IV.

Důvodová zpráva

# Obecná část

**Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace**

## Důvod předložení a cíle

### Název

Zákon o provozování hazardních her

### Definice problému

Nový přístup k regulaci provozování hazardních her v České republice vyplývá ze dvou hlavních faktorů, které jsou vzájemně provázané. Prvním je velmi vysoká úroveň společenských nákladů hazardního hraní v České republice. Druhým faktorem je rozvoj a využití moderních, zejména informačních, a z něj vyplývající potřeba modernizace i samotné regulace. S tím také souvisí neudržitelnost současného právního stavu, kdy Česká republika neplní závazná pravidla vnitřního trhu Evropské unie v oblasti on-line hazardních her. Nedostatečná kvalita současné regulace současně zapříčiňuje sub-optimální výběr daní z hazardních her.

### Společenské náklady na hazardní hraní

S cílem podrobně analyzovat rizika, problémy a náklady související s hazardním hraním byla Psychiatrickým centrem Praha při 3. lékařské fakultě Univerzity Karlovy zpracována studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice (viz příloha). Cílem studie bylo podchytit a vyhodnotit celý komplex dopadů hazardního hraní na společnost a to ať, již se jedné o náklady přímé, kam v případě hazardních her patří např. náklady na léčbu, včetně personální podpory a nákladů na jednotlivá sezení, dále také náklady vedení soudu v případě úpadku atp. Tak i náklady nepřímé, tedy takové, které se nedají přiřadit ke konkrétnímu problému spojenému s hazardními hrami, ale přesto vznikají v jejich souvislosti. Mezi tyto náklady jsou řazeny např. ušlá pracovní produktivita, náklady na policii a soudnictví (které zároveň představují také hmotné náklady) nebo emoční náklady rodiny (ty naopak představují nehmotné náklady).

**Výsledky analýzy ukázaly, že identifikované společenské náklady na hazardní hraní se v České republice v roce 2012 pohybovaly ve velmi konzervativních odhadech ve výši mezi 14,2 a 16,1 mld. Kč.** Většina nákladů vzniká v souvislosti s hraním na tzv. výherních automatech (dále v textu označovaných jako THZ – technické herní zařízení jako společný pojem jak pro elektromechanická výherní zařízení, tak i interaktivní výherní terminály), jejichž výrazné omezení v jiných částech světa vedlo k prokazatelnému snížení počtu patologických hazardních hráčů a tím i společenských nákladů na hazardní hraní. Uvedené náklady jsou vztaženy k populaci tzv. problémových resp. patologických hráčů. Problémoví hráči (hráči s vyšším rizikem) tvoří 1,7 % až 2,3 % obyvatel (123 – 170 tis. obyvatel), z toho potenciální patologičtí hráči (hráči s vysokým rizikem) tvoří 0,6 % – 1 % (40 – 80 tis. obyvatel). Společenské náklady na jednoho problémového hráče jsou tedy rovny 22 909 – 23 286 Kč ročně a náklady na jednoho patologického hráče odpovídají 307 061 – 325 740 Kč ročně. Tyto náklady v celé výši nenese pouze daný hráč, ale také další lidé, jako je jeho nejbližší rodina a potažmo celá společnost.[[1]](#footnote-1)

Z výsledků studie Národního monitorovacího střediska pro drogy a drogové závislosti & SC&C vyplývá, že v obecné populaci je 5 % respondentů, kteří mají přinejmenším nízké riziko spojené s hraním sázkových her, přičemž nízké riziko má 2,7 % obyvatel, střední riziko má 1,7 % obyvatel a vysoké riziko má 0,6 % obyvatel. Při extrapolaci na počet obyvatel v dospělé populaci ČR se v nízkém ohrožení nachází 196 200 obyvatel, ve středním ohrožení 126 100 obyvatel a ve vysokém ohrožení se nachází 42 000 obyvatel. Ukazuje se, že u mužů jsou tyto hodnoty vyšší než u žen – nízké riziko má 3,3 % mužů (oproti 2,2 % žen), střední riziko má 3,0 % mužů (oproti 0,6 % žen) a vysoké riziko má 1,2 % mužů (žádná z žen v šetření nedosáhla skóru odpovídajícímu vysokému riziku).[[2]](#footnote-2)

Dále studie uvádí, že z hlediska rozvoje problémového a patologického hráčství představují v ČR nejvyšší riziko EHZ. Hráči na EHZ tvoří zdaleka nejvyšší podíl patologických hráčů (83 % osob léčených pro patologické hráčství v r. 2013). Z dostupných dat dále vyplývá, že ve zvýšeném riziku se nacházejí také on-line hráči, kteří podobně jako hráči EHZ vykazují v průměru vysoké skóre problémového hraní a vysokou průměrnou výši sázek. Vyšší rizikovost her vyplývá především z jejich tzv. strukturních charakteristik (např. maximální sázka a výhra, časová prodleva mezi hrami, maximální hodinová výhra, prostředí nebo vizuální efekty zařízení) a z faktorů prostředí, kde se hry hrají – tyto faktory podněcují vtažení do hry, pohlcení hrou, rychlé a časté opakování sázek, hraní v jednom tahu, překračování původní zamyšlené maximální výše sázek apod. Z tohoto hlediska jsou právě EHZ a live sázky velmi rizikové.

Obdobné výsledky přinášejí také zahraniční studie. Jedním z hlavních zjištění australských studií je vztah mezi prevalencí problémového hazardního hraní a dostupností hazardního hraní, zejména pak výherních automatů (Comission, 1999). Ve stejné studii se ukázalo, že 65 – 80 % problémových hráčů, kteří vyhledali odborné poradenství, užívalo jako primární formu hraní výherní automaty. Podobně i v Kanadě statistiky ukazují, že až 25% ze všech, kteří hrají výherní automaty, spadá do kategorie problémových či patologických hráčů (Hayward et al., 2004)[[3]](#footnote-3)

### Změny loterijního prostředí vzhledem k rozvoji nových technologií

Technologické změny v oblasti hazardních her, zejména možnosti využití internetu pro zprostředkování a organizaci hazardních her nejsou dostatečně reflektovány ve stávající loterijním zákoně, resp. tento způsob podnikání je zahraničním subjektům v ČR znemožněn, díky čemuž Česká republika přichází ročně na loterijní dani o 600 mil. Kč (odhad NKÚ) a zároveň, protože současný stav je v rozporu s právem EU, je proti ČR v této oblasti vedeno řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. S ohledem na současnou ustálenou judikaturu Soudního dvoru se tak Česká republika vystavuje velmi vysokým finančním sankcím. Tyto sankce se pohybují řádově v částkách několika tisíc eur denně. Pro ilustraci ve věci C-241/11 Komise vs. ČR navrhuje Komise Soudnímu dvoru, aby uložil České republice zaplacení paušální částky ve výši 5 644 EUR, resp. 22 364 EUR za každý den prodlení v závislosti na tom, v jaké fázi řízení ČR zajistí zjednání nápravy.

Technologické změny přitom není třeba řešit jen na straně provozovatelů, ale také na straně státu, protože ten v současné chvíli není schopen adekvátně provádět dohled nad oblastí hazardních her. Na základě provedené kontroly konstatoval Nejvyšší kontrolní úřad mj. následující zjištění:

„Nevyhovující právní úprava a technické standardy Ministerstva financí pro provozování loterií na internetu jsou jednou z hlavních příčin zmíněných výpadků příjmů veřejných rozpočtů. Sázení na internetu nelegálně provozuje řada společností, které pak ze svých zisků neodvádí odvody. Veřejné rozpočty tak ročně přicházejí podle propočtů NKÚ o asi 600 milionů korun. Ministerstvo financí ani finanční úřady dosud ani jednou toto nelegální podnikání nepostihly.

Finanční úřady nemají podklady pro to, aby mohly ověřit správnost údajů v odvodových přiznáních, která podávají provozovatelé hracích automatů. Nevědí totiž, kolik herních automatů bylo v dané době v daném místě v provozu, protože od Ministerstva financí a obcí dostávají nepřesné a neúplné informace. Není tak jasné, jestli odvody vyměřené na základě odvodových přiznání skutečně odpovídají realitě. Chybovost systému správy odvodů dokládá fakt, že jen u malého kontrolovaného vzorku 74 odvodových přiznání kontroloři našli nesrovnalosti ve výši 68 milionů korun, které pramenily z rozdílů v údajích o povolených a o přiznaných automatech.

Kromě problémů v oblasti odvodů našel NKÚ nedostatky i v oblasti státního dozoru nad loteriemi, který je neúčinný a neefektivní. Ministerstvo financí má možnost zrušit povolení provozovat hrací automat, když jeho provozovatel porušuje pravidla. Kontroloři ale nezjistili ani jeden případ, kdy by ministerstvo k takovému kroku přistoupilo, přestože někteří provozovatelé porušili předpisy víc než padesátkrát a tři dokonce víc než stokrát. O tom, jak státní dozor vykonávají obce, nemá ministerstvo žádné informace.“[[4]](#footnote-4)

### Identifikované problémy vyplývající ze zastaralé právní úpravy

Zákon č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění (dále jen „loterní zákon“), je zatížen řadou nedostatků jak po stránce formální, tak po stránce věcné. V obsahové rovině platná právní úprava nevytváří dostatečně efektivní zábrany před neúměrným nárůstem podnikatelských aktivit v této oblasti a před projevy některých společenských rizik, jež jsou s touto činností vzhledem k její značně specifické povaze spojeny.

Vzhledem k tomu, že jde o více jak 20 let starý právní předpis, který byl pouze jednou novelizován zásadním způsobem, dostatečně nereflektuje vývoj na loterním trhu, zejména pokud jde o herní technologie. Uvedená situace činí značné aplikační problémy jak provozovatelům, tak i státní správě a obcím.

Nedostatečná je rovněž i úprava výkonu státního dozoru v této oblasti, zejména pak z hlediska duplicitního povolování výherních hracích přístrojů obcemi do režimu heren a míst se zvláštním provozním režimem a ministerstvem do kasin, přičemž nad některými činnostmi, které spadají do okruhu výdělečného provozování loterií a jiných podobných her, loterní zákon nevytváří podmínky pro efektivní kontrolu finančních dat realizovaných v rámci této oblasti. Nevhodně je řešena otázka působnosti orgánů státní správy a samosprávy a problematika ingerence obcí v povolovacím procesu.

Celkově je platná právní úprava konstruována jako předpis poměrně značně liberální, a to zejména ve srovnání s četnými úpravami platnými v ostatních zemích EU a USA. Umožňuje poměrně snadné splnění veřejnoprávních předpokladů pro podnikání v této oblasti, aniž současně staví dostatečné překážky před činnostmi, které tyto veřejnoprávní předpoklady obcházejí nebo ignorují. Celková koncepce dosavadní úpravy nepochybně koresponduje s požadavky společenské objednávky z období bezprostředně po provedení zásadních společenských přeměn v roce 1989, v současnosti však již zřetelně zaostává za legislativním vývojem v Evropě a ve světě.

Pokud jde o legislativně právní hledisko, k základním problémům současné právní úpravy patří již samotná systematika zákona, jenž je rozčleněn na úvodní ustanovení, pět dalších částí věnovaných postupně jednotlivým (nikoli však všem) druhům loterií a jiných podobných her a část nazvanou ustanovení společná, přechodná a závěrečná. Zvolené členění i obsahové zpracování jednotlivých částí je přitom značně neproporcionální a poměrně nezvyklé z hlediska obvyklých mechanismů tvorby právních předpisů. Část nazvaná Úvodní ustanovení je rozsáhlým monolitickým blokem legislativního textu, který vnitřně není jakkoli strukturován; z obsahového hlediska jej lze považovat za jakousi „obecnou“ část zákona. Upravuje většinu nejvýznamnějších pojmů a institutů zákona, které se týkají i vztahů řešených v dalších, možno říci „zvláštních“ částech; v těchto „zvláštních“ částech jsou někdy také upraveny i obecnější instituty, týkající se všech druhů loterií a jiných podobných her. Problematická je i Část šestá Ustanovení společná, přechodná a závěrečná, zahrnující spíše instituty povahově odpovídající „obecné“ části zákona, popřípadě, pro něž by bylo vhodnější vytvoření samostatné zvláštní části zákona (např. správní dozor, sankce za správní delikty, herní plán sázkové hry atd.). Zákon č. 202/1990 Sb. je celkově charakteristický značnou pojmovou a institucionální roztříštěností, nepřehledností a na některých místech i vnitřní rozporností, která vyvolává právní nejistotu, jak na straně rozhodovacích a dozorčích orgánů, tak i adresátů veřejné správy. Přispěla k tomu bohužel i rozsáhlá novela zákona č. 202/1990 Sb. z roku 1998.

Loterní zákon není technicky neutrální a nedokáže tak optimálně reagovat na nově vznikající otázky související s technologickým vývojem v oblasti hazardních her.

Shrnutí základních nedostatků platného loterního zákona

* Z legislativně technického hlediska je problematická již samotná systematika loterního zákona, zvolené členění i obsahové zpracování jednotlivých částí je neproporcionální a poměrně nezvyklé z hlediska tvorby právních předpisů.
* Vzhledem k tomu, že jde o 24 let starou právní normu, nereflektuje vývoj na trhu hazardních her a již nevyhovuje společenským potřebám.
* Stávající právní úprava žádným způsobem neřeší aktuální problematiku účasti na hazardních hrách prostřednictvím moderních telekomunikačních kanálů (prostřednictvím internetu, mobilních přístrojů, apod.).
* Předpis nezajišťuje žádoucí míru ochrany před společenskými riziky, které v této značně specifické oblasti podnikání vznikají; loterní zákon je konstruován jako předpis poměrně benevolentní.
* Loterní zákon je celkově charakteristický značnou pojmovou a institucionální roztříštěností (neexistence definic užívaných pojmů nebo existence nepřesných definic či bezobsažných pojmů), nepřehledností a na některých místech i vnitřní rozporností, která vede ke vzniku komplikovaných interpretačních problémů při aplikaci úpravy, a vyvolává právní nejistotu.
* Loterní zákon nezohledňuje míru rizika hazardu u jednotlivých typů loterií a jiných podobných her.
* Loterní zákon není technicky neutrální a nedokáže tak odpovědět na nově vznikající otázky související s technologickým vývojem v oblasti sázkových her.
* Nevhodně je řešena otázka působnosti orgánů státní správy a samosprávy, a problematika ingerence obcí do povolovacího procesu.
* Nedostatečná úprava výkonu státního dozoru v této oblasti.

### Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

### Platná právní úprava provozování hazardních her

**Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 202/1990 Sb.“),

* Zákon č. 70/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách,
* Zákon č. 149/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon č. 149/1998 Sb.“),
* Zákon č. 63/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a o změně dalších zákonů,
* Zákon č. 353/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony,
* Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů,
* Zákon č. 284/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrovými družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech, a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech), ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 254/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů,
* 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,
* Zákon č. 420/2011 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,
* Zákon č. 457/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky,
* Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů,
* Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, zveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 112/2013 Sb.,
* Zákon č. 215/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Prováděcí předpisy k provedení zákona č. 202/1990 Sb.:

* Vyhláška č. 223/1993 Sb., o hracích přístrojích, ve znění zákona č. 149/1998 Sb.,
* Vyhláška č. 285/1998 Sb., o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinu,
* Vyhláška č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou soutěží.

Související právní předpisy:

* Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 253/2008 Sb.“),
* Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi), ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 239/1992 Sb. o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

### Zhodnocení souladu navrhované úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná úprava vychází ze základního ústavního principu, podle kterého lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem. V souladu s čl. 4 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, mohou být povinnosti fyzickým a právnickým osobám ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. V souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy, který stanoví, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem, je možné působnost obcí v této oblasti zákonem omezit a stanovit tak přísnější regulační pravidla na centrální úrovni.

Navrhovaná úprava současně zohledňuje i právo územních samosprávných celků na samosprávu uvedené v čl. 100 odst. 1 Ústavy, kdy v souladu s níže uvedenou judikaturou Ústavního soudu je ponecháno územním samosprávným celkům právo na regulaci výskytu hazardních her na jejich území. Ve světle uvedené judikatury bylo v rámci navrhované právní úpravy přistoupeno k institutu technické neutrality, který zcela koresponduje s vyslovenými závěry a lépe přispívá k plnění jednoho z hlavních úkolů nové úpravy, a to ochraně spotřebitelů, neboť z jejich pohledu jsou pro ně všechny herní zařízení z vnějšku totožná, bez ohledu na jejich vnitřní technické uspořádání.

Ústavní soud dospěl ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 k závěru, že je přípustné, aby obec Chrastava regulovala obecně závaznou vyhláškou umístění videoloterních terminálů, k jejichž provozu vydává podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb. povolení Ministerstvo financí. Ústavní soud vyslovil přesvědčení, že regulace umístění videoloterních terminálů na území města spadá do normotvorné působnosti obce, a to podle § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ústavní soud vyslovil názor, že videoloterní terminály vyhovují širší definici obsažené v § 2 písm. e) zákona č. 202/1990 Sb., neboť se jedná o zařízení podobná a sloužící témuž účelu jako výherní hrací přístroje. Z tohoto důvodu se na ně plně vztahuje „regulační“ oprávnění obce upravené v § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb. Ústavní soud zároveň konstatoval, že videoloterní terminály nelze podřadit pod užší definici výherních hracích přístrojů uvedenou v § 17 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., neboť postrádají vlastnosti kompaktnosti. Povolování videoloterních terminálů proto zůstává v působnosti Ministerstva financí, jak stanoví ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb.

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 Ústavní soud zamítl návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, vydané k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu. Napadená obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně stanovovala, že hrací zařízení mohou být na území města provozována pouze na jednom místě, v objektu stávajícího kasina. Město Františkovy Lázně se opíralo o pravomoc podle § 10 písm. a) zákona o obcích. Ústavní soud konstatoval, že z ústavně zaručeného práva obcí na územní samosprávu vyplývá, že obce nemohou být 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. Ke svému nálezu z června t. r. týkajícího se tzv. chrastavské vyhlášky o regulaci hazardu, v němž Ústavní soud opřel pravomoc obcí jen o § 10 písm. d) zákona o obcích a jeho prostřednictvím ze speciálního zmocnění v zákoně o loteriích, dospěl nyní Ústavní soud k závěru, že není podstatné, zda obce svou pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry opírají o zvláštní zákon (tj. zákon o loteriích) ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, nebo zda se opírají o ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 10. 2011 se vztahuje k základům normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti dle č. 104 odst. 3 Ústavy ČR a jeho zákonného rozvedení, které je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Z hlediska provozování loterií a jiných podobných her bylo judikováno, že obce jsou v této oblasti povolány k této regulaci, přičemž není rozhodné, zda na základě § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterního zákona či případně na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Dále bylo judikováno, že regulace jedinečných případů, tzn. konkrétních nemovitostí specifikovaných číslem popisným, a jejich vydělení z rámce obecnosti musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Jako akceptovatelné kritérium, i bez výslovného vyjádření ve vyhlášce (výslovné vyjádření by však mělo být z legislativně technického hlediska obsaženo), bylo shledáno rozdělení nemovitostí podle toho, zda se nachází v okruhu 100 m od škol. Současně bylo deklarováno, že pokud v minulosti na určitých místech docházelo provozovateli VHP k porušování právních předpisů, pak je možné, aby obec tuto negativní zkušenost promítla do vymezení míst, v nichž si nepřeje ani provozování IVT.

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 Ústavní soud zrušil přechodné ustanovení čl. II bod 4. zákona 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. Ústavní soud shledal, že bod 4, jímž se zasahovalo do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu, nesledoval legitimní cíl, a tudíž byl v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Na základě tohoto ustanovení se na povolení, která byla vydána dle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012, nevztahovalo zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky, a to až do 31. 12. 2014.

Nová úprava bude také nově v souladu s čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě, vyžadovat ze strany provozovatele a jeho zaměstnanců zachovávání mlčenlivosti týkající se údajů o účastnících her, údajů ohledně jejich účasti na hazardní hře, včetně jejich výhry či prohry. Osobní údaje budou shromažďovány, vedeny a užívány v rozsahu a způsobem výslovně stanoveným v zákoně.

V souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 58/04, ze dne 16. 3. 2006, vyhlášeného ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 59/2006, který se týkal nároku na výhru dosaženého na výherním hracím přístroji v herně, bude dle navrhované právní úpravy výhra splatná po uplynutí 60 dnů ode dne uplatnění nároku na výhru sázejícím, kdy uplatnit nárok na výhru lze nejpozději do tří let ode dne skončení hazardní hry. Současně však nezáleží na tom, zda výhra byla důsledkem hry na povoleném nebo nepovoleném herním zařízení.

Navrhovaná úprava reflektuje výše uvedené a je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

### Zhodnocení souladu navrhované úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Z pohledu evropského práva je oblast hazardních her považována za specifický druh služeb, který je vyloučen z působnosti Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále jen „Směrnice 2006/123/ES“). Nicméně mezinárodní Smlouvou o přistoupení k Evropské unii, která je publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 44/2004 Sb., se Česká republika zavázala k respektování práva Evropské unie, a to včetně judikatury Soudního dvora EU (dále jen „Soudní dvůr“ či „SDEU“), která je pro členské státy závazná.

Z těchto důvodů se i na oblast hazardních her vztahují ustanovení primárního práva EU, konkrétně jde zejména o čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) upravující právo usazování, čl. 56 SFEU upravující volný pohyb služeb v rámci EU a čl. 63 SFEU upravující volný pohyb kapitálu. Názor o zvláštní povaze hazardních her, včetně rizika škodlivých následků, potvrzuje i ustálená judikatura SDEU. Soudní dvůr zároveň přiznává členským státům oprávnění při regulaci tohoto odvětví: „V tomto kontextu mohou zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, odůvodnit existenci dostatečné posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku (rozsudky ze dne 6. Listopadu 2003, Gambelli a další, C 243/01, Recueil, s. I 13031, bod 63, jakož i ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C 338/04, C 359/04 a C 360/04, Sb. rozh. s. I 1891, bod 47).“

Nadto, s ohledem na skutečnost, že oblast hazardních her není na unijní úrovni plně harmonizována, přiznal Soudní dvůr členským státům možnost zvolit si vlastní systém opatření, která budou zaručovat dosažení cílů vnitrostátní politiky, a to za podmínky, že přijatá opatření budou v souladu s primárním právem EU. Tato skutečnost byla deklarována nejen v prvním rozhodnutí ohledně hazardních her – rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 1994 ve věci C-275/92 Schindler, zejména bod 2 věta třetí a bod 31 – ale i v rozhodnutí Soudního dvora v této oblasti, ve věci C-42/07 Liga Portuguesa, bod 57-61 (dále pak viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1999 ve věci C-124/97 Läärä, body 14 a 36; rozsudek z 21. října 1999 ve věci C 67/98 Zenatti, bod 15; rozsudek ze dne 6. listopadu 2003 ve věci C-243/01 Gambelli a další, bod 63, jakož i rozsudek ze dne 6. března 2007 ve věci C-338/04 Placanica a další, bod 47).

Z ustálené judikatury Soudního dvora a principu subsidiarity tak vyplývá, že členské státy mohou v této neharmonizované oblasti podle vlastního žebříčku hodnot stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň a prostředky ochrany za předpokladu, že všechna tato opatření jsou v souladu s primárním právem EU a s požadavky, která jsou na tyto opatření kladena bohatou judikaturou Soudního dvora. Jak však vyplývá z rozsudku SDEU ze dne 3. června 2010 ve věci C-203/08 Sporting Exchange Ltd (bod 50), že aby byl režim předchozího správního povolení přípustný, přestože se od základní svobody odchyluje, musí se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně (rozsudky ze dne 17. července 2008, Komise v. Francie, C 389/05, Sb. rozh. s. I 5397, bod 94, a ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C 169/07, Sb. rozh. s. I 1721, bod 64). Kromě toho každá osoba, která je dotčena omezujícím opatřením založeným na takové odchylce, musí mít právo podat opravný prostředek soudní povahy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 20. Února 2001, Analir a další, C 205/99, Recueil, s. I 1271, bod 38).

Česká republika v předkládaném návrhu zákona o provozování hazardních her rozšiřuje možnost zahraniční majetkové účasti na všechny druhy hazardních her, díky čemuž lze považovat navrženou právní úpravu za slučitelnou s právem EU. Do doby přijetí harmonizující úpravy se členské státy musí řídit především primárním evropským právem, tj. zejména těmi ustanoveními zakládajících smluv, které zaručují volný pohyb služeb a svobodu usazování. Uvedený rámec primárního evropského práva je následně dotvářen judikaturou Soudního dvora EU, který aplikuje obecná ustanovení základních smluv na právní úpravu hazardních her konkrétních členských států. Vzhledem ke specifičnosti hazardních her, přičemž každý z členských států má jinou právní úpravu se specifickými atributy v dané oblasti, nelze závěry Soudního dvora EU bez dalšího přísně aplikovat. Z obou výše uvedených svobod existují výjimky, za kterých může být jiné nakládání s příslušníky z jiných členských států ospravedlněno. Tyto výjimky pro obě svobody definuje čl. 52 Smlouvy, dle kterého lze stanovit pro cizí státní příslušníky zvláštní režim z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

Jak již bylo naznačeno výše, na úrovni Evropské unie proběhla v období od 24. března 2011 do 31. července 2011 veřejná konzultace k otázkám souvisejícím s on-line sázkovými hrami, a to prostřednictvím Zelené knihy o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, jejímž cílem je dosáhnout lepšího porozumění konkrétním problémům vyplývajícím z rozvoje zákonných i neoprávněných nabídek on-line služeb hazardních her, jakož i shromáždit informace o existenci a rozsahu rizik souvisejících s touto činností. Dále se snažila získat příspěvky týkající se regulačních a technických prostředků, které členské státy používají nebo by mohly používat k zajištění ochrany, udržení veřejného pořádku nebo naplnění jiných veřejných zájmů, a jejich účinnosti s ohledem na potřebu vyváženého, systematického a soudržného uplatňování své politiky vůči on-line hazardním hrám. Konzultace by rovněž měla pomoci určit, zda současná pravidla uplatňovaná na on-line služby hazardních her na úrovni EU jsou dostačující k zajištění souběžné existence vnitrostátních systémů jako celku, respektive, zda by větší spolupráce na úrovni EU nepomohla členským státům účinněji dosáhnout cílů jejich politiky vztahující se k hazardním hrám.

Evropský parlament přijal dne 15. listopadu 2011 usnesení č. 2011/2084(INI) k Zelené knize k on-line hazardním hrám na vnitřním trhu, které shrnuje existující problémy v oblasti on-line hazardních her a pokouší se nastínit jejich možná řešení na celoevropské úrovni. Evropský parlament se v otázce regulatorního řešení plně ztotožňuje s Evropskou komisí a odmítá přijetí evropského legislativního aktu, který by jednotně upravoval celé odvětví hazardních her. Bez ohledu na to však Evropský parlament, s odkazem na přeshraniční charakter on-line hazardních her, konstatuje, že koordinovaný postup členských zemí a posílení vzájemné administrativní spolupráce je z hlediska dalšího postupu nutností. Pokud se týče úpravy hazardu v jednotlivých členských zemích, Evropský parlament, s ohledem na specifický charakter on-line hazardních her, plně respektuje právo členských zemí na vlastní přístup k regulaci, který reflektuje oprávněné kulturní a historické zvláštnosti každé členské země a zároveň splňuje pravidla vnitřního trhu a je v souladu s aplikovatelnými rozsudky Soudního dvora EU. V tomto kontextu mohou členské státy zaujmout při regulaci on-line hazardních her široký přístup zahrnující jak liberalizaci tohoto sektoru na straně jedné, tak i zákaz určitých her nebo povolení provozovat tyto hry pouze prostřednictvím státních monopolů.

V souvislosti s nutností zlepšit ochranu spotřebitelů, prohloubit prevenci proti závislosti a zefektivnit boj proti nelegálním provozovatelům on-line sázkových her pak Evropský parlament vyzývá k využití všech nástrojů vedoucích k dosažení těchto cílů. Prvním krokem k formalizované spolupráci mezi národními regulátory by mohly být „panevropské zásady chování při on-line sázkových hrách odsouhlasené mezi regulátory a provozovateli těchto her“, které by upravovaly práva a závazky jak provozovatelů her, tak i spotřebitelů. Nadto by se spolupráce Evropské komise a členských zemí měla zaměřit také na boj proti provozovatelům, kteří poskytují svoje služby bez příslušné národní licence. K tomuto problému Evropský parlament konstatuje, že řešení na národní úrovni nejsou účinná a proto boj proti organizovanému zločinu, praní špinavých peněz a podvodům je nezbytně nutné organizovat na evropské úrovni. Společné standardy by měly být přijaty rovněž v oblasti ochrany spotřebitelů, neboť směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. 10. 2011 o právech spotřebitelů vylučuje hazardní hry z oblasti působnosti této směrnice.

Dne 14. července 2014 Evropská komise přijala Doporučení o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb on-line hazardních her a pro prevenci hraní on-line hazardních her a pro prevenci hraní hazardních her nezletilými osobami. Jedná se o doporučení Komise ve věci hazardních her, jehož cílem je ochraňovat zdraví spotřebitelů a hráčů, a tím také minimalizovat případné negativní hospodářské důsledky, které mohou vyplývat z patologického nebo nadměrného hráčství. Za tímto účelem přináší zásady, které zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, hráčů a nezletilých osob ve vztahu ke službám on-line hazardních her. Při přípravě tohoto doporučení Komise čerpala z osvědčených postupů v členských státech.

Tento zákon bude oznámen Evropské komisi v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998, o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, ve znění směrnice 98/48/ES.

Lze uzavřít, že návrh je plně slučitelný s právem Evropské unie jako celkem.

### Identifikace dotčených subjektů

Přehled subjektů a skupin subjektů dotčených regulací:

a. Orgány státní správy – Ministerstvo financí, Generální finanční ředitelství, Celní správa.

b. Orgány územní samosprávy

c. Podnikatelské subjekty – provozovatelé, resp. držitelé povolení získaného v souladu se zákonem.

d. Pověřené autorizované osoby.

e. Nestátní neziskové organizace.

f. Spotřebitelé.

### Popis cílového stavu

V souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 28. dubna 2014 č. 312 zpracovalo Ministerstvo financí návrh zákona o provozování hazardních her. Návrh zákona o provozování hazardních her tvoří spolu s návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím tohoto zákona a návrhem zákona o dani z hazardních her jeden nedílný celek.

Návrh zákona o provozování hazardních her přináší řadu zásadních změn oproti současně platné právní úpravě, tj. zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů. V návaznosti na tyto změny je třeba provést přímou novelizaci několika souvisejících právních předpisů.

Ministerstvo financí připravilo komplexní revizi celého právního rámce regulace oblasti „loterií a jiných podobných her“, jejímž hlavním cílem je zajištění vysoké ochrany spotřebitelů, a to především s ohledem na vysoký a častý výskyt patologického hráčství a nezastavitelný technologický vývoj (zejména rostoucí využívání veřejné sítě Internet). Nově jsou veškeré hry, dosud označovány jako loterie a jiné podobné hry, označovány souborně jako hazardní hry, k čemuž bylo přistoupeno především z důvodu sjednocení a ucelení terminologie v dané oblasti a přiblížení právní úpravy více běžnému životu občana, z jehož strany jsou upravované hry právě často označovány jako hazardní. I vědecká a odborná obec pojem hazardní hry hojně užívá. Při využití nového názvosloví hrálo nezanedbatelnou roli i behaviorální hledisko, kdy pojem hazardní hry je pojmem negativním a na první pohled vystihuje samotnou škodlivost a podstatu této činnosti. Nezanedbatelný je i samotný jazykový výklad a původ pojmu hazard. Slovo hazard má svůj původ v arabském slově „al zahr“, jež označuje kostky. Z tohoto slova následně vzniklo španělské „azar“ (hra náhody), které se přes francouzštinu rozšířilo do angličtiny jako „hazard“. Slovník cizích slov pojem hazard definuje jako činnost, jejíž výsledek závisí na náhodě nebo též jako vysoké riziko. V rámci analytické činnosti bylo současně zjištěno, že pojem hazard či hazardní hry je využíván v převážné většině právních úpravy členských států Evropské unie.

Primární cíle nové právní úpravy týkající se hazardních her lze shrnout jednoduše následujícím způsobem:

* ochrana sázejících a jejich okolí,
* zajištění opatření k předcházení a potírání sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her,
* otevření českého trhu hazardních her pro provozovatele se sídlem v členském státě Evropské unie nebo státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru,
* úprava provozování hazardních her dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet,
* nový postup povolovacího řízení,
* zavedení efektivního kontrolního mechanismu, a
* naplnění závěrů a doporučení Evropské komise pro regulaci hazardu.

### Přehled hlavních principů navrhované právní úpravy

Návrh zákona o provozování hazardních her je s ohledem na usnesení vlády České republiky č. 173 ze dne 13. března 2013 a usnesení vlády České republiky č. 312 ze dne 28. dubna 2014 plně slučitelný s právem Evropské unie. V souladu se zmíněným je nezbytné zdůraznit, že připravovaný návrh zákona o provozování hazardních her umožní provozovat hazardní hry právnickým osobám se sídlem v kterémkoli členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, a to na základě rovných podmínek, bez nutnosti zřízení stálé provozovny na území České republiky. Návrh zákona o provozování hazardních her rovněž umožňuje provozování hazardních her uvedených v § 15 písm. a) až e) předmětného návrhu i dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet.

Návrh zákona o provozování hazardních her také zohledňuje upozornění Evropské komise ve věci porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie č. 2009/4482, stanoviska a závěry Ústavního soudu České republiky, doporučení Veřejného ochránce práv, a rovněž i závěry Studie o sociálně patologických dopadech hazardních her v ČR „Hazardní hraní v České republice a jeho dopady“ (dále jen „Studie“).

Změny v oblasti hazardních her, které návrh zákona do této oblasti přináší, lze shrnout formou níže uvedených základních principů a koncepčních změn nové právní úpravy:

### Otevření trhu pro subjekty se sídlem v členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru

Návrh zákona stanovuje nové podmínky pro provozování hazardních her vztahující se i na zahraniční subjekty se sídlem na území státu Evropské unie nebo státu, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, a to na základě principu srovnatelnosti podmínek – podmínky budou nediskriminačního charakteru a budou uplatňovány vůči všem těmto subjektům stejnou měrou a ve stejném rozsahu. Z hlediska požadavků na právní formu žadatelů nebude nutné hledat společné pojmy, ale bude posuzováno, zda forma zahraniční společnosti je srovnatelná s principy, na nichž je založena akciová společnost.

Provozovatelem hazardní hry se rozumí právnická osoba, kterou může být stát podle ust. § 6 předmětného návrhu nebo akciová společnost, výlučně s akciemi na jméno, se sídlem v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. To neplatí pro tomboly, u nichž výše herní jistiny činí 50 000 Kč a méně. U tombol, u nichž výše herní jistiny činí více než 50 000 Kč, může být provozovatelem i nadace. Provozovatelem turnaje malého rozsahu může být pouze spolek a nadace. Požadavek akciových společností výlučně s akciemi na jméno sleduje cíle současné politiky a záměry v oblasti úpravy právnických osob. Hlavním cílem zvýšení transparentnosti a eliminaci podmínek pro korupční prostředí v oblasti působení právnických osob, resp. akciových společností, o čemž například svědčí i přijetí zákona č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů, na základě kterého není možné s účinností od 1. 1. 2014 vydávat akcie na majitele. Uvedená podmínka akciové společnosti neplatí pro tomboly, u nichž výše herní jistiny činí 50 000 Kč a méně. Jedná se o tomboly, jež jsou pořádány například při slavnostech či zábavách, a to obcemi, školami, různými spolky či organizacemi, a jejichž hlavní účel není podnikatelský, ale pouze zábavní. U těchto druhů tombol jsou výhry většinou dotovány převážně z věcných darů nebo jejich hodnotu pokrývá samotný výnos z tomboly. U takovéto hazardní hry je současně společenské riziko minimální, ne-li téměř nulové a nehrozí zde vznik patologického hráčství či jiných negativních vlivů. Nad rámec této obecné podmínky zákon stanovuje, že v případě tomboly může být provozovatelem i nadace. Zvláštní požadavky na provozovatele jsou pak zákonem kladeny v případě turnaje malého rozsahu, kterým může být pouze spolek nebo nadace. Hazardní hry tak nesmí být provozovány fyzickými osobami.

### Nová organizační struktura a vybudování technického řešení („centrálního informačního systému“)

Ministerstvo financí i nadále zůstává jako ústřední povolující orgán, kdy k provozování taxativně uvedených druhů hazardní her je nutno získat ještě další druh povolení, a to povolení k umístění hry, jenž vydává obecní úřad obce, na jejímž území má být hazardní hra provozována. Po vzoru dosavadní právní úpravy je dozor i nadále svěřen Ministerstvu financí, kdy však nově hlavním orgánem správního dozoru nad oblastí hazardních her jsou celní úřady.

Souběžným záměrem Ministerstva financí v rámci rekodifikace oblasti hazardních her je i vybudování centrálního informačního technického systému spravujícího veškerá data a údaje v oblasti hazardních her. Tento systém bude pracovat na bázi zajišťujícím nejvyšší míru ochrany dat poskytovaných provozovatelem regulátorovi.

### Druhy hazardních her

Za hazardní hru se nově považuje pouze loterie, kursová sázka, bingo, technická hra, živá hra (hra v kasinu), tombola a turnaj malého rozsahu. Uvedený taxativní výčet druhů hazardních her nebude možné rozšířit na základě diskrece povolujícího orgánu, tak jak tomu bylo doposavad.

Zvláštnímu druhu samostatného povolovacího režimu ve formě ohlášení podléhají turnaje malého rozsahu a tomboly, jež má v důsledku samotné povahy dané hazardní hry a jejímu účelu snížit administrativní zátěž jak na straně správního orgánu a orgánu finanční správy, tak na straně provozovatele. Z ohlašovacího režimu jsou nově vyjmuty hazardní hry ve formě spotřebitelských soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které budou postaveny mimo působnost zákona o provozování hazardních her a ochrana účastníkům bude poskytována v rámci ochrany spotřebitele spadající do gesce Ministerstva průmyslu a obchodu.

Nová právní úprava také zavádí princip tzv. „technické neutrality“, tj. zákon pro své účely významněji nerozlišuje druh či uspořádání použitého technického zařízení.

Prostřednictvím veřejné sítě Internet bude možné při zachování zákonem stanovených podmínek provozovat veškeré druhy hazardních her s výjimkou tomboly a turnaje malého rozsahu. Internet je jednou z druhů veřejných sítí, jenž slouží jako prostředek přenosu dat, je veřejně a neomezeně přístupný a zajišťuje komunikaci mezi provozovatelem a sázejícím. Z možných druhů veřejné sítě byla zákonodárcem zvolena pouze možnost Internetu, neboť ostatní druhy, tj. síť elektronických komunikací, jejímž prostřednictvím je poskytovaná služba šíření rozhlasového a televizního vysílání nebo veřejně dostupných telefonních služeb, neposkytují dostatečnou záruku a především možnost zajištění ochrany sázejících a především osob mladších 18 let (např. ověření zletilosti, totožnosti aj.). Podrobné technické podmínky pak budou stanoveny vyhláškou (princip dnešního Internetového Standardu).

### Povolovací řízení

U všech druhů hazardních her je nutné získat k jejich provozování základní povolení, jež vydává Ministerstvo financí. To neplatí pro tombolu, u níž výše herní jistiny činí více než 50000 Kč a pro turnaje malého rozsahu, jež podléhají ohlašovacímu procesu.

K provozování živé hry (hry v kasinu), technické hry, binga a kursové sázky bude po vydání základního povolení nutné získat ještě povolení k umístění hry, resp. herního prostoru, které vydává obecní úřad obce, v jehož územním obvodu má být hazardní hra provozována. Současně živá hra (hra v kasinu), technická hra a bingo budou i nadále podléhat možnosti regulace obecně závaznou vyhláškou.

Mezi základní podmínky pro získání základního povolení patří zejména složení jistoty v zákonem stanovené výši, bezúhonnost a bezdlužnost provozovatele a zákonem stanovených osob, výstupní dokumenty pověřené osoby, herní plán, doklad o umístění serveru, jedná-li se o hazardní hru, u níž nedochází k tvorbě náhody v místě účasti na hazardní hře a další náležitosti k jednotlivým druhům hazardních her.

### Herní prostory a limity

Herní prostory jsou nově v rámci návrhu zákona blíže definovány, včetně podmínek jejich provozování, kdy zákon rozlišuje pouze tyto druhy: herna, kasino a sázková kancelář. Ve vztahu k herním prostorám tak nově dochází k vypuštění tzv. zvláštního provozního režimu. Na základě rozlišení herních prostorů jsou pak vymezeny i herní limity (mj. nejvyšší možná sázka či nejvyšší hodinová prohra) pro technická zařízení.

### Opatření pro zodpovědné hraní

Nový zákon současně plně reflektuje obecné požadavky na prevenci a opatření ve vztahu k zodpovědnému hraní učiněná ze strany provozovatele hazardních her. Tato opatření se budou vztahovat jak na hazardní hry provozované prostřednictvím veřejné sítě Internet, tak na tzv. „land-based“ hazardní hry. K efektivnějšímu naplnění tohoto nového cíle dojde k zřízení rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, stanovením nepřekročitelných finančních a časových limitů (vč. možnosti hráčů stanovit si vlastní, přísnější limity), zpřístupněním relevantních informací hráčům a dalšími opatřeními v rámci hazardní hry.

### Zhodnocení rizika

Rizika vyplývající z neřešení problému odpovídají popsaným problém. Tedy zejména existence cca 170 000 problémových, resp. min. 40 000 patologických hráčů a společenské náklady, které generují. Navíc pokud se současná situace nezmění očekává se dle studie PCP další nárůst počtu problémových a patologických hráčů. Daňové ztráty v řádu stovek milionů korun, zejména s ohledem na nemožnost zdanění zahraničních poskytovatelů hazardních her na internetu, které NKÚ vyčíslil na 600 mil Kč v roce 2012, u kterých lze očekávat další významný nárůst s rozvojem internetového hazardního hraní.

Dále je v souvislosti s neřešením problému zásadní i otázka prevence korupce, neboť v oblasti hazardního hraní docházelo podle výročních zpráv BIS za několik posledních let k tomu, že „Zástupci hazardní lobby ovlivňovali legislativní proces, který upravoval a zpřísňoval podmínky pro podnikání v hazardu, a to přes instituce, kde se o podobě nové legislativy rozhodovalo.“ Z čehož mj. vyplývá, že nízká kvalita stávajícího zákona nemusí být způsobena jen dlouhým časovým odstupem od jeho vzniku.

Základním protikorupčním opatřením zákona je omezení provozovatelů, kterými se rozumí právnická osoba, kterou může být stát podle ust. § 6 předmětného návrhu nebo akciová společnost, výlučně s akciemi na jméno, se sídlem v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. To neplatí pro tomboly, u nichž výše herní jistiny činí 50 000 Kč a méně a turnaje malého rozsahu. Požadavek akciových společností výlučně s akciemi na jméno sleduje současnou cíle současné politiky a záměry v oblasti úpravy právnických osob. Hlavním cílem zvýšení transparentnosti a eliminaci podmínek pro korupční prostředí v oblasti působení právnických osob, resp. akciových společností.

