



INSTITUT
PRO REGULACI
HAZARDNÍCH HER



ZDANĚNÍ VÝHER V ČR

ANALÝZA
PROVEDITELNOSTI



1. SHRnutí HLAVNíCH ZÁVĚRů	3
2. OBECNÁ VÝCHODISKA	6
3. PROCESNí POCHYBENí PŘI PŘÍPRAVĚ NÁVRHU	7
4. OBECNĚ K DOPADům ZDANĚNí VÝHER	8
4.1 SNÍŽENí PŘÍJMů PLYNOUCíCH DO STÁTNíHO ROZPOČTU	8
4.2 ZÁVAŽNĚ DOPADY ZDANĚNí PRO SAMOTNĚ HRÁČE	9
5. EKONOMICKÉ DOPADY A MEZINÁRODNí SROVNÁNí	10
6. MOŽNÉ FORMY REALIZACE ZDANĚNí VÝHER	11
6.1 ZDANĚNí VÝHER SRÁŽKOVOU DANí	11
6.2 ZDANĚNí VÝHRY DANí Z PŘÍJMU	12
7. ANALÝZA MINISTERSTVEM FINANcí NAVRŽENĚHO ŘEŠENí	14
7.1 DISKRIMINACE ČESKÝCH HRÁČů A NARUŠENí HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE	14
7.2 ABSENCE PŘEDSTAVY PRAKTICKÉHO FUNGOVÁNí VÝBĚRU DANĚ	15
ZÁVĚR	16



1. Shrnutí hlavních závěrů

OBEČNÁ VÝCHODISKA

- › Hazardních her se v ČR účastní téměř 60 % dospělé populace. Návrh zákona na zdanění výher se tak potenciálně dotýká velké skupiny občanů ČR.
- › Naprostá většina hráčů hazardních her a loterií má své hraní pod kontrolou. Riziko vzniku problémového hráčství se vyskytuje u 1,9 % dospělé populace. Podle posledních studií (např. Úřad vlády ČR) míra prevalence problémového hráčství v ČR klesá.
- › Stát by se měl soustředit spíše na programy prevence vzniku problémového hráčství, resp. programy včasné a účinné intervence, nikoliv se pouze snažit o maximalizaci výnosů z hazardu do státního rozpočtu.

PROCESNÍ POCHYBENÍ PŘI PŘÍPRAVĚ NÁVRHU

- › Návrh byl schválen vládou i přesto, že návrh na zdanění výher hráčů **nebyl projednán ve vnitřním ani vnějším připomínkovém řízení**, nebyl projednán v pracovních komisích Legislativní rady vlády ani na plénu Legislativní rady vlády, dokonce v době schválení vládou ani neexistoval text schvalovaného zákona.
- › Návrh **byl přijat v rozporu s Programovým prohlášením vlády**, bez zhodnocení faktické proveditelnosti u jednotlivých typů her a bez provedení dopadové analýzy RIA.
- › Byla **zcela ignorována** dopadová analýza RIA Ministerstva financí z roku 2015 (dále jen „analýza RIA 2015“), která označila zdanění výher **za nevhodné a prakticky neproveditelné**.

JAKÉ BUDOU DOPADY ZDANĚNÍ VÝHER

- › Zavedení zdanění výher **je pro všechny subjekty na trhu včetně státu nevýhodné a nežádoucí**. V případě přijetí návrhu na zdanění výher prohrají všichni:
 - (i) **Státu** klesnou celkové příjmy do státního rozpočtu z provozování hazardních her a vzrostanou náklady na potírání nelegálního hazardu.
 - (ii) **Hráči** budou prohlubovat svoji ztrátu. Účast na hazardních hrách je ze statistického hlediska v dlouhodobém horizontu prakticky pro každého hráče ztrátová, prostřednictvím zdanění výher bude stát de facto požadovat po hráči **daň z této ztráty**. Hráči představují ekonomicky nejslabší článek hazardního průmyslu a takové chování státu bude jejich postavení ještě více oslabovat, což považujeme za neetické.

Podstané je, že stát tímto krokem přinutí hráče k odchodu k nelegálním provozovatelům, kde své výhry nebudou muset danit. V případě, že setrvají u legálních provozovatelů, budou hráči nuceni k tomu, aby navýšili své potenciální výhry tak, aby jejich výhra pokryla nejen vsazenou částku a marži provozovatele, ale nově i zavedenou daň z výher placenou státu; **stát tak nutí hráče k riskantnějšímu chování při jejich účasti na hazardních hrách** (hráči budou např. uzavírat sázky na méně pravděpodobné sázkové události s vyššími kurzy).

- (iii) **Provozovatelé**, tedy ti legální, na zavedení daně z výhry také prodělají. Jakkoliv by se mohlo zdát, že se zdanění hráčů provozovatelů netýká, ze zkušeností ze zahraničí víme, že po zavedení tohoto opatření značná část hráčů přejde na trh nelegální, kterému legální provozovatelé nebudou schopni konkurovat. Tím klesnou nejen jejich zisky, ale také zisky státu, který dnes z provozování legálních hazardních her získá téměř 3krát více než všichni legální provozovatelé dohromady.

