

13/35

Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/35. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit postup finančních orgánů v souvislosti se správou příjmů z loterií a jiných podobných her včetně prověření dopadů na příjmy státního rozpočtu.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí, Generální finanční ředitelství, Praha; Specializovaný finanční úřad, Praha; Finanční úřad pro Středočeský kraj, Praha; Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Brno; Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Ostrava; Finanční úřad pro Olomoucký kraj, Olomouc a Finanční úřad pro Karlovarský kraj, Karlovy Vary.

Kontrola byla prováděna od října 2013 do května 2014. Kontrolováno bylo období let 2011 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Ministerstvo financí, Generální finanční ředitelství, Finanční úřad pro Středočeský kraj a Specializovaný finanční úřad byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém XIII. zasedání, konaném dne 28. července 2014,

schválilo usnesením č. 10/XIII/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod a základní právní předpisy

Ministerstvo financí (dále jen „MF“) odpovídá mimo jiné za návrhy právní úpravy oblasti loterií a jiných podobných her (dále také „LJPH“), za analýzy dosažených výsledků, za opatření k řešení aktuálních otázek a za zpracovávání koncepce. Podle zákona o loteriích MF vykonává státní dozor nad provozováním LJPH (dále jen „státní dozor“) a povoluje provozování LJPH, které není oprávněna povolit obec, popř. kraj. MF rovněž spravuje informační systém pro podporu státního dozoru (dále jen „IS SDSL“).

Generální finanční ředitelství (dále také „GFŘ“) odpovídá za metodické řízení a koordinaci správy odvodů vybíraných na základě zákona o loteriích a správních poplatků vybíraných na základě zákona o správních poplatcích. Od 1. 1. 2013 GFŘ metodicky řídí kontrolní činnost – státní dozor vykonávaný specializovaným finančním úřadem.

Specializovaný finanční úřad (dále také „SFÚ“) je od 1. 1. 2012 příslušný ke správě odvodů u subjektů, jejichž roční obrat přesahuje 2 mld. Kč, a od 1. 1. 2013 odpovídá za výkon státního dozoru a ukládání sankcí za porušení zákona o loteriích.

Finanční úřady (dále také „FÚ“) vykonávaly do 31. 12. 2012 státní dozor nad provozováním LJPH. Od 1. 1. 2012 vykonávají správu odvodů u subjektů nespádajících do kompetence SFÚ. FÚ se při správě odvodů řídí daňovým řádem.

Obce mohou obecně závaznou vyhláškou regulovat provozování LJPH na svém území. Jsou dále oprávněny povolit na území obce provozování výherních hracích přístrojů (dále také „VHP“), tombol s herní jistinou do 50 000 Kč a věcnou loterii s herní jistinou do 200 000 Kč. **Krajský úřad** je oprávněn povolit provoz VHP, je-li provozovatelem obec na území kraje. Obce a kraje jsou povinny vykonávat státní dozor, pokud vydaly povolení k provozování.

Základní právní předpisy:

- zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“),
- zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů (dále jen „novela zákona o loteriích“),
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád,
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
- zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích,
- zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole,
- zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR (dále je „zákon o finanční správě“).

Pozn.: Právní předpisy jsou uváděny ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

NKÚ prověřil oblast správy loterií a jiných podobných her, postup finančních orgánů v souvislosti se správou příjmů a dopady loterií a jiných podobných her na příjmy státního rozpočtu a konstatuje, že nejsou vytvořeny podmínky pro efektivní a účelný výkon správy odvodů a státní dozor.

MF zejména nevytvořilo funkční systém státního dozoru a nezajistilo orgánům finanční správy podmínky nutné pro správné, úplné a včasné zjištění a vyměření odvodů. Zásadní nedostatky informačního systému ovlivňují výkon správy a kontroly celého tohoto segmentu trhu. Dosud MF nezajistilo takovou právní a technickou úpravu, která by umožnila provozování LJPH po internetu.

V roce 2010 dosáhly příjmy z LJPH částky 5 380 mil. Kč a v roce 2011 částky 5 738 mil. Kč; v částkách jsou započítány i odvody na veřejně prospěšné účely, naopak není započítána část správních poplatků, která zůstávala v rozpočtech obcí a jejichž výše není známá.

Dne 1. 1. 2012 nabyla účinnosti novela zákona o loteriích, která přinesla zvýšení odvodového a poplatkového zatížení provozovatelů o cca 5 % na celkových 22 % z hrubého výnosu provozovatele, a tím i vyšší příjmy. V roce 2012 dosáhly příjmy částky 7 113 mil. Kč a v roce 2013 částky 8 320 mil. Kč. V těchto příjmech není započítána část daně z příjmu, která se vztahuje k tomuto druhu podnikání. Na druhé straně ovšem vzrostla i administrativní náročnost celého procesu správy LJPH.

Po ukončení kontroly NKÚ (předání kontrolních protokolů a ukončení námitkového a odvolacího řízení) MF na svém webu 17. 7. 2014 uveřejnilo, že z důvodu změny metodiky evidence vložených a vyplacených částek, jejíž účinnost nevedlo, zrevidovalo a uvedlo nové údaje za rok 2012. Podle revidovaných údajů bylo odvodové a poplatkové zatížení provozovatelů v roce 2012 vyšší o cca 7 % na celkových 24 % hrubého výnosu. Tyto údaje nemohl NKÚ ověřit. Zásadní změna údajů dokládá nevěrohodnost výsledků činnosti MF v této oblasti.

III. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

1. Obce nemají povinnost informovat MF a orgány finanční správy o výkonu přenesené působnosti

Obce vydávají v přenesené působnosti ve svém územním obvodu povolení k provozování VHP, tombol a loterií a mají povinnost u nich vykonávat státní dozor. Přesto právní úprava neukládá obcím povinnost informovat o vydaných rozhodnutích a výkonu státního dozoru MF ani orgány finanční správy. MF tak nemá informace o obcích vykonávaném státním dozoru a FÚ mají omezenou možnost kontroly plnění odvodových povinností.

2. Právní úprava a technické standardy MF pro provozování LJPH v síti internet snižují příjmy státního rozpočtu

Současná právní úprava LJPH je předmětem zkoumání orgánů EU, neboť neumožňuje subjektům neusazeným v tuzemsku, subjektům se zahraniční majetkovou účastí (těm je povoleno provozovat pouze kasina) a subjektům, které nemají veškeré akcie na jméno, provozovat na území České republiky LJPH. Řada z těchto subjektů provozuje LJPH na internetu bez ohledu na zákonné požadavky a technické parametry nastavené MF. Tito provozovatelé neodvádí žádné odvody a poplatky do veřejných rozpočtů a dosud nebyli v podstatě postihováni.

Tuzemským provozovatelům toto podnikání prakticky s výjimkou kurzových sázek a karetních her znemožňují technické standardy MF.

Ztráta veřejných rozpočtů v těchto případech činí podle propočtu NKÚ cca 600 mil. Kč ročně.

3. Povolování a zpoplatnění elektromechanických rulet není jednotné

MF do konce roku 2013 povolovalo technická zařízení určená pro sázkové hry (tzv. elektromechanické rulety) nejednotně, to znamená jednou jako zařízení podléhající odvodu 55 Kč za den/zařízení a jindy jako zařízení tomuto odvodu nepodléhající. Tomu odpovídala i stanovená výše jistoty, jednou 20 mil. Kč a jindy 50 mil. Kč.

