



**Ministerstvo financí ČR
Odbor 73 – Procesní agendy a regulace hazardu
Letenská 15,
118 10 Praha 1**

V Praze dne 25. 1. 2021

K č. j. MF-34758/2020/73-1

Věc: Vyjádření IPRH k doplňujícím dotazům v rámci druhé části Analýzy regulace hazardních her

Vážený pane řediteli,

Institut pro regulaci hazardních her z.s., IČO: 07542232, se sídlem: Opletalova 921/6, Praha – Nové město, PSČ: 110 00 (dále jen „Institut“) obdržel od Ministerstva financí žádost o součinnost ve věci Analýzy regulace hazardu v České republice spočívající v poskytnutí odpovědí na doplňující dotazy z oblastí:

1. Náklady spojené s podnikáním v oblasti provozování hazardních her
2. Provozování hazardních her subjekty disponujícími základním povolením v zahraničí
3. Zdanění hazardních her
4. Pozitivní dopady hazardního hraní

Na základě informací a dat poskytnutých členy Institutu jsme připravili materiál, jenž detailně a precizně odpovídá na Vámi položené dotazy z výše vyjmenovaných oblastí.

1. Náklady spojené s podnikáním v oblasti provozování hazardních her tzv. compliance costs

Za klíčový nástroj, jak minimalizovat současné velmi vysoké compliance costs, se jeví celková změna přístupu regulátora ke stanovování regulace hazardních her. Při stanovování regulačních a technických požadavků by tyto měly být v dostatečném předstihu diskutovány s trhem, a na základě získaných odborných poznatků zvolit variantu implementace, která dosáhne sledovaného cíle, ale náklady (časové i finanční) na straně adresátů právní normy budou menší. Takový přístup regulátora zajistí mnohem stabilnější regulační prostředí bez nových a překvapivých výkladů zákona, jako k tomu dochází nyní, a bez jejich častých změn. Rovněž takový přístup napomůže tomu, aby se regulace stanovovala více teleologicky než deskriptivně



a dogmaticky popisně (vyjasní se cíle, kterých má být dosaženo a nástroj, jak toho provozovatelé dosáhnou se nechá na nich), což stanoví větší prostor inovacím a moderním technologiím. Česká regulace se pak připojí k moderním světovým hazardním regulacím.

Shora uváděné rovněž platí v oblasti stanovování místní regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, které je velmi překotné, podléhající politickým hrám a nedávající tak provozovatelům žádnou právní jistotu. Což je samozřejmě stojí nemalé finanční náklady v podobě marně vynaložených investic a případných nákladů na vybudování nových herních prostorů. K této problematice odkazujeme na první vyjádření IPRH v druhém kole tohoto projektu.

Největší compliance costs (finanční i personální) byly provozovateli hazardních her vynaloženy v souvislosti s nutností implementovat požadavky nového zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, podmínek řádného provozování stanovených v základním povolení, výkladu jednotlivých ustanovení ministerstvem financí a související legislativy (např. zákon č. 40/1995, o regulaci reklamy a zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu). Na implementaci všech požadavků uváděného legislativního rámce vynaložili provozovatelé obrovské náklady, které měly zásadní dopad do interního hospodářství provozovatelů po dobu několika let. Každá implementace nových povinností, v poslední době zejména těch plynoucích z reportingové vyhlášky č. 10/2019 Sb. a těch souvisejících se zavedením rejstříku vyloučených osob, přináší finanční a personální náklady. Tyto je obecně možné rozdělit na **(i) vstupní** související s prvotní implementací nových povinností (úprava herního systému, stavební úpravy herních prostorů, monitorovací zařízení v herních prostorech, interní nastavení odpovědností za jejich dodržování, školení zaměstnanců, certifikaci apod.) a **(ii) údržbové** vynakládané na dodržování legislativních povinností a nastavených procesů (nájem, licenční a SLA poplatky, školení apod.). Některé úkony se prolínají oběma kategoriemi, a proto uvádíme jejich souhrn:

- personální náklady u samotného provozovatele, u centrálních autorit nebo výrobců herních systémů a her,
- náklady na samotný vývoj IT řešení,
- nákup nebo nájem technických zařízení a jejich odpisy,
- údržbové náklady (nájem nebytových prostor, licenční poplatky, SLA poplatky, energie apod.),
- vysoké nákladové nároky na rozlišení monitorovacích zařízení a jejich zálohování v herních prostorech,
- náklady na stavební úpravy herních prostorů, zejména neprůchodnost prostor pro návštěvníky, samostatné vchody z ulice či veřejně přístupné chodby, náklady na úpravu prostor pro registrace hráčů u vstupu do herního prostoru,
- náklady za školení zaměstnanců,
- náklady na správní řízení o změně povolení (zejména nová certifikace u pověřených osob),
- náklady na právní služby, které provozovateli a výrobcům zajišťují, že technické provedení bude odpovídat právním požadavkům legislativy a výkladu ministerstva financí.

Jejich přesné vyčíslení je značně interní informací každého provozovatele nebo výrobce, a proto



uvádíme souhrnné údaje:

- roční compliance costs (vstupní i údržbové) u velkého land-based provozovatele technických a živých her činí 10% z celkových ročních nákladů na fungování společnosti,
- měsíční údaj je pak u obdobně velkého provozovatele vyjádřen jako 5 % z měsíčních tržeb,
- implementace reportingové vyhlášky a rejstříku vyloučených osob v přepočtu alokovaného času a potřebných zdrojů je nákladově blízká částce 1 milion korun.

Co se týká Vaší otázky, *zda, popř. jakým způsobem by bylo compliance náklady možné minimalizovat*. Jako konkrétní příklady pak uvádíme náklady, které (i) byly vynaloženy na úpravu herních systémů v důsledku plnění výkladu ministerstva financí, (ii) jsou vynakládány na plnění formálně administrativních provozních povinností plynoucích ze základních povolení a (iii.) zajištění příloh v rámci správních řízení. Na straně provozovatelů při zajištění jejich compliance se současnou legislativou a kvalitou poskytovaných služeb není již náklady možné, jakkoliv minimalizovat, protože jinak by nemohly být plněny legislativní požadavky. Úpravou právního výkladu a správní praxe ministerstva financí (viz uváděné příklady) by tak zcela jistě došlo k minimalizaci současných vysokých compliance costs, které se u řady legálních společností postupem času a také díky současné situaci dostávají na hranici ekonomické rentability podnikatelského subjektu.

Kromě těch uvedených v kapitole 2 tohoto vyjádření lze pod kategorií (i) zařadit také povinnost, která je vyžadována přesto, že jsou v důsledku vládních opatření uzavřeny herní prostory. Zachování veškerého chodu a zasílání materiálně prázdných (bez nových herních a finančních dat) datových souborů podle reportingové vyhlášky č. 10/2019 Sb., v době uzavření herních prostorů objektivně nenaplňuje smysl a účel této povinnosti. A to, protože nevznikají žádná nová herní a finanční data, která by měla být dozorujícím orgánem nebo správcem daně kontrolována. Finanční prostředky vynaložené na udržování technické infrastruktury zajišťující plnění uvedených povinností, které jsou s ohledem na dnešní hodnotu IT služeb značné, je v této době nutné označit jako neúčelně vynaložené náklady.

Ke snížení nákladů na implementaci nových právních úprav by jednoznačně přispělo dodržování avizovaných termínů spuštění testovacích prostředí a též ostrého prostředí, a to bez výraznějších chyb. Tyto termíny nejsou dodržovány, jsou nemalou měrou překračovány, což vede k tomu, že jsou případné chyby a nedodělky na těchto prostředích odhalovány později a vývojáři musí vynaložit větší úsilí v kratším čase = větší alokace zdrojů (např. reportingová vyhláška nebo rejstřík vyloučených osob). Obecně lze říct, že provozovatel, který si alokuje zdroje dle plánu spuštění testovacího/ostřého prostředí, musí ve výsledku měnit plán a rozvrh prací na daném projektu.

Ohledně kategorie (ii) se například jedná o povinnost vyžadování originálu nebo ověřené kopie povolení k umístění herního prostoru (*Provozovatel zajistí, aby v herním prostoru byl k dispozici stejnopis nebo jeho úředně ověřená kopie účinného povolení k umístění herního prostoru*) v herním prostoru. Tato povinnost se s ohledem na skutečnost, že tato povolení jsou evidována ministerstvem financí v informačním systému SDSL, do kterého mají členové kontrolních skupin dozorujícího orgánu přístup a tato povolení si tak mohou přímo v místě prováděné kontroly zkontrolovat bez součinnosti provozovatele, jeví jako nadbytečná a



zbytečně zatěžující provozovatele hazardních her. Neodpovídá ani jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, protože podle ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu si „*Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.*“ Má-li tedy provozovatel pokaždé změně povolení zajistit doložení požadované formy povolení do herního prostoru, kdy herní prostory jsou rozmístěny po celé republice, stojí ho to zbytečné (vzhledem k informačnímu systému ministerstva) finanční i personální náklady.

