystematičnost a zastaralost úpravy (chybějící úprava nových způsobů provozování hazardních her, především prostřednictvím internetu),
- objevující se špatné vymezení pojmů, vnitřní rozpornost,
- nízká míra ochrany před společenskými riziky hazardních her, nezohlednění míry rizika u jednotlivých typů hazardních her, a
- nedostatečný státní dozor a nevhodně upravená působnost obcí v povolovacím procesu.<sup>61</sup>

Otázce, zda se dle mého názoru povedlo v navrhované úpravě vytykané nedostatky uspokojivě odstranit, se budu stručně věnovat v následujících kapitolách.

---

<sup>58</sup> Šlo o ČSSD, ANO 2011 a Úsvit přímé demokracie. KDU-ČSL měla téma hazardu explicitně zakotvené v programu pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010.

<sup>59</sup> Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády České republiky*. 2015. Dostupné z WWW: <[http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove\\_prohlaseni\\_unor\\_2014.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf)>

<sup>60</sup> Za všechny můžeme jmenovat Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010 deklarující vyšší zdanění hazardu a odstranění daňových výjimek pro hazard. Nutno podotknout, že vytčený cíl byl z podstatné části v rámci funkčního období této vlády naplněn a to prostřednictvím zákona č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, kterým byl zrušen institut odvodu z části výtěžku, zrušení osvobození daně z příjmu pro provozovatele hazardních her a zakotven nový odvod z loterií. O všech těchto změnách je pojednáno v jiných kapitolách této práce.

<sup>61</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardní hrách*. 2015. 6 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

Nelze však opomenout vývoj z měsíce května 2015, kdy lze z prohlášení ministra financí Andreje Babiše a dalších koaličních politiků vyčíst<sup>62</sup>, že plánovaný termín přijetí a účinnosti navrhovaného zákona o hazardních hrách pravděpodobně není reálné dodržet, ať již z důvodu časové náročnosti výběrového řízení na vybudování informačního systému hazardních her či notifikačního řízení před Evropskou komisí. Z tohoto důvodu má být nejprve přijata poslanecká novela zákona o loteriích, předložená poslancem Janem Volným z ANO 2011<sup>63</sup>, která zvyšuje sazbu odvodů z loterií a jiných podobných her (u výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení jak pevnou, tak i poměrnou složku) a upravuje rozpočtové určení těchto odvodů. O této novele se blížeji zmíním v dalších částech této subkapitoly. V tomto bodě si však neodpustím osobní odhad legislativního vývoje, a sice že návrh zákona o hazardních hrách do uplynutí (řádného) 7. volebního období Poslanecké sněmovny nějakým způsobem legislativně reflektován bude (ať už zakomponován do další, zevrubnější, novely zákona o loteriích či přijat jako samostatný předpis). Klíčovou a nejzajímavější otázkou však je, které instituty stávajícího návrhu v něm budou zachovány, jinými slovy, jak účinnou a cíle naplňující regulaci zákonodárce přijme, s ohledem na očekávaný lobbistický tlak podnikatelských subjektů z odvětví hazardního průmyslu na straně jedné a volání občanských iniciativ po kvalitnějším zákonném rámci provozování hazardních her na straně druhé.

### **1.5.2 Základní pojmy a systém navrhované regulace hazardních her**

Základem navrhované regulace hazardních her se má stát systém 3 zákonů, kdy podstatnou část materie, vlastní jádro veřejnoprávní regulace hazardních her, má nést zákon o hazardních hrách, daňové aspekty hazardních her pro provozovatele má uceleně řešit zákon o dani z hazardních her a poslední složku tvoří tzv. změnový zákon, který má obsahovat technické novelizace souvisejících předpisů.

#### **Hazardní hra**

---

<sup>62</sup> Například: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/306122-babis-nesiha-pripravit-hazardni-zakon-zatim-ma-jen-novelu/>> nebo <<http://www.denik.cz/ekonomika/ucinnost-noveho-loterijniho-zakona-se-odklada-ministerstvo-ma-zatim-novelu-20150327.html>>

<sup>63</sup> Sněmovní tisk 437/0, část č. 1/4. Novela zákona o loteriích. 2015. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=437&CT1=0>>

Jedním ze základních pojmů navrhovaného zákona je „hazardní hra“, která má následující náležitosti:

1. sázející do ní vloží sázku;
2. návratnost sázky se nezaručuje;
3. o výhře/prohře rozhoduje zcela nebo zčásti náhoda nebo předem neznámá okolnost.

K přítomnosti náhody jako rozhodné skutečnosti pro určení výhry či prohry důvodová zpráva uvádí, že její podíl „*musí mít určitou váhu (není zanedbatelný) a musí ovlivňovat výsledek hry*“<sup>64</sup>. Jak již bylo pojednáno v předchozích kapitolách, z úpravy hazardních her jsou vyňaty hry čistě znalostní, neboť u nich náhoda žádný způsobem výsledek neovlivňuje, a dále také tzv. spotřebitelské soutěže, o jejichž novém režimu mimo zákon o hazardních hrách je pojednáno v kapitole 1.3.2.

Patrnou změnou oproti stávající úpravě je posun k taxativnímu výčtu druhů hazardních her, obsažený v navrhovaném ust. § 3 odst. 2 zákona o hazardních hrách. Část druhá citovaného zákona se pak postupně věnuje jednotlivým druhům hazardních her v detailu. Řešení prostřednictvím úplného výčtu povolených druhů hazardních her odstraní problém nynějšího ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích, které upravuje „*loterie či jiné hry neupravené v první až čtvrté části zákona*“. Na základě tohoto ustanovení jsou nyní povolovány rozšířené hry typu videoloterní terminály, které *stricto sensu* zákon o loteriích neznal, neboť není tzv. technicky neutrální a nepojímá pod zakotvené definice nově vzniklé druhy herních zařízení. Až Ústavní soud v nálezu ve věci vyhlášky města Chrastava vyložil, že VLT spadají do širší definice výherního hracího přístroje v § 2 písm. e) zákona o loteriích.<sup>65</sup> Samotný fakt, že zákon obsahuje zbytkovou klauzuli pro druhy loterií a jiných podobných her, které z určitého důvodu nespadají do učiněného výčtu, není problematický. Je to však povinnost pouhého „*přiměřeného použití*“ ustanovení části první až čtvrté zákona o loteriích na tyto „*neupravené*“ loterie a jiné podobné hry povolované podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích, neboť právě citované ustanovení obsahují klíčové ochranné prvky zákona jako limity pro prohry, vklady atp.

---

<sup>64</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardní hrách*. 2015. 6 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.

<sup>65</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 6. 2011. Bod 44. Dostupný z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70410&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

Právě tato skutečnost, v kombinaci s vadnou správněprávní praxí Ministerstva financí při povolování VLT, kdy ministerstvo neukládalo provozovatelům VLT „přiměřeně“ ochranná opatření použitelná pro VHP, byla kritizována obcemi<sup>66</sup> i veřejným ochráncem práv<sup>67</sup>, jak blíže rozvádím v kapitole 1.4 této práce. Z těchto důvodů se jeví nastíněné řešení, ve kterém jsou podmínky vydání povolení jasně stanoveny a přiřazeny v části první zákona o hazardních hrách buďto ke všem druhům hazardních her, či pak v části druhé k jednotlivým druhům hazardních her, jako legislativně pevnější a neskýtající pro povolující orgán příliš velkou míru diskrece co do rozsahu uložitelných podmínek, což je dle mého soudu v tomto případě s ohledem na nedávný nezákonný přístup ministerstva vhodné.

Co se týče jednotlivých druhů hazardních her, považuji za důležité zmínit se předně o kategorii technických her, jejíž definice v ust. § 42 odst. 1 až 3 navrhovaného zákona o hazardních hrách je natolik široká, že zahrnuje jak klasické přístroje typu VHP, tak i modernější zařízení, která jsou obsluhována na dálku tzv. centrálním loterijním systémem, čili byť účastník přímo obsluhuje koncové zařízení, hra de facto probíhá (resp. je zpracována) na centrálním serveru. Technické hry bude rovněž možné provozovat prostřednictvím sítě internet (spolu s některými dalšími druhy her). Konstruování velmi široké definice technických her je dle důvodové zprávy záměrem, s cílem zajistit tzv. technickou neutralitu, tedy stav, kdy definice nerozlišuje způsob technického uspořádání hry, ale naopak je připravena i na budoucí vývoj v této oblasti.<sup>68</sup>

## **Provozovatel**

Výrazným posunem navrhovaného zákona je rozšíření možných provozovatelů i na jiné než formálně tuzemské entity. Na základě ust. § 4 odst. 4 účinného znění zákona o loteriích jsou z provozování téměř všech druhů hazardních her vyloučeny společnosti se sídlem mimo Českou republiku či se zahraniční majetkovou účastí, kterou je však

---

<sup>66</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 6. 2011. Bod 16. Dostupný z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70410&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

<sup>67</sup> Veřejný ochránce práv. *Zpráva dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem podle § 20.* 2012. Dostupné z WWW: <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2012\\_2\\_sankce\\_Loterie.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2012_2_sankce_Loterie.pdf)>.

<sup>68</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardní hrách.* 2015. 84 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.

nutno chápat jako majetkovou účast přímou. Někteří provozovatelé tak vytvořili holdingové struktury s několika mezičlanky, aby formálně naplnili požadavky zákona na tuzemského provozovatele a zároveň mohli využívat *off shore* struktury s příslušnými daňovými výhodami.<sup>69</sup> Je tak evidentní, že zákonná úprava není způsobilá efektivně dosáhnout cíleného stavu.

V tomto kontextu je třeba se vyjádřit k již nastíněnému problému slučitelnosti takové úpravy s právem na volný pohyb služeb a svobodou usazování se, zaručenými v prostoru Evropské unie Smlouvou o fungování Evropské unie. Z ustálené judikatury SDEU, citované v kapitole 1.2, vyplývá závěr o možnosti členského státu přijmout takovou právní úpravu, která v určitém směru omezuje volný pohyb služeb či svobodu usazování, neboť je ospravedlněna naléhavými důvody veřejného zájmu. V rozhodnutí SDEU ve věci *Placanica*<sup>70</sup> řešil soud případ italské právní úpravy vyžadující koncesi a další povolení k provozování hazardních her, kde do koncesního řízení nejsou vpuštěny kapitálové společnosti kótované na regulovaných trzích, bez ohledu na jejich sídlo. Soud seznal, že taková úprava je v rozporu s citovanými zásadami evropského práva, když konkrétně uzavřel, že „*články 43 ES a 49 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věcech v původním řízení, která vylučuje, a navíc i nadále bude vylučovat subjekty založené ve formě kapitálových společností, jejichž akcie jsou kótovány na regulovaných trzích, z odvětví hazardních her.*“<sup>71</sup> Tuto rozhodovací linii pak SDEU stvrdil ve věci *Engelmann*<sup>72</sup>, kde uvedl názor, že omezení pro držitele koncesí spočívající v nutnosti mít sídlo v tuzemsku, je v rozporu se svobodou usazování a účinná kontrola zabraňující provozování hazardní her ke zločinným účelům není důvodem, který by byl způsobilý toto omezení ospravedlnit. Ve výše uvedeném kontextu se tedy jeví navrhovaná úprava, ve které jsou akciové společnosti se sídlem v České republice nebo členském státu EU

---

<sup>69</sup> Tak například ve společnosti Synot Tip, a.s., významném provozovateli kursových sázek, drží dle veřejně dostupných informací z obchodního rejstříku podíl prostřednictvím SYNOT Holding, s.r.o., SYNOT W, a.s. a Czech Capital Venture, s.r.o. kyperská společnost WCV WORLD CAPITAL VENTURES CYPRUS LIMITED.

<sup>70</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. března 2007., Spojené věci C-338/04, C-359/04 a C-360/04. [cit. 2015-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425309046365&uri=CELEX:62004CJ0338>>.

<sup>71</sup> Ibid, bod 64.

<sup>72</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. září 2010., Věc C-64/08. [cit. 2015-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0064&qid=1435086465585&from=EN>>.

či Evropského hospodářského prostoru oprávněny provozovat většinu druhů hazardních her, jako souladná s právem EU, na rozdíl od úpravy stávající, která tyto subjekty z odvětví hazardních her vylučuje, byť pouze formálně.

### **Povolení k provozování hazardních her**

Podstatnou změnou má projít i proces povolování loterií a jiných hazardních her. Jednodušší režim ohlášení se navrhuje napříště vyhradit pouze pro tzv. turnaj malého rozsahu a tombolu s herní jistinou vyšší než 75.000,-Kč, ostatní druhy hazardních her budou podléhat takzvanému „základnímu povolení“ a pro provozování živé hry, binga a technických her (různé druhy VHP i VLT a dalších zařízení dle ust. § 42 zákona o hazardních hrách) bude provozovatel nucen si zajistit kromě základního povolení ještě také tzv. povolení k umístění herního prostoru, které po splnění zákonných podmínek vydávají v přenesené působnosti obce, na jejichž území se hra povoluje.

Obecnými podmínkami pro vydání základního povolení jsou:

- bezdlužnost a bezúhonnost provozovatele a některých dalších osob (statutární orgány apod.);
- zaplacení jistoty;
- některé další potvrzení podle ust. § 88 odst. 2 (např. přehled vlastnické struktury žadatele až po konečné vlastníky - fyzické osoby);
- není-li žadatel v době podání žádosti nebo v posledních 3 letech v likvidaci či v úpadku;
- nenarušuje-li hra veřejný pořádek;
- je zaručeno řádné provozování hry (včetně řádného technického vybavení).

Pokud jsou podmínky splněny, pak má provozovatel na udělení základního povolení právní nárok, totožně jako v nynější právní úpravě, s odlišností od tzv. neupravených loterií a jiných podobných her povolovaných dle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích, u kterých závisí udělení povolení na správním uvážení ministerstva.<sup>73</sup> V povolovacím řízení je také schválen herní plán provozovatele, který blíže upřesňuje pravidla účasti her na jím provozovaných zařízeních.

---

<sup>73</sup> DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, 39 s.

Další stupeň veřejnoprávního oprávnění k provozování některých hazardních her, jímž je již zmíněné povolení k umístění herního prostoru, zákon předepisuje pro živou hru, bingo a technické hry. Obec (resp. její obecní úřad), na jejímž území má být herní prostor umístěn, o vydání povolení rozhoduje v přenesené působnosti a zkoumá, zda by složena předepsaná kauce, zda vyhovují doklady, které spolu s žádostí musí žadatel zajistit a v neposlední řadě zda neexistuje účinná obecně závazná vyhláška, která by vydání povolení k umístění herního prostoru znemožňovala či omezovala. V případě, že v obci platí obecně závazná vyhláška omezující hazardní hry, pak obecní úřad k této skutečnosti vždy přihlédne a povolení nevydá či je vydá s omezeními. V obecné snaze tvrdšího přístupu k regulaci hazardních her jsou z možných prostor, ve kterých by se mohly (především) technické hry odehrávat, vynechány jakékoliv jiné prostory než herny<sup>74</sup> a kasina<sup>75</sup>. Napříště není tedy možné provozovat technické hry například v restauračním zařízení, ve kterém by se nacházelo kromě restauračního provozu i několik technických herních přístrojů. Takový stav je nyní hojně rozšířen, neboť ust. § 17 odst. 8 a 10 zákona o loteriích umožňuje provozovat až 6 výherních hracích přístrojů mimo prostor herny v pohostinském zařízení za splnění podmínek dohledu odpovědné osoby nad zákazem účasti osob mladších 18 let na hře. Pokud jsou splněny výše zmíněné podmínky potřebné pro povolení k umístění herního prostoru, žadatel má na udělení povolení právní nárok.

