

Pozměňovací návrh poslance Ladislava Velebného

k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 626)

Návrh právní úpravy:

Článek I. sněmovního tisku č. 626, který zní:

„Čl. I

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., zákona č. 149/1998 Sb., zákona č. 63/1999 Sb., zákona č. 353/2001 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 284/2004 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 254/2008 Sb., zákona č. 300/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb. a zákona č. 215/2013 Sb., se mění takto:

1. V § 41c písm. a) až e) se číslo „20“ nahrazuje číslem „23“.
2. V § 41c písm. f) se číslo „20“ nahrazuje číslem „28“.
3. V § 41c písm. g) se číslo „55“ nahrazuje číslem „80“.
4. V § 41i odst. 1 písm. a) se číslo „20“ nahrazuje číslem „40“.
5. V § 41i odst. 1 písm. b) se číslo „80“ nahrazuje číslem „60“.

se nahrazuje textem:

„Čl. I

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., zákona č. 149/1998 Sb., zákona č. 63/1999 Sb., zákona č. 353/2001 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 284/2004 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 254/2008 Sb., zákona č. 300/2011 Sb., zákona č. 420/2011, zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 112/2013 Sb. a zákona č. 215/2013 Sb. se mění takto:

1. V § 41c písm. a) a e) se číslo „20“ nahrazuje číslem „21“.
2. V § 41c písm. b) až d) se číslo „20“ nahrazuje číslem „23“.
3. V § 41c písm. f) se číslo „20“ nahrazuje číslem „29“.
4. V § 41c písm. g) se číslo „55“ nahrazuje číslem „80“.
5. V § 41i odst. 1 písm. a) se číslo „20“ nahrazuje číslem „40“.
6. V § 41i odst. 1 písm. b) se číslo „80“ nahrazuje číslem „60“.

Odůvodnění:

1 Zhodnocení platného právního stavu

Aktuální úprava problematiky loterií a jiných podobných her v podobě zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách („loterijní zákon“) je zastaralá a neodpovídá vývoji posledního desetiletí. Zmíněný zákon pochází ze začátku devadesátých let a vznikl v naprosto jiném tržním i technickém prostředí loterií a podobných her, než jaké existuje v současnosti. Především z hlediska regulatorního je zcela nedostačující. Primárně neumožňuje uvalit vhodnou regulaci na řadu produktů loterijního průmyslu šířených na internetu, podobně také v daňové oblasti vykazuje značné funkční omezení. Obecně známo je i to, že loterijní zákon je v rozporu s evropskou legislativou (primárně se Smlouvou o fungování Evropské unie). Fakt, že Evropská komise vede z tohoto důvodu s Českou republikou řízení, není zatím v legislativní rovině akcentován a nevedl ke zrychlení snahy o přijetí odpovídající legislativy. To může v nedlouhém časovém výhledu vyústit až v žalobu u Soudního dvora Evropské unie. Dalším vážným problémem současného loterijního zákona je jeho neschopnost poskytnout účinné prostředky a kompetence pro boj s nelegálním a nezdaněným provozováním různých her, především tak zvaných „kvízomatů“, případně her provozovaných na internetu.

Tedy je nesporné, že existuje nezpochybnitelná nutnost řešit tuto naprosto neuspokojivou situaci a to přijetím nového regulatorního rámce loterií a jiných podobných her.

V tomto směru lze konstatovat, že Ministerstvo financí ČR skutečně vypracovalo návrh nové úpravy, který již projednala vláda s kladným stanoviskem a na základě toho předložila novou úpravu včetně souvisejících zákonů Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Jde o zákon o hazardních hrách, zákon o dani z hazardních her a tak zvaný změnový zákon. Nicméně předpokládaná účinnost budoucí právní úpravy je vzhledem k nutnosti notifikačního procesu u Evropské komise dána datem 1. ledna 2017.

Tato budoucí úprava by měla přinést moderní, pružnou a technické situaci odpovídající právní úpravu. Vedle toho také vládní návrh zákona o dani z hazardních her reflektuje moderní poznání o společenských dopadech hraní a o boji s patologickým hraním, když zavádí tři roviny zdanění formou sektorové daně v závislosti na společenské nebezpečnosti jednotlivých forem hraní. Jde o restriktivní opatření, které na základě moderních znalostí o dopadech jednotlivých kategorií her pracuje s odlišením mezi číselnými loteriami jako nejméně škodlivými a tedy zatíženými nejnižší sektorovou daní, kursovým sázením jako středně nebezpečným, tedy zatíženým prostřední sazbou a konečně výherními hracími přístroji a zařízeními pro technickou hru, na které má být uvalena nejvyšší sazba.

