



Kontrolní závěr z kontrolní akce

22/31

Peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2022 pod číslem 22/31. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Mgr. Roman Sklenák.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her vynakládány hospodárně, efektivně a účelně a zda jsou cíle v oblasti správy daně z hazardních her naplňovány efektivně.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“),
Generální finanční ředitelství, Praha (dále také „GFŘ“),
Generální ředitelství cel, Praha (dále také „GŘC“),
Specializovaný finanční úřad, Praha (dále také „SFÚ“),
Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p., Praha (dále také „SPCSS“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od února do prosince 2022.

Kontrolováno bylo období od roku 2014 do roku 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kolegium NKÚ na svém VIII. jednání, které se konalo dne 22. května 2023,

schválilo usnesením č. 10/VIII/2023

kontrolní závěr v tomto znění:

Hazardní hry v České republice

180 mld. Kč

Rozdíl mezi přijatými vklady (1,80 bil. Kč)
a vyplacenými výhrami (1,62 bil. Kč)
za roky 2017–2021

50,5 mld. Kč

Celkové inkaso daně z hazardních her
za roky 2017–2021

158 mil. Kč

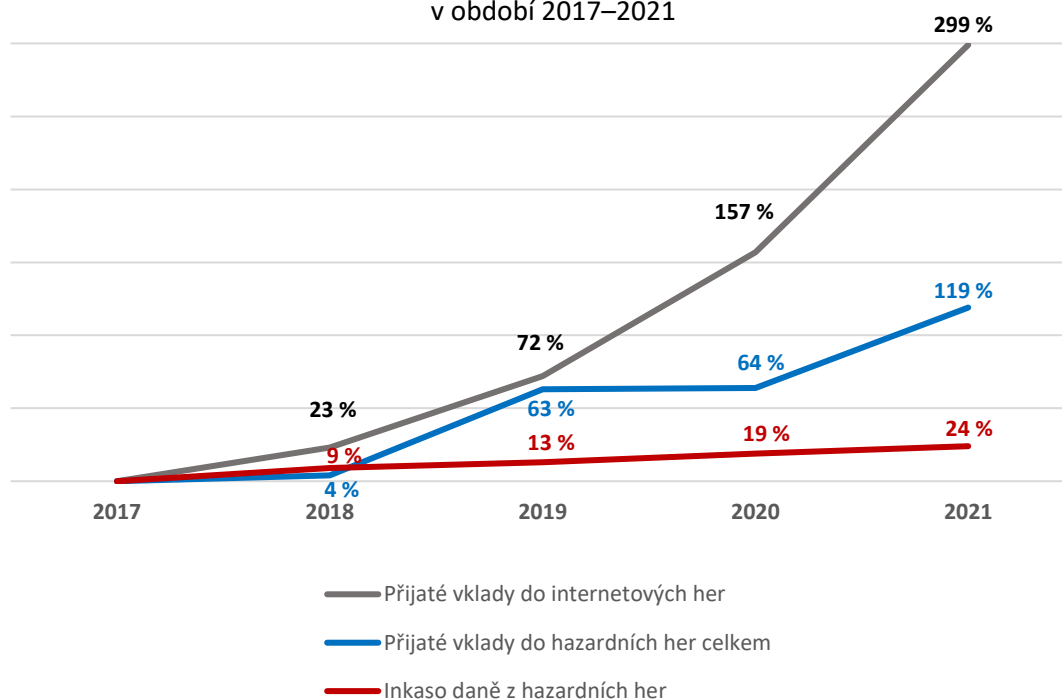
Celková výše výdajů Ministerstva financí
na nový informační systém AISG¹
do doby ukončení kontroly

0 z 15

Data v AISG se ani v jednom případě
neshodovala s údaji ve vzorku
15 kontrolovaných daňových přiznání

Ministerstvo financí nevybudovalo potřebný informační systém
s úplnou datovou základnou pro oblast hazardních her.

Procentuální nárůst přijatých vkladů do internetových her,
vkladů do hazardních her celkem a inkasa daně z hazardních her
v období 2017–2021



¹ AISG – informační systém provozování hazardních her.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ kontrolní akcí prověřil, zda jsou peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her vynakládány hospodárně, efektivně a účelně. Ke kontrole byly vybrány dodávky a služby týkající se budování, provozu, rozvoje a využívání informačních systémů v oblasti hazardních her. NKÚ rovněž kontroloval, zda jsou cíle v oblasti správy daně z hazardních her naplňovány efektivně. Zejména se zaměřil na problematiku kontroly daňových tvrzení provozovatelů hazardních her (dále také „provozovatelé“) správcem daně a zabezpečení úhrady daně.

I přes novou právní úpravu a zprovoznění části nového informačního systému AISG přetrvávají v oblasti hazardních her problémy, na které NKÚ upozornil v roce 2014 v kontrolní akci 13/35². NKÚ zjistil, že ani po devíti letech od ukončení předchozí kontroly Ministerstvo financí nezajistilo informační podporu pro efektivní výkon svěřených činností v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her, kterou vykonává Specializovaný finanční úřad. Přetrvávají rovněž problémy v oblasti dozoru nad dodržováním povinností provozovatelů hazardních her.

Peněžní prostředky státu na budování, provoz, rozvoj a využívání informačních systémů v oblasti hazardních her AISG a SDSL³ byly z části vynaloženy neekonomicky a neúčelně. Negativní vliv mělo zejména ukončení projektu nově budovaného AISG Ministerstvem financí ve stavu, kdy systém nebyl plně funkční. Ministerstvo financí, Specializovaný finanční úřad a orgány Celní správy ČR (dále také „CS ČR“) proto pro výkon činností v oblasti hazardních her využívají původní nevyhovující informační systém SDSL, který měl být novým AISG nahrazen. Podnik Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p., v rámci realizace projektu AISG nepostupoval v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále také „ZZVZ“).

Specializovaný finanční úřad neměl k dispozici informační podporu poskytující spolehlivou datovou základnu pro kontrolu daňových přiznání provozovatelů. Cíle v oblasti správy daně tak byly naplňovány se sníženou efektivností.

Výkon dozoru Ministerstva financí nad hazardními hrami stanovený zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále také „ZHH“), byl při provádění zápisů na seznam nepovolených internetových her administrativně a časově náročný. Tato náročnost byla významně ovlivněna nejednoznačnou právní úpravou zákonného znaku nelegálně provozované internetové hazardní hry⁴.

NKÚ také zjistil případy, kdy Ministerstvo financí a Specializovaný finanční úřad nepostupovaly v souladu se zákonem o hazardních hrách a zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále také „DŘ“).

Celkové vyhodnocení vychází zejména z těchto kontrolou zjištěných skutečností:

² KA č. 13/35 – *Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her*. NKÚ v roce 2013 v kontrolní akci č. 13/35 konstatoval, že: „MF 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.“ (Viz odst. 4.96.)

³ IS SDSL – informační systém *Státní dozor nad sázkami a loteriemi*.

⁴ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

1.1 Ministerstvo financí nezajistilo plnou funkčnost nového informačního systému pro podporu výkonu činností v oblasti hazardních her.

- MF připravovalo od roku 2014 nový informační systém pro dozor nad hazardními hrami. Smlouvy s dodavateli uzavřelo v roce 2018, resp. 2019. Podle nich měl být AISG plně funkční od května 2020. Ke smlouvám uzavřelo MF dodatky, kterými se změnila cena, zúžil rozsah a prodloužil termín dodání. V srpnu 2020 MF rozvoj AISG ukončilo, a to ve stavu, kdy byly plně funkční pouze dva ze tří jeho modulů, přitom peněžní prostředky vynaložilo na budování všech modulů. MF tak vynaložilo část peněžních prostředků na realizaci AISG neúčelně a neekonomicky, protože tyto prostředky nezajistily optimální míru plnění stanovených úkolů (viz odst. 4.4 až 4.16).
- V důsledku nedokončení AISG udržuje MF v provozu nevyhovující informační systém SDSL, který vznikl pro potřeby činností dle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále také „ZoL“), a měl být novým AISG plně nahrazen. Peněžní prostředky na souběžný provoz dvou informačních systémů pro výkon činností v oblasti hazardních her po datu 31. 12. 2022⁵ hodnotí NKÚ jako neekonomicky a neúčelně vynaložené (viz odst. 4.1, 4.16).
- Na zajištění souladu IS SDSL s právním řádem ČR vynaložilo MF v letech 2016 a 2017 více než 2,5 mil. Kč, přestože tyto úpravy IS SDSL byly zajištěny smlouvou s paušálním plněním uzavřenou v roce 2009. NKÚ vyhodnotil toto duplicitní vynaložení peněžních prostředků jako neúčelné a neekonomicky a rovněž jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně (viz odst. 4.2).

1.2 Data v informačních systémech pro podporu správy daně z hazardních her nejsou plně využitelná.

- NKÚ na kontrolním vzorku patnácti přiznání k dani z hazardních her zjistil, že ani v jednom případě se data v AISG neshodovala s údaji v daňových přiznáních, a dále ověřil, že SFÚ využíval data z AISG pouze omezeně; do doby ukončení kontroly NKÚ např. ve zjištěných případech nevyužil tyto údaje pro účely doměřovacích řízení. Využívání dat omezovala jejich nedostatečná kvalita (viz odst. 4.20, 4.25).
- Efektivnost výkonu kontrolních činností správce daně z hazardních her snižovalo zasílání chybných dat ze strany provozovatelů hazardních her do informačních systémů nebo obtížná využitelnost datových sestav AISG správcem daně z hazardních her. Přetrvává komplikovaný, neautomatizovaný, administrativně náročný způsob výměny a sdílení informací mezi dotčenými orgány (viz odst. 4.17 až 4.21, 4.23 až 4.28).
- Neúplnost a nespolehlivost dat v IS SDSL snižovaly efektivnost výkonu kontrolních činností správce daně z hazardních her vzhledem k nutnosti tyto informace pro účely daňového řízení dodatečně ověřovat z jiných zdrojů (viz odst. 4.19).

1.3 Státní podnik SPCSS nepostupoval při realizaci veřejných zakázek na systém AISG v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek.

- Státní podnik SPCSS, který na základě vertikální spolupráce s MF zajišťoval provoz celého AISG a dodávku jednoho ze tří modulů AISG, opakovaně nežadával veřejné

⁵ Po tomto datu činnosti vyplývající z původní právní úpravy (zákon č. 202/1990 Sb.) přestaly mít oporu v právních předpisech. Ustanovení § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

zakázky (dále také „VZ“) na subdodávky v zákonem stanovených druzích zadávacích řízení podle ZZVZ⁶. V některých případech také nepostupoval v souladu se zásadou transparentnosti dle tohoto zákona⁷ (viz odst. 4.7, 4.8).