Dále pak o požadavek ministerstva financí a celní správy, aby herní plány byly volně dostupné. V návaznosti na naše předchozí vyjádření považujeme současný požadavek celní správy na zajištění herních plánů v herním prostoru za finančně i personálně velmi nákladný, kdy s ohledem na dále uvedené je nutné takové náklady označit za neúčelné. Ze zkušenosti našich členů založenou na reakcích hráčů víme, že se hráči s herními plány na provozovně vůbec neseznamují, protože se jim zdají hrozně dlouhé a obsahující zbytečné informace. Jsou pro ně naprosto nesrozumitelné. Herní plány tak vlastně vůbec neplní požadovaný účel – informovat hráče o pravidlech hry. Z herních plánů se stal pouze nástroj, ve kterém si provozovatel s ministerstvem financí v rámci povolovacího řízení vyjasňuje, zda povolovaná hra a způsob jejího provozování naplňuje všechny ustanovení hazardního zákona. Tento právní diskurz však z tohoto dokumentu učinil pro hráče zcela nesrozumitelný právní dokument, kterému 99% hráčů absolutně nerozumí. Tento fakt lze velmi jednoduše ověřit jednoduchým dotazníkovým šetřením u hráčů hazardních her (jako jsme již navrhovali v předchozích kolech ARHY). Pokud má tento dokument skutečně být primárně určen pro informovanost a ochranu hráčům hazardních her, již dávno neplní tento svůj účel a formalistické lpění na jeho fyzické dostupnosti v herních prostorech je tedy zcela irrelevantní. Kromě příslušníků celní správy si nikdo herní plán v provozech již nežádá.

Za velmi zejména personálně nákladné je také možné označit hlášení každého i sekundového výpadku technického zařízení dozorujícímu orgánu. Je zřejmé, že každý pracovník provozovatele v herním prostoru nemůže mít s ohledem na bezpečnost přístup do datové schránky provozovatele, jejímž prostřednictvím jsou tato oznámení zasílána. Jejich zasílání je tak administrativně a personálně zbytečně zatěžující (zaměstnává několik lidí), když je samotným hlavním obchodním záměrem provozovatele provozovat plný počet technických zařízení a nabízet tak hráčům širokou nabídku služeb.

Další značnou, a především účelnou úsporou nákladů by bylo upuštění od tištěných notářských ověření výsledků číselných loterií řízených otestovaným RNG. A to zejména v době všeobecné digitalizace.

Velmi důležitou kategorií, jak by bylo možné minimalizovat náklady provozovatele je změna vyžadované formy povinných příloh dokládáných ve správních řízeních (iii) o vydání nebo změnu základních povolení i povolení k umístění herního prostoru. Jedná se především o nezbytnost dokládání „papírové podoby“ herních plánů a výstupní dokumentace z odborného posuzování a osvědčování, a to jak pro základní povolení, tak i v případě osvědčení o provozuschopnosti pro povolení k umístění herního prostoru. Jsme si vědomi, že v některých případech již byly akceptovány herní plány zaslané prostřednictvím datové schránky, avšak nejedná se o jednotnou praxi a jednotně platící pravidlo. V době vládních apelů na digitalizaci



veřejné správy se tento požadavek jeví jako „přežitek“, když již nyní existují nástroje, jak zajistit elektronickou povahu originálu dokumentu. V případě výstupních dokumentů se pak jedná o obdobnou situaci jako uvedenou výše (informační systém SDSL), protože podle prováděcí vyhlášky č. 439/2016 Sb., jsou pověřené osoby povinny zřizovat uložistiště výstupních dokumentů, kde jsou jimi vydávané dokumenty ukládány.

2. Provozování hazardních her subjekty disponujícími základním povolením v zahraničí

Předně je nutno uvést, že současná hazardní regulace je kombinací tak náročného compliance „koktejlu“, že díky finančním, personálním a časovým nákladům, které musí být vynakládány, aby byl provozovatel compliance s českou legislativou a výkladem orgánů veřejné správy, většina provozovatelů nemá žádné myšlenky na zahraniční expanzi, natož volné prostředky.

Za hlavní překážky pro vstup na zahraniční trhy, na které by mohla mít vliv činnost ministerstva financí, se dá jednoznačně označit v některých oblastech velmi specifická regulace hazardních her, která je v řadě případů dokonce jedinečná napříč evropskými a mezinárodními jurisdikcemi. Plnění zákonných povinností a požadavků výkladové praxe ministerstva je provozovateli hazardních her zajišťováno prostřednictvím herních systémů, které jsou programovány speciálními IT společnostmi. Vybudování a jakékoliv úpravy těchto systémů jsou s ohledem na dnešní cenu IT služeb velmi nákladné. Vstupuje-li tedy provozovatel na zahraniční trh musí svůj „český“ herní systém obsahující funkcionality plnění české legislativy nechat upravit, resp. přizpůsobit novým povinnostem. Odpovídala-li by česká regulace více mezinárodní podobě jednotlivých hazardních produktů, zdanění a obecné regulaci v této oblasti, byl by pro české provozovatele vstup na zahraniční trh reálnější a podstatně snadnější.

Jedná se zejména o zcela unikátní nemožnost nabízení tzv. **risku (gamble)** ve své obvyklé podobě v rámci technických her. Nebo dále technické hry využívající symboly karet s nutnou interakcí hráče. Herní software jednotlivých technických her tak musí být speciálně programován pro český trh. Obdobou je pak v rámci kurzových sázek funkce **cash-out**, která nikde na světě nemusí splňovat podmínku pro nabídnutí hráči, kterou je vyhodnocení aspoň jedné sázkové příležitosti. V neposlední řadě je takovým unikátem i česká **regulace bonusů**, která zejména směřuje proti jednomu z hlavních účelů zákona, ochrany hráčů, protože dovoluje bonusy podporující četnost hráčovi hry. V mezinárodním srovnání je pak velmi neobvyklý i **limit výše maximální výhry a jackpotu**, který v podstatě limituje hráče a jeho omezování je zcela jednoznačně v neprospěch hráče. Všude ve světě se limituje maximální sázka hráče do hry, že by se však hráč omezoval v tom, kolik může vyhrát je zcela neobvyklé.

Další znevýhodnění a snížení konkurenceschopnosti v rámci mezinárodního měřítka je pro české provozovatele hazardních her **velmi omezená nabídka hazardních produktů**, kterou způsobuje přísná regulace a výklad ministerstva financí. V důsledku toho tak nemohou být na českém trhu nabízeny mezinárodně velmi rozšířené a hráčsky oblíbené produkty. Jako např. live dealer game, který je ve své podstatě mnohem lépe kontrolovatelnou živou hrou, protože v rámci této hry je možné evidovat každou sázku a výhru v reálném čase, na rozdíl od zpětného zasílání denního herního výkaznictví evidující údaje o živé hře v souhrnu.

Regulátor by si měl uvědomit, že neuspokojí-li čeští hráči poptávku u českých provozovatelů,



zamíří tito k nelegálním provozovatelům, kde nebudou nijak chráněni základními nástroji zodpovědného hraní, přičemž takové hraní hazardních her nebude ani nijak prospěšné pro státní rozpočet. Stát by měl vzít v úvahu, že pokud není stoprocentně schopen zamezit nelegálnímu provozování, nadměrným omezováním produktové nabídky českých provozovatelů ho vlastně podporuje, aniž by z toho měl jakékoliv příjmy do veřejných rozpočtů. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že jsou vyměřovány daně za nelegální provozování, ale jejich vymáhání ve velmi vzdálených koutech světa, ve kterých mají tito provozovatelé zcela záměrně svá sídla, není a ani nemůže být efektivní.

3. Zdanění

Předně je nutné ke zdanění hazardních her v České republice uvést, že by se regulátor v této oblasti měl držet principu legislativní zdrženlivosti, který by v daňové oblasti měl platit dvojnásob. Bohužel tomu tak v žádném případě není. Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, je otevírán téměř každý rok. Za posledních sedm let byl novelizován pětkrát. Návrhy jsou často předkládány až v Poslanecké sněmovně, nejsou ničím podloženy, obvykle zcela chybí dopadová analýza, hodnocení stávající úpravy nebo predikce dopadů předložených pozměňujících návrhů. Efektivní sazba daně u všech druhů hazardních her již dávno překročila evropský průměr, jak bude dále rozebíráno. Podrobněji se k tomu IPRH již vyjádřil ve svém předchozím vyjádření v tomto kole ARHA.