1. Hlavní principy navrhované úpravy

Dne 12. října 2015 byl Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky předložen vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 626). Tento návrh obsahuje dva typy rozhodnutí.

Za prvé upravuje úroveň sazby daně provozovatelů loterií a jiných podobných her z 20 procent na 23 procent, respektive na 28 procent a tak zvaný pevný odvod z výherních hracích přístrojů a zařízení pro technickou hru zvyšuje z 55,- korun na 80,- korun za každý den.

Za druhé mění vládní návrh rozpočtové určení z dílčího odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení z 20 procent ve prospěch státu na 40 procent

ve prospěch státu a recipročně pak snižuje podíl obcí ze současných 80 procent na procent šedesát.

Předpokládaná účinnost zákona je od 1. 1. 2016.

Co se týká sazby daně, znamená to, že tento vládní návrh rozlišuje na základě rizikovosti či škodlivosti pouze dvě kategorie her. To lze chápat jako pokrok oproti současnému stavu, kdy aktuální podoba zákona o loteriích nerozlišuje jednotlivé hry vůbec, je to však těžko pochopitelné vzhledem k podobě připravovaného zákona o dani z hazardních her.

Ten totiž diferencuje hraní na základě nejmodernějších poznatků dle rizikovosti na tři kategorie. Připravovaný zákon tak vychází z řady vědeckých a odborných studií, byl přitom diskutován déle než dva roky a v této věci panuje mezi relevantními odborníky široká shoda. Jedním z pramenů rozdělení na tři kategorie je například studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice zpracovaná Psychiatrickým centrem Praha při 3. lékařské fakultě Univerzity Karlovy.

Zmíněná reprezentativní studie rozlišuje, podobně jako další práce, z hlediska společenské nebezpečnosti tři okruhy her. Za nejvíce nebezpečnou označuje skupinu tak zvaného „tvrdého hazardu“, u které je klinickými výzkumy ve vztahu ke vzniku sociálně patologických jevů prokázána jednoznačná a z hlediska kvality zcela odlišná nebezpečnost. Do této skupiny jsou řazeny především technické hry (VLT). Střední stupeň nebezpečnosti pak vykazují živé hry v kasinech, karetní turnajové a hotovostní sázkové hry a kurzové sázky. Ostatní hry označují odborníci za méně nebezpečné, přičemž jde primárně o loterie (číselné, okamžité, peněžité, věcné).

Ostatně na velmi podobných odlišeních společenské nebezpečnosti od her až k „tvrdému hazardu“ jsou založeny standardní systémy zdanění loterií a hazardních her v evropských zemích. Ty obvykle stanovují diferencované sazby daně podle škodlivosti dopadů jednotlivých typů her, což lze považovat za velmi obdobnou stupnici, jako je „patologičnost“ jednotlivých herních aktivit, tedy míru, ve které je ten nebo onen typ hry „návykový“. Obvykle totiž právě „patologičnost“ hry vede k silnějším protispolečenským aktivitám spojeným s jednotlivými typy her. Jinými slovy tedy platí, že čím je určitá hra „návykovější“, tím větší společensky negativní jevy jsou s ní spojené.

Rozpor nynějšího návrhu novelizace zákona o loteriích (dvě úrovně sazby daně) a zákona o dani z hazardních her (tři úrovně daně) se jeví jako zbytečný a není logický. Autoritativními studiemi je dáno, že kurzové sázky jsou hodnoceny jako středně rizikové, přičemž jejich součástí jsou live sázky (leckdy přitom představují tyto live sázky až 2/3 objemu z celkového objemu vsazených prostředků). „Live sázení“ je označováno jako vysoce rizikové a blíží se svou patologickou podstatou nebezpečí VLT. V návrhu novelizace loterijního zákona jsou však (v rozporu s připravovaným zákonem o dani z hazardních her) středně rizikové hry (tedy celkově kurzové sázky bez přihlídnutí k „live sázení“) zdaněny stejnou sazbou jako velmi málo rizikové hry (loterie). Vzhledem k faktu, že novela loterijního zákona zavádí oproti současnému unifikovanému stavu diferencovanou sazbu, není jasné, proč by mělo jít o diferenciaci na dvě sazby a nikoliv o diferenciaci moderní, tedy na sazby tři.

Lze tak tvrdit, že nynější vládní návrh novelizace loterijního zákona nedostatečně zohledňuje odlišnou společenskou nebezpečnost jednotlivých druhů hazardních her.