EKONOMICKÉ DOPADY A MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ

- › **Vládou očekávaný výnos 3,6 mld. je zcela nereálný.** Po vyhodnocení relevantních dat od samotných provozovatelů, která zohledňují skutečnou četnost výher nad 100 000 korun a další relevantní faktory, je zřejmé, že reálný výnos této daně bude maximálně ve výši nižších stovek milionů korun. **Celková bilance pro státní rozpočet však bude zcela jistě záporná**, neboť v důsledku zdanění výher dojde k odlivu hráčů k nelegálním provozovatelům a poklesu výběru sektorové daně od legálních státem licencovaných provozovatelů.
- › Aktuální výše zdanění hazardních her již překračuje míru efektivního zdanění, o čemž svědčí skutečnost, **že se příjmy státu z daně z hazardních her pravidelně snižují. V minulém roce klesly příjmy státu z daně z hazardních her o 3,1 mld Kč, tedy o celou čtvrtinu.** Navrhované zdanění výher pak logicky přinese pouze nárůst černého trhu a další snížení příjmů státu z hazardních her.
- › Nárůst černého trhu dokazují mimo jiné i zkušenosti ze zahraničí. Z okolních zemí zavedlo zdanění výher jenom Polsko, a to pouze pro určité druhy her, nikoliv plošně, jak navrhuje české ministerstvo financí. Polsko za nevhodný daňový systém platí vysokou cenu. **Téměř 60 % všech v Polsku uzavřených sázek se uskuteční na nelegálním, nekontrolovaném a nezdaněném trhu.** Polské ministerstvo financí eviduje k dnešnímu dni **6800 nelegálních internetových stránek**, které cílí s nabídkou nelegálního hazardu na polské občany.
- › Ani Polsko však nezavedlo zdanění výher plošně pro všechny druhy her. Jak ostatně uvádí samo Ministerstvo financí ČR ve své analýze RIA z roku 2015: „**V mezinárodním srovnání zemí Evropské unie tento způsob srážkového zdanění plošně pro všechny hazardní hry neaplikuje žádná z nich.**“

MOŽNÉ FORMY REALIZACE ZDANĚNÍ VÝHER

- › Záměr na zdanění výher je obecně možné provést několika způsoby, které jsou blíže v této analýze rozpracovány. Všem těmto variantám je však společné to, **že jsou v praxi prakticky nerealizovatelné**, jak ostatně shrnuje i analýza ministerstva financí RIA z roku 2015. Ta obsahuje posouzení dopadů 3 variant zdanění výher, a to (i) zdanění výher daní z příjmu, dále (ii) zavedení srážkové daně a (iii) zdanění výher srážkovou daní pouze u specifických forem hazardu. U všech variant však v rámci hodnocení možných dopadů výrazně převládají negativa nad pozitivy. Všechny tyto varianty jsou v praxi **téměř nerealizovatelné a velmi komplikované**. U některých variant dochází k protiústavnímu rdousícímu efektu, jiné jsou spjaty s **mimořádně vysokou administrativní náročností** pro správce daně. Všechny varianty pak nabízejí celou řadu zcela legálních způsobů, jak se hráči placení daně mohou efektivně vyhnout.
- › Analýza RIA 2015 při zhodnocení všech variant dospěla k následujícímu shrnutí: „**Z výše uvedeného srovnání variant, a především jejich negativ je jednoznačně zřejmé, že všeobecné zdaňování výher na úrovni výherců je prakticky neuskutečnitelné, při uvážení hlediska efektivity.**“

ANALÝZA ŘEŠENÍ, KTERÉ NAVRHUJE MINISTERSTVO FINANCÍ

- › Předložené řešení MF spočívá v kombinaci dvou metod, **tedy jak metody srážkové daně, tak metody daně z příjmu**. Určujícím kritériem pro aplikaci jednotlivého modelu je skutečnost, zda čeští hráči hrají u českých provozovatelů (srážková daň) nebo u provozovatelů se sídlem mimo území ČR (daň z příjmu). **Cizinci pak budou s ohledem na smlouvy o zamezení dvojího zdanění z povinnosti hradit daň z výher v naprosté většině případů vyňati.**
- › **Tento model vede k diskriminaci českých hráčů i provozovatelů.** Pro české hráče by dle předloženého návrhu bylo výhodnější hrát u zahraničních provozovatelů, a vyhnout se tak srážkové dani. Stejně tak by byli diskriminováni i čeští provozovatelé. Zahraniční provozovatel by měl pro české hráče atraktivnější produkt a současně by se vyhnul nákladům a technickým problémům souvisejícím s povinností vybírat srážkovou daň.
- › To by vedlo ke značnému pokřivení konkurenčního prostředí na českém trhu a k **diskriminaci českých hráčů** (nižší možnost výhry a nižší výhra samotná oproti zahraničnímu hráči, který danit nemusí) a **českých provozovatelů** (odliv hráčů k zahraničním a ilegálním provozovatelům). Samotný stát pak bude postižen **nižším výběrem daně**.
- › Navržené řešení tedy v praxi nejenže kombinuje nevýhody obou variant, **ale ještě vede k diskriminaci českých hráčů a provozovatelů na úkor cizinců a provozovatelů usídlených mimo území ČR.** Zároveň motivuje české firmy, aby svá sídla přesunuly do zahraničí. Pokud tak již licencovaní provozovatelé učiní, musí stát počítat s dalším podstatným výpadkem ze státního rozpočtu, tentokrát na dani z příjmu právnických osob.

2. Obecná východiska

Co do obecného právního a politického uspořádání hraní hazardních her je v západoevropských zemích dosud nejpreferovanější variantou upřednostnit před ne příliš účinnou prohibicí hazardních her jejich zákonnou legalizaci v kombinaci se státem důmyslně stanovenými právními pravidly, v jejichž rámci se mohou subjekty působící na tomto trhu pohybovat. Tato pravidla mají vést k nastolení přísné regulace provozovatelů, k ochraně zájmů hráčů a sázejících a také k ochraně společnosti před potenciálními škodlivými efekty hazardních her. **Podle posledních studií má zkušenost s hraním hazardních her v ČR téměř 60 % dospělé populace, přičemž riziko problémového hráčství se vyskytuje u cca 1,9 % dospělých¹.** Je tedy zřejmé, že naprostá většina populace je schopna mít svou účast na hazardních hrách pod kontrolou. Nicméně je zcela namístě zdůraznit, že jakkoliv se zdá, že se prevalence problémového hráčství v posledních letech spíše snižuje, měl by stát této oblasti věnovat mnohem větší pozornost. Zejména tím, že bude podporovat programy včasné detekce problémového chování a účinné intervence, než se jen soustředit na maximalizaci daňového výnosu.

Provozování hazardních her má z hlediska právní regulace a její intenzity specifické postavení. Státy mají zájem na zavedení co nejefektivnější právní úpravy, ať už je to z důvodu minimalizace škodlivých sociálně patologických jevů, které jsou s hazardní hrou spjaté, či z důvodu maximalizace příjmu do veřejného rozpočtu formou stanovení a výběru daní. Taktéž provozovatelé hazardních her jsou se specifiky herního průmyslu srozuměni a nepochybně nutnost účinné regulace, která s sebou nese i značné daňové zatížení. A právě zdanění hazardních her je tématem, kterému se v posledních měsících hojně věnovalo Ministerstvo financí a vláda ČR. Výstupem snažení těchto veřejných orgánů je nový vládní návrh na změnu (zvýšení) zdanění hazardních her.