Důsledkem je, že identická nebo téměř identická zařízení jsou zatížena rozdílnými odvodovými povinnostmi a rozdílnou výší jistoty, a z toho vyplývá ztráta veřejných rozpočtů.

Na kontrolním vzorku 478 zařízení vyčíslil NKÚ ztrátu veřejných rozpočtů ve výši cca 7,6 mil. Kč.

4. Státní dozor byl neúčinný, neefektivní, nevyužíval všechna zákonná oprávnění a nezabýval se kontrolou finančních toků

NKÚ nezjistil ani jeden případ, kdy by MF na základě zjištění státního dozoru zrušilo povolení provozovatelům, kteří opakovaně porušili právní předpis nebo podmínky povolení, ačkoli u deseti provozovatelů bylo zjištěno takové porušení více než padesátkrát a u tří provozovatelů dokonce více než stokrát.

MF a FÚ chybí informace o státním dozoru vykonávaném obcemi. FÚ vykonávají státní dozor u VHP povolených obcemi, pouze pokud obdrží podnět nebo je takové zařízení umístěné v provozovně společně se zařízeními povolenými MF.

MF nevyužilo zmocnění zákona o loteriích a nestanovilo jednotný technický standard provozovaných technických herních zařízení a systémů zejména pokud jde o přístup státního dozoru do dat (tzv. vzdálený přístup) za účelem evidence a kontroly finančních toků. Tento druh kontroly GFŘ a SFÚ systematicky začal nastavovat až od roku 2013.

U VHP a živých her následnou kontrolou podle daňového řádu již nelze správnost základu pro vyměření odvodu ověřit.

5. Nedostatečné informace pro správné vyměření odvodů a jejich rozdělení

Správu odvodů vykonávají finanční úřady, kterým chybí věrohodné, úplné a využitelné údaje pro kontrolu a správné zjištění a stanovení odvodu.

Na kontrolním vzorku za roky 2012 a 2013 NKÚ zjistil značné rozdíly mezi počtem VHP a jiných technických herních zařízení (dále také „JTHZ“) a počtem dní povoleného provozu proti údajům uvedeným provozovateli v odvodových přiznáních. Tato skutečnost má dopad na správnost vyměřeného odvodu.

NKÚ na FÚ u kontrolního vzorku 74 odvodových přiznání zjistil rozdíly mezi údaji o povolených VHP a JTHZ a údaji v odvodových přiznáních ve výši 67,9 mil. Kč.

6. Převod příslušenství odvodu v rozporu se zákonem

Předpis úroků z prodlení, pokuty za opožděné tvrzení daně, penále a úrok z posečkané částky (dále také „příslušenství“) na odvodech z LJPH u kontrolovaných FÚ činil 12,7 mil Kč, z toho podle zjištění NKÚ převedly FÚ obcím a státu 7,4 mil. Kč v rozporu se zákonem.

7. Data v informačním systému pro podporu činností dle zákona o loteriích jsou neprůkazná

Přestože MF za IS SDSL vynaložilo celkem 28,89 mil. Kč, nepodává orgánům státního dozoru dostatečný podklad pro výkon kontroly a ani správcům daně pro ověření odvodových povinností. Obsahuje nesprávné a neúplné údaje a je uživatelsky nepříznivý.

8. Nehospodárné výdaje

MF nehospodárně vynaložilo nejméně 3,9 mil. Kč na zpracování studií, analýz a poradenskou činnost externích dodavatelů, přestože je garantem pro tvorbu a implementaci zákona o loteriích a disponuje dostatečně odborně způsobilými zaměstnanci.

IV. Podrobné informace ke skutečnostem zjištěným při kontrole

1. Rozdělení pravomocí mezi stát a územní samosprávu

Při vydávání povolení je MF povinno respektovat obecně závaznou vyhlášku obce regulující místo a čas provozování většiny LJPH na území obce. Při vydávání rozhodnutí o povolení k provozování LJPH nebo jeho změně je MF povinno kontrolovat ve vlastní databázi, zda je povolení k provozování v souladu s obecně závaznou vyhláškou místně příslušné obce.

Povinností MF je zrušit z moci úřední všechna povolení, která jsou v rozporu s vyhláškami obcí, a to kdykoliv i v době platnosti vydaného povolení MF. MF uvedlo, že k dubnu 2013 muselo z toho důvodu zahájit cca 6 000 správních řízení o zrušení povolení (19 000 VHP a JTHZ). Při rušení a změně povolení se postupuje podle správního řádu. Státu tak narůstají náklady na výkon správní agendy, na kterých obce neparticipují.

V kontrolovaném období bylo podáno celkem 434 rozkladů proti rozhodnutím MF, která rušila platná povolení. K 31. 12. 2013 MF evidovalo 31 soudních sporů vedených provozovateli ve věci zrušených povolení.

Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2011 měly obce povinnost finančním orgánům zasílat kopie jimi vydaných rozhodnutí o povolení k provozování VHP. V souvislosti s účinností novely zákona o loteriích (od 1. 1. 2012) byla tato povinnost zrušena. Orgány finanční správy a MF tento nedostatek řešily vytvořením systému spočívajícím v předávání informací o povolených VHP, avšak až po skončení odvodového období. NKÚ zjistil, že FÚ byly tyto informace v některých případech předány až po vyměření odvodu, a že jsou zatíženy výraznou chybovostí.

Dále NKÚ zjistil, že využití těchto informací je komplikované a při správě odvodu může sloužit pouze pro hrubou orientaci o obcemi povolených VHP. Tím, že jsou tyto informace předávány až po skončení kalendářního roku, ve kterém byly VHP provozovány, nelze je ani využít pro účely státního dozoru.

NKÚ také porovnal zahraniční praxi při dozoru v oblasti hazardu a zjistil, že např. ve Velké Británii byl již v období let 1998–2004 vytvořen systém výměny informací o veškerých vydaných licencích ve prospěch Britského ředitelství cel a daní.

Vydávání povolení k provozování VHP je výkonem státní správy, přesto právní úprava vhodně neřeší předávání informací orgánům státního dozoru ani orgánům finanční správy.

2. Právní úprava a technické standardy MF pro provozování LJPH v síti internet

Potřeba právní úpravy pro provozování LJPH po veřejné síti internet v ČR již byla zřejmá od roku 2003, kdy MF obdrželo jednu z prvních žádostí od provozovatelů. Provozování sázkových her prostřednictvím veřejné sítě internet na území ČR bylo upraveno novelou zákona o loteriích účinnou od 1. 1. 2012. Technické podmínky upravilo MF standardem až na konci roku 2012 (č. j.: MF-121975/2012/34 ze dne 27. 12. 2012). Do konce roku 2013 povolilo MF pouze provozování internetových kurzových sázek a internetových karetých her. Ostatní druhy LJPH po veřejné síti internet MF nepovolilo. Kontrolující NKÚ zjistili, že provozování LJPH prostřednictvím veřejné sítě internet je omezováno především požadavky MF na technické zajištění jejich provozu.