Oproti nynějšímu stavu, kdy obce rozhodují pouze o umístění VHP na jejich území, by tedy měla být úloha obecního úřadu jako správního orgánu rozhodujícího v povolovacím řízení rozšířena na veškeré technické hry, bingo a živé hry. Dle mého názoru jde o změnu správním směrem, neboť obec je z povahy věci vždy lépe informována o existenci obecně závazné vyhlášky limitující provozování těchto druhů her a těžko lze proto očekávat, že by se vyskytovala tak jako v minulosti vadná správní praxe při udělování povolení, kdy Ministerstvo financí k vyhláškám obcí nepřihlíželo, jak bylo uvedeno. Zároveň nejde o významné rozšíření agendy obecních úřadů, tak aby vzrostla administrativní náročnost povolovacích řízení nad únosnou mez. Rozčlenění

---

<sup>74</sup> Hernou se dle ust. § 57 navrhovaného zákona o hazardních hrách rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována technická hra jako hlavní činnost a je jako herna označena.

<sup>75</sup> Kasinem se dle ust. § 58 navrhovaného zákona o hazardních hrách rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována živá hra jako hlavní činnost. V kasinu musí být umožněna hra minimálně u čtyř hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina.

povolovacích titulů na základní povolení udělované ministerstvem a zvláštní povolení k umístění herního prostoru u některých her hodnotím jako logický krok, který vyvažuje administrativní a odbornou náročnost posouzení některých podmínek základního povolení (především technické náležitosti herních zařízení), jež jsou v odpovědnosti ministerstva, disponujícího náležitým úřednickým aparátem, a lepší orientaci obecních úřadů ve skutečnostech místní povahy.

### **Dražba povolenek k umístění pozice technické hry**

Překladačel zákona šel v první verzi návrhu zákona v regulaci ještě dále a navrhoval systém dražby povolenek, které by držitele opravňovaly k umístění jedné pozice technické hry do herního prostoru. Nedisponoval-li by provozovatel povolenkou, nemohl by legálně technické výherní zařízení provozovat. Cílem je dle důvodové zprávy<sup>76</sup> nastavení ideálního celkového počtu pozic technických her pro celé území České republiky, který je nyní dle předkladatelů zákona v současné době příliš vysoký, a umožnění transparentní soutěže o jednotlivé povolenky pro zájemce z řad provozovatelů, a to na základě ochoty za povolenky vydat peněžní prostředky.

Jde o na první pohled podobné řešení jako obchodování s tzv. emisními povolenkami na jednotném evropském trhu, kde emisní povolenka odpovídá právu jejího držitele na emisi ekvivalentu tuny oxidu uhličitého do ovzduší.<sup>77</sup> V tomto případě však nejde o přímou internalizaci externalit vyvolaných provozováním hazardních her, kde by provozovatelé platili za „společenské náklady“ jimi provozovaných technických her. Provozovatelé jsou motivováni pořídit si co nejvíce povolenek z jejich celkově draženého množství, aby tak maximalizovali svůj zisk, čímž má dražba povolenek podle návrhu zákona o hazardních hrách především funkci transparentního trhu. Rovněž zde také chybí možnost postoupení práva odpovídajícího povolenky k umístění pozice technické hry, což u emisních povolenek možné je a zaručuje tak optimální alokaci povolenek mezi provozovatele znečišťujících zdrojů, podle jejich aktuálních potřeb.

---

<sup>76</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardní hrách*. 2015. 109 - 110 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

<sup>77</sup> Dle ust. § 2 písm. t) zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů



Nabízí se přirozeně otázka, jaké povahy je peněžní plnění poskytované dražiteli za vydražené povolenky. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o zákonem stanovenou platbu, jejíž výnos má dle návrhu zákona směřovat do státního rozpočtu, je namístě uvažovat, zda nemůže jít o určitou povinnost daňového charakteru. Z hlediska užívané definice daní pomocí jednotlivých znaků daně podle R. Boháče<sup>78</sup>, kdy jde o peněžité plnění zákonná, nedobrovolná, nenávratná, neúčelová, neekvivalentní, ukládaná státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi, která jsou příjmem veřejných rozpočtů, se domnívám, že platba za povolenky nesplňuje definiční prvek „neekvivalentnosti“, neboť za poukázané prostředky provozovatel získává konkrétně určitelnou majetkovou hodnotu spočívající v oprávnění provozovat jednu pozici technické hry po dobu 1 roku, z tohoto důvodu tedy není na místě hovořit o dani.

### **Turnaj malého rozsahu**

Další z novinek je vytvoření nové kategorie hazardní hry, tzv. turnaje malého rozsahu. Dle ust. § 64 odst. 1 návrhu zákona o hazardních hrách má jít o turnaj v karetní hře vyřazovacího typu, při němž je počet sázejících předem určen (3 až 90 účastníků) a úhrnný vklad jednotlivého sázejícího nesmí převýšit 500 Kč za 24 hodin. Účelem je zjednodušit pořádání karetních turnajů s nízkou mírou společenské nebezpečnosti. Provozovatelem turnaje malého rozsahu smí být pouze nadace či spolek se sídlem v České republice nebo v členském státu EU či Evropského hospodářského prostoru a turnaj malého rozsahu podléhá ohlášení na obecním úřadě v místě jeho konání. Provozovatel je dle ust. § 64 odst. 4 návrhu zákona o hazardních hrách po skončení turnaje povinen zaslat obecnímu úřadu kopii zápisu o turnaji, obsahující informace o jeho názvu, době jeho trvání, místu a datu konání, jmenovitého seznamu sázejících včetně jejich identifikačních údajů a výše jejich vkladů a seznamu vyplacených výher za pořadí.

Zde vyvstává zásadní otázka, a to které karetní turnaje napříště budou spadat pod úpravu zákona o hazardních hrách. Aby šlo o turnaj malého rozsahu dle navrhovaného zákona, je nutné dostat i obecné definici provozování hazardní hry v jeho ust. § 5, která požaduje po provozovateli „záměr dosažení zisku“. I u turnaje malého rozsahu se tedy

---

<sup>78</sup> BOHÁČ, R. *Pojem daň v daňových zákonech*. 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.radimbohac.cz/userFiles/konference/prispevek-dny-prava-2011-final.pdf>>.

rozhodnou skutečností má stát existence záměru dosažení zisku. To by samo o sobě nebylo problematické, nicméně důvodová zpráva explicitně zahrnuje pod pojem „dosažení zisku“ i „pokrytí nákladů daného turnaje“.<sup>79</sup> Přistoupíme-li na tento extenzivní výklad, znamená to, že mimo režim zákona o hazardních hrách nebude možné pořádat ani turnaje, kde je celkový úhrn vkladů účastníků beze zbytku rozdělen na výhrách, aniž by záměrem pořadatele bylo získat nějaké prostředky z vkladů jako vlastní zisk. Dalo by se tak uzavřít, že na jakoukoliv hru splňující náležitosti podle ustanovení § 64 odst. 1, při které se pouze vyberou vklady a tyto se následně kompletně použijí jako výhry pro účastníky (což dle důvodové zprávy spadá pod pojem „záměr dosažení zisku“), by se měla vztahovat ohlašovací povinnost a především povinnost právní formy spolku či nadace plynoucí z návrhu zákona o hazardních hrách. Takový výklad dle mého názoru vede k absurdnímu závěru a neměl by být užit. V nastíněném případě totiž nejen že není záměrem provozovatele dosáhnout zisku, ale pokud jsou veškeré přijaté vklady na konci hry vyplaceny na výhrách, pak objektivně žádného zisku ve smyslu majetkového prospěchu dosáhnout ani nejde.

Z povahy spolku a nadace, jako jediných možných provozovatelů turnaje malého rozsahu, dále plynou následující omezení. Spolek i nadace mají ustanovením § 217 ObčZ zapovězeno provozovat výdělečnou činnost jako jejich činnost hlavní. Pokud by se prosadil výše uvedený výklad pojmu „dosažení zisku“ nastíněný Ministerstvem financí jako předkladatelem, byly by napříště fyzické osoby, holdující karetním hrám jinak naplňujícím podmínky turnaje malého rozsahu dle ustanovení § 64 odst. 1 návrhu zákona o hazardních hrách, nuceny založit spolek za účelem nahodilého provozování turnajů malého rozsahu pro členy spolku a veřejnost.

Otázka vyvstává i v případě pravidelného provozování turnajů malého rozsahu za účelem zisku, kde je zisku i reálně dosahováno, tedy v ryze opačné situaci, než byla nastíněna výše. V souladu s kogentní úpravou ustanovení § 217 ObčZ totiž není přípustné založit spolek s hlavním účelem spočívajícím v provozování turnajů malého rozsahu, neboť hlavní činností spolku nemůže být podnikání či jiná výdělečná činnost. K této problematice se vyjádřila i Expertní skupina Komise pro aplikace nové civilní

---

<sup>79</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardní hrách*. 2015. 97 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

legislativy Ministerstva spravedlnosti ve svém výkladovém stanovisku<sup>80</sup>, se závěrem, že výdělečná činnost v rámci činnosti hlavní by neměla dosáhnout takové úrovně, aby byla srovnatelná s podnikáním a měla by být příležitostná. Podnikání či jiná výdělečná činnost je v úpravě spolků vyhrazena činnosti vedlejší, jako podpůrné činnosti k činnosti hlavní. Je představitelné založit spolek s hlavní činností, jíž by kupříkladu mohla být „propagace karetní hry poker mezi širší veřejností“ a vedlejší právě provozování turnajů malého rozsahu. Zde se nicméně již dostáváme na poměrně tenkou hranici mezi jednáním v mezích zákona a jeho obcházením, obzvláště v případě, že by vedlejší činnost (tj. provozování turnajů) naprosto převládala a bylo evidentní, že činnost hlavní je pouze formální skutečností. Z mého pohledu jsou právní formy spolku a nadace pro pořádání turnajů malého rozsahu nevhodné, obzvláště s přihlédnutím ke skutečnosti, že jsou to jediní přípustní provozovatelé. Tímto krokem tedy zájemcům o pořádání turnajů malého rozsahu předkladatel návrhu zákona zúžil prostor k jejich aktivitě a celá úprava pravděpodobně dá vzniknout nemalým transakčním nákladům na založení požadovaných právních struktur k provozování těchto turnajů.

Další problematickým bodem je skutečnost, že navrhovaný zákon neposkytuje příliš možností, jak legálně provozovat karetní turnaje, v případě, že by byl skutečně podřazen pod režim zákona o hazardních hrách i turnaj, ve kterém pokrývají vklady jeho náklady. Je možné předpokládat, že takové turnaje napříště zůstanou v ilegalitě a nebudou obecním úřadům oznamovány. V takovém případě však hrozí fyzické osobě v blokovém řízení pokuta od 20.000,- Kč do 40.000,- Kč či ve standardním přestupkovém řízení pokuta od 100.000,- Kč až do 1.000.000,-Kč. Pokud by neohlášený turnaj provozovala právnická osoba či FO podnikající (například provozovatel restauračního zařízení, ve kterém se turnaj koná), mohla by být sankcionována pokutou od 500.000,-Kč až do 1.000.000,-Kč, což je částka, která dle mého názoru absolutně neodpovídá společenské nebezpečnosti případného protiprávního jednání (pokud se nejedná o masivní a účelové obcházení zákonné povinnosti disponovat povolením pro živou hru prostřednictvím turnaje malého rozsahu).

---

<sup>80</sup> Expertní skupina Komise pro aplikace nové civilní legislativy Ministerstva spravedlnosti. *Výkladové stanovisko k výdělečné činnosti spolku*. 2015. Dostupný v ASPI.

Cílem úpravy ohlašovacího režimu pro turnaje malého rozsahu je dle mého názoru možnost kontroly nad skutečností, zda není prostřednictvím těchto turnajů obcházen zákon, a to ve smyslu možného obcházení povinnosti disponovat povolením a dodržovat podmínky provozování živé hry. Osobně bych volil úpravu, kdy by veškeré karetní hry nespádající pod živou hru (která může být provozována i prostřednictvím internetu) byly vyňaty z režimu zákona o hazardních hrách. Možnost, že by prostřednictvím karetních her mimo režim zákona byl zákon obcházen (tj. obcházena povinnost disponovat povolením a dodržovat podmínky provozování živé hry), dle mého soudu není dramaticky vyšší než v případě existence ohlašovací povinnosti turnaje malého rozsahu. Pokud se organizátor rozhodne turnaj neohlašovat z důvodů administrativní náročnosti či jeho prosté liknavosti, hrozí mu nemalá pokuta, avšak v případě subjektu, který by byl rozhodnut zákon obházet, lze taktéž očekávat, že by i turnaj neohlásil. Na tomto místě tedy shledávám regulaci jako příliš svazující, přehnanou a především nezpůsobilou dosáhnout cíle, který sleduje.

## 2 Právní úprava zdanění provozovatelů hazardních her

### 2.1 Evropská úprava

Pravomoc Evropské unie přijímat legislativní akty v oblasti zdaňování se odvozuje ze dvou ustanovení SFEU, konkrétně ze článků 113 a 115 SFEU. Charakter obou ustanovení jako právního základu pro legislativní činnost EU je přitom rozdílný. Prvně zmíněné ustanovení článku 113 SFEU zmocňuje Radu EU, která „*zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně přijme ustanovení k harmonizaci právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní v rozsahu, v jakém je tato harmonizace nezbytná pro vytvoření a fungování vnitřního trhu a zabránění narušení hospodářské soutěže.*“

Naproti tomu v oblasti přímých daní odvozuje EU svoji pravomoc od obecně formulovaného ustanovení článku 115 SFEU, jež umožňuje Radě po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně „*přijetí směrnice o sblížení právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu.*“ Zmocnění pro legislativní akci v oblasti nepřímých daní je tedy v primárním právu zakotveno explicitně, naopak pravomoc harmonizovat formou směrnice daně přímé vychází z obecně pojatého zmocnění čl. 115 SFEU. Společně však oba právní základy harmonizační pravomoci obsahují limitaci účelem, pro který se harmonizace zavádí a požadavek jednomyslného schválení navrženého harmonizačního opatření Radou. Jak uvádí Zajíčková<sup>81</sup> „*uskutečnění harmonizace cestou článku 115 je tedy právně proveditelné, z hlediska legitimizace je odůvodněno jeho potřebou z důvodů dovršení tvorby vnitřního trhu, avšak právě třetí zmíněná složka, kterou je velmi nízká míra akceptace a vůle členských států k jeho přijetí, je jistou slabinou této koncepce. Členské státy jsou v otázce harmonizace velmi nejednotné.*“ Přesto však existují některé okrajové instituty týkající se daní z příjmu, které prostřednictvím výše popsaného postupu harmonizovány byly, můžeme však prohlásit, že žádný z nich není natolik zásadní, aby bylo nutné jej

---

<sup>81</sup> ZAJÍČKOVÁ, M. *Daň z příjmů v kontextu s harmonizací přímých daní v Evropské unii*. Praha, 2012. 48 s. Dizertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra finančního práva a finanční vědy. Vedoucí práce Milan Bakeš.

rozebírat z hlediska jeho dopadu na zdanění provozovatelů hazardních her v rámci této práce. Pro úplnost uvádím, že se jedná například o instituty, jakými jsou výměna informací mezi správci daní z jednotlivých členských států, vzájemná pomoc při vymáhání daňových pohledávek, daňový režim při přeshraničních fúzích, rozdělení a akvizicích či společné zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států.