## Návrh variant řešení

Základní způsob návrhu variant (a řady subvariant) řešení vycházel z cíle snížit celospolečenské náklady hazardního hraní v České republice. Při posuzování variant i celkového působení nové regulace byl také posuzován přímý finanční vliv na zainteresované subjekty.

**Společenské náklady související s problémovým a patologickým hráčstvím**

Analýza společenských nákladů hazardního hraní v ČR vychází ze studie PCP. Výsledky této studie jsou také základním podkladem pro hodnocení očekávaných dopadů regulace. Studie PCP vychází z konzervativního přístupu vyčíslení nákladů, kdy jsou společenské náklady související s provozováním hazardních her vztaženy pouze k nákladům spojených s patologickými, resp. problémovými hráči. Jedinci, kteří užívají hazardních her pouze k zábavě, nepřinášejí žádné či zanedbatelné společenské náklady.

*Náklady a výnosy versus transfery*

Z hlediska ekonomické teorie uplatněné při zpracování studie je důležité oddělit náklady, výnosy a transfery. Sociální náklady dané akce jsou chápány jako částka, o kterou se sníží celkový skutečný blahobyt resp. bohatství společnosti. V podstatě to znamená, že měření společenských nákladů nespočívá v pouhém vyčíslení jednotlivých výdajů, ale spočívá spíše ve snaze o nalezení čistých nákladů pro společnost, tedy nákladů, které přímo snižují společenský blahobyt ([Walker and Barnett 1999](#_ENREF_66), [Varian 2006](#_ENREF_61), [Walker 2011](#_ENREF_65)). Pokud jde tedy o situaci, kdy blaho jedněch je redukováno, ale blaho druhých ekvivalentně zvýšeno, pak nejde o sociální náklad, ale o transfer. Jedná se o tzv. Paretovo kritérium, které pracuje s předpokladem, že blahobyt vzniká tam, kde se alespoň jednomu členovi společnosti dostane prospěchu, aniž by se někomu jinému dostalo neprospěchu ([Walker and Barnett 1999](#_ENREF_66), [Varian 2006](#_ENREF_61)). V této perspektivě pak v situaci, kdy dojde např. ke krádeži telefonu, samotný přesun zařízení od okradeného ke zloději není sociálním nákladem. Nákladem však může být cena policejního vyšetřování nebo emoční újma okradeného, pokud převýší zlodějovu radost. V souvislosti s dobrovolnými transfery, jako jsou výběr daní a jejich přerozdělení např. formou sociálních dávek, je pak společenským nákladem cena, kterou stojí administrativa přerozdělení, a nikoli celková výše sociálních dávek (Walker, 1999 #2). Dalším příkladem transferu je např. velikost ročního dluhu hráče, který nese rodina. O transfer se v tomto případě jedná proto, že peníze, které původně vlastnila rodina, byly v celé své hodnotě převedeny k hráči nebo k vypůjčovateli. Nedošlo tedy k žádnému dopadu do společnosti. S tímto převodem dokonce nejsou spojeny ani žádné negativní jevy jako např. psychická újma, která vzniká v případě krádeže, a to z toho důvodu, že rodiče předávají peníze svému potomkovi zcela dobrovolně ([Douglas M Walker & Barnett, 1999](#_ENREF_43" \o "Walker, 1999 #13)).[[5]](#footnote-5)

*Přímé a nepřímé náklady*

Mezi přímé náklady v případě hazardních her patří náklady na léčbu, včetně personální podpory a nákladů na jednotlivá sezení, dále také náklady vedení soudu atp. Nepřímé náklady se nedají přiřadit ke konkrétnímu problému spojenému s hazardními hrami, ale přesto vznikají v jejich souvislosti. Mezi tyto náklady můžeme řadit např. ušlou pracovní produktivitu (která zároveň představuje také hmotný náklad) nebo emoční náklady rodiny (ty naopak představují nehmotné náklady).

Jak bylo zmíněno výše, tato studie pracuje s konzervativním předpokladem, že jedinými nositeli společenských nákladů plynoucích z hazardních her jsou problémoví hráči. Dále tedy pracujeme s údajem plynoucí ze studie NMS která udává, že v České republice se v roce 2012 vyskytovalo 123 000 – 170 000 problémových hráčů.[[6]](#footnote-6)

*Celkové náklady*

Následující tabulka udává přehled všech výše vyčíslených nákladů. Pokud se jednalo o intervalový odhad, tabulka ukazuje jeho nejnižší a nejvyšší výši. Způsob výpočtu, zvolená metodika a zdrojová data jsou uvedeny v přiložené analýze „Společenské náklady hazardního hraní“.

Tabulka 10: Přehled celkových nákladů v tis. Kč

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Typ | Hmotné náklady | Přímé náklady | Výše | |
| Min | Max |
| Finanční náklady | | | | |
| Náklady na bankrot | Ano | Ano | 26 507 | 37 145 |
| Náklady na ztrátu produktivity | | | | |
| Ztráta pracovní prod. | Ano | Ne | 715 816 | 989 340 |
| Ztráta prod. v dom. | Ano | Ne | 4 945 | 6 835 |
| Náklady na nezaměstnanost | | | | |
| Hledání práce | Ano | Ano | 135 902 | 187 835 |
| Hledání zaměstnance | Ano | Ano | 307 832 | 452 459 |
| Náklady na zločinnost a právní náklady | | | | |
| Policejní zákrok | Ano | Ne |  |  |
| Soudnictví | Ano | Ne | 73 231 | 73 231 |
| Pobyt ve věznici | Ano | Ne | 1 024 417 | 1 024 417 |
| Osobní a rodinné náklady | | | | |
| Emoční N. členů rodiny | Ne | Ne | 1 706 351 | 1 706 351 |
| Rozpad vztahů | Ne | Ne | 664 461 | 664 461 |
| Rozvod a separace | Ne | Ne | 1 552 218 | 1 552 218 |
| Násilný čin | Ne | Ne | 359 462 | 359 462 |
| Deprese | Ne | Ne | 114 692 | 127 856 |
| Úvahy o sebevraždě | Ne | Ne | 392 138 | 1 111 059 |
| Pokus o sebevraždu | Ne | Ne | 2 328 325 | 2 328 325 |
| N. pokusu na členy rodiny | Ne | Ne | 1 816 091 | 1 816 091 |
| N.pokusu na rodiče | Ne | Ne | 419 100 | 419 100 |
| Náklady na dokonanou sebevraždu | | | | |
| Tržní výstup | Ano | Ne | 554 324 | 554 324 |
| Netržní výstup | Ano | Ne | 121 480 | 121 480 |
| Lidské náklady | Ne | Ne | 1 750 167 | 1 750 167 |
| Náklady na léčbu a další náklady | | | | |
| Léčba a další služby | Ano | Ano | 39 327 | 39 327 |
| **Celkem** | | | 14 106 786 | 15 321 483 |

Z těchto údajů vyplývá, že náklady na jednoho problémového hráče jsou rovny 22 909 – 23 286 Kč ročně a náklady na jednoho patologického hráče odpovídají 307 061 – 325 740 Kč ročně. Tyto náklady v celé výši nenese pouze daný hráč, ale také další lidé, jako je jeho nejbližší rodina atp.

Kromě těchto vyčíslených nákladů je třeba brát v úvahu také náklady, které byly identifikovány, ale vyčísleny nejsou. Mezi ně patří: náklady na vymáhání pohledávek, náklady na exekuce, náklady na averzi ke ztrátě, prevenci proti kriminalitě, finanční náklady na rozvody, náklady na psychickou újmu okradených obětí a také náklady ušlé příležitosti.[[7]](#footnote-7)

Následující tabulka shrnuje vyčíslení výsledků studie PCP na Společenské náklady hazardních her v závislosti na typech her:

|  |  |
| --- | --- |
| Typ hry | Poměr |
|
| výherní hrací přístroje (VHP, automaty) | 53,1% |
| videoloterijní terminály (VLT) | 26,8% |
| jiná technická zařízení (např. elektromechanická ruleta, elektronický karetní stůl) | 3,1% |
| sázkové hry hrané v kasinu (např. živá ruleta, karetní hry, kostky) | 2,2% |
| karetní turnaje mimo objekt kasina (např. poker, mariáš) | 1,3% |
| kurzové sázení v kamenných pobočkách sázkových kanceláří (např. na sportovní utkání, dostihové závody) | 3,9% |
| on-line kurzové sázky u těchto provozovatelů: Fortuna, Chance, Sazka, Synot Tip, Tipsport, Victoria-Tip, SLOT Group | 3,9% |
| on-line kurzové sázky u jiných provozovatelů | 1,3% |
| on-line „live“ sázení u různých provozovatelů | 0,9% |
| jiné sázkové on-line hry (např. on-line poker, ruleta) | 3,5% |
| **Celkem** | 100,0% |

Z uvedené tabulky vyplývá, že největší část nákladů lze přiřadit k THZ v tabulce reprezentovanými elektronickými technickými hrámi (VHP, VLT) a jiným technickým zařízením, z čehož největší část nákladů nesou VHP a VLT, které v současnosti dohromady tvoří 79,9 % všech nákladů.[[8]](#footnote-8)

**Výnosy**

V souvislosti s výnosy se většinou hovoří o příjmech státního rozpočtu, které pocházejí ze zdanění hazardu či dalších souvisejících daňových či nedaňových příjmů, nejsou započítány (odečteny) do celospolečenských nákladů, neboť lze předpokládat, že pokud by hráči neutratili své prostředky za hazardní hraní, pak by je utratili za něco jiného a k úhradě daně z příjmu a dalších by opět došlo. Z tohoto pohledu se tedy jedná o transfery.

V tomto ohledu jsou zajímavé obdobné studie, které měřily dopady omezení kouření na ekonomiku a ze kterých vyplývá, že když došlo k přesměrování prostředků za kouření do ostatních částí ekonomiky, došlo také k posílení multiplikačních efektů těchto prostředků ve srovnání s jejich předchozím efektem.

I když nejsou daně zohledněny mezi společenskými přínosy, byly při posuzovaní variant regulace dopady na daňové příjmy samozřejmě zvažovány stejně tak jako přímé finanční dopady na provozovatele a spotřebitele.

**Regulace v kontextu nákladů, výnosů a rizik**

Z výše uvedeného vyplývá, že cílem regulace je snížit počet patologických, resp. problémových hráčů v populaci a snížit negativní dopady související s těmito hráči. Cílem je účinná regulace rizikových her, tedy takových, které splňují výše uvedené rizikové faktory, mezi něž patří především hraní na THZ (ať již mají podobu klasických elektromechanických výherních zařízení nebo interaktivních výherních terminálů) a obdobné hry provozované prostřednictvím internetu.

Možnosti pro regulaci, s cílem omezit vznik patologického a problémového hráčství a omezení jejich negativních dopadů.:

1. Regulace dostupnosti hazardních her
2. Vyloučení hráče z přístupu ke hře
3. Opatření pro odpovědné hraní

### Regulace dostupnosti hazardních her

Regulace dostupnosti se věnuje těm typům her, které vytvářejí největší objem společenských nákladů (viz výše). Dále je dostupnost her z povahy věci řešitelná pouze u těch her, které nejsou realizovány prostřednictvím internetu.

### Fyzická dostupnost THZ

Z rešerší v rámci analýzy Společenské náklady na hazardní hraní v České republice (viz příloha) vyplývá, že prevalence problémového hráčství se zvyšuje s počtem zařízení a provozoven, a to zejména s ohledem a jejich geografickou blízkost – dostupnost pro hru.

Matematický model zpracovaný v rámci této studie kalkuluje, že dopady omezení dostupnosti hraní na THZ při redukci jejich počtu o 50% by přinesl snížení negativních sociálních dopadů hazardního hraní ze současných 14 013 461 429 Kč na 11 771 307 600 Kč, tedy o 2 242 153 829 Kč. V případě úplného zákazu ve všech provozovnách by došlo k redukci negativních dopadů na částku 11 035 600 875 Kč, tedy o dalších 735 706 725 Kč. Relativně mírný nižší nárůst eliminace negativních dopadů je dán nárůstem přesunu hazardních aktivit do černé ekonomiky při úplném zákazu THZ.[[9]](#footnote-9)

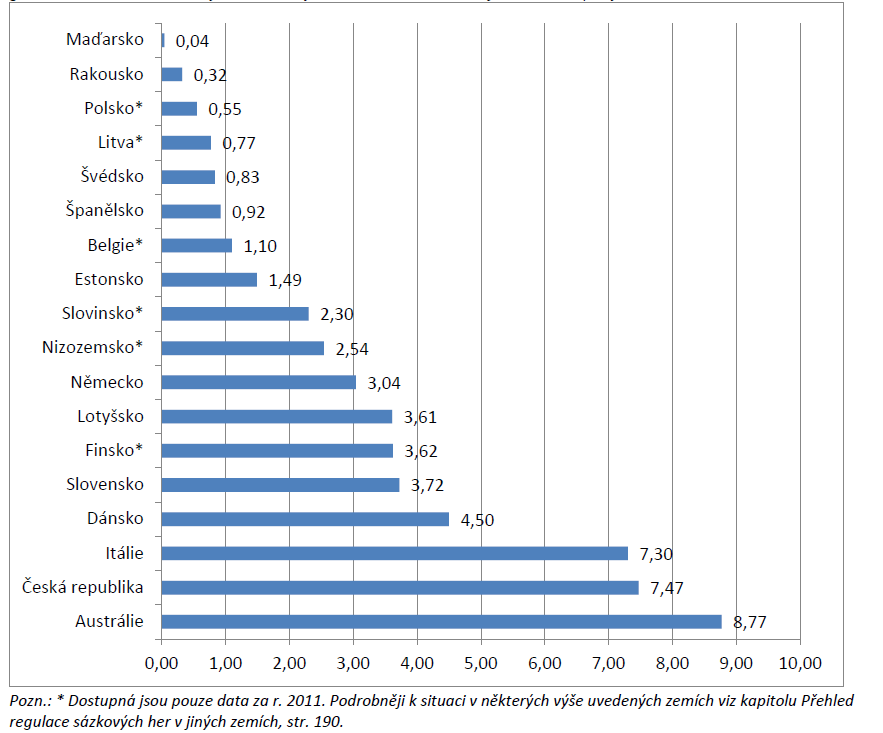
V tomto ohledu existují možné způsoby jak omezit dostupnost THZ jejich limitací vzhledem k počtu obyvatel, struktuře sídel a dalších.

Varianta 1:Současný stav – neexistence omezení v této oblasti mimo OZV

Varianta 2: Stanovení celkového maximálního počtu THZ na území ČR

Varianta 1:Současný stav

V současné době je možné provozovat hazardní hry bez omezení ve většině obcí ČR, jen 11% obcí hazardní hraní nějakým způsobem reguluje v rámci svých obecně závazných vyhlášek. V důsledku tohoto stavu je v současné době cca 59 tisíc THZ přístrojů povolených MF. A přibližně dalších cca 15 tisíc VHP, povolených obcemi, které nejsou nikde statisticky evidované. Při přepočtu na 1000 obyvatel tak v ČR připadalo v roce 2013 7,47 THZ. Srovnání s dalšími zeměmi shrnuje následující graf.[[10]](#footnote-10)



Umístění THZ je koncentrované především do větších měst a do příhraničního pásma u hranic s Německem a Rakouskem.[[11]](#footnote-11)

Varianta 2: Stanovení maximálního počtu THZ

Stanovení maximálního počtu THZ pro Českou republiku by mohlo být efektivním regulativním prvkem, který by vedl k částečnému omezení dostupnosti THZ. Byť vzhledem k počtu THZ v ČR by významnější omezení dostupnosti představovaly až významné redukce počtu THZ. Např. v případě omezení počtu THZ o 50%, což by znamenalo nastavit limit počtu zařízení na cca 39 000, resp. na 3,7 THZ na 1000 obyvatel, by finální stav byl roven stávajícímu počtu automatů na Slovensku a stále by např. desetkrát převyšoval stav v Rakousku.

*Shrnutí:*

Vzhledem k vysokým společenským nákladům spojeným s provozováním THZ přinese redukce počtu THZ o 50% jejich snížení o cca 2,4 mld. Kč (viz níže). Přitom toto omezení neznamená snížení dostupnosti THZ pro neproblémové hráče.

**Přístup provozovatelů do regulovaného systému**

Stanovení celkového maximálního počtu THZ pro celou Českou republiku v sobě obsahuje nutnost vytvoření způsobu výběru provozovatelů, jejichž zařízení se do limitu budou počítat. Existují dvě varianty pro nastavení rozhodovacího procesu:

Varianta 1: Podle okamžiku podání žádosti

Varianta 2: Na základě veřejné soutěže mezi zájemci

Varianta 1 v sobě nese riziko velmi rozdílných ekonomických dopadů pro zájemce s relativně srovnatelnými nabídkami. Může vzniknout situace, kdy dvě shodné nabídky budou posuzovány odlišně na základě jejich okamžiku doručení správnímu orgánu, který se bude lišit v řádu sekund, což by vedle omezení hospodářské soutěže mohlo mít také korupční dopady.

Varianta 2, podle které budou zájemci o provozování THZ o tuto možnost soutěžit ve veřejných aukcích, přináší kromě omezení korupčních rizik také nový zdroj příjmů do státního rozpočtu. Proto je podporovanou variantou.

**Organizace aukcí**

Stanovení celkového počtu THZ pro území ČR obsahuje riziko vysoké koncentrace THZ v některých lokalitách, což by byl problém zejména v oblastech s vysokou mírou koncentrace negativních sociálních jevů jako je nezaměstnanost nebo existence sociálně vyloučených lokalit.

Při aukci, v rámci které bude rozhodováno o možnosti provozovat THZ by mělo dojít ke splnění dvojice vzájemně provázaných požadavků, zajistit možnost hraní pro bezproblémové hráče a omezení vysokých koncentrací THZ v některých lokalitách, což by byl problém zejména v oblastech s vysokou mírou koncentrace negativních sociálních jevů jako je nezaměstnanost nebo existence sociálně vyloučených lokalit. Zajištění homogenního pokrytí je tak jedním z kritérií při rozhodování o organizaci aukcí.

Organizace aukce může být vztažena k:

Varianta 1: celému území ČR

Varianta 2: území jednotlivých obcí

Varianta 3: jiným územním celkům

Varianta 1: celé území ČR

Rizika varianty 1) zejména možnost vzniku vysokých koncentrací provozoven TZ v některých lokalitách již byl zmíněn a proto není dále řešena.

Varianta 2: území jednotlivých obcí

Omezení počtu THZ na území obce je alternativou předchozí varianty, která umožňuje cílenější regulaci vzhledem k hustotě obyvatelstva. Jedná se o stanovení limitů počtu provozoven na určitý počet obyvatel, např. jedna herna na každých započatých 1000 či 10 000 obyvatel. Vzhledem k tomu, že v současné době je ČR 6253 obcí, by takovéto opatření, bez ohledu na stanovení hranice, vedlo k tomu, že by existovalo minimálně 6253 heren, reálně pak 14 370 heren při jedné herně na 1000 obyvatel či 6745 heren při jedné herně na 10 000 obyvatel (bez zohlednění regulace prostřednictvím OZV). Při počtu 15 THZ na jednu hernu by i v případě, že je jedna herna podmíněna 10 000 obyvateli, hypoteticky v ČR mohlo existovat přes 100 000 THZ.

Vhledem k vysokému počtu malých obcí, které často nemají ani uvolněného starostu, je v těchto obcích obtížné kvalitně zajistit realizaci správních řízení, ke kterým by mohlo dojít v případě sporů souvisejících s omezením počtu THZ v obci.

Varianta 3: Jiné územní celky

Mezistupněm mezi stanovením počtu provozoven THZ na úrovni celého státu a na úrovni obci je stanovení jejich maximálního počtu pro menší definované území. V ČR připadají v úvahu v pořadí podle velikosti následující jednotky:

NUTS II – 8 území

Kraje (NUTS III) – 14 území

Soudní okresy – 86 území

Oblasti spravované obcemi s rozšířenou působností (obce III. typu) – 205 území

Nastavení omezení na úrovni územních celků může lépe předcházet vzniku vysokých koncentrací THZ na druhou stranu omezuje problémy spojené s regulací na území jednotlivých obcí (viz níže).

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Počet území | Počet obyvatel | Průměrný počet obcí | Průměrný počet THZ (při stavu 75 000 THZ) | Průměrný počet heren (při 15 THZ na hernu) | Průměrný počet THZ (při stavu 39 000 THZ) | Průměrný počet heren (při 15 THZ na hernu) |
| NUTS II | 8 | 1 315 000 | 782 | 9 375 | 625 | 4 875 | 325 |
| Kraje | 14 | 751 429 | 447 | 5 357 | 357 | 2 786 | 186 |
| Okres | 86 | 129 877 | 73 | 872 | 58 | 453 | 30 |
| Obce III. Typu | 205 | 51 317 | 31 | 366 | 24 | 190 | 13 |

Realizace aukcí na úrovni NUTS II nebo krajů v sobě nese obdobná rizika jak regulace na úrovni státu. Regulace na úrovni obcí III a částečně také na úrovni soudních okresů v sobě nese riziko vzniku monopolu jednoho provozovatele (největší provozovatelé disponují o něco více než 6 000 THZ).

**Shrnutí:**

Jako optimální řešení je organizace aukcí na úrovni soudního okresu, tato území jsou dostatečně velká, aby vydražené THZ mohly být bez problému umístěny i v případě, že některé z obcí okresu budou omezovat provozování THZ obecně závaznými vyhláškami.

### Provozovny THZ

Technická herní zařízení jsou umisťovány do třech typů provozoven, a to do provozoven se zvláštním režimem, které mají zpravidla podobu odděleného prostoru v pohostinských a dalších obdobných místech a dále ve specializovaných provozovnách rozdělených na herny a kasina.

Přehled umístění THZ povolených Ministerstvem financí ukazuje následující tabulka:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Typ provozovny** | **THZ** | **Podíl** |
| Herna | 44365 | 75,2% |
| Kasino | 11579 | 19,6% |
| Zvláštní provozní režim | 3062 | 5,2% |

Jedním z důsledků tohoto rozdělení je také rozdílný přístup k možnosti kontroly problémových a patologických hráčů ze strany personálu provozoven. Z hlediska zajištění zlepšení dohledu a možnosti pomoci patologickým a problémovým hráčům byly analyzovány následující možnosti:

Varianta 1: Ponechání současného stavu

Varianta 2: Podmínění provozování rizikových hazardních her ve specializovaných provozovnách, se zajištěným dozorem – tedy zrušení zvláštního provozního režimu a ponechání pouze specializovaných heren a kasin

Varianta 1: Ponechání současného stavu

Rizika ponechání stávajícího stavu byla již popsána výše, zejména je to nedostatečná kontrola hráčů, vytváření negativních vzorů chování a provázanost konzumace alkoholu a hraní hazardních her.

Varianta 2: zrušení zvláštního provozního režimu

Přenesení provozování THZ pouze do vymezených herních prostorů má za cíl zlepšit kontrolu nad chování patologických hráčů ze strany provozovatelů her. Ve svém důsledku přispěje také ke zlepšení kontroly nad provozování THZ celkově.

Dopady na hráče

Základním přínosem eliminace míst se zvláštním provozním režimem pro rizikové hráče je částečné omezení dostupnosti her. Neboť zvláště u výherních automatů je vztah mezi prevalencí problémového hazardního hraní a dostupností hazardního hraní prokázaný, viz výše. Vzhledem ke komorbiditě alkoholismu a problémového a patologického hráčství[[12]](#footnote-12) by omezení provozoven se zvláštním režimem, tedy THZ v restauracích a hospodách mohlo pozitivně přispět k nevytváření nových hráčů, kteří začnou svou hru pod vlivem alkoholu.

*Dopady opatření:*

Dopady na populaci

Umístění výherních automatů v pohostinských zařízeních a tím jejich snadná dostupnost, vzbuzuje dojem normálnosti takového jednání, což má negativní dopady zvláště u mládeže.

Podle studie NMC zkušenost s hraním na EHZ uvedlo v r. 2011 9,6 % šestnáctiletých (vzhledem k jejich věku lze předpokládat, že jde o aktuální zkušenosti). Za pravidelné hráče (jednou měsíčně a častěji) lze označit 3,1 % šestnáctiletých. Přestože je dlouhodobý trend klesající, tyto údaje naznačují relativně vysoký výskyt hazardního hraní ve věkové skupině, pro kterou je hraní hazardních her (a EHZ především) nelegální a mělo by být zcela nedostupné. Hraní hazardních her je součástí syndromu rizikového chování v dospívání, protože je zřejmá souvislost hraní na EHZ s kouřením, užíváním alkoholu i nelegálních drog.

Dopady na provozovatele

Zrušení provozoven se zvláštním režimem by představovalo dopad na 5308 technických herních zařízení (cca. 50% z toho jsou IVT). Což představuje přibližně 8,8% všech technických zařízení a tomu adekvátní ztrátu v objemu cca 0,95 mld. Kč.

Výherní automaty ve zvláštním provozním režimu jsou schváleny pro 1254 provozoven ze strany MF a pro 1060 provozoven obcemi. Přičemž restaurace, ve kterých jsou tato zařízení nejčastěji umístěna, nejsou primárně obchodně orientovány na provozování hazardních heren. V průměru jsou v jedné provozovně umístěny 3-4 výherní automaty.

Pokud by v důsledku omezení zvláštního provozního režimu došlo k uzavření 5 % těchto zařízení, jednalo by se celkem o 116 zařízení. Z dat Českého statistického úřadu vyplývá, že průměrný počet osob pracujících ve stravovacím zařízení, včetně majitelů je 2,6 osoby. V důsledku uzavření dotčených provozoven by tak přišlo o práci cca 300 osob.

Dopady na rozpočty

Dopad na rozpočty je dán především ztrátou 55 Kč za každý povolený přístroj a dále loterijní daň. Naopak není započítána daň z příjmů právnických osob, která by činila cca 84 mil. Kč, ale která bude uhrazena i při realizaci zákazu neboť lze předpokládat, že prostředky neutracené za hazardní hru budou utraceny jiným způsobem.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Daň** | **Daňový výpadek (povoleno MF)** | **Daňový výpadek (povoleno obcemi)** | **Celkem** |
| 55 Kč | 57 735 700 Kč | 48 822 400 Kč | 106 558 100 Kč |
| 20% | 168 235 000 Kč | 72 800 000 Kč | 241 035 000 Kč |
| **Celkem** | **225 970 700 Kč** | **121 622 400 Kč** | **347 593 100 Kč** |

THZ ve zvláštním provozním režimu jsou schváleny pro 1254 provozoven ze strany MF a pro 1060 provozoven obcemi. Přičemž restaurace, ve kterých jsou tato zařízení nejčastěji umístěna, nejsou primárně obchodně orientovány na provozování hazardních heren. Pokud by v důsledku omezení zvláštního provozního režimu došlo k uzavření 5 % těchto zařízení, při průměrném počtu zaměstnaných fyzických osob v tomto sektoru (data ČSÚ za rok 2012) na jeden podnik – 2,6 osoby (zahrnující jak zaměstnance, tak majitele) by mohlo dojít ke krátkodobému zvýšení nezaměstnanosti o cca 300 osob. Vzhledem k velmi nízkým vzdám v tomto sektoru (průměrná hrubá mzda v roce 2012 – 11 309 Kč) lze očekávat náklady státu na podporu nezaměstnanosti v hodnotě 10,3 mil. Kč (je kalkulováno s tím, že je vyčerpána celá podpora v nezaměstnanosti neboť průměrná doba trvání nezaměstnanosti přibližně odpovídá nebo mírně přesahuje dobu poskytování podpory v nezaměstnanosti).

### Vyloučení hráče z přístupu ke hře

Potenciálu závislosti, který hraní hazardních her obsahuje, není společnost vystavena rovnoměrně, existují některé skupiny osob, které jsou vystaveny většímu riziku hraní těchto her a tím i vzniku problémového či patologického hráčství, např. osoby pracující v hernách a kasinech. Dále existují osoby, které ze svého rozhodnutí nechtějí, nebo by neměly mít možnost hraní hazardních her, do této skupiny patří zejména osoby, které procházejí nebo v minulosti absolvovali léčbu závislosti na hazardním hraní. U těchto osob je vhodné, aby existoval mechanizmus, který znemožní jejich hraní a to na základě jejich vlastního rozhodnutí nebo např. v důsledku rozhodnutí soudu.

**Ohrožené populační skupiny – pracovníci v hazardním průmyslu a sportovci**

Jak uvádí studie NMC - Některé populační skupiny jsou ve zvýšeném riziku vzniku problémového hráčství. Především jde o zaměstnání s volnou nebo nepravidelnou pracovní dobou, s nižším dohledem a snazším přístupem k penězům. Mezi zvlášť rizikové profese patří pracovníci v hazardním průmyslu a v prostředí s vyšší dostupností hazardu (včetně pohostinství) a profesionální sportovci.[[13]](#footnote-13)

Varianta 1: legislativního omezení

Varianta 2: ponechání rozhodnutí o sebevyloučení na konkrétní jednotlivce

Existuje možnost legislativního omezení možnosti hazardního hraní pro ty skupiny populace, které lze považovat za nejrizikovější. Jako prostředek pro toto omezení by sloužil Rejstřík osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, který je předpokládanou součástí návrhu zákona.

Alternativou tohoto postupu je ponechání rozhodnutí o sebevyloučení na konkrétní jednotlivce, přičemž si lze představit podporu takových kroků ze strany zaměstnavatelů – ať už jde o provozovatele heren u obsluhujícího personálu či sportovních klubů u profesionálních sportovců – nebo ze strany zastřešujících profesních organizací.

*Shrnutí:*

Vzhledem k tomu, že možnost registrace v Rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách je v našem prostředí nová, preferuje zadavatel nejprve dobrovolný přístup k vyloučení z hraní z hazardních her. Pouze pokud by v budoucnu došlo k výrazné společenské poptávce v této oblasti, pak by bylo na místě zvažovat legislativní ukotvení takového omezení.

**Ohrožené populační skupiny - osoby finančně či jinak závislé na pomoci státu**

V rámci analýzy Hazardní hraní v České republice a jeho dopady bylo identifikováno několik sociálních jevů, jejichž výskyt koreluje s hazardním hraním, sem patří zejména nezaměstnanost, nízký příjem a úbytek obyvatelstva (korelace na úrovni okresu), na úrovni obcí pak také s rušením veřejného klidu, opilostí a s hraním osob pobírajícím sociální dávky.[[14]](#footnote-14)

Toto zjištění vedlo k úvahám o tom, zda existují skupiny osob, které by, vzhledem k tomu, že zdrojem jejich příjmů je stát, neměly být z možnosti hazardního hraní vyloučeny. Byly zvažovány následující varianty:

Varianta 1: Současný stav - tuto oblast neupravovat

Varianta 2: Omezit možnost hrát hazardní hry na všechny příjemce sociálních dávek a podpor

Varianta 3: Omezit možnost hraní hazardních her na osoby pobírající dávky v hmotné nouzi

Varianta 4: Osoby, vůči kterým byl pravomocně prohlášen úpadek

Varianta 1: Současný stav

Jak bylo uvedeno výše, zachování stávajícího stavu nadále umožní hazardní hraní i osobám, kterým stát primárně poskytuje prostředky na zajištění jejich životních potřeb.

Varianta 2: Omezit možnost hrát hazardní hry na všechny příjemce sociálních dávek a podpor

Jedná se o nejextenzivnější variantu, ve které by libovolný příjemce podpory ze strany státu byl vyloučen z možnosti hazardního hraní. Postihl by tak i ty, kteří jsou příjemci podpory v důsledku situace, za kterou nemohou (např. zdravotně postižení, rodiny s právě narozenými dětmi, etc.), nebo která je společensky pozitivní (příspěvky na pěstounskou péči), a též osoby, které si aktivně hledají práci.

Varianta 3: Omezit možnost hraní hazardních her na osoby pobírající dávky v hmotné nouzi

Dávkami, kterými se řeší pomoc v hmotné nouzi, jsou:

* příspěvek na živobytí
* doplatek na bydlení
* mimořádná okamžitá pomoc

S tím, že s výjimkou mimořádné okamžité pomoci, které řeší např. situace vzniklé živelnou pohromou, jde o dávky pro osoby či rodiny, které nemají dostatečné příjmy a její celkové sociální a majetkové poměry neumožňují uspokojení základních životních potřeb na úrovni ještě přijatelné pro společnost. Z této definice logicky vyplývá, že tyto prostředky nejsou určeny na aktivity jako je hazardní hraní, neboť to nelze považovat za základní lidskou potřebu.

Varianta 4: Osoby, vůči kterým byl pravomocně prohlášen úpadek

V tomto případě jde především o soby, u kterých dochází k řešení úpadky pomocí splátkového kalendáře, kdy dochází k úhradě alespoň poloviny závazků s tím, že splátkový kalendář by měl preferovat zájmy věřitele. V tomto ohledu je tak užití prostředků dlužníkem k hraní hazardních her v rozporu se základními principy úpadkového řízení. Je zde také nutné podotknou, že hraní hazardních her je v mnoha případech podstatným důvodem k úpadku a jejich další hraní je tak jen zhoršováním situace dlužníka. Omezení možnosti hraní hazardních her u osob, na které byl pravomocně vyhlášen úpadek, tak může vést k zvýšení šance dostát svým závazkům vůči věřitelům a tím i k zlepšení jejich situace.

*Shrnutí:*

Situace, kdy na hazardní hry jsou vydávány prostředky, které jsou primárně určené na řešení závažných životních a sociálních situací, není obecně přípustná. Proto je vhodné nastavit regulační omezení v této oblasti, proto je zachování stávajícího stavu nevhodné. Varianta B – naopak příliš zasahuje do rozhodování jednotlivců, neboť postihuje i ty osoby, u kterých je příjem prostředků od státu vyjádřením pozitivních sociálních činností. Varianty C a D povedou k smysluplnému omezení hazardního hraní u jasně definovaných osob. Vzhledem k tomu, že hypoteticky by tyto osoby neměly mít prostředky na hazardní hraní, neměl by ani dopad na provozovatele být významný. Pro provozovatele hazardních her může být přínosem také pozitivnější vnímání ze strany společnosti v důsledku posílení jejich sociální odpovědnosti.

### Opatření pro zodpovědné hraní

Jedním z možných přístupů eliminace rizikových faktorů hazardních her je přístup tzv. odpovědného hraní. Ten je založen na stanovení určitých omezení, která zabrání hráčům propadnout do problémového nebo patologického hráčství, resp. sníží míru negativního dopadu hraní hazardních her. Možností eliminace nebo snížení negativního dopadu rizikových faktorů hazardních her je k dispozici více, mezi nejčastěji v zahraničí používané a odborníky testované, a tedy i v tomto materiálu analyzované patří:

1. Zpřístupnění relevantních informací hráčům
2. Stanovení limitů (finančních, časových)
3. Opatření v rámci hry

**Objektivní omezení pro implementaci pravidel odpovědného hraní**

Při posouzení možností implementace pravidel odpovědného  hraní bylo zjištěno, že tato pravidla není reálné aplikovat na všechny druhy her. Proto byly ze zvažovaných politik odpovědného hraní vyloučeny hazardní hry:

* Loterie
* Tombola
* Bingo
* Turnaje malého rozsahu

Důvodem je:

* Nemožnost sledování a vynucování stanovených finančních limitů sázek nebo proher v těchto hazardních hrách bez nutnosti fyzické identifikace hráčů při nákupu losů nebo tiketů
* Nízké socio-ekonomické náklady těchto her

Naopak platí, že v případě nejvíce rizikových her (THZ, hry přes internet), ale i kurzových sázek a živých her je možné pravidla odpovědného hraní aplikovat, samozřejmě s ohledem na charakter příslušné hazardní hry.

### Varianty opatření pro zodpovědné hraní

Při přípravě zákona byly zvažovány tyto varianty:

Varianta 0: Ponechat současný stav

Varianta předpokládá zachování současné právní úpravy bez změny.

To znamená následující hlavní opatření omezujícího charakteru pro výherní hrací přístroje:

1. Jedna hra nesmí být kratší než jedna sekunda.
2. Nejvyšší vsazená částka na jednu hru činí 2 Kč, 5 Kč u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách a 50 Kč, jsou-li umístěny v kasinech. Nejvyšší výhra z jedné hry činí 300 Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách 750 Kč a 50 000 Kč, jsou-li umístěny v kasinu.
3. Nejvyšší hodinová prohra je 1000 Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v herně 2000 Kč a u výherních hracích přístrojů umístěných v kasinu 10 000 Kč.

V platnosti zůstala povinnost aplikovat některá preventivní opatření bránící rozvoji problémového hráčství (požadavky a podmínky „zodpovědného hraní“) stanovené ve standardu MF k provozování on-line sázkových her. Další opatření by byla založena na dobrovolné bázi provozovatelů hazardních her.

Varianta 1: Zpřístupnění relevantních informací hráčům

Tato varianta by znamenala pro provozovatele povinnost informovat hráče o zásadních údajích (typu délka hry, výše prohrané částky apod.).

Varianta 2: Stanovení limitů (finančních, časových)

Tato varianta spočívá ve stanovení limitů ze strany státu a/nebo hráče na množství prohraných nebo vsazených částek za určité časové období nebo na délku hraní, ať již jde o hraní vkuse, nebo maximální celkovou dobu za určité období.

Varianta 3: Opatření v rámci hry

Tato varianta obsahuje větší množství podvariant, které všechny mají za cíl snížit rizikovost více rizikových hazardních her:

1. Zákaz alkoholu a tabáku při hraní
2. Omezení výše sázky a výhry na 1 hru a časový limit 1 hry
3. Zavedení přestávek ve hře
4. Další opatření (zpoždění výplaty sázky, zákaz tzv. těsné prohry)
5. Kombinace dvou a více opatření

**Vyhodnocení variant**

Varianta 0: Ponechat současný stav

Varianta ponechat současný stav je nevyhovující, protože není v souladu s cíli zákona, neumožňuje zavést prokazatelně efektivní opatření (na základě důkazů ze zahraničí) a ani neumožňuje implementovat požadavky z doporučení EK. Proto nebyla tato varianta dále zvažována.

### Zpřístupnění relevantních informací hráčům

Varianta 1: Zpřístupnění relevantních informací hráčům

Tato varianta je založena na předpokladu, že pokud budou hráčům zpřístupněny informace, které je budou informovat o rizicích hazardu nebo při hře naruší jejich zaujetí hrou, budou hráči hrát odpovědněji než bez těchto informací.

Výsledky obecných informačních a osvětových kampaní lze shrnout následovně:

* Informační mediální kampaně či sociální marketing cílící na širokou veřejnost mají omezený efekt. Tyto kampaně informovanost zvyšují, avšak jejich dopad je omezený a krátkodobý.
* Lepší výsledky přinášejí kampaně zaměřené na úžeji vymezenou cílovou skupinu, jako jsou blízcí hráčů nebo hráči samotní. Mohou se zaměřit na zvýšení znalosti vlastních limitů hráče a principů „zodpovědného hraní“, varování před problémovým hraním, identifikaci příznaků problémového hráčství, informace, kam se mohou lidé obrátit pro pomoc či pro více informací o problémovém hráčství (tj. léčebná zařízení, poradny, linky pomoci), informace o matematické pravděpodobnosti výhry u různých her, vyvrácení častých hráčských omylů. Informační funkci mohou plnit také informační centra v kasinech.[[15]](#footnote-15)

Další možností je poskytování informací hráči přímo při hře. Jejich dopad byl na základě odborných studií a výzkumů vyhodnocen takto[[16]](#footnote-16):

* Výzkum zpracovaný v roce 2014 pro EK jako Impact Assessment doporučení k hazardním hrám[[17]](#footnote-17) zjistil, že informace poskytnuté hráčům před zahájením hry nemají prokazatelný dopad na snížení prosázené částky nebo na frekvenci hraní. Během hry mohou mít vybrané informace určitý vliv spíše na délku trvání hraní než výši sázek. Konkrétně se jedná o „pop-up“ okna *(pop up = grafika (obrázek, text), který se objeví nad ostatními vizuálními elementy na obrazovce a zakryje je)* s krátkými informacemi o délce hraní a prosázené částce. Naopak jiné texty nebo informace, které musí hráč aktivně vyhledat, nemají na chování hráčů signifikantní vliv. Výzkum zahrnoval hráče on-line (vzorek téměř 6000 osob ze 7 zemí EU) a přes 500 hráčů v laboratorním testování.
* Zprávy týkající se zodpovědného hraní objevující se při hře na displeji nebo monitoru přimějí pouze minimální množství hráčů (méně než 10 %), aby přestali hrát.
* Průběžné zobrazení času efektivně využívá pouze menšina hráčů (max. 1/4), většina hráčů se nedomnívá, že by tato funkce ovlivnila jejich herní chování.
* Zobrazení stavu peněz namísto stavu kreditů považují hráči za užitečnější opatření než obě předchozí, protože jim to pomáhá lépe kontrolovat finance vložené do hraní. Dokonce i patologičtí hráči uvádějí, že pro ně bylo jednodušší přestat hrát, když byly zobrazeny útraty, a že mají v takovém případě menší potřebu hrát.
* Nástroj pro zodpovědné hraní (PlayScan), který na základě sledování vzorců chování dokáže odhalit hráče s rizikem vzniku problémového hráčství, využije cca 1/4 hráčů, ale přibližně polovina považovala celkově PlayScan za užitečný. 2/3 hráčů měly pocit, že díky PlayScan jsou lépe informovaní a mají větší jistotu, že hrají s mírou. Méně než polovina hráčů měla pocit, že díky PlayScan mají větší kontrolu nad svým hraním.
* Snaha dohnat ztrátu (vyhrát zpět vložené peníze) nutí hráče k další hře.

Z výše uvedených důkazů lze dovodit, že poskytnutí informací hráčům má dopad pouze na menší část z nich. V případě informací o aktuální výši prohry jsou zjištění částečně v rozporu – někdy je spatřován pozitivní vliv, jindy to může být spouštěč pokračování ve hře.

Poskytování informací hráčům během doporučila v roce 2014 i EK. Konkrétně navrhuje, aby:

* hráč mohl na internetových stránkách provozovatele standardně dostávat v pravidelných intervalech informační upozornění o výhrách a prohrách v průběhu hry či sázky a o tom, jak dlouho již hraje. Hráči by měli informační upozornění potvrzovat a mít možnost buď přerušit hru, nebo pokračovat.
* hráč měl ve vhodných případech viditelně k dispozici možnost měření času.[[18]](#footnote-18)

*Doporučení:*

Vzhledem k určitému pozitivnímu efektu informací, minimálním nákladům na zavedení informační povinnosti provozovatelů vůči hráčům a nulovému omezení hráčů, kteří tuto službu využívat nechtějí, je stanovení určitých povinností provozovatelů při informování hráčů při hře nebo při návštěvě provozovny doporučenou variantou. Navrhujeme zahrnout do zákona tyto povinnosti provozovatelů hazardních her:

* opatřit koncová zařízení nebo internetové stránky počítadlem času celkové doby jednoho hraní hráče, které bude neustále viditelné,
* v provozovně nebo na internetové stránce umístit informace, že hazardní hraní může být škodlivé,
* v provozovně nebo na internetové stránce umístit identifikační nebo další kontaktní údaje instituce zabývající se prevencí a léčbou problémů souvisejících s rizikovým hráčstvím,
* v provozovně nebo na internetové stránce umístit nabídku využití sebeomezujících opatření.