Zákon o loteriích podle ustanovení § 4 odst. 4 a 6 neumožňuje provozování LJPH osobě, která nemá sídlo v ČR, osobě se zahraniční majetkovou účastí (výjimkou jsou kasina) a akciové společnosti, která nemá veškeré akcie na jméno. Právě v podmínce sídla provozovatele a omezování přeshraniční nabídky provozování hazardních her může spočívat rozpor mezi zákonem o loteriích a právem EU. ČR byla v roce 2011 vyzvána k upřesnění sídla provozovatele v rámci novely zákona o loteriích, ale k tomu nedošlo. S ohledem na značné riziko neslučitelnosti zákona s právem EU nebyl zákaz provozovat LJPH po internetu u těchto osob aktivně vymáhán, ačkoliv řada z nich nelegální hry po internetu provozuje a neodvádí žádné odvody a poplatky do veřejných rozpočtů ČR.

Vymáhání a kontrolu zákazu provozování nepovolených LJPH v síti internet a účasti na nich omezují nedostatečná procesní oprávnění státního dozoru ve vztahu k třetím osobám (poskytovatelům peněžních služeb, bankám, provozovatelům serverů, registrátorům domén). MF, které je oprávněno monitorovat peněžní toky určené provozovatelům nepovolených LJPH, předalo v roce 2013 FÚ pouze jeden podnět vyplývající z tohoto monitoringu.

V síti internet zjistil SFÚ celkem 1 055 domén s nabídkou nepovolených on-line LJPH, z toho 38 v české jazykové mutaci. Neřešením tohoto problému veřejné rozpočty přichází o značné příjmy, které NKÚ orientačně vyčíslil na cca 600 mil. Kč za rok¹.

Například ve Slovenské republice byla právní úprava on-line hraní účinná již od roku 2005. Hry prostřednictvím sítě internet provozovala výlučně národní loterijní společnost TIPOS, a.s. Občanům Slovenské republiky tak bylo umožněno legální hraní po internetu a zajištěny příjmy z těchto LJPH.

3. Povolování a zpoplatnění elektromechanických rulet

Ustanovení zákona o loteriích, podle kterého je LJPH povolena, je rozhodné pro odvodové zatížení (sazbu odvodu dle § 41b odst. 3, odst. 4 a § 41c písm. f zákona o loteriích), pro rozpočtové určení odvodu (§ 41i zákona o loteriích) a pro určení výše jistoty ke krytí pohledávek státu a obcí (§ 4 b zákona o loteriích).

¹ NKÚ pro výpočet použil *Zelenou knihu o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu* [SEK (2011) 321 v konečném znění ze dne 24. 3. 2011], vydanou Evropskou komisí, a informaci MF o výsledcích z provozování LJPH za rok 2012, s využitím hrubého zisku z hazardních her u pěti vyspělých trhů EU v rámci on-line hazardních her v roce 2008 na 1 obyvatele a násobenému 20% sazbou odvodové povinnosti. Zohledněny byly i příjmy, které ČR získala z internetových kurzových sázek v roce 2012.

Jedním z druhů LJPH jsou technická zařízení určená pro hru ruleta označovaná jako elektromechanická ruleta (dále také „EMR“). NKÚ zjistil, že MF identické nebo téměř identické EMR povolovalo buď jako elektromechanickou ruletu podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nebo jako mechanickou ruletu podle § 2 písm. i) zákona o loteriích. Rozhodujícím faktorem pro MF bylo umístění přístroje buď v kasinu, nebo v herně. Přitom již od roku 2008 MF upravilo standardem jejich podřazení pod § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

Stejně nepřehledná je i situace v povolování kombinovaných zařízení, která umožňují provozovat ruletu jako elektromechanickou hru nebo jako hru s živým prvkem (krupiér). Není-li zařízení podřazeno pod § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nepodléhá povinnosti hradit odvod ve výši 55 Kč za jedno zařízení a den a provozovatel zároveň skládá výrazně nižší jistotu.

NKÚ u MF na kontrolním vzorku 74 rozhodnutí o povolení EMR zjistil, že MF u 24 rozhodnutí účinných v letech 2012–2013 (tj. po zavedení odvodu z LJPH) nedodrželo vlastní standard, a ačkoli se jednalo o hru bez živého prvku, povolilo ji jako hru s živým prvkem. V případě zařídění dle standardu MF by za provoz předmětných zařízení provozovatelé odváděli do veřejných rozpočtů navíc pevnou část odvodu ve výši 55 Kč za zařízení a den. Dopad tohoto zjištění NKÚ ověřil u FÚ na kontrolním vzorku 478 zařízení a vyčíslil ztrátu veřejných rozpočtů ve výši cca 7,6 mil. Kč.

Výše jistoty u EMR povolené jako sázková hra v kasinu činí 20 mil. Kč. V případě EMR povolené jako v zákoně neupravené LJPH (§ 50 odst. 3 zákona o loteriích) činí jistota 50 mil. Kč. NKÚ zjistil, že rozdílnému zařídění EMR odpovídá i rozdílná výše jistoty ke krytí pohledávek státu a obcí.

MF nenastavilo jednotnou metodiku pro stanovení doby, na kterou byla povolení vydávána. Docházelo tak k tomu, že účastníkům řízení byly stanoveny doby platnosti rozhodnutí v rozmezí dvou až deseti let. NKÚ považuje za nezbytné sjednotit zařídění EMR a dobu platnosti povolení.

4. Státní dozor vykonávaný MF a finančními orgány

Výkon státního dozoru

V období let 2011–2013 provádělo MF státní dozor minimálně. NKÚ zjistil, že:

- do února 2012 zaměstnanci MF provedli 7 kontrol státního dozoru ve 27 provozovnách,
- od února 2012 MF provádělo zejména dohlídky nad výkonem státního dozoru orgány finanční správy – tzv. witness audits (15 dohlídek).

Procesním předpisem pro výkon státního dozoru je zákon o státní kontrole. Státní dozor prováděný přímo MF do února 2012 byl zaměřený na formální podmínky provozování LJPH, např. na kontrolu denní evidence návštěvníků, prokázání jejich totožnosti a na kontrolu vyvěšených herních plánů v provozovně. Od února 2012 MF při své činnosti podle tohoto zákona nepostupovalo.

Státní dozor nad provozováním VHP povolených obcemi jsou primárně povinny vykonávat obce, avšak o způsobu a výsledku nemají MF ani finanční orgány informace. Finanční orgány také mohou kontrolu těchto VHP provádět, avšak prováděly ji minimálně, zejména v případech, kdy se v kontrolované provozovně nacházely také VHP povolené MF. Množství zkontrolovaných VHP povolených obcemi nelze zjistit, neboť orgány finanční správy je neevidují a v protokolech o kontrole uvádí pouze případy, kdy zjistí nedostatky.

Z údajů, které poskytly NKÚ kontrolované osoby, vyplývá, že v roce 2013 povolilo 1 223 obcí celkem 17 765 VHP.² U 55 procent z těchto obcí státní dozor SFÚ nebyl vůbec proveden. U zbývajících nebylo možné z dokladů ověřit, zda státní dozor SFÚ proběhl pouze u VHP povolených MF nebo i u VHP povolených obcemi.

Z povolení vydaných obcemi v roce 2013 si NKÚ vybral kontrolní vzorek 93 provozovatelů. Z nich u 57 provozovatelů, kteří provozovali nejméně 8 536 zařízení, nebyl podle údajů v IS SDSL proveden státní dozor finančními orgány, přitom 40 z nich mělo povoleno více než 50 zařízení.