## 2.2 Ústavní aspekty právní úpravy zdanění hazardu

Ústavní rozměr zdanění je zakotven v rámci katalogu základních práv, jejichž respektování garantuje ústavní zákon č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“), konkrétně se problematika ukládání daňových povinností přímo dotýká práva vlastnit majetek a ukládání veřejnoprávních povinností, jako jedné z forem uplatňování státní moci. Ústavněprávní norma obsažená v článku 11 odst. 5 Listiny, totiž že „daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona“, je projevem zásady „*nullum tributum sine lege*“ („není daně bez zákona“), představující ústavně zaručené právo jednotlivce na existenci předem známých pravidel zdanění přijímaných orgánem disponujícím politickou legitimitou.<sup>82</sup> Určitou odpověď na jednu z klíčových otázek problému, a to do jaké míry a podrobnosti musí zákon jako legislativní nosič materii upravovat, aby byla splněna podmínka uložení daně na základě zákona vyžadovaná citovaným ustanovením Listiny, pomohla přinést judikatura Ústavního soudu. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/2000 ze dne 10. 1. 2001 soud aproboval názor teorie<sup>83</sup>, že cílem citovaného ustanovení Listiny je takový zákon, prostřednictvím něž se adresáti daňové či poplatkové povinnosti mají možnost seznámit se základními náležitostmi této stanovované povinnosti. Totožné závěry pak učinil i Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozhodnutí<sup>84</sup> týkající se úpravy tzv. nerealizovatelných kurzových rozdílů formou vyhlášky Ministerstva financí, přičemž

---

<sup>82</sup> MORAVEC, O. *Není daně bez zákona?*. [online]. [cit. 2015-03-03]. Dostupné z WWW: <[http://www.hjf.cz/downloads/novinky/moravec\\_neni-dane-bez-zakona.pdf](http://www.hjf.cz/downloads/novinky/moravec_neni-dane-bez-zakona.pdf)>

<sup>83</sup> BAKEŠ, M., BOHÁČ, R. *Ústavní základy daňového práva*. In: Šturma, P., Tomášek, M. et. al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století III, Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 257.

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 5Afs 45/2011 ze dne 19. 4. 2012. Dostupné z WWW:

<[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0045\\_5Afs\\_110\\_20120507112017\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0045_5Afs_110_20120507112017_prevedeno.pdf)>

tato úprava měla vliv na určení předmětu zdanění. NSS možnost úpravy předmětu zdanění formou podzákoného předpisu odmítl, byť se *stricto sensu* nejednalo o výslovnou úpravu předmětu daně, ale o účetní metodu ovlivňující příjmy podléhající dani. Soud uzavřel, že *„je proto zcela nepřípustné, aby předmět zdanění, tedy to, co má být zdaněno a odňato z majetkové sféry jednotlivce, bylo stanoveno jakýmkoli jiným způsobem, nadto nikoli v rámci moci zákonodárné, ale v rámci moci výkonné (tj. na základě prováděcí vyhlášky, resp. „Postupů účtování“, které jsou vydávány správním orgánem, zde ministerstvem financí). V takovém případě dochází k porušení ústavního principu dělby moci.“*<sup>85</sup>

Další výklad ústavní zásady „není daně bez zákona“ provedené ustanovením článku 11 odst. 5 Listiny přinesl Ústavní soud v nálezu sp.zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004, kde formuloval požadavky na uložení daně způsobem prostým diskriminace a nezasahujícím majetkovou sféru občanů v takové intenzitě, aby měla *„ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce.“*<sup>86</sup> Ve vztahu k nerovnosti subjektů, jimž je stanovena daňová povinnost, soud rozlišuje mezi nerovnostmi spočívající ve svévoli při rozhodování zákonodárce, jakou mírou zdanění zatíží různé subjekty (tj. z fakticky nelišících se subjektů vybere pouze některou část těchto subjektů a tu bez racionálního zdůvodnění podrobí tvrdší daňové povinnosti), a nerovností založenou porušením jiného základního práva (soud uvádí příkladem zdanění lišící se dle náboženského vyznání subjektů daně). Pro soulad právní úpravy s ústavním pořádkem a vyloučení svévolného jednání je nutné zajistit, aby kritérium rozlišující mezi subjekty bylo *„v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj., může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit.“*<sup>87</sup> Druhým testem, který Ústavní soud v citovaném rozhodnutí nastínil a který determinuje možnost přezkumu daňových či poplatkových norem, je určení, zda se jedná o *„případy, v nichž hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem státu vůči majetkovému*

---

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 5Afs 45/2011 ze dne 19. 4. 2012. Dostupné z WWW:

<[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0045\\_5Afs\\_110\\_20120507112017\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0045_5Afs_110_20120507112017_prevedeno.pdf)>.

<sup>86</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004. Dostupné z WWW:

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

<sup>87</sup> Ibid

*substrátu jednotlivce nabývá škrtícího (rdousícího) působení“.*<sup>88</sup> V tomto ohledu je přezkum právních norem přípustný i co do materiální stránky a soud bere za úhelny kámen posuzování ústavnosti napadeného předpisu výše zmíněné přístupy k zásadě rovnosti.

Opačnou kautelu materiálního přezkumu nastínil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009, kde odmítl zpochybnit legitimitu konkrétní daně (tedy její zabezpečování zajištění různých druhů veřejných statků) z důvodu možné neefektivity a iracionality. Soud doslova uvedl, že *„nebude svým úsudkem o vhodnosti veřejných politik nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení, a také za případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost.“*<sup>89</sup> Potvrdil tak možnost svého zásahu pouze pro případy, kdy půjde o omezení vlastnického práva z důvodu tzv. rdousícího efektu uložené daně nebo kdy bude zákonodárce porušen princip rovnosti některým z výše popsaných způsobů. Tento, spíše zdrženlivější, přístup Ústavního soudu k přezkumu předpisů ukládajících daňové povinnosti, je třeba ocenit. Dle mého názoru poskytuje dostatečné garance jednotlivcům z hlediska ochrany jejich ústavně zaručených práv (především právo vlastnit majetek), ale na druhou stranu aktivisticky nezasahuje do práva zákonodárce konstruovat v mezích ústavního pořádku systém zdanění dle jeho představ (či politických možností). Podrobením daňových předpisů přezkumu z hlediska efektivity a racionality by Ústavní soud otevřel pomyslnou „Pandořinu skříňku“ a vystoupil by tak ze své role orgánu ochrany ústavnosti v rámci dělby veřejné moci.

Prizmatem popsaných judikovaných závěrů, blížeji definujících zásadu „není daně bez zákona“ co do materiální i formální stránky, musíme nahlížet i na daně a poplatky uložené provozovatelům hazardních her, popřípadě i na odvody, pokud usoudíme, že spadají pod rozsah článku 11 odst. 5 Listiny, neboť jde z materiálního pohledu o daňovou či poplatkovou povinnost (viz příslušnou kapitolu), ať už na základě platné úpravy či dle navrhovaného zákona o dani z hazardních her. Zda je navrhovaná

---

<sup>88</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009. Bod 60. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=62071&pos=1&cnt=1&typ=result>>.



úprava konformní s ústavně právními požadavky na formu i obsah uložené povinnosti daňového charakteru řeší tato práce v příslušné subkapitole.

### **2.3 Vybrané historické a současné formy zdanění hazardu**

V této kapitole práce budou rozebrány jednotlivé systémy finančních povinností uvalených na provozovatele hazardních her veřejnoprávními předpisy v různých obdobích. Cílem je především krátce shrnout rozmanitost přístupů zákonodárce ke zdanění provozovatelů hazardních her, tak jak se vyvíjely v čase. Pojem zdanění je zde nutno chápat v jeho nejširším významu, jakožto veřejnoprávní povinnost spočívající v uvalení finanční povinnosti na určitý subjekt, nemusí se tedy jednat *stricto sensu* o povinnost daňovou. Navíc toto vymezení i lépe odpovídá teoreticky neukotvenému postavení institutu odvodů na veřejně prospěšné účely, u kterého není jeho charakter zcela zřejmý a jehož postavení v systému finančních povinností bude podrobněji pojednáno v příslušné kapitole. Rovněž i některé správně-poplatkové povinnosti z oblasti hazardních her dříve nabývaly spíše daňového charakteru, ač byly formálně označeny jako poplatky.

#### **2.3.1 Místní poplatky z hazardních zařízení**

Právo obcí podrobovat určité činnosti úhradě místního poplatku vychází z principu samosprávnosti obce jako veřejnoprávní korporace, která může mít vlastní majetek a samostatně s ním hospodařit<sup>90</sup>, přičemž meze působnosti zastupitelstva obce při ukládání místních poplatků stanoví zákon, jak plyne z obecné ústavní normy obsažené v článku 104 odst. 1 Ústavy. Právo obce na samosprávu tedy nelze chápat jako bezbřehý rámec pro libovolnou regulatorní činnost obce ve všech problematikách<sup>91</sup>, které se jí alespoň částečně dotýkají, ale jako možnost účinně ovlivňovat prostředí, které působí především na její osobní základ, tj. občany obce, a to zejména prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek na základě ustanovení § 10 zákona o obcích. Jak však plyne z judikatury Ústavního soudu, obec je zmocněna k ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek přímo na základě článku 104

---

<sup>90</sup> Jak je zaručeno Ústavou ČR v jejím čl. 101 odst. 3

<sup>91</sup> Srov. tzv. test čtyř kroků z nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=75&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

odst. 3 Ústavy a existence dalšího pramene zmocnění v konkrétním zákoně není nezbytná.<sup>92</sup>

Odlišná situace však panuje u povinností poplatkového charakteru, kde zákaz ukládání daňové či poplatkové povinnosti jinou než zákonnou formou, garantovaný článkem 11 odst. 5 Listiny zabraňuje obcím zatěžovat subjekty daní či poplatkem pouze na základě obecného ústavního zmocnění článkem 104 odst. 3 Ústavy, přičemž konkrétní poplatek a jeho základní náležitosti by obec upravila až obecně závaznou vyhláškou, čili by si de facto vytvořila svůj vlastní obecní poplatek. Obce však nejsou připraveny o možnost regulace určitých činností formou jejich ekonomického znevýhodnění z důvodu zatížení poplatkem, když jim tuto možnost nabízí zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v aktuálním znění (dále jen „zákon o místních poplatcích“), kam byla zákonodárcem úprava konkrétních druhů místních poplatků bezvýjimečně soustředěna a kde jsou v souladu s výše uvedenou zásadou nastíněny základní prvky konstrukce poplatkové povinnosti. Mimo regulační funkci mají místní poplatky za cíl přispět k naplnění obecního rozpočtu<sup>93</sup>, současně by v ideálním případě měla být alespoň část vybraných prostředků užitá obcí na zmírnění negativních externalit provozování poplatkem zatížené činnosti na území obce, což se obzvlášť projevuje právě u poplatku z hazardních zařízení.

Místní poplatek z hazardních her prošel razantním vývojem, přičemž za relevantní považují především novelizaci zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, kterým byla zrušena možnost obce vybírat z hazardních zařízení místní poplatky, s účinností od 1. 1. 2012, kdy byl tento poplatek zakomponován do nově vytvořeného odvodu z hazardních her.

### **2.3.2 Správní poplatky z hazardních zařízení**

Právě u správních poplatků z hazardních zařízení bylo možné v předešlé úpravě vysledovat jejich skrytý daňový charakter, jak dovozuje například R. Vybíral, když uvádí, že *„je otázkou, do jaké míry jde v případě dnešních poplatků o poplatky v*

---

<sup>92</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 22. dubna 2008. Dostupné z WWW: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=1&cnt=1&typ=result>.

<sup>93</sup> MARKOVÁ, H. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 250 s.

pravém slova smyslu. Nezřídka se objevují pochybnosti a názory tendující spíše k daňovému vnímání těchto poplatků.<sup>94</sup> V zákoně č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (dále je „zákon o správních poplatcích“), ve znění účinném do 1. 1. 2012, byl správní poplatek za vydání povolení k provozování některých typu loterií či jiných hazardních her pod položkou č. 21 přílohy č. 1 stanoven poměrnou sazbou ze základu poplatku, omezen maximální a minimální částkou poplatku. Z nejrozšířenějších druhů loterií a jiných podobných her šlo například o kursově sázky, dostihové sázky a „inominátní“ loterie podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Základ poplatku pro tyto druhy byl stanoven valorickým způsobem jako rozdíl mezi vsazenými částkami a výhrami vyplacenými sázejícím, jednalo se tedy o totožné určení základu jako u odvodu z loterií a jiných podobných her v případě dílčího základu odvodu, tj. celkový úhrn vkladů, od něhož jsou odečteny veškeré vyplacené výhry. Sazba byla určena poměrně ve výši 10 % ze základu, minimální výše poplatku činila 1.500,-Kč a poplatek byl „zastropován“ na nejvyšší možné částce 10.000.000,-Kč. S ohledem na základní charakteristický účel správních poplatků, jímž je příspěvek na náklady orgánu, který rozhoduje v zájmu poplatníka<sup>95</sup> a z jeho iniciativy, je evidentní, že při tak konstruovaných správních poplatcích poplatníci často odvádějí mnohonásobně více, než činí náklady správního orgánu na jeho činnost související s povolovacím řízením. Jak uvádí i část teorie<sup>96</sup>, v nastíněném případě se vytrácí znak ekvivalentního protiplnění ve formě služby správního orgánu, který naopak absentuje u daně, a tím se tak odhaluje skrytý daňový charakter výše uvedených správních poplatků.

Novelizací zákona o loteriích provedenou zákonem č. 458/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012, kterou byl mimo jiné i výrazně změněn systém odvodů z loterií (resp. z části výtěžku, viz další kapitola), došlo k radikálnímu snížení sazeb správních poplatků v oblasti povolování loterií a jiných hazardních her a zjednodušení celého systému poplatků. Aktuálně je žadateli o povolení pro provozování loterií a jiných podobných her hrazen pouze správní poplatek ve výši 5.000,-Kč za vydání a popř.

---

<sup>94</sup> VYBÍRAL, R. *Některé otázky zdaňování hazardu v České republice*. Konference Dny práva 2011. Brno. 2011. Dostupné z WWW:

<[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2011/files/prispevky/02%20FINFIN/Roman%20Vybiral.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/02%20FINFIN/Roman%20Vybiral.pdf)>.

<sup>95</sup> MARKOVÁ, H. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 248 s.

<sup>96</sup> KRAMÁŘ, K. In: KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 89 s.

2.000,-Kč za změnu povolení, který již odpovídá určitému protiplnění za úkon povolujícího správního orgánu. Důvodem pro zásah do úpravy správních poplatků byla celková změna nastavení finančních povinností uložených provozovatelům hazardních her, když dle důvodové zprávy<sup>97</sup> k zákonu č. 458/2011 Sb. se touto změno sledovalo především získání dalších prostředků do veřejných rozpočtů a ukončení kontroverzního osvobození provozovatelů hazardních her od daně z příjmu.

### 2.3.3 Odvody z loterií a jiných podobných her

Významným mezníkem, který rozděluje úpravu odvodů zatěžujících provozovatele loterií a jiných podobných her, na dva navzájem odlišné systémy, je již zmíněný zákon č. 458/2011 Sb., kterým je novelizován zákon o loteriích s účinností od 1. 1. 2012.