### Limity

Varianta 2: Limity (finanční, časové)

Tato varianta spočívá ve stanovení limitů pro hráče ze strany státu a/nebo samotného hráče. V reálném světě připadají v úvahu dva základní typy limitů:

1. Stanovení limitů na výši prohry / sázky za určité časové období
2. Stanovení limitů na délku hraní, ať již jde o hraní v jednom kuse, nebo celkovou dobu hraní za určité časové období

Tato varianta sestává ze tří subvariant v členění dle subjektu, který je oprávněn stanovit limity:

1. Stát
2. Hráč
3. Stát i hráč

Teoreticky připadají v úvahu dvě úrovně závaznosti limitů:

1. Informativní – hráč je informován o dosažení limitní hodnoty, ale tato informace nemá automatický přímý dopad na možnost jeho pokračování ve hře.
2. Omezující – v tomto případě je hráči po dosažení stanoveného limitu znemožněno pokračovat ve hře, resp. je vyžadováno přerušení hry po stanovenou dobu.

Zkušenosti ze zahraničí a výzkumy jednoznačně ukazují, že pouze informativní závaznost je výrazně méně účinná než omezující, tedy velké množství hráčů po dosažení limitu nepřestane ve hře, pokud jim to systém umožní. Navíc platí, že problémoví hráči, které by toto opatření mělo primárně chránit, častěji než neproblémoví nedodrží limity, i kdyby si je sami nastavili, případně si limity zvýší, pokud je jim to umožněno.[[19]](#footnote-19) Z tohoto důvodu byla možnost pouze informativních limitů vyloučena z dalšího posuzování.

*Analýza výše proher u hazardních her mimo loterií, drobných sázek a živých her v kasinu v ČR*

Při analýze dopadů stanovení limitů je nutné vzít v potaz údaje o počtu hráčů hazardních her v populaci a výši jejich sázek. V ČR jsou k dispozici aktuální a rozsáhlé údaje, z nichž tato analýza vychází. Všechny níže uvedená čísla a fakta jsou převzata ze studie Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014:

* V r. 2012 dosáhly vklady do sázkových her v ČR v souhrnu 135,5 mld. Kč, vyplaceno bylo 103,7 mld. Kč, příjmy provozovatelů ze hry (=celková výše prohraných částek) dosáhly 31,8 mld. Kč. V roce 2013 bylo sázejícími vloženo do hry 123,9 mld. Kč, zároveň 95,3 mld. Kč bylo vyplaceno na výhrách, tj. příjmy provozovatelů byly 28,6 mld. Kč.
* Příjmy ze hry ze sázkových her mimo loterií, drobných sázek a živých her v kasinech činily za rok 2012 přibližně 26 mld. Kč.
* Dle Národního výzkumu užívání návykových látek 2012 hrálo sázkové hry v posledních 12 měsících celkem 25,5% účastníků výzkumu z věkové kategorie 15 – 64 let, sázkové hry bez loterií a drobných sázek pak 9,4%.
* Výzkum Prevalence užívání drog v populaci ČR 2012 ukázal, že za posledních 12 měsíců se zapojilo do hraní sázkových her bez číselných a okamžitých loterií a drobných sázek s přáteli a rodinou celkem 11,7% obyvatel mezi 15 – 64 lety.
* Podle výzkumu Prevalence užívání drog v populaci ČR 2013 hrálo sázkové hry bez loterií a drobných sázek v posledních 12 měsících celkem 14,1% účastníků výzkumu z věkové kategorie 15 – 64 let.
* Výskyt sázkového hraní v obecné populaci 15–64 let dle výsledků Výzkumu občanů 2013 ukazuje, že sázkové hry bez loterií a drobných sázek v posledních 12 měsících hrálo 18,5% respondentů. O rok dříve stejný výzkum dospěl k hodnotě 13,2%.
* Celková měsíční ztráta patologického hráče v léčbě za typický měsíc v posledním roce před léčbou byla v průměru 39 tis. Kč. Celková uváděná výše aktuálního dluhu v důsledku hazardního hraní dosáhla v průměru 0,9 mil. Kč (v průzkumu mezi hráči v léčbě) až 3 mil. Kč (v kvalitativní studii).
* Problémoví hráči průměrně vsadili do hraní sázkových her 2617 Kč za měsíc – po vyloučení účastníků loterií a drobných sázek se ukázalo, že průměrná částka vsazená do hraní mezi problémovými hráči dosahovala 3127 Kč za měsíc, přičemž hráči na EHZ vložili do her průměrně 4163 Kč a (problémoví) hráči on-line sázkových her 6060 Kč.
* Problémoví hráči na dotaz, s jakým nejvyšším obnosem kdy hráli v jediném dni, nejčastěji uváděli částku 100−1000 Kč (42,4 %). Hraní s částkou 1000−10 000 Kč uvedlo 41,2 % problémových hráčů na EHZ a 60,1 % problémových hráčů on-line sázkových her

Z výše uvedených údajů tedy plyne, že alespoň 1x ročně hraje hazardní hry bez loterií a drobných sázek 9,4 – 18,5 % obyvatel v ČR ve věku 15-64 let. Těchto obyvatel je v ČR cca 7,2 mil. Kč, tedy v absolutních číslech hraje hazardní hry bez loterií a drobných sázek 680 tis. až 1,33 mil. osob. Při přepočtu na celkovou výši prohraných prostředků (z pohledu hráčů) cca 26 mld. Kč vychází, že 1 hráč prohraje ročně v průměru 19,5 tis. – 38 tis. Kč, tj. měsíčně 1600 až 3200 Kč. Údaje jsou přibližné, protože nezahrnují cizince hrající v ČR ani obyvatele starší 65 let.

Dále je důležité si uvědomit, že značnou část peněz prohrají problémoví hráči, kteří dokáží prohrát výrazně více než průměrná populace. V Norsku po zavedení Multixu (typ IVT) s identifikací hráčů se ukázalo, že cca 26% hráčů tvoří 80% výnosů hry.[[20]](#footnote-20) V ČR není přesně známa průměrná výše prohry problémových hráčů, jediné dostupné údaje jsou o patologických hráčích. Celková měsíční ztráta patologického hráče v léčbě za typický měsíc v posledním roce před léčbou byla v průměru 39 tis. Kč.

V případě hráčů hazardních her (bez loterií) platí, že jen cca 10% uvádí čistý měsíční příjem nad 30 000 Kč a jen o něco více má příjem mezi 20 000 – 30 000 Kč. To má zásadní dopad pro stanovení výše limitu prohry. Cílem limitu je omezit hraní pouze vysoce problémovým hráčům a zároveň neomezit běžnou populaci při hře pro zábavu. Platí tedy, že limit prohry cca 20 000 Kč měsíčně by měl dopadnout na patologické hráče a minimálně omezit ostatní, kteří by ani z velké většiny neměli mít k dispozici dostatek vlastních prostředků na hru a živobytí zároveň. Tento limit by měl případně pouze omezit hraní s „cizími“ penězi, tj. vypůjčenými penězi, prostředky získanými prodejem vlastního či rodinného majetku, nedaněnými příjmy či prostředky získanými z nelegálních aktivit. Pokud bude limit uplatněn pouze na technické hry, příliš neomezí ani vysoce příjmové neproblémové hráče, protože ti budou mít možnost hrát živé hry v kasinech.

*Subvarianta 2.1: Limity stanovené státem*

V této subvariantě se předpokládá stanovení finančních nebo časových limitů ze strany státu, které budou závazné pro všechny hráče a provozovatele.

Aktuálně platný zákona stanoví finanční limity max. prohry pouze pro výherní hrací přístroje a pouze na hodinové bázi. Tento stav je nevyhovující, protože není v souladu s hlavním cílem státu v této oblasti, kterým je omezení vzniku a dopadu společenských rizik vyplývajících z provozování a účasti na hazardních hrách. Nepokrývá tedy další formy hazardních her, neřeší časové limity hry ani delší časové období než 1 hodina.

Současný stav umožňuje prohrát hráčům značné peníze. Např. pokud by hráč chodil hrát do herny na výherní hrací přístroje 5 x týdně po 2 hodinách a pokaždé by prohrál polovinu max. možné hodinové částky, jeho celková měsíční prohra by se vyšplhala na cca 40 000 Kč (5 dní x 4 týdny x 2 hodiny x 0,5 x 2000 Kč).

*Finanční limity*

Výzkumy mezi hráči a dostupná data ukazují, že finanční limity jsou efektivní při omezování vzniku závislosti na hazardních hrách, výše proher a délky hraní. Např. výzkum zpracovaný v roce 2014 pro EK jako Impact Assessment doporučení k hazardním hrám[[21]](#footnote-21) jednoznačně dokázal, že na omezení množství prohraných peněz a délky hraní má vliv stanovení fixních limitů, tedy limitů, jejichž výši hráč nemůže ovlivnit, i možnost stanovit si vlastní limity, oboje za předpokladu, že je hráč průběžně informován o výsledcích své hry.

Dostupné důkazy ovšem dokládají, že problémoví hráči si méně často nastavují limity při hraní než hráči neproblémoví, a pokud si je nastaví, tak je častěji nedodrží. Hráči s nízkým rizikem častěji nastavují limit ještě před hraním na rozdíl od hráčů se středním rizikem, kteří před začátkem hraní mají limit jen přibližný, což poukazuje na linearitu vztahu mezi statusem hráče a nastavením limitu.[[22]](#footnote-22)

Tyto důkazy indikují, že vzhledem k cíli zákona není možné ponechat stanovení limitů jen na hráčích, ale je nezbytné některé stanovit zákonem.

Zároveň ale platí, že příliš tvrdé limity by mohly být kontraproduktivní z těchto hlavních důvodů:

* Nerizikovými hráči by byly považovány za útok na jejich osobní svobodu, možnost volby a zodpovědnost.
* Výrazně by zvýšily riziko rozšíření nelegálního hazardu, kde by hráči těmito limity nebyli svazováni.

Klíčovým faktorem pro možnost zavedení státem stanovených limitů je tedy nalezení takové míry regulace, která bude přijatelná pro velkou většinu hráčů a zároveň splní svůj účel, tedy zamezí problémovým hráčům prohrát příliš vysoké částky a sníží riziko přechodu nerizikových hráčů do kategorie rizikových.

V této souvislosti je třeba uvést, že v úvahu připadají dva přístupy ke stanovení finančních limitů:

1. Limit max. sázek

Tento limit by omezil celkovou prosázenou částku za určité časové období. Jeho plusem je nejen snížení výše možné prohry, ale také určité omezení času stráveného hazardní hrou, vezmeme-li v potaz, že každá hra má minimální možnou sázku. Obecným negativem tohoto omezení je možnost, že se v daném období bude hráči „dařit“, tj. že bude vyhrávat. Omezení ho tak donutí přestat hrát i v případě, že v daném období neprohrál. Na straně druhé z principu definice hazardních her z dlouhodobého hlediska vždy vyhrává provozovatel. Nutnou podmínkou zavedení tohoto limitu je existence spolehlivých údajů o výši sázek jednoho sázejícího za příslušné časové období.

1. Limit max. prohry

Tento limit by omezil max. možnou výši prohry. Tato varianta oproti omezení celkové výše vsazených prostředků neomezuje hráče, kteří hrají hry s nízkým rizikem prohry nebo se jim v daném období daří.

Oproti limitu na sázky je ale limit na prohry náročnější na potřebná data, protože předpokládá mít k dispozici nejen spolehlivé údaje o výši hráčových sázek, ale také jeho výher, resp. proher v (téměř) reálném čase.

Problémem zde může být délka některých kurzových sázek, kdy sázka může být učiněna na událost, která nastane až za delší časové období (týdny, měsíce) a do té doby není jasné, zda hráč prohrál či nikoliv.

V takovém případě existují tři možná řešení:

* Nevztahovat kurzové sázky do limitu – tato varianta není vhodná, protože kurzové sázky nejsou hazardní hrou s nízkým rizikem
* Nepočítat výši takovéto sázky do limitu - tato varianta není vhodná, protože pak by hráč mohl snadno překročit limit, pokud by vsadil větší množství peněz na kurzové sázky na událostí odehrávající se za delší dobu
* Stanovit termín, do kdy musí dojít k rozhodné události (tj. bude znám výsledek) u kurzové sázky, jinak bude výše sázky počítána jako prohra – varianta s nejmenším negativním dopadem

*Analýza - Norsko*

Poznatky z aplikace stanovení globálních limitů lze hledat v Norsku, kde byly v roce 2007 zrušeny výherní automaty. Od roku 2009 byly namísto nich povoleny IVT (Multix), které umožňovaly stanovit finanční i časové limity hraní a zároveň vyžadovaly jednoznačnou identifikaci hráče (speciální kartou). Globální nepřekročitelné limity byly nastaveny následovně:

* Čistá prohra 400 NOK / den (cca 75 USD)
* Čistá prohra 2200 NOK / měsíc (cca 390 USD)
* Maximální sázka 50 NOK (cca 10 USD)
* Povinná přestávka ve hře po 1 hodině hry

Průměrná mzda před zdaněním v Norsku činila v době zavedení těchto limitů cca 37 000 NOK / měsíc. Tedy měsíční limit byl stanoven relativně velmi nízko – cca 6% hrubé mzdy. Přesto data o hráčích v roce 2011 ukázala, že:

* jen 15% hráčů bylo zastaveno měsíčním limitem,
* 80% z výnosů Multix bylo získáno od 26% hráčů, kteří se této hry účastnili (jejich průměrná prohra tvořila 4250 NOK / 4Q 2011).

Dalším dopadem zavedení zákazu výherních automatů a uvedení Multix na trh bylo také výrazné snížení celkových výnosů i hráčů (oboje cca o 80%), přičemž částečně byl tento propad způsoben přesunem hráčů ke hře Bingo. [[23]](#footnote-23)

Norský příklad ukazuje, že je možné stanovit určité finanční limity a ponechat hru přesto zajímavou atraktivní pro významnou skupinu hráčů. Zároveň ovšem ukazuje, že pokud bude možnost odejít hrát hazardní hry, kde limity nejsou, část hráčů se tam přesune.

*Časové limity*

Studie a analýza dat o hráčích využívajících precommitment potvrzují, že časové limity jsou hráči využívány méně (až několikanásobně) než limity finanční. Přesto lze vysledovat, že i tyto limity mají určitý pozitivní vliv na odpovědné hraní. Důkazem je např. výzkum, který se zabýval daty od 5000 rakouských hráčů, kteří si na internetovém portálu win2day nastavili vlastní peněžní nebo časový limit. Nastavení časových limitů ovlivnilo výdaje hráčů na útratách (o 10 % méně teoretických ztrát). Nastavení časového limitu mělo také pozitivní vliv na dobu strávenou hraním, ale pouze pokud byl nastaven denní limit (o 8 % menší doba hraní). Nastavení časového limitu nemělo významný vliv na útraty či dobu hraní hráčů kasinových her. Naopak pro hráče pokeru byly více efektivní časové limity než limity týkající se teoretických ztrát.[[24]](#footnote-24)

*Shrnutí:*

Klíčovou podmínkou realizace těchto opatření je schopnost státu zajistit efektivní a účinné dodržování těchto limitů. Zásadním pro účinnost těchto opatření je jejich obecně platná závaznost. Pokud by byly limity stanoveny pouze pro hry u jednoho provozovatele, výrazně by se tím snížila jejich účinnost. Hráči by mohli snadno zahájit hru u jiného provozovatele a zahájit čerpání limitů od 0. Netýká se to jen her na internetu, ale i v případě větších obcí není obtížné přejít do jiné herny / kasina. To by zcela znegovalo zamýšlené účinky opatření. Obdobné riziko platí při regulaci jen některých her.

Pro účinné fungování limitů je nezbytné zavedení centrálního registru hráčů a jejich účtů, přihlašování hráčů do hry přes svůj účet a také fungující informační systém pro hazardní hry, kde budou limity stanoveny.

*Subvarianta 2.2: Limity stanovené hráčem*

Tato varianta umožňuje hráčům stanovit si určitá sebeomezení při hraní hazardních her. Reálně připadají v úvahu dva základní způsoby sebeomezení:

1. Stanovení limitů na výši prohry / sázky – hráč si předem stanoví max. limit částky, kterou může vsadit nebo prohrát.
2. Stanovení max. času pro hraní – hráč si předem stanoví max. časový limit, který chce hrát.

Systémy sebeomezení (tzv. precommitment) byly testovány v rámci mnoha různě zaměřených studií i v reálné praxi. Je tedy k dispozici poměrně značné množství dostupných důkazů o jejich efektivitě. Zjištění nejsou ve všech případech stejná, nicméně je možné vysledovat obecně platná fakta týkající se precommitmentu[[25]](#footnote-25):

* Hráči využívající sebeomezující opatření z velké části věří, že tak dokáží hrát hazardní hry zodpovědněji.
* Při skutečné hraní zvolí precommitment jen velmi malá část hráčů:
  + dobrovolného precommitment systému nabízeného v rámci portálu s hazardními hrami bwin využívalo 1,2% z 47 134 hráčů,
  + v Norsku, kdy mají ve hře Multix (IVT) hráči možnost stanovení vlastních přísnějších limitů než jsou globální limity (na den, týden a měsíc), využilo tuto možnost 1,1% hráčů pro časové limity a 2,3% pro finanční limity[[26]](#footnote-26).
* Více výzkumů ukazuje, že hráči preferují spíše finanční než časové limity.
* Problémoví hráči mají tendenci si méně nastavovat limity než hráči neproblémoví a pokud si je nastaví, nastaví si je obvykle vyšší než neproblémoví hráči.
* Dalším důležitým zjištěním u chování hráčů je fakt, že pokud existuje možnost v okamžiku dosažení limitu zvýšit si finanční nebo časový limit, značná část hráčů toho využije.

Umožnit hráčům stanovit si své limity doporučila v roce 2014 i EK. Konkrétně navrhuje, aby:

* hráč mohl ve fázi registrace na internetových stránkách provozovatele hazardních her standardně nastavit limity pro peněžní vklady, jakož i časové limity.
* hráči měli mít kromě stanovení limitů pro vklady k dispozici další ochranná opatření, jako například možnost stanovit limity pro sázky nebo prohry.
* hráč na internetových stránkách provozovatele hazardních her nemohl:

1. složit vklad přesahující limit pro peněžní vklad stanovený pro dané časové období;
2. účastnit se hazardních her, pokud na účtu hráče nemá dostatečné finanční prostředky na pokrytí hry nebo sázky.

* aby hráč na internetových stránkách provozovatele mohl:

1. snížit limit pro peněžní vklad, a to s okamžitým účinkem;
2. zvýšit limit pro peněžní vklad. Žádost hráče by měla nabýt účinku nejméně dvacet čtyři hodin po jejím podání;[[27]](#footnote-27)

S precommitment systémem se lze setkat i v ČR. Projekt Zodpovědné hraní, který od roku 2014 nahradil původní projekt ProGam.cz, je podporován 3 profesními sdruženími (SPELOS, UNASO, Asociace casin v ČR) a 38 firmami provozujících loterie a jiné podobné hry. Jedním z jeho služeb je certifikace Zodpovědné hraní, kde certifikace pro herní prostředí a sázkové hry a loterie mj. zahrnuje i Nastavení limitů pro hraní (= možnost nastavení maximálních limitů pro vklady a čas hry v rámci jedné hráčské epizody a/nebo časového období týdne).[[28]](#footnote-28)

*Shrnutí:*

Sebeomezení hráčů je založeno na víře v odpovědné chování jedinců, kteří jsou schopni sami stanovit limity svého hraní. Umožňuje nerizikovým hráčům předem si stanovit limity pro své hraní a vyhnout se tak vysokým prohrám v případech, kdy je jejich schopnost sebeovládání snížena z různých dočasných důvodů (špatná nálada, opilost, snaha vyhrát zpět rychle prohrané peníze apod.). Obdobný význam mají i časové limity, které buď znemožní další pokračování hry, nebo aspoň přeruší zaujetí hráče hrou a dají mu čas na rozmyšlenou, zda chce po nevyhnutelné pauze i nadále pokračovat.

Na základě důkazů se jako jednoznačně vhodné jeví umožnit změnu spočívající ve zvýšení limitů až po určité době, po kterou bude moci hráč, už po ochladnutí emocí, své rozhodnutí zvážit a případně přehodnotit. Naopak není žádný důvod proč obdobně odkládat zpřísnění limitů.

Zásadní nevýhodou stanovení limitů pouze formou sebeomezení je ale fakt, že jen minimálně chrání problémové a patologické hráče, jejichž schopnost sebeovládání je snížena. Druhým negativem je poměrně malé využívání sebeomezení, i pokud ho mají hráči k dispozici. Zvýšit jeho využívání může napomoci, pokud bude hráč povinně vyzván k nastavení svých limitů při registraci.

*Subvarianta 2.3: Kombinace státních a hráčských limitů*

Třetí možností je kombinace obou přístupů. Globální nepřekročitelné limity by byly stanoveny státem. Týkaly by se celkové výše proher či sázek za určité období. Zkušenosti ze zahraničí (zejm. z Norska) ukazují, že užívaným obdobím je den a měsíc. Den pro zamezení prohrám v případech, kdy se hráč nedokáže v danou chvíli dostatečně ovládat. Měsíc jako období, které umožní ochránit hráče před prohrou příliš vysoké částky a zároveň mu ale umožní rozvrhnout si svou účast na hazardním hraní dle své chuti.

Hráčské limity (sebeomezení) by pak mohly pouze zpřísnit globální limity, v žádném případě by je nemohly porušit. To by umožnilo stanovit globální limity na úrovni, která by minimálně omezila neproblémové hráče a přitom chránila společnost a problémové hráče a zároveň by toto řešení dalo možnost všem hráčům stanovit si striktnější limity pro vlastní potřebu, pokud by jim globální limity nevyhovovaly.

Z praktického hlediska, aby byla zajištěna informovanost hráčů o existenci stanovení vlastních limitů je vhodné na tuto možnost upozornit hned při registraci hráče, kde by viděl globální limity a ihned si mohl nastavit své vlastní. Samozřejmě musí platit, že hráč musí mít právo kdykoliv své limity změnit (termín provedení změn – viz subvarianta 2.2).

Tato subvarianta je též v souladu s doporučeními plynoucími ze zahraničních poznatků, co je důležité pro efektivní precommitment systém (PS): 1) PS musí být dostupný na všech herních zařízeních v určité oblasti; 2) Je vhodné, aby byl PS dostupný pro všechny typy her; 3) PS je efektivnější, když je povinný; 4) PS systém by měl obsahovat různé možnosti při nastavování limitů (typ, doba trvání, výše limitu); 5) Jednou nastavený limit by nemělo být možné překročit ani odvolat.[[29]](#footnote-29)

Tato subvarianta je preferovanou variantou, protože umožňuje zkombinovat pozitiva obou variant, tedy ochranu společnosti a problémových hráčů a zároveň umožnit svobodné rozhodování o vlastním hraní.

*Doporučení:*

Na základě uvedených zjištění doporučujeme implementovat do zákona následující opatření na snížení rizikovosti hazardních her:

* stanovit zákonem závazné limity na max. prohru (prohra = vsazeno – vyhráno) pro hráče v případě THZ i technických her přes internet na období jednoho kalendářního měsíce,
* ustanovit právo hráčů na sebeomezení ve dvou směrech:
  + snížit zákonný měsíční limit na výši prohry,
  + stanovit si dílčí limity na max. možnou prohru za kratší časové období (den),
  + stanovit si limity na celkovou max. délku hraní za určené časové období (den, měsíc),
* umožnit hráči zpřísnění vlastních limitů neprodleně,
* odložit platnost zmírnění hráčských limitů po určitou dobu (min. několik dní),
* nemožnost dokončit registraci hráče bez stanovení si vlastních limitů (potvrzení ponechání zákonného limitu, nebo jeho snížení, příp. doplnění dalších časových a finančních limitů).

Doporučená výše limitů vychází z výše uvedených zjištění.:

* Měsíční limit stanovený státem by se měl pohybovat v intervalu 5000 – 25000 kč. Vzhledem k výše uvedenému je doporučen limit stanovit na 20 000 Kč, což je přibližně na úrovni průměrné čisté měsíční mzdy.[[30]](#footnote-30))

*Dopad opatření:*

Zavedení hráčských limitů hodnotí autoři studie Hazardní hraní v České republice a jeho dopady jako jedno z efektivních opatření pro prevenci problémového hráčství se středně vysokou účinností *(žádné samostatné opatření nemá dle autorů vyšší než středně vysokou účinnost)*, ovšem pouze v případě, budou-li limity povinné. Rovněž budou účinnější, budou-li neodvolatelné, platné pro všechny přístroje nebo veškerý hazard v zemi, s nezaměnitelným průkazem totožnosti.[[31]](#footnote-31)

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při zavedení stropu na prosázenou částku odhadnuto na 15%, což ve finančním vyjádření odpovídá 2,25 mld. Kč.[[32]](#footnote-32)

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů v důsledku precommitment systému bez možnosti překročení limitů odhadnuto na 10%, což ve finančním vyjádření odpovídá 1,5 mld. Kč.[[33]](#footnote-33)

Společné uplatnění limitů povede k určité synergii, její výsledný efekt se však dá poměrně obtížně stanovit. Dopad bude záviset hlavně na výši státem stanovených limitů. Lze tedy očekávat, že při společné aplikaci bude činit procento snížení počtu patologických hráčů několik jednotek procentních bodů nad 15%.

### Opatření v rámci hry

Varianta 3: Opatření v rámci hry

Tato varianta obsahuje větší množství subvariant, které všechny mají za cíl snížit rizikovost hraní hazardních her. Subvarianty jsou založeny na vyhodnocení hazardního hraní v ČR, na přenosu dobré praxe ze zahraničí a na rozvoji vědeckého poznání v oblasti hazardních her. Na základě jmenovaných zdrojů byly zvažovány tyto subvarianty:

1. Zákaz alkoholu a tabáku při hraní
2. Omezení výše sázky a výhry na 1 hru a časový limit 1 hry
3. Zavedení přestávek ve hře
4. Další opatření (zpoždění výplaty sázky, zakázat tzv. těsné prohry)
5. Kombinace dvou a více opatření

*Subvarianta 3.1: Zákaz alkoholu a tabáku při hraní*

Jedná se o poměrně radikální variantu. Je však založena na mnoha výzkumech, z části i z Česka, kde byly v posledních době realizovány poměrně rozsáhlé projekty. V r. 2012 byl poprvé podrobněji sledován výskyt sázkového hraní v obecné populaci ČR, a to prostřednictvím tří celopopulačních průzkumů primárně zaměřených na rozsah užívání návykových látek. Šlo o Národní výzkum užívání návykových látek 2012 (Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti and SC&C, 2013, SC&C, 2012), který obsahoval modul věnovaný rozsahu zkušeností populace s hraním sázkových her, a dvě omnibusová šetření s cílem ověřit výsledky Národního výzkumu 2012 na jinak koncipovaných vzorcích populace – studii Prevalence užívání drog v populaci ČR 2012 (ppm factum research, 2012) a Výzkum názorů a postojů občanů ČR k problematice zdravotnictví a zdravého způsobu života (INRES-SONES, 2013).[[34]](#footnote-34)

Základní zjištění jsou:

* Hraní hazardních her je součástí syndromu rizikového chování v dospívání, protože je zřejmá souvislost hraní na EHZ s kouřením, užíváním alkoholu i nelegálních drog. [[35]](#footnote-35)
* Problémoví hráči dle Národního výzkumu užívání návykových látek 2012 (v ČR) vykazují také vyšší výskyt současného užívání návykových látek a poruch spojených s jejich užíváním – týká se to užívání legálních látek (alkoholu, tabáku, energetických nápojů, léků), ale také nelegálních drog, především konopných látek a pervitinu:
  + Zatímco v obecné populaci uvedlo kouření cigaret v posledních 30 dnech celkem 34,4 % dotázaných, mezi hráči sázkových her (tj. těch, kteří uvedli hraní některé ze sledovaných sázkových her v posledních 12 měsících) kouřilo v posledním měsíci 43,9 %, denní kouření uvedlo 23,3 % hráčů sázkových her.
  + Alkohol v posledních 30 dnech konzumovalo 69,9 % obecné populace a až 78,3 % hráčů sázkových her ve věku 15–64 let. Po vyloučení osob, které uvedly pouze účast na loteriích a drobných sázkách, konzumovalo alkohol v posledních 30 dnech 87,4 % hráčů, mezi hráči on-line sázkových her to byla naprostá většina dotázaných (94,0 %). Nadměrné dávky alkoholu (tj. 5 a více sklenic alkoholu při jedné příležitosti) konzumuje pravidelně alespoň jednou týdně celkem 12,8 % populace, podíl pravidelných konzumentů nadměrných dávek alkoholu mezi hráči sázkových her je však téměř dvojnásobný (21,2 % v souboru hráčů všech sázkových her, ale zároveň 32,1 % hráčů na EHZ a 37,0 % hráčů on-line sázkových her.
  + Podle screeningové škály CAGE používané pro hodnocení rizikového a škodlivého nebo problémového pití alkoholu v obecné populaci spadalo 17,0 % respondentů (21,6 % mužů a 12,4 % žen) do kategorie rizikových konzumentů alkoholu a z toho 8,2 % populace (11,8 % mužů a 4,6 % žen) spadalo do kategorie škodlivého nebo problémového pití alkoholu (2 a více pozitivních odpovědí). Mezi hráči sázkových her bylo však zastoupení problémových konzumentů alkoholu výrazně vyšší – do kategorie rizikového pití alkoholu spadalo 25,3 % hráčů všech sledovaných typů sázkových her, 35,9 % hráčů sázkových her po vyloučení loterií a drobných sázek a až 43,8 % hráčů na EHZ a 38,6 % hráčů on-line sázkových her.
  + Do kategorie škodlivého nebo problémového pití alkoholu pak podle screeningové škály CAGE spadalo 14,7 % hráčů sázkových her (31,0 % hráčů elektronických sázkových her a 20,6 % hráčů on-line sázkových her).[[36]](#footnote-36)
* Podle kvalitativní studie mezi patologickými hráči (pacienty Psychiatrické nemocnici Bohnice) bylo prokázáno, že alkohol v průběhu hraní zvýšil negativní dopady hraní.[[37]](#footnote-37)
* Z pohledu nebezpečnosti hazardních her je podstatné nejen, o jaké hry se jedná, ale dalším podstatným rysem je prostředí, ve kterém se hry provozují. Klíčové je, zda nabízí dostatek soukromí, přístup k penězům, možnost hrát nepřetržitě, ale i to, zda se v něm vyskytují vizuální a zvukové efekty, zda jsou zde dostupné alkoholické nápoje apod. [[38]](#footnote-38)
* Existuje jeden přímý důkaz o vlivu zákazu kouření na snížení úrovně hraní - podle South Australian Centre for Economic Studies (2005) došlo po zákazu kouření v hernách ve Victorii ke snížení čistých měsíčních výdajů z 234 mil. $ před zákazem na 188 mil $ po zákazu kouření. Snížily se také výrazně čisté příjmy z hraní, a to jak v metropolitních, tak i nemetropolitních oblastech.[[39]](#footnote-39)
* Výsledky dotazníkové studie Patologičtí hráči v léčbě dokládají, že nejčastěji užívanými psychoaktivními látkami při hraní hazardních her byly podle respondentů tabák, alkohol – velmi často je při hraní užívalo 61,3 % a 33,3 % respondentů.[[40]](#footnote-40)

Studie ovšem nejsou jednoznačné v odhalení kauzality, tedy co je příčinou a co je důsledkem. Není jasné, zda problematické hráčství je příčinou, nebo naopak důsledkem zvažovaných typů chování. Studií, které se snaží o přesné vyjádření kauzality v případě hazardních her, zatím nebylo publikováno mnoho. Z dat z národních průzkumů v USA vyplývá, že patologické hráčství se často objevuje až po výskytu úzkostné poruchy, deprese, užívání alkoholu a dalších drog. Naopak se ale ukazuje, že patologické hraní může vést k závislosti na nikotinu atp.[[41]](#footnote-41)

Při hodnocení efektivity různých opatření v různých zemích se ukazuje, že omezení alkoholu v souvislosti s hraním hazardních her má určité kladné efekty z pohledu snížení rizikovosti hraní, ovšem ne tak vysoké jako jiná opatření (např. omezení otevíracích hodin, počtu zařízení, věkové limity atd.).[[42]](#footnote-42)

Také autoři studie Hazardní hraní v České republice a jeho dopady doporučují zvážení zákazu kouření a požívání alkoholických nápojů v určitých typech provozoven nabízejících hazardní hry. Odhadovaná účinnost omezení současného užívání alkoholu a tabáku jako opatření pro prevenci problémového hráčství dosahuje středně významné účinnosti, tedy jedné z největších, protože žádné samostatně realizované opatření nemá účinnost vyšší než střední. [[43]](#footnote-43)

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při zákazu alkoholu při hraní odhadnuto na 7%, což ve finančním vyjádření odpovídá cca 1 mld. Kč.[[44]](#footnote-44)

*Doporučení:*

Zamezení alkoholu v hernách by byl velmi radikální krok, jehož dopady jsou sice částečně odhadnuty (viz dopad opatření), ale neexistuje studie, která by řešila další implikace (možný přesun do nelegálních heren, on-line gambling apod.).

Otázka omezení podávání alkoholu nebo tabáku má i vazbu na diskusi o úplném zákazu kouření v restauracích. Její popis jde ovšem nad rámec této studie. Pokud však bude uplatněn princip, že zaměstnanci restaurací mají právo na pracovní prostor bez kouření, bylo by logické uplatit tento přístup i v hernách a kasinech. Proto se domníváme, že by tuto záležitost měl řešit jiný zákon než o hazardních hrách.

*Subvarianta 3.2: Omezení výše sázky a výhry na 1 hru a časový limit 1 hry*

Omezení výše sázek a max. možné výhry na sázku není v českém právním řádu novinkou. Obsahuje ho už současná legislativní úprava, kde je ale vztaženo jen k výherním hracím přístrojům. Tento stav je nevyhovující, protože technologický pokrok umožnil velký nárůst dalších typů hazardních her a možnost jejich hraní on-line, na což musí legislativa reagovat. Zároveň je možné vyhodnotit, nakolik jsou současné limity v souladu s best practise ve světě a s poznatky založenými na vědeckém výzkumu chování hráčů.

Jedná se o nezbytný doplněk limitů na celkovou dobu hraní a finančních limitů na delší časové období. Pokud by tyto limity nebyly doplněny o limity max. možné jednotlivé sázky, výrazně by ztrácely na síle, protože by hráči mohli prohrát velké množství peněz, teoreticky až celou max. možnou sázku na nejnižší časové období, v extrémním případě během jedné hry. Je dosti pravděpodobné, že by pak měli zvýšenou tendenci hrát po zbytek období, kdy by již nemohli sázet legálně, u nelegálních provozovatelů hazardních her. To je samozřejmě v rozporu se záměry zákona.

*Výše jednotlivé sázky a výhry*

Příklady ve světě ukazují, že i jiné státy jdou cestou omezení výše sázky a výhry na sázku v jedné hře, jejich výše je však dost rozdílná:

* Norsko (Multix – typ IVT): Max. sázka 50 NOK (cca 10 USD), max. výhra 1500 NOK (300 USD)
* Slovensko (EHZ): max. vklad pouze 10 centů na jednu hru, max. výhra 15 eur.
* Itálie (EHZ): výše vkladu nesmí přesáhnout 1 EUR a výše výhry, která bude v mincích vyplacena přímo EHZ po ukončení hry, nesmí byt vyšší než 100 EUR.[[45]](#footnote-45)

Livingstone, Woolley, Zazryn, Bakacs a Shami (2008) navrhují na základě experimentů několik charakteristik elektronických herních zařízení, které by měly snížit riziko vzniku problémového hazardního hráčství. Patří mezi ně například i redukce výše sázky na max. 1 USD na jedno kolo. [[46]](#footnote-46)

Limity max. sázky a výhry v 1 hře v současné podobě tedy nejsou hlavním problémem české legislativní úpravy. Hlavním nedostatkem je jejich omezení pouze na VHP. Je vhodné je využít i na hry, které mají obdobný charakter (tedy zejména rychlost opakování) bez ohledu na to, v jaké provozovně se odehrávají nebo zda se jedná o hazardní hry přes internet. Při max. výši jedné sázky a výhry z jedné hry lze vzít v potaz typ provozovny, tedy zda se jedná o hernu nebo o kasino, kde by mohly limity být vyšší.

Stejně jako v případě celkových limitů vsazených či prohraných prostředků stojí za zvážení umožnit hráčům stanovit si vlastní limity na jednu sázku ve hrách, kde je to technicky možné. Tento přístup doporučuje i EK. Konkrétně navrhuje, že by hráči měli mít kromě stanovení limitů pro vklady k dispozici další ochranná opatření, jako například možnost stanovit limity pro sázky nebo prohry.[[47]](#footnote-47)

*Délka trvání jedné hry*

Délka trvání jedné hry na VHP ve výši min. 1 sekundy je považováno mnoha výzkumy za příliš rizikovou. Např. Livingstone, Woolley, Zazryn, Bakacs a Shami (2008) navrhují na základě experimentů zvýšení časových rozestupů mezi jednotlivými koly na 5 sekund a více.[[48]](#footnote-48)

Příklady ve světě ukazují, že v jiných státech, pokud je délka hry regulována, je její trvání výrazně delší než v ČR:

* Norsko (Multix – typ IVT): min. trvání hry je 3 sekundy.
* Slovensko (EHZ): mezi započetím a ukončením jedné hry musí uplynout nejméně 4 sekundy, což neplatí, jde-li o EHZ provozovaná v kasinu.
* Itálie (EHZ): jedna partie hazardní hry musí trvat nejméně 4 sekundy.[[49]](#footnote-49)

Je třeba si uvědomit, že samotné prodloužení 1 hry, bez jakýchkoliv dalších opatření, způsobí, že:

* Bude narušeno hráčovo zaujetí hrou, tj. hráč bude mít o trochu více času si uvědomit, zda chce stále hrát a jaká je jeho finanční pozice.
* Za stejný časový úsek by se pravděpodobná výše prohry měla snížit až několikanásobně (protože proběhne několikanásobně méně her), přičemž požitek hráče ze hry by prodloužení 1 hry o pár vteřin nemělo nijak narušit.

Ze všech výše uvedených důvodů je toto opatření vhodné k realizaci.

*Doporučení:*

Na základě výše uvedených zjištění doporučujeme implementovat do zákona:

* Min. délku hry - jedna technická hra nesmí trvat kratší dobu než 5 vteřin
* Stanovit max. výši 1 sázky pro THZ a hry přes internet a zohlednit typ provozovny:
  + Herna: max. výši 1 sázky: 20 Kč
  + Kasino: max. výši 1 sázky: 100
  + Internet: max. výši 1 sázky: 50 Kč
* Stanovit max. výši 1 výhry pro THZ a hry přes internet a zohlednit typ provozovny:
  + Herna: max. výši 1 výhry: 4000 Kč
  + Kasino: max. výši 1 výhry: 20 000 Kč
  + Internet: max. výši 1 výhry: 10 000 Kč
* Zakázat hru na úvěr nebo nevyplatitelný bonus, který je možné použít jen jako sázku do další hry

*Dopad opatření:*

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při omezení výše sázek, proher a výher na sázku odhadnuto na 5%, což ve finančním vyjádření odpovídá 0,75 mld. Kč.[[50]](#footnote-50)

*Subvarianta 3.3: Zavedení přestávek ve hře*

Zavedení přestávek ve hře je jedna z možností, jak přerušit zaujetí hráče hazardní hrou a umožnit mu tak zamyslet se, zda chce i nadále pokračovat ve hře, uvědomit si výši svých sázek a proher. Narušení interakce „člověk-hrací zařízení“ je považováno za významné i v Impact Assessment doporučení k hazardním hrám pro EK.[[51]](#footnote-51) Povinnou pauzu po 1 hodině hraní Multix zavedlo Norsko.[[52]](#footnote-52)

Asi ještě významnější než v případě provozoven, jež mohou být regulovány nařízenou otevírací dobou, je zvážit zavedení povinných přestávek ve hře při hraní na internetu.

*Doporučení:*

Na základě výše uvedených zjištění doporučujeme implementovat do zákona:

* Povinné přerušení hry na THZ po 1 hodině na dobu min. 15 minut
* Povinné přerušení hry přes internet po 1 hodině na dobu min. 15 minut
* Možnost hráčů v rámci sebeomezení stanovit si u her přes internet:
  + maximální počet vstupů do internetové hry za jeden kalendářní měsíc,
  + maximální dobu denního přihlášení na uživatelském účtu do jeho automatického odhlášení.

*Dopad opatření:*

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při zavedení přestávek ve hře odhadnuto na 5%, což ve finančním vyjádření odpovídá 0,75 mld. Kč.[[53]](#footnote-53)

*Subvarianta 3.4: Další opatření (zákaz výplaty výher zařízením, zpoždění výplaty sázky, zákaz tzv. těsné prohry)*

Mezi další opatření doporučovaná některými odborníky na problematiku hazardních her patří např. zákaz výplaty sázek zařízením, ale jen obsluhou nebo na účet, zpoždění výplaty sázky, zákaz tzv. těsných proher, zákaz používání některých zvukových a barevných efektů a jiné. Dostupné důkazy o účinnosti těchto opatření však ve většině případů nejsou dostatečné, aby bylo možno posoudit, zda má smysl je v tuto chvíli zvažovat.

Jediné z těchto opatření podložené výzkumem je zákaz výplaty výher zařízením, ale jen obsluhou nebo na účet. Přerušením hraní hráčem, který si v případě výplaty výhry musí dojít k obsluze, je vnímáno jako pozitivní a je založeno na stejném principu jako povinná pauza po určité době kontinuálního hraní. Navíc odstranění efektu „cinkajících mincí“ působí také stejným směrem, tedy přerušením vtažení do hry a možností pro hráče uvědomit si, jak dlouho hraje a zda chce ještě pokračovat.[[54]](#footnote-54)

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při zpoždění výplaty sázek odhadnuto na 5%, což ve finančním vyjádření odpovídá 0,75 mld. Kč.[[55]](#footnote-55) Nicméně tento údaj silně závisí na definici „zpoždění výplaty“, která by měla být ještě podrobena dalšímu zkoumání.

*Subvarianta 3.6: Kombinace dvou a více výše opatření uvedených v bodech 1-5*

Jednotlivá opatření varianty 3 i předchozích variant je samozřejmě možné, a leckdy i žádoucí, aplikovat společně. Může tak dojít k využití synergických efektů. Nicméně obvykle je třeba očekávat, že jejich dopad vyjádřený procentem snížení počtu patologických hráčů v ČR nebude roven součtu dílčích dopadů, ale spíše bude jen o pár procentních bodů zvyšovat dopad nejsilnější.

