

V Praze dne 12. června 2015  
Č.j.: 1573/14, 518/15, 519/15

## **Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace**

**k návrhu zákona o hazardních hrách,  
k návrhu zákona o dani z hazardních her  
a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím  
zákona o hazardních hrách a návrhu zákona o dani z hazardních her**

---

### **I. Úvod**

Všechny tři návrhy zákona jsou předkládaný vládě současně a dle předkladatele tvoří „nedílný celek“. Všechny tři návrhy tvoří komplexní úpravu a řeší oblast, kterou většina populace považuje za aktivitu společensky nepříliš přínosnou a spíše nežádoucí.

Cílem navrhované právní úpravy je:

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

Hlavními změnami vůči stávajícímu stavu jsou:

- otevření trhu pro subjekty ze zemí EU/EHP

- zavedení řady opatření inspirovaných behaviorální ekonomii - limitů na úrovni hráčů (max. celková prohra za měsíc), limitů v rámci hry (např. max. výše jedné sázky), regulace informací poskytovaných hráčům
- s tím související zavedení centrálního registru hráčů, který by behaviorální limit „hlídal“
- jasnější pravidla pro registraci při MF
- modifikace současného systému zdanění provozovatelů hazardních her.

Důvodová zpráva k zákonu o hazardních hrách obsahuje na české poměry velmi rozsáhlé vyhodnocení dopadů regulace, převyšující obvyklý standard v tuzemsku, které však není vždy v plném rozsahu vědecky podloženo. Srozumitelně prezentuje obsah zákona a řešené problémy, diskutuje varianty, zdůvodňuje jejich volbu, v možné míře kvantifikuje náklady a přínosy. Metodologicky rozlišuje mezi společenskými náklady a transfery. Velké množství závěrů vychází z rozsáhlejší studie „Společenské náklady na hazardní hraní v České republice“ zpracované autory z Psychiatrického centra Praha. Zvláště je třeba ocenit, že při diskusi behaviorálních regulací RIA cituje řadu zahraničních akademických a evaluačních studií. Odvozuje přijatá doporučení z dosavadních empirických poznatků o tom, „co funguje“ nebo přiznává, že dosavadní empirická evidence nedovoluje formulovat jednoznačnější doporučení.

Přesto lze ke k této RIA uplatnit několik dílčích připomínek (viz část II). V této souvislosti je však nutné konstatovat, že tyto dílčí připomínky lze uplatňovat pouze proto, že RIA jde do tak vysoké úrovně detailu.

Pokud se týče zákona o dani z hazardních her, zde důvodová zpráva obsahuje část Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy. Tuto část ovšem nelze považovat za hodnocení dopadů regulace ve smyslu Obecných zásad RIA, neboť neobsahuje výčet různých variant řešení a při popisu dopadů se soustředí pouze na dopady na veřejné rozpočty. Zcela tak ignoruje např. dopady na podnikatelské prostředí a na ekonomiku jako celek.

Odpovědně provedené odhady přímých fiskálních dopadů nejsou s ohledem na rozsah dotčeného problému těmi jedinými dopady, možná daleko důležitější jsou dopady na chování a postoje občanů a s tím související celý rozsah nepřímých dopadů vyvolaných navrhovanými změnami. Jejich kvantifikace je však vzhledem ke složitosti a rozsahu problematiky obtížná a za maximum možného je možné považovat analýzu s přesvědčivým naznačením očekávaných trendů.

Důvodová zpráva dále obsahuje přílohu označenou jako Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace. Tato příloha ovšem reflektuje pouze způsob zdanění provozovatelů hazardních her (s variantami nezdaňovat, danit způsobem IN či způsobem IN-OUT které se liší výpočtem základu daně) a zdaněním výher z hazardních her u výherců. Vyhodnocení nákladů a přínosů je v této části sice provedeno pro různé varianty, ale je převážně kvalitativní a soustředí se převážně na dopady na státní instituce a jen velmi okrajově zmiňuje dopady na podnikatelské subjekty a občany.

Třetí, změnový zákon, neobsahuje RIA vůbec a odkazuje se na předchozí dva návrhy. Toto řešení lze považovat za systémové.