V období před 31. 12. 2011 byl v ust. § 4 odst. 2 zakotven tzv. „odvod části výtěžku“. Definice části výtěžku byla konstruována jako úhrn přijatých vkladů za zúčtovací období, od nichž má být odečtena celková částka zaplacená na výhrách včetně správních poplatků, místních poplatků a nákladů státního dozoru. Z tohoto základu pak byla dle jeho dosahované výše odváděna určitá poměrná část pohybující se od 6 % do 20 %. Rozčlenění sazeb provozovatelů stupňovitě dle dosahovaných výtěžků je shledáváno neefektivním<sup>98</sup>, neboť se provozovatelé mohou dostat do pásma nižší sazby, pokud společnost, skrze niž loterii či jinou podobnou hru provozují, rozdělí na další společnosti. Výtěžek každé ze společností tak bude menší a současně tak bude nižší i odvodová povinnost jednotlivých společností – provozovatelů.

Krajně problematickým bylo rovněž určení odvodu z části výtěžku. Výnos z odvodů neplynul do veřejného rozpočtu a jeho výběr nebyl organizován žádným veřejnoprávním orgánem. Naopak, vypočtenou částku odváděl provozovatel v souladu s podmínkami určenými v povolení k provozování loterie či jiné podobné hry přímo osobě dle jeho preferencí, která splňovala podmínky, že bude příspěvek použit na sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel.

---

<sup>97</sup> Důvodová zpráva k zákonu 458/2011 Sb. 2011. Dostupné v ASPI.

<sup>98</sup> VYBÍRAL, R. *Některé otázky zdaňování hazardu v České republice*. Konference Dny práva 2011. Brno. 2011. Dostupné z WWW:

<[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2011/files/prispevky/02%20FINFIN/Roman%20Vybiral.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/02%20FINFIN/Roman%20Vybiral.pdf)>.

Výjimkou byla část výtěžku z provozování výherních hracích přístrojů, která byla alokována do rozpočtu obcí (dle umístění VHP). Přijímající osoba byla povinna do určité doby doložit provozovateli využití jím poskytnutých prostředků na veřejně prospěšný účel. Pokud by této povinnosti příjemce nedostál, pak je správní orgán vydávající povolení k provozování loterií či jiných podobných her oprávněn závazně příjemci určit, aby obdrženou částku poukázal jinému příjemci. I přes tyto kontrolní mechanismy však docházelo k četnému výskytu případů, kdy využití prostředků na veřejně prospěšný účel bylo značně diskutabilní.<sup>99</sup><sup>100</sup> Ukázalo se, že má-li kontrolující orgán aplikovat tak neurčitý právní pojem jako je veřejně prospěšný účel a hodnotit souladné využití odvedených prostředků jeho optikou, je zde zvýšená míra rizika, že některým provozovatelům projde jednání, kterým zákon obchází a neodvádí prostředky na čistě veřejně prospěšný účel. Jako osobní zkušenost mohu uvést činnost nadace Děti-kultura-sport, založené osobami z holdingu SYNOT<sup>101</sup>, která byla příjemcem odvodů z části výtěžku některých provozovatelů loterií a jiných podobných her.<sup>102</sup> Tato nadace například pořádala pro základní školy z Uherskohradištska školní výlety<sup>103</sup> s ubytováním dětí v hotelech ve vlastnictví osob ze stejného holdingu. Nadace tak prostředky získané z odvodů utrácela za zboží a služby u osob majetkově propojených, tím tedy odvedené prostředky proudily zpět do holdingu. Nejde sice činnost výslovně *contra legem*, ale je patrné, že odporuje principům spravedlivé alokace prostředků odváděných na veřejně prospěšné účely. Dle mého názoru by měla být významnější část prostředků odváděných z loterií a jiných podobných her primárně určena obcím a jiným osobám především veřejného práva na boj s negativními sociálními jevy, kterým (byť v kombinaci s ostatními činiteli) hazard dává vzniknout.

I na tuto skutečnost reagoval zákonodárce, když přijal úpravu zákona č. 458/2011 Sb., a odvod z části výtěžku zrušil. Tento odvod byl nahrazen odvodem

---

<sup>99</sup> Dostupné z WWW: <<http://domaci.ihned.cz/c1-57199410-jedinou-stopou-je-vystavni-vila-nikdo-nevi-kde-skoncilo-92-milionu-na-dobrocinnost>>

<sup>100</sup> Dostupné z WWW: <<http://domaci.ihned.cz/c1-57093940-soukromy-domov-senioru-ziskal-40-milionu>>

<sup>101</sup> Úplný výpis z nadačního rejstříku pro Nadaci SYNOT (dříve Nadace Děti-kultura-sport). Dostupný na WWW: <<https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=84410&typ=UPLNY>>.

<sup>102</sup> Výroční zpráva. Nadace Děti-kultura-sport. 2009. 46 s. Dostupná z WWW: <<http://www.nadacedks.cz/files/1306786276-2009.pdf>>.

<sup>103</sup> Výroční zpráva ZŠ Sportovní Uherské Hradiště. 2010. 14 s. Dostupná z WWW: <<http://www.zsuhersportovni.cz/cardfiles/card-918/card-932/files/vyrocní-zprava-09-10.pdf>>

z loterií a jiných podobných her dle ust. § 41 až 41h zákona o loteriích. Klíčovým rozdílem je především odlišné stanovení dílčích základů odvodu (od celkového úhrnu vsazených částek spolu s plněním souvisejícím s účastí ve hře, kterým jsou například manipulační poplatky u kurzových sázek, se neodečítají žádné náklady na správní či místní poplatky, pouze vyplacené výhry), stanovení jednotné sazby (s výjimkou pro odvody z VHP) a určení výnosů odvodů jako příjmů veřejných rozpočtů. Mimo poměrnou sazbu ve výši 20 % z dílčího základu každého z druhů loterie či jiné podobné hry se uplatní sazba kombinovaná pro dílčí základ odvodu z VHP, kde pevnou složku tvoří sazba ve výši 55,- Kč za den provozu VHP a poměrnou částka ve výši 20% z dílčího základu.

Co se týče správy odvodu, je odvodovým obdobím kalendářní rok, po jehož uplynutí má povinná osoba 2 měsíce na podání odvodového přiznání. Zálohy se platí ve čtvrtletním období, s výjimkou posledního čtvrtletí kalendářního roku, v němž se záloha neodvádí.

Rozpočtové určení výnosu z odvodu je diferencováno podle toho, zda se jedná o odvod z výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení (dále jen „výherních zařízení“) či z ostatních druhů loterií a jiných podobných her. V prvním případě náleží 80% odvedené částky obcím při rozdělení mezi konkrétní obce následujícím klíčem. Částka, která je poukázána konkrétní obci se vypočítá jako poměr průměrného počtu zařízení určitého provozovatele v určité obci v jednotlivých dnech odvodového období k celkovému počtu zařízení provozovaných tímto provozovatelem na celém území ČR v tomtéž období. Zjednodušeně řečeno, výše podílu obce na výnosu z odvodu závisí na počtu výherních zařízení v obci poměřeno k celkovému počtu výherních zařízení. Zbýlých 20% odvedené částky pak náleží do státního rozpočtu. V případě loterií a jiných podobných her odlišných od výherních zařízení činí poměr prostředků směřujících do státního a obecních rozpočtů 70% ku 30% ve prospěch státního rozpočtu. Jelikož v tomto případě přirozeně nelze pro podíl konkrétních obcí užít výpočtového klíče dle předchozího případu, je jeho určení navázáno na rozpočtové určení daně z příjmu právnických osob, tedy na ust. § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o rozpočtovém určení daní“). Toto ustanovení obsahuje podrobný koeficient zohledňující rozlohu obce,

počet obyvatel, počet žáků navštěvujících obcí zřizovanou školu a některé další skutečnosti.

Ve světle výše uvedeného tedy můžeme shrnout, že zařazení odvodu z části výtěžku pod pojem daň dle jejího teoretického vymezení<sup>104</sup> je problematické. Jeví se zcela evidentním, že pokud jsou výnosy odvodů z části výtěžku na základě zákona směřovány soukromoprávním nadacím, byť za účelem veřejně prospěšným, nejedná se rozhodně o „příjem veřejných rozpočtů“ jako jeden z charakteristických rysů pojmu daň. Pochybnosti lze mít i o „neúčelovosti plnění“. Přímo zákon o loteriích účel plnění z odvodů široce vymezuje jako „sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel“, přičemž tento účel má být dále konkretizován v povolení. Ani znak neúčelovosti daně tedy není naplněn. Můžeme tak uzavřít, že v případě odvodu z části výtěžku se o daň dle jejího teoretického vymezení nejedná. Co se týče odvodu z loterií a jiných podobných her dle úpravy účinné od 1. 1. 2012, v důsledku odlišné úpravy, která nově nezakotvuje žádný specifický účel odvodu (a žádný ani nelze ze smyslu legislativy vysledovat) a odvod určuje jako příjem veřejných rozpočtů, lze tento odvod podřadit pod pojem daň ve výše uvedeném pojetí.

---

<sup>104</sup> BOHÁČ, R., *Pojem daň v daňových zákonech*. Konference Dny práva 2011. Brno. 2011. 4 s. Dostupné z WWW: <<http://www.radimbohac.cz/userFiles/konference/prispevek-dny-prava-2011-final.pdf>>

### 3 Daňové zatížení provozovatelů de lege ferenda

V kapitole 1.5 této práce bylo pojednáno o navrhované úpravě hazardních her. Tato úprava neponechává stranou ani daňové aspekty hazardu, když mimo návrhu zákona o hazardních hrách obsahuje i návrh zákona o dani z hazardních her a změnový zákon, jehož funkcí je uvést stávající legislativu do souladu s navrhovanou úpravou především po terminologické a legislativně-technické stránce. Plánované vejítí v účinnost této trojice návrhů zákonů se předpokládá 1. 1. 2016, nicméně jak zmiňují výše, vývoj posledních 2 měsíců nasvědčuje, že se legislativní proces pravděpodobně protáhne a plánovaný termín přijetí nebude možné dodržet. Vzhledem k charakteru tématu, které je způsobilé výrazně zasáhnout do podnikání některých subjektů, jež disponují poměrně velkou lobbistickou silou<sup>105</sup>, lze také očekávat, že zákony budou v průběhu jejich parlamentního projednávání předmětem poslaneckých pozměňovacích návrhů, a to především za účelem zmírnění možných negativních dopadů do podnikatelských aktivit provozovatelů.

#### 3.1 Obecně k navrhovanému zákonu o dani z hazardních her

Důvodů pro redefinici stávajících finančně-právních povinností uložených provozovatelům loterií a jiných podobných her je povícero. Prvním z nich může být skutečnost, že pro zákonodárce je legislativně komfortnější, pokud může vytvořit na půdorysu zcela nové správně-právní regulace i regulaci finančně-právní, s koherentním pojmoslovím a systémem, neboť novelizace stávajících předpisů může být podstatně komplikovanější, obzvlášť v relativně složité aktuální úpravě loterijního práva.

Dalším důvodem jsou nedostatky současné úpravy zdanění loterií a jiných podobných her, kdy státu unikají možné zdanitelné prostředky provozováním neregulovaných hazardních her na internetu. Dle odhadů předkladatele zákona<sup>106</sup>, podloženými zdroji, jejichž autory jsou Nejvyšší kontrolní úřad<sup>107</sup> a Evropská

---

<sup>105</sup> Sdružení provozovatelů hazardních her (SPELOS) je tradičně výrazným hlasem při jakékoliv změně zákona o loteriích

<sup>106</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her*. 2015. 28 s.

<sup>107</sup> Nejvyšší kontrolní úřad. *Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/35*. Dostupné na WWW: <<http://www.nku.cz/assets/media/informace-13-35.pdf>>.



komise<sup>108</sup>, by mohly činit dodatečné příjmy ze zdanění internetových hazardních her až 1 mld. Kč.

V neposlední řadě by do režimu zdanění podle zákona o dani z hazardních her měly rovněž spadat i osoby provozující hazardní hry bez platného povolení, čímž se eliminuje jejich případná konkurenční výhoda oproti provozovatelům těmito povoleními disponujícími.

Předkladatel se v důvodové zprávě k návrhu zákona i v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA) poměrně podrobně věnuje fiskálním dopadům navrhované daně. Nejenže tyto materiály předvídají změnu ve výši výnosů z důvodu vzniku nové daně (z hlediska její vyšší sazby a mírně odlišného stanovení základu, jak bude popsáno níže), ale řeší i pravděpodobné dopady na výši výnosů, jež s sebou přinesou omezení navrhovaná v zákoně o hazardních hrách. Bohužel důvodová zpráva neuvádí podrobněji metodiku, kterou ministerstvo použilo pro odhad změny výnosů z důvodu omezujících opatření a pouze konstatuje je, že jde o odhad, na kterém spolupracovalo s odborníky. Uvedená data<sup>109</sup> ukazují, že vliv omezujících opatření na výnos daně nemá být nijak drastický. Celkově by díky omezením měl být předpokládaný výnos snížen o 11%, z čehož se na tomto snížení podílí pěti procenty omezení formou maximálního limitu sázky na VLT. Vzhledem k celkově vyššímu daňovému zatížení provozovatelů na základě navrhované daně však tento výpadek bude bez problémů pokryt.

Pokud se zaměříme na konkrétní data<sup>110</sup>, pak za rok 2013 bylo do veškerých povolených druhů loterií a jiných podobných her účastníky hry vloženo celkem 123,9 mld. Kč, přičemž vyplaceno zpět na výhrách bylo cca 95,3 mld. Kč. Bez očištění od nákladů na provoz, odvody a správní poplatky tak činí příjmy ze hry asi 28,5 mld. Kč. Z této částky činil v roce 2013 výnos z odvodů z loterií a jiných podobných her 7,1 mld. Kč.

Vrátím-li se k modelům odhadujícím změnu v daňových výnosech a uvedu konkrétní údaje, pak ministerstvo s ohledem na vyšší sazbu daně než je sazba odvodu

---

<sup>108</sup> Evropská komise. *Zelená kniha o online hazardních hrách na vnitřním trhu (2011)*. 2011. Dostupné z WWW: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%208313%202011%20INIT>>.

<sup>109</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her*. 2015. 31 s.

<sup>110</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her*. 2015. 23 s.

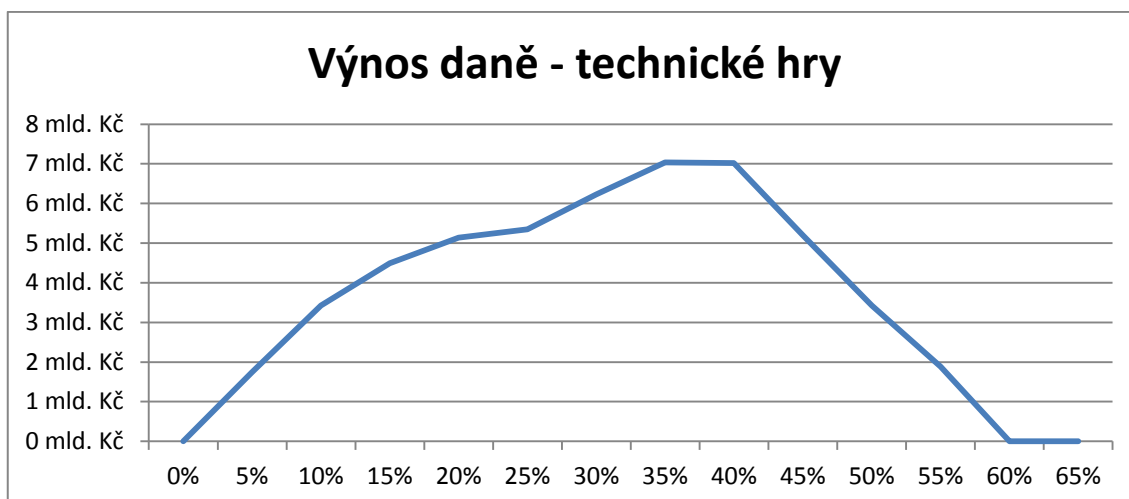
předpokládá celkový výnos z daně z hazardních her ve výši 11,4 mld. Kč, avšak pro model, kdy jsou ostatní parametry zákonné úpravy neměnné (tzv. statický model). Zohlední-li se navrhované vyšší sazby pro některé druhy hazardních her, pak je nutné hodnotit, zda toto zvýšení nebude mít dopad na objem trhu samotného.