2 Není zahrnut Ústecký kraj – chybělo v podkladech od GFŘ.

Ve Zlínském, Karlovarském a Ústeckém kraji a také v Praze je velmi nízké procento (pouze 0,37–1,33 %) kontrol s nálezem nedostatku, (celorepublikový průměr v roce 2012 činil 3,43 % a 4,51 % v roce 2013). Ucelený materiál, který by nastavoval kritéria pro hodnocení výkonnosti a efektivity státního dozoru a upravoval priority kontroly z pohledu rizikovosti jednotlivých druhů her, nemá GFŘ vypracovaný.

V roce 2013 zajišťovalo výkon státního dozoru 156 zaměstnanců Finanční správy ČR. Zejména v Praze je počet kontrol významně ovlivněn zákonnou povinností účasti státního dozoru nad slosováním loterií (např. Sportka, Euromiliony, Šťastných 10, Korunka). Z celkového počtu 3 516 kontrol státního dozoru provedených v Praze spočívalo 2 484 kontrol právě v účasti na slosování loterií. Tato činnost si vyžádala 12 920 hodin výměry pracovní doby zaměstnanců SFÚ (u 14 zaměstnanců se jednalo o 55 % pracovní náplně). Účast na slosování tak váže kontrolní kapacity státního dozoru SFÚ, které nemohou být využity na účelnou kontrolu rizikovějších druhů LJPH, zejména tzv. živých her v kasinech a kontrolu VHP.

Kontrola finančních toků

Pro správné stanovení odvodu (do konce roku 2011 také správního poplatku) je zásadní základ odvodu nebo poplatku (tj. rozdíl mezi částkou vsazenou a vyplacenými výhrami). Jeho kontrolu GFŘ systematicky nastavuje od roku 2013.

Účelným nástrojem pro kontrolu provozování technických herních zařízení, ověření vyúčtování a ověření odvodových hlášení a přiznání jsou pasivní přístupy (tj. vzdálený přístup státního dozoru k datům o finančních tocích). Podle zákona o loteriích (§ 50 odst. 8) je MF zmocněno stanovit právním předpisem technický standard provozovaných technických zařízení a systémů pro přístupy státního dozoru do dat herních zařízení za účelem evidence a kontroly finančních toků. Technický standard, který by sjednotil výstupy ze systémů používaných provozovateli, MF právním předpisem nestanovilo. Tím je zkomplikována situace státnímu dozoru při získání a zpracování dat.

Záznamy z monitorovacího zařízení o průběhu tzv. živých her jsou významným nástrojem k průběžné kontrole jejich provozování a ověřování herního účetnictví s údaji ve vyúčtování a odvodových přiznáních. Provozovatel však nemá zákonnou povinnost státnímu dozoru záznamy průběžně předávat. Zákonná lhůta (90 dnů) pro uchování záznamů z monitoringu je pro účely kontroly finančních toků nevyhovující, neboť v době podání odvodových přiznání zákonná lhůta pro uchování záznamů již uplynula.

Podle zákona o loteriích (§ 46 odst. 3) lze technickou kontrolu VHP při státním dozoru vykonat pouze za účasti pověřené autorizované osoby. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že technická kontrola za přítomnosti takové osoby probíhala výjimečně. MF opakovaně orgány státního dozoru k přizvání této osoby vyzývalo. Údaje o finančních tocích jsou vzhledem k nezajišťování počítadel VHP a neprovádění technické kontroly nekontrolovatelné. Opakující se nedostatky při provozování VHP a JTHZ nebyly MF vyhodnocovány.

U VHP a živých her následnou kontrolou podle daňového řádu již v podstatě nelze ověřit správnost přiznaných finančních toků, a tedy základu pro vyměření odvodu. Finanční orgány musí spoléhat na správnost údajů v podaných odvodových přiznáních.

Ukládání sankcí

Z celkového počtu 1 529 kontrol státního dozoru s nálezem za roky 2012 a 2013 se porušení podmínek nebo právního předpisu dopustilo 77 provozovatelů. Deset z nich porušilo podmínky nebo právní předpis více než 50krát (tři subjekty více než 100x). FÚ nebo SFÚ zjištěná porušení uváděly do kontrolních protokolů, které vkládaly do IS SDSL včetně rozhodnutí o uložení sankce. MF tak mělo informace o protiprávním jednání provozovatelů, avšak tyto informace nezpracovávalo, nevyhodnocovalo a povolení k provozování LJPH nerušilo. Kontrola NKÚ nezjistila ani jeden případ, kdy by MF využilo svého oprávnění vydané povolení subjektům, které opakovaně porušují právní předpisy a podmínky provozování, zrušit.

Právní úprava od 1. 1. 2012 umožňuje postihovat zakázanou reklamu nepovolených LJPH. Podněty k zahájení správního řízení finančními orgány věcně příslušným orgánům nebyly průběžně předávány. S vyhledáváním a sumarizací podkladů začaly finanční orgány až ve třetím čtvrtletí roku 2013.

FÚ může rozhodnout o převodu výnosu nepovolené LJPH, kterou by bylo oprávněno povolit MF, do státního rozpočtu a uložit pokutu až do výše 10 mil. Kč. V letech 2011–2013 rozhodly orgány finanční správy o odvodu výnosu z nepovolené loterie celkem jen ve čtyřech případech, přestože v letech 2012 a 2013 provozovatelé na základě údajů MF, resp. GFŘ provozovali nepovolené LJPH ve 130 případech.

MF žádným právním předpisem ani GFŘ metodikou neupravilo, jak přistupovat k vyměňování výnosu nepovolené loterie. Možnost rozhodnout o převodu výnosu nepovolené LJPH je značně omezena, neboť v případě, že provozovatel loterie nepředloží údaje o vsazených a vyplacených částkách, jsou finanční orgány v důkazní nouzi, přičemž právní úprava neumožňuje stanovit výnos náhradním způsobem. Finanční orgány však výnos nevyměřily ani v případech nepovoleného provozování technických zařízení, u nichž bylo stanovení výše odvodu možné, např. odečtem počítadel nebo z pasivních přístupů. I v těchto případech FÚ uložily pouze pokutu.

Podle § 1 odst. 5 zákona o loteriích jsou spotřebitelské loterie nad zákonem stanovený limit zakázány a ani MF není oprávněno je povolit. V případě zjištění takové loterie nelze rozhodnout o odvodu výnosu a lze uložit pokutu jen do výše 10 mil. Kč, která nemusí dosahovat výše výnosu provozovatele nepovolené LJPH.

5. Schopnost správného vyměření odvodů a jejich rozdělení

Sazby

Právní úpravou účinnou v ČR od 1. 1. 2012 byla jednotně pro všechny LJPH nastavena sazba odvodu ve výši 20 % ze základu. Navíc u VHP a JTHZ byl zaveden odvod 55 Kč za den a povolené zařízení.