Vláda ČR dne 27. 5. 2019 na svém jednání vyslovila souhlas s úpravou návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů. **Přímo na jednání vlády bez projednání v připomínkovém řízení či v Legislativní radě vlády byla do tohoto návrhu zákona dopracována také změna zákona o daních z příjmů, spočívající v odstranění osvobození výher z legálně provozovaných hazardních her od daně z příjmu.** Takto zaváděné zdanění výher srážkovou daní ve výši 15 % (až na výjimky u daňových nerezidentů) by se pak aplikovalo na všechny výhry z hazardních her přesahující částku 100 000 korun.

¹ Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017 dostupná z www.drogy-info.cz/data/obj_files/32838/825/VZhazard2017_web180917.pdf
MRÁVČÍK, V., ROUS, Z., CHOMYNOVÁ, P., TION LEŠTINOVÁ, Z., GROHMANNOVÁ, K., JANÍKOVÁ, B., KOZÁK, J., VLACH, T., KIŠŠOVÁ, L. 2018. Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017. MRÁVČÍK, V. (Ed.). Praha: Úřad vlády České republiky.
ISBN 978-80-7440-210-4

3. Procesní pochybení při přípravě návrhu

Úmysl Ministerstva financí zdanit výhry nad 100 000 korun překvapil odbornou veřejnost jak nevhodností řešení (o které bude pojednáno níže), tak **velmi nestandardním procesem přijetí návrhu zákona**: návrh byl prakticky „přilepen“ k jinému návrhu zákona až na samotném jednání vlády. Následně byl vládou schválen, přestože ke dni projednávání nebylo ani zveřejněno jeho textové znění.

Regulační nástroje provozování hazardních her by se měly opírat o vyhodnocení dopadů stávající regulace. Bez znalosti dopadů takovéto regulace na oblast provozování hazardních her není možné odhadovat ekonomické důsledky, které zavedení dalších regulačních nástrojů může způsobit. Na to se ostatně odkazuje i **Programové prohlášení stávající vlády**, když říká: *Provedeme komplexní vyhodnocení aplikace nové regulace hazardních her přijaté v roce 2016 a na základě získaných poznatků případně navrhneme změny, které zajistí efektivní regulaci a správu daně z hazardních her...*². Ze strany veřejné správy však došlo teprve na konci dubna tohoto roku ke spuštění Analýzy regulace hazardních her v ČR (ARHA), na jejímž základě mají být dopady stávající regulace odborně a komplexně vyhodnoceny. Doposud se diskutuje pouze forma samotné analýzy, **přičemž ke sběru dat nebo jejich hodnocení zatím vůbec nedošlo**. Návrh změny zákona proto předchází okamžiku, kdy má být provedeno zhodnocení stávajícího stavu a zmapování toho, zda je nějaká změna vůbec potřeba. **Není tedy jasné, na základě jakých podkladů přistoupilo Ministerstvo financí k realizaci nápadu na zvýšení daňové zátěže provozovatelů hazardních her jakožto i k nápadu na zdanění výher hráčů.**

Navrhovaná změna tak představuje **zcela nekonceptční úpravu zákona o dani z příjmu, která nemá oporu v žádné relevantní analýze** posuzující možné dopady tohoto opatření na jednotlivé subjekty působící na trhu hazardních her, resp. na celé odvětví hazardních her jako takové.

Ministerstvo financí se již v minulosti zabývalo eventuálním zavedením zdanění výher a vždy tuto variantu **považovalo za legislativně a prakticky nepřijatelnou**. Naposledy se zabývalo otázkou možného zdanění výher **v roce 2015** v rámci analýzy vyhodnocení dopadů návrhu zákona o dani z hazardních her (dále jen „analýza RIA 2015“). Analýza RIA 2015 ve svém textu předkládá řadu pádných argumentů svědčících o tom, jak velmi kontraproduktivní i ekonomicky a sociálně nežádoucí zavedení zdanění výher může být.

Analýza RIA 2015 byla přitom zpracována za stávající politické reprezentace, která si proto **musí být čistě negativních dopadů svého nového návrhu vědoma**. Vláda či ministerstvo financí jako předkladatel návrhu zákona si nyní nejenže nenechaly zpracovat novou analýzu vyhodnocení dopadů navrhované regulace, ale ani se nevyjádřily k tomu, z jakého důvodu aktuálně postupují v rozporu s výsledky své vlastní analýzy RIA z roku 2015. Vzhledem k popsanému neexistujícímu legislativnímu procesu v exekutivní fázi pak nedošlo ani ke zhodnocení **faktické proveditelnosti případného zdanění výher**. Tato proveditelnost se přitom u jednotlivých druhů hazardních her velice liší, např. v případě živých her je **zdanění výher prakticky nerealizovatelné** (viz dále).

Nadto návrh zákona neprošel vnitřním ani vnějším připomínkovým řízením, čímž veřejnost ztratila možnost sdělit navrhovateli zákona svá stanoviska a připomínky. Návrh nebyl proti zvyklostem projednán ani Legislativní radou vlády a jejími pracovními komisemi.

² Viz Programové prohlášení vlády dostupné z: www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf

4. Obecně k dopadům zdanění výher

IPRH má za to, že zavedení zdanění výher je pro všechny na trhu zúčastněné subjekty včetně státu nevhodné, ba přímo nežádoucí. Nejedná se zde o střet zájmů několika skupin, kdy by bylo nutné zvolit a dát přednost zájmu jedné skupiny nad zájmem druhé skupiny. Zavedení zdanění výher bude znamenat oproti současnému stavu zhoršení situace všech: sázejících, hráčů, provozovatelů hazardních her i samotného státu. Je proto s podivem, že se vláda rozhodla zdanění výher do právního řádu ČR zavést.

Nejzávažnější nedostatky navrhované úpravy:

4.1 SNÍŽENÍ PŘÍJMŮ PLYNOUCÍCH DO STÁTNÍHO ROZPOČTU

V souvislosti se zavedením srážkové daně z výher vláda očekává dodatečný výnos pro veřejné rozpočty ve výši 3,6 mld. korun. Po vyhodnocení aktuálních relevantních dat od samotných provozovatelů, která zohledňují skutečnou četnost výher nad 100 000 a další relevantní faktory, je zřejmé, že reálný výnos této daně bude maximálně ve výši nižších stovek milionů korun. **Celková bilance pro státní rozpočet však bude zcela jistě záporná**, neboť v důsledku zdanění výher dojde k odlivu hráčů k nelegálním provozovatelům. To ostatně věrohodně dokazují zkušenosti ze zemí, které v nějaké podobě zdanění výher v minulosti zavedly (viz. níže). **Tím následně dojde k poklesu výběru daně z hazardních her, které odvádí do státního rozpočtu licencovaní provozovatelé.**

Je s podivem, že přestože má stát velmi čerstvou zkušenost dokládající, že ne každé zvýšení daňového zatížení v oblasti hazardu musí automaticky znamenat zvýšení výnosu pro státní rozpočet, navrhuje další zvýšení daní legálním provozovatelům a nově navrhuje daňové břemeno přenést i na hráče samotné. **K poslednímu zvýšení daní legálních provozovatelů došlo v roce 2017.** Poté, co ke zvýšeným daňovým sazbám přistoupila i přísnější regulace v souvislosti s plně účinným zákonem o hazardních hrách v roce 2018, **kleslo inkaso daně z hazardních her meziročně mezi lety 2017 a 2018 o celou čtvrtinu, tedy o 3,1 mld. Kč z 12,1 mld. Kč na 9 mld. Kč³.** Další zvýšení sazeb nad efektivní míru zdanění spolu s nápadem na zdanění výher hráčů pak zcela nepochybně způsobí **další propad inkasa daně z hazardních her od legálních provozovatelů.**

³ Viz Ministerstvem financí zveřejňované informace o inkasu daně z hazardních her www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/informacni-kancelar/seznam-podanych-zadosti/2018/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-32477 a www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/informacni-kancelar/seznam-podanych-zadosti/2019/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-34471

4.2 ZÁVAŽNÉ DOPADY ZDANĚNÍ PRO SAMOTNÉ HRÁČE

Účast na hazardních hrách je ze statistického hlediska a v dlouhodobém horizontu prakticky pro každého hráče ztrátová, přičemž prostřednictvím zdanění výher bude stát de facto požadovat po hráči **daň z této jeho ztráty („ziskových“ sázejících a hráčů je na českém trhu cca 0,3 %)**. Stát tak bude tuto ztrátu prostřednictvím zvláštní daně z výher ještě více prohlubovat, a aktivně tak **přispívat ke zvýšení výskytu negativních hospodářských dopadů na jednotlivce spojených s nadměrnou účastí na hazardních hrách**.

Zdanění výher povede zcela nepochybně k tomu, že se hráči ve snaze vyhnout daňové povinnosti přestanou účastnit hazardních her u legálních provozovatelů, a naopak **začnou využívat služeb nelegálních provozovatelů**. Lze se důvodně domnívat, že tento „odliv“ hráčů bude znamenat významné **posílení nelegálního hazardu na území ČR**. Nelegální provozovatelé hazardních her přitom nejenže neplní ve vztahu ke státu žádné daňové povinnosti, ale nerespektují ani jakákoliv opatření stanovená zákonem na ochranu hráčů.

Dalším důsledkem daně z výher bude to, že hráči budou nuceni k tomu, aby navýšili své potenciální výhry tak, aby tato výhra pokryla nejen vsazenou částku a marži provozovatele, ale nově i zavedenou daň z výher placenou státu; **stát tak nutí hráče k riskantnějšímu chování při jejich účasti na hazardních hrách** (hráči budou např. uzavírat sázky na méně pravděpodobné sázkové události s vyššími kurzy). V tomto ohledu tak stát bude prostřednictvím zdanění výher nepřímo podporovat hráče v rizikovějším chování. Stát je přitom naopak ten subjekt, který by se měl primárně věnovat podpoře adiktologických programů, a nikoliv vytvářet prostředí, ve kterém se rizika závislosti a patologického hráčství zbytečně navyšují.

5. Ekonomické dopady a mezinárodní srovnání

Pochybnosti o motivech vlády ke zdanění výher dále vzrostou, pokud vezmeme v potaz zkušenosti se zavedením této daně u velmi malé skupiny evropských států, které zdanění výher hráčů zavedly. **Z okolních zemí má určitou formu daně z výher jen Polsko, a to jen pro vybrané druhy her.** Platí za to vysokou cenu. **Podle dostupných studií se v Polsku více než 60 % všech sázek uskuteční u nelegálních provozovatelů⁴.** Polské Ministerstvo financí k dnešnímu dni **eviduje 6 800 webových stránek s nabídkou nelegálních online hazardních her, které jsou zaměřeny na polské občany⁵.** Pro srovnání na českém seznamu nelegálních webových stránek s hazardními hrami cílicími na české občany je k dnešnímu dni ministerstvem financí evidováno jen 120 webových adres⁶. Je zřejmé, že nevhodné daňové zatížení vede k enormnímu nárůstu černého trhu. A to Polsko ani nezavedlo daň z výher plošně pro všechny druhy her tak, jak nyní navrhuje zavést Ministerstvo financí v České republice.