Svou odpověď na tuto otázku si IPRH dovilil rozdělit do několika bodů, ke kterým se bude jednotlivě podrobně vyjadřovat: (i) obecně k výši sazeb, (ii) kritéria stanovení daňových sazeb, (iii) minimální dílčí daň z technických her a (iv) zdanění výher hráčů.

i. **Obecně k výši sazeb**

Sazby daně z hazardních her **provozovaných v České republice lze označit v evropském srovnání za výrazně nadprůměrné**. Jakékoliv jejich další zvyšování pravděpodobně nepřinese dodatečné daňové výnosy, jak ostatně ukazují nedávné zkušenosti i modelace výnosu daně v závislosti na výši sazby provedené při přijímání zákona o dani z hazardních her. K předposlednímu zvýšení sazby daně u legálních provozovatelů v České republice 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. Kč. Přestože se trh s hazardními hrami v roce 2019 již adaptoval na nový zákon o hazardních hrách a inkaso daně z hazardních her vykázalo v roce 2019 v porovnání s rokem 2018 téměř 17% růst, stále se výběr daně nedostal na úroveň roku 2017. V porovnání s rokem 2017 je inkaso daně z hazardních her stále téměř o 1,6 mld. Kč nižší, což je pokles o více než 13 %.

IPRH k této části připravil **rozsáhlou srovnávací analýzu právní úpravy a zdaňování hazardních her ve 28 evropských státech** (státy EU a Velká Británie). V rámci této komparativní analýzy byla pozornost zaměřena na vybrané základní konstrukční prvky daně, konkrétně na základ daně a sazbu daně. Tyto dva základní konstrukční prvky daně byly sledovány zejména díky možnosti jejich vzájemné komparace a možnosti z tohoto srovnání vyvodit relevantní závěry.

Do skupiny států, které byly v jednotlivých kategoriích využity pro určení evropské průměrné



výše sazby daně, byly zařazeny pouze státy, které pro konstrukci daňového základu využívají stejný model jako Česká republika, tedy model postavený na GGR. Státy, jejichž základ daně tvoří obrát provozovatele, nebyly s ohledem na rozdílný daňový základ do analýzy průměrného evropského zatížení zařazeny, aby nedošlo ke zkreslení výsledné hodnoty. Zdanění loterií je obtížně porovnatelné. V naprosté většině států jsou loterie provozovány monopolním subjektem, který je povětšinou ve vlastnictví státu. Pokud je u loterií uplatňována hazardní daň v klasickém slova smyslu, pak se jedná ve většině případů o daň obrátovou.

- Kurzové sázky

Výše uvedená kritéria splnilo v případě kurzových sázek 16 států, konkrétně: Belgie, Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Holandsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Rumunsko, Řecko, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie. Výsledný průměr sazeb daně z kurzových sázek ve sledovaných státech je **přibližně 16,9 %**.

V České republice jsou aktuálně kurzové sázky zdaňovány pro obě formy provozování jednotnou sazbou ve výši 23 %. České zdanění kurzových sázek je tedy v porovnání s evropským průměrem **vysoce nadprůměrné**.

- Technické hry land based a online

U technických her provozovaných v land based formě splnilo výše uvedená kritéria následujících 11 států: Finsko, Chorvatsko, Kypr, Maďarsko, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovinsko a Velká Británie. Výsledný průměr sazeb daně z technických her provozovaných v land based formě je ve sledovaných státech **přibližně 27 %**.

U technických her provozovaných v online formě bylo za účelem zjištění evropské průměrné sazby porovnáváno následujících 15 států: Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Velká Británie. Výsledný průměr sazeb daně z technických her provozovaných v online formě je ve sledovaných státech **přibližně 18,2 %**.

V České republice jsou aktuálně technické hry zdaňovány pro obě formy provozování jednotnou sazbou ve výši 35 %. České zdanění technických her je tedy v porovnání s **evropským průměrem vysoce nadprůměrné**, přičemž u technických her provozovaných v online formě dosahuje **bezmála dvojnásobku evropského průměru**.

- Živé hry land based a online

V případě živých her provozovaných v land based formě, tedy v kamenných kasínech, splnilo kritéria pro možnost komparace 10 států, konkrétně: Belgie, Finsko, Chorvatsko, Kypr, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko a Slovinsko. Výsledný průměr sazeb daně z živých her provozovaných v land based formě je ve sledovaných **státech 24 %**.

U živých her provozovaných v online formě splnilo kritéria komparace 15 států: Belgie, Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Velká Británie. Výsledný průměr sazeb daně z živých her provozovaných v online formě činí ve sledovaných **státech 18,2 %**.



V České republice jsou aktuálně živé hry zdaňovány pro obě formy provozování jednotnou sazbou ve výši 23 %. V případě živých her provozovaných v kamenných kasínech tak česká sazba daně v podstatě odpovídá evropskému průměru. V případě živých her provozovaných v online formě je česká sazba daně **opět významně nadprůměrná**.

Je s podivem, že přestože má stát zkušenosti dokládající, že ne každé zvýšení daňového zatížení v oblasti hazardních her musí automaticky znamenat zvýšení výnosu pro státního rozpočet přichází každoročně s návrhy na další zvýšení daní legálních provozovatelů, a dokonce v roce 2019 prosadil přenesení daňového břemena na hráče samotné, v podobě zdanění výher. **Regulátor by se tak spíše měl zamyslet nad snížením daňových sazeb a jejich srovnání s evropským průměrem při zahrnutí hodnocení českého legislativního koktejlu a pozitivních dopadů hazardních her viz dále toto vyjádření.**

ii. Kritéria pro stanovení daňových sazeb

K dosavadně užívaným kritériím pro hodnocení rozdílnosti daňových sazeb, kterými jsou rizikovost hazardních her a jejich ziskovost uvádíme následující:

- Škodlivost

Za nejpodstatnější argument hovořící proti použití škodlivosti jako určujícího kritéria pro stanovení sazby daně považuje IPRH skutečnost, že **zvýšování sazby daně žádným způsobem nepřispívá k ochraně hráčů hazardních her před riziky problémového hráčství**. V rámci regulace hazardních her se objevuje celá řada nástrojů a instrumentů, které pomáhají prevenci nebo zmírňování následků problémového hráčství, ať už to jsou preventivní a vzdělávací programy, sebeomezující opatření spolu s možností vyloučit se z hraní hazardních her, odpovědné způsoby propagace a reklamy, podpora programů zodpovědného hraní, stanovení pravidel pro vzhled a umístění herních prostorů, jasná a zřetelná varování o rizicích hazardních her, modifikace strukturálních charakteristik hazardních her, školení zaměstnanců provozovatelů pro rozpoznání problémového hráčství, vyvinutí nástrojů pro včasnou detekci vzorců problémového chování, vysoká dostupnost léčebných a poradenských služeb pro problémové hráče atd. **V rámci nejvíce citovaných a respektovaných mezinárodních katalogů doporučení směřujících k prevenci vzniku problémového hráčství však nenajdeme žádné opatření doporučující zvýšení daní z hazardních her.**

Zvýšení sazby daně z hazardních her nemá žádný vliv na chování hráče, a to hned z několika důvodů. Primárním důvodem je skutečnost, že poptávka po hazardních hrách stejně jako po ostatních závislostních statcích je v zásadě neelastická. To znamená, že se zvýšením ceny závislostního statku úměrně neklesá poptávka po hazardní hře. Dokonce i kdyby byla poptávka po hazardní hře dokonale elastická, nevedlo by zvýšení sazby daně k zvýšení ceny hazardní hry, neboť hazardní hra jako taková nemá „cenu“, kterou by sázející hradil za její „nákup“. Hráč vsází do hazardní hry částku, kterou riskuje za účelem dosažení výhry. Výše sázky, kterou hráč do hry vkládá (tedy cena za nákup naděje na výhru), je plně závislá na rozhodnutí sázejícího a výše daně, kterou z provozního zisku hradí provozovatel této hry, nemá na toto hráčovo rozhodnutí žádný vliv.

V tomto ohledu je nutné znovu upozornit na skutečnost, že daň z hazardních her není spotřební



daní, jejíž výše by zvyšovala cenu zboží nebo služby pro jejího koncového spotřebitele, a hazardní daň je tak nutné odlišit od spotřební daně na alkohol a tabákové výrobky. Spotřební daně na alkohol a tabákové výrobky zvyšují cenu závislostního statku pro jejich konečné spotřebitele, a i když je poptávka po těchto statcích také spíše neelastická, zvýšení ceny prostřednictvím zvýšení daně vede k částečnému (nepoměrnému) snížení poptávky a spotřeby těchto statků. Zvýšení spotřební daně na tabák či alkohol se proto objevuje v doporučeních mezinárodních organizací, které České republice doporučovaly zvýšení spotřební daně na tyto závislostní statky za účelem snížení vysoké spotřeby alkoholických a tabákových výrobků v české společnosti.¹

Žádné takové doporučení však nebylo přijato žádnou mezinárodní organizací za účelem snižování spotřeby hazardních her. Daň z hazardních her je totiž, jak bylo rozebráno výše, přímou daní, kterou hradí provozovatel hazardní hry. Pokud dojde ke zvýšení sazby daně z hazardních her, sázející si takové změny velmi pravděpodobně vůbec nevšimne, neboť poplatníkem této daně není hráč, ale provozovatel hazardní hry. Daň z hazardních her je přímou daní, kterou hradí ten, kdo daň ekonomicky nese, tedy provozovatel hazardní hry. Ten nemá možnost tuto daň přenést na jiného prostřednictvím ceny, nejenom proto, že jde o daň přímou, ale také proto, jak již bylo rozebráno výše, že hazardní hry nemají „cenu“ v obvyklém smyslu.