Tabulka č. 1 – Celkové poplatkové a odvodové zatížení provozovatelů LJPH bez příslušné částky daně z příjmu (v mil. Kč)

Ukazatel	ROK							
	2010		2011		2012		2013	
	Předpis	Inkaso	Předpis	Inkaso	Předpis	Inkaso	Předpis	Inkaso
Odvod na státní dozor	182,88	186,76	198,60	218,34	-	-	-	-
Správní poplatky	745,08	735,13	768,01	751,03	1 028,31	989,58	18,18	131,23
Odvod z loterií LJPH	-	-	-	-	6 035,35	5 935,76	8 139,00	8 057,00
Místní poplatky	-	927,30	-	1 305,45	-	188,01	-	131,47
Odvod na VPÚ	-	3 531,00	-	3 463,00	-	-	-	-
CELKEM	927,96	5 380,19	966,61	5 737,82	7 063,66	7 113,35	8 157,18	8 319,70

Vsazeno	123 634	126 822	135 537	-
Vyplaceno	93 812	95 722	103 728	-
Hrubý výnos z LJPH	31 822	31 100	31 808	-

Zdroj: ADIS GFŘ, sdělení MF, místní poplatky z Centrálního systému účetních informací státu.

Pozn.: Celkový hrubý výnos (rozdíl vsazeno vyplaceno) ze hry za rok 2013 nebyl v průběhu realizace kontrolní akce MF znám. Celková výše odvodového a poplatkového zatížení v roce 2010 a 2011 nezahrnuje správní poplatky, které byly příjmem obcí. Celkové inkaso v roce 2012 zahrnuje i inkaso správních poplatků (cca 800 mil. Kč) za LJPH provozované v roce 2011.

Dopad novely zákona o loteriích na daň z příjmu nelze obecně vyčíslit, neboť je ovlivňován dalšími předměty podnikání provozovatele LJPH, včetně odečtu ztráty z podnikání.

NKÚ v údajích MF porovnal základ odvodu s vsazenou částkou. Zjistil, že u některých LJPH je základ odvodu velmi nízký, např. u VHP v kasinech činil 11,43 % ze vsazených částek, u karetních her 5,08 % a v internetových kursových sázkách 13,25 % ze vsazených částek. Průměrná hodnota základu odvodu v roce 2012 činila 26,68 % (např. u číselných loterií byla 53,44 %) ze vsazených částek.

Ve státech EU jsou sazby odvodů (daní) členěny podle druhů LJPH. Příkladem možného zdanění je Slovenská republika, která měla pro karetní hry stanovenou 29% sazbu z vsazené částky, případně

paušální částku za jednotlivý hrací stůl. U VHP a JTHZ je výše odvodu pro státní rozpočet stanovena paušální částkou za rok.

V ČR v roce 2011 činila průměrná výše odvodového a poplatkového zatížení provozovatelů LJPH 17 % až 18 %. Novelou zákona o loteriích došlo od roku 2012 k jeho navýšení na cca 22 %, avšak ve Slovenské republice bylo vyšší o 7 procentních bodů.

Tabulka č. 2 – Porovnání údajů mezi Českou a Slovenskou republikou

ÚDAJE (v mil. Kč) za rok 2012	ČESKÁ REPUBLIKA	SLOVENSKÁ REPUBLIKA
VSAZENO	135 537	55 786
Přepočet na 1 obyvatele (v Kč)	12 908	10 331
VYPLACENO	103 728	42 336
Přepočet na 1 obyvatele (v Kč)	9 879	7 840
HRUBÝ VÝNOS ZE HRY	31 808	13 450
v % (z částky vsazeno)	24 %	24 %
Přepočet na 1 obyvatele (v Kč)	3 029	2 491
ODVOD DO STÁTNÍHO ROZPOČTU A ROZPOČTU OBCÍ – inkaso	7 113	3 870
Přepočet na 1 obyvatele (v Kč)	677	717
ODVODOVÉ A POPLATKOVÉ ZATÍŽENÍ PROVOZOVATELŮ (v %)	22 %	29 %

Zdroj: Výročná správa o činnosti Finančnej správy za rok 2012, podklady MF.

Pozn.: Odvod do státního rozpočtu a obcí zahrnuje u Slovenské republiky odvod do státního rozpočtu, odvod obcím, manipulační přírůžku, obslužné a správní poplatky. Odvod do státního rozpočtu a obcí zahrnuje u České republiky odvod z loterií, správní poplatky (bez obcí) a místní poplatky. Daň z příjmu, které toto podnikání podléhá v obou státech, není ani u jednoho ze států zohledněna. Kurz eura podle ČNB k 31. 12. 2012 byl 25,14 Kč. Počet obyvatel k 31. 12. 2012 byl v ČR 10,5 mil. a ve Slovenské republice 5,4 mil.

Výběr odvodů a poplatků a jejich rozdělení

Tabulka č. 3 – Statistika finančních toků z LJPH

Druh loterie a jiné podobné hry	Vsazeno (v mil. Kč)	Vyplaceno (v mil. Kč)	Příjmy ze hry – hrubý výnos (v mil. Kč)	Hodnota hrubého výnosu z částek vložených do hry (v %)
Loterie – z toho:	6 641,30	3 127,60	3 513,70	52,91
Číselné loterie	5 979,10	2 783,70	3 195,40	53,44
Okamžité loterie	651,10	337,90	313,20	48,10
Sázky na sportovní výsledky (totalizátor)	11,10	6,00	5,10	45,95
Kursově sázky	5 936,60	4 112,50	1 824,10	30,73
Bingo	20,40	14,30	6,10	29,90
Kasina – z toho:	10 030,70	8 346,70	1 684,00	16,79
Kasínové hry (živé hry)	9 674,40	8 008,40	1 665,90	17,22
Karetní turnaje	356,40	338,30	18,10	5,08
Technické hry – z toho:	87 804,30	67 369,80	20 434,50	23,27
Interaktivní videoloterijní terminály	60 058,00	44 350,40	15 707,50	26,15
Elektromechanická ruleta	6 372,50	5 556,90	815,50	12,80
Internetová kurzová sázka	14 004,10	12 148,40	1 855,70	13,25
Lokální loterijní systém	7 032,20	5 078,30	1 953,90	27,79
Ostatní technické hry	337,60	235,80	101,80	30,15
VHP v kasinech	14 819,50	13 125,70	1 693,80	11,43
VHP v obcích	10 283,60	7 631,40	2 652,20	25,79
CELKEM	135 536,40	103 728,00	31 808,40	
– z toho VHP a JTHZ	112 907,40	88 126,90	24 780,50	

Zdroj: údaje MF o vsazených a vyplacených částkách.

Z tabulky je zřejmé, že největší objem vsazených prostředků se realizuje prostřednictvím VHP a JTHZ a tomu odpovídá i výše odvodů.

Systém správy příjmů z provozování VHP do 31. 12. 2011 zajišťovaly obce, které byly také příjemci místních poplatků a 50 % správního poplatku. Sazba správních a místních poplatků byla stanovena paušální částkou. Inkaso poplatků u VHP bylo realizováno před vydáním povolení k provozování VHP, což znemožňovalo vznik nedoplatků a bylo pozitivní pro cash flow státu a obcí. S výběrem příjmů za povolený VHP byly spojeny minimální výdaje a ke kontrole zpoplatnění VHP nebylo třeba žádné zvláštní technické podpory.

Po nabytí účinnosti novely zákona o loteriích rozdělují FÚ odvody a poplatky v poměru 20 % pro státní rozpočet a 80 % pro rozpočty obcí, na jejichž území je zařízení provozováno (týká se VHP a JTHZ). V případě ostatních LJPH rozdělují FÚ odvody v poměru 30 % pro všechny obce v ČR a 70 % ve prospěch státního rozpočtu.