Principem odůvodnění zavedení diferencované sazby daně je poznání, empiricky naprosto jistě ověřené, že jsou zde velmi odlišné náklady na eliminaci či zmírňování negativních dopadů například loterií a naopak provozování „tvrdého hazardu“. Lze prokázat,

že při současné právní úpravě zdanění je odváděn z „tvrdých forem hazardu“ do veřejných rozpočtů podstatně menší objem peněz, než jaký by odpovídal podílu „tvrdého hazardu“ na společenských nákladech spojených s hraním. Ve skutečnosti totiž naprosto drtivá většina společenských nákladů spojených s léčbou patologických hráčů, s eliminací kriminální činnosti a s dalšími negativními jevy spojenými se samotným hraním (nezaměstnanost, sociální vyčlenění, snížená pracovní schopnost ad.) souvisí s „tvrdým hazardem“ a se středně nebezpečnými formami hraní. V případě tvrdého hazardu je rozhodující část prostředků odváděných provozovateli do veřejných rozpočtů zpětně vynakládána jenom a pouze na sanaci patologických jevů spojených s hazardem. Klíčové jsou náklady sociální a na politiku zaměstnanosti, nejviditelnější pak náklady spojené s potíráním kriminality, náklady na vězeňský systém a také náklady spojené s léčbou závislosti.

Pokud tedy považujeme celý koncept sektorové daně (zdanění loterií a obdobných her) za formu kompenzace vznikajících společenských nákladů, je nutné nastavit také tomu odpovídající sazby zdanění. Návrh novely loterijního zákona v tomto směru zavedením dvou sazeb, navíc nepřilíš diferencovaných, neodpovídá modernímu pojetí a není v souladu s aktuálními znalostmi o společenské nebezpečnosti jednotlivých forem hraní.

Vládou předložený návrh do značné míry opomíjí nejrychleji rostoucí herní trh, totiž celou oblast on-line sázení provozovaného zahraničními společnostmi na území České republiky. Tyto společnosti podnikají na území našeho státu v podstatě nelegálně a neodvádějí ani žádné prostředky do veřejných rozpočtů. Vládní návrh však vědomě rezignuje na fakt, že tyto zahraniční společnosti vytvářejí na území našeho státu vysoké zisky, které bez jejich zdanění – běžného u českých společností působících legálně – unikají do ciziny.

Tedy platí, že aktuální vládní návrh novelizace loterijního zákona vůbec nereaguje na naprostou většinu problematiky, kterou je nutné v této etapě regulace hraní a hazardu řešit. Pokud bylo původním cílem obdobných návrhů předkládaných v poslední době alespoň částečně vyřešit nejpálčivější problémy a to na dobu přechodnou do kýženého přijetí dlouhodobě zpožděné komplexní právní úpravy, pak tento vládní návrh na podobné ambice v podstatě zcela rezignuje a mění se v pouhou parametrickou úpravu zdanění těch společností, které již nyní na území České republiky daně platí.

Bohužel je skutečností, že vzhledem k promarněnému času již není prostor pro přijetí novely loterijního zákona, která by byla ambicióznější a komplexnější. Pokud je zde požadavek účinnosti od 1. 1. 2016, pak prostor zůstává již pouze pro napravení alespoň oné parametrické nelogičnosti dvou sazeb oproti nesporně správným sazbám třem. Tedy platí, že tento pozměňovací návrh k vládní novele zákona o loteriích a podobných hrách je znovu pouze parametrickou změnou sazby odvodu z loterií a jiných podobných her podle stávajícího loterijního zákona. Odstraňuje však alespoň s větší důsledností zásadní nedostatky vládou navrhované novely zákona.

Výchozí teze předkládaného pozměňovacího návrhu jsou tyto:

- Předkládaný pozměňovací návrh důsledně zohledňuje naprosto a diametrálně rozdílnou společenskou nebezpečnost jednotlivých druhů her a téměř absolutní rozdílnost výdajů, které jsou vynakládány na eliminaci či alespoň zmírnění negativních důsledků hraní, a to prostřednictvím důslednější diferenciací daňových sazeb.
- Tento návrh diferencovaně zvyšuje současnou unifikovanou sazbu odvodu u všech druhů loterií a jiných podobných her, tedy i u těch, jejichž společenská nebezpečnost je prakticky nulová. Avšak sazba odvodu z loterií a jiných podobných her bude navýšena až o 9 procentních bodů u nejvíce společensky rizikových a škodlivých aktivit, čímž je

vytvořen prostor pro skutečnou daňovou diferenciaci v závislosti na druhu hry podle její rizikovosti a společenské škodlivosti.

