

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z VELKÉ RIA

1. Důvod předložení

- Název

Návrh zákona o provozování sázkových her

- Popis problému

Provozování sázkových a jiných podobných her je jakožto specifický druh podnikatelské činnosti v současné době upraveno zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterní zákon“). V průběhu následujících 21 let byl loterní zákon několikrát novelizován, nicméně tyto změny byly, s výjimkou zákona č. 149/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů, pouze dílčího charakteru a dostatečně nereflektovaly neustále se vyvíjející situaci na trhu sázkových her.

Od roku 1990 trvale roste zájem obyvatelstva o sázkové hry. Dále narůstá počet provozovatelů sázkových her, jakož i provozovaných zařízení při současném zvyšování objemu vsazených částek.

Vývoj počtu technických zařízení

tis. ks

Typ zařízení	2007	2008	2009	2010	30.6.2011
VHP povolované MF	3,4	4,4	4,4	4,3	3,9
VHP povolované obcemi	*	74,5	55,9	34,1	28,4
Technická hra (§2j)	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Videoloterní terminály	8,8	29,6	46,7	60,1	61,9
Elektromechanická ruleta	2,1	2,1	2,5	2,1	2,1
§50/3 ostatní	1,5	2,5	5,4	7,0	8,5

* údaj není k dispozici

Jak ukazuje tabulka „Vývoj počtu technických zařízení“, došlo v posledních letech k výraznému nárůstu počtu technických zařízení povolovaných podle § 50 odst. 3 (zejména videoloterních terminálů) na úkor zařízení povolovaných podle § 2. V případě videoloterních terminálů jde navíc o zařízení, která se z hlediska hráče neliší od výherních hracích přístrojů

definovaných § 2 písm. e) a pouze jejich technická povaha brání jejich zařazení pod toto ustanovení.

Přehled částek vložených do hry **mld. Kč**

	2007	2008	2009	2010
VHP	57,2	63,3	48,7	37,8
Technické hry	22,2	35,9	53,4	64,3
Ostatní hry	29,0	29,3	25,7	23,5
Celkem	108,3	128,5	127,8	125,6

Obdobný trend vykazují také částky vložené do hry. Ještě v roce 2007 vložili sázející více než polovinu částek do výherních hracích přístrojů, v roce 2010 vložili více než polovinu částek do jiných technických her a to především do her povolovaných podle § 50 odst. 3.

Tento trend je umocněn i neustálým technologickým vývojem v oblasti sázkových her, který vede k vývoji nových typů her i technických herních zařízení, jejichž prostřednictvím jsou tyto hry provozovány. Trh sázkových her tedy doznal zásadních změn a platná právní úprava již v současnosti plně nevyhovuje společenským potřebám v rámci České republiky. Rovněž praxe prokazuje, že dosud platný zákon je zatížen celou řadou nedostatků a je třeba ho nahradit koncepčně zcela novým právním předpisem.

Vláda proto uložila ministru financí vypracovat návrh věcného záměru zákona o provozování sázkových a jiných podobných her. Vzhledem k déle trvajícím konzultacím, zejména s odbornou veřejností, a s ohledem na projednávání několika poslaneckých návrhů novely loterního zákona v Poslanecké sněmovně, které měly nikoliv zanedbatelný vliv na dokončovací práce na návrhu věcného záměru, byl termín pro předložení tohoto materiálu několikrát prodloužen. Věcný záměr byl projednán na zasedání Legislativní rady vlády dne 1. července 2010. Na tomto jednání nebyl věcný záměr zákona o provozování sázkových a jiných podobných her schválen a v tomto legislativním úkolu nebylo následně pokračováno.

Do poloviny roku 2011 pak Ministerstvo financí připravilo dvě vládní novely loterního zákona, které bezesbytku naplnily Programové prohlášení Vlády České republiky, které pro oblast sázkových her stanoví, že vláda přistoupí k zavedení zdanění sázkových her a posílí regulační pravomoci obcí v této oblasti. Po tom, co Ministerstvo financí přispělo k odstranění těchto nejpalcivějších problémů současně platné právní úpravy, mohl věcně příslušný rezort přistoupit ke komplexnímu řešení právní úpravy v oblasti provozování sázkových her.