Po novele zákona o loteriích výdaje na správu příjmů rostly, přestože v letech 2012 a 2013 ukončila sloučením nebo zánikem řada provozovatelů provozování LJPH (u kontrolovaných FÚ 80 provozovatelů). Provozovatelé za roky 2012–2013 k 28. 2. 2014 podali 3 654 odvodových přiznání a hlášení z toho jen 213 elektronickou cestou. Provozovatelé zahrnutí do kontrolního vzorku NKÚ (96 subjektů) vyplnili v odvodových přiznáních za rok 2012 a jejich přílohách 76 216 kolonek, přičemž FÚ tyto informace musely zpracovat. Nejen že jde o administrativně náročnou činnost, ale navíc muselo dojít k úpravě automatizovaného daňového informačního systému, což si vyžádalo výdaje ve výši 32,8 mil. Kč.

Zálohy na odvody jsou splatné do 20. dne po skončení kalendářního čtvrtletí, ve kterém byly VHP provozovány. Odvod je splatný do dvou měsíců od skončení kalendářního roku.

Nedoplatky odvodů za dva roky dosáhly 261 mil. Kč, z toho na VHP a JTHZ 229 mil. Kč.

Provozovatelé provozující LJPH pouze jednorázově a nahodile v rámci doplňkové hospodářské činnosti (např. tomboly na společenských, kulturních a sportovních akcích) průměrně přiznali odvod z LJPH ve výši cca 2 000 Kč, přičemž odvod se ještě dále rozděloval mezi všechny obce ČR a státní rozpočet. I tito provozovatelé musejí podat odvodové přiznání. Před účinností novely, tj. do 31. 12. 2011, byl správní poplatek příjmem obce, která loterii povolila, a byl splatný v okamžiku podání žádosti o povolení obci.

NKÚ porovnal údaje z odvodových přiznání s údaji o vydaných povoleních. Za rok 2012 u kontrolního vzorku 48 provozovatelů podnikajících v 346 obcích zjistil značné rozdíly jak v přiznaném počtu VHP a JTHZ, tak i v počtu dní provozování. Rozdíly byly zjištěny u 236 (68 %) obcí, které ve finančním vyjádření představovaly za rok 2012 částku 39 mil. Kč. Za rok 2013 u 26 provozovatelů NKÚ zjistil rozdíly u 159 (78 %) z kontrolního vzorku 205 obcí. Ve finančním vyjádření činil rozdíl za rok 2013 částku 29 mil. Kč.

Užití vybraných prostředků

Zákon o loteriích stanovil, že část prostředků vybraných za provozování LJPH byla určena na veřejně prospěšné účely. Praxe zavedená do 31. 12. 2011 v ČR, kdy provozovatel sám určoval, komu bude prostředky poskytovat a k jakému účelu, byla v rámci států EU neobvyklá. Od 1. 1. 2012 byla účelovost použití prostředků zrušena a odvod z LJPH plyne do veřejných rozpočtů a hospodaří se s ním jako se součástí rozpočtů.

Z kontrolních zpráv Nejvyšších kontrolních institucí států EU, které v období let 2004–2012 prováděly kontroly oblastí využití prostředků z hazardních her, vyplývá, že:

- ve Finsku jsou spravovány zejména Ministerstvem školství a kultury a až následně poskytnuty příjemcům (konečnému příjemci, jinému finančnímu orgánu, sdružení nebo nadaci),
- v Estonsku příslušné resorty přerozdělují finanční prostředky (systém byl vyhodnocen jako neekonomický a neefektivní),
- v Nizozemí je zřízena nadace, která má zákonný monopol na hazardní hry, a veškeré zisky jdou přímo do nizozemské státní pokladny (rozpočet nadace byl vyhodnocen jako řádný a kontrolovatelný),

- ve Velké Británii byly prostředky určeny na veřejně prospěšné účely a jejich výběr zajišťovaly veřejné organizace.

Ve Slovenské republice je přímo v zákoně č. 171/2005 Z.z., o hazardních hrách a o změně a doplnění některých zákonů, garantováno, že veškeré příjmy z odvodů jdou na zabezpečení vykonání všeobecně prospěšných služeb (zdravotnictví, sociální služby, humanitární pomoc apod.).

6. Rozpočtové určení příslušenství odvodu

Podle ustanovení § 41i zákona o loteriích se odvody z LJPH rozdělují v zákonem definovaném poměru mezi státní rozpočet a rozpočty obcí. Rozpočtové určení odvodu se mění v závislosti na tom, zda se jedná o odvod za provozování VHP a JTHZ (80 % povolující obce, 20 % státní rozpočet), nebo zda se jedná o odvody z ostatních LJPH (30 % všechny obce v ČR, 70 % státní rozpočet).

Při správě odvodů z LJPH se postupuje podle daňového řádu (§ 41h) zákona o loteriích), podle kterého příslušenství daně sleduje osud daně (§ 2 daňového řádu) a správce daně převede výnos daně spolu s příslušenstvím v souladu s rozpočtovým určením (§ 257 daňového řádu).

Rozdílnému rozpočtovému určení GFŘ přizpůsobilo evidenci daní a zavedlo dva druhy příjmu (DP 272 pro VHP a JTHZ a DP 271 pro ostatní LJPH), avšak veškeré příslušenství k odvodům FÚ předepisují pouze na DP 271. Příslušenství se tak převádí nejen ve špatném poměru mezi státem a obcemi, ale i všem obcím v ČR, tedy i těm, kterým nárok na finanční prostředky nevznikl. Příslušenství k odvodům za provoz VHP a JTHZ se tudíž rozděluje v jiném poměru než odvod, ke kterému je vyměřeno. Popsaný systém nastavilo GFŘ údajně z důvodu hospodárnosti a jednodušší správy, avšak v rozporu s právními předpisy. Změnu právní úpravy iniciovalo až v dubnu 2014.

NKÚ u kontrolovaných FÚ zjistil nesprávný převod ve výši 7,4 mil. Kč.

7. Informační systém pro podporu činností dle zákona o loteriích (IS SDSL)

MF vynaložilo na pořízení a podporu kompletního informačního systému podpory státního dozoru 2,7 mil. Kč. Následně na jeho další rozvoj vynaložilo 26,2 mil. Kč. Celkem již cena IS SDSL dosáhla částky 28,9 mil. Kč, a přesáhla tak pořizovací cenu více než 10krát.

MF zadávalo specifikace pro vytvoření a úpravu IS SDSL nekompletně a nekonceptně. Již při zahájení provozu systému byly zjištěny nedostatky, které MF řešilo zadáním dalších úprav. Část výdajů byla vynaložena na odstranění vzniklých nepřesností při exportu dat z původního informačního systému a na odstranění chybných údajů při vkládání dat do systému běžnými uživateli.

NKÚ zjistil, že přes vynaložení těchto výdajů IS SDSL stále obsahuje nesprávné, neúplné a obtížně využitelné údaje (např. duplicita údajů, absence dokumentů, špatná data, neevidování přesného počtu herních míst u technických zařízení). Navíc NKÚ zjistil, že některé funkce nebyly vůbec využívány, přestože za ně bylo zapláceno.