Z dalších evropských zemí, které zavedly určitou omezenou formu zdanění výher, je například Chorvatsko, kde k tomu došlo v roce 2017. Po zavedení daně z výher hráčů klesl výběr daně od legálních provozovatelů o více než 20 %. Což opět dokládá skutečnost, že se hráči pro vyhnutí této dani rozhodli účastnit se hazardních her raději u nelegálních provozovatelů, kde jejich výhry daněny nejsou. Ani Chorvatsko však nezavedlo daň z výher plošně na všechny druhy her, jak navrhuje české Ministerstvo financí. Jak ostatně uvedlo samo Ministerstvo financí ČR ve své analýze RIA 2015: „**V mezinárodním srovnání zemí Evropské unie tento způsob srážkového zdanění plošně pro všechny hazardní hry neaplikuje žádná z nich.**“

⁴ Viz celá řada zpráv z polských médií. Některé zprávy jsou dostupné například zde:
<https://e-playbet.com/szara-strefa-ryнку-bukmacherskim-zmniejszyla-sie-90-60-proc/>
<https://legalnybukmacher.com/graj-legalnie-obroty-legalnego-ryнку-bukmacherskiego-siegnę-586-mlń-w-2019r/>
<http://bukmacherzyrazem.pl/szara-strefa-w-naszej-branzy.html>.

⁵ Oficiální seznam webových stránek s nelegálním hazardem vedený polským ministerstvem financí je dostupný zde:
<https://hazard.mf.gov.pl>

⁶ Oficiální seznam webových stránek s nelegálním hazardem vedený českým ministerstvem financí je dostupný zde:
www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/seznam-nepovolenych-internetovych-her/2019/zverejnovane-udaje-ze-seznamu-nepovoleny-33989

6. Možné formy realizace zdanění výher

Záměr na zdanění výher je obecně možné provést několika způsoby. Analýza Ministerstva financí RIA 2015 zpracovala posouzení dopadů 3 variant zdanění výher, a to zdanění výher daní z příjmu, dále zavedení srážkové daně a zdanění srážkovou daní pouze u specifických forem hazardu. U všech variant však v rámci hodnocení možných dopadů převládla negativa nad pozitivy, ať už se týkalo přílišného administrativního zatížení, jiných dodatečných nepřiměřeně vysokých nákladů, samotné technické nerealizovatelnosti či obav z přesunu hráčů na nelegální trh.

Ponechme nyní stranou fakt, že zavedením daně z výhry v podstatě dojde ke dvojímu zdanění, když z výhry (z příjmu) nejprve odvede sektorovou daň provozovatel (a to i za hráče) a následně i výherce. Podívejme se na další úskalí plynoucí ze zavedení této daně.

6.1 ZDANĚNÍ VÝHER SRÁŽKOVOU DANÍ

Zavedení zdanění výher srážkovou daní není žádoucí, a to z důvodů etických, sociálních i ekonomických.

V první řadě by toto zdanění bylo především **nespravedlivé** pro ekonomicky nejslabší skupinu subjektů účastnících se trhu s hazardními hrami, tedy pro hráče. Stát by totiž hráče zdanil bez ohledu na to, zda hráč dosáhl zisku (příjmu ze hry). Zatížil by jej daňovou povinností, i když by byl hráč ve ztrátě. Jinými slovy pro případ zavedení zdanění výher srážkovou daní stát u hráče nebude zkoumat rozdíl vynaložených nákladů a výnosů, ale zdaní každou jednotlivou výhru bez rozdílu. Tímto přístupem by se stát podílel na prohlubování finančních ztrát českých hráčů. Takový model je zcela v rozporu s daňovými principy a je nutné jej jako celek důrazně odmítnout. Jak k tomuto uvádí analýza RIA 2015: „U některých druhů her by tak v případě nezohlednění vkladů hrozilo i riziko nežádoucího protiústavního rdousícího efektu.“

Pro některé druhy hazardních her je zavedení srážkové daně technicky velmi složitě realizovatelné a komplikované (technická hra) či **téměř nerealizovatelné** (živá hra, u nepeněžitých výher). Důvodem je i nejasná definice základu daně.

Výpočet daně u technické hry by bylo nutné provádět automaticky, což by se neobešlo bez zásadních zásahů do softwarů technických zařízení, které by s sebou nesly také další obrovské finanční zatížení provozovatelů. Přizpůsobení výpočetních systémů srážkové daní by v případě přijetí návrhu na zdanění vyžadovalo delší časový úsek. **Rozhodně by nebylo možné zdanění realizovat k 1. 1. 2020, jak je cílem vládního návrhu.** U takto počítaných výher by dále mohlo docházet k absolutnímu znepráhlednění toho, jaký obnos hráč na technické hře v dané chvíli vyhrává a jaký je jeho skutečný zůstatek v kreditu. Hypoteticky hráč skončí hru v domněnku, že dosáhl zisku a na konci bude muset doplatit daň z průběžných výher a bude ve ztrátě.

Přestože srážková daň z výhry je v případě živých her v podstatě nerealizovatelná, hypoteticky si představme, že tato daň bude zavedena. Hráč rulety vsadí 200 000 korun, které prohraje, v dalším kole hráč opět vsadí 200 000, tentokrát však vyhraje. Podle tradičního herního schématu by tak hráč logicky měl být „na svém“, tedy na nule. Po zavedení zdanění by hráč v tomto případě (přestože by neinkasoval zisk) odvedl státu 30.000 korun na daní, tedy byl by ve ztrátě rovnající se uvedené výši. O takovou hru by hráči zcela jistě ztratili zájem. Tento jednoduchý příklad dokazuje, jak **neeticky** by se stát zavedením této daně podílel na **prohloubení či vzniku ztráty hráčů** jakožto nejslabší skupiny subjektů na trhu hazardních her.

Dalším aspektem může být i **zvýšení adiktologických rizik**. Pokud hráč náhodou bude mít takové životní štěstí, že vyhraje 200 000 korun, bude mu vyplaceno 170 000. Může se v této situaci rozhodnout, zda oněch 30 000 korun ponechá bez dalšího státu jako daň, nebo zda je dále vsadí, aniž by cokoliv riskoval. S jistotou je možné tvrdit, že většina hráčů zvolí právě druhou možnost. Stát tedy zavedením daně krom toho, že nutí hráče hrát riskantněji, aby dosáhli na stejnou výhru jako v případě nezavedení zdanění, nutí hráče, aby hráli také po delší časový úsek, než by měli v plánu.

Jak dále plyne z analýzy RIA 2015: „*U dominantní skupiny hazardních her je problematické definovat pojem „výhra“ (typicky u všech technických zařízení, sázkových her v kasinu, kurzových sázek realizovaných prostřednictvím sítě internet), kde dochází po vložení částky (kreditu) k realizaci několika herních cyklů, u nichž je možné průběžně realizovat další sázky a vybírat výhry, přičemž k „výhře“ po skončení celého herního cyklu v celkovém součtu nemusí dojít. Velmi komplikovaná by byla i aplikace srážkové daně u nepeněžních výher. V mezinárodním srovnání zemí Evropské unie tento způsob srážkového zdanění plošně pro všechny hazardní hry neaplikuje žádná z nich.*“

Zdanění výher s sebou obecně ponese také **změny v chování hráčů**, kteří se budou chtít placení daně vyhnout. K absurdním momentům může například docházet v pokerových turnajích, když se hráčům v některých situacích vyplatí skončit na horší pozici v turnaji tak, aby výhra nepřekročila hranici pro zdanění. Pro hráče tedy bude finančně výhodné, když prohraje všechny své žetony ve správný moment, a to těsně předtím, než odměna za umístění v turnaji přesáhne hranici pro zdanění. Hraní „na prohru“ zcela zničí soutěžní prvek pokeru a logiku celé hry. Poker se v ČR přestane hrát, profesionální čeští hráči budou hrát jen v zahraničí.

Navíc u her, které jsou dovednostní, jako je např. právě zmíněný poker nebo kurzové sázení, **bude tento druh zdanění nejvíce doléhat na amatérské a rekreační hráče**. Ti jsou ve hře méně úspěšní a k dosažení výhry potřebují více pokusů, ale jako náklad se jim bude počítat jen poslední vklad, který proměnili ve výhru. **Průměrné zdanění amatéra tak bude vyšší než průměrné zdanění profesionála.**

Tato varianta 2 byla v analýze RIA 2015 shledána s ohledem na svou konstrukci téměř nerealizovatelnou a bez možnosti očekávání pozitivního dopadu na veřejný rozpočet.

6.2 ZDANĚNÍ VÝHRY DANÍ Z PŘÍJMU

Tato forma zdanění s sebou také přináší celou řadu velmi problematických situací. Některé z nich je pak prakticky nemožné „zahojit“ nějakým systémovým opatřením.

Je spjata s **mimořádně vysokou administrativní náročností** pro správce daně (zejména ohledně identifikace výherců, která je mnohdy technicky nerealizovatelná), pro provozovatele i pro občany účastníky se hazardních her, kteří by daň platili prostřednictvím daňových přiznání. Většina z nich by si tak nově musela osvojit dovednost daňové přiznání vyplnit či za tímto účelem využít služeb daňového poradce. Stejně tak provozovatelé by byli nově povinni registrovat všechny hráče a vydávat jim každý rok potvrzení o příjmu z výher. Finanční zatížení všech subjektů by se tak opět navýšilo. K těmto závěrům dospěla i analýza RIA 2015, podle níž: „*Na správce daně by tak při evidování tvrzení u jednotlivých výherců byla nakládána neadekvátní administrativní náročnost spojená s vysokými finančními náklady v rámci zajištění správy údajů výherců. Navíc pro zpětnou kontrolu přiznaných příjmů (výher) z loterií by bylo nutno vytvořit centrální celostátní databázi, kde by se předpokládala registrace všech hráčů a účastníků hazardní hry u správce daně, neboť bez této registrace by byla následná kontrola neproveditelná.*“ Analýza dále upozornila, že s sebou tato varianta nese potřebu zásadní změny zákona v zájmu zavedení povinnosti evidence všech hráčů (i jejich daňových tvrzení). Jak dokládá výše uvedené, tato forma zdanění by byla jen velmi těžko spravovatelná a daň velmi složitě vymahatelná.

Významným negativním dopadem tohoto řešení by bylo také nutné vystoupení hráče z anonymity,

kteří by znamenalo již druhé **omezení práva na soukromí** pro hráče ze strany státu v krátké době z důvodu registrace hráče. Po prvním omezení soukromí realizovaném změnami zavedenými v roce 2017/2018 došlo k významnému poklesu trhu s hazardními hrami. Tuto tendenci je možné predikovat i v případě zavedení této formy zdanění. Pro většinu hráčů bude vědomí, že k údajům o jeho soukromých hazardních aktivitách mají přístup úřední osoby finanční správy, velmi problematické a demotivující. Toto negativní vnímání nutné registrace se nebude týkat jen patologických hráčů (kterých je ve srovnání s ostatními hráči jen naprosté minimum), ale především těch, kteří s hraním hazardních her problémy nemají a provozují tuto činnost jen rekreačně pro zábavu. I neochota podrobit se státnímu „drobnohledu“ může být důvodem pro přechod takovýchto hráčů na nelegální trh.

Dalším rizikem je **možnost rozvoje obchodu s nelegálními losy, sázenkami, tikety** apod. (pokud se výhry budou počítat ze všech druhů hazardních her), kterými se budou hráči snažit prokázat vynaložené náklady pro dosažení výhry, a tím tuto výhru snížit pod zákonnou hranici. S tím opět souvisí také **rozvoj nelegálního hazardního prostředí**.

Je pravděpodobné, že hráči začnou využívat **metody, které navíc mohou být i zcela legální**, jako je využívání sázkových příležitostí, u nichž je velký časový rozptyl mezi vkladem a vyhodnocením sázky. Takto je možné vsadit na výsledek voleb nebo jinou událost třeba i několik měsíců dopředu. Hráč může provést podobné sázky, snížit si tak zisk, aby se vešel do limitu a nemusel podávat daňové přiznání, přičemž případná výhra z těchto sázek spadne až do dalšího zdaňovacího období. **Nemusí proto využívat ani dlouhodobé sázky, ale plně bude postačovat poslední den v roce vsadit veškerý zisk na „tutovku“, která se bude hrát první den následujícího zdaňovacího období. Tím se vyhne dani a nový rok začne s „čistým štítem“.** V novém zdaňovacím období ovšem bude postupovat stejným způsobem. Pro tyto účely se dá také dobře využít „předregistrace“ do pokerových turnajů, ze kterých se hráč často může i znovu odregistrovat (v závislosti na podmínkách konkrétního provozovatele), takže nemá žádné riziko prohry. Nebo hráč vsadí na obě možnosti výsledku a tím si předem zajistí jistotu malou ztrátu, ale v aktuálním daňovém období mu klesne zisk pod limit.

Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem, především pak k **vysoké finanční náročnosti** tohoto řešení v kombinaci se **změnou v herním chování hráčů** tak, aby daň nemuseli odvádět, případně jejich **odchodem na nelegální trh**, dojde oproti plánovanému růstu státního rozpočtu zcela jistě pouze k jeho poklesu. Tento závěr potvrzuje také analýza RIA 2015: „*V rámci Varianty 1 a povinné evidence všech hráčů lze očekávat s ohledem na množství daňových subjektů mírný pokles příjmů veřejných rozpočtů.*“

Analýza RIA 2015 při zhodnocení všech variant dospěla k následujícímu shrnutí: „*Z výše uvedeného srovnání variant, a především jejich negativ, je jednoznačně zřejmé, že všeobecné zdaňování výher na úrovni výherců je prakticky neuskutečnitelné, při uvážení hlediska efektivity. V úvahu by tento přístup přicházel pouze u vybraných druhů hazardních her a výher přesahujících předem stanovenou výši, nad kterou by celkový fiskální dopad pro veřejné rozpočty předčil administrativní a finanční náročnost správy nově zaváděné daňové povinnosti. Takové řešení však nelze považovat za systémové a zcela spravedlivé a v praxi by mohlo vést k přeskupení hazardního trhu či posilování tendencí účastnit se hazardních her ve státě neregulovaných prostředích.*“

Pokud již před čtyřmi lety Ministerstvo financí došlo k těmto závěrům (jistě relevantním i v roce 2019), je zcela nepochopitelné, že nyní bez jakéhokoliv odůvodnění a postupem prakticky vylučujícím debatu s odbornou veřejností ohledně vhodnosti takové úpravy, navíc za její nedostatečné konkretizace, předložila návrh na zdanění výher poslancům.

7. Analýza řešení, které navrhuje Ministerstvo financí

Vzhledem k tomu, že (vládou přijaté) znění návrhu zákona, který zavádí zdanění výher nad 100 000 korun, bylo zveřejněno až dne 13. 6. 2019, nebylo do této doby jasné, jakým způsobem Ministerstvo financí plánuje zdanění uskutečnit. Z vyjádření ministerstva vyplynulo, že má v úmyslu zdanit „hrubou výhru“. Od této varianty ale ministerstvo financí rychle ustoupilo po tom, co se v rámci odborné debaty ukázala jako zcela nevhodná a ekonomicky nerealizovatelná. V současné době byl do Poslanecké sněmovny předložen návrh zákona, který sice počítá se zavedením daně z „čisté výhry“, avšak i nadále vyvolává více otázek než odpovědí (zejména ohledně konkrétní podoby zdanění). Ministerstvo financí prezentuje tyto možné 3 varianty zdanění pro různé kategorie hráčů a provozovatelů, podle toho, zda tyto subjekty jsou či nejsou českými daňovými rezidenty:

1. **Hráči Češi (daňoví rezidenti) hrající u českého provozovatele (daňový rezident)**

V tomto případě by se zdanění uskutečnilo **srážkovou daní** ve výši 15 % a základem daně by byla celková částka čisté výhry. „Výhrou“ se rozumí výsledek každého spinu, otočky rulety atd. Plátcem by byl provozovatel. Ten by byl povinen srazit nebo vybrat daň z výhry při jejím vyplacení, poukázání nebo připsání úhrady ve prospěch poplatníka-hráče. Hráč pak dostane k výplatě pouze 85 % čisté výhry.

2. **Hráči cizinci (daňoví nerezidenti) hrající u českého provozovatele (daňový rezident)**

Podle návrhu zákona je zdanění stanoveno stejně jako v případě 1, avšak v tomto případě se uplatní příslušná **smlouva o zamezení dvojího zdanění** podle domovského státu hráče. V praxi tak bude cizinec danit podle práva státu, kde je daňovým rezidentem. Provozovatel nebude nucen nic srážet.

3. **Hráči Češi (daňoví rezidenti) hrající u zahraničního provozovatele (daňový nerezident)**

Zahraniční provozovatel není plátcem srážkové daně, a proto by tento druh hráčů své výhry danil **daní z příjmu**, tzn. na konci roku podá hráč daňové přiznání, a pokud bude mít příjem vyšší než 100 000 korun, tento příjem zdaní. „Výhrou“ se zde rozumí bilance za kalendářní rok, nikoliv „čistá výhra“ z každé otočky.

Většina poznámek ohledně negativních dopadů zdanění výher formou srážkové daně či daně z příjmu již byla zmíněna výše. Na tomto místě se proto omezíme na upozornění na dvě další velmi problematické oblasti.

7.1 DISKRIMINACE ČESKÝCH HRÁČŮ A NARUŠENÍ HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Zavedením popsaných různých druhů zdanění hráčů podle toho, zda hraje u zahraničního nebo českého provozovatele, by byl **porušen princip rovných podmínek a rovné šance na výhru**, které přitom garantuje ustanovení § 7 odst. 2, písm. c) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Pro hráče by dle předloženého návrhu bylo výhodnější hrát u zahraničních provozovatelů, a vyhnout se tak srážkové dani. Zahraniční provozovatel by měl pro hráče atraktivnější produkt a současně by se

vyhnuł nákladům a technickým problémům souvisejícím s povinností vybírat srážkovou daň. To by značně pokřivilo konkurenční prostředí na českém trhu. Především by došlo k **diskriminaci českých hráčů** (nižší možnost výhry a nižší výhra samotná oproti zahraničnímu hráči, který danit nemusí, viz následující příklad) a **českých provozovatelů** (odliv hráčů k zahraničním a nelegálním provozovatelům). Samotný stát pak bude postižen **nižším výběrem daně**.

K problematické situaci bude docházet, pokud proti sobě bude hrát český daňový rezident (Čech) s daňovým nerezidentem (cizincem) ze země, ve které se výhry z hazardu nedaní. V takovém případě bude totiž cizinec mít strategickou výhodu nad Čechem, a bude mít pak i lepší šance na výhru. Předpokládejme variantu zdanění čisté výhry z jedné sehrávky nad 100 000 korun. Pokud oba hráči proti sobě vsadí například 60 000, bude cizinec riskovat svých 60 000 korun pro šanci na zisk 60.000, což znamená, že síla jeho karet musí být taková, aby měl alespoň 50% šanci (60 000 / 120 000), že má lepší karty než Čech. Čech riskuje také 60 000 korun, ale v případě výhry získá jen 51 000 (85 % z čisté výhry 60 000), takže potřebuje tak silné karty, aby měl alespoň 54% šanci na výhru. Čech tedy bude v identické situaci potřebovat silnější karty než cizinec a bude tak mít nižší šanci na výhru. Opět je třeba zdůraznit, že nejde jen o nižší výhru vlivem zdanění, ale o nižší šanci tuto výhru vůbec získat. Situace je ale ještě závažnější, protože cizinec tohoto stavu bude moci aktivně využívat v rámci herní strategie. Může například cíleně navyšovat sázky tak, aby výsledný bank co nejčastěji přesáhl hodnotu 100 000 korun, a nutit tak českého hráče častěji skládat karty, protože jinak by na dani zaplatil více peněz, než vyhraje.

7.2 ABSENCE PŘEDSTAVY PRAKTICKÉHO FUNGOVÁNÍ VÝBĚRU DANĚ

Ministerstvo financí v návrhu vůbec nepopsalo, jakým způsobem má být tato daň z technického hlediska vybírána. Jde totiž o to, že povaha některých hazardních her výběr daně neumožňuje. Především se jedná o technickou hru a živou hru.

Jako příklad velkého množství dosud nezodpovězených otázek i možných absurdních situací poslouží krátké zamyšlení nad dopady zavedení zdanění výher srážkovou daní v případě živé hry – pokeru.

Pokud by se daň počítala po každé jednotlivé sehrávce, budou daní z příjmu zdanění i hráči, kteří ve skutečnosti žádný příjem ze hry nemají. Pokud hráč během jedné hry pokeru prohraje částku, kterou vyhraje od soupeře zpět, budou oba hráči ve ztrátě rovné výši poplatku, který si účtuje provozovatel hry. Přesto však budou oba hráči danit „příjem“. Navíc není jasné, jak přesně by takové sražení daně v průběhu živé hry probíhalo. Těžko si lze představit, že by se po každé větší výhře zastavila hra, aby krupiér směnil žetony na peníze, srazil a zaevidoval daň a následně opět směnil hráči peníze na žetony, aby se ve hře mohlo pokračovat. Je snad možné srazit daň tak, že krupiér odebere hráči žetony odpovídající hodnoty? Kde bude tyto „daňové“ žetony uchovávat? Co bude dělat v případě, že pomocí herních žetonů nebude možné sestavit přesnou částku daně? To jsou otázky, na které zatím vůbec nelze odpovědět.

Pokud by se daň počítala z výsledku nějaké delší sekvence her, bude velmi problematické definovat, kdy vlastně hra skončila nebo jak dlouhá má tato sekvence být. Taková definice by musela vzít v úvahu značnou rozdílnost jednotlivých hazardních her. Jak se rozliší ukončení hry od pauzy na toaletu? Bude hráče taková pauza potenciálně stát 15 % z výhry, protože bude nucen ukončit hru v nevýhodný okamžik? Stejně problémy vzniknou, i pokud by se mělo danit při odchodu z kasina. Hráč bude opět motivován odcházet až při výhře výrazně nad daňový limit. Co když hráč opustí kasino a ihned se do něj vrátí? Jak se zabrání tomu, aby si hráči mezi sebou přerozdělovali žetony? Co hráči zabrání odevzdat na kase jen část žetonů pod daňový limit a ostatní si odnést a směnit jindy?

Závěr

Zavedení zdanění výher způsobí poškození celého legálního hazardního trhu. Bude mít neblahý dopad na státní rozpočet, jehož celková bilance poklesne. I přes příjem získaný z nově zavedené daně z výher hráčů v řádech nižších stovek milionů korun totiž stát vybere od provozovatelů hazardních her výrazně méně na sektorové dani z hazardních her. Dále zdanění výher způsobí či prohloubí ztrátu sázejících a hráčů jakožto ekonomicky nejslabšího článku hazardního průmyslu. Taktéž nepřímo přiměje hráče hrát rizikověji ve snaze dosáhnout na výhru nebo své chování upravit tak, aby se nové dani z výher vyhnuli. Tím bude stát podporovat vstup hráčů na nelegální trh. Na nelegálním trhu nebudou hráči registrováni ani nebudou chráněni zvolenými sebeomezujícími limity či jinými zákonnými opatřeními. Stát tak paradoxně touto regulací zvýší adiktologická rizika spojená s účastí hráčů na hazardních hrách. Vládou navrhované variantní řešení je navíc diskriminační, když nastoluje nerovné podmínky šance na výhru pro české hráče a nerovné podmínky hospodářské soutěže pro české provozovatele. Jak shrnula již vládní analýza RIA 2015, zdanění výher hráčů je v praxi téměř nerealizovatelné a nepřinese žádné výhody ani jednomu subjektu na trhu s hazardními hrami. Státu poklesnou příjmy do veřejných rozpočtů od legálních provozovatelů. Státu se naopak zvýší administrativní náklady na správu nové daně a dále porostou náklady na potírání černého trhu s hazardními hrami. Hráči budou nuceni hrát riskantněji nebo odejít na nelegální trh a legální provozovatelé se budou muset přizpůsobit dalšímu poklesu trhu.

Existuje pouze jediné racionální řešení, které dokáže zabránit všem výše vypočteným negativním dopadům. Tímto řešením je ustoupení od vládou schváleného návrhu na zavedení zdanění výher, tzn. setrvání u nulové varianty. V opačném případě dojde k destabilizaci celého trhu, která bude znamenat prohru a zhoršení podmínek všech subjektů působících v hazardním průmyslu, tedy státu, českých hráčů a českých provozovatelů.