Kombinaci opatření hodnotí i autoři studie Hazardní hraní v České republice a jeho dopady. Uvádějí úpravu parametrů přístrojů jako jedno z částečně efektivních opatření pro prevenci problémového hráčství se středně nízkou účinností. Do úprav počítají snížení maximální výše sázky a výhry, nižší rychlost hry, snížení četnosti těsných proher, snížení počtu her v řadě za sebou, odstranění možnosti příjmu bankovek, snížení interaktivní povahy automatů, zavedení vyskakovacích informací na monitoru a omezení možnosti sezení u hry.[[56]](#footnote-56) Nicméně nevyčíslují žádné konkrétní předpokládané dopady.

**Provozování hazardních her v novém technologickém prostředí**

### Centrální informační systém a registrace hráčů

Vzhledem k liberalizovanému hazardnímu trhu v České republice mohou jednotlivý hráči hrát u celé řady provozovatelů, v dnešní době mnohdy nelegálních. Kontrola her z hlediska věku hráčů je primárně ponechána na personálu provozoven, ostatní omezující a sebeomezující opatření jako je vyloučení ze hry či maximální výše prohry za určité období nejsou kontrolovány vůbec.

Ministerstvo financí plánuje podstatnou část kontroly a dohledu, ale i mechanizmů fungování hazardních her realizovat prostřednictvím nově vytvořeného centrálního informačního systému. Ten by měl mj. zajišťovat provozovatelům informace o osobách, které jsou vyloučené z hraní, ať již na základě omezení věku, sebevyloučení, zákazu hraní z důvodu pobírání dávek v hmotné nouzi či překročení sebeomezujících limitů. mj. z tohoto důvodu je potřeba centralizovat data o hráčích a jejich hraní od všech provozovatelů. Dalším důvodem je kontrola nastavení výherních podílů, dohled nad plněním daňových povinností, detekce podvodů a kontrola v oblasti AML.

Na základě dostupných dat odhadla společnost E&Y náklady na vytvoření takového systému v maximální míře robustnosti (dle příkladu italského systému Totalizzatore), který bude sloužit k neustálému monitorování trhu v reálném čase. S tím, že systém bude:

* Systém bude komunikovat se stovkami až tisíci operátorů.
* Systém bude ověřovat data miliónů uživatelů.
* Systém bude monitorovat a vyhodnocovat milióny transakcí denně

V této variantě byla odhadovaná cena vývoje nového softwaru 100 -250 mil. Kč; dále lze zvažovat méně robustní zařízení, která by vycházela z úpravy již užívaných obdobných nástrojů, v takovém případě by cena potenciálního projektu v rozsahu 50-100 mil. Kč. Další alternativou jsou také offline fungující systémy, jejichž cenu lze odhadnout v rozsahu 20-40 mil. Kč. Ve všech případech je nutné dále počítat s ročními náklady na správu a údržbu systému v rozsahu 15-25 % pořizovacích nákladů.

Ministerstvo financí v současné době realizuje výběrové řízení, jehož vítěz by měl připravit kompletní zadání pro pořízení systému. V rámci analytických prací budou zohledněny jak náklady na straně Ministerstva financí, tak na straně provozovatelů hazardních her, tak aby navrhovaný systém a zejména jeho rozhraní umožňovala co nejsnazší připojení jednotlivých participantů na trhu. Detailní vyhodnocení pak bude prezentováno mj. v rámci RIA pro prováděcí vyhlášky k nastavení fungování centrálního informačního systému.

### Podmínky registrace hráčů

Pro přístup k centrálnímu informačnímu systému a autorizaci dat pro jednotlivé hráče je nutné ověření jejich totožnosti na počátku každé hry. Na základě tohoto ověření dojde k zamezení hraní osobám, které jsou vyloučené z hraní hazardních her. Pro identifikaci osoby je nutná její prvotní registrace, v rámci které dochází k ověření její totožnosti v centrálním registru obyvatel a mj. dochází k nastavení některých sebeomezujících opatření (viz výše).

Možnosti způsobu registrace jsou následující:

Varianta 1: Registrace pouze u jednotlivých provozovatelů

Varianta 2: Centralizované ověření

Varianta 3: Centralizovaná registrace

Varianta 1: Registrace pouze u jednotlivých provozovatelů

K registraci u jednotlivých provozovatelů hazardních her v mnoha případech dochází již dnes, byť není povinné, často má formu karty výhod či bonusů a slouží provozovatelům ke snazší identifikaci a sběru dat o hráčích.

Systém registrace u jednotlivých provozovatelů bez sjednocení těchto údajů a bez provazby na centrální informační systém nedokáže zajistit plnění některých omezujících opatření, zejména kontrolu celkové výše vsazené či prohrané částky apod.

Varianta 2: Centralizované ověření

Centralizované ověření totožnosti a zároveň identifikace osob, které jsou vyloučeny z hraní hazardních her, je nutnou podmínkou fungování centrálního informačního systému. I nadále by byly zachovány registrace u jednotlivých provozovatelů a jejich prostřednictvím by dále docházelo k přenosu dat do centrálního informačního systému, který by ověřoval totožnost hráče v Centrálním registru obyvatel, došlo by k první kontrole v Rejstříku osob vyloučených z hazardního hraní a k vytvoření identifikačních údajů pro další datové transakce mezi centrálním systémem a provozovatelem.

Varianta 3: Centralizovaná registrace

V rámci centrální registrace by registrace hráčů probíhala pod patronací státu, který by vydával přístupové údaje nutné k ověření hráče před začátkem hraní. Tyto přístupové údaje by také fungovali jako identifikátory pro přenos dat mezi centrálním systémem a provozovatelem. Pro registraci a vydávání přístupových údajů mohou sloužit již existující služby jako CzechPoint nebo datové schránky.

*Shrnutí:*

Vzhledem k již existujícímu systému registrace na úrovni provozovatelů se jako optimální jeví provázání jejich systému s centrálním informačním systémem, který bude poskytovat ověření totožnosti a dalších údajů, které budou získávány zejména ze systému základních registrů. Přenesení celého registračního procesu na Ministerstvo financí (Varianta 3) by znamenalo vyšší náklady na zajištění celého procesu, než pouze ověření dodaných údajů (Varianta 2), proto se jedná o preferovanou variantu.

### Povolení přístupu na trh pro zahraniční subjekty

Jak již bylo popsáno výše, platí v oblasti provozování hazardních her na internetu v současné době právní úprava, která uzavírá trh s hazardními hrami pro subjekty řádně usazené v jiných členských státech, které mají zájem o podnikání v tomto oboru v ČR. Toto omezení má dva zásadní důsledky.

1. Vzhledem k tomu, že zahraniční společnosti nemohou v ČR poskytovat své služby legálně a tedy ani platit daně, dochází tak k daňovým ztrátám, které lze odhadnout na min. 600 mil. Kč a které budou s rozvojem hazardního hraní na internetu dále růst.
2. Vzhledem k tomu, že současný stav je v rozporu s právem EU, je proti ČR v této oblasti vedeno řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. S ohledem na současnou ustálenou judikaturu Soudního dvoru se tak Česká republika vystavuje velmi vysokým finančním sankcím. Tyto sankce se pohybují řádově v částkách několika tisíc eur denně. Pro ilustraci ve věci C-241/11 Komise vs. ČR navrhuje Komise Soudnímu dvoru, aby uložil České republice zaplacení paušální částky ve výši 5 644 EUR, resp. 22 364 EUR za každý den prodlení v závislosti na tom, v jaké fázi řízení ČR zajistí zjednání nápravy.

Varianta 1: zachování stávajícího stavu

Varianta 2: přijetí základní principy regulace trhu slučitelné s právem EU

V této oblasti existují dvě základní možnosti – zachování stávajícího stavu, který je spojený s riziky nevýběru daní a hrazení sankcí. Jako mírný pozitivní dopad lze vidět částečnou ochranu stávajícího trhu, resp. subjektům na něm působícím. Vzhledem k povaze internetu, je vynucování tohoto stavu obecně obtížné. Nebo přijmout základní principy regulace trhu slučitelné s právem EU. I zde je ovšem třeba mít na paměti, že samotné otevření trhu nemusí být ve všech případech dostatečnou motivací pro provozovatele hazardních her, aby využili možnost legálně v ČR podnikat a platit daně. V tomto ohledu bude zásadní nastavení konkurenčního prostředí, zejména v mezinárodním měřítku i možnosti, jakými bude docházet k regulaci nelegálního provozování her na internetu.

*Shrnutí:*

Vzhledem k jednoznačné výhodnosti je nutné návrh zákona koncipovat tak, aby nebyl v rozporu s právem EU.

### Možnosti regulace nelegálního hazardního hraní na internetu

Provozování hazardních her v prostředí veřejné sítě internet představuje celosvětový problém, neboť právní úpravy jednotlivých států jsou doposud stále odlišné, a to především s ohledem na vlastní veřejný zájem, bezpečnost, kulturní a sociální zájmy. Dosažení konsenzu a vytvoření jednotné právní úpravy v oblasti online sázkových her se tak jeví jako velmi obtížné. V této souvislosti je také nutno konstatovat, že ani v rámci Evropské unie prozatím nedošlo k harmonizaci loterního a sázkového trhu. Spolupráce mezi evropskými národními regulátory loterií a jiných sázkových her byla zahájena teprve v nedávné době, a tudíž není dosud vyřešena celá řada právních problémů, jako je například otázka jurisdikce a výkonu rozhodnutí českých orgánů vůči provozovatelům usazeným mimo území České republiky. Z pohledu současné české legislativy proto fakticky bohužel neexistují nástroje, které by umožnily efektivním způsobem regulovat nelegální online sázkové hry poskytované ze zahraničí, resp. zahraničními provozovateli. V České republice neplatí ani systém vzájemného uznávání licencí vydaných v jednotlivých členských státech Evropské unie. Provozování sázkových her prostřednictvím veřejné sítě internet navíc vnáší do oblasti podnikání jistou míru anonymity a tak ztěžuje, popř. zcela znemožňuje důslednou kontrolu finančních toků, a tím i kontrolu praní špinavých peněz, vytváření účinných bariér pro vstup nežádoucích subjektů, zajištění ochrany dat a bezpečnosti jejich přenosu, technickou kontrolu či kontrolu výherních poměrů z hlediska ochrany hráčů. Koncový účastník také může jen těžko uplatnit reklamaci, obdobně jako stát sankční opatření, neboť provozovatel a server se nachází mimo Českou republiku. V případě nabídky online sázkových her zahraničními provozovateli bez příslušného povolení dle loterního zákona je postih těchto subjektů velmi obtížný, a v konečném důsledku vlastně i nemožný. Případné vedení správního řízení pro porušení českého loterního zákona s mezinárodním prvkem by zahrnovalo využití mezinárodní justiční spolupráce, která je v rámci správního řízení velice komplikovaná a obtížná, o to více, že zahraniční provozovatelé v naprosté většině případů působí v souladu s legislativou své země.

Základní možnosti regulace nelegálního provozování hazardních her lze rozlišit z hlediska předmětu regulace:

Varianta 1: Blokace platby

* 1. Realizováno bankou

1.2. Realizováno regulátorem - ČNB

Varianta 2: Blokace internetové připojení

* 1. Správní řízení
  2. Soudní zákaz
  3. Opatření obecné povahy

nebo subjektu regulace, kterým může být:

Varianta 3: Omezení nelegálních hráčů

Varianta 4: Omezení nelegálních provozovatelů hazardní hry

Varianta 1: Blokace plateb

Jedním z možných dalších prostředků sloužícího k zamezení vstupu či působnosti nelegálního provozovatele na území ČR je blokace plateb s těmito subjekty souvisejícími. Platby provozovatelů, kteří by byli, nejspíše dle výše uvedeného postupu, označení za nelegální by nesměly být bankami působícími na území ČR prováděny. Tato povinnost by mohla být uložena přímo v zákoně s odkazem na tzv. Black list, který by obsahoval seznam všech nelegálních provozovatelů. Otázkou zde však je, které všechny údaje by tento Black list musel obsahovat, aby banky mohly lehce tyto platby určit a neprovést. Druhou možností by mohlo být uložení této povinnosti subjektem nadřízeným, resp. subjektem dozorujícím a regulujícím bankovní oblast, tj. Česká národní banka. Kromě otázky bankovního tajemství samotné, je problémem v této oblasti skutečnost, že banka či jakákoliv jiná platební instituce nemá jakoukoliv možnost platbu neprovést. Tyto instituce mají na území České republiky jedině možnost platbu v souladu se zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu pouze zadržet, a to nejvýše na dobu 72 hodin a pouze v souvislosti s pácháním trestné činnosti. Po uplynutí této lhůty, neučiní-li obdobná opatření orgán činný v trestním řízení, však musí být platba uvolněna. Nutné je také zmínit, že platební instituce v době provádění platby zná pouze minimum informací, pomocí kterých by bylo možné platbu identifikovat. Tyto informace jsou dostupné až ve chvíli provedení/zaúčtování platby.

*Shrnutí:*

Vzhledem uvedeným omezením nejsou v tuto chvíli navrhována opatření směřující k realizaci blokace plateb v souvislosti s hazardními hrami. Takováto opatření má smysl navrhnout až v okamžiku změny bankovní legislativy, které by takovéto operace umožňovala.

Varianta 2: Blokace internetového připojení

Jedním z cílů nově připravovaného zákona o hazardních hrách je liberalizace českého trhu s hazardními hrami, který by měl být nově otevřen všem provozovatelům ze všech členských států Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru, a to i prostřednictvím veřejné sítě Internet. Lze tedy více než s jistotou očekávat, že celá řada zahraničních provozovatelů požádá o povolení dle českého zákona a bude tak na území České republiky nadále působit legálně, ostatně, tak jak bylo z jejich strany již několikrát avizováno. S ohledem na tuto skutečnost lze tak očekávat, že počet možných nelegálních zahraničních provozovatelů hazardních her se v důsledku nové právní úpravy značně sníží. U blokace internetových stránek je nutno mít také na paměti, že jakékoliv blokování v přístupu k určitým internetovým stránkám nefunguje jako izolovaný nástroj vymáhání a lze jej snadno obejít. Nutno je také upozornit na skutečnost, že v současné době na území České republiky působí celkem přibližně asi 1.600 poskytovatelů internetových služeb (dále jen „ISP“), kdy do tohoto čísla nejsou zahrnuty také případy nákupu internetové konektivity přímo ze zahraničí.

Zamezení ve vstupu nelegálních provozovatelů, tj. provozovatelů bez řádného povolení dle českého zákona, na český trh by tak mělo být s ohledem na výše uvedené skutečnosti primárně využíváno vůči subjektům, kteří svou činnost zaměřují na obyvatele České republiky, tzn., že internetové stránky, pomocí kterých jsou hazardní hry nabízeny, jsou v českém jazyce, využívají k hraní českou měnu či provozovatel má reklamu v českých médiích. Obecně však tyto snahy mohou být směřovány vůči jakékoliv činnosti nelegálních provozovatelů směřující k informovanosti a propagaci českých občanů o jejich činnosti, a to i bez ohledu na jazyk. Lze však v takovém případě očekávat vyšší náročnost procesu zamezení ve vstupu.

V rámci předcházení případných sporů mezi českými státními orgány a nelegálními provozovateli lze považovat za vhodné, a to i po vzoru jiných členských států EU, že v případě odhalení nelegálního provozovatele by před samotným postihem měla předcházet formální výzva k zjednání nápravy - např. žádost o povolení dle platného práva, zamezení k nabízení hazardních her českým občanům, aj. Pokud by nelegální provozovatel v poskytnuté lhůtě nápravu nezjednal, teprve následně by došlo k samotnému zákonnému postihu.

Jak již bylo zmiňováno výše, u blokace internetových stránek je nutno mít na paměti, že jakékoliv blokování v přístupu k určitým internetovým stránkám nefunguje jako izolovaný nástroj vymáhání a lze jej snadno obejít. Mezi nejrozšířenější způsoby, za pomocí kterých je možné blokaci určitých internetových stránek, jsou tzv. proxy servery a TOR. Je však nutno podotknout, že se jedná o prostředky, které nejsou standardním počítačovým uživatelem běžně užívány. Jde o relativně složité prostředky, jež vyžadují určitou míru odborné znalosti. Současně je nutné mít na paměti, že tzv. anonymní open proxy server se dle pravidel jejich provozovatelů nesmí používat k nelegálním, trestným a jiným účelům porušujících zákony státu, z kterého uživatel přistupuje a nesmí se porušovat pravidla síťové etikety. U uživatele, který využije tohoto prostředku lze tak presumovat určitý záměr obejít právní předpisy, a to z jakéhokoliv důvodu. Využitím proxy serverů také dochází k samotnému zpomalení reakční doby přístupu k cílovému serveru, což může mít za následek omezení účasti na hazardní hře, jež využívá k svému provozu velké množství dat (např. flash aplikace aj.).

Subvarianta 2.1.: Správní řízení

K blokaci konkrétního provozovatele nelegálních hazardních her může být zvolena cesta přes samotné ISP, a to za využití působnosti a pravomocí Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTÚ“), jenž vykonává dohled nad oblastí elektronických komunikací, resp. zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů a jeho ust. § 35 odst. 2 a 3, na základě kterých je ČTÚ oprávněno uložit ISP na základě podnětu orgánu veřejné moci příslušného k projednání podvodného jednání povinnost zablokovat přístup k číslům a službám, zjistí-li, že při přístupu k těmto číslům a službám je porušována povinnost informovat o ceně za volání, nebo je-li to třeba z důvodu využívání čísel nebo služeb k podvodnému jednání.

V této souvislosti je nutno totiž nutno mít na paměti fakt, že v případě elektronických komunikací je striktně oddělován obsah od služby. Dle vyjádření ČTÚ a v návaznosti na uvedenou předešlou skutečnost spadá do pravomoci ČTÚ pouze právo rozhodovat, resp. regulovat pouze službu jako takovou, nikoliv její obsah. O obsahu dané stránky, tj. v našem případě o skutečnosti, že jsou na dané internetové stránce provozovány nelegální hazardní hry, tak musí rozhodnout jiný orgán. V tomto případě a vzhledem k určité specifičnosti dané oblasti se tak jeví jako nejvhodnější k rozhodování o nelegálnosti obsahu právě Ministerstvo financí. K rozhodování o nelegálnosti obsahu dle nového zákona o hazardních hrách by docházelo v rámci správního řízení, s tím, aby byla zachována možnost soudního přezkumu tohoto rozhodnutí. K rozhodování o nelegálnosti obsahu dle nového zákona o hazardních hrách by docházelo v rámci správního řízení, s tím, aby byla zachována možnost soudního přezkumu tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí o nelegálnosti obsahu internetové stránky by pak tedy následně sloužilo jako podklad pro blokaci těchto internetových stránek u jednotlivých ISP, a to prostřednictvím ČTÚ, který by pak ve správním řízení vydal rozhodnutí, jehož předmětem by byla povinnost ISP zablokovat v přístupu na dané internetové stránky nelegálního provozovatele.

Správní řízení může být k blokaci konkrétního provozovatele nelegálních hazardních her prostřednictvím samotných ISP využito také v jiné podobě, a to za užití obecné povinnosti ISP blokovat internetové stránky nelegálních provozovatelů obsažené v zákoně. O obsahu by bylo i v této podobě rozhodováno v rámci správního řízení, tak jak popisuje předchozí odstavec, kdy jednotlivá rozhodnutí, resp. „nelegální“ internetové stránky byly umísťovány na tzv. Blacklist, tj. seznam internetových stránek nabízejících nelegální hazardní hry. Na základě tohoto seznamu, jenž by musel být veřejný a pravidelně aktualizovaný, pak budou samotným ISP známy internetové stránky, jež mají na základě zákonné povinnosti blokovat. Tuto formu blokace úspěšně využívá například Estonsko nebo Belgie.

Subvarianta 2.2: Soudní řízení

Jelikož může být regulací internetových stránek zasahováno do základních lidských práv, lze považovat za vhodné, aby bylo o blokaci určitých internetových stránek nelegálního provozovatele rozhodováno v rámci soudního řízení. V rámci daného soudního řízení by bylo rozhodnuto nejen o nelegálnosti obsahu, ale současně by soud mohl v rámci svého rozhodnutí uložit povinnost blokace ISP nebo zmiňovaných peeringových uzlů. Soudní rozhodnutí, kterým by bylo rozhodováno pouze o nelegálnosti obsahu, by také mohlo sloužit jako podklad pro ČTÚ, jak bylo již popsáno v předešlé kapitole. Tato možnost by však nejspíše vyžadovala zavedení zvláštního druhu soudního řízení, a s tím související novelu příslušného zákona. Jistou nevýhodou soudního řízení oproti výše popsaného správnímu řízení je bohužel jeho délka, které by mohla být „obcházena“ pomocí předběžných opatření. I zde by však muselo dojít k novelizaci příslušných právních předpisů, aby se otázka blokace internetových stránek stala také jedním z možných důvodů vydání předběžného opatření.

I zde se nabízí druhá možnost realizace blokace internetových stránek za využití soudního řízení, tak jak je tomu u správního řízení, tj. za pomoci obecné povinnosti ISP blokovat internetové stránky nelegálních provozovatelů obsažené v zákoně a tzv. Blacklistu

Možnost blokace internetových stránek pomocí soudního rozhodnutí si vybralo například Francie či Dánsko. V Dánsku je v současné době za pomoci soudních rozhodnutí úspěšně blokováno celkem 5 internetových stránek nelegálních provozovatelů. U dalších třech internetových stránek je v současnosti podán návrh na úplnou blokaci.

Subvarianta 2.3.: Opatření obecné povahy

Další možností, za pomoci které lze docílit zamezení působení nelegálního provozovatele na území České republiky, je opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je konkrétně-abstraktní správní akt, který stojí na pomezí mezi právním předpisem a individuálním rozhodnutím. V českém právu (ust. § 171-174 správního řádu) je opatření obecné povahy vymezeno pouze jako správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty. Od právního předpisu se liší tím, že není obecné, upravuje jedinečnou věc, a od rozhodnutí se liší zase tím, že nesměřuje vůči konkrétní osobě (osobám). Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu, ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti, slouží tedy jen ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona. U opatření obecné povahy je také zajištěn soudní přezkum.

S ohledem na uvedené by tak nově připravovaná úprava oblasti hazardních her musela obsahovat obecnou povinnost ISP blokovat internetové stránky nelegálních provozovatelů. O které internetové stránky, resp. nelegální provozovatele se jedná, by právě stanovovalo opatření obecné povahy vydávané regulačním orgánem, které by tak v podstatě sloužilo např. jako seznam nelegální IP adres. Tento seznam by byl jednou za čas novelizován, aby byla zajištěna aktuálnost v dané oblasti. Ze strany regulačního orgánu pro oblast hazardních her by tak byl v podstatě vytvořen tzv. Black list nelegálních provozovatelů.

*Shrnutí:*

Všechny tři výše uvedené způsoby realizace blokačních opatření předpokládají nutnost významné argumentační báze pro zahájení správního či soudního řízení. Je logické, že vzhledem k postavení regulátora v této oblasti dopadá tato argumentační povinnosti na Ministerstvo financí.

Dalším podstatným aspektem při zvažování realizace blokačních opatření byla možnost rychlosti reakce vzhledem k tomu, že nelegální poskytovatelé mohou využít celou řadou opatření, které možnosti reakce státní orgánů omezují a někdy až znemožňují. Z tohoto důvodu byla zvolena varianta řešení blokací prostřednictvím správního řízení, které bylo zakomponováno do zákona, s tím, že Ministerstvo financí bude odpovědné za vedení tzv. Blacklistu, který bude obsahovat seznam internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami, u kterých budou provozovatelé povinni zamezit v přístupu k nim.

Volba řešení, které je založené na správním řízení v gesci Ministerstva financí v této oblasti je nejen efektivní z hlediska rychlosti realizace a aktualizace, ale také nejméně zatěžující státní rozpočet, neboť nevytváří další náklady na jiné orgány státu.

Varianta 3: Omezení nelegálních hráčů

Zamezit v působení nelegálních provozovatelů hazardních her na území České republiky lze také za pomoci postihu samotných hráčů, jakožto určitého prevenčního prostředku. Tento způsob také vyžaduje dostatečné zveřejňování seznamu provozovatelů, kteří disponují příslušným zákonným povolením (tzv. white list), nebo seznamu nelegálních provozovatelů (tzv. Black list), a to především z toho důvodu, aby veřejnost měla dostatečné povědomí, kde se lze účastnit hazardních her legálně a kde nelegálně. Veřejnost, resp. potencionální účastníci hazardních her by si tak byli vědomi při dostatečné informovanosti hrozby případného postihu v rámci správního řízení o přestupku, konkrétně nejspíše pokuty.

Výhodou přístupu, který se zakládá na postihu hráčů, spočívá v tom, že tito hráči jsou dosažitelní pro orgány státu a je tedy v mnoha ohledech snazší vést vůči nim správní nebo soudní řízení, než vůči provozovatelům, kteří jsou často registrováni a provozují své hry z území, vůči kterým je obtížné uplatnit principy české a často i mezinárodní regulace.

Varianta 4: Omezení nelegálních provozovatelů hazardní hry

Základní možnosti postihu provozovatelů nelegálních hazardních her – zamezení přístupu na stránky a blokace plateb – jsou popsány výše. Obecně lze konstatovat, že postih na úrovni provozovatelů má komplexnější dopad neboť eliminuje nejen existující hráče využívající jejich služeb, ale také jejich potenciální budoucí uživatele. I z hlediska efektivity procesu dohledu a vynucování je takový přístup efektivnější neboť se zaměřuje na jeden konkrétní subjekt. Proto by návrh regulace měl preferovat především postihy vůči nelegálním provozovatelům sázkových her.

*Shrnutí:*

V zájmu komplexního řešení problematiky hazardních her je preferován přístup vycházející z uplatňování regulace primárně proti nelegálním provozovatelům hazardních her tak, aby docházelo k ochraně našeho trhu z hlediska legálních provozovatelů, a zároveň aby docházelo k co nejlepší ochraně a prevenci na úrovni hráčů, to nevylučuje v určitých případech také postih na úrovni hráče.

### Schvalování umístění herny a kasina

Jedním ze základních správních problémů, které dnes řeší Ministerstvo financí je rušení provozoven v oblasti hazardního hraní, které jsou rušeny na základě rozhodnutí obcí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Aby se obdobná situace neopakovala, zvažovalo Ministerstvo financí následujíc možnosti nastavení schvalovacího procesu tak, aby schvalovací proces byl jednoznačný a transparentní.

Varianta 1: Kompletní schvalování v kompetenci MF – obce by měly možnost omezení provozoven pouze prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.

Varianta 2: Přenesení maxima kompetencí na obce s tím, že MF bude zajišťovat především poradenskou činnost. V pravomoci obcí by tak bylo posuzování podstatných částí i u jednotlivých herních plánů he, které by v obcích byly provozovány.

Varianta 3: Rozdělení kompetencí na obecné schvalován herních plánů na úrovni MF a na rozhodování o umístění provozoven na úrovni obcí.

Nulová varianta, kdy schvalování provozoven je rozděleno podle lokální příslušnosti i typu hry a některé jsou v kompetenci MF a některé obcí, je bráno jako jednoznačně neefektivní, zejména pro svou kompetenční nejednoznačnost, kterou musel řešit i Ústavní soud.

Varianta 1: Kompletní schvalování v kompetenci MF

Tato varianta má nejblíže k současnému stavu, protože kombinuje povolovací autoritu MF a zásahy obcí prostřednictví obecně závazných vyhlášek, bez jejich provázání v jednom systému. Nemusí tak docházet k efektivnímu předávání informací v průběhu rozhodovacího procesu i době platnosti povolení. Jako pozitivum z hlediska provozovatelů může být chápána jediná autorita při rozhodování.

Varianta 2: Přenesení maxima kompetencí na obce

Přenesení schvalovacích kompetencí na obce s tím, že by obce schvalovaly i herní plány provozoven, které chtějí v obci hazardní hru provozovat, by přineslo pro část obcí obtížný administrativní úkol. Zvláště pokud by posuzování bylo realizováno ve všech 6253 obcích v ČR. Částečnou redukcí by mohlo být přenesení schvalování kompetence na obce s přenesenou působností, kterých je 205, ale v takovém případě by již dopět došlo k oddělení bezprostřední lokální autority a schvalovatele. Vysoký počet schvalovatelů by taky vytvářel problémy způsobené rozdílným výkladem a prosazováním zákona. I z hlediska provozovatelů by takovýto model komunikace byl nákladnější.

Varianta 3: Rozdělení kompetencí

Dvojstupňový schvalovací model předpokládá, že dojde k rámcovému schválení hry – tzv. Základního povolení k provozování hazardní hry na centrální úrovni. V kompetenci obcí by pak bylo rozhodování o umístění provozovny - tzv. povolení k umístění hry. Tím by mělo dojít k omezení situací, kdy povolování provozoven a koncepce rozvoje obce nebudou sladěny a zároveň obce nebudou muset hodnotit obecné otázky týkající se přípustnosti nebo nepřípustnosti hazardní hry. Organizace rozhodování o umístění hry by v určitých případech dával obcím možnost k získání dodatečných finančních zdrojů, zejména v případech, kdy počet potenciálně umístěných heren by byl nižší než zájem provozovatelů o jejich provozování.

### Posílení kontrolních a dozorových mechanizmů

Nedostatečné kontrola ze strany MF a FÚ byla významným nedostatkem odhaleným v rámci kontrolní činnosti NKÚ. Jako prevence takového stavu jsou v řadě zemí kontroly specifických částí trhu centralizovány ve specializovaných a nezávislých kontrolních útvarech. Základní varianty zajištění kontrolní činnosti:

Varianta 1: Ponechání kontrolní a dozorové činnosti na MF a obcích

Varianta 2: Převedení kontrolní a dozorové činnosti na nově vzniklý kontrolní orgán

Varianta 3: Převedení kontrolní a dozorové činnosti na jiný subjekt státní správy (s ponecháním pravomoci ke kontrolní činnosti i MF)

Varianta 1: Ponechání kontrolní a dozorové činnosti na MF a obcích

Jak vyplývá z nálezu NKÚ, není stávající stav kontroly uspokojivý. „Kromě problémů v oblasti odvodů našel NKÚ nedostatky i v oblasti státního dozoru nad loteriemi, který je neúčinný a neefektivní. Ministerstvo financí má možnost zrušit povolení provozovat hrací automat, když jeho provozovatel porušuje pravidla. Kontroloři ale nezjistili ani jeden případ, kdy by ministerstvo k takovému kroku přistoupilo, přestože někteří provozovatelé porušili předpisy víc než padesátkrát a tři dokonce víc než stokrát. O tom, jak státní dozor vykonávají obce, nemá ministerstvo žádné informace.“[[57]](#footnote-57) V tomto ohledu je třeba uvést, že tato zpráva se týkala kontrolní činnosti v letech 2011-2013. V roce 2014 byla navázána spolupráce s Finanční správou za účelem nastavení mechanismů k vymáhání nedoplatků na odvodech z loterií a jiných podobných her.

Varianta 2: Převedení kontrolní a dozorové činnosti na nově vzniklý kontrolní orgán

Vytvoření nového nezávislého dohledového orgánu by mohlo být řešením situace, ale nese sebou některá rizika především organizačního charakteru. Zejména by v období vzniku a počátku fungování orgánu mohlo dojít k výpadku v kontrolní činnosti, dále by vznik nové orgánu sebou nesl požadavek finančních prostředků převyšující náklady na kontrol prováděnou jinými složkami státu.

Varianta 3: Převedení kontrolní a dozorové činnosti na jiný subjekt státní správy

Vhodný adept pro výkon kontrolní činnosti v oblasti dozoru nad hazardními hrami by měl být orgán, který dnes již nějaký typ kontrolní činnost provádí a mohlo by tak dojít k přenosu znalostí a zkušeností v této oblasti. Vzhledem k tomu, že je v některých případech při provádění kontrol nutné zajištění pořádku, se jako ideální kandidát na kontrolní subjekt zdá Celní správa, která je mj. ozbrojeným bezpečnostním sborem. Zároveň MF jako garant za oblast hazardních her bude moci vykonávat kontrolní činnost a přezkum.

*Shrnutí:*

Vzhledem k identifikovanému stavu kontrolní a dozorové činnosti je současný stav nevyhovující. Převedení kontrolní a dozorové činnosti na Celní správu má proti vytvoření nového kontrolního orgánu výhody vyplývající z již existující infrastruktury a existujících zkušeností s kontrolní činností. Z hlediska rozpočtu je toto opatření neutrální, neboť není plánována významná změna počtu kontrolorů, ale pouze jejich reorganizace.

## Vyhodnocení nákladů a přínosů

Při vyhodnocování nákladů a přínosů navrhovaných řešení byl použit metodologický přístup vycházejí z práce s konzervativními odhady a to zejména v oblasti společenských nákladů hazardního hraní.

Při vyhodnocování celkových nákladů a přínosů je třeba výrazně odlišit transfery od nákladů a přínosů – viz výše kapitola *Náklady a výnosy versus transfery.* V tomto ohledu prostředky, které jsou utraceny za hraní hazardních her, po zavedení regulace nezmizí, ale jsou převedeny do jiných částí ekonomiky, kde jsou opět utraceny a v důsledku toho generují růst těchto odvětví, zaměstnanost apod.

Vzhledem k nízké přidané hodnotě hazardního hraní lze, na základě obdobných studií předpokládat, že použití těchto prostředků v jiných oblastech ekonomiky povede k vyšším multiplikačním efektům, které budou mít pozitivnější dopad na ekonomiku jako celek i na oblasti jako je zaměstnanost.[[58]](#footnote-58)

### Dopady na hráče

V rámci analýzy Společenských nákladů hazardního hraní byly na základě expertních odhadů stanoveny předpokládané dopady zvažovaných opatření na redukci populace patologických hráčů. Tyto odhady pak vstupovaly jako předpoklad do kalkulace finančních dopadů zvolené regulace. Podrobnější popis je uveden v analýze, která je přílohou důvodové zprávy.[[59]](#footnote-59)

Vyčíslení těchto předpokladů v počtech patologických hráčů a sumě společenských nákladu shrnuje následující tabulka.[[60]](#footnote-60)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Typ omezení | Počet patologických hráčů | Společenské náklady |
| Precommitment systém s překročením limitu | -840 | -317 527 Kč |
| Precommitment systém bez překročení limitu | -4200 | -1 587 634 Kč |
| Strop na prosázenou částku | -6300 | -2 381 451 Kč |
| Zákaz alkoholu a tabáku při hraní | -2940 | -1 111 344 Kč |
| Omezení výše sázek a výher na sázku | -2100 | -793 817 Kč |
| Zavedení přestávek ve hře | -2100 | -793 817 Kč |
| Omezení délky hry | -2100 | -793 817 Kč |
| Zpoždění výplaty sázky | -2100 | -793 817 Kč |
| 2 opatření úpravy hry | -3360 | -1 270 107 Kč |
| 3 opatření úpravy hry | -3780 | -1 428 870 Kč |
| 4 opatření úpravy hry | -4620 | -1 746 397 Kč |
| Redukce IVT+VHT o 50% | -8400 | -3 175 268 Kč |
| Redukce IVT+VHT o 50% + zákaz PZR | -9240 | -3 492 795 K4 |
| Redukce IVT+VHT o 80% | -10500 | -3 969 085 Kč |
| Precommitment bez překročení + omezení her\* | -5880 | -2 222 688 Kč |
| Strop + omezení her | -8400 | -3 175 268 Kč |
| Strop + redukce IVT+IHT o 50% | -10500 | -3 969 085 Kč |
| Strop + redukce IVT+VHT o 50% + omezení her | -11340 | -4 286 612 Kč |
| Precommitment bez překročení + redukce IVT+VHT o 50% + omezení her | -11340 | -4 445 376 Kč |
| Prec. bez překročení + redukce IVT+VHT o 50% a zákaz PZR+ omezení her | -12600 | -4 762 902 Kč |
| Strop + redukce IVT+VHT o 80% + omezení her | -14700 | -5 556 719 Kč |

\*Omezení her = zákaz alkoholu a tabáku při hraní, omezení výše sázek a výher na sázku,

zavedení přestávek ve hře, omezení délky hry, zpoždění výplaty sázky

Červeně je vyznačena preferovaná varianta, která je kombinací více z výše uvedených možností, šedě jsou označeny zamítnuté varianty.

Omezení prohraných částek, tak jak je popsáno v následující kapitole, která se věnuje dopadům na provozovatele THZ, tak vznikají pro hráče prostředky, které mohou použít alternativním způsobem.

### Dopady na provozovatele THZ

Dopady navrhovaných opatření směřujících k omezení rizikových faktorů hazardních her se primárně týkají provozovatelů THZ.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Vloženo | Vyplaceno | Příjmy ze hry |
| Výherní hrací přístroje | 14 615 645 737 | 12 015 026 923 | 2 600 618 814 |
| Interaktivní videoloterní terminály | 51 414 067 420 | 37 330 662 805 | 14 083 404 615 |
| Lokální loterní systémy | 4 770 380 069 | 3 508 275 649 | 1 262 104 420 |
| Elektromechanické rulety | 7 403 153 864 | 6 239 833 401 | 1 163 320 463 |
| **Celkem** | **78 203 247 090** | **59 093 798 778** | **19 109 448 312** |

Z příjmu ze hry je odváděna daň ve výši 20 % tedy 3 057 511 730 Kč, dále jsou tyto hry zdrojem odvodu, který je placen ve výši 55Kč za provozované přístroje a den, tento odvod činil v roce 2013 celkem 1 358 952 540 Kč. Příjem ze hry bez odečtení odvodů činí 14 692 984 042 Kč. Pokud by tedy došlo k úplnému zákazu THZ, pak by došlo k redukci příjmů ze hry o 14,7 mld. Kč (po zohlednění loterijních odvodů).

Míru redukce tohoto objemu prostředků, kterou vyvolají jednotlivé navrhované opatření není možné odhadnout. Je pravděpodobné, že redukce počtu přístrojů v řádu do 10 000 THZ nebude mít zásadní dopad na stávají stav trhu, k podobné redukci totiž došlo již v předchozích letech.

Jako srovnání může také sloužit situace na Slovensku, kde je počet zařízení na hlavu poloviční ve srovnání s Českou republikou, ale náklady na sázení jsou zde nižší jen o 20% (v přepočtu na obyvatele je to v ČR 12 908 Kč a na Slovensku 10 331 Kč). Pokud by tedy došlo k redukci vsazených částek o 20%, pak by se příjmy ze hry, po odečtení loterijních odvodů, snížily na 13,1 mld. Kč, tedy o 1,5mld. Kč.

S provozováním THZ také souvisí zaměstnanost, zejména u provozovetelů heren. V důsledků omezení počtů THZ lze očekávat redukci počtu heren. Ze stávajících cca 8 000 na nejvýše polovinu tj. 4000 (odhad počtu heren vychází z počtu povolených heren MF, kterých je 6008, z nich je provozováno je 4339 heren, MF přitom povoluje cca 80% THZ, počet povolených heren obcemi není v současné době přesně evidován). Lze očekávat, že část stávajících heren bude nadále pokračovat v provozování svých stávajících doplňkových služeb a budou dále pokračovat jako bary nebo kavárny, u dalších dojde k zániku. Proces uzavírání heren bude dlouhodobě avizovaný, neboť bude záviset nejen na platnosti zákona, ale také na souvisejících přechodných opatřeních, které počítají s doběhem stávajících povolení a pracovníci heren tedy budou moci aktivně hledat novou práci dříve, než k uzavření heren dojde. Za předpokladu, že vzdělanostní složení těchto pracovníků je pouze na úrovni základního vzdělání, kde je míra nezaměstnanosti nejvyšší – 22,8% pak by uzavření 3000 heren s průměrně 2,6 zaměstnanými osobami vyústilo v nárůst nezaměstnanosti o cca 1800 osob.

Vzhledem k tomu, že prostředky utracené za hazardní hraní v hernách budou utraceny jinak (nelze předpokládat, že by byly všechy použity jako úspory), pak tyto prostředky budou generovat nové pracovní příležitosti. Jako srovnání může sloužit studie prokazující, že v případě omezení kouření sice dojde ke snížení počtu zaměstnanců v tabákovém průmyslu, ale díky přesunu prostředků do jiných sektorů ekonomiky, dojde k nárůstu pracovních míst, který je větší, než byl původní úbytek.[[61]](#footnote-61)

### Dopady na provozovatele hazardních her prostřednictvím internetu

V současné době provozu hazardní hry prostřednictvím internetu 8 společností, které mají povolení Ministerstva financí. Navrhovaná právní úprava umožní legální přístup na trh I dalším společnostem z ostatních zemí EU. Tím by na první pohled mohlo dojít ke zvýšení konkurence pro stávající provozovatele. Vzhledem k tomu, že zahraniční společnosti již na českém trhu podnikají, byť nelegálně, tak by dopad na stávající společnosti měl být spíše pozitivní, neboť dojde k vyrovnání podmínek na trhu zejména v oblasti placení daní.

### Dopady vzniklé zavedením Centrálního informačního systému

Náklady na vytvoření CMS byly vyčísleny výše, jako střední hodnotu lze považovat částku 100 mil. Kč s tím, že 85% z této částky by mělo být hrazeno ze strukturálních fondů EU v rámci již připravovaného projektu. Náklady na údržbu a rozvoj obdobných systémů se pohybují kolem 20 % z pořizovací ceny ročně.

Přínos kontrolního systému, kromě již popsaných důsledků při redukci patologického hráčství a zamezení hraní skupinám vyloučeným z hraní, bude v oblasti lepší informační základny o provozovatelích a s tím související efektivnější možnost kontroly výběru daní a zajištění opatření na boj s praním špinavých peněz.

Na straně provozovatelů vzniknou náklady na připojení se k tomuto systému. Na základě konzultací i se zástupci provozovatelů jsou v návrhu předkládána taková opatření, která by neměla způsobit výraznější komplikace při implementaci, samozřejmě s výjimkou starých elektromechanických zařízení, která budou muset být zrušena. Celkové náklady není MF schopno odhadnout vzhledem k neznalosti stávající ICT infrastruktury provozovatelů. Předpokládáme, že tyto náklady se budou pohybovat v řádu milionů na jednoho provozovatele.

### Dopady na státní rozpočet

Náklady

Dopady na státní rozpočet vzniknou zejména v důsledku omezení provozování THZ. Pokud by navrhovaná opatření, která směřují k přibližně 50% redukci THZ vedla ke snížení objemu prostředků, které jsou prostřednictvím THZ vsazeny o 20% (slovenská varianta), pak by roční dopad na loterijní dani činil -611 502 346 Kč, dále výpadek 50% na výběru 55Kč za provozované THZ tj. -679 476 270Kč. Dalším nákladem bude vybudování a provozování centrálního informačního systému, jehož cenu lze odhadnout na 100 mil. Kč a náklady na provozování cca 20% ročně z pořizovací ceny. Přičemž 85% z nákladů na pořízení systému plánuje MF uhradit z fondů EU.

Bez významnějších nákladů by měl být převod dozorových kompetencí na Celní správu, neboť současně s tímto převodem kompetencí je plánován i převod osob, které již dnes kontrolu provádějí a budou ji provádět i v budoucnu.

