

II. Předkládací zpráva

V souladu s usnesením Vlády České republiky č. 69 ze dne 26. ledna 2011, kterým byl schválen Plán legislativních prací na rok 2011, se předkládá do vlády návrh zákona o provozování sázkových her.

Provozování loterií a jiných podobných her upravuje v současné době především zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterní zákon“) vznikl v období, kdy stát procházel společensko-politickými změnami. Od roku 1990 trvale roste zájem obyvatelstva o loterie a jiné podobné hry, přičemž se mění struktura typů těchto her ve prospěch her sázkových. Dále narůstá počet provozovatelů loterií a jiných podobných her a provozovaných herních zařízení za současného zvyšování objemu vkladů do sázkové hry. Spolu s technologickým vývojem jsou vyvíjeny nové typy herních zařízení i loterií a jiných podobných her. Loterní trh tedy doznal zásadních změn a platná právní úprava již v současnosti plně nevyhovuje společenským potřebám v rámci České republiky.

Loterní zákon je zatížen řadou nedostatků jak po stránce formální, tak po stránce věcné. V obsahové rovině loterní zákon nevytváří dostatečně efektivní zábrany před neúměrným nárůstem podnikatelských aktivit v této oblasti a před projevy některých negativních společenských jevů, jež jsou s touto činností vzhledem k její značně specifické povaze spojeny. Jde zejména o problémy související s podnikatelskou účastí finančně nebo jinak nespolehlivých subjektů, zdrojem jejichž prostředků mohou být činnosti nelegálního charakteru (praní špinavých peněz), dále s vytvářením podmínek pro vzestup případů patologického hráčství, jakož i nežádoucím zvyšováním zájmu mládeže i některých dalších sociálně ohrožených skupin obyvatelstva o hazardní hraní na úkor hodnotnějších a obecně prospěšnějších forem zábavy a trávení volného času.

Jedná se o 21 let starý právní předpis, který byl v minulosti několikrát novelizován, nicméně tyto novely byly, vyjma novely č. 149/1998, pouze dílčího charakteru. Loterní zákon dnes již dostatečně nereflektuje vývoj a potřeby současného loterního trhu. Předmětný právní předpis je zatížen řadou nedostatků, jakými jsou zejména nevyhovující systematika, pojmová a institucionální roztržitost a nepřehlednost, nerespektování technologického vývoje (např. dálkové hraní), nedostatečná ochrana společnosti před nežádoucími vlivy sázkových her a neefektivní státní dozor. Uvedená situace činí značné aplikační problémy jak provozovatelům, tak i státní správě a obcím, na jejichž území jsou loterie a jiné podobné hry provozovány.

Jediným možným řešením vedoucím k odstranění všech zmíněných nedostatků je přijetí koncepčně zcela nové právní úpravy.

Hlavních principy navrhované právní úpravy:

Navrhovaná právní úprava rozšiřuje výčet základních pojmů, stanovuje obecné povinnosti a zákonná omezení, která jsou společná všem subjektům působícím v rámci hazardního prostředí. Pojem loterie a jiná podobná hra je nahrazena pojmem „sázková hra“.

Předkládaný návrh zákona **nově stanovuje působnost** v rámci povolovacího řízení pod strukturu Generálního finančního ředitelství. Povolení bude vydávat Specializovaný finanční úřad. Tento úřad má působnost na celém území České republiky a tudíž bude

zajišťovat jednotný povolovací režim, současně jeho jednotlivá oddělení budou působit jako orgán státního dozoru a další výhodou je, že Specializovaný finanční úřad bude správcem daně pro právnické osoby s obratem vyšším než 2 miliardy Kč. Specializovaný finanční úřad proto bude mít snazší přístup k informacím a databázím v rámci společné struktury.

Odvolacím orgánem proti rozhodnutím Specializovaného finančního úřadu bude Odvolací finanční ředitelství; zastřešovat celou tuto strukturu bude Generální finanční ředitelství. Návrh zákona počítá s ponecháním legislativní činnosti a metodického řízení v působnosti Ministerstva financí, což je obvyklé pro ústřední orgán státní správy. Působnost je rozdělena v návaznosti na připravovaný zákon o finanční správě.

Stávající právní úprava umožňuje **zahraniční majetkovou účast** pouze v případě sázkových her v kasinu. Předkládaný návrh zákona tuto možnost rozšiřuje na **všechny druhy sázkových her**. V tomto směru se nová právní úprava přibližuje základním principům a zásadám Evropské unie. Vzhledem k tomu, že však nadále počítá s povinností sídla provozovatele v České republice, není navržena právní úprava plně v souladu s právem EU.