Nový zákon o provozování sázkových her je předkládán na základě usnesením vlády č. 69 ze dne 26. ledna 2011, kterým byl schválen plán legislativních prací vlády na rok 2011.

Základní nedostatky stávajícího loterního zákona:

1. z legislativně technického hlediska je problematická již samotná systematika loterního zákona, zvolené členění i obsahové zpracování jednotlivých částí je neproporcionální a poměrně nezvyklé z hlediska tvorby právních předpisů,
2. vzhledem k tomu, že jde o 21 let starou právní normu, nereflexuje vývoj na trhu sázkových her a již nevyhovuje společenským potřebám,
3. loterní zákon obsahuje z pohledu evropského práva problematické ustanovení o zákazu přeshraničního sázení, jakož i ustanovení, které neumožňuje nabízet sázkové hry na území ČR subjektům usazeným v ostatních členských státech EU,
4. stávající právní úprava žádným způsobem neřeší aktuální problematiku účasti na sázkových hrách prostřednictvím moderních telekomunikačních kanálů (prostřednictvím internetu, mobilních přístrojů, IPTV apod.),
5. předpis nezajišťuje žádoucí míru ochrany před společenskými riziky, které v této značně specifické oblasti podnikání vznikají; loterní zákon je konstruován jako předpis poměrně liberální,
6. loterní zákon je celkově charakteristický značnou pojmovou a institucionální roztržitostí (neexistence definic užívaných pojmů nebo existence nepřesných definic či bezobsažných pojmů), nepřehledností a na některých místech i vnitřní rozporností, která vede ke vzniku komplikovaných interpretačních problémů při aplikaci úpravy, a vyvolává právní nejistotu,
7. loterní zákon nezohledňuje míru hazardu u jednotlivých typů loterií a jiných podobných her,
8. loterní zákon není technicky neutrální a nedokáže tak odpovědět na nově vznikající otázky související s technologickým vývojem v oblasti sázkových her,
9. nevhodně je řešena otázka působnosti orgánů státní správy a samosprávy, a problematika ingerence obcí do povolovacího procesu,
10. nedostatečná úprava výkonu státního dozoru v této oblasti,
11. nejasná definice spotřebitelských soutěží působící problémy při aplikaci loterního zákona v praxi, nemožnost sankcionovat provozování zakázaných spotřebitelských soutěží podle současného loterního zákona.

Identifikace cílů, kterých má být dosaženo:

Nový zákon by měl přinést zprůhlednění podmínek pro provozování sázkových her, přispět k ochraně osob, které se účastní těchto her, podpořit rovné zacházení vůči subjektům na trhu, zavést spravedlivé ekonomické zatížení, odstranit nesystémové slučování pojmu sázková hra a zařízení, které slouží k provozování této hry, podpořit technickou neutralitu právní úpravy a v neposlední řadě zlepšit úroveň kontroly ze strany orgánů státního dozoru.

Tohoto cíle by mělo být dosaženo prostřednictvím následujících nejvýznamnějších koncepčních změn:

1. zohlednění míry hazardu pro kategorizaci sázkových her, nastavení podmínek pro jednotlivé kategorie (např. v jakém prostředí se který druh sázkových her může hrát a za jakých podmínek),
2. nahrazení správního řízení, v němž je vydáváno jedno povolení, zavedením režimu správního řízení o vydání dvou povolení, který zahrnuje povolovací řízení o vydání základního povolení a řízení o vydání povolení do konkrétního herního prostoru,
3. zjišťování převážné většiny požadavků na provozovatele sázkových her stejně jako na provozovanou sázkovou hru již ve fázi řízení o vydání základního povolení,
4. odstranění některých nedůvodných nerovností v podmínkách podnikání u jednotlivých skupin provozovatelů (např. v oblasti předpokladů pro provozování nebo rozdílných limitů pro jednotlivá technická herní zařízení, na nichž jsou sázkové hry provozovány),
5. zajištění vyšší ochrany mladistvých (ověření věku, zlepšení kontrol),
6. zavedení moderních institutů zodpovědného hraní, které by měly pomoci při předcházení vzniku problémů spojených s účastí na sázkových hrách (předcházení vzniku problémového a patologického hráčství apod.),
7. první krok při odstraňování problematických ustanovení z pohledu evropského práva (odstranění zákazu cizí majetkové účasti u subjektů nabízejících sázkové hry na území ČR),
8. možnost provozovat sázkové hry provozovaných dálkovým způsobem (zákon bude upravovat zatím pouze Internetovou kursovou sázku),
9. převedení agendy povolování sázkových her na Specializovaný finanční úřad s celostátní působností,
10. zvýšení úrovně výkonu státního dozoru,
11. zpřísnění sankcí za přestupky a jiné správní delikty.