Přínosy

Odhadovaná daňová ztráta v důsledku nelegálního podnikaní zahraničních provozovatelů hazardních her na internetu je 600 mil. Kč (odhad NKÚ) či 715 mil. Kč (odhad APKURS a H2 Gambling Capital)[[62]](#footnote-62)

Vzhledem k tomu, že prostředky v současné době utracené za hazard, budou utraceny jiným způsobem, nedojde k výpadku ani dani z příjmu. Vzhledem k tomu, že tyto alternativně utracené prostředky budou utraceny za zboží a služby, které, na rozdíl od hazardu, jsou zatížené daní z přidané hodnoty, dojde k navýšení výběru této daně. Vzhledem k tomu, že sazby daně z přidané hodnoty a loterijní daně jsou velmi podobné lze předpokládat, že zvýšený výběr DPH pokryje výpadek výběru 20% loterijní daně. Část těchto alternativně utracených prostředků bude utracena za zboží, které je dále zatíženo spotřební daní (alkohol, tabák) lze očekávat také mírné navýšení výběru těchto daní.

Při snížení počtu patologických hráčů o 30% dojde k úspoře výdajů na jejich léčby v rozsahu cca 12 mil. Kč / rok.

Při snížení nepřímých dopadů na Policii, soudy a vězeňství o 30% by úspora představovala cca 600 mil. Kč / rok. Celková úspora na veřejných službách bude záviset na rozsahu a rychlosti přizpůsobení poskytovatelů těchto služeb na změněnou situaci.

Příjem státního rozpočtu bude generovat aukce THZ, tento příjem není možné v tuto chvíli odhadnout.

### Další ekonomické přínosy

Eliminace negativních společenských dopadů, jejichž odhadovaná redukce je ze stávajících 15,9 mld. Kč na 11,1 mld. Kč, tedy o 4,8 mld. Kč. Jedná se většinou o statky, které dnes nejsou vytvořeny vůbec, např. ztráty produktivity v důsledku sebevražednosti či psychických chorob nebo jsou vynakládány neoptimálně.

### Dopady na obce

Zdroje z hazardních her jsou významným zdroje rozpočtů obcí, řešení rozpočtového určení daní je nově řešeno, společně s nastavením sazeb daní a související oblastí v samostatném Zákonu o dani z hazardních her.

Tento zákon přináší obcím především jednoznačná pravidla pro povolování umístění provozoven hazardních her ve svém katastru a jednoznačné vymezení pro užití obecně závazných vyhlášek pro regulaci hazardu.

## Přehled preferovaných variant

Níže je uveden přehled identifikovaných témat a variant jejich řeší s vyznačením preferované varianty, tak jak to již bylo uvedeno v textu výše.

**Fyzická dostupnost THZ**

Varianta 1:Současný stav – neexistence omezení v této oblasti mimo OZV

Varianta 2: Stanovení celkového maximálního počtu THZ na území ČR

**Přístup provozovatelů do regulovaného systému**

Varianta 1: Podle okamžiku podání žádosti

Varianta 2: Na základě veřejné soutěže mezi zájemci

**Organizace aukcí**

Varianta 1: Na celém území ČR

Varianta 2: Na území jednotlivých obcí

Varianta 3: Na jiných územních celcích

**Provozovny THZ**

Varianta 1: Ponechání současného stavu

Varianta 2: Podmínění provozování rizikových hazardních her ve specializovaných provozovnách, se zajištěným dozorem – tedy zrušení zvláštního provozního režimu a ponechání pouze specializovaných heren a kasin

**Ohrožené populační skupiny – pracovníci v hazardním průmyslu a sportovci**

Varianta 1: legislativního omezení

Varianta 2: ponechání rozhodnutí o sebevyloučení na konkrétní jednotlivce

**Ohrožené populační skupiny - osoby finančně či jinak závislé na pomoci státu**

Varianta 1: Současný stav - tuto oblast neupravovat

Varianta 2: Omezit možnost hrát hazardní hry na všechny příjemce sociálních dávek a podpor

Varianta 3: Omezit možnost hraní hazardních her na osoby pobírající dávky v hmotné nouzi

Varianta 4: Osoby, vůči kterým byl pravomocně prohlášen úpadek

**Varianty opatření pro zodpovědné hraní**

Varianta 0: Ponechat současný stav

Varianta 1: Zpřístupnění relevantních informací hráčům

Varianta 2: Stanovení limitů (finančních, časových)

Subvarianta 2.1: Limity stanovené státem

Subvarianta 2.2: Limity stanovené hráčem

Subvarianta 2.3: Kombinace státních a hráčských limitů

Varianta 3: Opatření v rámci hry

Subvarianta 3.1: Zákaz alkoholu a tabáku při hraní

Subvarianta 3.2: Omezení výše sázky a výhry na 1 hru a časový limit 1 hry

Subvarianta 3.3: Zavedení přestávek ve hře

Subvarianta 3.4: Další opatření (zákaz výplaty výher zařízením, zpoždění výplaty sázky, zákaz tzv. těsné prohry)

Subvarianta 3.6: Kombinace dvou výše uvedených opatření v rámci hry

**Podmínky registrace hráčů**

Varianta 1: Registrace pouze u jednotlivých provozovatelů

Varianta 2: Centralizované ověření

Varianta 3: Centralizovaná registrace

**Povolení přístupu na trh pro zahraniční subjekty**

Varianta 1: zachování stávajícího stavu

Varianta 2: přijetí základní principy regulace trhu slučitelné s právem EU

**Možnosti regulace nelegálního hazardního hraní na internetu**

Varianta 1: Blokace platby

* 1. Realizováno bankou

1.2. Realizováno regulátorem – ČNB

1.3. Bez regulace

Varianta 2: Blokace internetové připojení

* 1. Správní řízení
  2. Soudní zákaz
  3. Opatření obecné povahy

Varianta 3: Omezení nelegálních hráčů

Varianta 4: Omezení nelegálních provozovatelů hazardní hry

**Schvalování umístění herny a kasina**

Varianta 1: Kompletní schvalování v kompetenci MF – obce by měly možnost omezení provozoven pouze prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.

Varianta 2: Přenesení maxima kompetencí na obce s tím, že MF bude zajišťovat především poradenskou činnost. V pravomoci obcí by tak bylo posuzování podstatných částí i u jednotlivých herních plánů he, které by v obcích byly provozovány.

Varianta 3: Rozdělení kompetencí na obecné schvalován herních plánů na úrovni MF a na rozhodování o umístění provozoven na úrovni obcí.

**Posílení kontrolních mechanizmů**

Varianta 1: Ponechání kontrolní činnosti na MF a obcích

Varianta 2: Převedení kontrolní činnosti na nově vzniklý kontrolní orgán

Varianta 3: Převedení kontrolní činnosti na jiný subjekt státní správy (s ponecháním pravomoci ke kontrolní činnosti i MF)

## Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace navržené právní úpravy bude zajišťována standardními prostředky výkonu státní správy a dozoru, včetně správního trestání v případě správních deliktů souvisejících s porušením povinností zavedených novou právní úpravou.

Návrh zákona formuluje přechodná ustanovení, jež upravují vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým. Účelem těchto ustanovení je zajištění právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy. Smyslem přechodných ustanovení je také odstranit nebo alespoň zmírnit negativní důsledky, které by mohly při střetu dosavadní a nové právní úpravy vzniknout.

## Přezkum účinnosti regulace

Součástí předkládané regulace je vytvoření centrálního informačního systému. Po jeho uvedení do praxe by měly centrální orgány disponovat dostatečnými údaji potřebnými pro analýzu a následné vyhodnocení dopadů regulace ex post. S tím, že jako účelné se jeví každoroční vyhodnocovaní trendů v této oblasti a jejich následné předložení vládě i veřejnosti. Vzhledem k tomu, že plné zavedení informačního systému může mít částečné zpoždění za platností zákona lze předpokládat, že první takovéto vyhodnocení by se mělo konat nejpozději do tří let od platnosti zákona.

V rámci prvního vyhodnocení bude podstatné zejména zapojení zahraničních poskytovatelů hazardních her do regulace v ČR. A v dlouhodobém horizontu především počet problémových a patologických hráčů.

## Konzultace a zdroje dat

### 7.1. Konzultace

Nová regulace byla průběžně konzultována se zástupci hazardního průmyslu, nevládními organizacemi, aktivisty, obcemi, a také odbornou veřejností. Jako vyvrcholení konzultačního procesu je realizovaná mezinárodní konference, na které bude představen návrh nové regulace. Závěry konference se do návrhu předpisu mohou promítnout ve formě připomínek v průběhu meziresortního připomínkového řízení.

Připravovaná regulace byla konzultována s následujícími subjekty: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Ministerstvo vnitra – odbor veřejné správy a eGovernmentu, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu – Odbor živností, Úřad na ochranu osobních údajů, Finančně analytický útvar, Generální ředitelství cel, Evropská komise - Directorate-General for the Internal Market and Services, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Psychiatrické centrum Praha, SAZKA a.s., SPLEOS, SYNOT TIP a.s., APKURS, UNASO, UHP, Brnění, Podané ruce, ČOV, Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti, Svaz měst a obcí a další.

Většina konzultací proběhla formou řízených rozhovorů, případně kulatých stolů. Na adresu hlavních profesních sdružení a Svazu měst a obcí byl zaslán dopis se žádostí o vyplnění dotazníkového šetření. Ze strany profesních sdružení doputovaly k regulátorovi interní analýzy, které byly zdarma poskytnuty k volnému využití.

Relevantní data z konzultací byla také použita jako podklad pro tvorbu doprovodných analýz.

### 7.2. Zdroje dat

V rámci projektu „Zvýšení efektivity výkonu a řízení státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi v oblasti on-line sázkových her a loterií“ realizovaného v Operačním programu Lidské zdroje a zaměstnanost, který je spolufinancován Evropským sociálním fondem, byla vypracovávána řada doprovodných analýz k připravovanému návrhu zákona o provozování hazardních her, jejichž cílem je poskytnutí uceleného přehledu o problematických částech odvětví hazardních her, komparace s právní úpravou využívanou členskými státy EU a následné navržení a zhodnocení vhodného řešení, případně alternativních řešení. Při přípravě návrhu nového zákona o provozování hazardních her byla také zohledněna nejlepší praxe a zkušenosti členských států Evropské unie, např. právní úprava Dánského království. Analýzy byly poskytnuty jako jeden z podkladů pro vytvoření Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA), která byla zpracována vybraným expertem v rámci projektu Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) při Úřadu vlády České republiky.

Témata analýz, jež byla zpracována v rámci projektu:

* Analýza personálních, materiálních a technických dopadů přenosu povinností na obce;
* Analýza mezinárodní správní spolupráce;
* Analýza výherního podílu;
* Analýza míry rizikovosti jednotlivých typů hazardních her;
* Analýza praní špinavých peněz;
* Analýza možností znemožnění vstupu zahraničních poskytovatelů nesplňujících podmínky zákona na český trh.

Dalším zásadním podkladem pro zpracování nového zákona byla studie „Hazardní hraní v České republice a jeho dopady“, kterou zpracovalo Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti, které je organizační součástí sekretariátu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky při Úřadu vlády.

Dále byla vědeckým pracovištěm 3. lékařské fakulty University Karlovy v Praze (Psychiatrickým centrem Praha) zpracována studie „Společenské náklady na hazardní hraní v České republice“. Zpracování této analýzy bylo spolufinancováno ze strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu České republiky v rámci projektu OP LZZ „Zvýšení efektivity výkonu a řízení státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi v oblasti on-line sázkových her a loterií“, reg. č. projektu: CZ.1.04/4.1.00/B6.00030.

## Kontakt na zpracovatele RIA

Martin Horváth, [martin.horvath@adwise.cz](mailto:martin.horvath@adwise.cz)

**II. Zvláštní část**

**1 základní ustanovení**

**1.1 Obecná ustanovení**

**K § 1:**

Toto ustanovení vymezuje okruh společenských vztahů, tj. předmět úpravy, na které tento zákon dopadá, a současně vymezuje snahy a cíle, které tento zákon sleduje. Cílem zákona je jak upravit a efektivně nastavit podmínky provozování jednotlivých druhů hazardních her, tak důsledně zajistit ochranu veřejného pořádku a sázejících jako takových. Neopomenutelnou snahou právní úpravy je i v zamezení, resp. snížení negativních dopadů na společnost a jednotlivce, jež jsou s provozováním hazardních her neodmyslitelně spojeny, a to s důrazem na nezletilé a patologické hráče.

**K § 2:**

Ustanovení vymezuje působnost a upravuje pravomoci jednotlivých orgánů státní správy v oblasti hazardních her upravených tímto zákonem. Jako ústřední orgán v této oblasti vystupuje Ministerstvo financí, které má rozhodovací pravomoci v centrálních záležitostech. Na místní úrovni je povolovací pravomoc přenesena na obecní úřad obce, na jejímž území je, resp. má být daná hazardní hra provozována. Jedná se tak o projev decentralizace veřejné správy v dané oblasti. Správní dozor nad dodržováním tohoto zákona je pak svěřen celním úřadům.

**K § 3:**

Dřívější úprava oblasti hazardních her, v podobě zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, měla definice některých základních a opakujících se (společných) pojmů nesystematicky rozptýlenou v textu celého zákona, popř. zcela chybí, což v mnoha případech ztěžuje aplikaci samotné právní normy do praxe. Ustanovení § 2 proto v sobě sjednocuje pojmy, které jsou pro porozumění oblasti hazardních her a aplikaci příslušných zákonů nezbytné. Pojmy a definice v navrhované úpravě budou užívány i v dalších souvisejících právních předpisech, a proto jejich vymezení musí být v obecné rovině, tj. „pro účely hazardních her“, ne pouze pro účely tohoto zákona. Zmiňované ustanovení však neobsahuje definice pojmů, u kterých je na první pohled jasný jejich obsah, stejně tak jako i pojmy užívané v běžném životě, kdy ani jejich užití v rámci právní úpravy hazardních her jejich význam jakkoliv nemění či neupravuje (např. termín výhra).

Sázejícím se rozumí osoba, která předem zaplatila vklad, což jí opravňuje k účasti na hazardní hře a stává se tak účastníkem hazardní hry. Ve spojení s § 4 může být touto osobou pouze fyzická osoba, a to starší 18-ti let.

Pojem vklad je pro účely hazardních her definován jako jakékoliv plnění opravňující k účasti na hazardní hře. Vkladem se rozumí celková výše plnění, které sázející do hazardní hry vloží, tzn. nejen přímý vklad do hry, tj. sázku, ale i veškeré poplatky (např. manipulační poplatek) nebo investice do hry související se zvýšenými režijními náklady provozovatele. Je nutno podotknout, že samotný vklad není porovnáván s výsledkem hazardní hry a sázejícímu tak může být před samotným započetím hazardní hry v plné výši vrácen za předpokladu, že o to sázející požádá. Vklad samotný totiž nezahajuje hazardní hru.

Samostatně je pak definován pojem sázka, který představuje určené plnění vložené přímo do samotné hazardní hry. Sázku je nutno chápat jako nevratný vklad, nebo část vkladu, který se může skládat z více po sobě následujících sázek o různých hodnotách vsazených v časové posloupnosti. Sázka je přímo porovnávána s výsledkem hazardní hry, tj. výhrou či prohrou. Určená sázky je nevratná, neboť se jedná o jednu ze základních podmínek hazardní hry, bez které by nemohla hra jako taková proběhnout.

**K § 4:**

Ustanovení charakterizuje samotný pojem hazardní hry a její základní znaky, mezi které patří prvek sázky vložené sázejícím, jejíž návratnost se nezaručuje, prvek náhody nebo předem neznámé okolnosti a samozřejmě možnost výhry nebo prohry. Prvek náhody nebo předem neznámé okolnosti musí být u hazardní hry zastoupen výlučně nebo zčásti, kdy se tak na výhře nebo prohře mohou podílet v určité míře i jiné okolnosti, jež má sázející možnost prostřednictvím své osoby ovlivnit. Náhoda nemusí být v hazardní hře zastoupena ve většinovém podílu, ale její podíl musí mít určitou váhu (není zanedbatelný) a musí ovlivňovat výsledek hry. Účelem tohoto zákona je ochrana sázejícího (spotřebitele), a proto je nutno je prvek náhody (míru zastoupení) vnímat právě z pohledu sázejícího (hráče). Z hlediska toho, jaký podíl mají náhodné procesy na straně jedné, a znalosti nebo dovednosti sázejícího na straně druhé na naději potencionální výhry rozlišujeme: hry založené na náhodném procesu, hry založeném na náhodném procesu ovlivněném znalostmi či dovednostmi a hry založené na kombinaci náhody a znalosti či dovednosti. Předmětem úpravy jsou tak i hazardní hry, které jsou založeny na kombinaci náhodného a znalostního či dovednostního principu. Úprava obsažená v tomto zákoně jakkoliv nedopadá na čistě vědomostní a znalostní hry, u kterých se na jejich výsledku nepodílí jakkoliv prvek náhody.

Ustanovení dále vymezuje, že se hazardní hry může účastnit pouze fyzická osoba starší 18 let. K možnosti právnické osoby, jakožto sázejícího, nebylo přistoupeno zejména z důvodu zajištění větší právní jistoty a s tím souvisejícího předcházení negativním situacím spočívajícím například v případech prokazování, zda fyzická osoba jednající jménem právnické osoby jednala skutečně v jejím zájmu, jejím jménem a nikoliv jménem svým v případě výhry, neboť např. sázkové tikety neobsahují individuální údaje o sázejícím. Sázejícím může být pouze osoba starší 18-ti let, tj. osoba zletilá, a to z důvodu ochrany dětí a mladistvých a jejich mravního a tělesného vývoje.

**K § 5:**

V tomto ustanovení je soustředěn výčet zákonem zakázaných jednání. Vedle nových zákazů přejímá nový zákon i celou řadu osvědčených zákonných omezení obsažených již v zákoně č. 202/1990 Sb.

Podobně jako zákon č. 202/1990 Sb. vychází primárně i nový zákon z principu zákazu provozování hazardních her jím neupravených, kdy současně poměrně precizně a výstižně definuje jednotlivé druhy hazardních her. Jedná se o druhy, jež jsou na území České republiky provozovány již řadu let a u kterých docházelo a dochází ke změnám pouze v technickém, resp. zobrazovacím zařízení.

Hazardní hry výslovně upravené novou právní úpravou je však možné provozovat pouze na základě povolení nebo ohlášení podle podmínek stanovených tímto zákonem. Jak již bylo zmiňováno výše, širokou a odbornou veřejností jsou hazardní hry vnímány jako jev postavený na okraj současné společnosti, se kterým je spojena celá řada negativních skutečností, a proto tato oblast vyžaduje veřejnoprávní regulaci. Tento zákaz se nevztahuje na tomboly, u nichž výše herní jistiny činí 50 000 Kč a méně, na které se tento zákon nevztahuje, a to z důvodu nízké společenské škodlivosti (více § 46 a násl.).

V případě hazardních her, které podléhají veřejnoprávní regulaci, je podstatnou náležitostí, aby hazardní hry zaručovaly všem sázejícím rovné podmínky, včetně možnosti výhry (tzn. například nesmí být zvýhodněná žádná skupina sázejících). Není-li tato náležitost splněna, je provozování takovéto hazardní hry zakázáno.

Zakázány jsou i hazardní hry, které odporují dobrým mravům nebo veřejnému pořádku. Hazardní hry obsahující tyto nežádoucí principy nejsou proto uvedeny ve výčtu hazardních her, které tento zákon akceptuje. Na toto omezení ve smyslu tohoto zákona lze pohlížet jako na lidské jednání, které je spojeno s hazardními hrami, jež musí být v souladu s možností osobního rozhodnutí a volby prostřednictvím svobodné vůle. Morální akcent musí sledovat normativní obsah posuzování hazardní hry, kterou každá osoba posuzuje a vyhodnocuje v souladu s internalizovanými a obecně přijímanými morálními pravidly tak, jak jsou aplikována v rámci společenské reality. Deskripce hazardní hry nesmí vykazovat prvky, které by ohrozily obecné chápání morálního pojetí hazardní hry a působily by jakkoliv diskriminačně nebo omezujícím způsobem na jednotlivé strany nebo zúčastněné osoby v hazardním herním prostředí, a případně by zakládaly osobní trestněprávní odpovědnost. Etické principy, které jsou sledovány tímto ustanovením, nereflektují snahu jakkoli negativně omezit prostředí hazardních her a nuceně z něj exempovat jakékoliv aktéry či aktivity, ale preferuje pouze nutnou míru morální a etické úvahy, která je běžným hodnotícím principem každého lidského jedince a respektuje autonomii jeho vůle a eliminuje sázky, které by měly evidentně nesmyslný a rozumem poznatelný obecně neakceptovatelný základ. Dobré mravy lze v právu řadit do kategorie tzv. neurčitých pojmů, která se prolínají celým právním řádem bez ohledu na jednotlivá odvětví. Nejčastěji jsou dobré mravy sice aplikovány v právu soukromém, ale ani veřejnoprávní obory nemíjí. Nejedná se tak výhradně o institut soukromého práva. Pokud se dobré mravy posuzují ve správním právu, děje se tak poměrně často v záležitostech, kde jsou ukládány zvláštní povinnosti vlastníkům specifických věcí - např. vlastník vodovodů a kanalizací nesmí v rozporu s dobrými mravy diskriminovat odběratele, podle předpisů regulujících oblast médií nemusí být uveřejněna odpověď nebo dodatečné sdělení, pokud by obsah odporoval dobrým mravům, podobné požadavky jsou kladeny i na reklamu nebo na nabízení zaměstnání. Korektiv dobrých mravů je rovněž využíván antidiskriminačním zákonem, předpisy na ochranu průmyslového vlastnictví nebo na ochranu zvířat proti týrání. Dokonce ani obor označovaný jako ultima ratio, tj. trestní právo, princip dobrých mravů neopomíjí. Dikce ust. § 31 trestního zákona specifikuje případy, kdy nejde o přípustné riziko (okolnost vylučující protiprávnost činu): "Nejde o přípustné riziko, jestliže taková činnost ohrozí život nebo zdraví člověka, aniž by jím byl dán souhlas, nebo výsledek, k němuž směřuje, zcela zřejmě neodpovídá míře rizika, nebo provádění této činnosti zřejmě odporuje požadavkům jiného právního předpisu, veřejného zájmu, zásadám lidskosti nebo se příčí dobrým mravům." Je nutné mít také na paměti, že neurčité právní pojmy představují jevy, které nelze přesně legálně definovat, jejich obsah se může měnit, bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Ačkoliv tak tento institut v podstatě dává správním orgánům určitou míru volnosti, při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tj. je třeba objasnit význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotit, zda-li lze konkrétní situaci do rozsahu pojmu zařadit. Jelikož je snahou tohoto ustanovení zakázat činnosti, jež by mohly být vnímány jako nevhodné, dehonestující či diskriminační (rasistické), což představuje jevy, které se v důsledku postupu času a vývoje společnosti mohou měnit, není možné explicitně takováto jednání v zákoně vylíčit. Jedná se například o kursové sázky na protiprávní činnost nebo hazardní hra využívající nevhodný obsah.

U hazardních her, kdy před jejich zahájením nelze spolehlivě ověřit věk sázejícího, je zakázáno takovou hru provozovat, resp. k takové hře nemůže být vydáno povolení. Zejména se bude jednat o telefonické hazardní hry. Tento zákaz nedopadá na hazardní hru provozovanou dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet s tím, že ověření věku sázejícího se provádí prostřednictvím registrace za pomoci několika individuálních elementů ověřovaných prostřednictvím Ministerstva financí oproti např. základním registrům obyvatel. V rámci nutnosti spolehlivého ověření věku sázejícího se ukázalo jako nezbytné zakotvení této povinnosti z důvodu ochrany mladistvých a dětí před nástrahami hazardního herního prostředí. Spolehlivost ověření musí spočívat v preferenci i jiných prostředků a postupů ověření než fyzickým způsobem. Vzhledem k postupujícímu vývoji informačních technologií je nutné zohlednit tento vývoj v souvislosti s propracovanými programy a databázemi, které jsou v zahraničních úpravách a praxi běžně využívány. Vzhledem k elektronickému internetovému hernímu prostředí je nutnost zvýšení důrazu na spolehlivé ověření věku sázejícího ještě více akcentováno, a to z důvodu absence osobního kontaktu účastníka hry s odpovědnými osobami ze strany provozovatele. Absence tohoto kontaktu nahrává možnosti a snaze zcela obejít zákonnou povinnost dodržení zletilosti sázejícího a zakládá vyšší míru ohrožení potenciálních nezletilých sázejících a s tím spojenou možnost rozvoje patologického hráčství jako nežádoucího sociálně patologického jevu. Je proto nutné sledovat ve významu slova „spolehlivě ověřit“ nutnost preventovat porušení zákonné podmínky zletilosti, a to různorodými postupy zahrnujícími jak ověření v rámci fyzické kontroly, tak ověření v rámci využití možností informačních technologií. Tyto technologie poskytují široké aplikační možnosti ověření sázejícího v rámci vzdáleného přístupu a specifických informačně-technologických postupů, které jsou v daném herním prostředí možné a zaručující dosažení účelu dané právní úpravy. Eliminací slovního spojení „spolehlivě ověřit“ v rámci navrhované právní úpravy, by mohlo dojít k nežádoucímu vyřazení odborných postupů, které by pro futuro mohly být využity jako perspektivní metody ověřování totožnosti a věku sázejícího v rámci splnění zákonných podmínek a nerespektovaly by kontinuální vývoj informačních technologií, jehož pozitivní přínos lze zohlednit pro zabezpečení naplnění legislativní úpravy ochrany společenského zájmu.

Záměrem nového zákona není pouze ochrana osob mladších 18 let, ale i sázejících obecně, a to i těch potencionálních. Proto má tento zákon mimo jiné zabránit řetězení a nabádání následných potencionálních sázejících k účasti, avšak za již znevýhodněných podmínek (např. pyramidové hry, letadlo).

Účast na hazardní hře musí obsahovat prvek dobrovolnosti, který je založen jen a pouze na individuální vůli fyzické osoby, která svobodně přistoupila k účasti na hazardní hře. Je proto zakázáno provozovat takové hazardní hry, které neumožňují na základě vlastního uvážení sázejícího konkrétní hru před zaplacením sázky ukončit (např. případy, kdy sázející by nemohl na jím přímo obsluhovaném technickém zařízení ukončit herní proces jedné hry a vložený vklad, příp. vyhranou výhru z tohoto zařízení vybrat). Uvedený zákaz i zcela koresponduje i s definicí pojmu sázka, jež představuje nevratné určené plnění.

Zakázány jsou též hazardní hry, které používají symboly České republiky nebo symboly Evropské unie, neboť by mohly vyvolávat dojem, že jsou provozovány pod jejich záštitou či jejich jménem, kdy naopak tyto instituce se právě od těchto aktivit často otevřeně distancují.

Nová právní úprava obsahuje též zákaz provozovatele poskytnout sázejícímu jakoukoliv výhodu v souvislosti s hazardní hrou, a to jak ve formě zápůjčky, úvěru či jakéhokoliv jiného finančního příspěvku, tak jiného nepeněžitého plnění, na úhradu jeho sázky do hry (např. sing up bonusy) nebo slevu ze sázky do hry. Pod pojem „jakákoliv výhoda“ jsou zákonodárcem řazeny též i nápoje (alkoholické i nealkoholické) či tabákové výrobky ke hře zdarma, neboť jediným účelem uvedených výhod je pouze zvýšení počtu potencionálních sázejících a jejich celkových útrat v rámci účasti na hazardních hrách. Regulace v podobě zákazu jakýchkoliv výhod poskytovaných v souvislosti s hazardními hrami byla zvolena zejména z důvodu posílení ochrany sázejících (spotřebitele), kdy právě tyto výhody jsou často primárním důvodem začít s účastí na hazardních hrách.

Nová právní úprava přistoupila i k zákazu nepeněžitých vkladů a sázek, a to z důvodu zajištění větší ochrany sázejících (např. patologický hráč vloží hmotný majetek, často za neadekvátních podmínek) a do jisté míry i zamezení spojení oblasti hazardních her s trestnou činností.

Nový zákon přejímá ze zákona č. 202/1990 Sb. část § 50 odst. 5 obsahující výčet objektů, v nichž je zakázáno provozování hazardních her. Výčet objektů je nově rozšířen z důvodu prioritního zájmu na mravním, rozumovém a citovém vývoji dětí o zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, kdy se jedná o různé zájmové kluby a kroužky (například skautské oddíly, centra pro děti, domy dětí a mládeže, aj.). Vzhledem k problémům, které přinášel výklad pojmu zařízení zdravotní péče, neboť jsou pod tento pojem řazeny i lékárny či optiky, které nejsou vnímány jako objekty, jež by mohly způsobovat nemožnost provozování hazardních her, přistoupil zákonodárce v rámci nové právní úpravy k přesnějšímu výčtu těchto zdravotnickým zařízení, který zcela koresponduje s definicemi a terminologií užívanou zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů. V souvislosti s uvedenou změnou byl výčet současně rozšířen o zařízení integrovaného záchranného systému. Tento zákaz se nevztahuje na tomboly.

Zároveň je upraven i zákaz pro osoby, které pro provozovatele vykonávají činnosti nebo úkoly související s provozováním hazardních her, účastnit se hazardních her v místech, kde tyto činnosti nebo úkoly vykonávají. Absence tohoto zákazu by mohla mít za následek podnícení aktivní ingerence zaměstnanců či osob v jiném smluvním vztahu k provozovateli na nekontrolovatelné účasti na hazardních hrách, což může způsobit zvýšení reálného rizika vzniku patologického hráčství či zadluženosti samotné a s tím spojené jiné negativní okolnosti. Také se tímto zamezuje riziku poskytnutí neoprávněné výhody této osobě provozovatelem. Navíc osoby uvedené ve výčtu by mohly být používány jako nástroj pro zlegalizování peněžních prostředků pocházejících z různých nelegálních činností či zdrojů.

Dále je zakázáno převést povolení na jinou (třetí) osobu, neboť povolení je konkrétním individuálním správním aktem veřejnoprávního charakteru a zavazuje konkrétní subjekt povolení. Pokud se jedná o přechod práv a povinností veřejnoprávního charakteru vyplývající z povolení, je tento přechod možný.

**K § 6:**

Nový zákon výslovně upravuje, kdo se může stát provozovatelem hazardních her, a to v návaznosti na určitý typ hazardní hry. Provozovatelem se rozumí právnická osoba, přičemž pro všechny hazardní hry, s výjimkou turnaje malého rozsahu, se jedná obecně o akciovou společnost výlučně s akciemi na jméno se sídlem v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. S ohledem na svobodu volného pohybu služeb na vnitřním trhu Evropské unie zákon nově požaduje, aby provozovatel měl sídlo na území členského státu Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, což bylo v případě zákona č. 202/1990 Sb. velice často předmětem kritiky. S uvedeným koresponduje i možnost provozování prostřednictvím členského státu Evropské unie nebo prostřednictvím státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Z důvodu ochrany veřejného pořádku a absence harmonizace právní úpravy nebylo přistoupeno k možnosti provozování hazardních her prostřednictvím třetích zemí. Požadavek akciových společností výlučně s akciemi na jméno sleduje současnou politiku a záměry v oblasti úpravy právnických osob, kdy hlavním cílem je větší transparentnost a snížení korupčního prostředí v oblasti působení právnických osob, resp. akciových společností, o čemž například svědčí i přijetí zákona č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů, na základě kterého není možné s účinností od 1. 1. 2014 vydávat akcie na majitele. Akciová společnost také představuje stabilnější formu právnické osoby, u níž je tak vyšší šance zajištění plnění zákonných a jiných smluvních povinností. Jelikož se úprava obsažená v tomto zákoně nevztahuje na tomboly, u nichž výše herní jistiny činí 50 000 Kč a méně, neplatí pro ně podmínka akciové společnosti. Nad rámec obecných podmínek pro provozovatele zákon stanovuje, že v případě tomboly, u níž herní jistina převyšuje částku 50 000 Kč, může být provozovatelem i nadace. Zvláštní požadavky na provozovatele jsou pak zákonem kladeny v případě turnaje malého rozsahu, kterým může být pouze spolek a nadace (nadační fond netvoří netvoří nadační kapitál ani nadační jistinu). Hazardní hry tak nesmí být provozovány fyzickými osobami. Důvodem požadovaného stanovení právní formy osob, kterým může být umožněno provozování hazardních her, je zavedení určitého stupně standardu a zajištění garancí při provozování hazardních her, a to včetně zajištění nezbytné míry jistoty pro sázející v tom smyslu, že sázkové hry provozuje osoba, která splňuje zákonem stanovené požadavky, zejména finančního charakteru a v případě výhry má sázející reálnější šanci domoci se svých nároků. Definice provozovatele je pak nově vázána výhradně na právnickou osobu, která provozuje hazardní hru, nikoliv na skutečnost, že se jedná o osobu, které bylo vydáno příslušné povolení, či danou hru oznámila. Nová definice se tak bude vztahovat na všechny právnické osoby provozující hazardní hry, tj. i na ty, které nemají příslušné povolení nebo nesplnily ohlašovací povinnost. Povinnosti vyplývající z právní úpravy se tak budou vztahovat jak na legální, tak i nelegální provozovatele, kteří se tak vystavují sankčnímu postihu. Posuzování právní formy zahraničního provozovatele probíhá v rámci této úpravy na základě podmínky srovnatelnosti.

**K § 7:**

Provozování hazardní hry představuje specifický druh podnikání, je-li činěno v souladu s právní úpravou, a to především s ohledem na všeobecně přijímanou asumpci určité škodlivosti s dopadem na běžnou populaci. S ohledem na tuto skutečnost je tak tato činnost definována jako činnost se záměrem dosažení zisku, což vychází z běžné definice podnikání obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění. Je nutno mít však na paměti, že při provozování hazardní hry ve smyslu tohoto zákona se nemusí jednat o činnost soustavnou, jak je tomu u obecné definice podnikání, ale i o činnost jednorázovou či nahodilou. Stejně tak je za provozování hazardní hry označováno a považováno i provozování v rozporu s tímto zákonem či jinou právní úpravou (např. bez povolení). Pojem provozování hazardní hry zahrnuje nejen vlastní přímou realizaci hazardní hry, ale i další činnosti, které jsou spojeny s tím, aby k přímé realizaci hazardní hry došlo, resp. neodmyslitelně s realizací souvisí. Tyto další činnosti však nemusí být realizovány přímo samotným provozovatelem, nýbrž mohou být pro provozovatele zajištěny i třetí osobou na základě smluvního vztahu.

**1.2 Obecné podmínky pro provozování hazardních her**

**K § 8:**

První podmínku, která musí být pro provozování hazardních her dle tohoto ustanovení splněna, je povinnost provozovatele stanovit pro danou hazardní hru herní plán. Herní plán představuje dokument, jenž podrobným způsobem upravuje pravidla konkrétní hazardní hry a podmínky účasti sázejících. Zákon demonstrativním způsobem uvádí náležitosti, které herní plán musí obsahovat. Jedná se o náležitosti, které považuje zákonodárce za primární, a se kterými musí mít sázející možnost seznámit se před započetím samotné hry.

**K § 9:**

Jelikož je pojem výhra obecně známý a užívaný pojem, a ani jeho užití v rámci oblasti regulace hazardních her jeho význam nemění, není jej třeba obecně vymezovat či definovat. Výhrou se rozumí cokoliv, na co vzniká sázejícímu nárok při splnění podmínek stanovených provozovatelem v herním plánu. I nová právní úprava vychází z kategorie výher upravených v zákoně č. 202/1990 Sb., kdy tyto kategorie jsou nově doplněny o možnost výhry ve formě nemovitosti nebo ve formě služby. Je-li předmětem výhry hmotná věc, je nutno tento pojem vykládat ve smyslu občanského zákoníku, tj. ve smyslu věci movité i nemovité. Nový zákon explicitně uvádí, co předmětem výhry nemůže být. Jedná se především o nástroje upravené zvláštní právní úpravou a se kterými je nakládáno na regulovaném zvláštním trhu. Nový zákon současně převzal úpravu z jiných zvláštních zákonů a nově předmětem výhry tak nemohou být alkoholické nápoje a tabákové výrobky. Zákon zavádí i jakousi výjimku pro doplňkovou loterii, jejíž předmětem mohou být nejen peněžní prostředky, ale i hmotné věci.

Ze stávající právní úpravy jsou přejaty i lhůty pro uplatnění nároku na výhry a pro vydání výhry, přičemž jsou blíže upraveny ve prospěch sázejícího. Pokud sázející neuplatní svůj nárok na výhru v zákonem stanovené lhůtě, tj. ve lhůtě 1 roku, jeho nárok ze zákona zaniká. Jelikož provozování hazardních her představuje do jisté míry specifickou úpravu a delší lhůta pro uplatnění vnáší do těchto vztahů poměrně velkou míru nejistoty, zvolil zákonodárce kratší promlčelí lhůtu oproti obecné úpravě promlčelí lhůty obsažené v občanském zákoníku. Zákon současně explicitně stanovuje maximální lhůtu pro výplatu výhry sázejícímu.

**K § 10:**

Z důvodu zajištění ochrany sázejících a jejich osobních údajů, zákon upravuje povinnost mlčenlivosti provozovatele a jeho zaměstnanců, příp. dalších osob vykonávajících činnost nebo úkol pro provozovatele související s provozováním hazardních her. Tato povinnost se vztahuje na povinnost mlčenlivosti o sázejících, jejich osobních údajích, účasti na hazardní hře, o jejich případných výhrách či prohrách a o osobách uvedených v rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách. Zákon současně stanovuje případy, na něž se tato povinnost mlčenlivosti nevztahuje.

**K § 11:**

Ingerence územních samosprávných celků v rámci regulace hazardních her na konkrétních místech je zajištěna institutem obecně závazných vyhlášek vydávaných v rámci samostatné působnosti obce. Navrhovaná úprava plně zohledňuje právo územních samosprávných celků na samosprávu uvedené v čl. 100 odst. 1 Ústavy, kdy v souladu s příslušnou judikaturou Ústavního soudu je ponecháno územním samosprávným celkům právo na regulaci výskytu hazardních her na jejich území. Ustanovení vypočítává druhy hazardních her (bingo, technická hra nebo živá hra), které lze obecně závaznou vyhláškou regulovat, a zavádí i možnost plošně vyloučit provozování těchto druhů hazardních her na celém území obce. Jedná se o výčet hazardních her, jež je možné provozovat pouze v herně nebo kasinu, tzn. her, se kterými je spojena celá řada negativních jevů, jež mohou právě mít vliv na záležitosti a běžný život obce. Uvedené regulační oprávnění obce činěné v rámci samostatné působnosti představuje uplatnění ústavně zaručeného práva na samosprávu vyplývající z čl. 104 odst. 3 Ústavy, jež zmocňuje obec k originární normotvorbě. Bližší rozvedení normotvorné pravomoci obcí je obsaženo v ust. § 10 zákona č. 128/2000 Sb., které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna, bez dalšího zákonného zmocnění, tvořit právo. Obec tak může k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti nežádoucí, a tudíž zakázány (ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb.). Dále je obec oprávněna stanovit závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték (§ 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb.), a rovněž může stanovit povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (§ 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb.). Z ust. § 10 písm. d) zákona o obcích pak dále plyne, že další věcné oblasti samostatné působnosti obcí mohou být upraveny také zvláštními zákony, jak je tomu i v tomto případě. Uvedené oprávnění obce explicitně vyplývá i z ustálené judikatury Ústavního soudu ČR, dle které je regulace loterií a jiných podobných her (hazardních her) součástí ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu. Jedná se o samostatnou působnost obce, v rámci níž si může obec regulovat záležitosti veřejného pořádku (viz nález Pl. ÚS 6/13 body 31-33). Aplikací výše popsaného práva, které je projevem ústavně zaručeného práva na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky), formou obecně závazné vyhlášky se zabýval ve svém rozhodnutí ze dne 14. června 2011 (sp. zn. Pl. ÚS 29/10) i Ústavní soud, který dospěl k závěru, že uplatnění takové pravomoci a působnosti obcí nepředstavuje nezákonný zásah do výkonu státní moci, resp. státní správy. Výše popsané právo obce však není neomezené. Základním, Ústavou České republiky stanoveným, principem je, že státní moc, tj. veřejnou moc, včetně samostatné působnosti obcí, lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky). Zároveň se jedná o samostatnou působnost obcí, při jejímž výkonu se obce musí řídit také principy státní (veřejné) správy a principy dobré správy, kterými jsou princip spolehlivosti a předpověditelnosti vyplývající ze zásady zákonnosti a ústavnosti, princip otevřenosti a průhlednosti, princip odpovědnosti, princip participace, princip hospodárnosti princip účinnosti a princip konzistence (souladnosti).

Jelikož je v rámci nové právní úpravy přenesena na obce pravomoc (v přenesené působnosti) vydávat povolení k umístění hry, v jehož rámci bude obcí vyslovován, po splnění stanovených zákonných podmínek, souhlas s provozováním dané hazardní hry v příslušném správním obvodu, má v rámci nového zákona tento institut primárně doplňkovou funkci. Přenesení části rozhodovací pravomoci v rámci státní (veřejné) správy na nižší instance, tj. obce, má zaručit efektivnější a optimálnější regulaci oblasti hazardních her, neboť právě obce, na rozdíl od ústředního orgánu státní správy, znají nejlépe místní poměry, kterých se provoz hazardní hry může dotknout. Dochází tak v podstatě v jisté míře k překrytí samostatné působnosti obce s působností přenesenou. Závěru o doplňkové funkci obecně závazných vyhlášek podle tohoto ustanovení svědčí i fakt, že povolení k umístění hry jsou vydávána nejdéle na dobu 1 roku, což umožní obcím více operativně reagovat na případný výskyt negativních situací, které v souvislosti s provozováním hazardních her v daném místě vznikly. Pojem doplňková funkce je v rámci nové právní úpravy nutno chápat především jako podpůrný nástroj v rámci rozhodovacího procesu, kterým obce I. stupně mohou dopředu provozovatelům sdělit, na kterých místech je provoz hazardních her možný a tak vymezit místa, na kterých mohou provozovatelé žádat o umístění hry. Současně je potřeba upozornit na skutečnost, že nový zákon obsahuje celou řadu podmínek a povinností upravujících samotný provoz herních prostorů (např. zákonný zákaz umístění herny či kasina, provozní doba herny či maximální počet herních zařízení na hernu a kasino, aj.), které původní zákon č. 202/1990 Sb. postrádal. Z uvedeného důvodu tak není již nutnost, aby tak obce v hojném počtu a krátkém časovém rozmezí vydávaly obecně závazné vyhlášky suplující chybějící zákonnou úpravu. Funkcí institutu obecně závazných vyhlášek podle tohoto ustanovení je také možnost určité reakce na negativní situace, které v souvislosti s provozováním hazardních her v daném místě vznikly. Je nutno také upozornit na fakt, že o funkci obecně závazných vyhlášek jakožto prostředku regulace pro futuro svědčí skutečnost, že vydáním obecně závazné vyhlášky si obec může zasahovat sama do svých rozhodnutí, a v podstatě pomocí jiného právního institutu tak bude, resp. může měnit svůj názor a rozhodnutí uvedené v jiném právním institutu.