Sázkové hry jsou rozděleny do dvou základních skupin – povolované a ohlašované sázkové hry. V případě povolovaných sázkových her je jejich dosavadní výčet rozšířen o turnaje malého rozsahu a novou skupinu her provozovaných pomocí technických herních zařízení obsluhovaných přímo účastníkem hry. Posledně uvedená kategorie sázkových her je koncipována tak, aby pokrývala současné loterie a jiné podobné hry provozované prostřednictvím technických herních zařízení vyskytujících se na loterním trhu. Současně se zavádí možnost pod tuto kategorii subsumovat s ohledem na technický pokrok a vývoj informačních technologií v budoucnu vzniknuvší technická herní zařízení, jejichž prostřednictvím budou sázkové hry provozovány. Účelem zavedení této „technické“ kategorie je odstranění problematického ustanovení § 50 odst. 3 loterního zákona, které ponechává stanovení podrobných podmínek provozování na povolujícím orgánu a tedy umožňuje extenzivní užití správního uvážení.

Předkládaná právní úprava navrhuje **dvojitý režim povolovacího řízení**. První část spočívá v získání **základního povolení**, které má celostátní platnost pro konkrétní druh sázkové hry, popř. druh technického herního zařízení, jehož prostřednictvím bude sázková hra provozována. Smyslem řízení o vydání základního povolení je ověření způsobilosti žadatele být provozovatelem příslušné sázkové hry. Druhá část spočívá v získání **povolení o umístění hry**, jehož platnost místně omezena na konkrétní místo provozování sázkové hry. V řízení o vydání povolení o umístění hry bude posuzováno, zda je umístění konkrétní hry a technického herního zařízení v souladu se zákonem a souvisejícími právními předpisy a nenarušuje veřejný pořádek.

V rámci správního řízení o vydání povolení o umístění hry dochází k **posílení pravomoci územní samosprávy ve formě vydávání závazného stanoviska** v samostatné působnosti, a to u každého jednotlivého řízení. Tato forma ingerence je považována za operativnější prostředek uplatnění práva na samosprávu a zajišťování veřejného pořádku na území dané obce, než vydávání obecně závazných vyhlášek k regulaci hazardních her.

Ohlašované hry spadají pod režim ohlašování Specializovanému finančnímu úřadu. Ohlašovacímu režimu podléhají tomboly a soutěže, ankety a jiné akce o ceny definované tímto zákonem, tzv. spotřebitelské sázkové hry.

Navrhovaná právní úprava nově výslovně rozlišuje **herní prostory**, v nichž je možné provozovat sázkové hry. Jedná se o herní středisko, hernu, kasino a ostatní sběrná a prodejní místa. Herní prostory se liší druhem sázkových her, které v nich mohou být provozovány, a tzv. mírou hazardu.

Navržená právní úprava reflektuje technologický vývoj a rozmach komunikačních kanálů, zejména sítě **Internet**. Současná právní úprava dovoluje provozování internetových kurzových sázek s tím, že k jejich povolování je využíváno vágní a nekonkrétní ustanovení § 50 odst. 3. Nový zákon tento nedostatek napravuje a *expressis verbis* stanoví podmínky pro povolování a provozování tohoto druhu sázení.

V návaznosti na negativní společenské jevy, jež jsou zpravidla spojeny s provozováním sázkových her, **zavádí tento zákon principy zodpovědného hraní** spočívající v prevenci a opatřeních učiněných ze strany provozovatele, včetně sebeomezujících opatření ze strany účastníků hry.

V souladu s prohlášením vlády České republiky a v návaznosti na novelu zákona o daních z příjmů, která ruší osvobození od daně z příjmů právnických osob z provozování loterií a jiných podobných her, nový zákon koncepčně zcela nově řeší „zpoplatnění“ provozovatelů sázkových her. Zákon upravuje nový druh „**speciální loterní daně**“, a to daň ze sázkových her a rozpočtové určení této daně. Sazby daně ze sázkové hry jsou stanoveny diferencovaně pro jednotlivé druhy sázkových her. Rozdílná výše sazeb daně vychází z rozdílné míry ziskovosti jednotlivých sázkových her a tedy i způsobilosti unést daňové zatížení. Dále se zavádí úkonový správní poplatek za podání žádosti o povolení nebo za podání žádosti o změnu povolení.

Režim **státního dozoru** byl zpřísněn zejména pokud jde o okruh dozorovaných osob, pravomoci orgánů státního dozoru a zavedení opatření k nápravě ukládaných v řízení na místě. V rámci **správního trestání** je rozlišována kategorie přestupků a správních deliktů, dochází k podstatnému rozšíření skutkových podstat a zpřísnění sankcí za spáchané delikty.

Zákon obsahuje řadu „technických prvků“ a proto 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.