1.4 Ministerstvo financí a Specializovaný finanční úřad nepostupovaly při výkonu činností v oblasti hazardních her a daně z hazardních her ve zjištěných případech v souladu s právními předpisy; MF nevyužívalo své zákonné oprávnění.

- MF při správě jistot a kaucí složených provozovateli opakovaně nepostupovalo v souladu se ZoL a ZHH. NKÚ zjistil, že MF v některých případech i při existenci daňových nedoplatků vrátilo kauci provozovateli nebo nečinilo žádné kroky až do skončení platnosti poskytnuté kauce. MF bylo také téměř dva roky bezdůvodně nečinné a nerozhodlo o podaném rozkladu proti zrušení základního povolení a během této doby skončila platnost poskytnuté kauce. V důsledku postupů MF se staly pohledávky státu ve formě neuhrazené daně z hazardních her ve výši desítek milionů korun nezajištěnými (viz odst. 4.33, 4.34, příklad č. 1, příklad č. 2, příklad č. 3).
- SFÚ v jednom případě nepostupoval v souladu s DŘ⁸, když nezabezpečil úhradu daně ve výši více než 12 mil. Kč. SFÚ povolil posečkání úhrady daně z hazardních her provozovateli v úpadku, na jehož majetek soud prohlásil konkurs. Provozovatel přitom v žádosti o posečkání doložil, že disponoval dostatečnými finančními prostředky k úhradě daně (viz příklad č. 1).
- SFÚ má podle zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her (dále také „ZDHH“), povinnost informovat MF o provozovatelích, kteří porušují své daňové povinnosti⁹. NKÚ zjistil, že v případě 11 daňových subjektů, jejichž daňové nedoplatky ve sledovaném období činily celkem více než 2 mld. Kč, SFÚ tyto informace pro účely řízení o zrušení základního povolení neposkytl (viz odst. 4.35).
- MF podle ZHH¹⁰ zruší základní povolení provozovatelům, kteří opakovaně porušují povinnosti stanovené ZHH nebo ZDHH. NKÚ zjistil, že i když MF informace o takových porušeních povinností od dozorového orgánu (GŘC) a správce daně z hazardních her (SFÚ) dostávalo, ani v jednom případě z tohoto důvodu základní povolení těmto provozovatelům nezrušilo ani nezahájilo řízení o zrušení základního povolení (viz odst. 4.29, 4.30).

1.5 Efektivnost dozoru v oblasti hazardních her provozovaných na internetu snižuje nejednoznačná právní úprava.

- V kontrolovaném období byl dle údajů předložených SFÚ počet detekovaných nelegálních provozovatelů 15× vyšší než počet provozovatelů s vydaným základním povolením k provozování hazardních her. Formulačně nejednoznačná právní úprava zákonného znaku nelegálně provozované hazardní hry – „*zaměření nebo cílení na osoby, které mají bydliště na území ČR*“ – snižuje z důvodu značné administrativní

⁶ Ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁷ Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁸ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

⁹ Ustanovení § 8 zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her.

¹⁰ Ustanovení § 95 odst. 2 písm. c) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

i časové náročnosti efektivnost systému dozorové činnosti (viz odst. 4.44 až 4.52, příklad č. 4).

- Celkový počet kontrol MF a CS ČR u provozovatelů byl v období let 2017 až 2021 v land-based¹¹ prostředí 1 005 a v internetovém prostředí 167. MF a CS ČR tak zaměřily pozornost na hazardní hry provozované na internetu pouze ve 14 % z celkového počtu provedených kontrol. Tyto orgány tak podle NKÚ nedostatečně reagovaly na přesun hazardních her z land-based prostředí na internet (viz odst. 4.41 až 4.43).
- NKÚ u náhodně vybraného vzorku internetových stránek ověřil, že doba od přijetí podnětu do uveřejnění hazardní hry na seznamu nepovolených internetových her činila od 119 do 368 dnů. Po tuto dobu je umožněno nepovolené hazardní hry na území ČR nadále provozovat a uživatelé se jich mohou účastnit, a to včetně osob vyloučených z účasti na hazardních hrách podle ZHH. Do konce roku 2022 bylo postupně zablokováno více než 550 internetových stránek nabízejících nepovolené internetové hry (viz odst. 4.44, 4.46).

NKÚ na základě svých zjištění doporučuje změnou právní úpravy zpřesnit kritéria pro posuzování nepovolených internetových hazardních her a zefektivnit proces blokace příslušných internetových stránek (viz odst. 4.44 až 4.52, příklad č. 4).

¹¹ Způsob provozování hazardní hry v tzv. kamenných provozovnách.

II. Informace o kontrolované oblasti

2.1 Oblasti hazardních her a daně z hazardních her jsou od 1. ledna 2017 regulovány novou právní úpravou, a to zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, a zákonem č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her. Hlavní motivací nového přístupu k regulaci byly vysoké společenské náklady hazardního hraní v České republice (jejich odhad se pohyboval ve výši 14,2 až 16,1 mld. Kč) a „rozvoj a využití moderních, zejména informačních, technologií a z něj vyplývající potřeba modernizace i samotné regulace“¹².

2.2 Základem daně je dle ustanovení § 3 ZDHH součet dílčích základů daně, které tvoří částka, o kterou úhrn přijatých vkladů převyšuje součet úhrnu vyplacených výher a úhrnu vrácených vkladů. Daňové sazby pro jednotlivé druhy hazardních her upravuje ustanovení § 4 ZDHH.

Tabulka č. 1: Sazba daně z hazardních her podle druhu hazardní hry

	Loterie	Kursová sázka	Totalizátorová hra	Bingo	Technická hra	Živá hra	Tombola	Turnaj malého rozsahu
Sazba daně	35 % *	23 %	23 %	23 %	35 %	23 %	23 %	23 %

Zdroj: zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her; vlastní zpracování NKÚ.

* Od 1. 1. 2020, do té doby 23 %.

Celostátní hrubý výnos daně z technických hazardních her je v souladu s ustanovením § 7 ZDHH z 35 % příjmem státního rozpočtu a z 65 % příjmem rozpočtů obcí. Celostátní hrubý výnos daně z ostatních druhů hazardních her je ze 70 % příjmem státního rozpočtu a z 30 % příjmem rozpočtů obcí.

2.3 Inkaso daně z hazardních her činilo za roky 2017–2021 celkem 50,5 mld. Kč a mezi roky 2017 a 2021 vzrostlo o 2,1 mld. Kč. Naproti tomu přijaté vklady do hazardních her v tomto období vzrostly o 286,7 mld. Kč, vyplacené výhry vzrostly o 287,7 mld. Kč a rozdíl, který tvoří hlavní část dílčího základu daně z hazardních her, poklesl mezi roky 2017 a 2021 o 1,0 mld. Kč. Výši vyplacených výher ovlivňuje mj. nastavení výherních podílů u technických her. ZHH stanoví podmínku, že výherní podíl u technických her nesmí být nižší než 75 % a vyšší než 100 %.¹³

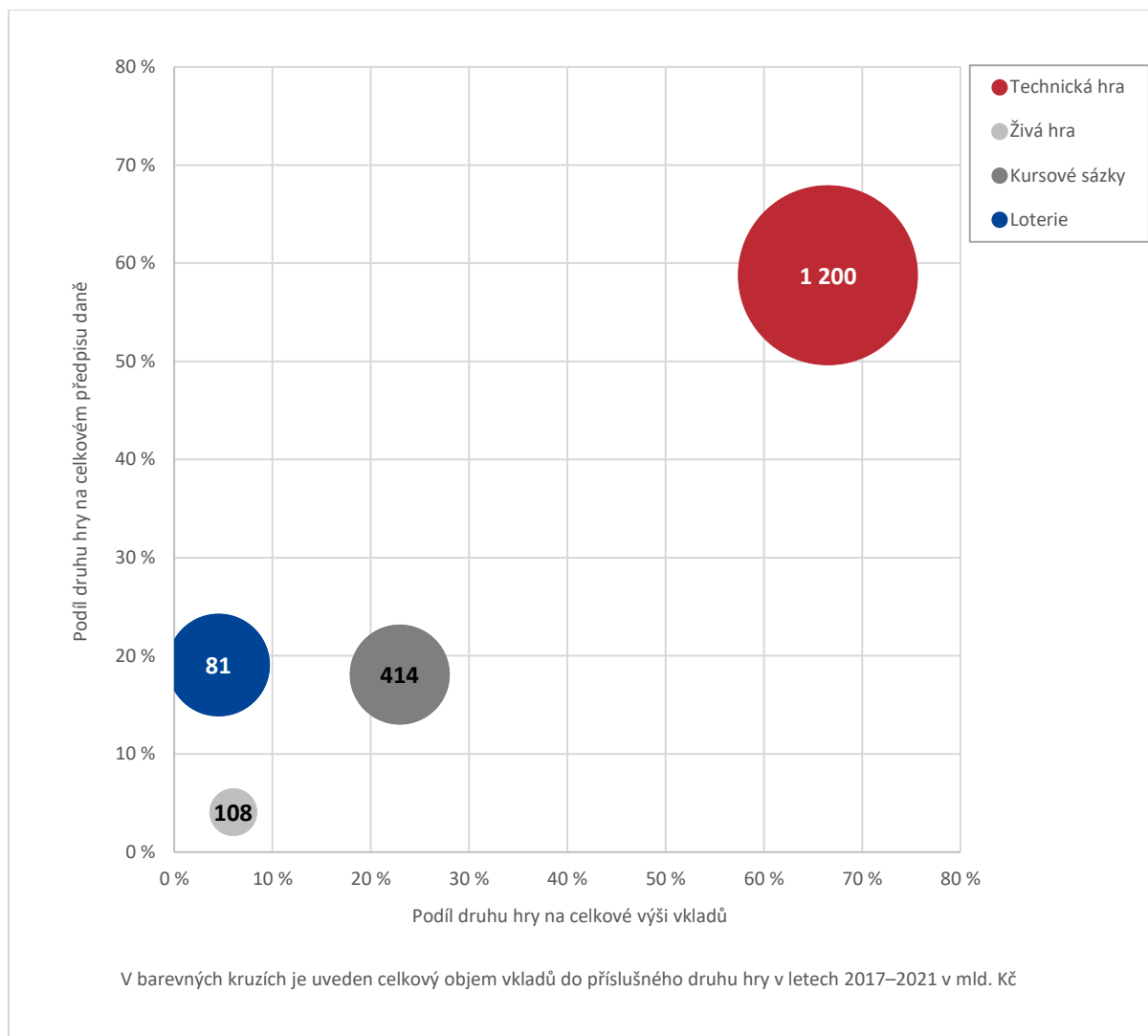
2.4 Oblasti hazardních her dlouhodobě dominují čtyři druhy her: technické hry¹⁴, kursová sázka, živá hra a loterie, které v letech 2017–2021 tvořily téměř 100 % celkových přijatých vkladů do hazardních her. Podíly jednotlivých druhů hazardních her na vkladech a předpisu daně z hazardních her zobrazuje graf č. 1.