Nastane-li situace, že by uvalená daň zasahovala do čistých marží, tj. marží, ve kterých jsou již zohledněny vlastní náklady, některých provozovatelů takovým způsobem, že by jejich čisté marže byly daní „anulovány“ či výrazně sníženy, přestává být dané podnikání ekonomicky výnosné. Tento problém může čistě hypoteticky vyvstat právě v případě modelu základu daně stanoveného tzv. způsobem *IN – OUT*, kdy je základ daně odvozován od rozdílu obdržených vkladů a vyplacených výher, který tedy nezohledňuje vlastní náklady provozovatele na provoz hry (např. mzdové náklady, energie, právní a ekonomické služby atd.). Pokud by byly vlastní náklady provozovatele vysoké a odvedená daň rovněž tak, provozovatel by tak nedosahoval na zisk, který by pro něj byl motivační v pokračování jeho podnikatelské činnosti a z trhu by se pravděpodobně stáhl. Vzhledem k dosavadním obecně známým ekonomickým výsledkům většiny provozovatelů loterií a jiných podobných her, které jsou více než uspokojivé, a nijak dramatickým nákladům na provoz, vztaženo k jiným podnikatelským odvětvím, je možné uzavřít, že daňová sazba by se musela razantně zvýšit, aby měla významný dopad na trh s hazardními hrami. S tím se pojí také v kapitole 2.2 zmíněný princip dovozený judikaturou Ústavního soudu, kdy by daň neměla vůči jejímu subjektu nabývat „škrťícího (rdousícího) efektu, tj. být takové výše, že by „měla ve svém důsledku konfiskační dopady vzhledem k majetkové podstatě jednotlivce.“<sup>111</sup>

K této problematice předkladatel zákona zpracoval tzv. *Lafferovu křivku* pro trh s technickými hrami a ostatními hazardními hrami. Pro názornost problematiky závislosti daňového výnosu a sazby daně přikládám *Lafferovu křivku* pro technické hry.

---

<sup>111</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85&pos=1&cnt=1&typ=result>>.



Zdroj: Ministerstvo financí. Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her. 2015.

Tento graf ilustruje změnu daňového výnosu z technických her v závislosti na sazbě daně. Jak je daňovým výnosům v reálném ekonomickém prostředí vlastní, od určitého bodu (tzv. optimální bod daňové sazby neboli *Lafferův bod*) již výnosy nestoupají spolu se zvyšující se sazbou daně, ale naopak klesají, v případě technických her je to dle výpočtů předkladatele cca 40 % sazba. Důvodem tohoto jevu je zaprvé již zmíněné snížení celkového objemu trhu díky menší (nebo nulové) ekonomické výhodnosti provozování hazardních her a s tím spojených odchodů z trhu. Druhým důvodem je pak ekonomické chování subjektů, kdy příliš vysoké daňové sazby odrazují provozovatele od zvyšování výkonů a naopak motivují k přesunům do daňové ilegality.<sup>112</sup>

Předkladatel v dynamickém modelu odhaduje, že zvýšení daňové sazby a plánovaná omezení plynoucí z návrhu zákona o hazardních hrách korigují odhad statického modelu výnosu (11,4 mld. Kč) na 9,8 – 10,2 mld. Kč za rok 2016. Dodatečný daňový příjem veřejných rozpočtů oproti odhadu výnosu 7,4 mld. Kč za rok 2014 má tedy činit 2,3 – 2,7 mld. Kč. Dopady na rozpočty obcí a rozpočtové určení daně budou rozebrány v kapitole níže.

<sup>112</sup> LAFFER, A. B. *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*. The Heritage Foundation. No.1765 (2004). Dostupné z WWW: <<http://www.heritage.org/research/reports/2004/06/the-laffer-curve-past-presentand-future>>.

### 3.2 Základní konstrukční prvky navrhované daně z hazardních her

Daň z hazardních her jsem se rozhodl popsat pomocí základních konstrukčních prvků daně, kterými jsou dle teorie<sup>113</sup> subjekt daně, předmět daně, daňový základ, sazba daně a splatnost (přirazována některými autory).

#### Subjekt daně

V oblasti daňového práva se tradičně rozlišuje mezi více subjekty, kterých se daňově-právní povinnosti týkají, konkrétně jde o poplatníka a plátce daně (a případně i ručitele). Vymezení obou pojmů bylo zakotveno o v již zrušeném zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění do 31. 12. 2010. Poplatníkem se dle ust. § 6 odst. 2 citovaného zákona rozuměla osoba, jejíž příjmy, majetek nebo úkony jsou přímo podrobeny dani, naproti tomu plátcem je dle odst. 3 téhož ustanovení osoba, která pod vlastní majetkovou odpovědností odvádí správci daně daň vybranou od poplatníků nebo sraženou poplatníkům. Byť jde o zákon zrušený, přičemž zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v aktuálním znění (dále jen „daňový řád“ nebo „DŘ“) nově pojem poplatníka a plátce nevymezuje, můžeme z uvedené definice vyjít a uzavřít, že plátce daně se vyskytuje pouze u daní nepřímých, kde daň, zahrnutou do ceny zboží či služeb, nese přímo poplatník a povinností plátce daně je správci daň odvést. U přímých daní typicky role poplatníka a plátce splývá<sup>114</sup>, což je i případ daně z hazardních her.

Poplatníkem daně z hazardních her má být držitel základního povolení pro provozování hazardní hry, v případě hazardních her v režimu ohlašovacím pak ten, kdo takovou hru ohlásil. Na rozdíl od stávající úpravy však předkladatel do návrhu zákona inkorporoval pravidlo, které umožňuje zatížit daní z hazardních her i nelegální provozovatele. Napříště je tak poplatníkem i ten, kdo provozuje hazardní hru, ke které je potřeba základní povolení či která má být dle zákona ohlášena. Jde o posun oproti stávající úpravě odvodů z loterií a jiných podobných her, jelikož v současné době není možné nelegálního provozovatele loterií a jiných podobných her podrobit povinnosti odvodu, poté co bylo správním orgánem zjištěno a tato informace předána správci daně,

---

<sup>113</sup> KARFÍKOVÁ, M. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 159 s.

<sup>114</sup> KARFÍKOVÁ, M. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 157 s.

že provozovatel loterii či jinou podobnou hru v rozporu se zákonem provozoval bez příslušného povolení. Napříště bude v případě zjištění nelegálně provozované hazardní hry správce daně oprávněn tomuto poplatníkovi daň doměřit dle ustanovení § 13 navrhovaného zákona o dani z hazardních her a to na základě daňové kontroly provedené dle daňového řádu. Nebude-li možné na základě daňové kontroly daň stanovit, a to ani s využitím pomůcek dle ustanovení § 98 odst. 3 DŘ, může správce daně s poplatníkem daň sjednat.

### **Předmět a základ daně**

Teorie vymezuje předmět (či objekt) daně jako „*hospodářskou skutečnost, na jejímž základě je možné uložit poplatníkovi daňovou povinnost.*“<sup>115</sup> Předmět daně je nezbytným předpokladem pro stanovení základu daně, jímž je valoricky (v penězích) či specificky (jinak než v penězích) určený objekt daně.<sup>116</sup> V případě daně z hazardních her se navrhuje stanovit předmět daně pomocí činnosti, tedy jako „provozování hazardní hry na území České republiky, pokud je k provozování hry potřeba základní povolení či hra podléhá ohlašovací povinnosti.“ Tento teritoriální princip je upřesněn v případě sdílené loterie, v jejím případě je pak předmětem daně přijímání vkladů a vyplácení výher na území České republiky. Speciální postup pro zdanění provozování hazardních her na internetu bude popsáno v samostatném oddíle níže.

Základ daně je v předmětném případě stanoven valoricky, identickým způsobem jako u odvodu z loterií a jiných podobných her, čili systémem *IN-OUT*, kde je dílčím základem rozdíl mezi úhrnem přijatých a nevrácených vkladů a vyplacených výher jednotlivého provozovatele pro každý jednotlivý druh hazardních her dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) až h) návrhu zákona o dani z hazardních her. Vzhledem k širší definici vkladu v ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) návrhu zákona o hazardních hrách je zachován princip uplatněný u výpočtu základu odvodu z loterií a jiných podobných her, tj. že i jiné plnění než sázka, podmiňující účast ve hře (typicky provize, poplatek za zpracování apod.), se zahrnuje do úhrnu přijatých a nevrácených vkladů.

---

<sup>115</sup> KARFÍKOVÁ, M. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 160 s.

<sup>116</sup> Ibid

Kriticky hodnotím zahrnutí provozování turnaje malého rozsahu pod základ daně z hazardních her, a to především z důvodu, že celý koncept turnaje malého rozsahu uvedený v návrhu zákona o hazardních hrách považuji za vadný a vnitřně rozporný, jak jsem uvedl v kapitole 1.5. I v případě, že by tento institut byl řešen v zákoně uspokojujícím způsobem, přesto si myslím, že není racionální podrobovat tak marginální činnost dani z hazardních her, nadto činnost z hlediska možnosti vzniku společenských (resp. veřejných) nákladů spíše bezpečnou.

Pouze doplním, že na základě úpravy návrhu zákona o hazardních hrách nejsou podřazeny pod dílčí základ daně z hazardních her ani tomboly s jistinou nižší než 75.000,- Kč (resp. jsou vyloučeny i z režimu samotného zákona o hazardních hrách). Dani tedy podléhají pouze tomboly s jistinou vyšší, přičemž jistinou je myšlen součin počtu prodaných sázkových tiketů v jedné hře a prodejní ceny za jeden sázkový tiket (ustanovení § 62 odst. 2 návrhu zákona o hazardních hrách). De lege ferenda lze přirozeně uvažovat, zda není takový limit jistiny příliš nízký. Pokud vymodelujeme typickou situaci výskytu menší tomboly, již jsou ve společenské tradici České republiky různé plesy a další kulturní akce pořádané typicky obcemi či zájmovou samosprávou (Sdružení dobrovolných hasičů, myslivecké jednoty, atp.), při velkém počtu sázkových tiketů (z důvodu většího počtu cen v tombole) a vyšší ceně za jeden tiket se pořadatel může lehce dostat až za hranici limitu jistiny 75.000,- Kč. Poté by již tento pořadatel plesu (tj. provozovatel tomboly dle návrhu zákona o hazardních hrách) měl povinnost tombolu ohlásit a ta by podléhala dani z hazardních her. Uvážíme-li hypotetický ples s tombolou, ve které se nachází 300 možných výher, a při pravděpodobnosti výhry 1:10 zvolené organizátory tak existuje 3000 sázkových tiketů, přičemž každý v hodnotě 30,- Kč, pak by jistina činila 90.000,-Kč a přesahovala by tedy limit zákona pro jistinu tombol nepodléhajícím dani z hazardních her ani regulaci zákona o hazardních hrách. Přitom v nastíněném modelu nejde o nijak přehnaný počet či cenu tiketů. Účastnilo-li by se tomboly 600 návštěvníků plesu, pak by každý z nich za sázkové tikety utratil v průměru 150,- Kč (za celkem 5 sázkových tiketů), což odpovídá realitě podobných akcí. Z tohoto důvodu bych i na základě své zkušenosti jako spoluorganizátora plesu s tombolou navrhoval zvýšit limit jistiny na 100.000,- Kč. I bez opory v konkrétních datech můžeme prostým uvážením uzavřít, že snížení hypotetických daňových výnosů na základě tohoto kroku by bylo v celkovém objemu výnosů naprosto zanedbatelné.

## Sazba a splatnost daně

Z hlediska pojednání o sazbě daně z hazardních her je vhodné rozdělit hazardní hry dle jejich druhů na technické hry a ostatní druhy hazardních her. Byť je u obou skupin sazba daně stanovena jako poměrná lineární<sup>117</sup>, v případě technických her je určena tzv. minimální sazba daně ve výši 9.200,-Kč pro jednotlivou povolenou herní pozici koncového zařízení, tj. daň, ke které je provozovatel technických zařízení povinen, ač je výše jeho jinak vypočtené daňové povinnosti nižší. Nepovolené herní pozice nejsou při výpočtu minimální daně zohledněny. Tato minimální sazba daně je ve své podstatě obdobou pevného základu odvodu z VHP a jiných technických herních zařízení dle stávajícího zákona o loteriích, nicméně vzhledem k odlišně nastavenému zdaňovacímu období (v navrhované úpravě je jím kalendářní čtvrtletí) již není stanovena jako denní sazba za povolený přístroj, nýbrž jako částka 9.200,- Kč za jednu herní pozici za zdaňovací období. Přepočteme-li minimální daň pro komparativní účely na denní sazbu, činila by cca 100,- Kč, což je téměř dvojnásobek pevné sazby odvodu.

Sazby pro jednotlivé druhy hazardních her jsou diferencovány do 3 různých výší, a to dle důvodové zprávy právě vzhledem k jejich škodlivosti a částečně i ziskovosti.<sup>118</sup> K nastavení vhodné sazby si předkladatel zpracoval mezinárodní komparaci daňového zatížení jednotlivých druhů hazardních her ve vybraných členských státech Evropské unie. Předkladatel se však musel vypořádat s různě stanoveným základem daně, aby mohl sazby a celkové daňové zatížení vzájemně hodnotit. Nakonec zvolil sazby daně z hazardu ve výši, které ilustruje uvedená tabulka.

---

<sup>117</sup> KARFÍKOVÁ, M. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 161 s.

<sup>118</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her*. 2015. 47 s.

Druh hazardní hry	Navrhovaná sazba daně
Technická hra	35 %
Loterie	30 %
Bingo	
Živá hra	
Kurové sázky	25 %
Totalizátor	
Tombola (s jistinou nad 75.000,-Kč)	
Turnaj malého rozsahu	

Zdroj: Návrh zákona o dani z hazardních her. § 4, vlastní úprava.

Porovnám-li zvolenou sazbu pro technické hry s daňovým zatížením hazardních her v cizích státech<sup>119</sup>, jež je velmi různorodé, vychází, že navrhovaná sazba se pohybuje víceméně uprostřed škály daňového zatížení zkoumaných úprav. Tato skutečnost odpovídá vůli předkladatele podrobit hazardní hry vyššímu zdanění, kterou předkladatel projevuje na několika místech důvodových zpráv k návrhům zákonů o dani z hazardních her i o hazardních hrách, i s ohledem na současné podprůměrné daňové zatížení provozovatelů hazardních her v porovnání s ostatními členskými státy Evropské unie.

Sazba daně ve výši 30% uvalená na druhou skupinu her, tj. loterii, bingo a živou hru, vychází z porovnání jako lehce nadprůměrná, avšak ke komparaci jsem využil pouze úpravu těch států, které používají stejnou konstrukci základu daně (tj. IN-OUT). Vyššímu daňovému zatížení podrobuje loterie pouze Švédsko, konkrétně jde o 36% zátěž, přičemž zde existuje státní monopol společností Svenska Spel a ATG<sup>120</sup>. Dalším státem s vyšším zdaněním je pak Francie, kde se sazba pohybuje dle zpracovatelů

<sup>119</sup> Ministerstvo financí. *Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2015. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

<sup>120</sup> WIKLUND, O. *The Swedish state monopoly on gambling and the dangerous principle of proportionality*. European Gaming Lawyer. 2009. Dostupné z WWW: <[www.wistrand.se/10.0.1.0/175/download\\_163.php](http://www.wistrand.se/10.0.1.0/175/download_163.php)>.



závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace od 45% do 75%. Dle jiného zdroje<sup>121</sup> činila ve Francii sazba pro zdanění loterií v roce 2003 a 2004 69,1 %. Shodnou sazbu ve výši 20%, tedy nižší než navrhovaných 30% v České republice, naopak využívá bulharská úprava (na on-line loterie) a slovenská úprava (na okamžité loterie). V Dánsku, kde jsou nejtvrději zdaněny technické hry (základní sazba 41 – 45% a poté dalších 30% z částky převyšující některý z limitů), naproti tomu pro loterie platí sazba ve výši 15%, ve Španělsku pak 25%.

Pro třetí skupinu hazardních her, ve které objemem vložených prostředků dominují kursově sázky<sup>122</sup>, platí totéž, tedy že navrhovaná úprava se pohybuje blízko průměru daňového zatížení kursových sázek ostatních zkoumaných států. Z průměru vyčnívá pouze velmi nízké zatížení kursových sázek v Estonsku, dosahující pouhých 5%. Můžu tak uzavřít, že z hlediska porovnání daňového zatížení jednotlivých druhů hazardních her v členských státech Evropské unie se navrhovaná úprava jeví jako průměrná co do míry zatížení.

Co se týče splatnosti daně, v návrhu zákona byl opuštěn systém čtvrtletních záloh a ročního zdaňovacího období. Napříště se stanovuje zdaňovací období na délku jednoho čtvrtletí. Pro podání daňového přiznání se využije ustanovení § 135 a 136 daňového řádu. Vzhledem ke zdaňovacímu období kratšímu než rok se aplikuje lhůta pro podání daňového přiznání dle ustanovení § 136 odst. 4 DŘ, která plyne po 25 dnech od konce zdaňovacího období. Lhůtu pro podání daňového přiznání nelze prominout.

### **Rozpočtové určení daně**

Účelem pravidel o rozpočtovém určení daně v návrhu zákona o dani z hazardních her je závazně stanovit poměr mezi částí výnosu směřujícího do státního rozpočtu a částí výnosu náležejícího rozpočtů obecních, včetně dalších pravidel upravujících toto rozdělení.

---

<sup>121</sup> PALÁN, J. *Zdaňování hazardních her v EU*. Parlamentní institut. 2009. s. 8. Dostupné z WWW: <[www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=58577](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=58577)>.

<sup>122</sup> V roce 2013 činil podíl kursových sázek na celkovém objemu vložených prostředků do loterií a jiných podobných her 23 %, oproti 0 % podílu tombol i totalizátoru, jak vyplývá z Důvodové zprávy k návrhu zákona o dani z hazardních her. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>

Základní systém rozpočtového určení výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her dle stávajícího zákona o loteriích posloužil jako podklad pro nově vytvářená pravidla. Je tak zachován odlišný režim pro určení výnosu z technických her a ostatních druhů hazardních her. Poměr mezi výnosem adresovaným státnímu a obecním rozpočtům je stanoven na 40:60, na rozdíl od současného poměru 20:80. Vzhledem k vyšší sazbě daně pro technické hry má být však dle odhadů předkladatele<sup>123</sup> dopad této změny na obecní rozpočty neutrální.

Dílčí změny se dotkly i úpravy výpočtu procenta z celostátního hrubého výnosu daně náležící obcím. Předně je již počítán z celostátního výnosu a nikoliv pro každého z provozovatelů zvlášť. Dále pak rozhodné období není nadále stanoveno jako počet dnů, po které bylo v odvodovém nebo zálohové období povoleno, ale bere se za něj první den bezprostředně předcházejícího zdaňovacího období. Byla-li tedy 1. ledna povolena herní pozice koncového zařízení na území obce, má být pro zdaňovací období 2. čtvrtletí do výpočtu procenta z výnosu daně náležící konkrétní obci tato herní pozice započítána.

V kontextu možnosti provozování technické hry pomocí dálkového přístupu přes internet je třeba vyjádřit se k některým skutečnostem uvedeným v důvodové zprávě. Ta totiž uvádí, že „vzhledem k tomu, že *dílčí daň z technických her je aplikována i na provozování hazardních her prostřednictvím internetu, bude část celostátního hrubého výnosu daně z takových her příjmem rozpočtů těch obcí, které na svém území mají v povolení k umístění herního prostoru uvedené herní pozice jednotlivých povolených koncových zařízení.*“<sup>124</sup> Platí, že pro výpočet procenta výnosu náležící konkrétní obci je nutné zjistit „počet herních pozic jednotlivých koncových zařízení uvedených v povolení k hernímu prostoru“. Avšak při provozování technické hry prostřednictvím internetu nelze z povahy věci hovořit o herním prostoru, k jehož existenci by provozovatel disponoval povolení, jak jasně stanovuje ustanovení § 97 odst. 2 návrhu zákona o dani z hazardních her. Koncovým zařízením je v případě internetových technických her zařízení, prostřednictvím kterého se účastník hry připojuje na herní

---

<sup>123</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her*. 2015.33 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.

<sup>124</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her*. 2015. 51 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.

server (tedy typicky počítač, tablet či smartphone) a herní pozicí se má na mysli uživatelský účet jako přístupové místo, odkud lze hru ovládat. Tento výklad zastává i důvodová zpráva.<sup>125</sup> Z hlediska výše uvedeného tedy nedává citované tvrzení objevující se v důvodové zprávě smysl. Z povahy provozu hazardní hry prostřednictvím internetu není možné přiřadit tuto skutečnost k určité obci. Není představitelné, že by obec do výpočtu pro svůj podíl na výnosu započítávala koncová zařízení (tj. osobní počítače) či herní pozice (uživatelské účty) her provozovaných přes internet, když jejich vznik ani není oprávněna povolovat.

Ostatní druhy hazardních her jsou děleny mezi státní rozpočet o obecní rozpočty v poměru 70:30 ve prospěch státního rozpočtu. Stejně jako u odvodů z loterií a jiných podobných her se pro určení procenta z výnosu náležícího jednotlivým obcím využije zákon o rozpočtovém určení daní, konkrétně část o určení výnosu daně z příjmu právnických osob.

### **Zdanění provozování hazardních her provozovaných prostřednictvím sítě internet**

S ohledem na charakter sítě internet, jímž je prostředí bez státních hranic či jiných podobných bariér, se přirozeně nabízí otázka zdaňování provozování hazardní hry provozované dálkovým přístupem na internetu. Dle důvodové zprávy se má provozování hazardní hry prostřednictvím internetu na území České republiky na mysli zaměření provozovatele na potencionální účastníky hry, kteří mají bydliště v tuzemsku. Vodítkem pro určení, zda svoje podnikání provozovatel hazardní hry na osoby s bydlištěm v České republice zaměřuje, může být dle důvodové zprávy skutečnost, „*zda je stránka v českém jazyce, zda vklady, sázky a výhry jsou prováděny v české měně, zda má provozovatel sídlo v České republice, zda podporuje příjem vkladů a zasílání výher z a do českých bank, zda poskytuje hráčům technickou podporu, kterou je snadné kontaktovat z území České republiky a se kterou je možné se dorozumět v českém jazyce, případně pokud k propagaci odkazuje české reálie (např. využívá známého českého herce či sportovce)*“, přičemž má být využito i obdobných závěrů

---

<sup>125</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her*. 2015. 90 – 91 s. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.

SDEU v otázce určení zaměření na konkrétní trh, judikovaných především v rozsudcích *Pammer*<sup>126</sup> a *Hotel Alpenhof*.<sup>127 128</sup>

Pro zajištění efektivního vymáhání pravidel obsažených v návrhu zákona o hazardních hrách a zároveň i zabránění vyhýbání se dani z hazardních her předkladatel navrhuje zakotvit 2 prostředky, které mají vytyčených cílů dosáhnout. Jsou jimi blokáce nepovolených internetových her a blokáce plateb u nepovolených internetových her. Mechanismus blokáce by měl být nastaven tak, že poskytovatel internetového připojení má povinnost blokovat přístup ke stránce obsahující nepovolenou hru. Seznam těchto stránek (tzv. black list) bude Ministerstvo financí spravovat a aktualizovat. Na poskytovateli internetového připojení však leží povinnost tento seznam průběžně kontrolovat a do 15 dnů od zveřejnění určité internetové stránky v tomto seznamu k ní musí zablokovat přístup. Analogicky funguje i blokáce plateb, kde má poskytovatel platebních služeb povinnost neprovádět transakce ve prospěch ani k tíži účtů uvedených na black listu.

Přirozeně se nabízí otázka, jakým režimem se řídí zveřejnění internetové stránky, potažmo údajů o bankovním účtu, na black listu. Důvodová zpráva uvádí, že se internetová stránka zapisuje do seznamu na základě rozhodnutí ministerstva ve správním řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v aktuálním znění (dále jen „správní řád“). Na problémy, které toto řešení může přinést, upozorňuje Komise pro správní právo č. 1 Legislativní rady vlády (dále jen „Komise“) ve svém stanovisku<sup>129</sup>, jakožto poradní orgán, který odborně hodnotí návrh zákona. Především uvádí nejasnost v osobě účastníka řízení. Pokud ministerstvo objeví internetovou stránku obsahující nepovolenou internetovou hru, zaměřenou na účastníky z České republiky, nemusí to nutně znamenat, že dokáže spolehlivě identifikovat provozovatele této nepovolené hry. Komise vyjadřuje obavy, že s tímto účastníkem nebude moci ministerstvo fakticky jednat a bude mu muset být ustanoven opatrovník, což není efektivní. Dle mého názoru

---

<sup>126</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie sp. zn. C-585/08 ze dne 7. 12. 2010. Dostupné z WWW: <curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=cs&num=C-585/08>.

<sup>127</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie sp. zn. C-144/09 ze dne 7. 12. 2010. Dostupné z WWW: <curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-144/09>.

<sup>128</sup> Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her k § 2*. 2015. 43 s. Dostupné z WWW: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>.

<sup>129</sup> Legislativní rada vlády České republiky. Komise pro správní právo č. 1. Stanovisko k návrhu zákona o hazardních hrách. 2015. Dostupné v aplikaci ODOK.

spočívá další možná potíž v doručování správního rozhodnutí ministerstva, jelikož bude účastník řízení často osoba usazená v zahraničí, bude muset být využito provozovatele poštovních služeb nebo orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny dle ustanovení § 22 správního řádu. Nepodaří-li se však rozhodnutí do vlastních rukou adresáta doručit (což nemusí být u nelegálního provozovatele internetové hry nijak neobvyklé), opět se dostává do hry zastoupení opatrovníkem.

Komise navrhuje, zda by nebylo možné vyjmout zápis do seznamu z režimu správního řízení a učinit jej jednoduchým administrativním úkonem, proti kterému je přípustná žaloba obrana formou žaloby proti zásahu dle ustanovení § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v aktuálním znění. Dle názoru Komise by tak byla možnost obrany proti zápisu do seznamu zachována a zároveň by se ministerstvo vyhnulo přílišně formálnímu charakteru správního řízení spolu s jeho nastíněnými nevýhodami, které se pro flexibilní zápisy do seznamu příliš nehodí. Tento názor s Komisí sdílím. Byť jde při blokaci o podstatný zásah do práv provozovatele hypoteticky nepovolené hry, resp. internetové stránky, zcela jistě způsobilý zasáhnout do majetkových práv (ušlý zisk), domnívám se, že žaloba proti zásahu je dostačující zárukou zákonnosti rozhodnutí ministerstva financí. Správní soud bude nucen posoudit skutečnost, zda šlo o internetovou stránku obsahující hru nepovolenou, jako předběžnou otázku a na základě rozhodnutí o ní pak rozhodnout i o samotném zápisu do seznamu. V případě nezákonného postupu ministerstva ústíciho v majetkovou újmu provozovatele (např. v případě nezákonného rozhodnutí o blokování přístupu na internetovou stránku, která neobsahovala nepovolenou hru) má poškozený provozovatel k dispozici nároky dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, v aktuálním znění. Je třeba zdůraznit, že provozovatel internetového připojení není za škodu způsobenou provozovateli blokové stránky, resp. internetové hry, odpovědný, neboť pouze plnil povinnost uloženou mu na základě zákona, což ho dle teorie odpovědnosti za škodu zprošťuje. Jak již uvádím v oddíle o subjektu daně, správce daně je oprávněn nelegálního provozovatele donutit splnit jeho daňovou povinnost, a to za využití institutu doměření daně.

### ***3.3 Správní poplatky v povolovacím řízení***

Spolu s připravovanou legislativou se navrhuje změnit i správní poplatky za vydání povolení k provozování loterie či jiné sázkové hry či jeho změnu dle položky 21 přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v aktuálním znění, aby tyto poplatky odpovídaly nové koncepci povolení. Aktuálně je každý žadatel o povolení k provozování loterie či jiné sázkové hry dle zákona o loteriích povinen uhradit orgánu vydávajícímu povolení správní poplatek ve výši 5.000,-Kč za vydání a 2.000,-Kč za změnu povolení. Vzhledem k dvojstupňovosti povolovacího režimu u některých hazardních her byla úprava správních poplatků odpovídajícím způsobem rozšířena, a to tak, že za vydání základního povolení, kterým jsou povinni disponovat všichni provozovatelé hazardních her, žadatel zaplatí 5.000,-Kč (případně 3.000,-Kč za jeho změnu) a potřebuje-li dále povolení k umístění herního prostoru, vydávané obcí, pak za toto povolení vydá 4.000,- (potažmo 2.500,-Kč za jeho změnu).

### ***3.4 Tzv. Volného novela***

Již v kapitole 1.5.1. byla zmíněna prohlášení některých čelních politických představitelů, která komplikují odpověď na otázku, jakou rychlostí se bude ubírat legislativní proces ve věci nové úpravy hazardních her. Ve chvíli, kdy je významným bodem vládního programu naplnění veřejných rozpočtů, sáhla jedna z koaličních stran po urychlenějším řešení tohoto problému a představila poslanecký návrh zákona, kterým se mění odvod z loterií a jiných podobných her upravený v zákoně o loteriích. Poslanec J. Volný v tomto návrhu zvyšuje sazbu pro všechny dílčí základy odvodů z 20 na 25% a sazbu pro pevnou část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení na 110,- Kč (z původních 55,-Kč). Dále pak zvyšuje procento rozpočtového určení výnosu z odvodů náležícího do státního rozpočtu na 40% místo 20%. Výsledkem zvýšení odvodových sazeb má být zvýšení výnosů z odvodu o 2,2 až 2,6 mld, přičemž díky vyššímu podílu na výnosech se na tomto zvýšení bude státní rozpočet podílet 1,9 až 2,5 mld. Kč. Obcím by měla změna vynést 250 – 307 mil. Kč navíc, což je při rozvržení mezi jednotlivé obce spíše zanedbatelná částka. Pokud bude jasné, že navrhovaná legislativa fundamentálně mění právo hazardních her a jejich zdanění se nestihne přijmout s možnou účinností od 1. 1. 2016, dá se předpokládat pokus přijmout alespoň tuto novelu, která má jednoznačně pozitivní

fiskální dopad, což je v souladu s jejím účelem, kterým je naplnit veřejné rozpočty (či spíše státní rozpočet).

## 4 Hodnocení navrhovaných změn a dílčí závěry

Přestože v této práci hodnotím navrhovanou (či stávající) zákonnou úpravu hazardních her dílčím způsobem již v jednotlivých kapitolách, neodpustím si shrnutí bodů, které považuji na zkoumaných úpravách za zásadní a předkládám je k diskusi.

Co se týče nedostatků stávajícího zákona o loteriích, jejichž definování je nezbytné, jinak se s nimi zákonodárce nebude moci v nové úpravě spolehlivě vypořádat, mezi největší z nich bych zařadil problémy následující. Zákon o loteriích předně nedosahuje legislativní úrovně, která by odpovídala důležitosti problematiky. Objevují se v něm vnitřní rozpory, byl předmětem četných novelizací, které jej zneprůhlednily, a nereaguje na technologický vývoj na trhu hazardních her. Z mé strany bych dále uvedl, že zákon neskýtá uspokojivou míru ochrany hráčů hazardních her před patologickými jevy s hazardem spojenými. Ač má tato ochrana samozřejmě své meze a nejsem příznivec přehnaných regulací, mnohdy míjející se svým účinkem, přesto však považuji za vhodné nastavit *pro futuro* některá opatření, jež zmírňují možnost vzniku závislosti účastníka hry. Ze strany politické reprezentace byl pak zákon o loteriích podroben kritice především pro nízkou míru účasti na příjmech veřejných rozpočtů, která by dle některých vyjádření mohla být výrazně větší.

### 4.1 Hodnocení návrhu zákona o hazardních hrách

Tyto i další důvody se tak staly nosnými tématy při přípravě nové legislativy v oblasti práva hazardních her. Budeme-li se jí podrobněji věnovat, pak můžeme uzavřít, že předkladatel minimálně pojal snahu nastíněné problémy řešit. Osobně mě předložený návrh zákona o hazardních hrách překvapil především poměrně propracovaným systémem opatření zmírňujících pravděpodobnost vzniku závislosti. Jak vysvětluji v první kapitole této práce, boj se závislostí na (převážně, ale nejen) tzv. tvrdém hazardu je velkou výzvou a ostatně i podmínkou nezbytně nutnou pro řešení dalších návazných společenských problémů jako je sociální vyloučenost, dluhová past a kriminalita.

V konkrétnostech hodnotím pozitivně taxativní výčet možných hazardních her a jasné přiřazení zákonných podmínek jejich provozování k jednotlivým druhům hazardních her, kdy povolující správní orgán nemá jednak možnost *ad hoc* povolit



nepojmenovanou hazardní hru dle jeho uvážení (byť při splnění obecných podmínek hazardní hry) a za druhé mu zákonodárce nedává přílišně velký prostor pro správní uvážení co do stanovení konkrétních podmínek v povolení, který by mohl teoreticky zneužít. Dále pak navrhovaný zákon ctí Ústavním soudem několikrát judikovaný závěr o oprávnění obcí regulovat výskyt některých společensky nejproblematictějších druhů hazardních her na svém území, které je obcím jako samosprávným společenstvím občanů vlastní, přičemž toto právo nemůže vyprázdněno, tak jako tomu bylo v minulosti nezákonným postupem Ministerstva financí při povolování VLT navzdory přijatým obecně závazným vyhláškám omezujícím tento druh hazardu. Posílení funkce obcí při povolování hazardních her, nově zakotvené v navrhovaném zákoně ve formě vydávání zvláštního povolení k umístění herního prostoru, jež můžeme kvitovat, zaručí obcím, že ministerstvem napříště nebude ignorována účinná vyhláška omezující hazardní hry na území obce.

Přínos navrhovaného zákona spatřuji i v rozšíření možnosti provozovat většinu hazardních her dálkovým přístupem přes internet, byť s konkrétním provedením úpravy mám v několika bodech problém. Předkladatel zákona nadále nemohl ignorovat tlak části veřejnosti na legalizaci účasti na hazardních hrách (především karetních) prostřednictvím internetu. Zároveň toho předkladatel využil ke zdanění internetových provozovatelů, což je z hlediska racionality jistě v pořádku. Lze přitakat názoru, že v současnosti jsou nelegální provozovatelé internetových hazardních her, z důvodu nezdanění jejich nepovoleného podnikání, v konkurenční výhodě oproti provozovatelům disponujícím povolením, kteří jsou podrobena odvodům a dani z příjmů. Otázky však vyvstávají v případě dvou opatření, která mají efektivně vymáhat zákaz nepovoleného provozování hazardních her na internetu, jimiž je blokáce plateb a blokáce internetových stránek obsahující nelegální hru. Jsem si vědom nutnosti zakotvení těchto opatření, aby byla úprava vymahatelná, nicméně nejsem si jist, zda bude možné o zápisu internetové stránky do seznamu nepovolených her (tzv. black listu) vést správní řízení, které vyústí v zápis do seznamu v rozumném časovém horizontu. Problematickým shledávám především doručování do ciziny a zastupování účastníka řízení opatrovníkem, jež se bude pravděpodobně vyskytovat a může celé řízení výrazně prodloužit. Na druhou stranu, vzhledem k intenzitě možného zásahu do ústavně zaručených práv vlastnit majetek a svobodně podnikat v případě blokáce

internetové stránky či plateb na účet, skýtá správní řízení relativně větší míru ochrany práv než režim pouhého administrativního úkonu, proti němuž se jde bránit zásahovou žalobou dle soudního řádu správního. Přesto se však kloním spíše k řešení zápisu do seznamu nepovolených internetových her mimo režim správního řízení, z důvodu poskytnutí vyšší flexibility správnímu orgánu při zařazování nepovolených internetových her do tohoto seznamu, ovšem za předpokladu, že správní orgán bude vždy důsledně hodnotit soulad zkoumané internetové hry se zákonem a nebude jeho pravomocí zneužívat.

Poslední z institutů návrhu zákona o hazardních hrách, u něhož si neodpustím kritickou poznámku, je turnaj malého rozsahu jako nový druh hazardní hry. Důvodová zpráva pod pojem dosažení zisku zahrnuje i kontroverzní situaci, kdy jsou vklady účastníků použity na pokrytí nákladů daného turnaje (tj. vyplaceny na výhrách). Pokud by se správní praxe Ministerstva financí jako dozorového orgánu ubírala tímto směrem, šlo by pod turnaj malého rozsahu podřadit prakticky jakoukoliv karetní hru, ve které by byly vybírány peněžní prostředky, aby pak byly vyplaceny na výhrách, bez záměru pořadatele získat pro sebe prostředky. Tato problematický výklad je dále umocněn povinností nutné právní formy spolku či nadace, kterou má provozovatel turnaje malého rozsahu.

Na druhou stranu zmíněné právní formy nejsou vhodné pro činnost, která by spočívala v podnikání či jiné výdělečné činnosti, neboť ty jsou vyhrazeny pouze vedlejší činnosti spolku (potažmo nadace). Kromě toho musí mít spolek hlavní činnost, v rámci které je možná pouze příležitostná výdělečná činnost. Spolek hodlající pravidelně provozovat turnaje malého rozsahu by tedy tuto hranici musel respektovat, popřípadě by se musel věnovat jiné činnosti jako činnosti hlavní a provozování turnajů vyčlenit jako činnost vedlejší.

Z výše uvedených důvodů navrhuji úpravu turnaje malého rozsahu nepřijímat a veškeré karetní hry nespádající pod živou hru bych z režimu zákona o hazardních hrách vyjmout, neboť jsem nedovodil racionální důvod, kvůli kterému by tyto hry s minimální společenskou nebezpečností musely být regulovány.

## **4.2 Hodnocení návrhu zákona o dani z hazardních her**

Mám-li hodnotit návrh zákona o dani z hazardních her, je vhodné začít u dopadů, které tento zákon bude mít na veřejné rozpočty. Z kontextu důvodové zprávy je evidentní, že daň z hazardních her má plnit především fiskální funkci, čili jejím účelem je naplnit veřejné rozpočty. Jak již bylo zmíněno v příslušné kapitole, očekávaný vyšší výnos z této daně se navrhuje směřovat primárně do státního rozpočtu. Vůči obcím by měla být nová daň fiskálně neutrální, popřípadě by z ní měl obcím plynout mírně vyšší výnos. Vzhledem ke konstrukci výpočtu procenta výnosu, na kterém se podílí konkrétní obec, však do velké míry záleží, jaké množství technických zařízení (resp. herních pozic) je na území obce povoleno. Obce (či spíše jejich političtí představitelé) tedy musí pečlivě zvážit a rozhodnout, zda je pro ně výhodnější přístup, kdy výskyt či provoz technických zařízení na svém území omezí, či zda dají přednost výnosům plynoucím z umístění technických zařízení v obci, technické zařízení obecně závaznou vyhláškou nijak neregulují a upozadí tak stránku negativních jevů s hazardem spojených. V realitě ekonomických poměrů obcí a jejich hospodaření se však obávám, že silnějším motivačním prvkem bude pro obce zvýšený příjem do rozpočtu obce. Stinná stránka takového rozhodnutí pak tkví v tom, že společenské náklady závislosti na hazardních hrách, jejichž výskyt obec umožní, neponese pouze tato obec, ale zprostředkovaně také osoby další, mezi nimi i stát, respektive jeho rozpočet.

Odvážným, avšak správným, krokem zákonodárce by dle mého soudu mělo být zřízení prevenčního fondu závislostí, kam by správce daně odváděl část výnosu z navrhované daně z hazardních her a spotřební daně z alkoholu a tabáku. Zmíněný fond by sloužil jako zdroj financování programů zaměřených jak na prevenci generální, tak především na prevenci na individuální bázi, poskytovanou prostřednictvím center pomoci. V těchto centrech by fungovala sociální a psychologická péče o klienty na profesionální (a ze strany klientů dobrovolné) bázi. Dalo by se také uvažovat o povinných terapeutických programech pro pachatele trestných činů, jimž by soud uložil přiměřené opatření spočívající v zákazu účasti na hazardních hrách podle ustanovení § 48 odst. 4 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, v aktuálním znění. Bylo by však nutné spíše upozadit činnost fondu v rámci různých mediálních programů zaměřených na prevenci, které jsou dle mého názoru spíše neefektivní, a naopak směřovat maximum jeho prostředků do průběžné a široce dostupné prevence individuální. Obdobné fondy

můžeme najít v některých státech USA<sup>130</sup>, v jejichž činnosti a financování může zákonodárce hledat inspiraci.

Co se týče podrobení internetových her dani z hazardních her, nelze než hodnotit tento krok pozitivně, neboť jak již uvádím výše, v současné době jsou provozovatelé povolených her znevýhodněni oproti nelegálním, daň (resp. současný odvod) neplatícím, provozovatelům hazardních her na internetu. Naopak osobně nevidím racionální důvod, kvůli kterému mají být podrobeny dani z hazardních her turnaje malého rozsahu a tomboly s jistinou do 75.000,-Kč. Tvrdím, že u obou činností je riziko vzniku závislosti na hazardních hrách zanedbatelné a rovněž tak spíše zanedbatelné v celkovém objemu budou i případné daňové výnosy z nich, byť pro tento závěr disponuji použitelnými daty. Nelze ani uvažovat o alokační funkci daně z hazardních her, jež by ekonomicky znevýhodňovala tyto činnosti, s ohledem na skutečnost, že tyto činnosti nevyvolávají tak enormní společenské náklady, aby musely být prostřednictvím uvalení daně regulovány.

Jinak však navrhované daňové zatížení provozovatelů hodnotím po porovnání s úpravami jiných států jako přiměřené. Teoreticky by se dalo uvažovat o ještě vyšší diferenciaci sazeb pro různé druhy hazardních her na základě jejich společenské nebezpečnosti. Viděl bych prostor pro snížení navrhované sazby pro daň z kurzových sázek na úroveň cca 15% až 20%, neboť dle tak důvodové zprávy je její ziskovost (tj. podíl čistých příjmů na celkových vložených prostředcích) z porovnávaných her absolutně nejnižší (cca 14%).

Uzavřu-li tedy hodnocení, jsem pro přijetí obou navrhovaných úprav, nikoliv pro cestu dílčí novelizace zákona o loteriích, nicméně po řešení některých dílčích otázek, ke kterým mám výhrady. Samozřejmě je možné, že mnou viděná rizika se nakonec ukážou jako neodůvodněné obavy a praxe si s novou úpravou jak hazardních her, tak i daně z hazardních her poradí bez větších problémů. Tím spíše hodlám se zájmem sledovat proces projednávání návrhů v obou komorách Parlamentu, kde očekávám silné tlaky na

---

<sup>130</sup> Například vyčerpávající zpráva pensylvánského fondu Compulsive and Problem Gambling Treatment Fund, obsahující podrobné informace o činnosti fondu, jeho příjmech a výdajích. Dostupná na [<https://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt/document/1395242/compulsive\\_and\\_problem\\_gambling\\_aannua\\_report\\_2013\\_pdf\\_\(2\)>](https://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt/document/1395242/compulsive_and_problem_gambling_aannua_report_2013_pdf_(2))

zmírnění některých opatření, která kladou na provozovatele vyšší nároky než dnešní úprava.

## Závěr

Cílem této práce, vytyčeným v jejím úvodu, je popis a zhodnocení stávajícího a navrhovaného systému zdanění provozovatelů hazardních her. K dosažení tohoto cíle jsem nejprve probral téma veřejnoprávní úpravy hazardních her, jak dnešní tak i navrhované, neboť ta je s daňově-právní problematikou nedílně spojena a tvoří základ jejího pojmového aparátu. Při zkoumání stávajícího zákona o loteriích jsem se snažil nastínit čtenáři jeho problematické místa, která by mohla být předmětem řešení v úpravě navrhované.

V části věnující se navrhované úpravě bylo nutné vypořádat se s více verzemi navrhovaného legislativního materiálu a rovněž také vývojem politické situace, kdy v důsledku očekávaných prodlev s technickou přípravou Ministerstva financí na nové instituty navrhované úpravy není zcela jasné, zda se návrh podaří v plánovaném časovém rámci přijmout. Proto jsem do práce zahrnul i otázku poslanecké novely zákona o loteriích, která by měla být přijata, pokud by se v průběhu přípravných prací na přechod na navrhovanou úpravu ukázalo, že nestihne být přijata ve vytyčeném termínu.

Návrh zákona o hazardních hrách je v práci porovnáván se stávající úpravou zákona o loteriích, kdy uzavírám, že jeho nedostatky jsou novou úpravou řešeny lépe. Naproti tomu návrh zákona o hazardu přináší i některé nové instituty, kupříkladu turnaj malého rozsahu jakožto nový druh hazardní hry či možnost blokování nepovolených internetových her, jejichž dílčí otázky hodnotím spíše kriticky a předkládám k nim své připomínky.

Dále pak rozebírám současnou i minulou úpravu finančně právních povinností uložených provozovatelům hazardních her, jimiž jsou především odvody dle zákona o loteriích, správní poplatky a místní poplatky. Na tuto část navazuji představením návrhu zákona o dani z hazardních her. Detailněji se zabývám jeho východisky, jakož i předpokládaným dopadem na veřejné rozpočty a samotné provozovatele. Daň z hazardních her popisuji z pohledu jejích jednotlivých konstrukčních prvků. Samostatně se zmiňuji o rozpočtovém určení daně a zdanění provozování hazardních her přes internet. Totožně jako v části o návrhu zákona o hazardních hrách se i zde

snažím postihnout očekávané pozitivní a negativní dopady navrhované úpravy daně z hazardních her.

Shrnutí všech připomínek je pak obsahem kapitoly o hodnocení navrhované úpravy. Zde v plné šíři projevují svůj názor na danou problematiku a případně navrhuji odlišné řešení dílčích aspektů úpravy.

## Použitá literatura

### Monografie a odborné publikace:

- BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.
- DVOŘÁK, T. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.
- HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014.
- KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.
- LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3 aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-488-9

### Odborné články, periodika:

- BAKEŠ, M., BOHÁČ, R. *Ústavní základy daňového práva*. In: Šturma, P., Tomášek, M. et. al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století III, Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009.
- BEDNÁŘ, M. Jak na spotřebitelské loterie. Epravo.cz. 2012. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/jak-na-loterie-a-spotrebitelske-souteze-87816.html>>.
- BOHÁČ, R., *Pojem daň v daňových zákonech*. Konference Dny práva 2011. Brno. 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.radimbohac.cz/userFiles/konference/prispevek-dny-prava-2011-final.pdf>>



- DVOŘÁČEK, P. *Loterie, hry a sázky se zaměřením na problematiku tzv. online kasin a online pokeru*. Brno. 2014. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně. Dostupné z WWW: [http://is.muni.cz/th/325929/pravf\\_m/DP\\_Dvoracek\\_\\_P..pdf](http://is.muni.cz/th/325929/pravf_m/DP_Dvoracek__P..pdf).
- FILIPOVÁ, J. Vybrané otázky doručování s cizím prvkem ve správním právu. COFOLA 2010. The Conference Proceedings. Brno. 2010. Dostupné z WWW: [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/dorucovani/Filipova\\_jana\\_\\_1666\\_.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/dorucovani/Filipova_jana__1666_.pdf).
- LAFFER, A. B. *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*. The Heritage Foundation. No. 1765 (2004). Dostupné z WWW: <http://www.heritage.org/research/reports/2004/06/the-laffer-curve-past-presentand-future>.
- LYČKA, M. *Rien va plus – právní úprava loterií v Evropské unii a aplikace těchto zásad na právní úpravu v České republice*. Právní rozhledy. 2007, č. 16
- MORAVEC, O. *Není daně bez zákona?*. Dostupné z WWW: [http://www.hjf.cz/downloads/novinky/moravec\\_neni-dane-bez-zakona.pdf](http://www.hjf.cz/downloads/novinky/moravec_neni-dane-bez-zakona.pdf).
- PALÁN, J. *Zdaňování hazardních her v EU*. Parlamentní institut. 2009. s. 8. Dostupné z WWW: [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=58577](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=58577).
- RAKUŠAN, J., JOSEFI, P. *Právní úprava loterií a soutěže zákonu nepodléhající – 1. část*. Právní rozhledy. 2006, č. 9
- SALINKOVÁ, A. *Hazardní hry online*. Konference Dny práva 2011. Brno. 2011. Dostupné z WWW: [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/IT/eGovernment/Salinkova\\_Alana\\_5976.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/IT/eGovernment/Salinkova_Alana_5976.pdf).
- ŠVÉDA, M., HRDLIČKOVÁ, K. *Problematika aktuální právní úpravy spotřebitelských soutěží*. Epravo.cz. 2012. Dostupné z WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-aktualni-pravni-upravy-spotrebitelskych-soutezi-86502.html>.
- VYBÍRAL, R. *Některé otázky zdaňování hazardu v České republice*. Konference Dny práva 2011. Brno. 2011. Dostupné z WWW: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2011/files/prispevky/02%20FIN%20FIN/Roman%20Vybiral.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/02%20FIN%20FIN/Roman%20Vybiral.pdf).

- WIKLUND, O. *The Swedish state monopoly on gambling and the dangerous principle of proportionality*. European Gaming Lawyer. 2009. Dostupné z WWW: <[www.wistrand.se/10.0.1.0/175/download\\_163.php](http://www.wistrand.se/10.0.1.0/175/download_163.php)>.
- ZAJÍČKOVÁ, M. *Daň z příjmů v kontextu s harmonizací přímých daní v Evropské unii*. Praha, 2012. Dizertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra finančního práva a finanční vědy. Vedoucí práce Milan Bakeš.

## Soudní judikatura

- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. února 1963., Věc C-26/62. [cit. 2015-03-01]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0026>>.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. července 1964., Věc C-6/64. [cit. 2015-03-01]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425249821887&uri=CELEX:61964CJ0006>>.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. března 1994., Věc C-275/92. [cit. 2015-03-01]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425250091277&uri=CELEX:61992CJ0275>>.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. listopadu 2003., Věc C-243/01. [cit. 2015-03-02]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425309247212&uri=CELEX:62001CJ0243>>.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. března 2007., Spojené věci C-338/04, C-359/04 a C-360/04. [cit. 2015-03-02]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1425309046365&uri=CELEX:62004CJ0338>>.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. září 2010., Věc C-64/08. [cit. 2015-03-02]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0064&qid=1435086465585&from=EN>>.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 8 Co 1799/95 ze dne 2. 11. 1995. Dostupné z ASPI.
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 58/04 ze dne 16. 3. 2006. Dostupné z WWW:

- <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=47889&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005. Dostupné z WWW:  
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=75&pos=1&cnt=1&typ=resres>>.
  - Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011. Dostupný na WWW: <[http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-56-10\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-56-10_1)>.
  - Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 285/2014 ze dne 24. 2. 2015. Dostupné z WWW:  
<[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2014/0285\\_6As\\_\\_1400032\\_201502271036\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0285_6As__1400032_201502271036_prevedeno.pdf)>.
  - Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 6. 2011. Dostupný z WWW:  
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70410&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
  - Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013. Bod 42. Dostupné z WWW:  
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=78866&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
  - Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. září 2010., Věc C-64/08. [cit. 2015-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0064&qid=1435086465585&from=EN>>.
  - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 5 Afs 45/2011 ze dne 19. 4. 2012. Dostupné z WWW:  
<[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0045\\_5Afs\\_110\\_20120507112017\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0045_5Afs_110_20120507112017_prevedeno.pdf)>.
  - Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004. Dostupné z WWW:  
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009. Dostupné z WWW:  
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=62071&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 22. dubna 2008. Dostupné z WWW:  
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

### **Elektronické zdroje:**

- <<https://www.tipsport.cz/registrace>>
- <<http://www.platmobilem.cz/pro-verejnost/premium-sms/co-to-jsou-premiove-sms>>
- <[http://byznys.lidovky.cz/firmy-iva-valenty-zahajily-kroky-k-arbitrazi-proti-ceskemu-statu-p9e-/firmy-trhy.aspx?c=A150510\\_133323\\_firmy-trhy\\_ELE](http://byznys.lidovky.cz/firmy-iva-valenty-zahajily-kroky-k-arbitrazi-proti-ceskemu-statu-p9e-/firmy-trhy.aspx?c=A150510_133323_firmy-trhy_ELE)>
- <<http://domaci.ihned.cz/c1-57199410-jedinou-stopou-je-vystavni-vila-nikdo-nevi-kde-skoncilo-92-milionu-na-dobrocinnost>>
- <<http://domaci.ihned.cz/c1-57093940-soukromy-domov-senioru-ziskal-40-milionu>>
- <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/306122-babis-nestiha-pripravit-hazardni-zakon-zatim-ma-jen-novelu/>>
- <<http://www.denik.cz/ekonomika/ucinnost-noveho-loterijniho-zakona-se-odklada-ministerstvo-ma-zatim-novelu-20150327.html>>
- <<http://www.motejlek.com/hazard-v-cr-historie>>

### **Právní předpisy:**

- Smlouva o fungování evropské unie
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu
- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v aktuálním znění
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v aktuálním znění
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Vyhláška Ministerstva financí č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií, v aktuálním znění
- Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, v aktuálním znění
- Návrh zákona o hazardních hrách
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. 5. 2005 o nekalých obchodních praktikách
- Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v aktuálním znění.
- Zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmu, v aktuálním znění
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, v aktuálním znění
- Zákon č. 127/2000 Sb., o obcích, v aktuálním znění
- Obecně závazné vyhláška města Jirkova č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích
- Obecně závazné vyhláška města Chrastava č. 5/2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály
- Zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v aktuálním znění

- Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v aktuálním znění
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, v aktuálním znění
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění do 31. 12. 2010
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v aktuálním znění
- Návrh zákona o dani z hazardních her
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v aktuálním znění
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v aktuálním znění
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, v aktuálním znění
- Úplné znění Jednotného evropského aktu
- Dohody mezi Českou republikou a Kyprskou republikou a vzájemné podpoře a ochraně investic ze dne 15. 6. 2001

## Jiné zdroje

- Veřejný ochránce práv. *Zpráva dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem podle § 20.* 2012. Dostupné z WWW: <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2012\\_2\\_sankce\\_Loterie.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2012_2_sankce_Loterie.pdf)>.
- Ministerstvo financí. Odbor Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi. *Stanovisko ke spotřebitelským loteriím podle ustanovení § 1 odst. 5 zákona č. 202/1990 Sb. ve znění účinném od 1.1.2012.* 2012. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/regulace/loterie-a-sazkove-hry/stanoviska/stanoviska-k-zakonu-c-2021990-sb-o-loter-10505>>
- Výkladové stanovisko č. 8 Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti ze dne 7. 6. 2013: k výdělečné činnosti spolku. [online]. 2013 [cit. 2015-03-22]. Dostupné z: <[http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/user\\_upload/PDF/Stanovisko-08.pdf](http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/user_upload/PDF/Stanovisko-08.pdf)>

- Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády České republiky*. 2015. Dostupné z WWW: <[http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove\\_prohlaseni\\_unor\\_2014.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf)>
- Sněmovní tisk 437/0, část č. 1/4. Novela zákona o loteriích. 2015. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=437&CT1=0>>
- Úplný výpis z nadačního rejstříku pro Nadaci SYNOT (dříve Nadace Děti-kultura-sport). Dostupný na WWW: <<https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=84410&typ=UPLNY>>.
- Výroční zpráva. Nadace Děti-kultura-sport. 2009. 46 s. Dostupná z WWW: <<http://www.nadacedks.cz/files/1306786276-2009.pdf>>.
- Výroční zpráva ZŠ Sportovní Uherské Hradiště. 2010. 14 s. Dostupná z WWW: <<http://www.zshsportovni.cz/cardfiles/card-918/card-932/files/vyrocní-zprava-09-10.pdf>>
- Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o dani z hazardních her* 2015. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>
- Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her*. 2015. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>
- Ministerstvo financí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardní hrách*. 2015. Dostupné z WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>
- Department of drugs and alcohol programmes of Pennsylvania. *Compulsive and Problem Gambling Annual Report*. 2013. Dostupné z WWW: <[https://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt/document/1395242/compulsive\\_and\\_problem\\_gambling\\_aannua\\_report\\_2013\\_pdf\\_\(2\)](https://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt/document/1395242/compulsive_and_problem_gambling_aannua_report_2013_pdf_(2))>.

## Resumé

### Název práce: Zdaňování provozovatelů hazardních her

Cílem této práce je představit čtenáři systém zdanění provozovatelů hazardních her platný v současné podobě i rovněž i navrhovanou úpravu zákona o hazardních hrách a zákona o dani za hazardních her.

V úvodu první kapitoly je krátce pojednáno o společenských nákladech závislosti na hazardních hrách jako současného společenského problému a jeho možné řešení z pohledu práva. Další části kapitoly první postupně probírají evropskou úpravu veřejnoprávní regulace hazardních her, instituty zákona o loteriích a jiných podobných hrách jakožto základního předpisu práva hazardních her a jejich vztah k občanskému zákoníku. Následuje subkapitola právu obce regulovat na svém území prostřednictvím obecně závazných vyhlášek některé druhy hazardních her a posuzování této otázky Ústavním soudem.

Poslední část první kapitoly obsahuje podrobnější analýzu navrhované úpravy zákona o hazardních hrách, včetně komparace některých institutů tohoto návrhu se stávající úpravou a jejich dílčího hodnocení.

Druhá kapitola se zaměřuje na aktuální systém právní úpravy zdanění hazardních her, rozebírá druhy finančně-právních povinností uložených provozovatelům a nepomíjí ani historickou úpravu. Cílem této kapitoly je připravit čtenáře na porovnání současné a navrhované úpravy.

Ve třetí kapitole je konečně analyzován návrh zákona o dani z hazardních her. Nejprve jsou nastíněna jeho východiska a posléze je navrhovaná daň popisována z pohledu jejích konstrukčních prvků. Zmíněny jsou i správní poplatky a tzv. Volného novela, která je pojistkou pro případ, že by se příprava nové legislativy významněji pozdržela.

Čtvrtá, závěrečná, kapitola je vyhrazena hodnocení navrhovaných úprav. V ní jsou shrnuty klíčové poznatky autora z jeho provedené analýzy legislativních návrhů a zároveň k nim autor vyjadřuje některé své dílčí kritické připomínky. V neposlední řadě se na tomto místě objevují i návrhy na odlišné řešení určitých otázek.



# **Abstract**

## **Title: Taxation of gambling operators**

The aim of this thesis is to introduce the system of the taxation of gambling operators currently applicable in the Czech republic together with the proposed bill on the gambling and the proposed bill on the taxation of gambling.

At the beginning of the first chapter the thesis discusses the social costs of gambling addiction being a current social issue and its possible solutions from the viewpoint of law. Further parts of the chapter subsequently deal with the european legislation on public regulation of gambling, institutes of the Act on lotteries on other similar games as the primary piece of gambling legislation and their relation to the Civil Code. The subchapter regarding the right of municipalities to regulate some of the types of gambling by the means of municipal ordinances follows, including the question of an assesment of the said issue by the Constitutional Court.

The last part of the first chapter contains detailed analysis of the proposed bill on the gambling, including comparison of some of its institutes with the current legislation and their partial assesment.

The second chapter focuses on the actual system of legal regulation of the taxation of gambling operators, analyses the types of financial duties imposed on the operators and does not overlook the former regulation. The aim of this chapter is to provide the reader with necessary information for the comparison of the current and proposed legislation.

Lastly, in the chapter three, the proposed bill on taxation of gambling is analysed. Firstly, its idea roots are outlined and further the proposed tax is described with the use of the elements of its construction. Also the administrative fees are shortly noted, as well as the so called “Volný bill”, which serves as a back-up plan for the case the preparation of the new legislation would be fundamentally delayed.

The final fourth chapter is reserved for the assesment of the proposed legislation. In this chapter, the key findings of the author resulting from his analysis are

summarized and the author expresses his partial critical points. At the last, the proposals calling for different solution of certain issues are presented.

## **Klíčová slova / Key words**

Daňové právo, právo hazardních her, zdanění hazardu, zdanění provozovatelů hazardních her, zákon o loteriích a jiných podobných hrách

Tax law, gambling law, taxation of gambling, taxation of gambling operators, Act on lotteries and other similar games