- Na základě údajů Ministerstva financí České republiky tak, jak byly využity při formulaci jiných legislativních návrhů, přinesou navrhované změny ve zdanění zvýšení příjmu do veřejných rozpočtů v roce 2016 až o 2,5 miliardy korun oproti roku 2014. Z hlediska rozpočtů měst a obcí by tato úprava měla být příjmově neutrální případně by měla zajistit mírně vyšší příjmy pro municipalitu.
- Návrh v souladu s vytýčenými cíli vlády České republiky v oblasti regulace hraní a řešení jeho patologických důsledků stimuluje loterijní trh ke změnám jeho struktury a to směrem k podobě obvyklé v zemích západní Evropy.
- Zvýšení objemu odvodu loterijních a obdobných společností do veřejných rozpočtů o zhruba 2,5 miliardy korun v roce 2016 nepředstavuje neúnosné zvýšení daní, zároveň ho lze považovat za v podstatě maximální změnu. Při každém zvýšení daní totiž existují v oblasti herních aktivit a hazardu v principu dvě rizika:
 - za prvé jde o riziko odchodu části loterijního trhu do ilegality,
 - za druhé pak o riziko transferu části loterijního trhu do zahraničí, což je vzhledem k daňovým sazbám obvyklým v regionu rizikové zvláště u společností provozujících společensky neškodlivé druhy her, neboť ty mnohou snáze využít výhod výrazně diferencovaných sazeb v jiných zemích.
- Potenciální důsledky pro veřejné rozpočty při přílišném růstu daně:
 - zvýšené výdaje v podobě nákladů spojených s potíráním nelegálního hazardu,
 - razantní úbytek příjmů na loterijním odvodu.
- Návrh předpokládá účinnost změn dnem 1. ledna 2016.

2. Cíle navrhované změny vládního návrhu novelizace loterijního zákona

Cílem je přispět:

- k zavedení základní diferenciaci odvodů z loterií a jiných podobných her podle společenské škodlivosti a zdravotní rizikovosti a především také podle nákladů, které jsou spojené s patologickými dopady různých her a hazardu a to podle zásady „vyšší náklady = vyšší daň“,
- k zavedení tří úrovní daňové zátěže tak, jak je to i předpokládáno podle návrhu zákona o dani z hazardu, jehož účinnost je předpokládána od 1. 1. 2017 tedy jeden kalendářní rok po účinnosti nyní projednávané novely zákona o loteriích a jiných podobných hrách,
- ke zvýšení příjmů do státního rozpočtu a udržení příjmů municipalit,
- k zavedení regulatorních opatření vedoucích k postupným změnám loterijního trhu takový směrem, který by co nejméně poškozoval spotřebitele,
- k regulaci v oblasti nabídky technických her,
- k poklesu nákladů na léčení závislostí (gamblerství) souvisejících s problémovým hráčstvím a k poklesu nákladů municipalit i státu spojených s potíráním kriminální činnosti a k vyrovnaní dalších finančních dopadů patologického hraní,

- k plynulému přechodu mezi právní úpravou účinnou v roce 2016 a právní úpravou připravovanou pro období od 1. 1. 2017, když již nyní dojde k nastavení tří úrovní daňové sazby tak, jak je to doporučováno odbornými analýzami a jak je také obvyklé v evropských vyspělých zemích.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Programové prohlášení vlády ze dne 12. února 2014 předpokládá mimo jiné nutnost zefektivnění výběru daní u loterií a podobných her a také si dává za cíl redukcí počtu hracích přístrojů a zejména snižování počtu osob závislých na těchto přístrojích. V rámci časových možností, které jsou v nynější době k dispozici při potřebě přijmout úpravu tak, aby její účinnost nastala 1. 1. 2016, představuje pozměňovací návrh k vládnímu návrhu novely loterijního zákona maximální řešení obou priorit v oblasti loterií a hazardu.

4. Zhodnocení navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Navrhovaná úprava je v naprostém souladu s ústavním pořádkem České republiky.

5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu České republiky podle čl. 10 Ústavy (vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána), mají z hlediska hierarchie právních předpisů aplikační přednost před zákony a právními předpisy nižší právní síly. Princip aplikační přednosti je přitom explicitně stanoven přímo v čl. 10 Ústavy. Stanoví-li tedy mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Je tedy zaručeno, že při případném nesouladu vnitrostátního práva s mezinárodní smlouvou musí být respektována právě mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy.

Navržená úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

6. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy

Zavedení diferencované daňové regulace jednotlivých druhů her a hazardu povede k vhodnějšímu rozložení trhu. Navíc zajistí alespoň částečně vztah mezi výší zdanění a výší sekundárních společenských nákladů nutných k eliminaci škodlivých dopadů hazardu. V tomto směru lze tedy změnu považovat za krok směřující ke splnění dlouhodobých úmyslů státu na poli regulace hazardu.

Tato zamýšlená změna směřuje k tomu, aby se struktura daného ekonomického odvětví (hry a hazard) přiblížila standardům obvyklým ve vyspělých evropských zemích. Splnění tohoto cíle je možné pouze prostřednictvím potlačení nejvíce nebezpečných technických her. Česká republika je v tomto ohledu z evropského měřítka výjimkou, ve většině evropských států se podíl loterií na celkovém trhu pohybuje okolo 40 procent, v České republice však pouze okolo 12 procent. Naopak podíl VLT, kasin a obdobných aktivit je násobně vyšší, než je obvyklé ve vyspělých evropských státech.

Navrhovaná diferenciací sazeb byla připravena tak, aby byla pro subjekty únosná, a proto je plně slučitelná s požadavkem proporcionality.

Z navrhované změny zvýšení odvodů z loterií a jiných podobných her až o 9 procentních bodů a z navýšení místních poplatků u technických zařízení na 80 Kč je odhadováno zvýšení příjmu do veřejných rozpočtů v roce 2016 o zhruba 2,5 miliardy Kč oproti roku 2014 (viz tabulka, tato tabulka nepostihuje problematiku nelegálních provozovatelů):

		Současný stav 20% + 55,-	Vládní návrh 23% - 23% - 28% + 80,-	Pozměňovací návrh 21% - 23% - 29% + 80,-
<i>sazba</i>	loterie	20%	23%	21%
	sázkové hry	20%	23%	23%
	technické hry	20%	28%	29%
pevná část		55	80	80
Loterie		918 378 976	1 056 135 823	964 297 925
Kursové sázky		1 019 616 123	1 172 558 541	1 172 558 541
Turnajové a hotovostní hry v kasinu		280 390 473	322 449 044	322 449 044
Ostatní loterie a jiné podobné hry		10 179 915	11 706 903	10 688 911
VHT aj		4 046 867 423	5 665 614 392	5 867 957 764
celkem		6 275 432 911	8 228 464 704	8 337 952 186
Pevná část odvodu		923 450 000	1 343 200 000	1 343 200 000
CELKEM		7 198 882 911	9 571 664 704	9 681 152 186
ROZDÍL			2 372 781 792	2 482 269 274

Jak je z příložené tabulky zřejmé, řešení představované tímto pozměňovacím návrhem k vládní novele zákona o loteriích a podobných hrách, přinese veřejným rozpočtům celkem o zhruba 110 milionů korun více, než původní vládní návrh. Tento pozměňovací návrh je tedy zároveň přísnější vůči loterijním společnostem jako celku.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Čl. I

K bodu 1 2 3 4 5 a 6

Předkládaná právní úprava představuje parametrickou změnu spočívající ve zvýšení sazeb a především v jejich výraznější diferenciaci v závislosti na druhu hry, čímž odpovídá důsledně původním vládním prohlášením. Rozdílnost sazeb, která může být v jiných případech považována za „nespravedlivou“, je v daném kontextu velmi dobře obhájena veřejným zájmem, kterým je odlišení a různá regulace her podle jejich rizikovosti. Sazba odvodu z loterií a jiných podobných her bude navýšena až o 9 procentních bodů následovně:

- dílčí základ odvodu z loterií a z ostatních loterií a jiných podobných her se zvyšuje na **21%**,
- dílčí základ odvodu z více rizikových sázkových her jako kursových sázek, sázkových her v kasinu a z karetních turnajových a hotovostních sázkových her se zvyšuje na **23%**,

- poměrná část dílčího základu odvodu z nejvíce rizikových her provozovaných prostřednictvím výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení se zvyšuje na **29%**.

Pevná část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení se zvyšuje z 55 Kč na **80 Kč** za každý den, ve kterém byl každý z povolených přístrojů a zařízení povolen. Jde tedy o zvýšení o 45 procent (zhruba 25 korun za každý den), což je v podstatě identické zvýšení, jaké je navrhováno u samotné sazby daně z nynějších 20 na 29 procent z poměrné části dílčího základu odvodu z nejvíce rizikových her provozovaných prostřednictvím výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení.

Navrhovaná právní úprava počítá se změnou rozpočtového určení daní u výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení z 20% pro státní rozpočet a 80% pro obecní rozpočty na **40%** pro státní rozpočet a **60%** pro obecní rozpočty.