Pro výkon státního dozoru a správu odvodů je využitelnost systému omezena i absencí údajů o obcích povolených LJPH. V systému je sice pro obce vytvořena funkce pro vkládání údajů, ale prakticky do systému nemají umožněn přístup. Správci odvodu nemají do IS SDSL přímý přístup a samotný systém není propojen se systémem pro správu odvodů (IS ADIS). Využití dat z IS SDSL pro správce daně je v podstatě znemožněno, neboť data nejsou spolehlivá a nelze je jednoduše zpracovat a analyzovat pro porovnání s odvodovými příznámi.

Finanční prostředky, které MF použilo na úpravy IS SDSL, nepovažuje NKÚ za vynaložené nejehospodárnějším způsobem, jak ukládá v § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. Možné porušení rozpočtové kázně NKÚ oznámil příslušnému FÚ. Hodnotu nehospodárně vynaložených prostředků MF nelze přesně vyčíslit.

8. Nehospodárně vynaložené výdaje

NKÚ v této kontrole prověřil výdaje ve výši 32 839 821 Kč vynaložené na vývoj, implementaci a provoz IS SDSL (viz bod č. 7) a na právní a poradenské služby související s oblastí LJPH.

MF v roce 2013 vynaložilo 1 464 399 Kč za zpracování právních analýz v otázkách alternativ postupu MF ve věci rušení a změn povolení k provozování LJPH. Řešení již před zpracováním analýzy navrhli odborně způsobilí zaměstnanci MF, neboť bylo dostatečně zřejmé z nálezů Ústavního soudu a znění správního řádu a zákona o loteriích.

V roce 2013 MF vynaložilo 877 250 Kč včetně DPH na zpracování analýzy v oblasti technického, organizačního, finančního a legislativního řešení státního dozoru přes centrální informační systém. Výsledný materiál obsahoval obecně známé informace, informace které MF mělo k dispozici z vlastní činnosti a také ze zahraničních služebních cest, kdy například na cestu v roce 2012 pro dva zaměstnance do Las Vegas vynaložilo MF 197 tis. Kč. Informace MF získávalo i z pozice gesčního ministerstva a při zahraničních setkáních zabývajících se regulací hazardu. Analýza je v podobě, v jaké ji MF převzalo, nepoužitelná. MF zadalo tuto analýzu, přestože dlouhodobě neřešilo technické standardy ke kontrole, zpracování a evidenci finančních toků.

V letech 2010–2012 vynaložilo MF 823 711 Kč za metodickou a analytickou podporu ve vztahu k činnostem dle zákona o loteriích (např. zpracování analýz, podíl na návrhu zákona, IT podpora IS SDSL), které zajišťoval externí dodavatel (fyzická osoba). Zvláštní kvalifikační předpoklady dodavatele pro výkon činností uvedených ve smlouvě ve vztahu k činnostem podle zákona o loteriích nebyly prokázány. Dodavatelem byl bývalý zaměstnanec MF, který ukončil pracovní poměr bezprostředně před uzavřením předmětné smlouvy. U tohoto dodavatele byla zjištěna shoda jmen s osobou, která za MF uzavírala smlouvy o dílo na IS SDSL.

MF vynaložilo v období let 2011–2013 finanční prostředky ve výši 785 328 Kč za audit systému kvality procesů dle zákona o loteriích a dalších právních předpisů. Tyto audity byly v roce 2011 zajišťovány externím pracovníkem na základě smlouvy o provedení poradenských služeb a v letech 2012 a 2013 na základě dohod o práci konané mimo pracovní poměr. Takové kontroly je ale MF povinno podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, vykonávat trvale a průběžně vlastními zaměstnanci. Interním auditem žádná taková kontrola provedena nebyla.

MF vynaložením finančních prostředků ve výši 3 950 688 Kč na zpracování studií, analýz a poradenskou činnost externích dodavatelů neplnilo určené úkoly nejehospodárnějším způsobem, a tudíž postupovalo v rozporu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

Příloha č. 1

Vysvětlení pojmů

Státním dozorem se rozumí kontrola a dohled nad provozováním LJPH dle zákona o loteriích.

Správou odvodů je postup dle daňového řádu, jehož cílem je správné zjištění a stanovení odvodových a poplatkových povinností a zabezpečení jejich úhrady.

Centrální loterijní systém (CLS) je herní systém, se kterým sázející komunikuje prostřednictvím interaktivního videoloterijního terminálu.

Část výtěžku jsou finanční prostředky z provozování loterií a jiných podobných her použité provozovateli na veřejně prospěšné účely.

Elektromechanická ruleta (EMR) je „hra ruleta“ provozovaná na technickém zařízení.

Finanční tok představuje proces od vložení finančních prostředků přes uskutečnění sázky a vygenerování výsledku hry až po případné vyplacení výhry.

Základ odvodu se skládá z dílčích základů odvodů, které tvoří částka, o kterou úhrn vsazených částek (vklad a případný poplatek) převyšuje úhrn vyplacených výher, dále případně pevná část, kterou u VHP a JTHZ tvoří součet počtu dnů pro každý povolený přístroj.

Hrubý výnos provozovatele je rozdíl mezi vsazenou a vyplacenou částkou před zdaněním.

Interaktivní videoloterijní terminál (IVT) je typ hracího přístroje napojený na CLS.

Jiné technické herní zařízení (JTHZ) ve smyslu loterního zákona je takové technické zařízení odlišné od VHP podle ustanovení § 17 loterního zákona, které je funkčně nedělitelné a slouží k realizaci loterie nebo jiné podobné hry ve smyslu § 1 odst. 1 loterního zákona, a to celého procesu od samého počátku do jeho konce. Nezáleží přitom na tom, zda je zařízení, jímž je loterie a jiná podobná hra provozována, postaveno na principu mechanickém, elektromechanickém, elektronickém či obdobném.

Jistota je peněžní částka, kterou je žadatel povinen složit (tzv. vinkulovat) na zvláštní účet u banky nebo spořitelního a úvěrního družstva k zajištění pohledávek státu, obcí a výplat výher sázejícím.

Loterie nebo jiná podobná hra (LJPH) je hra, jíž se dobrovolně účastní fyzická osoba, která zaplatí sázku. O výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v herním plánu. Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronicko-mechanických, elektronických nebo obdobných zařízení.

Loterie je hra, při které se výhra určuje slosováním všech vydaných (tedy i neprodaných) losů. Loterie se dále dělí na peněžité nebo věcné, číselné loterie a okamžité loterie.

Místní poplatek je poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj (dále také „VHP“), koncový interaktivní videoloterijní terminál a herní místo lokálního herního systému vybíraný na základě zákona o místních poplatcích.

Monitorovací zařízení musí obrazově a zvukově zaznamenávat celý průběh všech provozovaných her, dále pak práce přípravné (výdej žetonů) a závěrečné (uzavírání stolů, počítání žetonů a hotovosti). Provozovatel je povinen uchovávat po dobu 90 kalendářních dnů záznamy pořízené monitorovacím zařízením a pracovníkům státního dozoru umožnit přístup k těmto záznamům, včetně jejich zapůjčení mimo prostor kasina. Monitorování musí být prováděno v nezpomaleném a nepřerušovaném záznamu. Bližší podmínky pro monitorování a uchovávání záznamů stanoví ministerstvo právním předpisem.