Obecně závazné vyhlášky musí být založeny na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích, což nejen odpovídá výše uvedeným ústavním principů státní správy a principům dobré správy, ale i ustálené judikatuře Evropského soudního dvora (viz. Rozsudek ze dne 3. června 2010 ve věci C-203/08, Sporting Exchange Ltd proti Minister van Justitie, bod 50; rozsudek ze dne 19. července 2012 ve věci C-470/11, SIA Garkalns v. Rīgas Dome, odst. 42). Jak je již uvedeno výše, institut obecně závazných vyhlášek by v rámci nové právní úpravy měl především plnit doplňkovou funkci a neměl by být využíván k nahrazování či suplování zákonné úpravy. Z tohoto důvodu by tak k jejich vydávání mělo docházet v odůvodněných, objektivních a nediskriminačních situacích a měl by z nich být jednoznačně patrný důvod vydání a cíl, který je sledován.

**1.3 Opatření pro zodpovědné hraní**

**K § 12:**

sázejícího stanovit si celou řadu sebeomezujících opatřeních, a to ve formě stanovené zákonem. Opatření pro zodpovědné hraní představují jeden z možných přístupů eliminace rizikových faktorů hazardních her, který je založen na stanovení určitých omezení, která zabrání hráčům propadnout do problémového nebo patologického hráčství, resp. sníží míru negativního dopadu hraní hazardních her. Dostupné výzkumy ukazují, že finanční limity jsou efektivní při omezování vzniku závislosti na hazardních hrách, výše proher a délky hraní.

**K § 13:**

Vzhledem k určité specifikaci technické hry a jakékoliv hazardní hry provozované prostřednictvím veřejné sítě Internet, resp. jejich technické stavbě a koncepci, stanovuje pro tyto hazardní hry zákon další sadu sebeomezujících opatření. Současně zákon v zájmu co největší eliminace všech možných negativních dopadů spojených s účastí na uvedených hazardních hrách stanovuje maximální výši prohry u technické hry a hazardní hry provozované prostřednictvím veřejné sítě Internet za jeden kalendářní měsíc. Uvedené hazardní hry umožňují v relativně krátkém čase prohrát poměrně vysoké částky. Jelikož tato skutečnost nebyla doposud podrobněji regulována, procento patologických hráč za posledních několik let rapidně vzrostlo, s čímž bohužel souvisí i celá další řada dalších nákladů či výdajů (např. léčba závislosti). K úpravě zákonného stanovení maximální možné měsíční prohry přistoupila i celá řada zahraničních států, např. Norsko.

**K § 14:**

V případě, že účastník hry sebeomezující opatření využije, je provozovatel povinen neumožnit mu hru, v níž by tato sebeomezující opatření nebyla respektována. Změnu v zadaných sebeomezujících opatřeních je možné provést jen na žádost sázejícího, kdy v případě zpřísnění daných sebeomezujících opatření musí být provedena změna okamžitě, v opačném případě až s účinností od následujícího kalendářního měsíce. Tato časová prodleva u změny sebeomezujících opatření má zabránit případnému ohrožení zodpovědného hraní daného sázejícího ve chvílích, kdy může podlehnout své závislosti, resp. v období, kdy sebekontrolní mechanismy jsou oslabeny. Současně toto ustanovení ukládá provozovateli povinnost předat sázejícímu, jenž využije tato sebeomezující opatření, identifikační nebo další kontaktní údaje na instituci zabývající se prevencí a léčbou problémů souvisejících s patologickým hráčstvím.

**K § 15:**

Zákon současně explicitně stanovuje v rámci provozování technické hry povinnost přerušit hru jednoho sázejícího po uplynutí 60 minut, a to po dobu 15 minut. Zavedení povinných přestávek v rámci hazardní hry je jedna z možností, jak přerušit zaujetí sázejícího hazardní hrou a umožnit mu tak zamyslet se, zda chce i nadále pokračovat ve hře, uvědomit si výši svých sázek a proher. Narušení interakce „člověk x hrací zařízení“ především vyplývá z doporučení k hazardním hrám pro EK. K úpravě zákonem stanovených přestávek přistoupila i celá řada zahraničních států, např. Norsko.

**K § 16:**

Zákon nově zřizuje rejstřík osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, který vede Ministerstvo financí a obsahuje identifikační údaje osob, kterým nebude umožněno zúčastnit se jakékoliv hazardní hry. Ministerstvo financí je povinno zajistit provozovatelům nepřetržitý dálkový přístup k tomuto rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, a to z důvodu, aby mohli provozovatelé řádně ověřit, zda se daný sázející v rejstříku nachází či ne. V této souvislosti zákon provozovatelům ukládá povinnost takovýmto osobám znemožnit účast na hazardní hře, vstup do herního prostoru a zřídit, resp. dále používat uživatelský účet u hazardní hry provozované prostřednictvím veřejné sítě Internet. Zápis osob do uvedeného rejstříku je prováděn na základě vlastní žádosti sázejícího v rámci správního řízení, což představuje další významný stupeň zajišťující zvýšenou ochranu hráčů jako takových, a to formou sebeomezujících opatření, nebo na základě splnění zákonných podmínek. Zákon za uvedené zákonné podmínky zápisu osob do rejstříku označuje pobírání dávek pomoci v hmotné nouzi, s výjimkou mimořádné okamžité pomoci, neboť právě ty jsou velmi často předmětem zneužívání pro jiný účel, než bylo v souladu s příslušným zákonem (tj. zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi) zamýšleno. Dalším důvodem zápisu do rejstříku je skutečnost, že vůči sázejícímu byl pravomocně prohlášen úpadek v rámci insolvenčního řízení. Právě účast na hazardních hrách je úzce spojena se zadlužením celé řady obyvatel, kdy velice často se zadlužené osoby domnívají, že účast na hazardních hrách je nejlepší řešení sociálních, pracovních, osobních či finančních problémů. Na zápis z výše uvedených důvodů se nevztahují obecné právní předpisy o správním řízení a je vyloučen soudní přezkum, neboť zde je velký zájem na ochraně sázejících a splnění účelu výše uvedených právních institutů (hmotná nouze a insolvence). Pominou-li však v takovýchto případech důvody k zápisu, provede ministerstvo výmaz těchto osob z rejstříku.

**K § 17:**

Porušením zákazu uvedeného v tomto ustanovení, tj. že osoba vedená v rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách nesmí být provozovatelem vpuštěna dále do herního prostoru a nesmí jí být umožněno zřídit nebo používat uživatelský účet, by nebyl naplněn účel a smysl zákona a především by samotný institut sebeomezujících opatření, která mají přispět k ochraně sázejících, postrádal smysl.

**2 druhy hazardních her a podmínky jejich provozování**

**2.1 Druhy hazardních her**

**K § 18:**

V tomto ustanovení jsou upraveny jednotlivé druhy hazardních her, které mohou být na území České republiky výlučně provozovány, a to na základě povolení, nebo ohlášení. Jedná se o taxativní výčet, který nelze jakkoliv dále rozšiřovat či měnit. Charakteristika jednotlivých her včetně jejich subkategorií a možných způsobů provozování je uvedena v následujících ustanoveních. Oproti stávající právní úpravě doznal výčet hazardních her systematických změn. Zákon č. 202/1990 Sb. upravuje výčet hazardních her ve svém ust. § 2, které se v důsledku několika novelizací (především v důsledku technologického vývoje a vývoje trhu) stalo poměrně nepřehledné a nelogické. Ani tyto opakované novelizace však nedokázaly reagovat na extrémně rychlý technický a informační vývoj a ustanovení neodpovídá současné nabídce na trhu hazardních her. Systematika v tomto návrhu je založena na způsobu provozování jednotlivých hazardních her. Nové je zejména dělení na technickou a živou hru, které doplňují již osvědčenou systematiku rozdělení na loterie, kursové sázky, bingo a tombolu. Zcela novou kategorií hazardní hry v rámci nové úpravy je i turnaj malého rozsahu. Uvedený výčet představuje praxí a léty osvědčený seznam hazardních her, u nichž docházelo pouze ke změně a vývoji v technologické oblasti, nikoliv v podstatě jich samotných.

**2.2 Loterie**

**2.2.1 Druhy loterií**

**K § 19:**

Loterie jsou v tomto návrhu zákona rozděleny na několik druhů. Jedná se o číselnou, peněžitou, věcnou a okamžitou loterii. Konkrétní náležitosti pro jednotlivé druhy loterií jsou stanoveny dále. Loterií je hazardní hra, u níž je výhra podmíněna uhodnutím určitého čísla, čísel, jejich kombinace či pořadí nebo získáním určitého losu. Základní úprava loterií v novém zákoně vychází ze zákona č. 202/1990 Sb. Dle českých i zahraničních odborných studií jsou řazeny loterie do kategorie hazardních her s minimálními negativními dopady souvisejícími s jejich provozováním. Současně u těchto her nebyly doposud prokázány problémy s patologickým hráčstvím. Nastavení zákonných limitů a podmínek pro loterie tudíž nemusí být tak striktní jako v případě jiných druhů hazardních her, a případné navýšení možné výhry prostřednictvím jackpotu, sdílené nebo doplňkové loterie není v rozporu s obecným smyslem a účelem nového zákona, a to i z hlediska ochrany sázejících před negativními vlivy souvisejícími s účastí na těchto hrách.

Výhra u číselné loterie je podmíněna uhodnutím čísel, která budou tažena v losování. Stanovit čísla, která by mohla být vytažena v rámci losování, může buď sám sázející, nebo mohou být tato čísla náhodně vygenerována prostřednictvím technického zařízení. U číselné loterie se nárok na výhru prokazuje sázkovým tiketem. Na rozdíl od ostatních druhů loterií se tedy nevydávají losy. Způsob výpočtu výhry zůstává stejný jako v zákoně č. 202/1990 Sb. Peněžité a věcné loterie jsou loterie, jejichž podstatou jsou losy určené ke slosování. Oproti tombole, kde dochází k slosování pouze prodaných losů, jsou u peněžitých a věcných loterií do slosování zahrnuty všechny vydané losy. Okamžitá loterie je loterie, jejíž podstatou jsou losy určené k setření zakryté části losu. Na rozdíl od předchozích druhů loterií se hráč v případě okamžitých loterií dozví informaci o výhře okamžitě, a to bezprostředně po setření zakrytých polí na losu.

**K § 20:**

Sdílené loterie jsou v úpravě hazardních her zcela novým prvkem. Sdílené loterie představují společně s doplňkovými loteriemi další soubor druhů loterií. Sdílené loterie představují institut, který je koncipován jako způsob provozování jednotlivých výše uvedených druhů loterií. Jedná se o spojení více provozovatelů, a to pouze v rámci Evropské unie, resp. Evropského hospodářského prostoru, za účelem sdílení herní jistiny. Všichni provozovatelé zapojení do sdílené loterie musí mít platné oprávnění k provozování dané loterie na území některého ze států Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru. Navýšení množství sázek dává účastníkům šanci na mnohonásobně vyšší výhru. Touto formou dochází ke zvýšení atraktivity nejen pro hráče, ale v konečném důsledku lze očekávat i pozitivní dopad na příjmovou stranu státního rozpočtu. Slosování vždy probíhá společně pro všechny provozovatele, kteří ke sdílené loterii přistoupili. Odpovědnost za řádné provozování loterie, zejména za ochranu účastníků sdílené loterie, i za splnění všech povinností stanovených novým zákonem, má ten provozovatel, u něhož byla sázka přijata. Pro sdílenou loterii je nutné mít zvláštní povolení vydané k základnímu povolení pro provozování loterie. Žádost o základní povolení k provozování sdílené loterii se však nepodává jako žádost společná. Povolení k provozování sdílené loterie se vydává pouze provozovateli loterie s již platným základním povolením k provozování některého druhu loterie.

**K § 21:**

K zajištění splnění podmínek pro výši úhrnné ceny výher a pravděpodobnosti výhry je vytvořen institut tzv. doplňkové loterie. Jak již plyne ze samotného názvu, doplňková loterie základní loterii pouze doplňuje, proto podmínkou účasti na doplňkové loterii je i účast na loterii základní. Využíván tento institut bude především u číselných loterií, neboť u těch nelze stanovit předem přesnou výši herní jistiny, která je v závěru odvislá od konečného počtu sázejících. Konkrétní podmínky doplňkové loterie musí být uvedeny v herním plánu, který je předmětem schválení v rámci vydání základního povolení a musí přiměřeně splňovat obecné náležitosti stanovené pro loterie, respektive jejich druhy. Ustanovení jednotlivých druhů loterií se na danou doplňkovou loterii použijí přiměřeně, a to z důvodu, že vzhledem k tomu, že se jedná o jakousi kvaziloterii, nebude vždy možné, aby splnila všechny zákonné podmínky dané loterie (např. zakoupením sázkového tiketu v rámci číselné loterie se sázející bude současně účastnit i loterie věcné).

**K § 22:**

Při prémiové hře (jackpotu) dochází ke kumulaci částky určené na výhry nad rámec herní jistiny. K tvorbě finančních prostředků pro prémiovou hru dochází průběžně zejména ze sázek, které nebyly vyplaceny na výhrách. Rychlost nárůstu prostředků kumulovaných při prémiové hře je závislá na množství sázejících i době, po kterou nebyla kumulovaná výhra vyplacena. Jedná se o výjimku z podmínky stanovené v § 23, která uvádí, že úhrnná cena výher nesmí být nižší než 40 % a vyšší než 80 % herní jistiny.

**2.2.2 Společná ustanovení k loteriím**

**K § 23:**

Úhrnná cena výher musí být v rozmezí 40 % až 80 % z herní jistiny. Tím došlo k navýšení oproti zákonu č. 202/1990 Sb., v jehož úpravě však již šlo v odůvodněných případech nastavit úhrnnou cenu výher až na 70 % z herní jistiny. Důvodem tohoto navýšení jsou ověřené několikaleté zkušenosti z praxe. U některých typů loterií je jejich obliba natolik vysoká, navíc s minimálními negativními dopady na hráče, že se tak toto navýšení jeví jako uvážené. Ustanovení specifikuje také definice herní jistiny v závislosti na daný druh loterie. I tyto definice herní jistiny vycházejí z osvědčené úpravy zákona č. 202/1990 Sb., kdy pouze u číselných loterií došlo ke změně terminologie - namísto pojmu „los“ používá nový zákon výstižnější pojem „sázkový tiket“. Jako osvědčená byla převzata ze zákona č. 202/1990 Sb., i úprava pravděpodobnosti výhry u peněžité, věcné nebo okamžité loterie.

**K § 24:**

V rámci nové právní úpravy bylo důležité stanovit náležitosti losu tak, aby sázejícímu byly poskytnuty veškeré nezbytné informace týkající se podmínek účasti na loterii. Zároveň předepsané náležitosti zamezují záměně či padělání losu a stanovují, o jakou loterii se jedná včetně informací o provozovateli a možné výhře. Toto ustanovení se tedy netýká číselných loterií, neboť u nich se účast na hře prokazuje sázkovým tiketem. K ověření dodržování těchto náležitostí pak dochází v rámci posuzování žádosti o základní povolení.

**K § 25:**

Toto ustanovení slouží zejména k zajištění kontroly řádného provozování loterií. Oproti úpravě obsažené v zákoně č. 202/1990 Sb. již není kontrola pouze namátková. Není však třeba ji konat za přítomnosti orgánu státního dozoru, nýbrž k prokázání jejího provedení postačí notářský zápis z této kontroly. Důkazní břemeno a případná související odpovědnost se tak přenáší logicky na provozovatele loterie, neboť povinnost řádného a zákonného provozování hazardní hry primárně náleží právě jemu. Původní úprava, která požadovala při kontrole přítomnost orgánu státního dozoru, se tak v současnosti jeví jako nesystematická a zbytečná, neboť za plnění zákonných povinností v důsledku této úpravy v závěru nesl odpovědnost stát.

**K § 26:**

I nový zákon po vzoru původní úpravy upravuje podmínky slosování loterie, kdy nově je nutná při slosování pouze účast notáře, a to bez ohledu na výši herní jistiny dané loterie. Jak je tomu i v předchozím ustanovení, i zde dochází ke zrušení přítomnosti orgánu státního dozoru při dané činnosti, a to ze stejného důvodu. Důkazní břemeno a případná související odpovědnost se přenáší na provozovatele loterie, neboť povinnost řádného a zákonného provozování hazardní hry primárně náleží právě jemu. Původní úprava, která požadovala při kontrole přítomnost orgánu státního dozoru, se tak v současnosti jeví jako nesystematická a zbytečná, neboť za plnění zákonných povinností v důsledku této úpravy v závěru nesl odpovědnost stát. K zajištění transparentnosti je i nadále slosování veřejné. Jelikož u okamžitých loterií neprobíhá slosování, toto ustanovení se na ně nepoužije.

Odstavec 2 tohoto ustanovení upravuje uschování neprodaných losů, což je nutné pro případ kontroly nad transparentností slosování a objektivnosti ekonomických ukazatelů vykazovaných provozovatelem. Důvodem povinné archivace je rovněž zamezení možného zneužití neprodaných losů.

**K § 27:**

Toto ustanovení stanoví povinnost provozovatele loterie ustanovit nejméně tříčlennou loterní komisi jako kontrolu plnění jeho povinností daných tímto zákonem. Tímto postupem dojde ke zvýšení ochrany zamezující manipulaci s výsledky losování. Při volbě členů není provozovatel nijak omezen, musí však dodržet podmínku jejich bezúhonnosti podle tohoto zákona. O průběhu slosování je loterní komise povina sepsat protokol, aby byl zajištěn a osvědčen řádný průběh loterie. Protokol je také elementem sekundární kontroly.

**2.3 Kursová sázka**

**2.3.1 Druhy kursových sázek**

**K § 28:**

Kursová sázka je dalším druhem hazardní hry, jejíž podstatou je prvek výherní poměr, tzv. kurs, který je stanoven provozovatelem na výsledek předem neznámé události. Pro provozovatele představují kursové sázky riziko ztráty v případech, kdy sázející realizují sázku ve větší míře na výsledky, které se skutečně v budoucnu stanou. Výhra u kursové sázky je podmíněna uhodnutím sportovního výsledku nebo uhodnutím události veřejné pozornosti. Za událost veřejné pozornosti je možné považovat pouze takovou událost, která má veřejný charakter, tj. její výsledek je veřejně ověřitelný a zjistitelný, a především je předmětem pozornosti (zájmu) určité části veřejnosti (tj. dva a více lidé) – např. výsledek voleb, déšť v určitý den, aj. Předmětem kursové sázky však nemůže být tipování nebo uhodnutí prostých čísel, které je podstatou číselné loterie. V rámci nové úpravy došlo u definice kursové sázky dle původního členění zákona č. 202/1990 Sb. také ke spojení kursové sázky a totalizátorové hry, neboť vyjma způsobu výpočtu výše výhry, se jedná o velmi podobný institut a obsahují stejné definiční znaky. Od kursové sázky se totalizátorová hra liší mimo jiné tím, že provozovatel v herním plánu předem stanoví určitý objem peněžních prostředků na výhry v předem stanoveném poměru k přijatým vkladům. Výše výhry je pak u totalizátorové hry závislá na poměru počtu výherců k celkové výši vkladů a předem stanovenému objemu peněžních prostředků určených na výhry.

**K § 29:**

Vzhledem k její určité specifičnosti, bylo nezbytné v rámci nového zákona upravit také speciální druh kursové sázky, tzv. živou kursovou sázku, jejíž podstata spočívá v přijímání vkladů na sázkovou příležitost v průběhu jejího konání. Tento typ kursového sázení je provozován i podle právní úpravy zákona č. 202/1990 Sb., aniž by podmínky povolování a provozování živé kursové sázky zákon výslovně upravoval. Nový zákon proto tento nedostatek odstraňuje. Provozovatel živé kursové sázky musí účastníkovi hazardní hry zajistit možnost okamžitého sledování sázkové příležitosti prostřednictvím přímého audiovizuálního přenosu (např. přes televizi, internet, apod.), který nesmí být úmyslně zpožděn a nesmí jít o přenos ze záznamu. Ke každé živé kursové sázce je provozovatel povinen vydat sázkový tiket s uvedením přesného časového údaje o přijetí vkladu na sázkovou příležitost, který má sloužit k případnému ověření času přijetí vkladu a reálného času konání sázkové příležitosti.

**2.3.2 Společná ustanovení ke kursovým sázkám**

**K § 30:**

Úhrnná cena výher musí být u totalizátorové hry v rozmezí 40 až 80% herní jistiny. Tím došlo k upřesnění oproti zákonu č. 202/1990 Sb., tak aby bylo stanoveno rozpětí, v jehož rámci mohou být výhry stanoveny s ohledem na zajištění informovanosti sázejícího.

**K § 31:**

Požadavek na centrální stanovení kursů provozovatelem je důvodný z hlediska zajištění řádného provozování kursových sázek, zajištění dostatečné transparentnosti jejich provozování a případné kontroly. Účelem je zajištění rovných podmínek hazardní hry a rovné možnosti dosažení výhry v různých místech, kde je provozovatelem nabízena sázková příležitost. Pro důslednější zajištění výše uvedených skutečností a jako ochrana před nekalými společenskými praktikami (např. praní špinavých peněz) ukládá zákona provozovateli povinnost zajistit telekomunikační datové spojení s centrálním informačním systémem spravovaným Ministerstvem financí, jehož podrobnosti budou stanoveny vyhláškou.

**K § 32:**

Další povinností k zajištění řádného provozování a transparentní možnosti kontroly kursových sázek je vedení evidence všech přijatých kursových sázek na příslušnou sázkovou příležitost, včetně kursů, jejich změn, uzavření kursů a časových údajů, ze kterých musí být patrné, kdy byl kurs stanoven, změněn nebo uzavřen, a u každé sázkové příležitosti vést evidenci přijatých sázek a vyplacených výher, a to po dobu 2 let. Tím došlo ke zpřesnění a rozšíření náležitostí vedení evidence požadované i zákonem č. 202/1990 Sb.

**K § 33:**

Nová úprava zákazu přijímání sázek na sázkovou příležitost provozovatelem se vztahuje na všechny případy, kdy se provozovatel aktivně na dané sázkové příležitosti podílí. Tím se rozumí veškeré aktivity provozovatele, které mohou ovlivnit danou sázkovou příležitost. Zde je spatřován zájem na zajištění objektivity výsledku sázkové příležitosti a zabránění střetu zájmů. Zavedení této povinnosti je také důsledkem ubírajícího se směru politiky Evropské unie v oblasti ovlivňování sportovních výsledků (tzv. match-fixingu). Zákon dále stanovuje provozovatelům zákaz přijímat kursové sázky na sportovní soutěž, které se účastní převážně osoby mladší 18 let, jimiž se rozumí hlavně sportovní soutěže dětí a mládeže. Ustanovení je však koncipováno tak, aby v důsledku účasti nezletilých v řádech jednotek v hlavních profesionálních ligách daných sportů, nebyl narušen tradiční smysl a chod kursových sázek. Hlavním účelem tohoto ustanovení je jejich ochrana, a to z důvodu prioritního zájmu na řádném mravním, rozumovém a citovém vývoji dětí a zamezení případných, v tomto případě lehčeji proveditelných, nekalých finančních praktik.

**K § 34:**

Toto ustanovení se týká zákazu sázení osob, které se aktivně podílí na dané sázkové příležitosti (např. hráči fotbalového zápasu nesmí sázet na svůj tým, vztahuje se i na trenéry apod.) a vychází ze zákona č. 202/1990 Sb. a politiky Evropské unie v oblasti ovlivňování sportovních výsledků (tzv. match-fixingu). Aktivním podílením se rozumí veškeré aktivity těchto osoby, které mohou ovlivnit danou sázkovou příležitost. I zde je spatřován zájem na prevenci před jednáními, kterými by tyto osoby mohly ovlivnit výsledek sázkové příležitosti. Výjimkou je však kursová sázka na koňské dostihy, kdy vlastník nebo nájemce dostihových koní, ačkoliv se přímo aktivně podílí na sázkové příležitosti, může na tuto sázkovou příležitost sázet. Tato výjimka byla do nové právní úpravy převzata po vzoru dosavadního zákona č. 202/1990 Sb., osvědčených zahraničních zákonných úprav a mezinárodních dohod v oblasti koňských dostihů a oblasti ovlivňování sportovních výsledků, a to s ohledem na minimální negativní dopady souvisejícími s provozováním kursových sázek na koňské dostihy a na jejich dlouhou neopomenutelnou a nezanedbatelnou tradici nejen v České republice.

**2.4 Bingo**

**K § 35:**

Bingo představuje další druh hazardní hry upravený tímto zákonem, u kterého je předpokladem výhry nejrychlejší dosažení předem stanoveného vzorce na jedinečném sázkovém tiketu. Každý sázkový tiket má odlišné upořádání čísel. Vyplnění tohoto vzorce na sázkovém tiketu probíhá na základě postupného losování čísel, které se provádí veřejně. Specifičnost tohoto druhu hazardní hry je, že není předem určen počet účastníků a ani výše herní jistiny. Oproti dosavadní právní úpravě nový zákon kogentně nevymezuje bližší obsahové podmínky sázkového tiketu, neboť na mezinárodním poli existuje několik verzí této hazardní hry, které se však odlišují jen tvarem, resp. číselným počtem polí sázkového tiketu, kdy není jediný důvod v tomto směru tuto oblast novým zákonem omezovat.

**K § 36:**

Úhrnná cena výher musí být stanovena mezi 40 % až 80 % herní jistiny, čímž došlo oproti zákonu č. 202/1990 Sb., ke stanovení rozpětí úhrnné ceny výher a upřesnění obsahu termínu herní jistina pro usnadnění aplikace zákona a zvýšení právní jistoty.

**K § 37:**

Úspěch ve hře je založen na sestavení vzorce z čísel uvedených na sázkovém tiketu, který provozovatel oznámí na začátku každé hry. Tento vzorec je ponechán na volném uvážení provozovatele, avšak musí být vždy vybrán ze vzorců uvedených ve schváleném herním plánu. Dosáhne-li provozovatelem požadovaný vzorec ve stejném čase více účastníků hry v rámci jedné hry, výhra se dělí mezi tyto účastníky hry stejným dílem.

**2.5 Technická hra**

**K § 38:**

Novou samostatnou kategorií hazardní hry podle tohoto zákona je technická hra. Technickou hrou se rozumí hra provozovaná pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo účastníkem hry, která subsumuje, a to i do budoucna, veškeré typy hazardních her, které jsou provozovány prostřednictvím jakéhokoliv technického zařízení přímo obsluhovaného sázejícím. Smyslem zavedení této nové kategorie hazardních her je nahrazení dosavadních problémových ustanovení § 2 a § 50 odst. 3, kdy právě poslední z uvedených ustanovení dovolovalo extenzivní a neurčité správní uvážení. Jedná se o zcela novou kategorii povolovaných hazardních her, která je postavena na principu technické neutrality, tj. zákon nerozlišuje druh či uspořádání použitého technického zařízení. Tato kategorie má subsumovat veškerá technická herní zařízení, jejichž prostřednictvím jsou hazardní hry provozovány a jež mohou být obsluhovány přímo účastníkem hry. Tato kategorie je všeobecná a je vytvořena pro futuro s ohledem na neustálý technologický a informační vývoj. Z loterií a podobných her podle zákona č. 202/1990 Sb. bude tato kategorie upravovat například výherní přístroje, centrální loterní systémy s videoloterními terminály, vícemístná technická herní zařízení, elektromechanické rulety aj. Technickým zařízením se rozumí nejen funkčně nedělitelné a programově řízené mechanické, elektromechanické, elektronické nebo jiné podobné technické zařízení přímo obsluhované sázejícím, ale také i zařízení, které se skládá ze serveru a předem určitelného počtu koncových zařízení, což až dohromady tvoří funkčně nedělitelný celek. Toto dělení koresponduje i se skutečností, kdy dochází ke generování náhody, tj. celý herní proces probíhá, je zobrazován a řízen pouze v rámci jediného zařízení (odst. 2) nebo je tento herní proces realizován, zobrazován a řízen sázejícím v rámci dvou různých zařízení, která však tvoří funkčně nedělitelný celek a nelze je použít samostatně (odst. 3). Za koncové zařízení je označováno jakékoliv z uvedených technických zařízení, na nichž je zobrazována hazardní hra sázejícímu a pomocí kterého ji i sázející ovládá. Na technické zařízení definované v odst. 2 je tak pro účely hazardních her současně pohlíženo i jako na koncové zařízení. Z důvodu umožnění důslednější a efektivnější kontroly, ochrany sázejících a jiných spotřebitelů a zabezpečení ochrany veřejného pořádku zavádí nový zákon podmínku, že server technického zařízení se musí vždy nacházet na území členského státu Evropské unie nebo stát, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Technickou hru je nově možno provozovat i dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet, kdy hlavním rozdílem oproti předchozím odstavcům je fakt, že hazardní hra je sázejícím obsluhována prostřednictvím zcela nezávislého zařízení, které se k serveru provozovatele, na němž probíhá samotný herní proces, připojuje právě prostřednictvím veřejné sítě Internet. Toto zařízení navíc na rozdíl od koncového zařízení podle odst. 3 může být používáno i k jinému účelu, než je účast na hazardní hře (jedná se např. o mobilní telefon, tablet či počítač). Dalším neopomenutelným specifikem tohoto způsobu provozování technické hry je předem neurčitelný počet sázejících, resp. „koncových zařízení“.

**K § 39:**

Jelikož jedno koncové zařízení může poskytovat možnost účasti na hazardní hře více sázejícím, současně v důsledku čehož by mohlo docházet k určitému obcházení zákona provozovateli, byl zaveden do nového zákona pojem herní pozice, jakožto přístupového místa k technické hře, jehož prostřednictvím lze hazardní hru obsluhovat a které je součástí koncového zařízení. Uvedená podmínka, že herní pozice je součást koncového zařízení se nevztahuje na technickou hru provozovanou prostřednictvím veřejné sítě Internet, neboť v takovémto případě je to v podstatě pouze specifický uživatelský účet sázejícího. Zavedení tohoto institutu do nového zákona sleduje také efektivnější plnění daňové povinnosti provozovatelů.

**K § 40:**

Již za platnosti a účinnosti dosavadní právní úpravy byla technická hra skoro výhradně provozována prostřednictvím zařízení, která jsou napojena na veřejnou síť (Internet), pomocí které jsou řízena a obsluhována a pomocí které mezi nimi a provozovatelem dochází k výměně dat. Nová právní úprava počítá do budoucna se skutečností, že pouze tato zařízení, tj. která komunikují za pomoci veřejné sítě, bude možné využít k provozování technické hry. Uvedené koresponduje s účelem a koncepcí nové regulace v oblasti hazardních her, kdy zájmem státu je zajištění důsledné a efektivnější ochrany sázejících, ale i dodržování zákonných povinností a plnění daňové povinnosti.

Zákon tak nově stanovuje, že podmínkou účasti na technické hře je registrace sázejícího u provozovatele a vytvoření uživatelského účtu, pomocí kterého, resp.až po úspěšném zadání přístupových údajů k tomuto uživatelskému účtu, se teprve může sázející účastnit dané technické hry. Na proces registrace se použijí ustanovení § 65 až 69 zákona, které upravují tento proces pro hazardní hry provozované prostřednictvím veřejné sítě Internet.

**Společná ustanovení k technickým hrám (§ 41 až 46)**

**K § 41:**

Jedna hra technické hry je ukončený proces, při kterém se po jednom spuštění generuje náhodný proces výsledku hry a nejpozději před ukončením této hry se odečte z vložených peněz sázka na jednu hru. Výsledek hry je podmíněn technicky generovaným náhodným procesem nebo předem neznámou okolností stanovenou v herním plánu; výsledek hry musí zcela, nebo dílčím nezanedbatelným způsobem, záviset na náhodě, tedy není možná participace např. dovednostního či znalostního prvku. Generováním náhodného procesu je zde míněn zcela náhodný proces založený například na procesu elektronického generátoru náhodných čísel spolu s programovou aplikací hry, spuštění ruletového kola a automatického vhození kuličky, vhození kostek, roztočení osudí atd., ale i sportovní události či jiné události veřejné pozornosti. V průběhu jedné hry není dovoleno uskutečňovat další sázky. Ustanovení jednoznačně stanoví časový rozměr jedné hry, která nesmí být kratší než pět vteřin. Minimální délka jedné hry spolu s maximální výší sázky základním je předpokladem pro stanovení kritéria maximální hodinové prohry, kterou lze dosáhnou účastí na hazardní hře. Tato doba je nastavena i z důvodu zabránění vzniku patologického hráčství a následuje mezinárodní trend prodloužení herního procesu konkrétní hry. Výše sázky nesmí překročit maximální výši stanovenou tímto zákonem, a to opět z důvodu snížení možné prohry.

**K § 42:**

Výherní podíl je statistický parametr hry vyjadřující v procentech návratnost finančních prostředků vložených účastníkem hazardní hry do hry, zjišťovaný na souboru nejméně 100 000 her po blocích 1000 her. Je to průměr podílu součtu vyhraných finančních prostředků k součtu všech vložených prostředků vyjádřený v procentech. Pro splnění stanovených podmínek je nutné za výherní podíl považovat též střední hodnotu výherního podílu. Střední hodnota výherního podílu se týká především elektromechanických rulet, u kterých nelze výherní podíl stanovit přesně a může se lišit v každé hře až o několik procent, čímž by mohlo dojít i k překročení hranice 100 % výherního podílu, kdy by tak nebylo reálné splnit požadované zákonné a technické povinnosti. Minimální výherní podíl je statistický parametr vyjadřující minimum ze všech výherních podílů pro všechny sázkovou hrou nabízené vklady do jedné hry, a to ze všech her implementovaných v technickém herním zařízení.

**K § 43:**

Omezení výše sázek a nejvyšší hodinové prohry není v českém právním řádu novinkou. I dosavadní právní úprava tento druh regulace znala, kde je ale vztažena jen k výherním hracím přístrojům. Tento stav je nevyhovující, protože technologický pokrok umožnil velký nárůst dalších typů hazardních her a možnost jejich hraní v internetovém prostředí, na což musí legislativa reagovat. Stanovení těchto zákonných limitů představuje nezbytný a nepostradatelný doplněk sloužící k ochraně sázejících a zamezení případných negativních jevů v jakékoliv formě.

Zákon z důvodu ochrany sázejících zavádí u technické hry nejvyšší možné limity pro sázku a hodinovou prohru, a to vždy v závislosti na skutečnosti, zda je hazardní hra provozována v herně, kasinu či prostřednictvím veřejné sítě Internet. V případě technického zařízení obsluhovaného přímo sázejícím, u něhož lze určit maximální hodinovou prohru, může činit její výše u provozování těchto zařízení v herně nejvýše 2.000,- Kč, v kasinu nejvýše 10.000,- Kč a provozované prostřednictvím veřejné sítě Internet nejvýše 10.000,- Kč. Hodinová prohra je objem prostředků, které může sázející prohrát při hře na jednom koncovém zařízení během jedné hodiny. Je součinem nejvyšší sázky do jedné hry, nejvyššího počtu her za jednu hodinu a setiny rozdílu jednoho sta a nastaveným výherním podílem. V případě, že u těchto technických zařízení nelze vyjádřit maximální hodinovou prohru, je stanovena maximální sázka do jedné hry, která může v herně činit nejvýše 5,- Kč, v kasinu nejvýše 50,- Kč a provozované prostřednictvím veřejné sítě internet nejvýše 50,- Kč. Technická zařízení, u nichž nelze vyjádřit maximální hodinovou prohru, jsou hazardní hry, u nichž není výherní podíl převážně vzhledem k tomu, že technické zařízení neobsahuje generátor náhodných čísel (např. hry, kdy sázející hrají proti sobě).

**K § 44:**

Stanovení podmínky výplaty výhry, nikoliv prostřednictvím koncového zařízení, ale prostřednictvím provozovatele, je zajištěna duplicitní kontrola osoby, která uplatňuje nárok na výhru u provozovatele. Tímto postupem je eliminováno riziko vyplacení výhry nezletilému za předpokladu, že kontrola účasti na hře nezletilých selhala.

Z důvodu efektivnější ochrany sázejících a eliminace negativních dopadů spojených s účastí na hazardní hře je spojeno i další ochranné opatření, a to ukazatel délky účasti sázejícího viditelný po celou dobu účasti na dané hazardní hře.

**K § 45:**

K zajištění důsledného a řádného plnění zákonných povinností a řádného provozování hazardních her mohou být použita pouze technická zařízení a koncová zařízení s platným dokumentem odborného posuzování a osvědčování, u kterých neuplynulo od data jejich výroby více než 5 let. Toto ustanovení zajišťuje soulad s dalšími právními předpisy o náležitostech technických zařízení, ale slouží i k zajištění řádného provozování v rámci požadavků na technickou inovaci a zamezení možné manipulace s technickým a koncovým zařízením.

U těchto her vyžaduje zákon zajištění dálkového přenosu herních a finančních dat a telekomunikačního datového spojení každého technického zařízení, jehož prostřednictvím je hazardní hra provozována, s centrálním informačním systémem spravovaným Ministerstvem financí. Toto opatření má za účel zajistit řádnou, průkaznou a efektivní kontrolu herních a finančních dat realizovaných prostřednictvím těchto technických zařízení.

**K § 46:**

Toto ustanovení zakazuje nejen účast provozovateli na hazardní hře na jemu povolených koncových zařízeních, ale i jeho zaměstnancům a zároveň zakazuje pověřit k účasti na hazardní hře jiné osoby. Důvodem je zabránění střetu zájmů, potenciálnímu zvýhodnění těchto osob oproti ostatním sázejícím a především zneužití třetích osob k nezákonným finančním operacím (např. praní špinavých peněz, cílené snížení daňového základu, aj.). Neopomenutelným důvodem zavedení zákazu účasti zaměstnanců a jiných osob spjatých s provozovatelem na hazardní hře na jeho zařízeních je ochrana zdraví ve formě zabránění vzniku či dalšímu rozvoji patologického hráčství, neboť právě u těchto osob díky jejich pracovnímu prostředí se vyskytuje největší riziko vzniku takovéto závislosti.

**2.6 Živá hra**

**K § 47:**

Novou samostatnou kategorií hazardní hry podle tohoto zákona je živá hra, která je oproti ostatním druhům hazardních her specifická v tom, že je zde neopomenutelně zastoupen prvek fyzické přítomnosti. Sázející při tomto druhu hazardní hry mohou hrát nejen proti zástupci kasina (provozovatele), ale i rovněž mezi sázejícími navzájem. Je-li však typická živá hra provozována prostřednictvím jakéhokoliv technického zařízení, není již splněn prvek fyzické přítomnosti a nejedná se tak o živou hru, uvedené však neplatí u provozování prostřednictvím veřejné sítě Internet. Zákon dále uvádí demonstrativní výčet možných druhů živé hry. Jedná se zejména o hry, které jsou provozovány v kasinech a jsou tak s nimi spojeny přísnější zákonné povinnosti (např. ruleta, karetní hra i ve formě turnaje nebo hra v kostky).

**K § 48:**

Ustanovení upravující další podmínky provozu živé hry vychází z praxí osvědčené úpravy zákona č. 202/1990 Sb. K živé hře se používají hodnotové žetony, které účastníci hazardní hry nakupují v pokladně kasina nebo u hracího stolu. Stejně označené hodnotové žetony se mohou používat pouze v kasinech provozovaných jedním provozovatelem, kdy je současně provozovatel povinen ve všech jím provozovaných kasinech používat stejnou sadu hodnotových žetonů. Pro živou hru se mohou používat tzv. hrací žetony, které nemají peněžní hodnotu, tj. nemohou být vyměněny přímo za peníze, a slouží pouze k rozlišení jednotlivých účastníků hazardní hry v rámci dané hazardní hry. Po ukončení hry vymění obsluha hracího stolu účastníkovi hrací žetony za hodnotové, a ty pak mohou být vyměněny za finanční prostředky. Výhra může být vyplacena pouze oproti předloženým hodnotovým žetonům v pokladně kasina, kdy způsob výplaty závisí na výši výhry, a to podle zákona upravujícího omezení plateb v hotovosti. Tyto požadavky jsou stanoveny zejména z důvodu zamezení nežádoucí manipulace s hodnotovými žetony, k zajištění řádné kontroly a zefektivnění některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Hodnotovými žetony nelze hradit žádný závazek, který nevznikl z hazardní hry. O nevrácených nebo ztracených hodnotových žetonech je provozovatel povinen sepsat záznam, a to v den, kdy tuto skutečnost zjistí, tak aby bylo zabráněno nezákonným a nekalým finančním operacím.

**K § 49:**

U živé hry ve formě turnaje je provozovatel povinen ponechat si nejméně 10 % z úhrnné výše všech vkladů, a to primárně z důvodu zamezení finančních úniků, nezákonných finančních operací a stanovení minimálního základu pro odvodovou daňovou povinnost.

**K § 50:**

Toto ustanovení sleduje zavedení jednotného způsobu vedení denního herního výkaznictví v kasinu, a to za účelem efektivnější možnosti kontroly. V praxi je běžné, že takové výkaznictví kasina není ani vedeno v českém jazyce a u jednotlivých provozovatelů vykazuje značné rozdíly. Současně je tímto ustanovením stanoveno opatření, které má zamezit neoprávněné manipulaci s údaji, žetony a finančními prostředky. Zákon proto nově upravuje povinnost vést denní výkaznictví na tiskopise vydaném Ministerstvem financí. Tento závazný tiskopis bude zveřejněn na webových stránkách Ministerstva financí a bude závazný pro všechny provozovatele, čímž má být zabráněno roztříštěnosti údajů v této oblasti.

**2.7 Tombola**

**K § 51:**

Tombola je hazardní hrou, která vzhledem ke své povaze v sobě nese jen relativně nízkou míru negativních dopadů na její účastníky a tím i společenského rizika. Jedná se o druh hazardní hry, která je v naprosté většině případů provozována při slavnostech, zábavách či akcích pořádaných obcemi, školami či různými spolky, a to vždy jako prostředek zábavní, společenský či charitativní, nikoliv výdělečný. Pro tombolu je charakteristické, že všechny sázkové tikety jsou prodávány v jeden určitý den a na jednom určitém místě, kde a kdy také probíhá slosování. Do slosování se, na rozdíl od peněžité a věcné loterie, zahrnují pouze prodané sázkové tikety.

Zákon explicitně stanovuje výjimku pro tomboly s herní jistinou 50.000,- Kč a méně. Jedná se o tomboly, jež jsou pořádány například při slavnostech či zábavách, a to obcemi, školami, různými spolky či organizacemi, a jejichž hlavní účel není podnikatelský, ale pouze zábavní a společenský. U těchto druhů tombol jsou výhry většinou dotovány z věcných darů členů pořádající organizace a výnosy z tombol slouží k rozvíjení společensky prospěšné činnosti. U takovéto hazardní hry je současně společenské riziko minimální, ne-li skoro nulové a nehrozí zde vznik patologického hráčství či jiných negativních vlivů.

**K § 52:**

Oproti dosavadní úpravě obsažené v zákoně č. 202/1990 Sb., došlo u nové úpravy tombol k navýšení úhrnné ceny výher, která nově nesmí být menší než 40 % a vyšší než 80 % herní jistiny. Po analýze všech dosavadních zkušeností se toto navýšení ukázalo jako optimální. Herní jistinou se rozumí násobek počtu vydaných sázkových tiketů v rámci jedné tomboly a prodejní ceny za jeden sázkový tiket.

**K § 53:**

Tak, aby bylo zajištěno řádné provozování hazardních her a plnění zákonných podmínek, je na slosování nezbytná účast notáře a k zajištění transparentnosti se musí i nadále jednat o slosování veřejné.

**2.8 Turnaj malého rozsahu**

**K § 54:**

Nový zákon vymezuje i další novou kategorii hazardní hry, a to tzv. turnaj malého rozsahu, která má oproti některým ostatním hazardním hrám vlastní specifický režim. Základním elementem je znak vkladu a znak provozovatele, kterým může být v případě turnaje malého rozsahu pouze spolek nebo nadace. Do této definice tak vzhledem k jejímu účelu nespadnou rodinné nedělní karetní hry hrané v domácím prostředí. Turnaje malého rozsahu jsou omezeny maximální výší úhrnného vkladu jednotlivými sázejícími za stanovené časové období. Účelem zákona je upravit provozování karetních turnajů, kde je shledávána nevýznamná společenská nebezpečnost plynoucí z omezeného vkladu a veřejný zájem na této úpravě, a to také s ohledem na skutečnost, že tyto turnaje nejsou často provozovány za účelem zisku, ale za účelem zábavním. Ustanovení vymezuje pojem turnaje malého rozsahu, jehož se musí účastnit nejméně 3 a nejvýše 90 sázejících na základě vyřazovacího principu podle předem stanovených pravidel. Úhrnná výše vkladu do hry je stanovena pro jednotlivého účastníka hry a nesmí přesáhnout částku 1000,- Kč za období 24 hodin. Úhrnná výše vkladu představuje veškeré peněžní prostředky, které jsou spojeny s účastí na turnaji malého rozsahu. Do této úhrnné výše vkladu se tak započítává i případné tzv. „startovné“, které v této souvislosti může být základem účasti na turnaji malého rozsahu či jakékoliv jiné poplatky související s účastí na daném turnaji malého rozsahu. U turnaje malého rozsahu je provozovatel povinen ponechat si nejméně 5 % z úhrnné výše všech vkladů, a to z důvodu stanovení minimálního základu pro odvodovou povinnost. Pro účely následné kontroly musí být po skončení turnaje malého rozsahu vyhotoven zápis s uvedením jeho názvu, doby jeho trvání, místa a data konání, jmenovitého seznamu sázejících a výší jejich vkladů, seznamu vyplacených výher za pořadí v turnaji malého rozsahu, a tento zápis uchovat nejméně po dobu 5 let. Veškerá nastavená opatření, resp. podmínky a povinnosti mají vést k prevenci a zajištění následné řádné kontroly, k čemuž slouží právě i zápis, jenž musí být ve lhůtě 20 dní od skončení turnaje obci, které byl ohlášen.

**3 Herní prostor a podmínky jeho provozování**

**3.1 Herní prostor**

**K § 55:**

Nový zákon zavádí institut herní prostor, pod nějž je řazena herna, kasino a sázková kancelář. Herní prostor je pro účely zákona definován jako místnost nebo soubor stavebně spolu souvisejících a propojených místností, ve kterých je provozována hazardní hra jako hlavní činnost. V návaznosti na obecnou definici herního prostoru, resp. jeho jednotlivých druhů, zákon váže provozování určitých druhů hazardních her pouze na dané typy herního prostoru. Mimo herní prostory uvedené v zákoně není možné dané druhy hazardních her provozovat. V zájmu ochrany a zamezení případným negativním vlivům souvisejícím s hazardními hrami, je zakázán vstup osob mladších 18 let a osob vyloučených z účasti na hazardních hrách do herny a kasina. Zákon současně ukládá provozovateli povinnost 5 pracovních dní předem oznámit příslušnému celnímu úřadu zahájení činnosti v příslušném herním prostoru. Zákon dále stanovuje, že provozovat hernu, kasino či sázkovou kancelář může pouze provozovatel hazardní hry, který disponuje příslušným základním povolením, a na něj navazujícím povolením k umístění hry. Herní prostor, resp. hazardní hry tak nebude nově moci provozovat osoba odlišná od provozovatele, jenž disponuje příslušným povolením podle zákona. Herní prostor musí být vybaven zákonem předepsanými náležitostmi, kdy kromě označení a identifikace provozovatele herního prostoru, se jedná o nástroje sloužící k zmírnění či případné eliminaci negativních vlivů a skutečností souvisejících s provozováním hazardních her.

Nová právní úprava současně vymezuje oblasti, resp. tzv. chráněné budovy, v nichž nesmí být herna nebo kasino z důvodu ochrany před negativními vlivy a dopady souvisejícími s provozováním hazardních her povolena. Výčet objektů je oproti dosavadní právní úpravě z důvodu prioritního zájmu na ochraně veřejného pořádku a místních záležitostí v dané obci rozšířen o sportovní zařízení, obchodní domy, nákupní centra a galerie, budovy sloužící divadlům, budovy vlakových a autobusových nádraží, jakož i v jejich sousedství, a o oblasti památkové zóny. Památková zóna představuje typ památkového území, kterému je vyhláškou Ministerstva kultury udělen zvláštní status se zvýšenou památkovou ochranou. Tento status a obsah ochrany jsou stanoveny v zákonu ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (zejména ust. § 6 a 6a). Co se týče výkladu pojmu „sousedství“, existuje již v současné době poměrně konstantní judikatura (např. rozsudek NSS ze dne 27.10.2010, č.j. 9 Afs 17/2010-101, rozsudek NSS ze dne 23.4.2009, sp. zn. 9 Afs 79/2008, rozsudek NSS ze dne 27.10.2010, č.j. 9 Afs 17/2010), jež došla k závěru, že je třeba tento pojem vykládat v souvislosti se skutkovými okolnostmi a specifiky daného případy a nelze tento pojem absolutizovat.

**K § 56:**

V návaznosti na obecnou definici sázkové kanceláře uvedenou v ust. § 55 toto ustanovení blíže specifikuje podmínky provozování hazardních her v daném prostoru. V rámci sázkové kanceláře, jenž podléhá povolení k umístění hry, je možné provozovat pouze kursové sázky. Společně s kursovou sázkou může být v sázkové kanceláři provozována i loterie. Sázková kancelář představuje herní prostor, v němž jsou provozovány hazardní hry s nižší společenskou škodlivostí, tudíž jsou na ně kladeny menší zákonné nároky.

**K § 57:**

V návaznosti na obecnou definici herny uvedenou v ust. § 55 toto ustanovení blíže specifikuje podmínky provozování hazardních her v daném prostoru. V rámci herny, jenž podléhá povolení k umístění hry, je možné provozovat pouze technickou hru a bingo. Herna představuje herní prostor s vyšší mírou hazardu a všech souvisejících negativních rizik a dopadů. Z uvedeného důvodu tak nová úprava obsahuje řadu zákonných omezení, a to formě omezeného počtu heren v přepočtu na stanovený počet obyvatel dané obce, minimální a maximální počet možných povolených herních pozic technické hry a provozní doba. Účelem těchto omezení je zmírnění, resp. eliminace a především předcházení případným negativním dopadům neodlučitelně spojených s provozem heren (např. zvýšená kriminalita, rušení nočního klidu, narušování běžného denního života, vyšší a častější možnost prohry, zadluženost aj.). Ve spojení s ostatními ustanoveními nového zákona je účelem tohoto ustanovení, v duchu názorů Evropské unie a i Ústavního soudu České republiky (provozování hazardních her je stavěno na okraj běžné společnosti), rozumně regulovat výskyt a konečné umístění heren na území daných obcí, které doposud nepodléhalo řádné regulaci. Jak uvedl i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl.ÚS 56/10, je notorietou, že hazardní hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Názor na zvláštní povahu hazardních her, včetně rizika škodlivých následků, potvrzuje i ustálená judikatura Soudního dvora. Soudní dvůr zároveň přiznává členským státům diskreci při regulaci tohoto odvětví: "V tomto kontextu mohou zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, odůvodnit existenci dostatečné posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku (rozsudky ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C-243/01, Recueil, s. I-13031, bod 63, jakož i ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozhodnutí s. I-1891, bod 47)“. Je nutno také upozornit na skutečnost, že limity počtu heren v závislosti na počtu obyvatel v dané obci nelze považovat za omezení svobody usazování podle čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a příslušné ustálené judikatury. Podle judikatury vnitrostátní opatření, které třebaže platí bez diskriminace, pokud jde o státní příslušnost, může bránit občanům EU ve výkonu základních svobod zaručených SFEU nebo jej učinit méně přitažlivým, může být odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu za podmínky, že je způsobilé zajistit uskutečnění cíle, který sleduje, a pokud nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. Je nesporné, že ochrana zdraví patří mezi naléhavé důvody obecného zájmu, které podle čl. 46 odst. 1 ES mohou odůvodnit omezení svobody usazování. Přesněji, takové omezení může být odůvodněno cílem zajistit spolehlivou a důslednou ochranu zdraví osob a osob samotných před negativními dopady a vlivy provozování hazardních her. Význam uvedeného obecného cíle je potvrzen zejména v čl. 168 odst. 1 SFEU, podle kterého je při vymezení a provádění všech politik a činností EU zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví. Uvedené platí i pro limity týkající se limitů pro povolování kasin.

**K § 58:**

V návaznosti na obecnou definici kasina uvedenou v ust. § 55 toto ustanovení blíže specifikuje podmínky provozování hazardních her v daném prostoru. V rámci kasina, jež podléhá povolení k umístění hry, je možné provozovat primárně živou hru. Společně s živou hrou může být v kasinu provozována i technická hra a bingo. Kasino představuje herní prostor s nejvyšší mírou hazardu a všech souvisejících negativních rizik a dopadů. Z uvedeného důvodu tak nová úprava obsahuje řadu zákonných omezení, a to formou omezeného počtu kasin v přepočtu na striktně stanovený počet obyvatel dané obce, minimální počet možných povolených herních pozic technické hry a minimální počet hracích stolů aktivně zajišťujících nabídku živé hry. Zákon dále stanovuje, že společně s každým dalším hracím stolem živé hry (nad zákonem stanovenou minimální hranici) lze provozovate maximálně dalších 10 herních pozic. Zákon tak dává provozovateli kasina možnost umístit si do herního prostoru i větší počet technických zařízení, avšak za podmínky otevření dalšího hracího stolu. Zákon současně stanovuje povinnost umožnit po celou provozní dobu hru minimálně u třech hracích stolů, což má zabránit vzniku tzv. kvazikasin, kdy se jedná fakticky o hernu, avšak provozovanou pod označením kasino. Účelem těchto omezení je zmírnění, resp. eliminace a především předcházení případných negativním dopadům neodlučitelně spojených s provozem kasin (např. zvýšená kriminalita, rušení nočního klidu, narušování běžného denního života, vyšší a častější možnost prohry, zadluženost aj.). Ve spojení s ostatními ustanoveními nového zákona je účelem tohoto ustanovení, obdobně jako je tomu u herny, v duchu názorů Evropské unie a i Ústavního soudu České republiky (provozování hazardních her je stavěno na okraj běžné společnosti), rozumně regulovat výskyt a konečné umístění kasin na území daných obcí, které nebylo doposud řádně regulováno.

**K § 59:**

Jak již bylo zmiňováno výše, provozování technické hry, ač už v kasinu či herně, přestavuje nejrizikovější oblast v oblasti hazardních her, se kterou je spojena celá řada různých negativních důsledků a okolností. Doposud nebyla tato oblast řádně regulována a upravována, což mělo bohužel za následek nekontrolovatelný nárůst výskytu heren a kasin, patologického hráčství, zadluženosti, trestné činnosti a mnoha jiných negativních skutečností. Ani nedávný zásah Ústavního soudu do této oblasti, situaci moc nezlepšil. Jak uvedl i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7.9.2011, sp. zn. Pl.ÚS 56/10, je notorietou, že hazardní hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Herny a kasina (pseudokasina), lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Názor o zvláštní povaze hazardních her, včetně rizika škodlivých následků, potvrzuje i ustálená judikatura Soudního dvora. Soudní dvůr zároveň přiznává členským státům diskreci při regulaci tohoto odvětví: "V tomto kontextu mohou zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, odůvodnit existenci dostatečné posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku (rozsudky ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C-243/01, Recueil, s. I-13031, bod 63, jakož i ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozhodnutí s. I-1891, bod 47)“. Je nutno také upozornit na skutečnost, že limity počtu heren v závislosti na počtu obyvatel v dané obci nelze považovat za omezení svobody usazování podle čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a příslušné ustálené judikatury. Podle judikatury vnitrostátní opatření, které třebaže platí bez diskriminace, pokud jde o státní příslušnost, může bránit občanům EU ve výkonu základních svobod zaručených SFEU nebo jej učinit méně přitažlivým, může být odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu za podmínky, že je způsobilé zajistit uskutečnění cíle, který sleduje, a pokud nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. Je nesporné, že ochrana zdraví patří mezi naléhavé důvody obecného zájmu, které podle čl. 46 odst. 1 ES mohou odůvodnit omezení svobody usazování. Přesněji, takové omezení může být odůvodněno cílem zajistit spolehlivou a důslednou ochranu zdraví osob a osob samotných před negativními dopady a vlivy provozování hazardních her. Význam uvedeného obecného cíle je potvrzen zejména v čl. 168 odst. 1 SFEU, podle kterého je při vymezení a provádění všech politik a činností EU zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.

Česká republika přestavuje stát s poměrně vysokým výskytem technických zařízení (výherních hracích automatů a videoloterních terminálů) na své obyvatele. V současnosti na jedno technické zařízení připadá zhruba 116 obyvatel, což oproti zahraničí přestavuje vysoké číslo. Například ve Francii připadá jedno technické zařízení přibližně na 18 000 obyvatel a v Maďarsku přibližně na 2 500 obyvatel. Záměrem nové právní úpravy je tak v zájmu ochrany sázejících a spotřebitelů snížit, resp. rozumně regulovat tento počet a přibližít situaci na českém trhu zahraniční úpravě. S ohledem na tuto skutečnost tak zákon stanovuje limit možných povolených herních pozic na 1 000 obyvatel, a to v každém soudním obvodu. K stanovení limitu v rámci soudního obvodu bylo přistoupeno především z důvodu, že tento soudní obvod představuje homogení území s přibližně stejným počtem obyvatel. Česká republika je sice členěna na územní samosprávné celky (kraje), avšak průměrný počet obyvatel v nich není jednotný a v jistých případech až diametrálně odlišný (např. Liberecký kraj - přibližně 450 000 obyvatel, Hlavní město Praha - přibližně 1 200 000 obyvatel). Zvolené území tak umožňuje stanovení generální omezení pro všechny obvody bez nutnosti složitého přepočítávání či stanovování různých počtů pro danou oblast. Současně je nutno zdůraznit, že území soudního obvodu je přehledně stanoveno právní úpravou, a to zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, který ve svých přílohách obsahuje i vyčerpávající výčet všech obcí.

**3.2 Identifikace a monitorování v herně a kasinu**

**K § 60:**

Skutečnost, že nový zákon připouští u hazardních her provozovaných v kasinu a ve sníženém měřítku i v herně nejvyšší míru hazardu, je toto riziko na druhé straně kompenzováno nejvyšším stupněm společenské ochrany sázejících, resp. návštěvníků obecně, a z toho plynoucím nejpřísnějším režimem stanoveným pro tyto druhy herního prostoru. Z výše uvedených důvodů má provozovatel povinnost vést na vstupu do herny a kasina denní jmennou evidenci návštěvníků, a to na základě předložení dokladů totožnosti. Způsob provádění identifikace a uchovávání identifikačních údajů se řídí zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

**K § 61:**

Za účelem zajištění dodržování zákonných provozních podmínek a efektivní ochrany sázejících, osob mladších 18 let a osob vyloučených z účasti na hazardních hrách musí být herna a kasino vybaveno monitorovacím zařízením umožňujícím po celou provozní dobu v reálném čase zaznamenávat vstup do herny nebo kasina.

Ustanovení dále zavádí povinnost, aby kasino bylo vybaveno monitorovacím zařízením umožňujícím po celou provozní dobu v reálném čase monitorovat celou plochu všech hracích stolů umístěných v kasinu, včetně celého ruletového kola a celého ruletového stolu, boxu pro dotování žetonů, boxu na peníze, boxu na spropitné, dále pokladnu, celý prostor kasina, který je využíván k provozování hazardních her tak, aby monitorování obsáhlo jednotlivé hrací stoly a prostory, kde dochází k operacím s peněžními prostředky, žetony, kartami, kostkami nebo jinými prostředky používanými k živé hře. Účelem tohoto opatření je zajištění kontroly plnění a dodržování zákonných podmínek, a to především s ohledem na skutečnost, že živá hra je realizována fyzickými osobami bez výraznější součinnosti s technickými zařízeními, tudíž zpětná kontrola je poměrně složitá a dalo by se říci, že i nereálná. Neopomenutelným důvodem zavedení tohoto opatření, je i skutečnost, že kasino představuje herní prostor s nejvyšším výskytem míry hazardu a dochází zde k pohybu poměrně vysokých finančních prostrředků. Zákon současně specifikuje technické požadavky na záznam jako takový, a to z důvodu jeho následné použitelnosti v rámci kontrolní činnosti. Monitorovací zařízení a jeho záznamy slouží pro potřeby provozovatele, kontrolního orgánu a orgánů činných v trestním řízení, přičemž hlavními účely je zajištění bezpečnostních zájmů a ochrana před negativními společenskými vlivy trestněprávního charakteru. Zákon dále ukládá za účelem řádného plnění stanovených povinností provozovateli povinnost každých 24 hodin ověřit funkčnost monitorovacího zařízení a oznámit místně příslušnému celnímu úřadu každou jeho případnou poruchu a termín jejího odstranění do 24 hodin od zjištění poruchy. V případě poruchy monitorovacího zařízení nesmí být na hracím stole, jehož monitorování se porucha týká, provozována živá hra. Dojde-li k poruše monitorovacího zařízení u pokladny, na vstupu nebo u všech hracích stolů nacházejících se v kasinu zároveň, musí být kasino až do doby opravy poruchy tohoto zařízení uzavřeno. Účelem tohoto opatření je nejen zajištění plnění zákonných povinností, ale i zamezení případného „zkreslování“ ekonomických výsledků. Současně musí být orgánu správního dozoru umožněn přístup do prostor, kde je umístěno monitorovací zařízení a pořízené záznamy v seznatelném formátu.

**4 Dálkový přístup prostřednictvím veřejné sítě Internet**

**K § 62:**

Vzhledem k enormnímu a nezastavitelnému technickému pokroku se stala dosavadní právní úprava nedostačující požadavkům a možnostem současného trhu s hazardními hrami. Prakticky všechny hazardní hry je možné provozovat dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet. Restriktivní regulace by byla proti smyslu a účelu zákona, neboť ze současných zkušeností je známo, že sázející si vždy k účasti na hazardní hře cestu zajistí, avšak bohužel na internetových stránkách, kde stát nemůže zajistit příslušnou míru ochrany. S ohledem na uvedené je tak nutno zajistit dostatečnou ochranu sázejících, ale i plnění daňové povinnosti. Z možných druhů veřejné sítě byla zákonodárcem zvolena pouze možnost Internetu, neboť ostatní druhy, tj. síť elektronických komunikací, jejímž prostřednictvím je poskytovaná služba šíření rozhlasového a televizního vysílání nebo veřejně dostupných telefonních služeb, neposkytují dostatečnou záruku a především možnost zajištění ochrany sázejících a především osob mladších 18 let (např. ověření zletilosti, totožnosti aj.). Hazardní hra provozována dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet (dále jen „internetová hra“) umožňuje účast na této hazardní hře předem neomezenému a neznámému počtu sázejících. Internetovou hru nelze však vnímat jako další samostatný druh hazardní hry, ale pouze jako formu, resp. kanál, pomocí kterého mohou být hazardní hry také provozovány. Podstata a druh hazardní hry tak nadále zůstává stejný. Sázející při internetové hře hrají proti nebo za pomoci softwarového hracího systému umístěného na serveru provozovatele, a to prostřednictvím jakéhokoliv zařízení, které je zcela nezávislé na tomto serveru a netvoří s ním žádný nedělitelný funkční celek. Jedná se tak o zařízení, jehož hlavní funkcí nemusí být účast na hazardních hrách – např. mobilní telefon, počítač či tablet. Lze také dojít k závěru, že v případě internetové hry není a ani vlastně by nemělo být zařízení, pomocí kterého se sázející hazardní hry účastní, ve vlastnictví daného provozovatele. Jedním ze specifik odlišující tuto hru například od technické hry, je skutečnost, že technická zařízení netvoří nedělitelný celek s jednotkou, tj. serverem, ve kterém probíhají všechny herní procesy. Nový zákon umožňuje prostřednictvím veřejné sítě internet provozovat všechny druhy hazardních her upravených zákonem v ust. 15 písm. a) až e), avšak musí být splněny a zachovány všechny požadavky a podmínky stanovené zákonem s přiměřeným použitím v určitých případech. Absence této úpravy by byla zcela proti smyslu a účelu nové právní úpravy, jejíž jednou z priorit je úprava jednotlivých podmínek internetových her v souladu s požadavky Evropské komise a evropskou judikaturou (viz. Rozsudek ze dne 3. června 2010 ve věci C-203/08, Sporting Exchange Ltd proti Minister van Justitie, bod 50).

**K § 63:**

Zajištění provozování internetové hry na české doméně je další podmínkou, jejímž prostřednictvím bude zajištěna efektivnější kontrola dané oblasti a zefektivnění a důsledné zajištění ochrany sázejících, resp. spotřebitelů a osob mladších 18 let. Povinnost českého jazyka, kterou je nutno vztahovat i na případný reklamační servis, má naopak přispět k zajištění dostatečných informací pro spotřebitele (sázející) a současně k zajištění příslušné míry jejich ochrany. Zaměstnanci provozovatelů internetových hazardních her, kteří jsou v kontaktu s hráči, by měli být současně vyškoleni tak, aby rozuměli otázkám problémového hráčství s dispozicí k odpovídajícímu jednání s hráči.

Jelikož internetové prostředí představuje velmi obtížně uchopitelné prostředí a díky distančnímu provozování může být kontrola v této oblasti stížena, stanovuje nová úprava v zájmu ochrany veřejného pořádku a především ochrany sázejících a jiných spotřebitelů několik omezení na umístění serverů používaných k provozování internetové hry. Ochrana údajů sázejících a plnění fiskálních povinností, s čím úzce a neodmyslitelně souvisí i případná trestná činnost, je jedním z primárních cílů nové úpravy. Server obsahující údaje o sázejících a finanční data, tak musí být umístěn na území České republiky. Uvedené zcela koresponduje, resp. spíše napomáhá další povinnosti stanovené tímto zákonem, a to napojení užívaných serverů na centrální informační systém a současný přenos těchto dat. Jedná se o další prostředek, jenž má napomoci kontrole plnění zákonných povinností stanovených pro tuto oblast. K zajištění důsledné ochrany stanovuje zákon současně také podmínku provádět zálohu všech dat, to v minimálním intervalu 48 hodin.

**K § 64:**

Nový zákon také stanovuje provozovatelům hazardních her, stejně jako je tomu u provozovatelů herních prostorů, povinnost zveřejnit čitelným a viditelným způsobem zákonem stanovené „ochranné“ informace a varování. Internetové stránky provozovatele nabízející internetovou hru jsou, stejně jako herní prostor, místem, kde právě sázející či potencionální sázející se setkává s hazardními hrami. Prevence totiž zaujímá nepostradatelné místo v rámci jakékoliv ochrany. Cílem požadavků na informace týkající se internetových stránek s hazardními hrami je zejména zajistit, aby spotřebitelé měli dostatek informací a chápali rizika spojená s hazardními hrami. Hráčům by měla být k dispozici trvalá podpora s cílem zabránit problémům souvisejícím s hazardním hráčstvím, a to nejen ve formě podrobných a předem stanovených informací, ale rovněž i prostřednictvím sebeomezujících opatření, pomocí kterých má sázející možnost udržet své hraní pod kontrolou (do této podskupiny lze zařadit i povinnost časového ukazatele délky účasati na hazardní hře). K ochraně sázejících má také přispět skutečnost, že díky zveřejňování daných informací či kontaktů bude mít sázející přístup k linkám pomoci, na něž se může obrátit s ohledem na své hráčské chování, a měl by mít tak možnost se na vlastní žádost ze stránek nabízejících hazardní hry snadno vyloučit. K dostatečnému zajištění efektivity výše popsaných opatření má také přispět povinnost, aby zákonem stanovené informace zaujímaly minimálně 20 % zobrazovací plochy internetové stránky.

**K § 65:**

Prostředí internetu je do jisté míry zcela anonymní. Zjištění konkrétní osoby, její totožnosti či jiných informací vztahujících se k této osobě, je proto velice obtížné a problematické. Z tohoto důvodu bylo proto nutné upravit v rámci nové právní úpravy podrobněji podmínky účasti na internetové hře. Veškerá zákonná úprava týkající se internetové hry zcela vychází ze závěrů a cílů vyslovených Evropskou unií a splňuje akcentované požadavky (Doporučení Evropské komise pro účinnou ochranu spotřebitelů v oblasti hazardních her online IP/14/828 ze dne 14. července 2014). Podmínkou účasti na této hazardní hře je registrace sázejícího, kterou se rozumí zjištění a ověření totožnosti a zletilosti sázejícího, přidělení individuálních a nezaměnitelných přístupových údajů a aktivace uživatelského účtu, prostřednictvím kterého se lze internetové hry účastnit. Účelem této registrace je zajištění ochrany nezletilých a osob postižených negativními důsledky hazardních her (např. patologické hráčství). S využitím individuálních identifikačních a osobních údajů by provozovatelé také měli být schopni sledovat hráčské chování a v případě potřeby upozornit na vznikající problém. Mezi další ochranná opatření, jež mají omezit vznik a následky patologického hráčství je podmínka, že každý sázející může mít u jednoho provozovatele pouze jeden uživatelský účet. Vzhledem k tomu, že je registrace sázejícího úzce vázána na osobní údaje, dojde k zabránění vzniku uživatelských účtů pod falešnou identitou. Pro každou účast na dané hazardní hře musí sázející provést přihlášení do systému provozovatele pomocí individuálních přidělených přístupových údajů.

**K § 66:**

Aby byla registrace řádně a důsledně provedena, je sázející povinen poskytnout provozovateli své identifikační a kontaktní údaje a platební účet, ze kterého budou na uživatelský účet převáděny finanční prostředky. Poskytnutím těchto údajů bude ze strany sázejícího současně vysloven i souhlas se zpracováním jeho osobních údajů, z čehož v návaznosti na příslušné právní předpisy vznikají provozovatelům i jiné zákonné povinnosti. Ověření správnosti zadaných identifikačních údajů proběhne za pomoci, resp. prostřednictvím Ministerstva financí, a to s využitím základních registrů v České republice. Ministerstvo financí však nesmí zpřístupnit tyto registry provozovatelům, ale pouze dálkovým a nepřetržitým způsobem toto ověření prostřednictvím své osoby umožnit. Povinnost uvedení platebního účtu při registraci má nejen více přispět k identifikaci a ověření totožnosti daného potencionálního sázejícího, ale i zajištění k efektivnější ochrany proti nezákonným či nekalým finančním operacím. Určení způsobu, jakým konkrétním postupem bude provozovatel pomocně ověřovat identifikaci potenciálního hráče prostřednictvím platebního účtu, je ponechána zcela na provozovateli (např. kontrolní platby, aj.).

Proces registrace, jehož cílem je založení trvalého uživatelského účtu, je dokončen až ověřením a potvrzením údajů poskytnutých sázejícím na počátku registrace. Tímto okamžikem sázející teprve získává v důsledku aktivace trvalého uživatelského účtu všechna práva a povinnosti, jež mu plynou z účasti na internetové hře. Aktivací trvalého uživatelského účtu také dochází k přeměně dočasného uživatelského účtu na trvalý.

Z důvodu zajištění důsledné ochrany spotřebitelů (sázejících) zákon stanovuje dvě situace, bez kterých nelze proces registrace dokončit. V první řadě nelze registraci dokončit bez nastavení sebeomezujících opatření a dále bez spolehlivého ověření a potvrzení poskytnutých údajů na počátku registrace. Uvedená zákonná omezení mají za úkol zmírnit či zamezit vzniku patologického hráčství, legalizaci výnosů z trestné činnosti a dalším negativním důsledkům s provozováním hazardních her spojeným. Nedojde-li k úspěšnému dokončení registrace do 30 dní od jejího zahájení, musí být její proces, včetně dočasného účtu, zrušen.

Aby však proces registrace a příslušná zákonná opatření nenarušoval v nepřiměřené míře možnost účasti sázejících na internetové hře a v podstatě danou hazardní hru jako takovou, umožňuje nový zákon po dobu procesu registrace zřídit ze strany provozovatele sázejícímu dočasný uživatelský účet. K tomuto účtu se však vzhledem k jeho specifické povaze vztahuje několik zvláštních podmínek (viz níže).

Navržená úprava zcela vychází z doporučení Evropské komise.

**K § 67:**

Aby nedocházelo k obcházení zákona a příslušných povinností, zavádí nový zákon podmínku, na jejímž základě ke změně platebního účtu může dojít pouze jednou za 3 měsíce, a dále pak podmínku, že registrovaný platební účet může být pouze platební účet vedený u platební instituce se sídlem v České republice nebo jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. K omezení platebních institucí, jejichž účty lze použít pro registraci, bylo přistoupeno zákonodárcem z důvodu ochrany veřejného pořádku, kdy tato podmínka zajišťuje lepší kontrolu dané oblasti. K zajištění důslednějšího a efektivnějšího dodržování zákonných podmínek týkajících se registrace vedoucích k ochraně spotřebitelů, je provozovatel povinen, dojde-li k platbě ve prospěch uživatelského účtu z neregistrovaného platebního účtu, vrátit tuto platbu zpět na platební účet plátce. Provozovatel nesmí ani provést, resp. umožnit, platbu z uživatelského účtu ve prospěch neregistrovaného účtu.

**K § 68:**

Aby však proces registrace a příslušná zákonná opatření nenarušoval v nepřiměřené míře možnost účasti sázejících na internetové hře a v podstatě danou hazardní hru jako takovou, umožňuje nový zákon po dobu procesu registrace zřídit ze strany provozovatele sázejícímu dočasný uživatelský účet. Dočasný uživatelský účet představuje prostředek, pomocí kterého se může sázející za omezených podmínek účastnit hazardní hry do okamžiku dokončení procesu registrace a aktivace trvalého uživatelského účtu. Dočasný uživatelský účet může být aktivní nejdéle 30 dní, z čehož vyplývá, že se jedná současně i o maximální dobu procesu registrace, a to především z důvodu zamezení průtahům s registrací, a to jak ze strany sázejícího, tak i ze strany provozovatele.

Jelikož v době zřízení dočasného uživatelského účtu není proces registrace dokončen, tudíž není plně a spolehlivě ověřena totožnost a věk sázejícího, potažmo, zda se nenachází sázející v rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardní hře, není možné, aby tento sázející disponoval všemi právy a povinnostmi, které účast na hazardní hře jako taková obsahuje. Dočasný uživatelský účet je tak omezen jak v celkové přípustné výši vkladu za období 30 dní, tak i v možnosti si vložené a vyhrané peněžní prostředky z účtu vyzvednout. Uvedená omezení snižují atraktivitu pro osoby, které by chtělz zřizováním dočasných uživatelských účtů obcházet zákon. Proto i v případě nedokončení registrace vrátí sázejícímu provozovatel pouze nevyčerpaný vklad, nikoliv celou vloženou částku či výhry.

**K § 69:**

Pro komplexnost zajištění a plnění povinností a omezení v oblasti hazardní her provozovaných prostřednictvím veřejné sítě Internet nový zákon současně stanovuje zákaz převodu jakýchkoliv hracích nebo peněžních prostředků mezi jednotlivými uživatelskými účty. Dojde tak k zamezení další možnosti použitelné při legalizace výnosů z trestné činnosti či obcházení tohoto zákona.

**K § 70:**

Vzhledem ke skutečnosti, že nejen na vnitrostátní úrovni, ale i na úrovni mezinárodní jsou hazardní hry stavěny na okraj společenských aktivit, a je s nimi neodmyslitelně spjata celá řada negativních vlivů a dopadů, přináší nový zákon možnost regulace prostřednictvím určených subjektů výskytu hazardních her v internetovém prostředí. Účelem opatření upraveného v tomto ustanovení je také důkladné zajištění ochrany ze strany státní moci, neboť provozování hazardních her je předmětem veřejnoprávní regulace. Díky těmto pravomocí tak bude mít stát větší moc a především možnost ochránit sázející a spotřebitele obecně. Neopomenutelným účelem je však také ochrana fiskálních zájmů státu v návaznosti na zamezení daňovým únikům. Nový zákon tak ukládá poskytovatelům připojení k veřejné síti Internet na území České republiky, kteří jako jediné subjekty v rámci České republiky mají možnost tuto oblast technologicky regulovat, jak je tomu například při blokaci internetových stránek s dětskou pornografií, povinnost zamezit ve vstupu nelegálních provozovatelů na český trh. Těmito provozovateli jsou míněni provozovatelé bez řádného povolení dle českého zákona. Tímto způsobem by tak mělo být primárně postupováno vůči subjektům, kteří svou činnost cílí, resp. zaměřují na obyvatele České republiky prostřednictvím nabídky internetových stránek, na nichž jsou hazardní hry nabízeny v českém jazyce, využívají k hraní českou měnu nebo na které provozovatel odkazuje reklamou v českých médiích. Obecně však tyto snahy mohou být směřovány vůči jakékoliv činnosti nelegálních provozovatelů směřující k informovanosti a propagaci českých občanů o jejich činnosti, a to i bez ohledu na jazyk. Jelikož tímto opatřením bude docházet k zásahu základních práv a svobod, je k uložení a naplnění povinnosti rozhodnout o „nezákonnosti“ daných stránek v rámci správního řízení, ve kterém jsou vlastníkovi dané internetové stránky zachována všechna procesní práva. Ministerstvo financí v rámci zmiňovaného správního řízení vydá rozhodnutí, pomocí kterého vysloví, že určitá stránka je provozována v rozporu s tímto zákonem, tj. bez řádného povolení, a umístí pak tuto stránku na seznam internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami (tzv. „blacklist“), jenž je veden v elektronické podobě způsobem umožňující dálkový a nepřetržitý přístup. Na základě tohoto rozhodnutí, tak bude při zachování všech zákonných práv, označena daná internetová stránka za „nezákonnou“ a poskytovatelé připojení k veřejné síti Internet si tak budou vědomi nezákonnosti přenosu informací prostřednictvím takto uveřejněných odkazů. V daném případě tak vzniká jakási modifikovaná odpovědnost poskytovatele připojení k veřejné síti Internet. Tuto odpovědnost však nelze chápat ve smyslu odpovědnosti za porušení tohoto zákona pro nezákonné provozování hazardní hry, ale ve smyslu modifikované odpovědnosti, v rámci které je poskytovatel internetového připojení odpovědný za IP porušení z důvodu jeho přičinění na protiprávním stavu, jehož si je vědom a jakkoliv nebrání v opakování porušování, ačkoliv je schopen tak učinit. Poskytovatel bude informován o nepovolených internetových hrách dálkovým a nepřetržitým způsobem formou zveřejňovaného seznamu obsahujícího provozovatele bez řádně uděleného povolení k provozování. Jelikož není v možnostech poskytovatelů internetového připojení na území České republiky zamezit v přístupu k dané internetové stránce okamžitě, stanovuje zákon pro splnění této povinnosti lhůtu 15 dní ode dne zveřejnění v seznamu.

**5 povolovací řízení a ohlášení**

**5.1 Povolovací řízení**

**5.1.1 Povolení hazardní hry**

**K § 71:**

Ustanovení vymezuje taxativní výčet hazardní her, které podléhají povolovacímu řízení, a to buď ve formě pouze základního povolení, nebo základního povolení ve spojení s povolením k umístění hry.

**5.1.2 Základní povolení k provozování hazardní hry**

**K § 72:**

Základní povolení představuje nezbytnou podmínku pro provozování příslušného druhu hazardní hry. O vydání základního povolení rozhoduje Ministerstvo financí na žádost provozovatele, přičemž toto základní povolení lze udělit témuž provozovateli opakovaně.

**K § 73:**

Splní-li provozovatel, jenž si požádá o vydání základního povolení, všechny náležitosti a podmínky podle tohoto zákona, má nárok na vydání základního povolení. Současně musí provozovatel zajistit řádné provozování hazardní hry a musí být vybaven řádným technickým vybavením, které prokazuje v případě technických zařízení, jejichž prostřednictvím bude hazardní hra provozována, doložením příslušných dokumentů. Pro vydání základního povolení musí provozovatel zajistit, případně prokázat příslušnými listinami, aby provozování dané hazardní hry nenarušovalo veřejný pořádek. Podmínky vyžadované pro vydání základního povolení musí být splněny po celou dobu jeho platnosti. Základní povolení se vydává nejdéle na 3 roky a Ministerstvo financí může v rámci základního povolení stanovit bližší podmínky provozování, avšak ty nemohou překročit meze zákona a ukládat tak povinnosti navíc. S tímto oprávněním je tak i nutně spjata možnost povolujícího orgánu v souladu se správním řádem vyžádat si případně další podklady pro své rozhodnutí. V základním povolení Ministerstvo financí povolí provozování konkrétního druhu hazardní hry, stanoví podmínky jejího provozování, schválí model technického zařízení, jehož pomocí má být hazardní hra provozována, a herní plán. Schvalovaný herní plán představuje společný generální herní plán, který je společný pro provozování předmětného druhu hazardních her ve všech herních prostorech provozovatele.

**K § 74:**

Žádost o vydání základního povolení musí obsahovat, vyjma obecných náležitostí stanovených správním řádem, další náležitosti a přílohy, jež jsou podkladem k povolení dané hazardní hry, na jejichž základě tak lze ověřit splnění zákonných podmínek. Odstavec 2 příslušného ustanovení uvádí obecné přílohy, které jsou společné pro všechny druhy hazardních her, a jež osvědčují splnění povinností stanovených tímto zákonem, na jejichž základě může být povolení vydáno. Bližší specifikace části požadovaných příloh žádosti je pak upravena dále v novém zákoně. Odstavec 3 a 4 pak uvádí speciální přílohy, které je nutno předložit povolujícímu orgánu v závislosti na daný typ hazardní hry.

**K § 75:**

Ze stávající úpravy s ohledem na dosavadní praxi byl převzat institut jistoty k zajištění pohledávek státu a výplat výher sázejícím, jež je jednou z neodmyslitelných podmínek vydání základního povolení. Splnění této podmínky, tj. doklad o složení, resp. zajištění jistoty, je jednou z příloh žádosti o vydání základního povolení. Jistotu je možné poskytnout složením peněžních prostředků na zvláštní účet Ministerstva financí vedeného u České národní banky, nebo zřízením bankovní záruky ve prospěch Ministerstva financí, kterou může poskytnout pouze banka, zahraniční banka nebo spořitelní a úvěrní družstvo se sídlem v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kdy bankovní záruka musí být poskytnuta na dobu určitou, která nesmí být kratší než 5 let. Lhůta pro poskytnutí bankovní záruky je stanovena s ohledem na skutečnost, že základní povolení jsou vydávána na dobu nejdéle 3 let a na lhůtu 1 roku, v jejímž rámci má právo sázející uplatnit nárok na výhru. Zákon explicitně uvádí druhy pohledávek, k jejichž úhradě může být jistota použita. Jedná se o pohledávky, jež vznikly v přímé souvislosti s provozováním hazardní her. Nelze tak jistotu použít k úhradě jiných závazků, které vznikly provozovateli.

Odstavec 3 pak dále blíže specifikuje konkrétní částku jistoty v závislosti na daný druh hazardní hry. V případě hazardní hry bingo a kursových sázek na koňské dostihy (blíže viz. § 31) činí jistoty 5 000 000,- Kč, neboť s těmito hrami nejsou spojeny negativní vlivy ve velké míře a případný vznik patologického hráčství. Poskytnout jistotu ve výši 30 000 000,- Kč pak zákon ukládá provozovateli v případě kursové sázky a živé hry, u kterých dochází k oběhu finanční prostředků ve velkém objemu a výhry tak mohou být poměrně vysoké. Z tohoto důvodu i tak obsahuje obecná úprava obou druhů hazardních her zvláštní, důsledná a přísná pravidla, aby bylo zajištěno jejich řádné provozování a ochrana sázejících. Do poslední skupiny hazardních her, u nichž zákon ukládá provozovateli poskytnout jistotu ve výši 50 000 000,- Kč, patří loterie, technická hra a hazardní hra provozovaná dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet. Jedná se o hazardní hry, u kterých není předem znám počet sázejících a vzhledem k technologii, pomocí které jsou provozovány, se jich může účastnit současně neomezené množství sázejících současně. S ohledem na tuto skutečnost, tak může v jeden okamžik vzniknout provozovateli povinnost vyplatit velké množství výher současně. Navíc se jedná o hazardní hry s vysokým rizikem vzniku patologického hráčství, nebo i v případě technické hry celá řada jiných negativních dopadů nejen na samotné sázející, ale i na jejich blízké okolí. Správa placení jistoty se řídí daňovým řádem.

**K § 76:**

Jistotu je možné použít až ve chvíli, dojde-li k pravomocnému zrušení nebo k zániku základního povolení, která se v tento okamžik stává přeplatkem provozovatele. Tento přeplatek pak lze použít na úhradu výše uvedených závazků provozovatele spojených s provozováním hazardních her. Není tak možné s jistotou nakládat již v průběhu trvání základního povolení. Nemá-li provozovatel však žádné neuhrazené závazky, jedná se o vratitelný přeplatek, který vrátí celní úřad provozovateli ve lhůtě 90 ode dne pravomocného zrušení nebo zániku základního povolení. Výjimku z této 90denní lhůty tvoří situace, kdy celní úřad nebo orgán veřejné moci podle tohoto zákona vede řízení, jehož výsledkem může být rozhodnutí o stanovení daně, poplatku nebo jiného obdobného peněžitého plnění, nebo situace, kdy je ve lhůtě 90 dní ode dne pravomocného zrušení nebo zániku základního povolení zahájeno jiné řízení u celního úřadu nebo jiného orgánu veřejné moci podle tohoto zákona. Za této situace se 90denní lhůta staví. Termín vratitelný přeplatek, který je tímto a následujícími ustanoveními používán, znamená vratitelný přeplatek dle daňového řádu. Tato skutečnost plyne rovněž z toho, že při správě placení jistoty dochází k dělené správě a postupuje se podle daňového řádu. Nad to je stanovena povinnost výstavce bankovní záruky uhradit nedoplatky u orgánů celní správy nebo správce daně podle zákona upravujícího daň z hazardních her, jež jsou u příslušných orgánů evidovány k devadesátému dni ode dne pravomocného zrušení nebo zániku základního povolení. K uhrazení nedoplatků vyzve Ministerstvo financí výstavce bankovní záruky, a to nejdříve po uplynutí 90 dnů, avšak nejpozději do 6 měsíců ode dne pravomocného zrušení nebo zániku základního povolení. Nepostačuje-li jistota k úhradě celkové výše všech pohledávek, uhradí se tyto z důvodu určité solidarity pouze poměrně.