¹² Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

¹³ Ustanovení § 51 ZHH stanoví podmínky nastavení herního podílu u technických her a jeho definici.

¹⁴ Technická hra je provozována prostřednictvím technického zařízení obsluhovaného přímo sázejícím; rozumí se jí zejména válcová hra, elektromechanická ruleta a elektromechanické kostky.

Graf č. 1: Podíly jednotlivých druhů hazardních her na vkladech a na předpisu daně v letech 2017–2021



Zdroj: data SFÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.:

Na vodorovné ose grafu je znázorněn podíl druhu hry na celkovém objemu všech vkladů, na svislé ose je vyznačen podíl předpisu daně z daného druhu hry vůči celkovému předpisu daně z hazardních her. Celková výše vkladů do druhu hry v mld. Kč je vyznačena v kruhu. Plocha kruhu odpovídá velikosti předpisu daně z daného druhu hazardní hry. Vklady do ostatních čtyř druhů her (totalizátorová hra, tombola, turnaj malého rozsahu a bingo) dosáhly celkově za dané období 138 mil. Kč, což je 0,0076 % celkových vkladů.

2.5 V letech 2017–2021 byl celkový objem přijatých vkladů u technických her 1,2 bil. Kč, v roce 2021 byl oproti roku 2017 vyšší o téměř 240 mld. Kč. Inkaso daně z technických her v letech 2017–2021 činilo celkem 29,7 mld. Kč, v roce 2021 pokleslo oproti roku 2017 o 820 mil. Kč.

2.6 V kontrolovaném období zaznamenaly rychlý rozvoj internetové hry. Rozdíl mezi vsazenými a vyplacenými prostředky, který tvoří hlavní část základu daně z hazardních her, se v případě internetových her postupně zvyšoval z necelých 9 mld. Kč v roce 2017 na cca 23 mld. Kč v roce 2021. Opačný vývoj zaznamenal rozdíl mezi vsazenými a vyplacenými prostředky v land-based hazardních hrách, zde došlo ke snížení z 33 mld. Kč v roce 2017 na 17 mld. Kč v roce 2021.

Ministerstvo financí

2.7 MF je podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy mj. pro daně, poplatky a hazardní hry. MF je gestorem ZHH a ZDHH, na základě ZHH vykonává dozor nad dodržováním tohoto zákona, rozhoduje o vydání, změně nebo zrušení základního povolení k provozování hazardních her, vykonává dozor nad dodržováním podmínek stanovených v základním povolení a povolení k umístění herního prostoru a náležitostí uvedených v ohlášení, projednává přestupky pověřených osob, poskytovatelů připojení k internetu na území ČR a poskytovatelů platebních služeb, zpracovává informace z výkaznictví pro analytické účely a pro účely dozoru nad dodržováním povinností stanovených ZHH, rozhoduje o vydání pověření k odbornému posuzování a osvědčování, vykonává dozor nad plněním povinností pověřené osoby, spravuje kauce, je správcem rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách (dále také „RVO“), vede seznam nepovolených internetových her, je správcem informačních systémů SDSL a AISG.

Specializovaný finanční úřad

2.8 SFÚ byl zřízen zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. SFÚ vykonává působnost na celém území České republiky a od 1. 4. 2019 je výhradním správcem daně z hazardních her (do 31. 3. 2019 byl správcem daně z hazardních her pouze pro vybrané subjekty, kterými byly právnické osoby založené za účelem podnikání s obratem vyšším než 2 mld. Kč a provozovaly hazardní hry). SFÚ od 1. 1. 2017 nevykonává dozor nad loteriemi a jinými podobnými hrami, tato působnost byla novou právní úpravou přenesena na CS ČR.

Generální ředitelství cel

2.9 GŘC bylo zřízeno zákonem č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky. GŘC v rámci soustavy orgánů CS ČR vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřízeného celním úřadům, které vykonávají působnost v oblasti správy cel a správy některých daní, dle příslušných právních předpisů. Dle ZHH orgány CS ČR mj. provádějí dozor nad dodržováním ZHH a zpracovávají informace z výkaznictví. Dále také vyhledávají nelegální provozovatele. CS ČR od začátku účinnosti zákona o hazardních hrách vykonává dozor nad provozováním hazardních her v land-based prostředí, od října 2019 vykonává také dozor nad internetovými hazardními hrami (předtím mělo tuto pravomoc MF). Od ledna 2021 projednává v této oblasti rovněž přestupky (do 31. 12. 2020 byly v gesci MF).

Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p.

2.10 SPCSS je státním podnikem založeným MF jako právnická osoba provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. V roce 2019 podnik SPCSS zahájil služby poskytování sdílené infrastruktury pro MF pro potřeby jeho aplikací v rámci projektu informačního systému pro dozor nad trhem s hazardními hrami.

Generální finanční ředitelství

2.11 GFŘ bylo zřízeno zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, a je podřízeno Ministerstvu financí. GFŘ je organizační složkou státu s celostátní působností pro výkon správy daní včetně daně z hazardních her. Podílí se na přípravě návrhů právních předpisů a zabezpečování analytických a koncepčních úkolů v této oblasti.

III. Rozsah kontroly

3.1 NKÚ v kontrole prověřil hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných peněžních prostředků státu souvisejících s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a efektivnost plnění cílů v oblasti správy daně z hazardních her. Kontrolováno bylo období od roku 2014 do roku 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

3.2 Hospodárností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí plnění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů¹⁵. Hospodárnost byla posuzována také ve vztahu k majetku využívanému k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností¹⁶.

3.3 Za efektivní se považuje takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění¹⁷. Efektivnost tedy vyjadřuje vztah mezi vloženými zdroji a získanými výstupy z hlediska kvantity, kvality a času. Efektivní správou daně z hazardních her se pro účely kontroly správy této daně rozumí taková kvalita výkonu činností správce, kterou se dosáhne nejvýše možného rozsahu plněných úkolů při správě daně, tj. správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady¹⁸.

3.4 Za účelné se považuje takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů¹⁹. Účelnost tedy vyjadřuje vztah mezi dosaženým a plánovaným výsledkem. Pro účely kontroly NKÚ byly účelně vynaložené peněžní prostředky takové, které byly vynaloženy v souladu s cíli v oblasti hazardního hraní. Účelnost byla posuzována také ve vztahu k majetku využívanému k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností¹⁶.

3.5 NKÚ u MF prověřil peněžní prostředky státu vynaložené na informační podporu činností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a v oblasti dozoru nad provozem hazardních her a jejich povolování, správu jistot a kaucí a činnosti v oblasti nelegálního provozování hazardních her.

3.6 NKÚ u SFÚ prověřil zejména využívání informačních systémů (IS SDSL a AISG) pro účely správy daně z hazardních her a kontrolní a vymáhací činnost SFÚ v oblasti správy daně z hazardních her. U GŘC se NKÚ zaměřil na prověření, zda jsou činnosti vykonávané GŘC v souladu se zákonem o hazardních hrách, a to především po změně výkonu dozoru za účinnosti nové právní úpravy a převodu pravomocí na orgány CS ČR z MF. U GFŘ kontrola ověřila agregované údaje týkající se správy daně z hazardních her.

3.7 NKÚ dále prověřoval, zda státní podnik SPCSS postupoval při zadávání veřejných zakázek v souladu s právními předpisy. Celkem bylo zkontrolováno sedm VZ malého rozsahu na služby, dvě podlimitní VZ na služby zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení dle ustanovení § 53 ZZVZ a jedna nadlimitní veřejná zakázka na služby zadaná v otevřeném řízení dle ustanovení § 56 ZZVZ.

¹⁵ Ustanovení § 2 písm. m) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹⁶ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁷ Ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

¹⁸ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

¹⁹ Ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

3.8 Celkový kontrolovaný objem výdajů resortu MF souvisejících s informační podporou v oblasti hazardních her za roky 2017–2021 činil 174 mil. Kč; kontrolovaný objem finančních prostředků na úrovni systému výkonu činností v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her činil 5,53 mld. Kč (tato částka zahrnuje hodnotu kaucí a záručních listin bankovních záruk ke kaucím, u vybraných případů hodnotu nedoplatků na dani z hazardních her, hodnotu doměřené daně z hazardních her, hodnotu dílčího základu daně z technické hry a hodnotu pokut uložených CS ČR).

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Peněžní prostředky jsou uváděny včetně DPH, není-li uvedeno jinak.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Ministerstvo financí nezajistilo dotčeným orgánům veřejné správy v oblasti hazardních her informační podporu pro efektivní výkon dozoru a správu daní z hazardních her

Informační systém SDSL:

4.1 IS SDSL naplňuje potřeby dotčených orgánů veřejné správy z cca 20 %. V roce 2016 MF předpokládalo jeho souběžný provoz s novým AISG do 31. 12. 2019. Podle smlouvy o dodávce AISG měl jeho funkce převzít správní modul AISG (dále také „SM AISG“) do konce roku 2020. MF však do doby ukončení kontroly celý SM AISG nevybudovalo a neuvedlo do provozu. MF a další orgány veřejné moci spolupracující na agendě hazardních her proto stále využívají IS SDSL, např. pro povolovací řízení, povolení k umístění herního prostoru, ohlášení hazardní hry, dozorové činnosti či poskytování informací. Jedná se o více než 1 000 uživatelů. Po 31. 12. 2022 přestaly mít činnosti vyplývající z původní právní úpravy oporu v právních předpisech²⁰. Provoz, údržba a rozvoj IS SDSL po tomto datu v souběžném provozu s AISG představovaly v době kontroly riziko neúčelných a neekonomických výdajů.