Cena u hazardních her je představována výherním podílem, tedy statistickou hodnotou, která určuje, jaké procento vkladů statisticky provozovatel vyplácí hráčům zpět na výhrách. Pokud dojde ke zvýšení sazby daně, které provozovatel nebude schopen finančně unést, přirozenou reakcí provozovatele, pokud si bude chtít zachovat zisk z provozování hazardní hry, je snížení výherního podílu u jím provozovaných her. To v praxi znamená, že pokud stát zvedne neúměrně výši hazardní daně, provozovatel zhorší pravděpodobnost výhry a hráčům při stejných sázkách bude vyplácet méně prostředků na výhrách.

Zvýšení sazby daně tak místo zvýšené ochrany hráčů paradoxně vede ke zhoršení pravděpodobnosti, že hráč za své vložené finanční prostředky dosáhne odpovídající výhry. Toto zhoršení pak v praxi motivuje hráče k účasti na nelegálních hazardních hrách. Pokud si hráč bude chtít uchovat stejnou pravděpodobnost výhry jako před zvednutím daní, nemá jinou možnost než se účastnit hazardních her u nelegálních provozovatelů hazardních her. Ti díky tomu, že nemusejí podstatnou část svého provozního výsledku (v případě české právní úpravy 23–35 % z GGR) odvést na daň státu, mohou hráčům nabídnout mnohem výhodnější podmínky než provozovatelé legální. Pokud hráči skutečně odejdou k nelegálním provozovatelům, nejenže státu klesne inkaso daně z hazardních her od legálních provozovatelů, ale zároveň dojde ke zvýšení rizik spojených s hraním hazardních her na straně hráčů, neboť nelegální provozovatelé nenabízejí hráčům žádná z výše uvedených opatření ke snižování rizik hazardního hraní.

Z uvedeného je zřejmé, že snaha „ochránit“ hráče hazardních her zvýšením sazby daně v praxi vede spíše k opačným důsledkům. Hráči zvýšení sazby daně hrazené provozovatelem v lepším případě vůbec nezaznamenají (v takovém případě však těžko můžeme mluvit o jejich zvýšené ochraně) nebo ho v horším případě pocítí v podobě snížení pravděpodobnosti výhry a zvýšení

¹ Tiskové vyjádření k návrhu zvýšení spotřební daně u cigaret, tabáku a vybraných hazardních her ze dne 5. 4. 2014. In: *oficiální internetové stránky vlády České republiky*. [online]. [cit. 18. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/protidrogova-politika/media/tiskove-vyjadreni-k-navrhu-zvyseni-spotrebni-dane-u-cigaret--tabaku-a-vybranych-hazardnich-her-172889/>



motivace účastnit se hazardních her v nelegálním a neregulovaném prostředí. **Z tohoto důvodu nelze považovat za korektní, pokud je zvyšování sazeb daní z hazardních her prosazováno s odkazem na snahu ochránit hráče, neboť není jasné, jak je tohoto cíle možno dosáhnout cestou zvýšení daní, které platí legální provozovatelé hazardních her.**

Kritérium **škodlivosti hazardních her** (na rozdíl od kritéria ziskovosti) je obtížně objektivně měřitelné a názory na škodlivost jednotlivých her se mohou lišit nejen mezi širokou veřejností, ale také v rámci odborných vědeckých kruhů. Obecně je v České republice přijímaný závěr, že rozdílné riziko vzniku problémů u různých hazardních her je dáno jejich strukturálními charakteristikami, jako je rychlost hry, výše sázek, světelné a zvukové efekty, přítomnost „těsných proher“ atd. Na druhou stranu je zřejmé, že činit na základě těchto strukturálních charakteristik obecný závěr o škodlivosti jednotlivých druhů her není v praxi nic jednoduchého. Některé strukturální charakteristiky jsou typičtější pro určité druhy her, nicméně v praxi dochází často k průnikům mezi jednotlivými kategoriemi a obecné závěry o škodlivosti jednotlivých druhů her v závislosti na strukturálních charakteristikách pak přestávají platit.

Obecné představy o škodlivosti jednotlivých druhů her tak nemusejí být nutně založeny na objektivních a neměnných kritériích, jak ostatně poukazuje i profesor M. Griffiths. Ten ve své práci² zmiňuje i výše provedené srovnání technických her a loterií. V rámci tohoto porovnání upozorňuje na skutečnost, že i technická hra může být upravena tak, že si na ní nebude možné vybudovat závislost, pokud bude hráči umožněno provést například jen jednu „otočku“ za týden. Naopak číselné loterie v podobě rychlého Kena, které jsou losovány v řádu minut a kde jsou výhry vypláceny okamžitě s možností další účasti na hazardní hře, představují v tomto ohledu z pohledu strukturálních charakteristik a rizika vzniku problémového hráčství mnohem větší nebezpečí. M. Griffiths shrnuje, že škodlivost her není dána jejich typem, ale právě jejich strukturálními charakteristikami, které však nejsou inherentně svázány s konkrétním druhem hazardní hry. Více než vypovídající je v tomto směru ostatně samotný název článku: „Irrelevance druhu hazardní hry na vzniku a rozvoji problémového hráčství“.³

K podobným závěrům došla i poměrně rozsáhlá statistická studie provedená na více než 9000 hráčích hazardních her ve Velké Británii. Smyslem této studie bylo prokázat vztah mezi rizikovostí jednotlivých her a prevalencí problémového hráčství, tedy jinými slovy prokázat skutečnost, že určité druhy her vedou k problémovému hráčství častěji než jiné. **Výsledky této studie však poněkud překvapivě ukázaly, že při započítání statistických korelací zohledňujících skutečný výskyt konkrétních druhů hazardních her ve společnosti nemá druh hazardní hry, který daný hráč hraje, jakýkoliv statisticky významný vztah k pravděpodobnosti, zda se u něj vyvinou symptomy problémového hráčství, či nikoliv.** Jako rozhodující faktor určující to, zda hráč skutečně propadne nadměrnému hraní hazardních her, či nikoliv, se ukázala být spíše frekvence účasti hráče na hazardních hrách. Jinými slovy míra zapojení hráče do hazardní hry představuje statisticky mnohem lepší indikátor nebezpečí vzniku problémového hráčství než konkrétní druh hry, které se daný hráč účastní. V tomto ohledu se tak jeví, že rizikovým faktorem určujícím škodlivost her může být spíše jejich

² GRIFFITHS, M. D, AUER, M. (2013) The irrelevancy of game-type in the acquisition, development, and maintenance of problem gambling. In: *Front. Psychology* 3: 621. [online]. Available at: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2012.00621/full>

³ GRIFFITHS, M. D, AUER, M. (2013) The irrelevancy of game-type in the acquisition, development, and maintenance of problem gambling. In: *Front. Psychology* 3: 621. [online]. Available at: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2012.00621/full>



dostupnost než pouhé strukturální charakteristiky běžně připisované jednotlivým druhům her.⁴ K podobným závěrům došla i studie provedená na vzorku více než 2000 mladistvých hráčů hazardních her ve Spojených státech amerických.⁵

Jakkoliv je tedy obecně vžita představa, že určitý druh hazardní hry je škodlivější než jiný, nemusí to být vždy pravdou hned z několika výše rozebraných důvodů. Škodlivost hazardní hry není spojena s druhem hazardní hry, ale spíše s jejími strukturálními charakteristikami. Ty však nejsou specificky vyhrazené pro určitý druh hry. Navíc hranice mezi druhy her nejsou nepropustné a jednotlivé druhy her se dnes od sebe již nemusejí, pokud jde o jejich strukturální charakteristiky, vůbec odlišovat. Řeceno jednoduše – i loterii lze udělat velmi návykovou a technickou hru velmi bezpečnou. Navíc podle některých výše uvedených studií riziko vzniku problémového hráčství nikterak nespočívá s druhem hry, ale je ovlivněno spíše jinými faktory, jako je například dostupnost hazardních her.

Této skutečnosti by si měl být vědom zákonodárce, když zavádí diferenciaci sazeb dílčích základů daně pro hazardní hry podle obecné představy o škodlivosti jednotlivých druhů her. Jak bylo uvedeno výše, každá diferenciaci sazeb motivuje subjekty daně k optimalizaci a snaze provozovat svou činnost v rámci výhodnější daňové sazby. Pokud jsou tedy některé druhy hazardních her obecně považovány za málo škodlivé a je jim na základě tohoto kritéria přiřazena nižší sazba, vede tato skutečnost ke snaze v rámci méně daňově zatíženého druhu hazardní hry provozovat hry, jež svými charakteristikami mohou odpovídat druhům her, které jsou obecně považovány za škodlivější, a jsou tedy podrobeny i vyšší sazbě daně.