**K § 77:**

Oproti právní úpravě obsažené v zákoně č. 202/1990 Sb. se nově zavádí povinnost bezdlužnosti zákonem vyjmenovaných osob, jež je další z podmínek nutných pro vydání základního povolení. Půjde především o daňovou bezdlužnost, popř. o potvrzení o neexistenci jiných závazků vůči státnímu rozpočtu, neexistenci nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále. Bezdlužnost u zákonem uvedených osob je provozovatel povinen prokázat potvrzením příslušného finančního úřadu, příslušného celního úřadu, příslušné zdravotní pojišťovny a příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, které nesmí být starší 30 kalendářních dnů přede dnem podání žádosti o vydání základního povolení. Účelem této nezbytné podmínky pro vydání základního povolení je zajištění určité míry bonity a serióznosti provozovatelů hazardních her na českém trhu. Doložením požadovaných dokladů prokazujících bezdlužnost je povolujícímu orgánu dokládána, resp. prokazována určitá míra hospodářeské schopnosti v podnikání, resp. v oblasti hazardních her.

**K § 78:**

Ustanovení stanovuje další podmínku, aby mohlo být vydáno základní povolení. Žadatel o základní povolení nesmí být v době podání žádosti nebo v posledních 3 letech v likvidaci nebo úpadku. Účelem této podmínky je společně s úpravou obsaženou v předchozím ustanovení zajištění určité míry bonity a serióznosti provozovatelů hazardních her na českém trhu a prokazání určité míry hospodářské schopnosti v podnikání, resp. v oblasti hazardních her.

**K § 79:**

Dalším nezbytným předpokladem (podmínkou) pro vydání základního povolení je bezúhonnost provozovatele a dalších uvedených osob. Požadavek bezúhonnosti je koncipován tak, aby se nejednalo o absolutní bezúhonnost, ale o takovou bezúhonnost, která je relevantní z hlediska zákonem sledovaného účelu. Bezúhonnost bude Ministerstvo financí zjišťovat samo z výpisu z evidence Rejstříku trestů, avšak s výjimkou u cizích státních příslušníků. Ti budou mít povinnost tuto podmínku prokázat sami, a to dokladem vydaným státem, jehož jsou občany, jakož i státem, ve kterém se v posledních 5 letech více než 3 měsíce nepřetržitě zdržovali, nebo výpisem z evidence Rejstříku trestů, v jehož příloze jsou údaje o bezúhonnosti obsaženy, včetně českého překladu. V této souvislosti bude postačovat překlad prostý, tzn. úředně neověřený, přičemž v případě pochybností bude povinnost předložit překlad s úředně ověřeným překladem.

**K § 80:**

Pro zajištění aktuálnosti požadovaných informací a všech skutečností, a to především s ohledem na dodržování zákonných podmínek a zajištění řádného provozování hazardních her, ukládá zákon povinnost provozovateli oznámit veškeré změny skutečností, na základě kterých bylo základní povolení vydáno. Tyto změny pak musí do 30 dnů prokázat příslušnými doklady. Nesplní-li provozovatel danou povinnost a Ministerstvu financí bude změna skutečnosti známa, může zahájit řízení o změně, resp. zrušení základního povolení z moci úřední.

**K § 81:**

Nový zákon v tomto ustanovení upravuje způsoby zrušení základního povolení, kdy při zjištění uvedených obligatorních skutečností je Ministerstvo financí povinno zahájit řízení o zrušení základního povolení z moci úřední, s výjimkou žádosti provozovatele. Aby však úprava nebyla značně restriktivní, umožňuje nová právní úprava, aby v případě, že ministerstvo zjistí , že nejsou splněny podmínky stanovené pro vydání základního povolení, vyzve provozovatele k jejich splnění v jím stanovené lhůtě, pokud povaha těchto podmínek toto splnění připouští a nehrozí nebezpečí z prodlení. Zákon tak poskytuje jakousi druhou šanci provozovatelům k zajištění řádného splnění zákonných podmínek nezbytných pro vydání základního povolení. Ustanovení dále uvádí případy, kdy ministerstvo může z moci úřední základní povolení změnit nebo zrušit. Ustanovení tak zajišťuje a poskytuje dostatečné prostředky k zajištění řádného provozování hazardních her a příslušných práv a povinností.

**K § 82:**

Ustanovení upravuje situace, kdy dochází k zániku základního povolení ex lege, tj. ze zákona, a to dojde-li k uplynutí doby, na kterou bylo základní povolení uděleno nebo zánikem provozovatele, kterému bylo základní povolení uděleno.

**5.1.3 Povolení k umístění hry**

**K § 83:**

Jak již bylo uvedeno výše, poměrně rozsáhlou změnou oproti dřívější úpravě je zavedení povolení k umístění hry, které bude vydáváno obcemi, na jejichž území má být určitý druh hazardní hry provozován. Provozovatel tak smí provozovat hazardní hru pouze na místě (adrese herního prostoru), které je uvedeno v příslušném povolení k umístění hry. Povinnost provozovatele získat povolení k umístění hry se vztahuje pouze k bingu, technické hře, živé hře a kursové sázce. Přenesení části rozhodovací pravomoci v rámci státní (veřejné) správy na nižší instance, tj. obce, má zaručit efektivnější a optimálnější formu regulace oblasti hazardních her, neboť právě obce, na rozdíl od ústředního orgánu státní správy znají nejlépe místní poměry, kterých se provoz hazardní hry může dotknout. Žadatelem o povolení k umístění hry může být pouze provozovatel, který disponuje základním povolení, v jehož rámci bylo ověřeno splnění celé řady podmínek a povinností stanovených tímto zákonem a příslušnými prováděcími předpisy. Povolení k umístění hry vydává v přenesené působnosti obecní úřad obce, jsou-li splněny všechny zákonné podmínky a povinnosti, rozhodnutí k umístění hry je tak nárokové. V rámci povolení k umístění hry obecní úřad vyslovuje souhlas s umístěním dané hazardní hry do v povolení uvedeného herního prostoru, případně technických nebo koncových zařízení, jejichž prostřednictvím bude hazardní hra provozována, včetně jejich identifikace. Tímto souhlasem obecní úřad deklaruje splnění veškerých podmínek a povinností stanovených tímto zákonem a příslušnými prováděcími předpisy.

**K § 84:**

Obecní úřad nezkoumá podmínky, které byly již přezkoumány v základním povolení. Obecní úřad v souladu se zákonem v rámci povolení k umístění hry schvaluje umístění hazardní hry v příslušném herním prostoru, provozní dobu herního prostoru a počet koncových zařízení, jejichž prostřednictvím bude hazardní hra provozována, včetně uvedení jejich typu, výrobního čísla a přesného počtu herních pozic. Povolení k umístění hry je vydáváno na dobu platnosti základního povolení, což zcela koresponduje se skutečností, že povolení k umístění sleduje v plně osud základního povolení. Platnost povolení k umístění hry však nesmí být delší než 1 rok, což umožní během poměrně krátkého časového období obci zavčas a adekvátně reagovat na případný výskyt negativních okolností spojené s provozováním dané hazardní hry, což může mít za následek zamítnutí další navazující žádosti daného provozovatele (za podmínek stanovených tímto zákonem). Stejně jako u základního povolení, podmínky, jež jsou nezbytné pro vydání povolení k umístění hry, musí být splněny po celou dobu platnosti tohoto povolení.

**K § 85:**

Žádost o vydání povolení k umístění hry musí obsahovat, vyjma obecných náležitostí stanovených správním řádem, další náležitosti a přílohy, jež jsou podkladem k povolení dané hazardní hry, na jejichž základě tak lze ověřit splnění zákonných podmínek. V tomto ustanovení jsou tak stanoveny údaje, doklady a další náležitosti, které je žádající provozovatel povinen ve své žádosti uvést či přiložit. Jedná se o náležitosti, jež mají zajistit řádnou identifikaci dané hazardní hry a příslušného herního prostoru, a to i pro následnou kontrolu. Herní prostor však musí také splňovat podmínky stanovené tímto zákonem.

**K § 86:**

Stejně jako u základního povolení, tak i u povolení k umístění hry ukládá zákon pro zajištění aktuálnosti požadovaných informací a všech skutečností, a to především s ohledem na dodržování zákonných podmínek a zajištění řádného provozování hazardních her, povinnost provozovateli oznámit veškeré změny skutečností, na základě kterých bylo povolení k umístění hry vydáno. Tyto změny pak musí do 30 dnů prokázat příslušnými doklady. Nesplní-li provozovatel danou povinnost a Ministerstvu financí bude změna skutečnosti známa, může zahájit řízení o změně, resp. zrušení povolení k umístění hry z moci úřední.

**K § 87:**

Nový zákon v tomto ustanovení upravuje situace, kdy obecní úřad může z moci úřední povolení k umístění hry změnit či zrušit, s výjimkou žádosti provozovatele. Pro řádné plnění povinností stanovených tímto zákonem a pro dosažení účelu nového zákona je toto ustanovení nepostradatelné a nezbytné.

**K § 88:**

Ustanovení upravuje situace, kdy dochází k zániku povolení k umístění hry ex lege, a to dojde-li k uplynutí doby, na kterou bylo povolení k umístění hry uděleno nebo zánikem základního povolení, neboť se jedná o řetězení správních rozhodnutí.

**5.2 Ohlášení hazardní hry**

**K § 89:**

V návaznosti na určitou specifičnost a nižší společenské riziko hazardních her uvedených v tomto ustanovení, zavádí nový zákon další zákonný postup, na jehož základě bude možné dané hry, tj. tombolu a turnaj malého rozsahu, legálně provozovat. Ohlašovacímu režimu podléhá až tombola, u níž výše herní jistiny činí více než 50 000 Kč. U tombol s herní jistinou pod uvedenou částku tak již není potřeba žádné povolení či ohlášení. Tomboly vyloučené z ohlašovacího procesu představují tomboly, jež jsou pořádány například při slavnostech či zábavách, a to obcemi, školami, různými spolky či organizacemi, a jejichž hlavní účel není podnikatelský, ale pouze zábavný. U těchto druhů tombol jsou výhry většinou dotovány převážně z věcných darů nebo jejich hodnotu pokrývá samotný výnos z tomboly. Vzhledem k tomu, že u takovéto hazardní hry je společenské riziko minimální a obtížně definovatelné a nehrozí zde vznik patologického hráčství či jiných negativních vlivů, není dán důvod zatížit jejich pořádání neúměrně administrativní činností, a to na obou stranách. Další druh hazardní hry, s nímž není spojeno velké společenské riziko či jiné negativní vlivy, je turnaj malého rozsahu, který představuje formu zábavy bez záměru dosažení zisku. I zde jsou většinou získané finanční prostředky používány na úhradu nákladů.

**K § 90:**

Hazardní hry podléhající ohlašovacímu procesu je nutno ohlásit obecnímu úřadu obce, na jejímž území má být hazardní hra provozována, a to z důvodu, aby daná obec o jejím konání věděla a v případě výskytu možnosti narušení veřejného pořádku ji mohla zakázat.

**K § 91:**

Za účelem ověření možnosti řádného provozování ohlašované hry a její kontroly a zjištění, zda v důsledku jejího provozování nebude docházet k narušování veřejného pořádku, toto ustanovení stanovuje náležitosti oznámení, jež musí provozovatel splnit. Každá hazardní hra podléhá samostatnému ohlášení.

**K § 92:**

Toto ustanovení upravuje, za jakých okolností a v jaké lhůtě může při splnění zákonných podmínek ohlášení provozovatel zahájit provozování dané hazardní hry. Lhůta 20 dní, během které může obecní úřad obce rozhodnout o zákazu provozování, poskytuje obci dostatečný prostor a dobu řádně prozkoumat a prověřit všechny okolnosti a skutečnosti, jež souvisí s danou hazardní hrou. Obecní úřad ohlašovanou hazardní hru zakáže, nebyla-li řádné ohlášena, nebo narušuje-li veřejný pořádek.

**6 Technické požadavky a jejich odborné posuzování a osvědčování**

**K § 93:**

Účelem tohoto ustanovení je zajistit, aby určené hazardní hry a zařízení, jejichž prostřednictvím jsou tyto hry provozovány, splňovaly nejen požadavky řady technických norem, ale i zvláštní požadavky, které vyplývají ze zákona, případně prováděcí vyhláškou.

**K § 94:**

Splnění povinnosti podle předchozího ustanovení, tj. zajištění požadovaných technických požadavků podle tohoto zákona a jiných právních předpisů, je ověřováno certifikační zprávou a osvědčením o provozuschopnosti, jež může vydat pouze Ministerstvem financí pověřená osoba, která bude muset splňovat nejen požadavky podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ale i podle tohoto zákona (např. bezúhonnost). V rámci konstantnosti nového zákona a zásady volného pohybu služeb i zde může vykonávat činnost pověřené osoby právnická osoba se sídlem v České republice nebo jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Pověření je vydáváno na dobu 5 let, a to maximálně třem právnickým osobám současně. Cílem tohoto omezení v celkovém počtu je zajištění určité stability, profesionality, nezavilosti a jistoty na trhu, neboť jim bude dáno do určité míry výsadní postavení. V neposlední řadě je záměrem nové úpravy také i „zamezení“ vzniku pověřených osob na zakázku provozovatelů. K zajištění kvalitních služeb je pověřená osoba vybírána v řízení o výběru žádosti, v rámci kterého je Ministerstvem financí přihlíženo nejen k zákonným a odborným předpokladům, ale i k dobré pověsti uchazeče, předloženým referencím a praxi a odborným schopnostem v daném oboru. Má-li být zajištěno řádné a důsledné plnění zákonných povinností pověřené osoby, je nezbytné zajistit i kontrolu, která v rámci nové úpravy bude zajišťována Ministerstvem financím, a to také z důvodu, že těmto subjektům vydává pověření.

**K § 95:**

Z důvodu zajištění optimálního plnění povinností pověřenou osobou podle tohoto zákona bude mít Ministerstvo financí z důvodů porušení povinností vyplývajících ze zákona nebo z pověření právo toto pověření odejmout. Neopomenutelným důvodem odejmutí pověření bude samozřejmě též skutečnost, že pověřená osoba přestane splňovat zákonné požadavky.

**7 dozor a správní delikty**

**7.1 Dozor**

**K § 96:**

K dosažení účelu zákona je nezbytné zajistit důslednou kontrolu plnění povinností stanovených a souvisejících s tímto zákonem, a to prostřednictvím dozoru. Dozoru podléhají vedle provozovatelů i právnické a fyzické osoby, které provozovateli nejsou, avšak provozují hazardní hru bez platného povolení nebo ohlášení. Do této skupiny se zařazují i osoby, které se podílejí na podpoře aktivit osob provozujících hazardní hru bez platného povolení nebo ohlášení, a fyzické osoby, které pro provozovatele vykonávají činnosti nebo úkoly související s provozováním hazardní hry. Vlastní výkon dozoru je svěřen do rukou celních úřadů a Ministerstva financí, kdy však o správních deliktech, s výjimkou internetové hry, rozhodují pouze celní úřady. Ministerstvo financí tak fakticky sice kontrolu bude vykonávat, avšak svá zjištění včetně příslušných důkazu bude postupovat formou podnětu k zahájení řízení celnímu úřadu.

**K § 97:**

Jak již bylo zmiňováno výše, provozování hazardních her představuje činnost řazenou na okraj běžných společenských aktivit. Provozování hazardních her je neodmyslitelně spjato s celou řadou velmi škodlivých a negativních činností a dopadů a v neposlední řadě i s trestnou činností. Jedná se tedy o natolik škodlivou činnost, že bylo nutno při výkonu dozoru převzít i prostředky z trestního práva. Došlo tak k rozšíření pravomoci dorozujícího orgánu oproti např. kontrolnímu řádu při kontrole míst, která nejsou přístupná široké veřejnosti, avšak kde by mohlo docházet k porušování tohoto zákona. V praxi se totiž ukázalo, že hazardní hry jsou často provozovány bez příslušných povolení i v obydlích. Ačkoliv tím dochází k zásahu do článku 12 Listiny základních práv a svobod, je tento zásah nutný k zajištění veřejného pořádku a je zcela v souladu s principem proporcionality.

**K § 98:**

V návaznosti na předchozí paragraf je dalším institutem, který rozšiřuje pravomoci dozorujícího orgánu, institut zadržení věci. Možnost zadržet věc, je-li důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním dochází k porušování tohoto zákona, představuje neopomenutelný a efektivní nástroj využitelný k zabránění porušování zákonem stanovených povinností. Z důvodu zamezení komplikacím dozorujících orgánů a potencionálního snížení jejich operativní schopnosti při boji s nelegálním provozováním hazardních her, byla zvolena úprava, kdy nebude třeba vydat rozhodnutí o zadržení věci, nýbrž se pouze zákonem stanoveným postupem provede opatření zadržení věci, které se následně oznámí osobě, jež měla věc v době jeho zadržení u sebe. Pojem „u sebe“ pak je třeba vykládat extenzivně, ne pouze tak, že věc má tato osoba fyzicky ve své blízkosti, nýbrž i pokud může s věcí disponovat, ačkoliv v daný okamžik se nenachází v její těsné blízkosti. Zároveň není třeba normovat pravidlo, že osoba, která má věc v době zadržení u sebe, musí věc vydat, nebo jí bude odňata. Předpokládá se princip subsidiarity správního řádu, který obdobný institut upravuje v § 61, tj. předběžná opatření.

**7.2 Správní delikty**

**7.2.1 Přestupky**

**K § 99:**

Nový zákon přináší rozšíření skutkových podstat přestupků, kterých se může fyzická osoba v souvislosti s provozováním hazardních her dopustit. Jedná se především o činnosti, jež by mohly narušovat nebo narušují řádné provozování hazardních her a účel zákona. Sankcí za spáchaný přestupek bude pokuta, kdy její výše je odstupňována podle povahy a závažnosti přestupku. Zcela nové je stanovení přesného rozsahu výše pokut, které má přispět k limitování správní úvahy a tedy i subjektivity v ukládání výše pokut. Vzhledem ke snaze omezit administrativu a urychlit celé řízení je navržena i možnost uložit pokutu v blokovém řízení. Blokové řízení je podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, tzv. zkrácené řízení o přestupcích, které se provádí v případě, že přestupek je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a pachatel přestupku je ochoten zaplatit pokutu na místě ihned nebo převzít pokutový blok (na pokutu na místě nezaplacenou) a zaplatit ji následně a kontrolní orgán je oprávněn tento přestupek projednat v blokovém řízení. Spolu s pokutou nebo místo ní zákon nově umožňuje orgánu správního dozoru za účelem zefektivnění dozorové činnosti a zamezení v páchání další protiprávní činnosti uložit i opatření upravená v ust. § 97 a § 98, tj. propadnutí nebo zabrání věci.

**7.2.2 Správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících**

**K § 100:**

I v případě správních deliktů právnických osob přináší nový zákon rozšíření skutkových podstat, na základě kterých bude možné postihnout nejen provozovatele disponující povolením, kteří porušují zákonné povinnosti, ale i právnické osoby a fyzické osoby podnikající provozující nepovolené nebo neohlášené hazardní hry. I zde, jak je tomu u přestupků, jsou předmětem postihu především činnosti, jež by mohly narušovat nebo narušují řádné provozování hazardních her a účel zákona. Jako sankci za správní delikt lze kromě pokuty, jejíž výše se od dosavadní úpravy zákona č. 202/1990 Sb. podstatně zvyšuje, uložit rovněž zákaz činnosti na určitou dobu nebo jiná opatření (viz. § 85), jež bude možné uložit zejména v případech nejzávažnějších porušení povinností stanovených zákonem. Novinkou v rámci nové právní úpravy je i správní delikt, kterého se mohou dopustit pouze poskytovatelé internetových služeb, a to tím, že neučiní opatření k zamezení v přístupu k internetovým stránkám zařazeným do seznamu internetových stránek s nepovolenými hazardními hrami provozovanými dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet, tj. internetovým stránkám, na nichž jsou nabízeny českým občanům hazardní hry bez povolení vydaného podle tohoto zákona. V daném případě se však nejedná o odpovědnost poskytovatele internetových služeb ve smyslu porušení tohoto zákona, tj. že provozuje nepovolenou hazardní hru, ale vzhledem k tomu, že nepovolené hazardní hry budou dálkovým a nepřetržitým způsobem zveřejňovány v seznam (tzv. „blacklistu“, na který budou umisťovány na základě správního rozhodnutí), jedná se o modifikovanou odpovědnost, v rámci které je poskytovatel internetového připojení odpovědný za IP porušení z důvodu jeho přičinění na protiprávním stavu, jehož si je vědom a jakkoliv nebrání v opakování porušování, ačkoliv je schopen tak učinit. I zde spolu s pokutou nebo místo ní zákon umožňuje orgánu správního dozoru za účelem zefektivnění dozorové činnosti a zamezení v páchání další protiprávní činnosti uložit i opatření upravená v ust. § 96, § 97 a § 98, tj. zákaz činnosti, propadnutí nebo zabrání věci.

**K § 101:**

Ustanovení zavádí vedle možnosti uložit pokutu za správní delikty uvedené v § 95 také možnost uložit sankci zákazu činnosti za tyto správní delikty. Důležitou podmínkou pro uložení zákazu činnosti je, že tento zákaz může být uložen pouze v případě, že správní delikt byl spáchán činností, která se zakazuje, nebo v souvislosti s ní, a to maximálně na 2 roky. Úprava zákazu činnosti je obdobná s úpravou, kterou obsahuje v § 14 odst. 1 přestupkový zákon. Vzhledem k tomu, že se jedná o správní trestání právnických a podnikajících fyzických osob, jež nemá v jednom zákoně stanovená společná procesní ustanovení, je zapotřebí pro využití této sankce uvést obdobu § 14 odst. 1 přestupkového zákona také v tomto zákoně. Důsledkem uložení sankce zákazu činnosti je porušení podmínek stanovených tímto zákonem, které mají zajistit řádné provozování hazardní hry a dostatečnou ochranu sázejících, nezletilých a jiných osob.

**K § 102:**

Toto ustanovení upravuje, za jakých podmínek může správní orgán rozhodnout o propadnutí věci, jakož i společná pravidla. Účelem zavedení tohoto institutu do nové právní úpravy je nejen zefektivnění výkonu správního dozoru, ale zároveň i zamezení páchání další protiprávní činnosti v oblasti hazardních her.

**K § 103:**

Ustanovení upravuje, za jakých podmínek může správní orgán rozhodnout o zabrání věci, jakož i společná pravidla. Účelem zavedení tohoto institutu do nové právní úpravy je nejen zefektivnění výkonu správního dozoru, ale zároveň i zamezení páchání další protiprávní činnosti v oblasti hazardních her.

**K § 104:**

K zajištění efektivnějšího výkonu správního dozoru a zamezení páchání další protiprávní činnosti v oblasti hazardních her připadají propadlé nebo zabrané věci státu. Zabránění vzniku potencionálním případům náhrady škody, kdy je věc ze strany správního dozoru zadržována, ale nedojde k rozhodnutí o propadnutí či zabrání věci, je stanovena novým zákonem povinnost bez zbytečného odkladu vrátit tuto věc tomu, komu nepochybně patří, jinak tomu, u koho byla zajištěna. K zamezení dalšího využití zadržené nebo propadlé věci k páchání další protiprávní činnosti, ukládá zákon celním úřadům povinnost tuto věc zničit, a to na náklady pachatele správního deliktu nebo osoby, u které byla propadlá věc zjištěna.

**7.2.3 Společná ustanovení ke správním deliktům**

**K § 105:**

Toto ustanovení upravuje společné podmínky pro správní trestání, a to jak v rovině přestupků, tak i v rovině správních deliktů. Nově právní úprava zavádí pro právnické osoby v rámci správního trestání v oblasti hazardních her obecné liberační ustanovení pro pachatele deliktu, na základě kterého se může ze správního deliktu za splnění určitých podmínek vyvinit. Ustanovení nově také upravuje oproti předchozí úpravě odpovědnost právnické osoby za správní delikt, kdy je dána jednak subjektivní lhůta, která činí 2 roky, v jejímž průběhu musí být řízení zahájeno, a jednak lhůtou objektivní, která činí 5 let ode dne, kdy byl správní delikt spáchán.

**K § 106:**

Toto ustanovení upravuje další společné podmínky pro správní trestání, a to jak v rovině přestupků, tak i v rovině správních deliktů. S výjimkou oblasti hazardních her provozovaných dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet rozhoduje o správních deliktech v prvním stupni celní úřad. V prvním stupni projednává správní delikty v oblasti hazardních her provozovaných dálkovým přístupem prostřednictvím veřejné sítě Internet Ministerstvo financí, a to z důvodu úzké souvislosti internetového prostředí s připravovaným centrálním informačním systémem, jenž má zaručit globální a nepřetržitou kontrolu oblasti hazardních her obecně.

Při určování druhu a výše sankce musí rozhodující orgán vycházet ze základních zásad správního trestání, jimiž jsou zejména zásada zákonnosti, zásada zákazu zneužití pravomoci, zásada ochrany nabytých práv v dobré víře a zásada proporcionality, zásada ochrany veřejného zájmu, zásada nestranného postupu a rovného přístupu, zásada ochrany legitimního očekávání a zásada tzv. materiální pravdy.

Ustanovení rovněž upravuje splatnost pokuty a její rozpočtové určení. Oprávnění celního úřadu k jejímu výběru není nutno v tomto zákoně explicitně uvádět, neboť toto vyplývá ze zákona upravujícího celní správu České republiky.

**8 společná, přechodná a závěrečná ustanovení**

**8.1 Společná ustanovení**

**K § 107:**

V zájmu dobré správy nový zákon zavádí centrální informační systém, jenž má zajistit efektivní správu, dozor nad plněním všech povinností stanovených zákonem a v neposlední řadě také ochranu sázejících a veřejného zájmu. Vzhledem ke změně systému povolovacího režimu, kdy u určitých druhů hazardních her bude docházet k vydávání příslušných povolení k umístění hry docházet až na úrovni obcí, a otevření českého trhu s hazardními hrami (možnost provozování hazardních her prostřednictvím veřejné sítě Internet, možnost provozovatele z jiného členského státu Evropské unie, apod.), je nutné zavést systém, pomocí kterého bude celá správa v dané oblasti udržována a řízena centrálně, bez jakýchkoliv zbytečných průtahů a nákladů. I za účinnosti dosavadní právní úpravy byl regulujícím orgánem a orgány správního dozoru využíván informační systém, jehož obsahem byla především rozhodnutí podle zákona č. 202/1990 Sb., obecně závazné vyhlášky, jimiž obce regulovaly výskyt hazardních her na svém území, analytické nástroje a nejrůznější statistiky a evidence. Jelikož se v praxi výše uvedené osvědčilo, neboť tento informační systém výkon státní správy v oblasti hazardních her velice zjednodušil, zrychlil, zefektivnil a přispěl i k zamezování zbytečných průtahů a vzniku zbytečných nákladů. S ohledem na uvedené tak i návrh nového zákona pracuje s centrálním informačním systémem, který v důsledku některých legislativních změn představuje vylepšený dosavadní informační systém. Správcem tohoto centrálního informačního systému bude Ministerstvo financí, jakožto ústřední správní orgán v oblasti hazardních her. Jak již bylo zmiňováno výše, účelem zavedení tohoto systému je zefektivnění správy a dozoru, a proto bude provozován v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup, což umožní rychlejší, méně nákladnou a operativnější činnost všech zainteresovaných sůbjektů.

**K § 108:**

Ustanovení zajišťuje tok informací vybraných orgánů působících v oblasti hazardních her, jenž má přispět k zjednodušení, zrychlení a zefektivnění státní správy v oblasti hazardních her a současně přispět i k zamezování zbytečných průtahů a vzniku zbytečných nákladů. Vybranými orgány se rozumí Ministerstvo financí jako dozorující a povolovací orgán, obec jako povolovací a ohlašovací orgán, orgány Celní správy České republiky jako dozorující orgán a správce daně. Ustanovení doplňuje § 10 tohoto zákona, který upravuje výjimky z povinnosti mlčenlivosti v rozsahu vymezeném zákonem o provozování hazardních her.

Zákonem se ukládá plnění uvedené povinnosti bezodkladně, tj. bez zbytečného odkladu po získání dané informace (např. ohlášení tomboly či turnaje malého rozsahu). K předávání informací musí také docházet bezúplatně, a to v souladu se zásadami hospodárnosti, dobré správy a spolupráce orgánů veřejné moci. I tak si však mohou vybrané orgány mezi sebou dohodnout rozsah a způsob poskytování těchto informací. Sankcí za neplnění uvedené povinnosti je pořádková pokuta (srov. § 62 správního řádu).

**K § 109:**

Pro řádné plnění kontroly ze strany Ministerstva financí a plnění účelu zákona je nezbytné standardní zajištění získávání informací ze základních registrů a infomačních systémů, k čemuž je vyžadováno vždy zákonné zmocnění.

**K § 110:**

Jelikož právní řády jednotlivých členských států nejsou v různých oblastech často harmonizovány, je nezbytné k zajištění objektivních a rovných podmínek v oblasti hazardních her zavést do nové právní úpravy podmínku srovnatelnosti. Postavení osoby či určitého právního institutu se podle názvu mohou zdát na první pohled rozdílná, přestože se v podstatných znacích shodují.

**K § 111:**

Ustanovení stanovuje způsob určení kritéria pro přepočet, resp. stanovení počtu obyvatel obce pro účely tohoto zákona.

**K § 112:**

Toto ustanovení bylo do zákona vloženo na základě čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů a pravidel pro služby informační společnosti, ve znění směrnice 98/48/ES, který stanovuje, že technický předpis přijatý členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jeho úředním vyhlášení.

**8.2 Přechodná ustanovení**

**K § 113:**

Přechodná ustanovení nového zákona upravují vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým. Účelem těchto ustanovení je zajištění právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy. Smyslem přechodných ustanovení je také odstranit nebo alespoň zmírnit negativní důsledky, které by mohly při střetu dosavadní a nové právní úpravy vzniknout.

Odstavec 1 řeší situaci správních řízení zahájených přede dnem nabytí účinnosti nového zákona, avšak nedokončených do dne účinnosti nové právní úpravy. Platí tak obecná zásada, že správní řízení ve věcech loterií a jiných podobných her (terminologie dosavadní úpravy) zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se z důvodu zachování ústavního principu rovnosti v právech a současně zachování ochrany oprávněné důvěry občana v právo dokončí podle předpisů účinných v době jeho zahájení.

Odstavec 2 upravuje platnost povolení vydaných podle zákona č. 202/1990 Sb., tj. do dne účinnosti nové právní úpravy. Tato povolení zaniknou uplynutím doby stanovené v příslušném dosavadním povolení. Nedojde tak k zásahu a zkrácení práv nabytých na základě povolení vydaných přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy. Provozovatel, který má ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona platné povolení, tak může provozovat povolenou loterii nebo jinou podobnou hru po dobu stanovenou v povolení. Toto přechodné ustanovení se tak řídí kritériem proporcionality mezi ochranou veřejných zájmů vyjádřených v nové právní úpravě a ochranou subjektivních práv nabytých v dobré víře podle dosavadní úpravy.

Podle odstavce 3 dosavadní provozovatel provozuje povolenou loterii nebo jinou podobnou hru způsobem a za podmínek stanovených v zákoně č. 202/1990 Sb. v souladu s platným povolením. Jedná se tak o obecné východisko, podle kterého platí, že dosavadní provozovatel, který má povolení vydané podle zákona č. 202/1990 Sb. vykonává povolenou činnost v režimu dosavadního zákona.

Nově přechází výkon dozoru (podle dosavadní právní úpravy se jednalo o výkon státního dozoru) na celní úřad a Ministerstvo financí, oproti dosavadnímu finančnímu úřadu. V rámci zachování jednotnosti dozoru a eliminace jeho dvojkolejnosti stanovuje odstavec 4, že s účinností nového zákona přechází dozor v případech, kdy byl příslušný finanční úřad, na celní úřad.

V odstavci 5 je ošetřena situace zániku platnosti povolení vydaných podle dosavadního zákona č. 202/1990 Sb. v případě, že dosavadní provozovatelé chtějí i nadále provozovat hazardní hry podle tohoto zákona. Tímto způsobem je tak plynule řešen přechod na dvoustupňový povolovací režim. Provozovateli je ponecháno, aby žádost o vydání nových povolení, na jejichž základě bude možné provozovat činnost podle tohoto zákona, přizpůsobil lhůtám stanoveným zákonem pro vydání všech potřebných rozhodnutí. V této souvislosti mu vzniká povinnost podat u ministerstva do 1 roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona žádost o vydání základního povolení k příslušnému druhu hazardní hry, která odpovídá povolené loterii nebo jiné podobné hře. V jednoroční lhůtě je dosavadním provozovatelům dána možnost přizpůsobit povolení vydaná podle zákona č. 202/1990 Sb. nové zákonné úpravě. Tito provozovatelé budou moci na základě získání základního povolení provozovat příslušnou hazardní hru i nadále. V případě, že jim základní povolení nebude ministerstvem vydáno (např. z důvodu zamítnutí žádosti, zastavení řízení.), zaniká povolení podle zákona č. 202/1990 Sb. právní moci zamítavého rozhodnutí, nebo rozhodnutím, kterým se řízení o žádosti zastavuje. To neplatí, jestliže před tímto okamžikem skončí platnost, na kterou bylo povolení podle zákona č. 202/1990 Sb. vydáno. V případě, že dosavadnímu provozovateli bude vydáno základní povolení a uplyne lhůta stanovená v dosavadním povolení, zaniká dosavadní povolení uplynutím lhůty stanovené v dosavadním povolení.

Odstavec 6 navazuje na získání základního povolení podle předchozího odstavce. Provozovatel je povinen do 60 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým mu bylo vydáno základní povolení, požádat o vydání povolení k umístění hry, pak platí, že do vydání rozhodnutí o umístění hry smí nadále provozovat loterii a jinou podobnou hru, která odpovídá hazardní hře uvedené v základním povolení. To však neplatí v případech, kdy uplynula doba platnosti povolení vydaného podle zákona č. 202/1990 Sb. Povolení vydané podle zákona č. 202/1990 Sb. zaniká nabytím právní moci rozhodnutí, kterým je vydáno povolení k umístění hry, nebo kterým se žádost o povolení k umístění hry zamítá, anebo kterým se řízení o žádosti o povolení k umístění hry zastavuje.

Odstavec 7 plynule navazuje na právní úpravu v předchozích odstavcích, ve správních řízeních spočívajících ve změně nebo zrušení dosavadního povolení vydaného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se postupuje podle dosavadního zákona č. 202/1990 Sb.

Co se týče ukládání sankcí a pokut za protiprávní jednání, ke kterému došlo přede dnem nabytí účinnosti nového zákona, bude se postupovat podle právní úpravy zákona č. 202/1990 Sb. To neplatí, jsou-li sazby podle nového právní úpravy (podle tohoto zákona) příznivější a jde-li o jednání, které naplňuje znaky protiprávního jednání podle starého i nového zákona.

Odstavec 10 tohoto ustanovení upravuje správu odvodu z loterií a jiných podobných her, neboť se předpokládá zavedení určitých změn v rámci nové daňové povinnosti v oblasti hazardních her.

Odstavec 11 přechodných ustanovení řeší otázku platnosti povolení k umístění hry uvedených v § 11 vydaných do dne nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky obce, která nejsou s touto vyhláškou v souladu. Platnost těchto povolení nebude dotčena, tj. skončí uplynutím doby v povolení vyznačené. Opačný postup by zakládal nepřípustnou právní retroaktivitu, která je v rozporu s principem právní jistoty zakotvené v Ústavě. Jelikož je v rámci nové právní úpravy přenesena na obce pravomoc (v přenesené působnosti) vydávat povolení k umístění hry, v jehož rámci bude obcí vyslovován, po splnění stanovených zákonných podmínek, souhlas s provozováním dané hazardní hry v příslušném správním obvodu, má v rámci nového zákona institut regulace pomocí obecně závaných vyhlášek primárně doplňkovou funkci. Přenesení části rozhodovací pravomoci v rámci státní (veřejné) správy na nižší instance, tj. obce, má zaručit efektivnější a optimálnější regulaci oblasti hazardních her, neboť právě obce, na rozdíl od ústředního orgánu státní správy, znají nejlépe místní poměry, kterých se provoz hazardní hry může dotknout. Dochází tak v podstatě v jisté míře k překrytí samostatné působnosti obce s působností přenesenou. Závěru o doplňkové funkci obecně závazných vyhlášek podle tohoto ustanovení svědčí i fakt, že povolení k umístění hry jsou vydávána nejdéle na dobu 1 roku, což umožní obcím více operativně reagovat na případný výskyt negativních situací, které v souvislosti s provozováním hazardních her v daném místě vznikly. Pojem doplňková funkce je v rámci nové právní úpravy nutno chápat především jako podpůrný nástroj v rámci rozhodovacího procesu, kterým obce I. stupně mohou dopředu provozovatelům sdělit, na kterých místech je provoz hazardních her možný a tak vymezit místa, na kterých mohou provozovatelé žádat o umístění hry. Současně je potřeba upozornit na skutečnost, že nový zákon obsahuje celou řadu podmínek a povinností upravující samotný provoz herních prostorů (např. zákonný zákaz umístění herny či kasina, provozní doba herny či maximální počet herních zařízení na hernu a kasino, aj.), které původní zákon č. 202/1990 Sb. postrádal. Z uvedeného důvodu tak není již nutnost, aby tak obce v hojném počtu a krátkém časovém rozmezí vydávaly obecně závazné vyhlášky suplující chybějící zákonnou úpravu. Funkcí institutu obecně závazných vyhlášek je také možnost určité reakce na negativní situace, které v souvislosti s provozováním hazardních her v daném místě vznikly. Je nutno také upozornit na fakt, že o funkci obecně závazných vyhlášek jakožto prostředku regulace pro futuro svědčí skutečnost, že vydáním obecně závazné vyhlášky si obec může zasahovat sama do svých rozhodnutí, a v podstatě pomocí jiného právního institutu tak bude, resp. může měnit svůj názor a rozhodnutí uvedené v jiném právním institutu.

**8.3 Zrušovací ustanovení**

**K § 114:**

V souvislosti s novou právní úpravou se ruší zákon č. 202/1990 Sb. a jeho veškeré novelizace, kterými byl od svého vzniku pozměněn. Současně se ruší veškeré prováděcí předpisy, kdy úprava obsažená v části z nich byla ostatně přejata přímo do zákona.

**9 Účinnost**

**K § 115:**

Navrhuje se stanovit účinnost nového zákona ode dne 1. ledna 2016, aby bylo možné provést předem potřebné přípravy pro jeho zavedení do praxe.

1. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014 kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Celkové výsledky [↑](#footnote-ref-1)
2. Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR [↑](#footnote-ref-2)
3. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Náklady na jednotlivé druhy hazardních her a podkap. Celkové náklady [↑](#footnote-ref-3)
4. Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/35 http://www.nku.cz/assets/media/informace-13-35.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Společenské náklady a výnosy - teoretické zakotvení [↑](#footnote-ref-5)
6. Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR [↑](#footnote-ref-6)
7. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Celkové náklady [↑](#footnote-ref-7)
8. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Celkové náklady [↑](#footnote-ref-8)
9. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-9)
10. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 26 [↑](#footnote-ref-10)
11. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 28 [↑](#footnote-ref-11)
12. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 84 [↑](#footnote-ref-12)
13. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 84 [↑](#footnote-ref-13)
14. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 6 [↑](#footnote-ref-14)
15. Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 7.1 [↑](#footnote-ref-15)
16. Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Úpravy ve hře [↑](#footnote-ref-16)
17. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document

    Commission Recommendation´on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online SWD(2014) 232 final [↑](#footnote-ref-17)
18. DOPORUČENÍ KOMISE o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro

    prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami, {SWD(2014) 232} [↑](#footnote-ref-18)
19. Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment [↑](#footnote-ref-19)
20. Údaje převzaty z prezentace The Norwegian story - with a happy ending?, Bjørn Helge Hoffmann, 2012 [↑](#footnote-ref-20)
21. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document

    Commission Recommendation´on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online, SWD(2014) 232 final [↑](#footnote-ref-21)
22. Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment [↑](#footnote-ref-22)
23. Údaje převzaty z prezentace The Norwegian story - with a happy ending?, Bjørn Helge Hoffmann, 2012 [↑](#footnote-ref-23)
24. Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment [↑](#footnote-ref-24)
25. Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment, není-li uvedeno jinak [↑](#footnote-ref-25)
26. Údaje převzaty z prezentace The Norwegian story - with a happy ending?, Bjørn Helge Hoffmann, 2012 [↑](#footnote-ref-26)
27. DOPORUČENÍ KOMISE o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro

    prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami, {SWD(2014) 232} [↑](#footnote-ref-27)
28. http://www.zodpovednehrani.cz/nase-sluzby/certifikace-zodpovedne-hrani/ [↑](#footnote-ref-28)
29. Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment, není-li uvedeno jinak [↑](#footnote-ref-29)
30. Autoři RIA jsou si vědomi, že se v případě čisté měsíční mzdy jedná o teoretický konstrukt, který ale přibližně odráží průměrné čisté příjmy zaměstnanců. [↑](#footnote-ref-30)
31. Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 7.4 [↑](#footnote-ref-31)
32. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-32)
33. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-33)
34. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 3.1, 3.2 [↑](#footnote-ref-34)
35. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. Souhrn výsledků [↑](#footnote-ref-35)
36. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 3.5.1 [↑](#footnote-ref-36)
37. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 4.3.3 [↑](#footnote-ref-37)
38. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 2.1 [↑](#footnote-ref-38)
39. PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014, kap. Jiná preventivní opatření [↑](#footnote-ref-39)
40. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 4.4.2 [↑](#footnote-ref-40)
41. PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014, kap. Osobní a rodinné náklady [↑](#footnote-ref-41)
42. PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014: kap. Precommitment, podkap. Úpravy ve hře [↑](#footnote-ref-42)
43. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. Doporučení opatření v oblasti hazardního hraní v ČR [↑](#footnote-ref-43)
44. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-44)
45. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap.11.2 Přehled regulace sázkových her v jiných zemích [↑](#footnote-ref-45)
46. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014 kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Jiná preventivní opatření [↑](#footnote-ref-46)
47. DOPORUČENÍ KOMISE o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro

    prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami, {SWD(2014) 232} [↑](#footnote-ref-47)
48. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014 kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Jiná preventivní opatření [↑](#footnote-ref-48)
49. Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap.11.2 Přehled regulace sázkových her v jiných zemích [↑](#footnote-ref-49)
50. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-50)
51. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document

    Commission Recommendation´on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online SWD(2014) 232 final [↑](#footnote-ref-51)
52. Údaje převzaty z prezentace The Norwegian story - with a happy ending?, Bjørn Helge Hoffmann, 2012 [↑](#footnote-ref-52)
53. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-53)
54. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Jiná preventivní opatření [↑](#footnote-ref-54)
55. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-55)
56. Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 7.4 [↑](#footnote-ref-56)
57. <http://www.nku.cz/assets/media/informace-13-35.pdf> [↑](#footnote-ref-57)
58. http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com\_2012\_788\_en.pdf [↑](#footnote-ref-58)
59. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-59)
60. PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření [↑](#footnote-ref-60)
61. http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com\_2012\_788\_en.pdf [↑](#footnote-ref-61)
62. KPMG - Analýza trhu sázkových a loterijních společností v ČR a ve světě ve vazbě na podporu sportu [↑](#footnote-ref-62)