Rizika spojená s nečinností

Zachování stávajícího nevyhovujícího stavu na trhu sázkových her, kterými jsou, jak je uvedeno shora, zejména nevyhovující systematika loterního zákona a pojmová a institucionální roztříštěnost a nepřehlednost, nerespektování technologického vývoje, nedostatečná ochrana společnosti před nežádoucími vlivy vznikajícími v této oblasti, neefektivní státní dozor apod.

2. Návrh variant řešení

- Návrh možných variant řešení

Ke stanoveným cílům, zejména pokud jde o otázky spojené s možností přeshraničního sázení a případné liberalizace trhu se sázkovými hrami vedou dvě možné cesty:

A. Přijetí zákona o sázkových hrách v navržené podobě

Jak již bylo uvedeno výše, navrhované znění zákona neřeší všechny otázky vyplývající pro oblast sázkových her z evropského práva a některá navrhovaná ustanovení tak mohou být podrobena ze strany příslušných orgánů EU přezkoumání, zda jsou slučitelná s evropským právem.

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

Z těchto důvodů se i na oblast sázkových a jiných podobných her vztahují ustanovení primárního práva EU, konkrétně jde zejména o článek 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) upravující právo usazování, článek 56 SFEU upravující volný pohyb služeb v rámci EU a článek 63 SFEU upravující volný pohyb kapitálu.

Názor o zvláštní povaze her a sázek, včetně rizika škodlivých následků, potvrzuje i ustálená judikatura SDEU. Soudní dvůr zároveň přiznává členským státům diskreci při regulaci tohoto

odvětví: „V tomto kontextu mohou zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, odůvodnit existenci dostatečné posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku (rozsudky ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C-243/01, Recueil, s. I-13031, bod 63, jakož i ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozh. s. I-1891, bod 47).“

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

Z ustálené judikatury Soudního dvora a principu subsidiarity tak vyplývá, že členské státy mohou v této neharmonizované oblasti podle vlastního žebříčku hodnot stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň a prostředky ochrany za předpokladu, že všechna tato opatření jsou v souladu s primárním právem EU a s požadavky, která jsou na tyto opatření kladena bohatou judikaturou Soudního dvora.

Právě z tohoto úhlu pohledu se jeví některá ustanovení jak stávajícího loterního zákona tak navrhovaného zákona o provozování sázkových her jako problematická. Zůstává otázkou, zda důvody, o které opírá Česká republika některé požadavky kladené na provozovatele sázkových her (nejvýznamněji požadavek na sídlo na území ČR pro právnické osoby žádající o vydání základního povolení k provozování sázkových her), shledá Evropská komise za důvody ospravedlňující omezení základních svobod, zejména volného pohybu služeb a svobody usazování.

Z výsledku Pilotního projektu č. 1106/2010/MARKT, ve kterém Evropská komise přezkoumávala soulad výše uvedených ustanovení českého loterního zákona s evropským právem lze dovodit, že stávající nárokový model na vydání povolení k provozování

sázkových her soukromoprávními subjekty s vyloučením všech subjektů z jiných členských států Evropské Unie je jen velmi těžko ospravedlnitelný některým z důvodů obecného zájmu uznaných judikaturou Soudního dvora EU. Za důvod, pro který Evropská komise s Českou republikou doposavad nezhájila formální řízení pro porušení evropského práva lze označit veřejnou konzultaci k otázkám souvisejícím s on-line sázkovými hrami, která právě probíhá na půdě Evropské unie.

Cílem této konzultace je shromáždit informace o existenci a rozsahu rizik souvisejících s provozováním sázkových her prostřednictvím moderních komunikačních kanálů, zejména Internetu. Dále se snaží získat příspěvky týkající se regulačních a technických prostředků, které členské státy používají nebo by mohly používat k zajištění ochrany, udržení veřejného pořádku nebo naplnění jiných veřejných zájmů, a jejich účinnosti s ohledem na potřebu vyváženého, systematického a soudržného uplatňování své politiky vůči on-line hazardním hrám. Konzultace by rovněž měla pomoci určit, zda současná pravidla uplatňovaná na on-line služby hazardních her na úrovni EU jsou dostačující k zajištění souběžné existence vnitrostátních systémů jako celku, a určit, zda by větší spolupráce na úrovni EU nepomohla členským státům účinněji dosáhnout cílů jejich politiky vztahující se k hazardním hrám. Výsledkem odborné konzultace by měl být jednoznačný závěr, zda v této oblasti existuje potřeba koordinované akce na evropské úrovni, respektive, jak by takováto akce měla vypadat.

Závěrečnou zprávu Evropské komise a Evropského parlamentu k proběhlé diskuzi lze očekávat na konci roku 2011 a tudíž je složité předjímat, zda na Zelenou knihu o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, kterou Evropská komise vydala dne 24. března 2011 naváže další dokument směřující k harmonizaci dosud sekundární legislativou neregulovaného fenoménu hazardních her nebo zda k regulaci tohoto specifického společenského fenoménu bude i nadále využíván Soudní dvůr Evropské unie a další instituty využívané ostatními orgány Evropské unie, zejména Evropskou komisí.

B. Odložení přijetí zákona o sázkových hrách, vyčkání výsledků probíhající evropské diskuze a příprava na liberalizaci trhu s hazardními hrami

Druhou variantou je pak vyčkání výsledku probíhající evropské diskuze a přizpůsobení návrhu zákona o provozování sázkových her jejím výsledkům. V současné době se zdá být velmi pravděpodobné, že závěrem probíhající evropské debaty bude vypracování a přijetí

harmonizační směrnice, která stanoví minimální standardy pro provozování sázkových her s platností pro všechny státy EU.

Evropská komise a Evropský parlament se podle dostupných signálů nechtějí vydat cestou vzájemného uznávání licencí vydaných jedním členským státem na území všech ostatních členských států EU a i nadále tak hodlají respektovat princip subsidiarity a možnost jednotlivých států s ohledem na národní tradice a kulturu regulovat hazardní hry odlišně. Přesto se dá předpokládat, že koordinovaná akce v podobě směrnice stanovující minimální standardy na subjekty nabízející hazardní hry, na jejich vlastní provozování i na požadavky chránící účastníky těchto her se zdá být *conditio sine qua non* pro efektivní regulaci on-line hazardních her. Hazardní hry nabízené pomocí moderních komunikačních kanálů jsou totiž ze své podstaty přístupné v reálném čase na území všech členských států, a tudíž jejich regulace není možná bez koordinované spolupráce na nadnárodní úrovni.

Při této variantě je velmi pravděpodobné, že výsledek veřejné konzultace na půdě EU potvrdí stávající trend a Česká republika tak bude nucena otevřít svůj doposud uzavřený trh se sázkovými hrami i pro subjekty řádně usazené v jiných členských státech za předpokladu, že v České republice tyto subjekty požádají o vydání povolení k provozování sázkových her.

▪ **Dotčené subjekty**

- a. Orgány státní správy – Ministerstvo financí, Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady.
- b. Orgány územní samosprávy – obce, kraje.
- c. Podnikatelské subjekty – provozovatelé, resp. držitelé povolení získaného v souladu se zákonem a pověřené autorizované osoby
- d. Nestátní neziskové organizace, příjemci odvodů na veřejně prospěšné účely.
- e. Spotřebitelé.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

- Hodnocení dopadů jednotlivých variant

V této kapitole jsou identifikovány náklady a přínosy navržených variant především v porovnání se stávajícím stavem, tedy s tzv. „nulovou variantou“.

Stávající stav („nulová varianta“)

Podle právní úpravy platné od 1.1.2012 (v případě nepřijetí vládního návrhu zákona o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, dále jen „sněmovní tisk č. 473“) je stát příjemcem správních poplatků za hry povolené Ministerstvem financí, poloviny správních poplatků vyměřených obcemi a poplatků za státní dozor.

Obec je příjemcem prostředků na veřejně prospěšné účely z výherních hracích přístrojů, které povolila a nejméně ¼ prostředků na veřejně prospěšné účely her provozovaných prostřednictvím technických herních zařízení provozovaných na jejich území. V případě, že obec vydala vyhlášku o místních poplatcích, je také příjemce místního poplatku.

Následující tabulka tedy souhrnným způsobem znázorňuje příjmy veřejných rozpočtů tvořené povinnými odvody z provozování loterií a jiných podobných her podle stavu platného k 1. 1. 2012 v případě neschválení sněmovního tisku č. 473.

	mld. Kč				
	správní poplatky	SD	místní poplatky	VPÚ	Celkem
Stát	1,6	0,2			1,8
Obec	0,6		0,9	1,9	3,4
Ostatní				3,8	3,8
Celkem	2,2	0,2	0,9	5,7	9,0

A. Přijetí zákona o sázkových hrách v navržené podobě

V případě přijetí návrhu nového zákona lze předpokládat pozitivní přínos do státního rozpočtu i rozpočtů obcí. Pokud jde o obecní rozpočty, lze očekávat pozitivní přínosy zejména u těch obcí, na jejichž území jsou provozována technická herní zařízení obsluhovaná přímo účastníkem hry (dnešní výherní hrací přístroje, videoloterní terminály, vícemístná technická zařízení atd.).

Z pohledu příjmů veřejných rozpočtů dochází k nahrazení stávajících místních poplatků, správních poplatků, odvodů na státní dozor a odvodů na veřejně prospěšné účely daní ze sázkových her, která je v případě dílčí daně z her provozovaných pomocí technických herních zařízení obsluhovaných přímo účastníkem hry příjmem rozpočtu obce, na jejímž území je tato sázková hra provozována. Zároveň dochází k odstranění nedostatku stávající právní úpravy, kdy má správni poplatek za vydání povolení k provozování loterie a jiné podobné hry ryze

daňový charakter a k nahrazení tohoto poplatku klasickým „úkonovým“ správním poplatkem za přijetí žádosti o vydání či změnu povolení k provozování sázkových her.

U příjmů státního rozpočtu dochází k minimálním změnám (za předpokladu, že do doby účinnosti zákona o provozování sázkových her bude přijat sněmovní tisk č. 473). Administrativně dojde k přesunu břemene z orgánů veřejné moci na držitele povolení k provozování sázkových her.

Daň ze sázkových her je konstruována obdobně jako daň z loterií a jiných podobných her ve sněmovním tisku č. 473. Předkladatel při jeho konstrukci vycházel z empirických dat shromážděných Ministerstvem financí v rámci ročního vyúčtování provozování loterií a jiných podobných her. Toto vyúčtování za poslední 4 roky poukazuje na značný nepoměr v ziskovosti jednotlivých typů loterií a jiných podobných her. Zatímco u loterií dlouhodobě zůstává provozovatelům po odvedení všech povinných odvodů více než 40% ze vsazených částek, u ostatních typů her tento parametr za sledované období nikdy nepřesáhl 26%, jak dokládá následující tabulka.

Vývoj zisku ze hry

	2007	2008	2009	2010	Průměr
Loterie	40%	41%	40%	42%	40,75%
kursové sázky (§2h)	13%	17%	25%	25%	20,00%
Kasina	16%	15%	14%	14%	14,75%
hry podle §50 odst. 3 a §2j	16%	19%	19%	20%	18,50%
VHP	15%	14%	18%	16%	15,75%

Ukazatel „vývoj zisku ze hry“ uvedený v tabulce vyjadřuje v procentech rozdíl mezi vsazenými částkami a vyplacenými výhrami a povinnými odvody, nezohledňuje však náklady na provozování dané hry. Proto do výsledného nastavení byla promítnuta rozdílná míra ziskovosti jednotlivých her a tedy i způsobilost unést daňové zatížení.

Z rozdílné ziskovosti jednotlivých her pak vychází návrh předkladatele na diferenciovanou výši sazeb u jednotlivých dílčích daní ze sázkových her. Následující tabulka porovnává výši daně podle návrhu zákona o provozování sázkových her se stávajícím ekonomickým zatížením, tj. s tzv. „nulovou variantou“. Uvedená tabulka neobsahuje daně ze spotřebitelských her a turnajů malého rozsahu. Jejich podíl vůči celkovým částkám předpokládáme v řádu promile, na celkový výsledek nemají významný vliv.

	Stávající ekonomické zatížení			Navrhované ekonomické zatížení		
	Výše odvodu (Kč)	Výše odvodu* (%)	Čistý zisk provozovatelů**	Výše daně (Kč)	Sazba daně* (%)	Čistý zisk provozovatelů**
loterie	796	22%	42%	1 833	50%	27%
kurzové sázky	538	24%	22%	457	20%	24%
bingo	2	28%	22%	1	20%	24%
kasina	445	29%	12%	311	20%	14%
technické hry, z toho:	3 746	24%	18%	5 358	35%	16%
IVT (I)	2 925	23%	21%	4 425	35%	18%
EMR	321	28%	10%	400	35%	9%
Internet. kurs. sázka	232	23%	10%	198	20%	10%
hry podle § 2 písm. j)	11	30%	20%	14	37%	19%
ostatní technické	256	28%	23%	322	35%	21%
VHP v kasinech	480	30%	9%	556	35%	8%
VHP v obcích	2 988	42%	16%	2 545	36%	18%
CELKEM	8 993	28%	18%	11 061	35%	17%

* podíl sumy výše odvodů na tržbách

** zisk provozovatele po vyplacení výher a zaplacení všech povinných odvodů .

Následující tabulky souhrnným způsobem znázorňují příjmy veřejných rozpočtů tvořené nově konstruovanou daní ze sázkových her v porovnání se stávajícím stavem, tj. s „nulovou variantou“.

Rozdělení daní, odvodů a poplatků mld. Kč

	správní poplatky	daň	odvod	Celkem
Stát	0,1	0,3	2,5	3,0
Obec		0,1	8,4	8,5
Kraj		0,04		0,04
Celkem	0,1	0,5	11,0	11,6

Srovnání variant mld. Kč

Příjemce	Stávající stav	Návrh
Stát	1,8	3,0
Obec	3,4	8,5
Ostatní	3,8	0,04
Celkem	9,0	11,6

Poznámka: Výpočty dopadů po účinnosti nového zákona byly modelovány podle skutečných výsledků provozování loterií a jiných podobných her za rok 2010.

Kromě zavedení nové daně ze sázkových her budou mít dopad na veřejné rozpočty i navrhované změny v povolovacím řízení jednotlivých sázkových her. Vzhledem k zařazení stávajících výherních hracích přístrojů do skupiny technických herních zařízení obsluhovaných přímo účastníkem hry a tedy do skupiny her povolovaných Specializovaným finančním úřadem, odpadnou obcím náklady spojené s povolovacím procesem a výkonem státního dozoru, jakož i administrativou spojenou s výběrem místních poplatků, správních poplatků a odvodem jejich části do státního rozpočtu.

Z uvedeného srovnání vyplývají následující dopady:

a) veřejné rozpočty

Příjmy veřejných rozpočtů se zvýší o 6,2 mld. Kč, z toho státní rozpočet vzroste o 1,2 mld. Kč a rozpočty obcí vzrostou o 5,1 mld. Kč. Důvodem je zvýšení daně ze sázkových her a změna příjemce části odvodů z neziskového sektoru na státní rozpočet a rozpočty obcí.

b) příjemci finančních prostředků určených na veřejně prospěšný účel

Prostředky na veřejně prospěšné účely se ruší. Valnou část prostředků původně určených na veřejně prospěšné účely obdrží obce, na jejichž území je sázková hra provozována.

c) podnikatelé

Zvýší se průměrné ekonomické zatížení provozovatelů o 17 procentních bodů. Zároveň dojde ke sblížení čistých zisků u jednotlivých typů her.

Personální důsledky

Navržené změny vyvolávají potřebu vytvoření míst na Generálním finančním ředitelství, Odvolacím finančním ředitelství a Specializovaném finančním úřadě.

Specializovaný finanční úřad bude nově:

- a) vykonávat státní dozor nad dodržováním tohoto zákona a souvisejících právních předpisů a podmínek stanovených v základním povolení a povolení o umístění hry a náležitostí uvedených v ohlášení,
- b) rozhodovat o vydání základního povolení,
- c) rozhodovat o vydání povolení o umístění hry,
- d) orgánem příslušným pro ohlášení sázkové hry.

Orgán	Pozice	Počet osob	Status
-------	--------	------------	--------

GFŘ	Právník, Ekonom	3	Nové
Odvolací FŘ Specializovaný FÚ	Právník	2	Přesun z MF
	Povolování	5	Přesun z MF
Detašovaná pracoviště SFÚ		1	Nové
	Povolování, státní dozor	13	Nové
	Právník	1	Přesun z MF

Celková odhadované roční náklady: 10 mil. Kč.

B. Odložení přijetí zákona o sázkových hrách, vyčkání výsledků probíhající evropské diskuze a příprava na liberalizaci trhu s hazardními hrami

Při vyčkání výsledku veřejné konzultace na půdě EU je velmi pravděpodobné, že Česká republika bude nucena otevřít svůj doposud uzavřený trh se sázkovými hrami i pro subjekty řádně usazené v jiných členských státech za předpokladu, že v České republice tyto subjekty požádají o vydání povolení k provozování sázkových her. V současné době lze velmi obtížně kvantifikovat přínosy a náklady této varianty. Jejich kvalifikovaný odhad není podle názoru předkladatele možný bez ekonomické studie analyzující doposud nezmapovaný trh se sázkovými hrami provozovanými pomocí moderních komunikačních prostředků.

▪ Konzultace

Ministerstvo financí si od počátku uvědomovalo, že k naplnění hlavního cíle, kterým je příprava nového právního předpisu regulujícího oblast sázkových her, je nezbytné znát názor veřejnosti na jednotlivé záležitosti řešené v jeho rámci. Cílem je zejména vyváženým způsobem najít rozumný kompromis mezi zájmy státu a zájmy ostatních zainteresovaných skupin (provozovatelů, spotřebitelů, územně samosprávných celků atd.) Z tohoto důvodu se ministerstvo rozhodlo zapojit do přípravy nového zákona již od počátku odbornou veřejnost; diskuse byla v roce 2008 řízena nezávislým facilitátorem, společností Ernst & Young. Výsledky této konzultace pak byly využity při přípravě paragrafovaného znění zákona o provozování sázkových her.

Ministerstvo financí se aktivně účastní i debat a veřejných konzultací, k problematice on-line hazardních her na evropské úrovni. Je stálým členem pracovní skupiny Rady EU pro usazování a služby, která se zabývá otázkami provozování sázkových her, a zástupce Ministerstva financí byl přizván i do expertní skupiny Evropské komise, kterou Komise vytvořila pro diskutování otázek vyplývajících ze Zelené knihy o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu.

Ministerstvo financí se aktivně podílelo na této konzultaci, kterou Zelená kniha Evropské komise zahájila, a pokusilo se k aktivní účasti vybídnout i širokou veřejnost. V dubnu tohoto roku Ministerstvo financí vyzvalo všechny zainteresované subjekty, aby přispěly svými náměty k přípravě pozice státní správy České republiky ke konzultačnímu materiálu, případně aby se veřejné konzultace zúčastnily pod svým vlastním jménem. Odezva ze strany široké veřejnosti však nenaplnila očekávání, které do této možnosti Ministerstvo financí vkládalo.

- Implementace a vynucování každé varianty

Navrhovaná regulace počítá s přechodným obdobím pro subjekty, které budou vlastnit v době vstupu předpisu v účinnost platné povolení.

Kontrolní činnost nad dodržováním tohoto zákona budou vykonávat Ministerstvo financí, Generální finanční ředitelství a Specializovaný finanční úřad. Klíčová role při povolování sázkových her je svěřena Specializovanému finančnímu úřadu, který je příslušný jak pro vydávání základního povolení a povolení o umístění hry, tak bude základním orgánem pro výkon státního dozoru ve věci sázkových her.

4. Návrh řešení

- Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Na základě výše uvedených skutečností lze doporučit přijetí navrhovaného zákona o provozování sázkových her. Zároveň je však nezbytně nutné začít komplexním a systematickým způsobem zkoumat nové trendy v provozování sázkových her a poučit se ze zkušeností členských států, které mají zkušenosti s regulací sázkových her provozovaných prostřednictvím moderních komunikačních kanálů. Nezbytným předpokladem pro efektivní regulaci dynamicky se vyvíjejícího trhu se sázkovými hrami je pochopení a studium složitých interdisciplinárních otázek, které jsou spojené s novými fenomény na tomto trhu, tj. zejména s možností účastnit se sázkových her dálkovým způsobem. V této souvislosti se zdá být nezbytné již v průběhu schvalovacího procesu zákona o provozování sázkových her zadat mezioborové studie mapující situaci na vyvíjejícím se trhu se sázkovými hrami.

Zároveň je nezbytně nutné pokračovat v aktivní účasti na odborné diskuzi, která v současné době probíhá na půdě Evropské unie, jejímž výsledkem by mělo být postupné definování funkčního právního rámce, který by umožnil koordinaci činností regulačních orgánů jednotlivých členských států při výkonu efektivní kontroly nad trhem se sázkovými hrami –

především s ohledem na dosud těžko regulovatelný fenomén sázkových her provozovaných online.

Vývoj na půdě Evropské unie směřuje podle dostupných indicií k částečné harmonizaci evropského trhu se sázkovými hrami a k odstranění protekcionistických národních modelů umožňujících provozovat sázkové hry výhradně společností usazeným v daném členském státě. Česká republika by proto měla začít urychleně pracovat na modelu, který povede k odstranění diskriminačních opatření z národní právní úpravy regulující provozování sázkových her. Tento postup se zdá být nevyhnutelným i z pohledu rizik spojených s nečinností, tj. zejména s nebezpečím zahájení řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU. Takové řízení by s ohledem na stávající judikaturu Soudního dvora téměř jistě dopadlo v neprospěch České republiky a bylo by spojeno s potenciálně velmi vysokými finančními sankcemi. Tyto sankce se pohybují řádově v částkách několika tisíc eur denně. Pro ilustraci ve věci *C-241/11 Komise vs. ČR* navrhuje Komise Soudnímu dvoru, aby uložil České republice zaplacení paušální částky ve výši 5 644 EUR, resp. 22 364 EUR za každý den prodlení v závislosti na tom, v jaké fázi řízení ČR zajistí zjednání nápravy.

- Přezkum účinnosti

Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o právní úpravu, která zavádí zcela novou koncepci (povolovací řízení v působnosti Specializovaného finančního úřadu, režim základního povolení a povolení o umístění hry atd.), bude vhodné nejméně 1 rok po nabytí účinnosti tohoto zákona sledovat vývoj této koncepce v praxi a poté ve spolupráci s dotčenými subjekty provést přezkum.

- Kontakty a prohlášení schválení hodnocení dopadů

Osoba, která zpracovala závěrečnou zprávu RIA.

Jméno a příjmení: Ing. Karel Korynta

Útvar, ve kterém pracuje: Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi, Odbor 34

Telefon, e-mail: Karel.Korynta@mfcz.cz, +420 257 042 630