Zákonodárce tak nemusí rozdílnou daňovou zátěží přispívat ke snižování rizik hazardního hraní, neboť v konečném důsledku může tato činnost vést k tomu, že hry, které jsou obvykle považovány za nejméně škodlivé, a jsou tudíž méně zdaněny, budou provozovány ve formě, která může být pro hráče paradoxně mnohem škodlivější. Zároveň díky daňovému zvýhodnění budou tyto hry pro hráče více dostupné, což některé studie považují za nejrizikovější faktor z pohledu vzniku a rozvoje problémového hráčství. Rovněž stát v takovém případě negeneruje dodatečné příjmy do veřejných rozpočtů, neboť jsou „pod pláštíkem“ nerizikových a méně zdaněných hazardních her provozovány hry, které svými strukturálními charakteristikami odpovídají hrám, jež jsou obecně považovány za škodlivé, a jsou tudíž zdaněny vyšší sazbou daně.

- Ziskovost

K Vámi druhému dotazovanému pohledu (ziskovost), který je v České republice dle důvodové zprávy a Analýzy RIA k zákonu o dani z hazardních her používán pro určení výše sazeb u jednotlivých dílčích základů odvodů, IPRH uvádí, že se domnívá, že hodnoty ziskovosti, které pro jednotlivé druhy her uvádí důvodová zpráva k zákonu o dani z hazardních her, odpovídají

⁴ LAPLANTE, A. Debi, NELSON, Sarah, LABRIE, A. Richard, SHAFFER, J. Howard. Disordered gambling, type of gambling and gambling involvement in the British Gambling Prevalence Survey 2007. In: *The European Journal of Public Health* 21(4): 532–537. [online]. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/38070346>

Disordered gambling type of gambling and gambling involvement in the British Gambling Prevalence Survey 2007

⁵ WELTE, J. W., BARNES, G. M., TIDWELL, M. C., HOFFMAN, J. H. The association of form of gambling with problem gambling among American youth. In: *Psychol Addict Behav.* 2009 Mar. 23(1): 105–12. [online]. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19290694>



v zásadě světovým standardům.

Na rozdíl od škodlivosti hazardních her, která je podle názoru IPRH velmi nevhodným kritériem pro diferenciaci sazeb u jednotlivých druhů hazardních her, ziskovost představuje v tomto ohledu mnohem racionálnější kritérium. S ohledem na skutečnost, jak podstatně se odlišují ekonomické základy fungování jednotlivých druhů her, je logické, že jednotlivé druhy her nemohou být zatíženy stejnou sazbou daně, pokud má být daň považována za spravedlivou, proporcionální a nediskriminující. Bylo by přinejmenším nelogické zatěžovat stejnou sazbou daně provozovatele, který si z vložených prostředků nechává téměř 50 %, jako provozovatele, který si nechává pouze 14 % nebo 16 % z vložených prostředků, jako je tomu například u živých her nebo kurzových sázek. Přesto tato disproporce platila až do 1. ledna 2020, kdy byla přijata poslední novela zákona o dani z hazardních her, která právě s odkazem na ziskovost zvedla sazbu dílčího základu daně z loterií na 35 %. Všechny druhy hazardních her jsou tak dnes zdaňovány sazbou 23 %, s výjimkou loterií a technických her, které jsou zatíženy sazbou 35 %, a to právě s ohledem na dvě rozhodná kritéria pro určování výše sazby u daně z hazardních her. Technické hry jsou totiž považovány za druh hry, který je nejvíce škodlivý, a loterie pak za druh hry, který má největší ziskovost.

V tomto ohledu je však nutné zdůraznit, že ziskovost hazardních her, jak je definována důvodovou zprávou k zákonu o dani z hazardních her, nevypovídá ve skutečnosti o tom, jak vysoké zisky plynou provozovatelům z konkrétních druhů hazardních her, ale vyjadřuje pouze poměr, jaké procento z vložených sázek si ponechává provozovatel hazardní hry. Jde tedy o reverzní údaj k výhernímu podílu, který zase určuje, jak velkou část z vložených částek provozovatel vyplácí na výhrách z hazardních her. Pokud bychom chtěli znát skutečný zisk jednotlivých provozovatelů, pak bychom museli z daňového základu odečíst zaplacenou daň, náklady, daň z příjmu a další povinné odvody a poplatky. Ziskovost her tak nutně nemusí být ideálním kritériem pro určování sazby daně, neboť každá hra má následně rozdílné náklady na uvedení do provozu, marketing, zajištění provozu, lidské zdroje atd.

Druhy hazardních her, které se na první pohled mohou zdát jako velmi ziskové, se tak mohou v konečném důsledku ukázat jako méně profitabilní, a to s ohledem na další související náklady, které jsou s jejich provozem spojené. **Pokud by tedy měla být analýza ziskovosti jednotlivých her provedena důsledně tak, aby bylo možné s určitostí vyloučit nežádoucí rdousící efekt daňového zatížení, měla by analýza ziskovosti jednotlivých druhů her obsahovat také zhodnocení jejich provozních a dalších souvisejících nákladů.** Jakkoliv lze tedy kritérium ziskovosti pro určení sazby daně označit za kritérium racionálnější než kritérium škodlivosti, lze *de lege ferenda* jednoznačně doporučit doplnění analýzy ziskovosti jednotlivých druhů her také o případovou studii mapující běžné provozní a další související náklady, které se s provozováním konkrétního druhu hazardní hry vážou.

Mezi další kritéria, která by měla být hodnocena a brána v potaz při stanovování regulace v daňové oblasti, a která jsou doposud zcela opomíjena, přestože jsou v souladu se shora uvedeným:

- zohlednění všech povinností plynoucích z celkového legislativního rámce hazardních her (zákon o hazardních hrách, podmínky řádného provozování, výklad ministerstva, zákon o regulaci reklamy, AML zákon apod.) a náklady na jejich plnění



Zohlednění veškerých povinností subjektu stanovených celkovým legislativním rámcem je při určování daňových sazeb zcela klíčové kritérium, protože daňová zátěž je jedna z nejcitelnějších dopadajících povinností na hospodářské fungování provozovatele hazardních her. Druhou je pak velmi přísná regulace a náklady na její plnění. Vzhledem k tomu, že v české legislativě jsou obě tyto oblasti maximalizovány, vytváří se kombinace velmi nákladově náročného „koktejlu“.

- pozitivní společenské dopady hazardních her

Kdy tato uváděná kritéria by měla být rovněž posuzována při stanovování obecné regulace a výkladu ministerstva na poli hazardních her. Rozumíme tomu, že s ohledem na současné společenské vnímání hazardních her je pro regulátora velmi riskantní říkat cokoliv pozitivního o hazardních hrách, natož ho používat jako hodnotící kritérium. Avšak jeho opomíjení zapříčiňuje neplnění požadavku na spravedlivou a vyrovnanou moderní regulaci, protože je vynecháváno jedno ze zásadních kritérií. Správnou regulaci je nutno stavět na všech relevantních kritériích, není možné hodnotit jen tzv. „A“ část věci, když věc má i „B“ část, a to jen proto, že se mi úplně nehodí. Přičemž pro samotného regulátora by bylo stanovování regulace mnohem „jednodušší“, pokud by společenské nazírání na hazardní hry bylo více neutrální. Stát i provozovatelé mají totiž zcela totožný zájem. K pozitivním dopadům hazardních her více v kapitole č. 4 tohoto vyjádření.

- konkurenceschopnost v rámci určitého odvětví hazardního trhu

V rámci českého hazardního trhu můžeme hovořit o rozdílné míře konkurenceschopnosti podle jednotlivých druhů hazardních her. Větší konkurenční prostředí se pak projevuje v ekonomickém postavení dotčených subjektů, protože jimi provozované hazardní hry pak nejsou tolik ziskové. V českém prostředí se jedná o provozování technické a živé hry, kde je v důsledku velkého počtu provozovatelů těchto hazardních her značné konkurenční prostředí. Uváděné má pak dopad zejména do stanovování výherního poměru jednotlivých her, kdy tito provozovatelé vyplácejí průměrně 95% všech vsazených částek. Jejich zisky, z kterých hradí všechny své náklady (daňové, compliance costs apod. viz výše bod 1 vyjádření), jsou pak s ohledem na tyto náklady z dlouhodobého hlediska pro hospodaření společnosti nerentabilní. Na uvedené má rovněž podpůrně dopad menší variabilita pravidel jednotlivých her, které jsou v takové podobě provozovány již desetiletí. Takovým příkladem je ruleta, kde výplatní poměr není možné měnit vůbec, nebo standardní karetní hry.

iii. Minimální dílčí daň z technických her

Mezi abnormalitami v oblasti zdanění hazardních her lze jistě jmenovat minimální dílčí daň z technických her, která nahradila pevnou část dílčího odvodu z výherních hracích přístrojů. Již za běžných okolností se minimální dílčí daň jeví jako zcela neefektivní a nelogickou daň, avšak přetrvávající pandemická situace plně odhalila diskriminační přístup státu vůči provozovatelům technických her a jejich účelovou likvidaci.

Minimální dílčí daň činí 9 200 Kč za každou herní pozici jednotlivého povoleného technického zařízení, tedy poměrově částku ve výši cca 100 Kč za každý den, kdy je technické zařízení v rámci daného čtvrtletí povoleno. To znamená, že provozovatelům herních prostorů heren



a kasin je minimální dílčí daň vyměřována čtvrtletně i v případě negenerování tržeb, resp. neprovozování hazardní hry. A to zcela nelogicky i v období, kdy jim v důsledku šíření pandemie byla státem (usneseními vlády) jejich činnost opakovaně pozastavena v řádech měsíců. Provozovatelé technických her jsou postaveni z pohledu povinnosti úhrady daně do velmi specifické a nevýhodné pozice oproti „běžným“ daňovým subjektům.

Výběr minimální dílčí daně z technických her se jeví problematickým i s ohledem na předmět daně, kterým je podle § 2 odst. 1 zákona o dani z hazardních her provozování hazardní hry na území České republiky pro účastníka hazardní hry, kterým se podle § 5 zákona o hazardních hrách, rozumí vykonávání činností spočívajících v uskutečňování hazardní hry se záměrem dosažení zisku.

V případech, kdy je vládou zakázáno provozování heren a kasin však nedochází k provozování hazardní hry pro účastníky hazardních her, jak jí definuje předmětné ustanovení zákona o hazardních hrách, a není tak naplňován předmět daně z hazardních her. Je tedy otázkou, zda je možné, aby stát požadoval placení minimální daně z technických her v případě, kdy sám svými mimořádnými opatřeními provozování technických her v hernách a kasinech zakázal, a kdy tedy není naplněn předmět ani tvořen základ daně z hazardních her.

Stejně tak se nelze domnívat, že by likvidace legálních provozovatelů technické hry mohla ovlivnit poptávku po hazardních hrách. **Alternativou k legálnímu hazardu není „žádný hazard“, ale „nelegální hazard“.** Podle dostupných studií a zkušeností ze zahraničních trhů eliminace legálních provozovatelů nijak neovlivní míru poptávky po závislostním statku, tj. neubude závislostí. Kdo chce hrát, tak si způsob najde. Na trhu pak vznikají dvě perverzní motivace: (i) velký počet spotřebitelů hledá levný substitut regulovaného (tj. dražšího) zboží, (ii) rozdíl mezi regulovanou a tržní cenou motivuje nabízet zboží na černém trhu. Ve výsledku tedy stát vytlačuje poptávku z kontrolovaného rámce do černé ekonomiky⁶.

Minimální dílčí daň z technické hry je pozůstatek staré právní úpravy, jehož smysl a účel je zcela jiný než povinnost platit daň v době zákazu podnikání. Jak již bylo výše uvedeno minimální daň z technických her je reziduum místního poplatku za provozované technické zařízení, **přičemž tento konstrukční prvek již dnes neplní žádnou funkci a je třeba ho zrušit. V době normálního fungování trhu hradí všichni provozovatelé daň ve výši, která několásobně přesahuje tuto „minimální daň“.** V době mimořádných opatření pak zase působí problémy, **když nutní podnikatele hradit daň z něčeho, co neprovozují.** IPRH si proto nadále stojí za názorem, **že by tento disfunkční konstrukční prvek daně z hazardních her měl být v co nejkratším termínu zrušen.**

iv. Zdanění výher hráčů

V rámci projednávání návrhu zákona zavádějícího zdanění výher hráčů hazardních her byla jeho podoba podstatně modifikována. Varianty zdanění výher ať již formou srážkové daně nebo všeobecného zdanění formou daňového přiznání sebou nesou značná negativa, parlamentem schválené znění pak kvůli využití obou modelů všechny nedostatky vzájemně kombinuje. Zvýšení administrativního limitu na 1 mil. Kč pak sice významným způsobem snižuje počet případů, kdy se výše uvedené nedostatky projeví v praxi, nicméně tyto nedostatky, o kterých se na mnoha místech zmiňuje i analýza RIA k původní verzi zákona o dani z hazardních her,

⁶ CETA – Centrum ekonomických a tržních analýz



žádným způsobem neodstraňuje.

Pokud jde o fiskální dopad, v konečném důsledku lze očekávat zvýšení příjmů státního rozpočtu pouze z výher dosažených v rámci loterií, kde zůstala zachována srážková daň a kde je provozovatel povinen výhru hráči ponížit a odvést za něj daň do státního rozpočtu. Podle dat největšího provozovatele loterií na českém trhu bylo za uplynulý rok celkem 155 výherců, kterých se nová daň dotkla. Přičemž souhrnná výhra těchto výherců činila 1,2 mld. Kč, tedy na dani odvedli 180 mil Kč. Fiskální dopad daně vybírané srážkou je tak pro státní rozpočet marginální. Původně ministerstvem financí očekávaný přínos této daně ve výši 3,6 mld. Kč se tak nekoná. S jistou mírou nadsázky lze konstatovat, že se stát díky motivaci získat více prostředků do veřejných rozpočtů stal vlastně účastníkem všech legálně provozovaných loterií na území České republiky, když v rámci každého slosování získává 15 % ze všech výher přesahujících 1 mil. Kč.

Pokud jde o daně z výher odváděné na základě daňového přiznání jednotlivých hráčů, lze velmi důvodně očekávat, že fiskální příjem z tohoto titulu bude zcela zanedbatelný, pokud stát z titulu této povinnosti vůbec nějaké příjmy do státního rozpočtu získá. Díky matematickému nastavení a logice fungování hazardních her je velmi nepravděpodobné, že by některý hráč mohl být „v plusu“ z hraní technických zařízení, živých her či kurzových sázek více než 1 mil. Kč za kalendářní rok. Takových hráčů budou pravděpodobně pouze jednotky případů. Tito hráči navíc budou díky výše uvedeným možnostem schopni optimalizovat své chování tak, že se povinnosti odvést daň z dosažených výher budou schopni zcela legální úpravou svého hráčského chování jednoduše vyhnout. Ti, co tuto možnost nevyužijí, mohou také spoléhat na neexistující systém kontroly, kdy při neexistenci centrální evidence všech sázek a výher jednotlivých hráčů nebude možné zkontrolovat, zda výhry jednotlivého hráče přesáhly administrativní limit a zda tento hráč skutečně své výhry přiznal v daňovém přiznání a odvedl za odpovídající částku v rámci své daně z příjmů fyzických osob.

Jak již výše vyplývá z dat za rok 2020, roční inkaso daně z výher se bude pohybovat v nižších stovkách milionů korun. Ministerstvem financí odhadovaný výnos až 3,6 miliard Kč tak lze označit za velmi nerealistický a v praxi těžko dosažitelný.

Pro odhad celkové bilance státního rozpočtu v rámci zavedení daně z výher je však nutné zohlednit také výdaje, které stát se zavedením, kontrolou a správou této daně bude mít, a zohlednit možný pokles inkasa daně z hazardních her. **Je zcela přirozené, že pokud na hráče dopadá nová povinnost odvádět z dosažených výher u legálních provozovatelů 15 % do státního rozpočtu, motivuje tato skutečnost hráče k účasti na hrách v neregulovaném a nezdaněném prostředí.** Této skutečnosti si je konec konců vědomo i ministerstvo financí jako předkladatel návrhu na zdanění výher hráčů, když ve své dopadové analýze RIA k původní verzi zákona o dani z hazardních her v této souvislosti uvádí: „*Nepřiměřené zatížení účastníků by mohlo posilovat tendence k obcházení daňové povinnosti a posilovat nežádoucí trend směřující k daleko masivnější účasti na hazardních hrách provozovaných prostřednictvím internetu subjekty, které provozují nelegálně bez platného povolení.*“

Jakékoliv zatížení výher jednoznačně motivuje hráče k účasti na nelegálních hazardních hrách, kde toto zatížení aplikováno nebude. Z tohoto titulu lze očekávat pokles inkasa daně z hazardních her od legálních provozovatelů a růst nákladů státu na vyhledávání a potírání nelegální nabídky hazardních her. Celková bilance státního rozpočtu ze zavedení daně z výher



tak může být velmi pravděpodobně spíše záporná. Kromě ekonomického dopadu je však v této souvislosti také potřeba zmínit, že opatření motivující hráče k přechodu do nelegální sféry hazardního hraní nepřispívá k jejich zvýšené ochraně, ale právě naopak, neboť nelegální provozovatelé nedodržují regulační pravidla a pravidla zodpovědného hraní, která mohou zmírňovat škodlivé dopady hazardního hraní u problémových hráčů.