## **II. Připomínky a návrhy změn**

### **II.1 Zákon o hazardních hrách**

K návrhu je zpracována velmi podrobná RIA, zahrnující vyhodnocení řady variant a subvariant vztahujících se k jednotlivým částem návrhu. Není možné v relativně krátkém období plně zhodnotit úplnost všech variant řešení a správnost vyhodnocení jejich dopadů.

Při vyhodnocené jednotlivých variant je největší pozornost věnována jejich efektivitě při dosahování jednoho z hlavních cílů předkládané právní úpravy – ochraně sázejících a předcházení negativních společenských jevů spojených s hazardními hrami. Zpráve by prospělo doplnění části zprávy týkající se dopadů na občany a společnost, zhodnocení dopadů na podnikatelské subjekty (nabízí se například dopady na zisk restauračních zařízení, ve kterých jsou výherní automaty umístěny), které ve své podstatě absentuje, které by mohlo být doplněno o předpokládané změny v počtech malých podnikatelů a jejich nahrazování velkými řetězci. Co se týče občanů, bylo by vhodné doplnit behaviorální analýzu přístupu lidí k hazardu a rozlišovat, kdy se jedná o doplňkovou aktivitu (např. spojenou s návštěvou pivnice) a kdy jde o hraní jako hlavní motiv. Předkladatel však uvádí, že vyhodnocení bude doplněno o další údaje týkající se provozovatelů v rámci připomínkového řízení a že bude k návrhu zákona a problematice regulace hazardu uspořádána mezinárodní konference. Výsledek vypořádání MPR by měl předkladatel stručně popsat a doplnit o něj závěrečnou zprávu RIA.

Zpracovatel zcela opomíjí jeden základní negativní efekt plynoucí z tohoto typu regulací, kterým je iritace občanů plynoucí z omezování jejich osoby státem. Je nesporné, že hazard s sebou přináší negativní společenské jevy a je vhodné proti těmto negativním jevům bojovat. Na druhou stranu je ovšem pravdou, že určitá skupina občanů, která se hazardními hrami baví a nevznikají jim ani jejich okolí v souvislosti s hraním žádné problémy, se může regulací svého chování cítit omezena z hlediska zásahu do občanských svobod („mám právo své poctivě vydělané peníze utrácet, jak chci“). Tyto dopady jsou těžko měřitelné, ale měly by být v RIA alespoň zmíněny. Rozhodnutí, zda určitým způsobem omezit svobodu občanů kvůli naplnění společenských cílů, je pak samozřejmě rozhodnutím navýsost politickým.

V části věnované problematice blokace internetového připojení (ve skutečnosti spíše blokace přístupu na některé servery) sám předkladatel uvádí, že blokování „lze ... snadno obejít“. Obdobné opatření již vzbudilo značnou kontroverzi v případě návrhu loterijního zákona v roce 2011 („pokus o cenzuru internetu“) a je proto pravděpodobné, že by se proti němu mohla zdvihnout vlna odporu i nyní. Vzhledem k přiznané neefektivnosti tohoto opatření není zřejmé, proč předkladatel navrhuje toto opatření implementovat. Minimálně by pak měl objasnit, jak bude opatření vynucováno.

V části 2.5 není zřejmé, která varianta byla zvolena.

Zpráva dále obsahuje drobné nedostatky a překlepy (chybí varianta 3.5, na str. 55 v úvodu posledního odstavce je dvakrát po sobě slovo „nutno“, v prvním odstavci části 2.5 chybí „í“ ve slově „nastávající“ apod.) a měla by proto projít jazykovou a faktickou kontrolou.

Zpráva nijak neanalyzuje náklady poskytovatelů platebních služeb s realizací opatření dle paragrafu 83 a neuvádí je mezi dotčenými subjekty. Předkladatel toto opatření dle vysvětlení totiž do zákona zapracoval dodatečně a nebylo tedy předmětem konzultací. Ze zprávy tedy není patrné, zda jsou taková opatření vůbec či z jen z části realizovatelná (v případě plateb kartou poskytovatel platební služby nezná číslo účtu příjemce), nakolik jsou pro záměr zákona efektivní a nepoměřuje tuto efektivitu s vyvolanými náklady, které mohou v sektoru poskytovatelů finančních služeb dosáhnout jednorázově výše několika set milionů korun. Tyto vady je třeba ve Zprávě odstranit, což předkladatel při projednání v Komisi RIA přislíbil.

## II.2 Zákon o dani z hazardních her

Zpráva v příloze k Důvodové zprávě neposuzuje dopady všech navrhovaných změn. S výjimkou přílohy nejsou zvažovány různé varianty řešení dílčích problémů. Například (uvedený výčet není úplný) tak není zřejmé, jaké dopady bude mít vyjmutí provozování tombol s herní jistinou 75 000 Kč a méně, jaké jsou jiné varianty řešení v případě zdanění internetových her, proč se namísto jedné sazby daně zavádí tři odlišné sazby, na základě jakých analýz se zavádí minimální daň z technické hry, proč se modifikuje rozpočtové určení daně z hazardních her a jaké byly další zvažované varianty, jaké plynou úspory ze zavedení elektronického daňového přiznání apod. Větší pozornost by také měla být věnována dopadům na podnikatelské prostředí.

Dále není dostatečně vyhodnoceno, jaký dopad bude mít zrušení slevy na dílčím odvodu z loterií nebo z kursových sázek ve výši odpovídající hodnotě peněžitých darů poskytnutých poplatníkem v odvodovém období Českému olympijskému výboru. Podle předkladatele bude tato změna mít za důsledek snížení příjmu ČOV o stovky mil. Kč. Není uvedeno, zda a jak bude této ztráta kompenzována a pokud ne, jaké důsledky z tohoto opatření plynou pro ČOV a český sport vůbec.

Obdobně není vyhodnocen dopad na rozpočty obcí, přestože z pohledu obcí dochází ke snížení poměrné části výnosu z daní z hazardních her, která je určená obcím. Zpráva pouze předpokládá „přibližně stejný“ výnos, avšak bez relevantního podkladu, který by zohledňoval například omezení navržená v zákoně o hazardních hrách.

Je třeba ocenit, že návrh počítá nejen s přínosem pro veřejné finance a nastavuje si tak kritérium úspěšnosti a příp. kritérium pro budoucí přezkum, nýbrž počítá i s příslušnými náklady.

Předkladatel pracoval s mezinárodními zdroji a komparacemi a inspiroval se jak uvedenými zkušenostmi, tak faktem, že způsob zdanění hazardu není na úrovni EU harmonizován, ale je v kompetenci členských států.

### III. Závěr

Na základě uvedených skutečností Komise RIA navrhuje:

- Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů k **návrhu zákona o hazardních hrách doporučit ke schválení** s výše uvedenými připomínkami uvedenými ve stanovisku,
- Zprávu z hodnocení dopadů **návrhu zákona o dani z hazardních her** pak **doporučit ke schválení po dopracování** dle připomínek uvedených ve stanovisku, jmenovitě pak k dovyhodnocení otázek týkajících se nejen odhadovaných dopadů na občany a společnost, ale též na podnikatelské subjekty (například naznačení reakce podnikatelských subjektů v důsledku stanovení maximálního počtu automatů na daném území následujícím způsobem: dojde v této souvislosti ke koncentraci na straně nabídky; respektive k likvidaci malých provozovatelů a jejich nahrazením velkými herními řetězci?).
- Je též významné se zamyslet nad vymezením „rozumné“ míry výskytu hracích zařízení a motivů lidí tyto využívat.
- Detailnější rozpracování je navrhováno též v případě dopadů navržené restrikce s ohledem na možný rozmach černého či neregistrovaného trhu, zvláště ve spojitosti s nynějšími a budoucími možnostmi informačních a komunikačních technologií.

Vzhledem k tomu, že i dle předkladatele všechny tři návrhy tvoří nedílný celek, bude toto mít za následek nejspíš pozdržení předložení celého balíčku tří právních předpisů. S přihlédnutím k závažnosti problematiky a k probíhající celospolečenské diskusi je však žádoucí, aby vláda ČR měla k dispozici co možná nejkvalitnější podklady pro rozhodnutí a také zdůvodnění zvolených řešení.

Vypracovali: Ing. Daniel Trnka (s využitím oponentského posudku Mgr. Duška, PhD)  
JUDr. Petr Solský  
Ing. Petr Zahradník

**prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc., v.r.**  
místopředsedkyně komise