4.2 Rozvoj IS SDSL byl zajištěn *Smlouvou o metodické a technické podpoře IS SDSL* ze dne 16. 2. 2009. MF na jejím základě hradilo čtvrtletně 205,7 tis. Kč. Nad rámec této smlouvy na rozvoj IS SDSL uhradilo MF od roku 2014 celkem 5,6 mil. Kč, čímž nesplnilo opatření uložené usnesením vlády ze dne 8. prosince 2014 č. 1019 k odstranění nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 13/35, totiž že „*používaný systém SDSL bude pouze udržován v provozní fázi bez dalších nákladů do jeho rozvoje a optimalizace.*“ Z této částky vynaložilo Ministerstvo financí více než 2,5 mil. Kč na činnosti již zajištěné výše uvedenou smlouvou. NKÚ vyhodnotil tento postup, kdy MF poskytnuté služby uhradilo duplicitně, jako neúčelné a neekonomické vynaložení peněžních prostředků a také jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně.

4.3 IS SDSL slouží rovněž pro evidenci jistot, které provozovatelé hazardních her složili podle ZoL, a kaucí, které provozovatelé hazardních her složili podle ZHH. IS SDSL však poskytuje pro správu kaucí pouze omezenou funkčnost a neobsahuje informace o způsobu složení kaucí. MF tak eviduje kaucí v pomocných tabulkách v MS Excel a pracovníci MF si udržují pro své potřeby další poznámky, např. v listinné podobě.

²⁰ Po tomto datu činnosti vyplývající z původní právní úpravy (zákon č. 202/1990 Sb.) přestaly mít oporu v právních předpisech. Ustanovení § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

Informační systém AISG:

4.4 V souvislosti s přípravou zákona o hazardních hrách připravovalo MF od roku 2014 zcela nový informační systém, který měl sestávat ze tří modulů.

- Analytický modul (dále také „AM AISG“), umožňující sběr, kontrolu a ukládání herních a dalších dat od provozovatelů hazardních her a následné analýzy těchto dat pro výkon dozoru.
- Dozorový modul (dále také „DM AISG“), podporující zákonné požadavky na registraci hráčů a vedení rejstříku fyzických osob vyloučených z hraní hazardních her.
- Správní modul, který měl zajišťovat komplexní podporu správních řízení a dozorové a kontrolní činnosti pro dotčené subjekty veřejné správy (MF, CS ČR, Finanční správa ČR, obce).

4.5 Jedním z cílů vývoje AISG bylo získání „úplné datové základny pro celou veřejnou správu vč. kontrolních orgánů a finanční správy (podklady pro kontrolu provozování her a pro kontrolu daňových přiznání provozovatelů)²¹, což mělo zlepšit dohled a kontrolu nad provozováním hazardních her. Účelem AISG byla rovněž náhrada IS SDSL.

4.6 Dne 1. 4. 2016 vyhlásilo Ministerstvo financí v zadávacím řízení veřejnou zakázku *Dodávka a implementace informačního systému pro dohled nad hazardními hrami* (dále také „VZ AISG“). Zadávací dokumentace (dále také „ZD“) VZ AISG obsahovala analyticky chybné požadavky. V průběhu VZ vydalo MF 15 opravných oznámení. Lhůtu pro podání nabídek v zadávacím řízení MF prodloužilo z 60 na 207 dnů, tedy téměř na 3,5násobek původně plánované lhůty. Na základě souběhu uvedených důvodů vyhodnotil NKÚ zadávací dokumentaci jako nekvalitně provedenou. Po úpravách v průběhu VZ AISG využilo MF tuto ZD v následujících VZ vyhlášených pro zajištění AISG. Za zpracování podkladů pro toto zadávací řízení a jeho přípravu vydalo MF peněžní prostředky ve výši 5,3 mil. Kč. NKÚ vyhodnotil sníženou účelnost a hospodárnost tohoto výdaje.

4.7 Dne 28. 2. 2017 MF zrušilo VZ AISG, jelikož dodatečně zjistilo, že nezodpovědělo žádost jednoho dodavatele o dodatečné informace ve lhůtě podle ustanovení § 49 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a neučinilo tak ani v pozdější lhůtě. MF dne 12. 3. 2018, tedy 21 měsíců po začátku platnosti ZHH a více než rok po zrušení VZ AISG, rozhodlo o oddělení AM AISG od DM AISG a SM AISG. Smlouvu na dodávku AM AISG uzavřelo MF v rámci vertikální spolupráce se státním podnikem SPCSS.

4.8 Externí náklady (tj. subdodávky třetích stran pro SPCSS) na realizaci AM AISG měly dle informace MF pro vládu ČR ze 7. 11. 2018 představovat cca 20 % z ceny zakázky. Formou subdodávek však podnik SPCSS realizoval téměř 80 % VZ na AM AISG. Podnik SPCSS také nesprávně stanovoval předpokládané hodnoty veřejných zakázek souvisejících s AISG a nezadával je v zákonem stanovených druzích zadávacích řízení. Tím opakovaně porušil ustanovení § 2 odst. 3 ZZVZ. Státní podnik SPCSS v některých případech nepostupoval ani v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 ZZVZ, které stanoví, že zadavatel musí dodržovat zásadu transparentnosti.

4.9 Smlouvu na dodání zbývajících dvou modulů AISG (DM AISG a SM AISG) Ministerstvo financí uzavřelo dne 3. 12. 2018. Termín dokončení byl stanoven na 17. 5. 2020. Cílem smlouvy

²¹ Základní dokument projektu AISG.

bylo „*provozování plně funkčního informačního systému pro evidenci, monitoring a kontrolu hazardních her.*“

4.10 Dne 31. 8. 2020 MF s obecným poukazem na pandemii covidu-19 uzavřelo smluvní dodatek, kterým zásadně zredukovalo předmět smlouvy a zastavilo vývoj AISG ve stavu, kdy nebyl naplněn základní účel ani cíl smlouvy. Podle NKÚ k takovému postupu nebyl objektivní důvod. MF nepostupovalo tak, aby cílovým stavem byla plná funkčnost AISG, a nevyužilo ustanovení smlouvy, která takový postup umožňovala. Stav projektu dosažený v srpnu 2020, tedy více než čtyři roky po datu platnosti ZHH, nezajišťuje podmínky pro efektivní výkon svěřených činností v oblasti hazardních her a správy daně z hazardních her. Dotčené orgány proto i nadále využívají IS SDSL, který funkčně pokrývá jen část podpory správních řízení a registrace hráčů. Do doby ukončení kontroly neučinilo MF žádné kroky ve věci dokončení AISG.

4.11 SM AISG podporuje pouze tři procesy z plánovaných dvanácti: konkrétně metodickou činnost, vyřizování dotazů a řešení stížností. Tuto podporu však MF ani další orgány státní správy nevyžívají. Peněžní prostředky vynaložené na realizaci podpory těchto tří procesů posoudil NKÚ jako nevhodně a neúčelně vynaložené, neboť AISG nedosáhl žádoucího stavu a vynaložené prostředky nesloužily k zajištění stanovených úkolů. Přesnou výši takto vynaložených peněžních prostředků nebylo možné v důsledku způsobu stanovení ceny předané části AISG zjistit.

4.12 Za dodávku SM AISG a DM AISG mělo MF zaplatit 24,1 mil. Kč. Po redukcii SM AISG zaplatilo za dodané části 19,9 mil. Kč. Stanovení výsledné ceny za tyto části AISG proběhlo bez detailní kalkulace.

4.13 MF při správě RVO, který patří do DM AISG, ve většině případů vychází z údajů, jež mu poskytl jiný orgán veřejné moci. Osoby, které o zápis samy požádají, a osoby zapisované na základě informací od příslušných soudů zapisuje MF do RVO manuálně.

Tabulka č. 2: Vývoj počtu osob zapsaných v RVO podle důvodu zápisu od 1. 1. 2021 do 31. 7. 2022

Důvod vyloučení	1. 1. 2021	1. 4. 2021	1. 7. 2021	1. 10. 2021	1. 1. 2022	1. 4. 2022	1. 7. 2022	31. 7. 2022
Na vlastní žádost	310	889	1 302	1 774	2 266	2 835	3 479	3 669
Omezení a povinnost zdržet se hazardních her nebo ochranné léčení	1	5	36	37	42	42	44	44
Pobírání dávek pomoci v hmotné nouzi	64 809	68 407	68 684	64 619	61 676	60 608	60 587	60 018
Předběžné opatření zákazu her	0	0	0	1	1	1	1	1
Osoba posuzovaná společně s osobou pobírající dávky	25 462	26 327	26 182	24 748	23 929	23 696	23 744	23 633
Úpadek	108 452	107 719	107 479	107 415	107 355	106 523	106 076	106 018
Náhradní výživné	x	X	x	x	x	x	5 601	5 805
Celkový počet vyloučených osob	195 796	199 866	200 192	195 270	192 014	190 418	195 618	195 288

Zdroj: data MF; vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.:

Celkový počet vyloučených osob – tento údaj nevznikl jako prostý součet počtů osob v RVO podle důvodu vyloučení, a to z důvodu zápisu osob v RVO z více důvodů najednou. V tomto řádku jsou osoby zapsané v RVO započítány vždy pouze jednou.

4.14 GŘC na přípravu interních aplikací k napojení na SM AISG v roce 2019 vynaložilo 1,98 mil. Kč. K napojení a sdílení informací však nedošlo, a to z důvodu nedokončení SM AISG ze strany MF. Takto použité peněžní prostředky posoudil NKÚ jako neúčelně vynaložené, neboť v důsledku rozhodnutí MF nezajistily optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

4.15 GFŘ čerpalo na realizaci změn IS ADIS²² v souvislosti s novou právní úpravou hazardních her celkovou částku 23,9 mil. Kč. Do konce kontroly nebylo realizováno napojení SM AISG na IS ADIS. Jediný nástroj pro kontrolu údajů uvedených v povoleních k provozování hazardních her propojený s IS ADIS tak i po zavedení nové právní úpravy v oblasti hazardních her představuje IS SDSL.

²² *Automatizovaný daňový informační systém.*

Tabulka č. 3: Přehled plánovaného a dosaženého stavu klíčových parametrů informační podpory v oblasti hazardních her

Parametr	Plánovaný cílový stav	Skutečný stav
Rozsah	Funkční AM AISG Funkční DM AISG Funkční SM AISG podporuje 12 procesů. IS SDSL jen pro archivní účely.	Funkční AM AISG Funkční DM AISG SM AISG podporuje 3 procesy, které MF nevyužívá. IS SDSL v provozu, částečná náhrada SM AISG.
Požizovací náklady	DM + SM AISG: 24 114 816 Kč AM AISG 16 380 246 Kč	DM + SM AISG 19 909 630 Kč (snížený rozsah, snížená cena) AM AISG 29 230 446 Kč
Měsíční provozní náklady	DM + SM AISG: 758 657 Kč* AM AISG: 885 756 Kč	DM + SM AISG: 461 338 Kč** (snížený rozsah, snížená cena) AM AISG: 885 756 Kč
Termíny dodání	SM AISG: 17. 12. 2019 DM AISG 17. 5. 2020 AM AISG 16. 7. 2019	SM AISG (snížený rozsah): 31. 8. 2020 s výhradami 30. 9. 2020 bez výhrad DM AISG: 18. 5. 2020 AM AISG: 19. 12. 2019 s výhradami 7. 8. 2020 bez výhrad

Zdroj: informace MF; vlastní zpracování NKÚ.