Správný poplatek je poplatek za vydání povolení k provozování loterií a jiných podobných her vybíraný dle zákona o správních poplatcích.

Pověřená autorizovaná osoba je organizace, která je na základě rozhodnutí MF oprávněna provádět technickou kontrolu zařízení (podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů).

Povolovací orgán je orgán oprávněný vydat povolení k provozování LJPH.

Provozovatel je právnická osoba se sídlem na území ČR, které povolovací orgán vydal povolení k provozování. Může jít o:

- stát (ministerstvo nebo jím pověřená organizace);
- akciovou společnost se sídlem na území ČR, jejíž veškeré akcie znějí na jméno a je založena k provozování loterií a jiných podobných her;
- právnickou osobu v souladu s obchodním zákoníkem (VHP).

Sázková hra je hra, u které je předpokladem účasti složení vkladu. Sázkové hry jsou:

- sázková hra provozovaná pomocí VHP;
- sázková hra, kdy je výhra podmíněna uhodnutím výsledků nebo pořadí ve sportovních soutěžích;
- sázkové hry provozované pomocí žetonů s kombinací 15 čísel v číselné řadě od 1 do 90;
- kursové sázky;
- sázkové hry provozované v kasinech;
- sázení po telefonu;
- dostihové sázky.

Tombola je hra, při které se do slosování zahrnou pouze prodané losy. Losy se prodávají a výhry vydávají v den a na místě slosování.

Výherní hrací přístroj (VHP) je kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním, určené pro jednoho hráče.

Vyúčtování obsahuje údaj o přijatých vkladech (sázkách) a vyplacených výhrách. Provozovatel je povinen vyúčtování předložit orgánu státního dozoru a v opise orgánu, který loterii nebo tombolu povolil.

Živá hra jsou sázkové hry povolené podle § 2 písm. i), u kterých je hra uskutečňována s obsluhou zástupce provozovatele.

Záloha na odvod z LJPH je placena čtvrtletně a spravuje se jako daň podle daňového řádu. Záloha se neplatí za poslední čtvrtletí odvodového období.

Poplatníkem odvodu je podle § 41 zákona provozovatel loterie nebo jiné podobné hry, kterým může být jen právnická osoba se sídlem na území České republiky, které oprávněný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (§ 1 odst. 7 zákona).

Odvodovým obdobím je kalendářní rok.

Odvodové hlášení podává provozovatel LJPH do 25 (20 dní v roce 2014) po skončení kalendářního čtvrtletí a uvádí v něm údaje pro výpočet zálohy na odvod z LJPH.

Odvodové přiznání k LJPH podává provozovatel LJPH do dvou měsíců po skončení odvodového období a uvádí v něm údaje pro výpočet odvodové povinnosti.

Příloha č. 2**Srovnání způsobu zpoplatnění loterií před a po 1. 1. 2012**

Účinnost do 31. 12. 2011			
Název poplatku	Sazba	Rozpočtové určení	Účelovost použití
Odvod na správní dozor	1 % z příjmu ze sázkových her sníženého o vyplacené výhry	Státní rozpočet	Neúčelový, náklady státního dozoru
Odvod na veřejně prospěšné účely	6 % až 20 % z rozdílu mezi vsazeno/vyplaceno, rozdíl dále snížen o správní a místní poplatky, odvod na státní dozor – sazba se uplatnila dle výše rozdílu ze všech provozovatelem provozovaných her	Vybrané subjekty	Sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel
Správní poplatek za vydání povolení, u VHP za každé zařízení nebo koncové hrací místo	Pevná částka až 10 mil. Kč nebo 10 % z rozdílu mezi vsazenými částkami a výhrami vyplacenými sázejícím za rok nebo úhrnnou cenou emise losů a předpokládaných vyplacených výher. Maximální pevná částka neplatila pro sázkové hry v kasinu dle § 2 písm. i) zákona č. 202/1990 Sb. a sázkové hry dle § 2 písm. g). Správní poplatek za každý druh hry	Státní rozpočet, resp. obec u jí povolované loterie U VHP 50 % rozpočty územní samosprávy a 50 % státní rozpočet	Neúčelový
Místní poplatky – poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, koncový interaktivní videoloterijní terminál a herní místo lokálního herního systému	1 000 až 5 000 Kč/měsíc za každý VHP – obec mohla od jeho vybírání upustit	Rozpočty územní samosprávy	Neúčelový
Účinnost od 1. 1. 2012			
Odvod z loterií	20 % z dílčího základu odvodu, který tvoří částka, o kterou úhrn vsazených částek převyšuje úhrn vyplacených výher. V případě VHP se připočte odvod ve výši 55 Kč/za den a zařízení	Státní rozpočet: 20 % u VHP, 70 % u ostatních her	Neúčelový
		Rozpočet územní samosprávy: 80 % u VHP, 30 % u ostatních her	Neúčelový
Správní poplatek	5 000 Kč za povolení, 3 000 Kč za změnu	Státní rozpočet, resp. obec u jí povolované loterie U VHP rozpočty územní samosprávy	Neúčelový

Zdroj: právní předpisy.

Příloha č. 3**Přehled základních údajů o činnostech souvisejících s LJPH**

Významné údaje v roce 2013

ODVODY A POPLATKY	
Celkové poplatkové a odvodové zatížení provozovatelů LJPH	8 157,70 mil. Kč
Inkaso odvodu za VHP a JTHZ	7 113,35 mil. Kč
<i>z toho: odvedeno obcím</i>	4 878,00 mil. Kč
Nedoplatky celkem	261,00 mil. Kč
<i>z toho: nedoplatky z VHP a JTHZ</i>	229,00 mil. Kč
Příslušenství odvodu	21,80 mil. Kč
Ministerstvo financí – povolovací činnost a státní dozor	
	Počet
Vydaná rozhodnutí (o povolení nebo změně)	9 910
<i>z toho: z moci úřední</i>	477
<i>z toho: počet rozkladů</i>	417
Žádosti o povolení v roce 2013	1 818
Žádosti o doplnění povolení v roce 2013	3 375
Zaměstnanci SD (k 1. 1. 2013)	32
<i>z toho: oddělení Správní řízení</i>	19
<i>oddělení Právní a metodické</i>	11
Provozovatelé LJPH na základě povolení MF (k 1. 10. 2013)	75
STÁTNÍ DOZOR FINANČNÍ SPRÁVY	
	Počet
Provedené kontroly SD	17 946
<i>z toho: s nálezem</i>	809
<i>v %</i>	4,51
Počet zaměstnanců SD	156
	Údaj v Kč
Celkové mzdové náklady – SD	53 387 009
Mzdové náklady na 1 zaměstnance SD	342 224
LJPH	
	Počet
Celkový počet LJPH povolených MF (k 31. 12. 2013)	61 026
<i>z toho: VHP povolené MF (stav k 31. 12. 2013)</i>	3 438
<i>IVT povolené MF (stav k 31. 12. 2013)</i>	48 461
<i>EMR povolené MF (stav k 31. 12. 2013)</i>	1 541
VHP povolené obcemi	17 765
Obce povolující provoz VHP	1 223
Obce, jimž byl odvod rozdělen	2 014

Zdroj: podklady MF a GFŘ.**Pozn.:** SD – MF, odbor Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi.