



INSTITUT PRO POLITIKU
A SPOLEČNOST

Loterijní zákon

POLICY PAPER K NOVELE ZÁKONA | září 2015

Loterijní zákon

Policy Paper – Marcela Voženílková, září 2015

Češi loni prosázeli 138,1 miliardy korun, což je meziročně o 11,4 % více. Nejvíce peněz - 42,5 procenta z celkové prosázené částky - vhodili do interaktivních videoloterijních terminálů. Na výhrách se sázkařům loni vrátilo 106,7 miliardy Kč, legálním provozovatelům loterií a podobných her zůstalo 31,4 miliardy korun.

Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti odhaduje počet patologických hráčů v Česku na 40 až 80 tisíc. Jedna třetina léčených patologických hráčů uvádí, že se kvůli hraní dopustila krádeže, pětina zpronevěry. Závislost hazardních hráčů zvyšuje riziko sebevraždy až sedmkrát. Uvádí se přitom, že až osmdesátí procentní podíl na společenských nákladech související s problémovým a patologickým hráčstvím přitom mají herny nabízející technické hry, tedy automaty.

Proti těmto číslům se snaží bojovat současná vládní koalice novelou loterijního zákona. Ta si klade za cíl přísnější regulaci počtu provozovatelů hazardu i vyšší zdanění hazardních her. Úpravy legislativní úpravy mají přijít ve dvou krocích.

Původní úprava - [předpis č. 202/1990 Sb.](#)

Současný loterijní zákon **zakazuje provozování zahraničních loterií v ČR i prodej cizozemských losů**. Sázkové hry může podle zákona provozovat **pouze společnost se sídlem v ČR**. Za porušení zákona může finanční úřad uložit **pokutu až deset milionů korun**. Sankce hrozí nejen provozovateli, ale i sázejícímu. Ten navíc může mít problémy při vyplácení výher.

Nedostatečný je také soulad českých a evropských právních úprav. Pokud by nedošlo k souladu mezi ČR a EU, hrozí podle lidovce Jana Bartoška Česku sankce až půl milionu korun denně. To nicméně popírá Jan Volný (ANO).

Kritika legislativní úpravy

Vzhledem k datu vydání zákona o hazardu docházelo v posledních letech ke kritice dané legislativní úpravy. Zákon nereagoval na nové technologie a umožňoval na hazard vydávat licenci na různou dobu (např. na rok pro výherní hrací přístroje - VHP, regulované obcemi, na 3 roky pro výherní hrací přístroje - VHP, regulované obcemi) a bez ohledu na stanovisko obcí, ve kterých se hazard měl provozovat.

Např. Svaz měst a obcí ČR (SMO) požadoval novelou řešit tři hlavní problémy:

1. Obce a města budou moci obecně závaznou vyhláškou hazard buď zakázat, nebo omezit časově či plošně, a to veškerý hazard.
2. Zkrátí se platnost povolení pro hazard na jeden rok, platnost vydaných povolení se zkrátí také, a to nejdéle na tři roky.
3. Sjednotí se finanční podmínky veškerého hazardu tak, aby se nikomu nevyplatilo dělit firmy na menší či měnit jednotlivé druhy přístrojů s cílem vyhnout se regulaci nebo zdanění.

I přes snahu Ministerstva financí regulovat hazard, kdy [za rok 2014](#) bylo pravomocně zrušeno přibližně 17 500 automatů, nadále Česko trápí [nelegální hazard](#). Podle senátora (Strana soukromníků České republiky) a majitele hazardní skupiny Synot Ivo Valenty je stav v ČR žalostný. „Několik málo policejních razíí nepomáhá a jediná pokuta ve výši téměř 10 milionů Kč, kterou stát udělil, nebyla doposud zaplácena. Soud totiž přiznal nelegálnímu provozovateli odkladný účinek – prý proto, aby firma nezkrachovala.“

Co vlastně řeší navrhované změny?

Novela zákona o hazardu (Jan Volný)

Poslanec Jan Volný (ANO) vypracoval a předložil novelu zákona o hazardu, která přináší dílčí úpravy pro případ, že by práce na komplexní novele loterijního zákona nebyla včas (tzn. do konce roku 2015) hotova. Tato úprava bude bezpředmětná v případě, že komplexní novela bude připravena - nenabude platnost (jinak se počítá s účinností od 1. ledna 2016).

Jeho návrh obsahuje pouze dvě nová opatření. Zaprvé jde o **zvýšení loterijní daně** z původních **20 na jednotných 25 %**. Druhým krokem je zdvojnásobení **denního místního poplatku** za každý hrací přístroj a zařízení na **110 korun**.

V září 2015 však již tuto úpravu zasáhly změny. Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny se neshodl na žádném doporučení k novele loterijního zákona předložené Janem Volným z hnutí ANO. Předseda výboru Václav Votava (ČSSD) oznámil, že ve druhém čtení bude podán pozměňovací návrh, který vzešel z jednání koaliční rady. Tento koaliční návrh počítá se dvěma sazbami odvodu, a to **23 a 28 procent** (s tímto návrhem přišel pravděpodobně Roman Sklenák, ČSSD). Nižší sazba se má vztahovat na loterijní a kurzové sázky (vytěží z toho tedy hlavně velké firmy, jako Fortuna, Sazka nebo Tipsport), vyšší sazba má dopadnout na hrací automaty¹.

Novela loterijního zákona (Ministerstvo financí)

Komplexní novela, která by měla být účinná od ledna 2017 a která nahradí Volného úpravu, si stanovila několik cílů.

1. Stanovení navyšující se daně - **25 % pro sázky, 30 % pro loterie a 35 % pro tvrdý hazard**².
2. **Vznik nového informačního systému**, který umožní zvýšení kontroly výběru daní, sjednocení a zjednodušení dozoru a snížení počtu patologických hráčů. Navíc by měl být propojen s dalšími registry, jako je například registr léčených hráčů nebo databáze Ministerstva práce a sociálních věcí. Na základě tohoto systému **možnost vyloučení ze hry** buď dobrovolně, nebo pro lidi na některých typech podpory.
3. **Regulace počtu provozovatelů** a koncových technických zařízení **v závislosti na počtu obyvatel obce** (i po této regulaci by ale v ČR mělo existovat cca 40 000 proherních zařízení). Návrh dále výslovně umožní obci stanovit obecně závaznou vyhláškou místa a časy, ve kterých mohou být hazardní hry provozovány nebo provoz her na svém území **zčásti či zcela zakázat**. Schválené návrhy zákonů posilují pravomoci státu a obcí v kontrolách provozu hazardu, zavádí povinnou **přestávku po dvou hodinách** hry i **povinnou zavírací dobu heren od 3.00 do 10.00 hodin**.
4. Novela počítá se **snížením stropu proher** (limit pro nejvyšší sázku u technických her v herně na sto korun; limit prohry za hodinu v herně 4500 korun; u kasin 45 000).
5. Cílem je také účinnější potírání sociálně-patologických jevů spojených s provozováním hazardu. Proto by **1 % z výher** mělo jít přímo **na prevenci závislosti na hazardu**.
6. Zatímco nyní **stát** dostává pětinu příjmů z hazardu, nově by to měly být **dvě pětiny**. Obcím by měl klesnout podíl o 20 procentních bodů na 60 procent. Zvýšením odvodů by si tak veřejné rozpočty měly polepšit o 2,2 až 2,6 miliardy korun ročně.
7. Nově by také **zahraniční firmy** mohly získat českou licenci na provozování heren (viz níže).
8. Cílem má být také **zvýšení a sjednocení sankcí za porušení pravidel**. Ze zisků z hazardu by měly být poskytnuty prostředky Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy na sport (především na požadavek KDU-ČSL a ČSSD).

¹ Ve hře byl přitom ještě návrh Jana Bartoška (KDU-ČSL), který prosazoval 20% daň pro loterie a kurzové sázky a 30% daň pro hrací automaty. Bartošek je také autorem předpisu, který zavádí online sázení i pro firmy, které nemají sídlo v Česku. Tato úprava zamezila půlmilionové pokutě z Bruselu za to, že Česko nedodrželo slib o sladění úpravy týkající se hazardu.

² Tato míra byla stanovena ještě před změnou Volného novely.

Pozitivní ohlasy zahraničních firem

Mimo to, že návrh novely uvítala Asociace společností provozujících kasina v ČR, se pozitivní hlasy ozývají také ze zahraničí. Návrh nového zákona o hazardních hrách z dílny Ministerstva financí by totiž mohl přimět zahraniční on-line sázkové firmy – provozující weby v češtině z Gibraltaru či Malty – požádat o českou licenci. To by mimo jiné znamenalo, že by začaly v Česku platit daně. Firmy ze zahraničí by mohly získat národní licenci pro Česko poté, co by se přihlásily do nově vytvořeného monitorovacího systému, prokázou bezdlužnost a složí blíže neurčenou kauci, což by podle Marka Hermana, šéfa Asociace provozovatelů kurzového sázení, neměl být problém.

Návrh zákona je přijatelný například pro společnost Betfair, jejíž obrat loni dosáhl 387 milionů liber (asi 13,4 miliardy korun). Také společnost Unibet, která nyní vlastní licence pro Velkou Británii, Itálii, Dánsko, Belgii, Francii či Estonsko vidí nový návrh pozitivně.

Příjem pro státní kasu by přitom nebyl vůbec malý, ministerstvo odhaduje, že by stát mohl na daních získat až miliardu korun. A například Asociace provozovatelů kurzových sázek odhaduje, že lidé přes weby zahraničních firem v češtině prosází 29 miliard korun ročně (bez započtení jejich výher), tedy stejně jako u těch s národní licencí, jako je Tipsport či Fortuna.

Návrh by mohl umožnit vstup na trh za rozumných podmínek. Bohužel v tuto chvíli neznáme daňové sazby, které se budou na internetové hraní vztahovat. Ty budou klíčové při rozhodování o vstupu na trh. Domníváme se, že dvacetiprocentní sazba je hranicí pro všechny zahraniční operátory.

Kritika novely

Z politických řad kritizuje novelu např. bývalý ministr financí Miroslav Kalousek (TOP 09) řekl, že vláda parametricky mění loterijní zákon bez odborné diskuse a úvahy. Ekonomický expert

Jan Skopeček ODS vyčítá předloze především [chybějící komplexitu](#). Z koaličních partnerů je stále nejvíce vidět místopředsedu sněmovny (již zmíněného) Jana Bartoška (KDU-ČSL). Ten předloze také vytkl, že je nekoncepční, pouze zvyšuje odvody, z daní neodvádí nic na léčbu ani prevenci závislosti – tím naráží na Volného normu, v komplexní novele je s odvodem na prevenci počítáno.

Odpůrcem novely je ale především [Asociace provozovatelů kurzových sázek](#), která se vyjádřila již v roce 2014 k zvýšení loterijní daně. Původní návrh počítal se zvýšením na 30 %, v současnosti je na stole zvýšení z 20 na 25 %. To Asociace stále odmítá a tvrdí, že průměr Evropské unie je v případě sportovního (kurzového) sázení o dvě procenta nižší. Při porovnání srovnatelných trhů (tzn. ty, kde není státní monopol, ale konkurence), je průměr v EU dokonce pod 15 %. Už dnešní platná sazba loterijní daně ve výši 20 % je hraniční, pohybuje se nad průměrem EU a je také limitní z pohledu atraktivity legalizace zahraničních provozovatelů.

Podle sázkových a loterijních společností by stát udělal lépe, kdyby omezil nelegální sázení na internetu a více zasáhl proti takzvaným kvízomatům, které hru o peníze kombinují s jednoduchými vědomostními otázkami. „Státu utíkají velké peníze z nelegálního sázení na internetu, což se neřeší, a naopak se zvyšuje daňové zatížení,“ řekl generální ředitel loterijní společnosti Sazka Robert Chvátal, která dokonce kvůli projednávané novele zvažuje odchod z České republiky, obecně kritizuje. Sazce vadí sazba odvodu z loterií, kterou novela zvyšuje o pět procentních bodů na 25 procent. Stát by v případě odchodu Sazky přišel ročně o 1,4 miliardy korun na daních a finanční ztrátu ve stovkách milionů by odchod Sazky znamenal i pro sportovce (dle TV Nova).

Již zmíněný senátor Valenta se nad novelou rovněž [podivuje](#): „Stát však tento (tzn. nelegální hazard) problém, zřejmě asi ne náhodně, přehlíží. Místo toho zde diskutujeme o dalším navýšení daní pro domácí loterní společnosti, které povede pouze k fiskální prohibici legálních provozovatelů. Ti ukončí svoji činnost, nicméně zároveň uvolní prostor pro bující nelegální hazard, šedou ekonomiku a mafiánské praktiky.“

Kritika z českého pohraničí

Dopadů novely na rozpočty obcí a zaměstnanost se obávají nejvíce starostové obcí v příhraničních oblastech s Rakouskem a Německem. „Na obce s malým počtem obyvatel by navržený systém omezení kasin dopadl nejtvrději. Jde o zásah do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu,“ říká o připravovaném loterijním zákoně starosta Vladimír Koranda, „a ve svém důsledku tedy návrh odebírá obci značné možnosti autonomně rozhodovat o svém území a naplnění rozpočtu obce.“ Svatopluk Bártík, který se problematice hazardu dlouhodobě věnuje z pozice proti-hazardního aktivisty, ale upozorňuje, že „co se týče výpadků příjmů z kasin v pohraničních městech, tak je třeba si uvědomit, že celkové fiskální i soukromé škody z hazardu převyšují státní a obecní příjmy z hazardu plynoucí. Nastavené rozdělení výnosů z poplatků za proherní přístroje, kdy jde 80 % z nich obcím, má v podstatě korupční charakter.“

Je tedy pravda, že nový systém při použití klíče počtu obyvatel se dotýká zejména pravomocí obcí v oblasti povolování provozování hazardních her na jejich území. Jak z návrhu zákona vyplývá, v obcích do 5 tisíc obyvatel bude moci být jedna herna a v obcích do 40 tisíc obyvatel jedno kasino. Ministerstvo financí chce novým loterijním zákonem také výrazně zvýšit zdanění firem provozujících hazard. Kritici (mezi nimi i Ministerstvo vnitra) namítají, že takový krok může hráče zatlačit do ilegality a posílit nelegální online kasina, tedy nelicencované společnosti, jež v České republice neodvádějí žádné daně.

Problémy se novele nevyhnou

Nejnovějším vývojem je střet loterijního zákona s [verdiktem soudu](#). Ústavní soud totiž přiznal obcím právo okamžitě zakázat videoterminály. Novela zákona o loteriích ale jejich provozovatelům zaručuje tři roky hájení. Resort tvrdí, že bude nález soudu respektovat. Kvůli hrozbě arbitráží ale tříleté přechodné období nechce rušit.