* Z toho 286 012,00 Kč za servisní služby, 472 645,36 Kč za provozní služby.

** Z toho 200 908,40 Kč za servisní služby, 260 430,26 Kč za provozní služby.

4.16 Zákon o hazardních hrách vstoupil v platnost 15. 6. 2016. Souběžný provoz IS SDSL a AISG, vyvolaný nedokončením SM AISG, trval i ke dni ukončení kontroly, tedy více než šest let od platnosti ZHH. Celkové náklady související s IS SDSL a AISG přesáhly v kontrolovaném období 174,1 mil. Kč, z toho byly náklady na rozvoj IS SDSL 6 mil. Kč, provozní náklady IS SDSL 7 mil. Kč, ostatní náklady IS SDSL 0,5 mil. Kč, náklady na zadání AISG 7,7 mil. Kč, náklady související s rozvojem AISG 85,4 mil. Kč a provozní náklady AISG 67,5 mil. Kč.

Informační systémy neposkytují orgánům státní správy úplná a spolehlivá data

4.17 Správce daně využívá IS SDSL jako informační zdroj o vydaných základních povoleních k provozování hazardních her a o vydaných povoleních k umístění herního prostoru. Dále jej využívá mj. pro kontrolu provozovatelů hazardních her a jim povolených druhů hazardních her či k ověřování počtu povolených herních míst při kontrole stanovení minimální dílčí daně z technických her. Pro správu kaucí a jistot poskytuje tento systém pouze omezenou funkčnost. Ke dni 1. 8. 2022 činil objem kaucí spravovaných Ministerstvem financí celkem 3,84 mld. Kč (dle evidence MF). NKÚ zjistil, že MF evidovalo kauci kasina ve výši 50 mil. Kč ve formě bankovní záruky ještě 5 měsíců po skončení její platnosti. MF v tomto případě zaslalo chybné informace o kauci Specializovanému finančnímu úřadu. NKÚ také zjistil nesoulad mezi touto evidencí a zůstatkem na zvláštním účtu²³ MF ve výši 200 mil. Kč. Uvedený rozpor byl částečně objasněn jednak nesprávným uvedením způsobu složení kauce u dvou provozovatelů hazardních her a nezaevidováním dvou plateb jako kauce z důvodu prokázání peněžních prostředků až k pozdějšímu datu. MF nemá správný a úplný přehled o kaucích přijatých od provozovatelů. MF navíc v pomocné evidenci kaucí v MS Excel neeviduje dobu platnosti bankovní záruky. Existuje riziko, že MF z důvodu chybné a nepřesné evidence nevyužije kauci od provozovatelů hazardních her a vzniklé pohledávky státu zůstanou nezajištěné.

²³ Účet určený ke skládání kaucí.

4.18 Informace o zahájení nebo ukončení provozu herního prostoru měli podle projektové dokumentace AISG i uzavřené smlouvy s dodavatelem vkládat do systému provozovatelé. V důsledku ukončení rozvoje AISG nebyla tato funkce realizována. Pro ukládání těchto informací a jejich zpracování stále slouží IS SDSL, do něhož je vkládají obce. Správnost údajů a dokumentů příslušných rozhodnutí v IS SDSL má dopady i na výkon dozoru nad dodržováním podmínek stanovených v povolení k umístění herního prostoru. Postupy pro kontrolu údajů zadávaných obcemi do IS SDSL nemá MF písemně nastaveny.

4.19 NKÚ na vzorku spisové dokumentace provedených 12 daňových kontrol ověřoval administrativní náročnost kontrolní činnosti SFÚ v souvislosti s využitím IS SDSL. SFÚ zaslal v sedmi případech celkem 65 výzev obecním a celním úřadům k poskytnutí údajů za účelem zjišťování či ověřování údajů týkajících se povolení k provozování hazardních her a k umístění herního prostoru, ačkoli tyto údaje byly dostupné v IS SDSL. SFÚ není správcem IS SDSL, ale pouze jeho uživatelem. Relevantnost dat a údajů vkládaných do IS SDSL třetími stranami ověřoval dodatečně SFÚ pro účely daňového řízení postupy podle DŘ. Neúplnost a nespolehlivost dat v IS SDSL byly příčinou snížené efektivity výkonu kontrolní činnosti SFÚ.

4.20 AM AISG má dle ustanovení § 131 ZHH obsahovat herní a finanční data zasílaná provozovatelem hazardních her. Provozovatelé však v praxi zadávají do AM AISG nesprávné údaje. NKÚ např. zjistil případy, kdy provozovatelé vykazovali dílčí základ daně z internetové hry, ačkoli k provozování internetových hazardních her neměli základní povolení. NKÚ dále na kontrolním vzorku 15 přiznání k dani z hazardních her zjistil, že v osmi daňových přiznáních byla uvedena částka dílčího základu daně z technické hry nižší než v reportech z AM AISG o celkovou částku 21,84 mil. Kč. V ostatních případech byla tvrzená částka dílčího základu daně z technické hry v daňovém přiznání vyšší než v reportech z AM AISG, a to o celkovou částku 8,65 mil. Kč. Pouze v jediném případě z kontrolovaného vzorku správce daně zahájil na základě zjištěného nesouladu úkony vedoucí k podání dodatečného daňového přiznání a doměření daně z technické hry. SFÚ tak ve výše uvedených případech do doby ukončení kontroly NKÚ využil data v AM AISG pouze jako zdroj formální kontroly tvrzené daně z hazardních her, nikoliv pro účely doměřovacího řízení.

4.21 CS ČR také prováděla kontroly u provozovatelů zaměřené na poskytování dat do AM AISG. Z výsledků kontrol formální správnosti vyplynulo, že v roce 2020 pochybilo 23 provozovatelů z celkových 49 a v roce 2021 pochybilo 25 provozovatelů z celkových 52. V roce 2022 provozovatelé již poskytovali výkaznictví formálně správné. Orgány CS ČR dále kontrolovaly kvalitu výkaznictví poskytnutého do AM AISG, kdy identifikovaly případy, ve kterých provozovatel data neposkytl ve stanoveném rozsahu nebo data poskytl duplicitně. V rámci kontrolních akcí v letech 2020–2022 poklesla chybovost u provozovatelů ze 100 % na 42 %. Kontrolou bylo zjištěno, že průběžně dochází k dodatečným opravám dat vložených do AISG. Možnost oprav ze strany provozovatelů je uvedena v § 108d ZHH a podmínky, za kterých lze opravy provést, jsou uvedeny v reportingové vyhlášce²⁴. Vzhledem ke skutečnosti, že někteří provozovatelé i po dvou letech od spuštění AISG stále uvádějí herní a finanční data v rozporu s reportingovou vyhláškou, MF z důvodu zvýšení datové kvality dovoluje v individuálních případech úpravu dat i nad stanovený časový rámeček.

²⁴ Vyhláška č. 10/2019 Sb., o způsobu oznamování a zasílání informací a přenosu dat provozovatelem hazardních her, rozsahu přenášovaných dat a jiných technických parametrech přenosu dat.

4.22 NKÚ zjistil, že kontrola materiálních porušení ZHH²⁵ probíhala s využitím AM AISG ze strany orgánů CS ČR do doby ukončení kontroly jen okrajově a data z AM AISG sloužila především při kontrole poskytování správného a úplného výkaznictví provozovatelů. Kromě nízké spolehlivosti dat byla překážkou i omezená využitelnost dat – CS ČR identifikované nedostatky ověřuje také jinými způsoby, např. kontrolním nákupem nebo záznamem z kamer.

4.23 Kontrola zjistila, že základní reporty pro potřeby správy daně z hazardních her byly pracovníkům SFÚ zpřístupněny ke konci roku 2019, rozšířenými přístupy za účelem definování dalších potřeb správce daně nad rámec původních požadavků disponoval SFÚ až od dubna 2022. MF umožnilo přístup SFÚ téměř 3 roky po zprovoznění systému.

4.24 NKÚ zjistil, že v letech 2017–2021 byly správcem daně zahájeny postupy k odstranění pochybností²⁶ u celkově 213 daňových subjektů, z čehož 191 subjektů (90 %) provozovalo hazardní hry bez příslušného povolení.

4.25 Přestože data v AM AISG lze využít k detekci potenciálních rizikových či nestandardních jevů s podezřením na porušení právních předpisů, jak MF prokázalo v rámci ukázky analytické činnosti, SFÚ tato data využíval pouze omezeně a do doby ukončení kontroly je ve zjištěných případech nevyužil pro účely doměřovacích řízení. Hlavním problémem pro SFÚ při využívání těchto dat byl nesoulad prezentovaných úhrnů vsazených částek a vyplacených výher s údaji přiznanými provozovateli hazardních her v daňových přiznáních za příslušná období. Dle sdělení SFÚ se v základu daně data z AISG lišila někdy až o 50 % oproti částkám přiznaným v daňových přiznáních. NKÚ ze souhrnných dat o vsazených částkách a vyplacených výhrách zjistil, že např. u technických her v roce 2020 byly údaje v daňových přiznáních (data SFÚ) o 13 % nižší než údaje v AISG (data MF).

4.26 Herní data dostupná v reportech AM AISG byla základem pro zařazení do plánu kontrolní činnosti SFÚ na roky 2020–2022 pouze ve třech případech ze 199 nově plánovaných kontrol.

Způsob výměny a sdílení informací mezi dotčenými orgány veřejné moci je příčinou nižší efektivity správy a dozoru v oblasti hazardních her

4.27 Ke zlepšení komunikace a výměny informací mezi dotčenými orgány v oblasti hazardních her měl přispět SM AISG. V důsledku jeho nedokončení dochází k neúplnému sdílení informací, nutnosti manuálně vkládat dokumenty do IS SDSL a manuálně zapisovat zahájení nebo ukončení provozu každého jednotlivého koncového zařízení technické hry. Informace, které by byly v SM AISG automaticky sdíleny mezi MF, GŘC a GFŘ, je stále nutné sdílet ručně s využitím IS SDSL a dalších nástrojů. Uvedený stav snižuje efektivnost systému kontrolní činnosti CS ČR v oblasti hazardních her.

4.28 NKÚ na kontrolním vzorku 20 podnětů získaných od MF a směřujících k činnosti CS ČR ověřil, jakým způsobem byly tyto podněty ze strany orgánů CS ČR vyřízeny. Základním kritériem pro sestavení vzorku byl výběr podnětů ze všech útvarů GŘC a jednotlivých celních

²⁵ Např. provozování koncového zařízení technické hry s nastavením vyšších než zákonných limitů jednotlivé sázky (100 Kč herna / 1 000 Kč kasino).

²⁶ Postupy pro odstranění pochybností jsou popsány v § 85 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

úřadů. NKÚ zjistil, že u 9 podnětů Celní správa ČR neinformovala Ministerstvo financí o výsledku šetření, ačkoliv MF tuto informaci po GŘC (celních úřadech) požadovalo.

Ministerstvo financí nerušilo základní povolení za opakovaná porušení právních předpisů

4.29 SFÚ zaslal dne 1. 2. 2021 MF celkem devět „sdělení správce daně“²⁷ o daňových subjektech, které dlouhodobě neplní své povinnosti vůči správci daně. SFÚ v těchto sděleních mj. uvedl: „Jedná se o povinnost správného vykazování výsledků z provozování hazardních her a v návaznosti na tuto skutečnost také o chybné uvádění údajů v přiznání k dani z hazardních her (...), a tímto jednáním aktivně činí správci daně značné problémy a komplikace při správě daní“. MF v těchto případech nepovažovalo pochybení v rozsahu, který byl zjištěn, za natolik závažná, aby zrušilo základní povolení z moci úřední²⁸.

4.30 GŘC zaslalo Ministerstvu financí dva podněty ke zrušení základního povolení²⁹, tyto podněty však Ministerstvo financí nevyhodnotilo jako důvod k postupu podle § 95 odst. 2 písm. c) ZHH a nezahájilo na základě těchto podnětů žádné správní řízení vedoucí ke zrušení základního povolení.

Příklad č. 1: Postup MF, SFÚ a orgánů CS ČR vůči provozovateli, který opakovaně porušoval ZHH

Daný provozovatel hazardních her obdržel v letech 2017–2021 od orgánů CS ČR za opakované porušování ZHH celkem 76 pokut v souhrnné výši 4,62 mil. Kč. Uložené pokuty byly v průměrné výši 0,06–1,17 % maximální zákonné výše za jednotlivé přestupky.

Podle § 95 odst. 2 písm. c) ZHH Ministerstvo financí zruší základní povolení „poruší-li provozovatel opakovaně nebo závažným způsobem povinnosti stanovené tímto zákonem“. K tomuto rozhodnutí MF nepřistoupilo.

MF zrušilo základní povolení až rozhodnutím podle § 95 odst. 2 písm. d) ZHH v situaci, kdy se daný provozovatel ocitl v úpadku a na jeho majetek byl prohlášen konkurs. Dne 14. 4. 2020 podal provozovatel proti uvedenému rozhodnutí rozklad. O tomto rozkladu rozhodl ministr financí až 24. 3. 2022, kdy rozklad zamítl a potvrdil původní rozhodnutí. NKÚ konstatuje, že MF bylo v období 14. 4. 2020 až 24. 3. 2022 ve věci odebrání základního povolení společnosti bez náležitého důvodu nečinné.

Během této nečinnosti MF skončila dne 31. 1. 2022 platnost bankovní záruky pro povolení k umístění herního prostoru typu kasino, kterou byla poskytnuta kauce ve výši 50 mil. Kč. V důsledku nečinnosti MF nesplnila kauce svůj účel a nezajistila pohledávky státu z daňových nedoplatků ani pokut uložených za správní delikt podle ZHH.

Uvedenou kauci bylo možné využít k úhradě pohledávek státu i po zániku posledního herního prostoru typu kasino dne 1. 4. 2020. Pohledávky v té době činily více než 45 mil. Kč. MF však bylo i v tomto případě nečinné. Tím, že MF ve věci použití kauce nekonalo, nepostupovalo v souladu s ustanovením § 90 odst. 3 ZHH.

²⁷ Ustanovení § 8 ZDHH.

²⁸ Ustanovení § 95 odst. 2 písm. c) ZHH.

²⁹ Ustanovení § 95 odst. 2 písm. c) ZHH.

Podobně MF nepostupovalo v souladu s ustanovením § 4b odst. 4 ZoL při vypořádání složené jistoty ve výši 50 mil. Kč, když nevyúčtovalo provoz loterie nebo jiné podobné hry a z jistoty neuhradilo pohledávky státu z titulu neuhrazené daně z hazardních her.

Dne 26. 5. 2020 rozhodl SFÚ o posečkání úhrady daně z hazardních her ve výši téměř 35 mil. Kč. Provozovatel přitom v žádosti o posečkání doložil, že disponoval dostatečnými finančními prostředky k úhradě daně. Následně nedošlo k zabezpečení úhrady daně ve výši více než 12 mil. Kč.

Ke dni ukončení kontroly byl provozovatel v úpadku, probíhalo insolvenční řízení, na jeho majetek soud prohlásil konkurs a SFÚ evidoval neuhrazené pohledávky v celkové hodnotě 32 435 718 Kč, z toho pohledávky související s daní z hazardních her ve výši 31 952 515 Kč.

4.31 MF začalo monitorovat rozhodná data o zrušení povolení k umístění herního prostoru až od poloviny roku 2020 a informace o zániku povolení k umístění herního prostoru až v polovině roku 2022. MF tak více než tři roky od účinnosti ZHH nemonitorovalo systematicky informace, které vkládají obce do systému IS SDSL a které jsou nezbytné pro správu kaucí a pro výkon dozoru MF i CS ČR nad dodržováním podmínek stanovených v povolení k umístění herního prostoru. Nedostatečně tak vykonávalo dozor nad dodržováním podmínek stanovených v povolení k umístění herního prostoru a omezilo efektivitu výkonu činností v oblasti hazardních her.

4.32 NKÚ zjistil případy, kdy obce vložily do IS SDSL nesprávné údaje. Pokud nejsou dokumenty příslušných rozhodnutí o vydání, změně či zrušení povolení k umístění herního prostoru, příp. informace o jeho zániku, vloženy do IS SDSL, má to negativní dopad na výkon dozoru nad dodržováním podmínek stanovených v povolení k umístění herního prostoru a může to mít také dopad v podobě nevyužití kauce na úhradu daně z hazardních her podle ZHH. MF v této věci z pozice gestora ZHH a dozorového orgánu v oblasti hazardních her upozornilo krajské úřady a statutární města na povinnost zadávání správných údajů do IS SDSL.

Ministerstvo financí a Specializovaný finanční úřad nepostupovaly v souladu s právními předpisy

4.33 MF při správě kaucí složených provozovateli opakovaně nepostupovalo v souladu se ZHH. Kauce lze po zrušení nebo zániku základního povolení nebo povolení k umístění herního prostoru použít k úhradě daně z hazardních her, pokut uložených za přestupek podle ZHH a nevyplacených výher sázejícím.

4.34 Podle předchozí právní úpravy (ZoL) byli provozovatelé povinni skládat na zvláštní účet u banky nebo spořitelního a úvěrního družstva jistoty, které byly určeny k zajištění pohledávek státu, obcí a výplat sázejícím. NKÚ zjistil případ, kdy MF nepostupovalo při správě jistot v souladu se ZoL.

Příklad č. 2: Řešení daňového nedoplatku po pětileté nečinnosti

Dle „seznamu provozovatelů loterií a sázkových her ke dni 1. 12. 2014“ uveřejněného na webu MF měl mít daný provozovatel složený u bank dvě jistoty dle § 2 písm. i) a písm. m) bod 1 ZoL, obě ve výši 20 mil. Kč.

Dle vyjádření MF provozovala společnost sázkové hry v kasinu do 31. 12. 2014 a turnaje v povoleném kasinu do 31. 1. 2015.

SFÚ ke dni 27. 10. 2016 vyhotovil dva „výkazy nedoplatků“ ve výši 702 000 Kč a 1 601 000 Kč. Dne 12. 8. 2021 (tj. po téměř pěti letech) zaslal SFÚ Ministerstvu financí žádost o převedení přeplatku, který byl evidován z titulu nevypořádané jistoty, důvodem žádosti byl nedoplatek evidovaný u SFÚ ve výši 2 303 000 Kč.

Následně MF požádalo příslušné banky o poskytnutí informací. Na dotaz NKÚ Ministerstvo financí sdělilo: „Banky uvedly, že na žádost obchodní společnosti byly peněžní prostředky vyplaceny a bankovní účty, na které byly jistoty složeny, byly zrušeny.“

MF začalo jednat ve věci složených jistot u bank dne 12. 11. 2021, tedy více než šest let a devět měsíců poté, co společnost přestala provozovat sázkové hry v kasinu a turnaje v povoleném kasinu, a 142 dní po výmazu společnosti z obchodního rejstříku.

Na základě informací získaných od bankovních společností podalo MF v průběhu kontroly NKÚ oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu.

Tím, že MF nejednalo ve věci vyúčtování provozování sázkových her v kasinu a turnajů v povoleném kasinu daného provozovatele dle § 4b odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, neprodleně po skončení jejich povolení, dopustilo, že nesrovnalosti ve složených jistotách nebylo možné s bankami věcně projednat. Vyúčtování učinilo až v době, kdy byla společnost ke dni 23. 6. 2021 vymazána z obchodního rejstříku z důvodu ukončení likvidace společnosti. MF dopustilo, že pohledávka státu nebyla úspěšně vymožena, tj. že státu nebyl uhrazen daňový nedoplatek ve výši 2 303 000 Kč.

4.35 Orgány FS ČR jsou dle ZHH povinny předávat MF informace o porušení povinností při správě daně z hazardních her poplatníky daně z hazardních her. NKÚ na kontrolním vzorku 15 vybraných případů zjistil, že v 11 případech docházelo ze strany daňových subjektů k porušování povinností při správě daně (platba daně), o čemž SFÚ Ministerstvo financí neinformoval. SFÚ tímto postupem porušil také povinnost uloženou ustanovením § 8 ZDHH, když MF neposkytl informace o porušení povinností při správě daně z hazardních her pro účely řízení o zrušení základního povolení dle tohoto zákona.

4.36 Postupy správce daně při rozhodování o posečkání úhrady daně byly upraveny interními akty řízení v podobě *metodických pokynů k posečkání* ze dne 8. 4. 2015 a dále ze dne 16. 2. 2021, ve kterých je mj. uvedeno, že rozhodnutí správce daně o žádosti o posečkání musí vždy sledovat základní cíl správy daní, tj. zabezpečení úhrady daně. V okamžiku rozhodování o posečkání musí být patrný objektivně zdůvodnitelný závěr správce daně, že není ohroženo vybrání posečkané daně, pokud by daňový subjekt podmínky posečkání nedodržel a daň neuhradil dobrovolně. S ohledem na pandemii covidu-19 vydala FS ČR *Informaci k posečkání a rozložení úhrady daně na splátky v souvislosti s mimořádnými opatřeními*, ve které je

mj. uvedeno, že v žádosti musí daňový subjekt tvrdit a doložit některý ze zákonných důvodů³⁰, pro které může finanční úřad posečkání povolit.

4.37 NKÚ zjistil, že v kontrolovaném období se počet žádostí o posečkání úhrady daně z hazardních her zvyšoval – ze čtyř podaných žádostí v roce 2017 na 114 žádostí v roce 2021. K výraznému (téměř čtyřnásobnému) meziročnímu zvýšení počtu žádostí došlo v roce 2020 (79 žádostí). Zatímco v letech 2017 a 2019 nebylo z celkově 21 podaných žádostí povoleno ze strany správce daně (SFÚ) ani jedno posečkání (0 %), v době pandemie covidu-19, tj. v letech 2020–2021, tvořil podíl kladně vyřízených žádostí o posečkání úhrady daně z hazardních her postupně 94 % a 100 %.

Příklad č. 3: Uvolnění kaucí ve výši 60 mil. Kč v případě provozovatele, který měl daňové nedoplatky

V březnu 2021 MF souhlasilo s uvolněním kaucí v podobě bankovní záruky ve výši celkem 60 mil. Kč, ačkoliv SFÚ evidoval u daného provozovatele nedoplatek na dani z hazardních her za 1. čtvrtletí roku 2020 ve výši 5 647 899 Kč a za 3. čtvrtletí roku 2020 ve výši 12 979 496 Kč. U obou nedoplatků povolil SFÚ posečkání úhrady do 30. 6. 2021.

MF právě z důvodu posečkání úhrady daně souhlasilo s uvolněním kaucí a k věci uvedlo: „Vzhledem k tomu, že správce daně vydal rozhodnutí o posečkání úhrady daně, čímž projevil vůli s úhradou daně posečkat, a zároveň nelimitoval toto rozhodnutí možností úhrady takto posečkaného nedoplatku z bankovní záruky přijaté Ministerstvem financí, uděluje Ministerstvo financí souhlas s uvolněním kauce.“

V DŘ ani v ZHH není stanoveno, že pro účely použití kauce by se posečkaná úhrada daně nepovažovala za nedoplatek. MF nepostupovalo v souladu s § 90 odst. 4 ZHH, když nevyzvalo výstavce bankovní záruky k úhradě tohoto nedoplatku z důvodu, že evidovaný nedoplatek byl pravomocně posečkan a že v dané době pravomocným rozhodnutím stanovená doba posečkání dosud neuplynula.

MF nepostupovalo v souladu s § 89 odst. 4 ZHH a nepoužilo kauci provozovatele, čímž se pohledávka státu z titulu nedoplatku daně z hazardních her ve výši 18 627 395 Kč stala nezajištěnou.

Výše ukládaných pokut byla na samé spodní hranici

4.38 Výše pravomocně uložených pokut orgánů CS ČR činila v letech 2017–2021 celkem 94,2 mil. Kč. NKÚ zjistil, že pokuty byly uloženy pouze v řádu jednotek procent hodnoty umožněné zákonem o hazardních hrách. Toto NKÚ ověřil na kontrolním vzorku pěti provozovatelů s platným základním povolením, kterým bylo uloženo nejvíce pokut, a na vzorku 216 provozovatelů bez základního povolení.

4.39 Pokuty byly uloženy celkem 413 provozovatelům. 326 provozovatelů bylo pokutováno jednou, 41 provozovatelů dvakrát, zbývající provozovatelé byli pokutováni vícekrát. Pět provozovatelů, kteří nejčastěji porušovali zákon, bylo dohromady uloženo 236 pokut (z celkových 1 104) v souhrnné výši 10,25 mil. Kč (uhrazeno 7,95 mil. Kč). Z formálního hlediska hodnotí NKÚ kontrolní činnost CS ČR bez vad.

³⁰ Ustanovení § 156 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Hazardní hry se na internet přesouvají rychleji než dozor nad nimi

4.40 Trh s hazardními hrami se přesouvá z kamenných provozoven na internet. Již v roce 2020 pocházela většina přijatých vkladů z internetových her (celkem 59 %) a objem prostředků vložených do těchto her se stále zvyšuje. Z přijatých vkladů do hazardních her za roky 2017–2021³¹ v celkové výši 1,80 bil. Kč činily vklady do internetových her celkem 955 mld. Kč, tj. téměř 53 %. Ve stejném období bylo na výhrách vyplaceno celkem 1,62 bil. Kč, tj. necelých 90 % celkových přijatých vkladů. Na výhrách z internetových her bylo vyplaceno celkem 886 mld. Kč, což činí necelých 55 % všech výher vyplacených hráčům hazardních her.

4.41 MF realizovalo v oblasti dozoru nad internetovým provozováním hazardních her od 1. 1. 2017 do 5. 11. 2019 celkem 87 kontrol, z toho 51 v oblasti nelegálního provozování hazardních her, 35 kontrol v oblasti legálního provozování hazardních her a jednu kontrolu v oblasti odborného posuzování a osvědčování.

4.42 Orgány CS ČR realizovaly v letech 2017–2021 celkem 1 085 kontrol provozovatelů. CS ČR se po získání kompetence k výkonu dozoru v oblasti hazardních her prvotně zaměřila především na nelegální provozovatele v land-based prostředí. V rámci kontroly jednoho provozovatele jsou prováděny kontroly nejen několika provozoven zároveň, ale také různých oblastí, například kontroly zaměřené na legalizaci výnosů z trestné činnosti, jednotlivé druhy her, herní prostor, reklamu, vzdálený přístup atd. Po získání kompetence ke kontrolám hazardních her v internetovém prostředí od 1. 11. 2019 provedly orgány CS ČR v roce 2020 celkem 24 kontrol provozovatelů v internetovém prostředí a v roce 2021 celkem 56 kontrol. Naproti tomu v land-based prostředí hazardních her provedly orgány CS ČR v roce 2020 celkem 138 kontrol provozovatelů a v roce 2021 celkem 101 kontrol. NKÚ zjistil, že zejména s úbytkem nelegálních provozovatelů v land-based prostředí se uvolněné kapacity začaly přesouvat do výkonu dozoru v internetovém prostředí, k tomuto přesunu však dochází se zpožděním.

4.43 Orgány působící v oblasti dozoru nad hazardními hrami nedostatečně reagovaly na přesun hazardních her z land-based prostředí na internet. Kontrolní činnost se v převážné většině soustředila na hazardní hry provozované v prostředí land-based. NKÚ dále zjistil, že do doby ukončení kontroly chyběla Celní správě ČR v metodické informaci č. 12/2018 – *Kontrola provozování hazardních her* úprava postupu kontrol v prostředí internetových hazardních her.

Nelegálnost internetových her není jasně definována

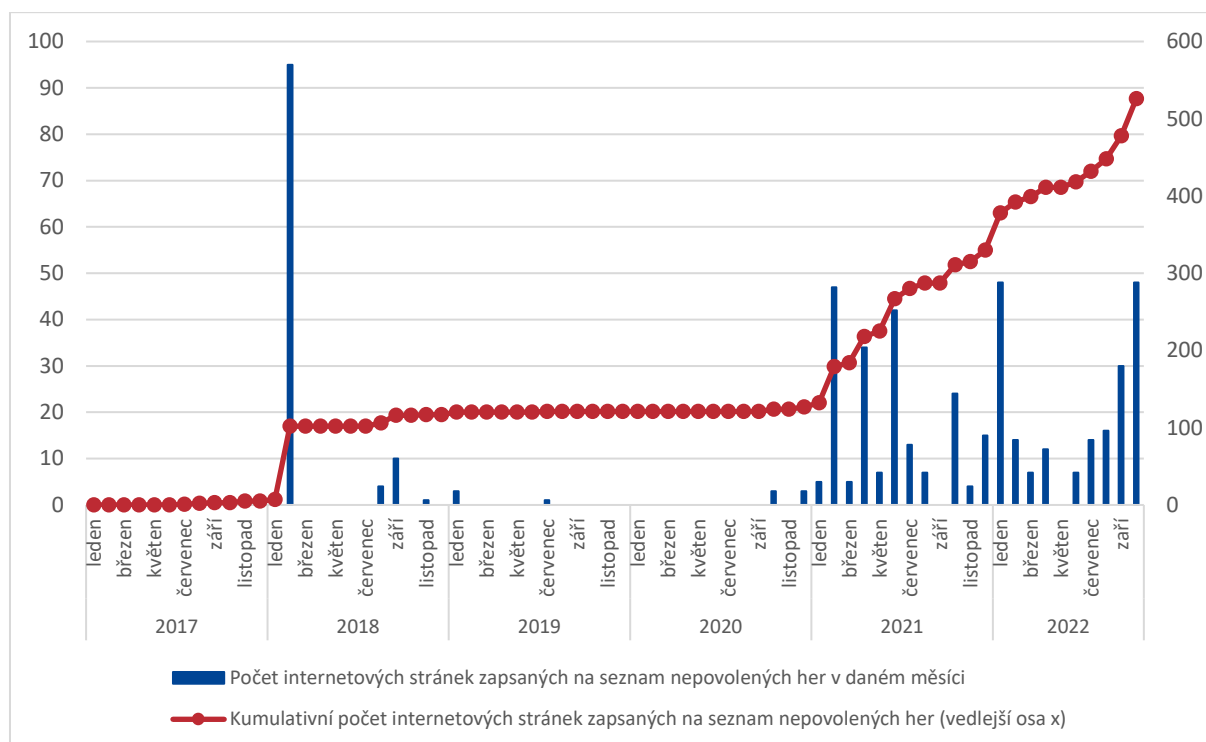
4.44 Dle důvodové zprávy k ZHH patřilo k cílům tohoto zákona otevřít trh zahraničním provozovatelům a umožnit provozování hazardních her prostřednictvím internetu. Provozovatelů hazardních her s vydaným základním povolením dle ZHH bylo k 1. 2. 2022 celkem 52, z toho pouze dva neměli sídlo v ČR.³² Naproti tomu počet provozovatelů bez základního povolení detekovaných od roku 2017 do 1. 2. 2022 správcem daně byl 794. Dále bylo do konce roku 2022 zablokováno více než 550 internetových stránek nabízejících nepovolené internetové hry³³.