Způsob, jakým byl do českého právního řádu zaveden institut zdanění výher, nelze považovat za šťastný, neboť je možné, že nedosáhne ani jednoho z vytyčených cílů. Je velmi pravděpodobné, že nepovede ke zvýšení příjmů veřejných rozpočtů, a je zcela neoddiskutovatelné, že žádným způsobem nepřispěje ke zvýšení ochrany hráčů hazardních her. Tyto závěry ostatně potvrzuje i zkušenost z jiných jurisdikcí, kdy je zavedení zdanění výher nutné považovat spíše za výjimečné.

Z okolních států zavedlo zdanění výher pouze Polsko, a to pouze pro vybrané druhy hazardních her, přičemž v případě Polska se potvrzuje, že takové opatření může směřovat k posilování tendencí účastnit se hazardních her na nelegálním a nekontrolovaném trhu. Podle zprávy polského Nejvyššího kontrolního úřadu se stále více než 50 % všech sázek uskuteční u nelegálních provozovatelů. Na rozsah nelegální nabídky u našich severních sousedů lze podpůrně usuzovat i podle výčtu internetových stránek nelegálních provozovatelů hazardních her, které své služby zaměřují na polské občany. Polské ministerstvo financí k 15. 1. 2021 eviduje takových internetových stránek více než 12973. Pro srovnání na českém seznamu nelegálních webových stránek s hazardními hrami se před zavedením zdanění výher bylo dlouhodobě evidováno 121 webových stránek.

V této souvislosti tak lze opět jen odkázat na závěrečné shrnutí analýzy RIA zpracované ministerstvem financí při přípravě zákona o dani z hazardních her, které po důsledném prozkoumání všech v úvahu připadajících variant obsahuje následující závěr: *„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 státem neregulovaných prostředích.“* S ohledem na skutečnost, že nebyla provedena žádná jiná analýza, která by kterékoliv výše uvedené závěry zpochybnila, je otázkou, proč se ministerstvo financí od závěrů své vlastní analýzy odchýlilo takovým způsobem, že bylo s účinností od 1. ledna 2020 nakonec zdanění výher hráčů do českého právního řádu zavedeno.

4. Pozitivní dopady hazardních her

Předně bychom si dovolili velmi ocenit tuto z pohledu současného společenského nazírání na hazard možná „riskantní“ otázku. Tu oblast analýzy však považujeme za zásadní pro změnu celkového společenského pohledu na hazardní hraní, kdy tato změna zcela jistě usnadní regulátorovi stanovování regulace se všemi jejími aspekty. Dále se pak bezpochyby jedná o důležité hodnotící kritérium, které by mělo být regulátorem při stanovování regulace nebo jejích dílčích aspektů vždy rovněž posuzováno. Bohužel tato důležitá oblast hazardního hraní nebyla ani zatím podrobněji zkoumána žádnými předními českými sociology, psychology nebo ekonomy a není tedy ani předmětem každoroční výroční zprávy o stavu hazardních her v České



republice.

Mezi přínosy hazardních her patří zejména:

- 1) **organizovaná zábava a způsob trávení volného času, resp. odreagování od běžných starostí**
- 2) **vytváření a udržování sociálních kontaktů**

K ad. 1 a 2) - Pro každého člověka je v jeho životě velmi důležitý sociální kontakt a pocit, že je součástí společnosti, resp. nějaké společenské skupiny. Ač už se jedná o hráče navštěvující kamenné herny a kasina nebo hráče v internetovém prostředí, je neoddiskutovatelné, že mezi těmito hráči nebo i personálem herních prostorů se **navazují sociální vazby a kontakty**. Prvotním důvodem pro jejich vznik je společné téma, pod které se obecně dá zařadit návštěva herny nebo kasina a poté hraní hazardních her. Takto navázané sociální kontakty, kdy pro jejich účastníky je ve valné většině (hráčů, pro které je hraní problémem jsou nízké jednotky procent) hazard opravdu pouze zábava, druh odreagování a způsob trávení volného času, se pak mohou prohlubovat i na jiná témata, která jsou pro jejich účastníky společná. Vytváří se tak důležitý pocit lidské sounáležitosti k nějaké sociální skupině, s kterou mohou diskutovat (v rámci osobního kontaktu nebo internetové komunity prostřednictvím chatu). Velmi důležitým aspektem je také pocit hráčů majících hazardní hry jako druh **trávení volného času**, že je alespoň „někde“ s nimi zacházeno s péčí a cítí se v herním prostoru dobře a uvolněně. Pro hráče mající hraní jako volnočasovou aktivitou, přináší hraní hazardních her **pocit uvolnění a odreagování**.

- 3) **podpora zaměstnanosti, resp. vytváření nových pracovních míst** – podle informací od našich členů se jedná o cca 30 tisíc pracovních míst na různé formy pracovněprávní spolupráce
- 4) **zvýšení příjmů do veřejných rozpočtů, ze kterých místní samosprávy hradí společenské aktivity, preventivní a léčebné programy**, na které by jinak nemohly přispívat, protože by na to ze svých standardních rozpočtů neměly prostředky
- 5) **ochrana hráčů prostřednictvím opatření zodpovědného hraní**

K ad 4 a 5 - V důsledku státních výdajů na coronavirovou pandemii mající značný negativní dopad do místních rozpočtů, budou mít peněžní prostředky obdržené v rámci správy daně z hazardních her ještě širší využití, a to i na projekty dříve podporované ze standardního rozpočtu, na které díky současné situaci už z takového rozpočtu nezbydou prostředky. Jedná se o podporu **sportovních klubů a sdružení, volnočasových sdružení, kulturních spolků a aktivit nebo organizací zajišťujících v obcích sociální služby nebo programy**, které by bez těchto peněz nemohly fungovat, protože obce na jejich podporu nemají prostředky. Do nich samozřejmě náleží i **preventivní a léčebné programy pro všechny závislostní statky** (alkohol, kouření, drogy), kdy je nutno podotknout, že u všech těchto statků platí, že zákaz některého z těchto statků neznamená žádné společenské náklady, ale naopak ještě vyšší, protože poptávka lidí zákazem neskončí, ale naopak se celá přesune do nelegální sféry. Kde například hráči hazardních her nejsou nijak chráněni sebeomezujícími opatřeními ani ověřování v rejstříku vyloučených osob. **Za pozitivum legálního trhu hazardních her se tak dá jednoznačně**



označit i ochrana lidí (hráčů), kteří si hraní hazardních her jednoznačně s ohledem na svou společenskou situaci nemohou jako zábavu dovolit.

Přestože jsou hazardní hry veřejností často chápány jako vůbec nejhorší závislostní statek, nelze souhlasit s názorem, že pozitiva, jež hazardní hry přinášejí, by se po jejich zákazu přesunula do jiných odvětví. Důvod je prostý. Hazardní hry jsou fenoménem, který zde byl, je a bude. Pakliže by bylo přijato velmi přísné regulační opatření vedoucí k drastickému omezení nabídky legálního provozování hazardních her nebo dokonce k jejímu úplnému zákazu, bude to mít za následek zvýšení motivace hráčů hledat nabídku hazardních her na černém trhu. Ve zcela nekontrolovatelném prostředí, které jim může způsobit daleko hlubší újmu. Čímž by byl plně narušen jeden z hlavních cílů současné regulace, a to ochrana hráčů před možným vznikem patologického hráčství. Státu při přijetí tohoto opatření mohou vzrůst náklady související s potíráním nelegální nabídky. Velmi pravděpodobně dojde také ke snížení příjmů veřejných rozpočtů. Negativní fiskální dopady na příjmové straně veřejných rozpočtů (nižší daňové inkaso) tak mohou být doprovázeny i negativními fiskálními dopady na výdajové straně veřejných rozpočtů (zvýšené provozní náklady veřejného sektoru). Legální provozovatelé hazardních her pak budou pravděpodobně čelit vyšším nákladům souvisejícím s nutností přizpůsobit se provedeným změnám, které jim zkomplikují efektivní alokaci kapitálu a dalších zdrojů a znemožní jim efektivně konkurovat provozovatelům působícím na černém trhu.

Nad to je nutno doplnit, že pro naprostou většinu hráčů představují hazardní hry bezproblémovou volnočasovou aktivitu, u omezené části populace (celosvětově se pohybující v rozmezí 1,5 % - 3 %), která není schopná mít svou hráčskou vášeň pod kontrolou, se může vyvinout problémové hráčství a související problémy. V porovnání s ostatními závislostními statky jako jsou např. alkoholické nápoje nebo tabákové výrobky **se však jedná o minimální procento dotčených osob nebo i zanedbatelných celospolečenských nákladů vynaložených v souvislosti s hazardními hrami.** Ačkoliv jsou argumenty o celospolečenských nákladech při jakékoliv změně regulace hazardních her opakovaně omílány nejsou nijak zasazeny do kontextu pozitivních přínosů a komparace s ostatními závislostními statky. Problémových hráčů hazardních her jsou podle všech studií napříč světem cca 1,5% -3% populace. To znamená, že 98% populace nemá s hraním hazardních her žádný problém a představuje pro ně pouze volnočasovou aktivitu, jako je kterákoliv jiná. Problémových uživatelů alkoholu v ČR je 900 tisíc, tabáku 1,6 mil a hazardu 144 tisíc. Celospolečenské náklady jsou pro alkohol 59 mld. Kč, tabák 100 mld. Kč a v hazardu 5,3-7,6 mld. Kč. Stát by měl tedy proporcionálně stejnou pozornost věnovat spíše více rozšířeným závislostním statkům, které působí mnohem větší celospolečenské náklady než rejstříky osob vyloučených z možnosti užívání statku se závislostním potenciálem limitovat výhradně na statek, jež způsobuje problémy nejmenšímu počtu osob. Takový přístup je nejen neproporcionální ale také nelogický.

6) Seberegulace provozovatelem hazardní hry

Jakkoliv se to může zdát nepravděpodobné, provozovatelé hazardních her sdílejí s regulátorem do značné míry stejné základní cíle politiky v oblasti hazardních her. Stát i provozovatelé mají enormní zájem na tom, aby legální hazardní trh byl širokou veřejností vnímán jako spolehlivý, čestný, kompetentní a sociálně odpovědný segment legálního zábavního a volnočasového průmyslu. V této souvislosti mají stát i legální provozovatelé společný zájem na tom, aby společnost vnímala hazardní průmysl jako odvětví, které je společensky odpovědné a dbá o snižování škod a prevenci problémů spojených s problémovým hráčstvím u těch jednotlivců,



kterí nad svým hraním ztratí kontrolu. Provozovatelé hazardních her se proto podílejí na realizaci řady preventivních programů, přispívají na vzdělávací a osvětové kampaně, pomáhají se zajištěním odborné péče pro případné rizikové nebo patologické hráče a podporují vědecký výzkum problémového hráčství. Mezi takové příklady patří vzdělávací kampaň RUBIKON⁷ učící žáky a studenty principům zodpovědného rozhodování, rozpoznání a odmítnutí potenciálních rizik. V roce 2019 se projektu aktivně zúčastnilo 5046 žáků a studentů, organizačními garanty bylo 51 škol a středisek volného času. Od roku 2008 se do projektu zapojilo téměř cca 50 000 žáků. Dále se pak jedná o osvětovou kampaň #ChytréCasino⁸ nebo zajištění odborné péče prostřednictvím týmu specializovaných pracovníků, zaměřených na práci s hazardními hráči s názvem Neprohraj.se⁹

V současné době je velmi důležitá snaha provozovatelů hazardních her vyvinout nástroje, které umožní včasnou identifikaci problémových hráčů a nabídnout jim okamžitou a účinnou pomoc. Provozovatelé hazardních her totiž disponují v reálném čase velkým množstvím finančních a herních dat jednotlivých hráčů. Pomocí analýzy těchto dat a jejich komparace je tak možné například vyvinout nástroj, který bude sledovat problematické změny v chování jednotlivých hráčů a včas je upozorní na skutečnost, že nad svým chováním začínají ztrácet kontrolu. Nástroj včasného rozpoznání problémového chování hráčů hazardních her může mít využití i v tom, že výše popsaná opatření zodpovědného hraní, jako jsou sebeomezující limity nebo možnost vyloučení z hraní hazardních her, by v případě fungování tohoto nástroje nemusely být aplikovány plošně na všechny hráče hazardních her, ale pouze na ty, kteří s hraním hazardních her, již problém mají, nebo na ty, u kterých existuje zvýšené riziko, že k problémovému hraní směřují. Na základě mezinárodních zkušeností s takovými programy (Playscan¹⁰ využívá kromě Svenska Spel také například norský provozovatel národní loterie Norsk Tipping nebo francouzský provozovatel národní loterie Française des Jeux, BetBuddy¹¹ nebo ARIC¹²) se zdá, že nástroje využívající datovou analýzu k identifikaci rizikového chování hráčů hazardních her mohou představovat velmi účinný nástroj ve snaze poskytnout hráčům hazardních her pomoc ve chvíli, kdy nad svým chováním začínají ztrácet kontrolu.

IPRH se na této současné snaze provozovatelů hazardních her podílí, když spolu s Národním ústavem duševního zdraví shora popisovaný systém detekce hráčů vyvíjí. Jedná se o projekt na vybudování nástroje pro včasnou detekci problémového hráčského chování. Cílem je vytvořit program, který by měl sloužit k včasnému rozpoznání okamžiku, kdy hráč ztrácí nad svým chováním kontrolu a nástroje, jak tomuto hráči v daný okamžik co nejúčinněji pomoci. Protože cílené upozornění konkrétního klienta, které vychází z jeho skutečného chování v uplynulém období, je mnohem efektivnější než obecná varování a všeobecná omezení. V rámci projektu budou zjišťovány klíčové charakteristiky hráčského chování, které se zobrazují v hráčském účtu při rozvoji problémového hraní (četnost sázek, doba hraní, výše sázek, typy sázek, rizikovost...), a jakým způsobem hráči pracují s možnostmi nastavení sebeomezujících opatření (opět ve srovnání přesných dat a subjektivních pocitů klienta).

⁷ <http://www.projektrubikon.info/>

⁸ www.chytrecasino.cz/

⁹ <https://www.neprohraj.se/>

¹⁰ <http://playscan.com>

¹¹ <http://bet-buddy.com>

¹² <https://www.featurespace.com/products1/aric-responsible-gambling/>



Obecně lze do budoucna jediné doporučit větší zapojení legálních provozovatelů do systémů výzkumu, prevence a léčby problémového hráčství. Tato snaha je ostatně v souladu s cíli „Národní strategie prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním 2019–2027“. V případě, že budou legální provozovatelé vnímáni jako rovnocenný partner pro tvorbu a implementaci vybraných nástrojů zodpovědného hraní, spíše než jako nepřítel, kterému jsou tyto nástroje vnuceny, aby je strpěl, dojde velmi pravděpodobně k prudkému nárůstu efektivity těchto opatření. Provozovatelé hazardních her totiž disponují, pokud jde o chování jejich zákazníků, znalostmi a zkušenostmi, které regulátor nebo jakýkoliv jiný orgán veřejné správy podílející se na tvorbě regulace v oblasti hazardních her disponovat nemůže. Spolupráce s legálními provozovateli hazardních her je také nezbytným předpokladem pro účinnou implementaci celé řady nástrojů zodpovědného hraní.

Závěrem bychom rádi uvedli, že regulátor by zde v rámci svých veřejných vystoupení **neměl ve veřejnosti vzbuzovat neustálý dojem, že hazard představuje největší problém české společnosti. Není tomu tak.** Navíc pokud to regulátor dělá, ukazuje pouze na své selhání, neboť provozovatelé dodržují jím nastavená pravidla. **Zájmem regulátora i legálních provozovatelů je naopak nastavit taková pravidla, aby mohl legální hazardní trh prezentovat jako místo, kde jsou hráči chráněni, kde mohou mít svou hráčskou vášeň pod kontrolou, kde jsou dodržovány limity a zákonná regulace, kde nedochází k podvodům a praním špinavých peněz, který do státního rozpočtu odvádí nezanedbatelné příjmy, které jsou následně smysluplně využity.** Pokud regulátor neustále zdůrazňuje pouze negativní dopady hazardního hraní, nejen že tím ve společnosti buduje zkreslenou představu, že každý, kdo si vsadí je závislý (opět opakujeme, že 98% populace nezpůsobuje hazard žádné problémy), ale zároveň tím podkopává svou vlastní práci a autoritu. **Ve světě jsou regulátoři, kteří to již pochopili (Dánsko, Velká Británie ale i například Rumunsko) a naopak se snaží vystupovat a obhajovat legální možnost provozovat hazardní hry, než že by se snažili o demonizaci a ostrakizaci legálních provozovatelů hazardních her. Opuštění zastaralého způsobu regulace a komunikace v této oblasti považujeme za hlavní úkol, před nímž stávající vedení českého regulátor stojí.**

Jsme samozřejmě kdykoliv připraveni zodpovědět Vaše případné dotazy k našim odpovědím a diskutovat celou problematiku ještě detailněji. Domníváme se, že mít možnost Vám některé závěry vysvětlit osobně bude přínosné i pro Váš další postup v rámci tohoto projektu. Proto Vás jménem všech našich členů opakovaně žádáme o osobní vypořádání našich připomínek v rámci tohoto celého projektu. Samozřejmě s ohledem na současnou situaci jsem připraveni se tohoto procesu účastnit například i prostřednictvím konferenčního hovoru.

S úctou

Mgr. Jan Řehola, Ph.D.
ředitel Institutu

S návrhy Institutu vyjádřili souhlas následující členové:



ASOCIACE SPOLEČNOSTÍ
PROVOZUJÍCÍCH CASINA V ČR