³¹ Údaje z podaných daňových přiznání za roky 2017–2021.

³² K 1. 1. 2023 evidovalo MF v „seznamu provozovatelů hazardních her podle ZHH“ tři provozovatele se sídlem mimo ČR.

³³ Seznam nepovolených internetových her zveřejňuje na svých internetových stránkách Ministerstvo financí.

Graf č. 2: Vývoj počtu internetových stránek uvedených v seznamu nepovolených internetových her (ke dni 19. 10. 2022)



Zdroj: data MF a údaje ze seznamu nepovolených internetových her k 27. 7. 2022 a 19. 10. 2022 (seznam je dostupný na internetových stránkách MF); vlastní zpracování NKÚ.

4.45 MF nevymezilo jednoznačně problematiku zaměření a cílení ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 ZHH³⁴ u internetových hazardních her provozovaných bez příslušného povolení podle ZHH, a to ani při převodu výkonu dozoru v oblasti internetových her na CS ČR. Výklad pojmu „zaměření a cílení“ provádí MF v praxi jako metodický orgán ve věci regulace hazardních her a prvoinstanční orgán správního řízení o zápisu na seznam nepovolených internetových her.

4.46 Po dobu posuzování zaměření a cílení je až do okamžiku uveřejnění internetové stránky na seznamu nepovolených internetových her umožněno provozovatelům danou hru i nadále na území ČR provozovat a uživatelům se nepovolených hazardních her účastnit. U náhodně vybraného vzorku sedmi internetových stránek činila tato doba 119 až 368 dní. NKÚ tuto skutečnost vyhodnotil jako projev snížení účinnosti ZHH v oblasti ochrany sázejících a jejich okolí.

4.47 Výkon dozoru v oblasti internetového provozování legálních a nelegálních hazardních her převedlo MF ke dni 1. 11. 2019 na CS ČR. Postup komunikace mezi MF a CS ČR při výkonu dozоровé činnosti v oblasti internetového provozování hazardních her nastavilo Ministerstvo financí formálně až dne 22. 6. 2020, tedy více než sedm měsíců po samotném faktickém převodu výkonu dozoru.

4.48 GŘC si upravilo znaky cílení odlišně od předchozí praxe MF, takže podmínkou cílení již není platba českou měnou a provozování stránek výhradně v českém jazyce. Za znaky pasivní dostupnosti stránek jsou považovány mj. telefonní předvolba, vlajka ČR nebo číselníky

³⁴ Hazardní hra provozovaná prostřednictvím internetu se považuje za provozovanou na území České republiky, je-li i jen z části zaměřena nebo cílena mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území České republiky.

rozdělené dle zemí. GŘC úpravu znaků cílení začalo projednávat s MF dne 16. 7. 2019, tedy ještě před převzetím kompetence. Každý případ cílení je prošetřován individuálně, musí být jasně patrná aktivita provozovatele zaměřená na ČR, například reklama uvedená na jiných stránkách v českém jazyce. V hraničních případech, kdy se mísí významy pojmů cílení a dostupnost, nemusí být výklad konstantní, neboť pro tuto pomyslnou hranici zatím neexistuje dostatek judikatury.

4.49 MF v období od 14. 2. 2020 do 17. 7. 2020 nezažilo žádné správní řízení o zápisu na seznam nepovolených internetových her. MF v období od 1. 1. 2017 do 1. 6. 2022 pravomocně ukončilo 132 správních řízení o zápisu na seznam nepovolených internetových her. Ve 40 % případů dané správní řízení nevedlo k trvalému zápisu na seznam nepovolených internetových her, neboť v jeho průběhu daná internetová hazardní hra přestala cílit nebo se zaměřovat na osoby s bydlištěm na území ČR. Ani u některých internetových stránek s vydaným rozhodnutím o zápisu na seznam nepovolených internetových her nedošlo ke zveřejnění příslušných údajů v seznamu, neboť internetová hra mezitím rovněž přestala cílit nebo se zaměřovat na osoby s bydlištěm v ČR.

4.50 NKÚ zjistil, že výklad zákonného znaku nelegálně provozované hazardní hry „*zaměření nebo cílení na osoby, které mají bydliště na území ČR*“ se v rozhodovací praxi různí, jak je zřejmé z průběhu řízení se společností provozující hazardní hry bez základního povolení, viz následující příklad:

Příklad č. 4: Posuzování nelegálně provozované hazardní hry ve správním řízení

Dne 21. 1. 2019 vydalo MF příkaz, kterým společnost provozující hazardní hry bez základního povolení uznává vinnou ze spáchání přestupku spočívajícího v porušení zákazu provozovat hazardní hru bez povolení³⁵. Tohoto přestupku se společnost dopustila tím, že provozovala technickou hru prostřednictvím internetu „*bez jakéhokoliv omezení při zakládání hráčského účtu a přijímání nových sázek; internetová stránka umožňovala registraci osob, které mají bydliště na území České republiky, vklad peněžních prostředků na uživatelské konto a po zaplacení sázky v české měně umožňovala i účast na samotné hazardní hře*“.

28. 1. 2019 podala společnost proti tomuto příkazu odpor a věc tak přešla do správního řízení. V něm MF třikrát setrvalo na svém názoru a rozhodlo o udělení pokuty s tím, že „*považuje za nade vší pochybnost prokázané, že obviněný provozoval technickou hazardní hru prostřednictvím internetu na území České republiky, neboť přes své webové stránky poskytoval službu hazardních her, ke které bylo možné se zaregistrovat, zaplatit a hrát osobám s bydlištěm na území České republiky.*“

Daná společnost proti těmto rozhodnutím třikrát podala rozklad.

Rozkladový orgán dvakrát rozhodl o zrušení rozhodnutí a vrácení k novému projednání a zavázal Ministerstvo financí k přezkumu indicií pro posouzení zaměření nebo zacílení provozování internetové hry na občany s bydlištěm na území České republiky s tím, že „*pouhá skutečnost, že český hráč hraje na internetové (webové) stránce zahraničního provozovatele, neznamena sama o sobě jeho zaměření se na český trh,*“ přičemž „*skutečnosti, že webové stránky účastníka řízení umožňovaly volbu české měny a předvolbu českého telefonního čísla [...] není samo o sobě dostatečnou indicií zaměření se na český trh.*“

³⁵ Ustanovení § 123 odst. 1 písm. b) ZHH.

Dne 31. 5. 2022, po téměř třech a půl letech od prvního rozhodnutí MF, rozkladový orgán rozhodl o zamítnutí rozkladu a potvrdil předchozí rozhodnutí MF.

4.51 Také u GŘC kontrola zjistila, že prošetřování internetových stránek umožňujících provozování hazardních her je administrativně i časově náročné. Dozorující orgán prověřuje přibližně 20 bodů a prověřování je rozděleno minimálně do 2 dnů (po 14 dnech od prvotního prověření se zadokumentuje, zda i nadále trvá cílení internetové stránky na osoby s bydlištěm na území ČR). Zpracování jednoho podnětu trvá minimálně 3 týdny, ve složitějších případech (například větší počet zrcadlových stránek) i déle. NKÚ zjistil, že Celní úřad pro Plzeňský kraj (který je pověřen touto agendou na základě jednání mezi MF a GŘC z prosince 2018) prověřil od převzetí kompetence do konce roku 2021 celkem 127 podnětů týkajících se nelegálního provozování internetových hazardních her a průměrná doba od zpracování podnětu k zahájení správního řízení trvala téměř 155 kalendářních dnů.

4.52 NKÚ konstatuje, že stávající právní úprava cílení, konkrétně znění ustanovení § 2 odst. 2 ZHH, je formulačně nejednoznačná, což zvyšuje náročnost dozorové činnosti i objem peněžních prostředků státu na ni vynakládaných. Inspirací při změně právní úpravy by mohlo být Slovensko. Slovenské orgány při rozhodování o porušení zákona posuzují pouze to, zda má provozovatel licenci, zda jsou jeho webové stránky v latinském písmu a zda je možné na území Slovenska vložit do hry peníze, uzavřít sázku a získat výhru. Po rozhodnutí o zařazení na seznam zakázaných sídel vydá příslušný soud příkaz k zamezení přístupu k webovému sídlu osobám, které poskytují elektronické komunikační sítě a elektronické komunikační služby. Soud je povinen rozhodnout do 7 dnů od podání žádosti. Proti rozhodnutí soudu není přípustný opravný prostředek.

Obdobné nedostatky v oblasti hazardu přetrvávají i devět let od předchozí kontroly NKÚ

4.53 NKÚ na základě výše uvedených skutečností zjištěných touto kontrolní akcí konstatuje, že po devíti letech od ukončení kontrolní akce č. 13/35 jsou v oblasti hazardu obdobné nedostatky, a to i přes novou právní úpravu. V kontrolním závěru z kontrolní akce č. 13/35 bylo mj. konstatováno:

- Státní dozor byl neúčinný, neefektivní, nevyužíval všechna zákonná oprávnění a nezabýval se kontrolou finančních toků.
- Zásadní nedostatky informačního systému ovlivňovaly výkon správy a kontroly celého segmentu trhu.
- Kontrolované osoby měly nedostatečné informace pro správné vyměření odvodů a jejich rozdělení.
- Data v informačním systému pro podporu činností dle zákona o loteriích byla neprůkazná.

Seznam zkratk

AM AISG	Analytický modul AISG
AISG	Informační systém provozování hazardních her
CS ČR	Celní správa České republiky
DM AISG	Dozorový modul AISG
DPH	Daň z přidané hodnoty
DŘ	Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
GFŘ	Generální finanční ředitelství
GŘC	Generální ředitelství cel
IS	Informační systém
IS SDSL	Informační systém <i>Státní dozor nad sázkami a loteriemi</i>
KA	Kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Provozovatel/é	Provozovatel/é hazardních her
RVO	Rejstřík fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách
SFÚ	Specializovaný finanční úřad
SM AISG	Správní modul AISG
SPCSS	Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p.
VZ	Veřejná zakázka
VZ AISG	Veřejná zakázka <i>Dodávka a implementace informačního systému pro dohled nad hazardními hrami</i>
ZD	Zadávací dokumentace
ZDHH	Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her
ZHH	Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách
ZoL	Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek