

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Příloha důvodové zprávy k zákonu o dani z hazardních her

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu zákona: zákon o dani z hazardních her a zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo financí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte 1. ledna 2017 s výjimkou ustanovení upravujícího poskytování informací obecními úřady správci daně, které nabývá účinnosti dnem vyhlášení
Implementace práva EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
Zajištění opatření k předcházení a potírání sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her a ochrany hráčů. Zvýšení daňových výnosů. Reakce na vývoj technologií - online provozování. Reakce na zavedení zákona o hazardních hrách.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: <i>Ano</i>	
Je odhadováno, že příjmy veřejných rozpočtů se v souvislosti se zavedením daně z hazardních her zvýší cca o 1,9 až 2,3 mld. Kč ročně, přičemž se odhaduje, že o tento příjem bude navýšen státní rozpočet. Lze předpokládat, že nová právní úprava nebude mít výrazný vliv na celkové příjmy rozpočtů obcí. Dále se předpokládají výdaje státního rozpočtu na realizaci technické podpory pro správu daně z hazardních her ve výši cca 50 mil. Kč.	
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: <i>Ano</i>	
Navrhuje se v souladu s cíli navrhované úpravy zvýšit zdanění hazardních her. Vzhledem k tomu, že poplatníkem daně z hazardních her je osoba provozující hazardní hry, tedy nejčastěji podnikatelský subjekt, budou touto změnou podnikatelské subjekty přímo ovlivněny.	
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) <i>Ano</i>	
Lze předpokládat, že nová právní úprava nebude mít výrazný vliv na celkové příjmy rozpočtů územních samosprávních celků.	
3.4 Sociální dopady: <i>Ano</i>	
Zákon o dani z hazardních her zavádí diferencované daňové sazby pro jednotlivé typy her. Vyšší zdanění nebezpečných her na zdraví jedince by mělo snížit sklon ke spotřebě. Předpokládá se, že vyšší zdanění nebezpečných her přinese pozitivní dopad na společnost.	
3.5 Dopady na životní prostředí: <i>Ne</i>	

Obsah

Úvod.....	7
1 Popis problému.....	7
2 Metodika řešení.....	7
3 Cíle.....	10
4 Popis existujícího právního stavu.....	10
A Zdanění osob provozujících hazardní hry zvláštní daní.....	12
1 Důvod předložení a cíle.....	12
1.1 Název.....	12
1.2 Definice problému.....	12
1.2.1 Zdanění provozovatelů ve vybraných zemích.....	12
1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti.....	15
1.4 Identifikace dotčených subjektů.....	15
1.5 Popis cílového stavu.....	16
1.6 Zhodnocení rizika.....	16
2 Návrh variant řešení.....	16
2.1 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování.....	17
3 Vyhodnocení nákladů a přínosů.....	17
3.1 Identifikace nákladů a přínosů.....	17
3.2 Náklady.....	17
3.3 Přínosy.....	18
3.4 Vyhodnocení variant.....	18
4 Návrh řešení.....	20
4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení.....	20
B Poplatník a předmět daně z hazardních her.....	21
1 Důvod předložení a cíle.....	21
1.1 Název.....	21
1.2 Definice problému.....	21
1.2.1 Odhad velikosti trhu a výnosu daně.....	21
1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti.....	22
1.4 Identifikace dotčených subjektů.....	22
1.5 Popis cílového stavu.....	22
1.6 Zhodnocení rizika.....	22
2 Návrh variant řešení.....	23
2.1 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování.....	23
3 Vyhodnocení nákladů a přínosů.....	23
3.1 Identifikace nákladů a přínosů.....	23
3.2 Náklady.....	24
3.3 Přínosy.....	24
3.4 Vyhodnocení variant.....	24
4 Návrh řešení.....	26
4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení.....	26
C Základ daně z hazardních her.....	27
1 Důvod předložení a cíle.....	27
1.1 Název.....	27
1.2 Definice problému.....	27
1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti.....	27
1.4 Identifikace dotčených subjektů.....	27
1.5 Popis cílového stavu.....	27

1.6	Zhodnocení rizika	27
2	Návrh variant řešení	28
2.1	Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování	28
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů	28
3.1	Identifikace nákladů a přínosů	28
3.2	Náklady	28
3.3	Přínosy	29
3.4	Vyhodnocení variant	29
4	Návrh řešení	29
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	29
D	Sazba daně z hazardních her	30
1	Důvod předložení a cíle	30
1.1	Název	30
1.2	Definice problému	30
1.2.1	Nelegální trh a výše daně	30
1.2.2	Výnosový potenciál jednotlivých druhů hazardních her	33
1.2.3	Společenská škodlivost a náklady jednotlivých her	35
1.2.4	Vliv daňové sazby na trh	36
1.2.5	Výše sazeb daně	38
1.2.6	Konkrétní dopad na provozovatele	38
1.3	Pokles trhu z důvodu zavedení omezujících opatření	39
1.3.1	Celkové finanční dopady regulace	39
1.3.2	Vliv na ostatní daně	40
1.4	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	40
1.5	Identifikace dotčených subjektů	41
1.6	Popis cílového stavu	41
1.7	Zhodnocení rizika	41
2	Návrh variant řešení	41
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů	42
3.1	Identifikace nákladů a přínosů	42
3.2	Náklady	42
3.3	Přínosy	42
3.4	Vyhodnocení variant	43
4	Návrh řešení	43
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	43
E	Pevná část u technických her	45
1	Důvod předložení a cíle	45
1.1	Název	45
1.2	Definice problému	45
1.2.1	Očekávaný základ daně z technických her	45
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	45
1.4	Identifikace dotčených subjektů	45
1.5	Popis cílového stavu	46
1.6	Zhodnocení rizika	46
2	Návrh variant řešení	46
2.1	Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování	46
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů	47
3.1	Identifikace nákladů a přínosů	47
3.2	Náklady	47
3.3	Přínosy	47

3.4	Vyhodnocení variant.....	48
4	Návrh řešení	50
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	50
F	Rozpočtové určení výnosu daně z dílčí daně z technických her	51
1	Důvod předložení a cíle.....	51
1.1	Název	51
1.2	Definice problému	51
1.2.1	Rozpočtové dopady zavedení daně z hazardních her na veřejné rozpočty a státní rozpočet51	
1.2.2	Problematika řešená v dílčí studii	52
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti.....	52
1.4	Identifikace dotčených subjektů	52
1.5	Popis cílového stavu	53
1.6	Zhodnocení rizika	53
2	Návrh variant řešení	53
2.1	Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování	54
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů	54
3.1	Identifikace nákladů a přínosů.....	54
3.2	Náklady.....	55
3.3	Přínosy	55
3.4	Vyhodnocení variant.....	55
4	Návrh řešení	58
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	58
G	Financování sportu ve vztahu k dani z hazardních her	59
1	Důvod předložení a cíle.....	59
1.1	Název	59
1.2	Definice problému	59
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti.....	59
1.4	Identifikace dotčených subjektů	59
1.5	Popis cílového stavu	60
1.6	Zhodnocení rizika	60
2	Návrh variant řešení	60
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů	60
3.1	Identifikace nákladů a přínosů.....	60
3.2	Náklady.....	61
3.3	Přínosy	61
3.4	Vyhodnocení variant.....	61
4	Návrh řešení	62
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	62
H	Zdanění výherců hazardních her	63
1	Důvod předložení a cíle.....	63
1.1	Název	63
1.2	Definice problému	63
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti.....	63
1.4	Identifikace dotčených subjektů	63
1.5	Popis cílového stavu	63
1.6	Zhodnocení rizika	64
2	Návrh variant řešení	64
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů	65
3.1	Identifikace nákladů a přínosů.....	65

3.2	Náklady a nevýhody	65
3.3	Přínosy a výhody	67
3.4	Vyhodnocení variant.....	68
4	Návrh řešení	68
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	68
	Přezkum účinnosti a zdroje	69
1	Implementace doporučené varianty a vynucování	69
2	Přezkum účinnosti regulace	69
3	Konzultace a zdroje dat	69

Úvod

1 Popis problému

Hlavním problémem v oblasti provozování hazardních her je, že současná legislativa v některých aspektech zaostává za požadavky společnosti a vývojem technologií.

Jedním z dílčích problémů například je, že v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o loteriích a jiných podobných hrách“) absentuje úprava hazardních her provozovaných prostřednictvím sítě internet, a zákon nereaguje na neustálý vývoj v oblasti informačních technologií. Stejně tak zákon o loteriích neumožňuje provozování hazardních her jinými než tuzemskými provozovateli s platným povolením k provozování loterie a jiných podobných her. Jedním z důsledků je nezdanění (většinou zahraničních) osob provozujících loterie a jiné podobné hry zejména osob provozujících hazardní hry prostřednictvím sítě internet.

Skutečností je, že hmotněprávní úprava a praktické zkušenosti s procesními postupy při správě odvodu z loterií a jiných podobných her byly v minulosti kritizovány nálezem Nejvyššího kontrolního úřadu i Evropskou komisí. Současná právní úprava sice umožňuje komunikaci mezi správcem odvodu z loterií a jiných podobných her a dalšími orgány s působností v oblasti loterií a jiných podobných her, avšak v praxi dochází k procesním nedostatkům.

Regulace loterií a jiných podobných her, která je v současné době upravena v zákoně o loteriích a jiných podobných hrách (včetně odvodu z loterií a jiných podobných her), má být z těchto, ale i mnoha dalších, důvodů změněna a nahrazena zcela novou modernější regulací hazardních her.

2 Metodika řešení

Celá problematika je řešením dílčích rozhodovacích problémů, které lze zobrazit schematicky v podobě rozhodovacího stromu. Dílčí problémy jsou jednotlivými kapitolami této studie.

V prvním kroku bylo třeba rozhodnout, zda je vhodné a žádoucí podrobit provozovatele hazardních her odvodu, a pokud ano, tak zda v podobě stávajícího odvodu z loterií a jiných podobných her, nebo v podobě daně z hazardních her. Po této dílčí analýze se otevřely další otázky, které se dají shrnout do tří tematických celků.

Prvním tématem byla otázka, kdo bude poplatníkem daně z hazardních her. V tomto bodě bylo třeba vyjasnit, zda se právní úprava bude dotýkat pouze domácích provozovatelů, nebo bude cílit i na osoby provozující hazardní hry bez českého povolení.

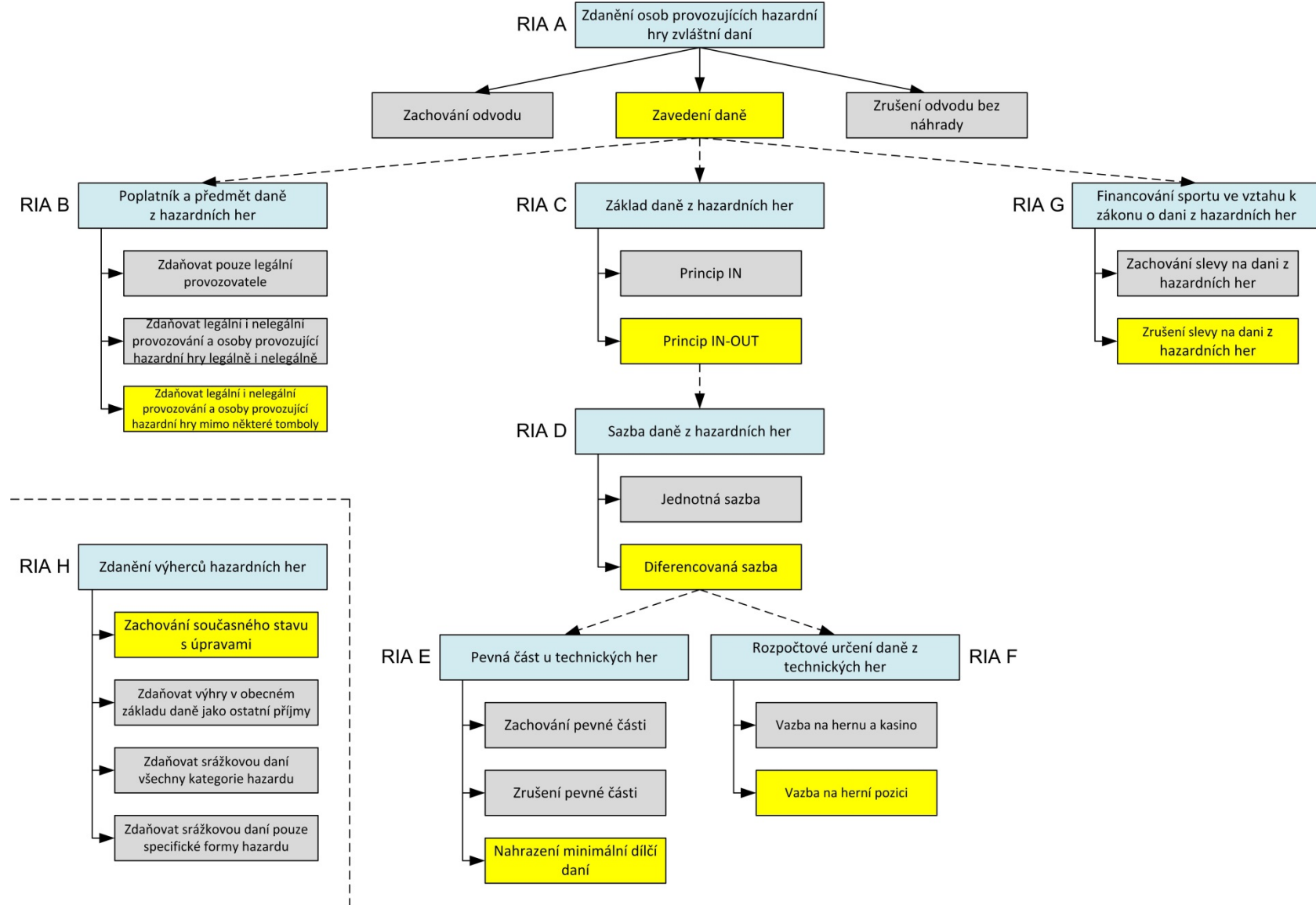
Nejširším tematickým celkem byly úvahy nad způsobem zdanění. Bylo potřeba racionálně zhodnotit a rozhodnout ohledně stanovení základu a sazby daně. S tímto tématem se pojí i specifika zdanění technických her. Také bylo třeba stanovit mechanismus, jímž se výnos daně rozdělí.

Konečně bylo nutné vyřešit, zda pokračovat v současném způsobu financování části sportovních aktivit prostřednictvím slevy na odvodu z loterií a jiných podobných her. Proto další část studie je úvahou nad racionalitou současného způsobu financování sportu a zamyšlením se nad jeho systémovostí v kontextu zásad daňového práva.

Samostatně stojí téma zdanění výherců hazardních her. Bylo potřeba uvážit, zda by zdanění výherců bylo realizovatelné a jak zdanění dosáhnout při zachování efektivity správy daně.

Jednotlivé dílčí rozhodovací problémy byly vyhodnoceny různými metodami hodnocení užitými v dílčích studiích. Postup řešení je graficky zachycen na následujícím schématu:

Obrázek 1: Schéma studie



3 Cíle

Obecným cílovým stavem je:

- vytvoření právního rámce, který zavede systém zdanění hazardních her v reakci na zrušení zákona o loteriích a jiných podobných hrách,
- reakce na povolení provozování hazardních her prostřednictvím internetu a stanovení jasných pravidel pro zdanění hazardu zprostředkovaného přes tuto veřejnou síť (tj. reakce na vývoj technologií),
- zdanění rovněž osob, které provozují hazardní hry bez příslušného povolení nebo ohlášení (tj. odstranění zvýhodnění nelegálního hazardu),
- stanovení specifických postupů při správě daně přímo v navrhovaném zákoně a dále realizace správy daně subsidiárně podle daňového řádu (tj. zachování systematizace právního řádu České republiky),
- odstranění nedostatků ve výměně informací mezi institucemi, které se podílejí na správě daně nebo vykonávají působnost v oblasti provozování hazardních her - orgány Finanční správy České republiky, Ministerstvo financí, orgány Celní správy České republiky a obecní úřady (tj. odstranění komunikačních bariér)
- zvýšení příjmů státního rozpočtu (tj. naplnění cíle daní).

4 Popis existujícího právního stavu

Od 1. ledna 2012 došlo zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, ve znění pozdějších předpisů, k zavedení odvodu z loterií a jiných podobných her. Tento odvod je upraven zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů. Posouzení toho, zda je tento stav koncepční, je obsaženo v samostatné kapitole (RIA A).

- Poplatníkem odvodu je provozovatel loterie nebo jiné podobné hry (tj. jen právnická osoba se sídlem na území České republiky, které příslušný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry). Předmětem odvodu je provozování loterie nebo jiné podobné hry (RIA B).
- Základem odvodu u většiny loterií a jiných podobných her (s výjimkou výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení) je částka, o kterou úhrn vsazených částek převyšuje úhrn vyplacených výher (tzv. princip in-out) (RIA C).
- Sazba odvodu u výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení má upravenou poměrnou složku (20 % z poměrné části dílčího základu odvodu) a pevnou složku (55 Kč denně za každý výherní hrací přístroj a zařízení, tj. cca 20 000 Kč ročně). Sazba odvodu u ostatních loterií a jiných podobných her je jednotná, a to poměrná ve výši 20 % (RIA D).
- Základem odvodu u výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení je součet poměrné části (částka, o kterou úhrn vsazených částek převyšuje úhrn vyplacených výher) a pevné části (počtu dnů, ve kterých byl každý z povolených přístrojů a zařízení povolen) (RIA E).

- Výnos odvodu u výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení je rozdělen mezi stát (20 %) a obce (80 % rozdělovaných podle umístění přístrojů a zařízení jednotlivých poplatníků v obcích). Výnos odvodu u ostatních loterií a jiných podobných her je rozdělen mezi stát (70 %) a obce (30 %) (RIA F).
- Od 1. ledna 2014 je možné uplatnit slevu na dílčím odvodu z loterií nebo z kursových sázek ve výši odpovídající hodnotě peněžitých darů poskytnutých poplatníkem v odvodovém období Českému olympijskému výboru na účely tělovýchovné a sportovní, a to až do výše 25 % příslušného dílčího odvodu (RIA G).
- Odvodovým obdobím odvodu z loterií a jiných podobných her je kalendářní rok a platí se tři čtvrtletní zálohy.
- Správu odvodu vykonávají orgány Finanční správy České republiky.
- Odvod je daňově uznatelný výdaj pro účely zjištění základu daně z příjmů právnických osob podle § 24 odst. 2 písm. p) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“).
- Podle současné právní úpravy jsou příjmy z výher, soutěží, loterií, sázek a jiných her podle § 10 odst. 1 písm. h) a ch) zákona o daních z příjmů u poplatníků daně z příjmů fyzických osob ostatním příjmem. Podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona o daních z příjmů jsou od daně z příjmů fyzických osob osvobozeny výhry z loterií, sázek a podobných her provozovaných na základě povolení vydaného podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách nebo na základě obdobných předpisů vydaných v členských státech Evropské unie nebo dalších státech, které tvoří Evropský hospodářský prostor. Pokud jde o daňové rezidenty, zdaňují se u nich veškeré tyto příjmy. Uvedené příjmy plynoucí ze zdrojů na území České republiky, které nejsou od daně z příjmů fyzických osob osvobozeny (fakticky jde zejména o příjmy z hazardních her v tuzemsku provozovaných mimo rámec zákona o loteriích a jiných podobných hrách - nelegální provozování), jsou samostatným základem daně pro zdanění srážkovou daní ve výši 15 % (srov. § 10 odst. 8 věta třetí ve spojení s § 36 odst. 2 písm. k) a l) zákona o daních z příjmů) V případě, že jde o neosvobozené příjmy ze zdrojů v zahraničí, jsou tyto příjmy nesnížené o výdaje součástí dílčího základu daně podle § 10 zákona o daních z příjmů (srov. § 10 odst. 4 věta třetí zákona o daních z příjmů). Tyto příjmy zahrnuje poplatník do daňového přiznání za dané zdaňovací období (RIA H).

A Zdanění osob provozujících hazardní hry zvláštní daní

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Zdanění osob provozujících hazardních her zvláštní daní.

1.2 Definice problému

Problém spočívá především v tom, že zákon o hazardních hrách sám o sobě neupravuje zdanění ani jiný způsob plnění do veřejných rozpočtů. Je tak nutné rozhodnout, zda a jak zdaňovat osoby provozující hazardní hry, tak jako jsou nyní zdanění provozovatelé loterií a jiných podobných her.

1.2.1 Zdanění provozovatelů ve vybraných zemích

Analýza mezinárodní komparace

V rámci přípravy studie RIA byla provedena mezinárodní komparace.

Detaily daňového zatížení v jednotlivých zemích Evropské unie obsahují následující tabulky.

Tabulka 1: Mezinárodní komparace 1

Země	Živá hra a technická hra		
	IN	IN-OUT	Fixní poplatek
Slovensko		29 % kasina	2.100 EUR/rok hrací přístroje 4.800 EUR/rok ostatní technické hry (rulety apod.) 5.000 EUR/rok videoterminály
Polsko		50 % kasina 50 % technické hry	
Rakousko		30 % kasina 10 – 25 % technické hry s licenci v Rakousku 30 % technické hry bez licence v Rakousku	
Bulharsko		15 % hry provozované přes telefon apod.; 20 % on-line hry	1000 EUR/rok hrací přístroje; 45000 EUR/rok stůl pro ruletu; 10000 EUR/rok ostatní zařízení
Dánsko		Kasínové hry 45 % + dalších 30 % z částky převyšující 4.000.000 DKK/rok Technická hra 41 % + 30 % z částky nad 30.000/250.000 DKK/rok podle umístění (restaurace/herna) Online kasino 20 %	
Estonsko	5 % turnaje her náhody (ne dovednostní)	5% on-line hry	5400 EUR/rok hrací přístroje; 15300 EUR/rok hrací stoly (ruleta apod.); 400 EUR/rok hrací přístroje pro dovednostní hry
Finsko		12 % kasina i technická zařízení (monopol se státním vlivem); 1,5 % u technických zařízení na nepeněžní výhry	
Francie	2 % online živá hra	Kasina: 10 - 80 % (dle vyhlášky)	

(hráč proti hráči)	
Nizozemí	29 % kasina (20 % online kasina u provozovatelů registrovaných v Nizozemí - preferenční sazba) 29 % VHP
Španělsko	25 % (autonomní oblasti mohou zvýšit na 30%)
Švédsko	36 % pro VHP mimo kasina (mají pouze žetonové VHP) kasina: - státní monopol (nepodléhají dani, veškerý zisk státu) speciální kasina (hotely, restaurace): 2.532 EUR/rok/stůl
Velká Británie	Kasina: 15 % - prvních £ 2.302.000 20 % - dalších £ 1.587.000 20 % - dalších £ 2.779.000 30 % - dalších £ 5.865.500 50 % - nad £ 12.533.500 Technická hra: 5 – 25 % - v závislosti na max. výši sázky a výhry

Tabulka 2: Mezinárodní komparace 2

Země	Loterie a bingo			Sázení	
	IN	IN-OUT	OUT	IN	IN-OUT
Slovensko	15 % peněžitá a věcná loterie 20 % číselná loterie 4 - 4,5 % bingo	20 % okamžitá loterie		6 % kurzové sázky 1 % dostihové sázky	
Polsko	15 % peněžitá loterie 20 % číselná loterie 25 % bingo			12 % veškeré sázky (vyjma zvířat) 2,5 % na zvířata	
Rakousko	18,5 % nebo 27,5 % loterie (státní provoz.) 17,5 % okamžitá loterie 17,5 % číselné loterie 27,5 % bingo			18,5 nebo 27	
Bulharsko	15-20 % off-line loterie	20 % on-line loterie		15-20 % off-line sázení	20 % on-line sázení
Dánsko	Státní provozovatel Det Danske Klasselotteri 6 % nad rámec sazby daně inout	15 %			20 %
Estonsko	18 %; spotřebitelská loterie 18 % z OUT				5 %
Finsko	1,5 % nepeněžní charitativní loterie	12% (monopol se státním vlivem)	5 % bingo		12 % (monopol se státním vlivem)
Francie		45-75 %		9,3 %	
Nizozemí					29 % sportovní sázky (monopol) (20 % online sázky u provozovatelů registrovaných v Nizozemí) 25 % u ostatních
Španělsko		25%			
Švédsko		36 % všechny loterie (monopol)		sportovní sázky - státní monopol (nepodléhají dani, veškerý zisk státu) - Svenska Spel, ATG	
Velká Británie	12 %				15 %

Závěr

Výstupem komparace je potvrzení domněnky, že mezi členskými státy Evropské unie není zdanění provozovatelů hazardních her harmonizováno, ovšem každý ze států určitým speciálním způsobem takové zdanění upravuje. Systém zdanění se v jednotlivých státech liší a velmi často se ani nepodobá. V některých státech, např. v Belgii, Německu nebo ve Velké Británii, jsou některé kompetence na straně jednotlivých územních samospráv a systém zdanění se uvnitř státu liší podle přístupu konkrétní municipality.

Z mezinárodní komparace tak jednoznačně nevyplývá, jakým způsobem je vhodné zdanit provozovatele hazardních her.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Viz úvodní část.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Osoby provozující hazardní hry

Osoba, která bude postihnuta navrhovanou regulací, by měla být vždy osoba provozující hazardní hry.

Správce odvodu

Správu odvodu z loterií a jiných podobných her vykonávají orgány Finanční správy České republiky.

Správce daně

V případě zavedení daně z hazardních her, správu této daně mají vykonávat orgány Finanční správy České republiky.

Orgány dozoru nad provozováním hazardních her

Dozor nad provozováním hazardních her budou vykonávat Ministerstvo financí a orgány Celní správy České republiky.

Obce

Obce jsou dotčeným subjektem, protože jim v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her. V případě zavedení daně z hazardních her jim bude plynout část výnosu této daně a budou povinny bezodkladně poskytovat správci této daně informace.

Stát

Stát je dotčeným subjektem, protože mu v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her, jejíž výše je závislá na pevné části odvodu. V případě zavedení daně z hazardních her to bude obdobné.

Český olympijský výbor

Český olympijský výbor je v současné době příjemcem darů, na základě kterých poplatníci uplatňují slevu na odvodu z loterií a jiných podobných her.

Sportovní kluby a asociace

Český olympijský výbor rozděluje výnos z darů mezi sportovní kluby a asociace.

1.5 Popis cílového stavu

V této části studie je třeba především rozhodnout, zda je vhodné provozování hazardních her zatížit daní nebo odvodem, a pokud ano, jakou formu by mělo toto plnění mít.

1.6 Zhodnocení rizika

Je třeba zohlednit možná rizika s cílem jejich eliminace nebo alespoň jejich snížení. U výčtu rizik je uveden komentář, jakým způsobem je s rizikem nakládáno, v souladu se snahou riziko eliminovat. Rizikem je především:

Výnos daně

Ministerstvo financí při každoroční agendě související s přípravou státního rozpočtu na další kalendářní rok počítá s příjmy z výběru odvodu z loterií a jiných podobných her. Také rozpočty obcí jsou ovlivněny výnosy z předmětného odvodu. Je pravděpodobné, že by tento výpadek musel být hrazen ze státního rozpočtu České republiky a negativně by ovlivnil veřejné finance. Vliv na příjmovou stranu veřejných rozpočtů **je kritériem hodnocení variant.**

2 Návrh variant řešení

Varianta 0 – Zachování odvodu z loterií a jiných podobných her

Za známých okolností reálně chybí možnost zachování současného stavu, aniž by byla nutná zákonodárná činnost. Je tomu tak z toho důvodu, že se již na počátku myšlenkového procesu musí zohlednit fakt, že právní úprava daně nebo odvodu z hazardních her bude v rámci legislativního procesu navázána na zákon o hazardních hrách. Zachování faktického stavu si žádá významný legislativní zásah v podobě novely zákona o loteriích a jiných podobných hrách. Varianta 0 je faktickým zachováním současného stavu, ovšem ten je možný, jen pokud bude novelizován zákon o loteriích a jiných podobných hrách. Varianta, která by představovala nečinnost, je faktickým zrušením odvodu z loterií a jiných podobných her (varianta 1).

Varianta 1 – Zrušení odvodu z loterií a jiných podobných her bez náhrady

Varianta 1 byla navržena na základě snahy o maximální jednoduchost systému a harmonizaci míry zdanění s ostatními podnikatelskými subjekty. Varianta 1 nepředpokládá existenci speciální daně ani odvodu z hazardních her. Pokud nedojde k žádné zákonodárné iniciativě, pak dojde k faktickému zrušení odvodu z loterií a jiných podobných her, a to s nabytím účinnosti zákona o hazardních hrách.

Varianta 2 – Zavedení daně z hazardních her

Varianta 2 představuje zavedení nové koncepce zdanění hazardních her v České republice. Je to varianta, ve které je potřeba připravit zcela nový zákon. Ten by byl navázán na zákon o hazardních hrách.

2.1 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, v dalším průběhu analýz bude uvažováno se všemi variantami.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle několika kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- Dopad na společnost
- Systematika, jednota a přehlednost právního řádu
- Administrativní a související náklady

Dále pak z analýzy rizik vyplynulo další kritérium:

- Výnos daně

3.2 Náklady

Administrativní a související náklady

Obecně platí zásada, že při přípravě zákonů je třeba dbát na minimalizaci administrativní zátěže (při současném naplnění stanovených cílů a respektování náležitostí a kvality legislativního textu).

Subjekty nesoucí náklady jsou soukromé subjekty a orgány veřejné správy, především orgány Finanční správy České republiky.

Na straně poplatníků bude nákladovost velmi obtížně kvantifikovatelná, protože významnou část nákladů bude tvořit čas, který musí poplatník věnovat seznámení se s novou právní úpravou, a následná implementace do vnitropodnikových procesů. Pro účely splnění povinností plynoucích ze zákona o hazardních hrách bude poplatník evidovat objem vkladů a vyplacených výher. Pro účely odvodu nebo daně jsou tato data využitelná a lze je spravovat pomocí účetního softwaru. Pro účely daně nebo odvodu je potřeba takový systém rozšířit o modul, který vypočítá výši odvodu nebo daně. Pro jednoho poplatníka by tento modul neměl výrazně navýšit cenu software.

Zavedení zákona o dani z hazardních her s sebou nese náklady na straně správce daně. Generální finanční ředitelství identifikovalo nutnost upravit formuláře, software a procesy. Realizace nového zákona o dani z hazardních her v informačním systému správy daní (ADIS) nese náklady ve výši cca 40 mil. Kč. Dále se pak napojení systému ADIS na informační systém provozování hazardních her odrazí v nákladech ve výši cca 10 mil. Kč.

Generální finanční ředitelství odhaduje náklady na úpravy a rozšíření ADIS v důsledku zavedení daně z hazardních her nebo odvodu na cca 50 mil. Kč.

3.3 Přínosy

Dopad na společnost

Na téma sociálních dopadů hazardu byly publikovány různé odborné studie. Autoři studií se shodují na existenci **korelace mezi patologickým hráčstvím a společensky nežádoucím chováním**. Patologičtí hráči mají např. vyšší tendenci krást¹ nebo vyšší riziko sebevraždy či pokusu o sebevraždu². Autoři doporučují hazardní hry regulovat nebo zcela zakázat.

Ačkoli primárním cílem existence daní není ovlivňování chování subjektů, je faktem, že daň nebo odvod má za následek zmenšení trhu s hazardními hrami. Je pravděpodobné, že některé potenciální provozovatele odradí fakt, že by byla (kvůli existenci daně nebo odvodu) menší marže v odvětví a některé provozovny by nebyly rentabilní.

Systematika, jednota a přehlednost právního řádu

Zvažovaným kritériem musí být systematika navrhovaného řešení, jeho jednota se zbytkem právního řádu a přehlednost nové úpravy pro adresáty. Z hlediska teorie má daň specifické charakteristiky. Daně jsou nenávratná, nedobrovolná, neekvivalentní a nesankční peněžitá plnění ukládaná na základě zákona spravovaná státem nebo jinými osobami vykonávajícími veřejnou správu, která jsou veřejnými příjmy veřejných rozpočtů, a to příjmy zpravidla neúčelovými, řádnými, pravidelnými a plánovanými³. Z hlediska teorie finančního práva není žádoucí, aby platba, která naplňuje všechny znaky daně, byla označována v zákoně jiným označením např. slovem odvod. V případě nezohlednění tohoto kritéria by právní úprava přispěla k tomu, že by se právní řád stával v průběhu času spíše nepřehledným a bez koncepce. Daň by rovněž z hlediska jednoty a přehlednosti právního řádu měla být upravena samostatným zákonem s odpovídajícím označením.

3.4 Vyhodnocení variant

Varianta 0 – Zachování odvodu z loterií a jiných podobných her

Dopad na společnost. Varianta má za následek oproti variantě 1 zmenšení nabídky hazardních her a s tím i pozitivní vliv na jednotlivce i společnost.

Administrativní a související náklady. Varianta je zatížena administrativními náklady na straně poplatníků a náklady na systém na správu daně. Je zřejmé, že náklady varianty 0 budou vyšší, než ve variantě 1, a zároveň nižší, než ve variantě 2.

Systematika, jednota a přehlednost právního řádu. Varianta není z hlediska systematiky, jednoty a přehlednosti právního řádu vhodná.

Výnos daně. Lze obecně říci, že novelizace zákona o loteriích a jiných podobných hrách zvýší příjem státního rozpočtu oproti variantě 1, výše příjmů je závislá na konstrukčních prvcích odvodu (především základ a sazba odvodu) a na jejich parametrech (např. výše sazby odvodu). S ohledem na neprovázanost právní úpravy odvodu z loterií a jiných podobných her

¹ Např. FISHER, Susan. A prevalence study of gambling and problem gambling in British adolescents. *Addiction Research & Theory*, 1999, 7.6: 509-538.

² Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách.

³ BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 329 s. ISBN 978-80-7478-045-5.

se zákonem o hazardních hrách lze předpokládat, že výnos odvodu bude nižší než výnos daně z hazardních her (varianta 2), která je se zákonem o hazardních hrách ve vzájemném souladu.

Varianta 1 – Zrušení odvodu z loterií a jiných podobných her bez náhrady

Dopad na společnost. Varianta 2 jednoznačně podporuje rozvoj hazardu, což lze vnímat negativně.

Administrativní a související náklady. V případě realizace dojde k úspoře nákladů orgánů Finanční správy České republiky, které jsou spjaty s agendou správy odvodu z loterií a jiných podobných her. Varianta není zatížena žádnými náklady na straně poplatníků.

Systematika, jednota a přehlednost právního řádu. Je na úvaze zákonodárce, jaká služba nebo statek bude zatížen daní v širším slova smyslu. Varianta je vhodná z hlediska systematiky, jednoty a přehlednosti právního řádu.

Výnos daně. Kritérium vlivu na veřejné rozpočty (rozpočet a rozpočty obcí) zohledňuje výši výnosu plynoucího do veřejných rozpočtů a nákladů souvisejících se správou daně. V současném systému výnosy z odvodu z loterií a jiných podobných her mnohonásobně převyšují náklady na správu odvodu. Důsledkem realizace varianty 1 - zrušení odvodu z loterií a jiných podobných her bez náhrady, by byl významný negativní dopad na příjmovou stranu veřejných rozpočtů oproti současnému stavu (výnos odvodu za rok 2014) ve výši cca 7 mld. Kč. Z důvodu zřejmě iracionality zavedení speciální daně bez pozitivního vlivu na veřejné rozpočty je pro hodnocení zbylých variant stanoven předpoklad, že existence daně z hazardních her bude mít na příjem veřejného rozpočtu pozitivní vliv. Konkrétní výše čistého výnosu plynoucího z daně z hazardních her je závislá na konstrukčních prvcích odvodu/daně. Ty jsou parametrem, který se může v čase měnit. Obě zbylé varianty představují nástroj, který nese potenciál ve svém důsledku pozitivně ovlivnit příjem veřejných rozpočtů.

Realizace varianty by měla za následek výpadek příjmů veřejných rozpočtů a Českého olympijského výboru ve výši cca 7,4 mld. Kč ročně.

Varianta 2 – Zavedení daně z hazardních her

Dopad na společnost. Varianta má za následek zmenšení nabídky hazardních her a s tím i pozitivní vliv na jednotlivce i společnost.

Administrativní a související náklady. Varianta je zatížena administrativními náklady na straně poplatníků a náklady na systém na správu daně ve výši cca 50 mil. Kč.

Systematika, jednota a přehlednost právního řádu. Varianta zavádí nový zákon, který stanoví způsob zdanění specifického odvětví. Zákon o dani z hazardních her je možné právně napojit na novou regulaci. Je možné specifickou daň spravovat prostřednictvím správce daně a podle dobré praxe upravené daňovým řádem. Varianta je vhodná z hlediska systematiky, jednoty a přehlednosti právního řádu.

Výnos daně. Lze obecně říci, že zavedení daně z hazardních her zvýší příjem státního rozpočtu oproti nečinnosti (varianta 1), výše příjmů je závislá na konstrukčních prvcích daně (především základ a sazba daně) a na jejich parametrech (např. výše sazby daně).

4 Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3.4. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

Tabulka 3: Vyhodnocení navržených variant

	Dopad na společnost	Systematika, jednota a přehlednost právního řádu	Administrativní a související náklady	Výnos daně
V0	1-2	3	2	2
V1	3	1-2	1	3
V2	1-2	1-2	3	1

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant optikou zvolených kritérií vyplynula jako nejvhodnější varianta 2, která je vhodná z hlediska dopadů na společnost, systematiky, jednoty a přehlednosti právního řádu a výnosu daně. Jedinou nevýhodou jsou náklady na straně poplatníků a správce daně.

B Poplatník a předmět daně z hazardních her

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Poplatník a předmět daně z hazardních her.

1.2 Definice problému

Poplatník a předmět daně jsou jedny ze základních konstrukčních prvků daně. Tyto konstrukční prvky musí být vyjádřeny přímo v zákoně, a to zcela určitě, jasně a srozumitelně. Stanovení poplatníka nebo předmětu daně nemůže být delegováno na podzákoný předpis. Poplatník daně je osoba, která je daní primárně zatížena, tedy osoba, která je povinna platit daň a má další s tím související povinnosti. Předmět daně určuje hospodářskou skutečnost, na základě které poplatníkovi vzniká daňová povinnost. Kvantifikací předmětu daně je pak určen základ daně.

Na základě zákona o hazardních hrách je možné oprávněně provozovat hazardní hry ve třech režimech:

- 1) Na základě základního povolení v případě loterie, kursově sázky, totalizátorové hry, binga, technické hry a živé hry.
- 2) Na základě ohlášení v případě tomboly, jejíž výše herní jistiny přesahuje 100 000 Kč, a turnaje malého rozsahu.
- 3) Bez základního povolení a ohlášení v případě tomboly, jejíž herní jistina je 100 000 Kč a méně.

Hazardní hry však, v rozporu se zákonem, může fakticky provozovat kdokoliv, ať už je k tomu oprávněn nebo ne.

V této části studie je třeba jasně stanovit poplatníka a předmět daně z hazardních her. Bez určení těchto konstrukčních prvků daně by zákon o dani z hazardních her nemohl vzniknout.

1.2.1 Odhad velikosti trhu a výnosu daně

Podle informací Generálního finančního ředitelství bylo za rok 2014 podáno 397 odvodových přiznání (k datu 13. května 2015). Lze předpokládat, že počet legálních provozovatelů je stejný (nicméně je možné, že některý provozovatel je ve zpoždění s podáním řádného odvodového přiznání; odvodových přiznání za rok 2013 bylo podáno 399). Z hlediska právní formy jsou provozovateli výlučně akciové společnosti.

Pokud jde o trh nelegální, tak by, podle odhadů Ministerstva financí, činily při zvažované výši sazeb daně z hazardních her (viz část D studie RIA) daňové úniky způsobené nelegálním provozováním hazardních her cca 1 miliardu korun.

Data o poměru příjmů z tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč k příjmům ze všech tombol nejsou k dispozici. Výnos daně z tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč však lze odhadnout shora. Pokud by všechny provozované tomboly spadaly do této kategorie

tombol, tak by očekávaný výnos daně z těchto her, při zvažované výši sazeb daně z hazardních her (viz RIA D), činil cca 671 tisíc korun.⁴

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Viz úvodní část.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Osoba provozující hazardní hry

Osoba, která bude postihnuta navrhovanou regulací, by měla být vždy osoba provozující hazardní hry.

Správce daně

V případě zavedení daně z hazardních her, správu této daně mají vykonávat orgány Finanční správy České republiky.

Orgány dozoru nad provozováním hazardních her

Dozor nad provozováním hazardních her budou vykonávat Ministerstvo financí a orgány Celní správy České republiky. V případě zdanění osob provozujících hazardní hry nelegálně bude s těmito orgány dozoru při vyhledávání poplatníků spolupracovat správce daně.

Obce

Obce jsou dotčeným subjektem, protože jim v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her. V případě zavedení daně z hazardních her jim bude plynout část výnosu této daně. Zvolené řešení tedy ovlivní příjmovou stránku rozpočtu obcí.

Stát

Stát je dotčeným subjektem, protože mu v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her. V případě zavedení daně z hazardních her mu bude plynout část výnosu této daně. Zvolené řešení tedy ovlivní příjmovou stránku státního rozpočtu.

1.5 Popis cílového stavu

Stanovené cíle jsou:

- Vyrovnat zatížení oprávněných a neoprávněných osob provozujících hazardní hry
- Zvýšit výnos daně

1.6 Zhodnocení rizika

Navrhovaná právní úprava musí zohlednit možná rizika a cílit na jejich eliminaci nebo alespoň jejich snížení. U výčtu rizik je uveden komentář. Tímto rizikem je zejména:

⁴ Agregátní data za rok 2014. Data jsou veřejně přístupná na webových stránkách Ministerstva financí; <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/monitoring/vysledky-z-provozovani-loterii/2014/hodnoceni-vysledku-provozovani-loterii-21720>

Soulad s ústavním pořádkem

Navržená úprava nesmí vést k narušení zákazu sebeobvinění dle čl. 6 Úmluvy ve vztahu ke správním deliktům podle zákona o hazardních hrách. Osobám provozujícím hazardní hry nelze uložit povinnost, která by *de facto* vedla k povinnosti přiznat se k tomu, že spáchali správní delikt.

2 Návrh variant řešení

Varianta 0 – Zdaňovat pouze legální provozovatele (zachování stávajícího stavu)

Poplatníkem daně by zůstali pouze provozovatelé hazardních her, kteří mají základní povolení, ohlásili hazardní hru, nebo bez základního povolení a ohlášení provozují tombolu, jejíž herní jistina je 100 000 Kč a méně. Předmětem daně z hazardních her bude provozování hazardní hry.

Varianta 1 – Zdaňovat legální i nelegální provozování a osoby provozující hazardní hry legálně i nelegálně, ale vyjmout z předmětu daně tomboly s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč

Poplatníkem daně z hazardních her budou jak oprávnění provozovatelé (tj. ti, kdo mají povinnost mít základní povolení a jsou držiteli tohoto povolení nebo ti, kdo mají povinnost ohlásit hazardní hru a tuto povinnost splnili), tak osoby provozující hazardní hry neoprávněně (tj. kdo povinnosti uvedené výše nesplnili). Předmět daně tak bude zahrnovat oprávněné i neoprávněné provozování hazardních her. Z předmětu však budou vyňaty tomboly s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč.

Varianta 2 – Zdaňovat legální i nelegální provozování a osoby provozující hazardní hry legálně i nelegálně

Poplatníkem daně z hazardních her budou jak oprávnění provozovatelé (tj. ti, kdo mají základní povolení, ohlásili hazardní hru, nebo bez základního povolení a ohlášení provozují tombolu, jejíž herní jistina je 100 000 Kč a méně), tak osoby provozující hazardní hry neoprávněně. Předmět daně tak bude zahrnovat oprávněné i neoprávněné provozování všech hazardních her.

2.1 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, v dalším průběhu analýz bude uvažováno se všemi variantami.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle několika kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- Náklady na materiální a personální zajištění vyhledávání poplatníků
- Náklady osob provozujících hazardní hry
- Rovné podmínky na trhu hazardních her

- Výnos daně

Dále pak z analýzy rizik vyplynulo další kritérium:

- Soulad s ústavním pořádkem

3.2 Náklady

Náklady na materiální a personální zajištění vyhledávání poplatníků

Správce daně má přístup k seznamu oprávněných provozovatelů hazardních her, ať už jde o provozování na základě základního povolení nebo na základě ohlášení. Osoby provozující hazardní hry nelegálně však z povahy věci v žádném registru uvedené nejsou. Správce daně by je tedy musel vyhledávat, a to primárně na základě podnětu od orgánů dohledu nad hazardními hrami (Ministerstvo financí, orgány Celní správy České republiky). Správce daně tedy musí personálně i materiálně tuto agendu zabezpečit.

Náklady osob provozujících hazardní hry

Vypracování daňového tvrzení je u poplatníků daně z hazardních her spojeno se souvisejícími náklady, jako jsou například náklady na ocenění vyplacených výher, které ovlivňují výši základu daně.

3.3 Přínosy

Rovné podmínky na trhu hazardních her

Osoba provozující hazardní hry by neměla být zproštěna daňových povinností pouze proto, že provozuje hazardní hry bez oprávnění. Takový postup by vedl k nedůvodné diskriminaci oprávněných provozovatelů. Oprávněný provozovatel musí splnit řadu povinností, které na něj klade zákon o hazardních hrách, aby se vůbec oprávněným stal. Osoba provozující hazardní hry neoprávněně takový postup nepodstoupila, za což jí sice hrozí sankce za správní delikt, ale ta je neproporcionální k výhodě, kterou by mohla získat, kdyby jí provozovaná činnost nepodléhala zdanění.

Výnos daně

Daně jsou základním zdrojem příjmů veřejných rozpočtů. Měly by tedy reflektovat potřeby těchto rozpočtů a jejich výnos by v souhrnu měl odpovídat souhrnu výdajů z těchto rozpočtů. Zároveň by mělo platit, že náklady spojené se správou daně nesmí být neproporcionálně vysoké k předpokládanému výnosu příslušné daně.

3.4 Vyhodnocení variant

Varianta 0 – Zdaňovat pouze legální provozovatele (zachování stávajícího stavu)

Náklady na materiální a personální zajištění vyhledávání poplatníků. Tato varianta je lepší než varianta 2, protože správce daně nemusí vyhledávat osoby provozující hazardní hry neoprávněně. Zároveň však správce daně musí vyhledávat poplatníky, kteří povinnost získat oprávnění nemají (provozovatele tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč).

Náklady osob provozujících hazardní hry. Tato varianta je horší než varianta 1, ale srovnatelná s variantou 2. Provozovatelé tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč (jde ve velké míře o tomboly pořádané na plesech a vesnických zábavách) musí zajišťovat ocenění výher v souladu se zákonem o oceňování majetku. Pro stanovení výše nákladů

jednotlivých osob provozujících ostatní hazardní hry není rozhodné, zda jde o osoby provozující tyto hry legálního nebo nelegálního, náklady na vypracování daňového tvrzení jsou stále stejné.

Rovné podmínky na trhu hazardních her. Tato varianta vychází jako nejhorší. Zatímco osobě provozující hazardní hry neoprávněně hrozí sankce za neoprávněné provozování hazardních her (pokud bude odhalen), tak oprávněný provozovatel má pravidelnou povinnost hradit daň z hazardních her. Navíc musí oprávněný provozovatel splňovat mnoho dalších povinností k tomu, aby oprávnění získal a udržel si ho. Z pohledu osoby provozující hazardní hry se tak může jevit neoprávněné provozování hazardních her jako ekonomicky výhodnější.

Soulad s ústavním pořádkem České republiky. Tato varianta je v souladu s ústavním pořádkem.

Výnos daně. Tato varianta je nejhorší. Očekávaný výnos daní je nižší než v případě varianty 1, protože nebudou zdaňovány osoby provozující hazardní hry nelegálně.

Varianta 1 – Zdaňovat legální i nelegální provozování a osoby provozující hazardní hry legálně i nelegálně, ale vyjmout z předmětu daně tomboly s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč

Náklady na materiální a personální zajištění vyhledávání poplatníků. Tato varianta je lepší než varianta 2, protože správce daně nemusí vyhledávat poplatníky, kteří povinnost získat oprávnění nemají (provozovatelé tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč). Správce daně však musí personálně a materiálně zajišťovat vyhledávání osob provozujících hazardní hry nelegálně s tím, že může využít spolupráce s orgány dozoru na úseku hazardních her.

Náklady osob provozujících hazardní hry. Tato varianta je nejlepší. Provozovatelé tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč (jde ve velké míře o tomboly pořádané na plesech a vesnických zábavách) nemusí zajišťovat ocenění výher v souladu se zákonem o oceňování majetku. Náklady osob provozujících ostatní hazardní hry jsou srovnatelné, ať už jde o provozování hazardních her legální či nelegální.

Rovné podmínky na trhu hazardních her. Tato varianta je lepší než varianta 0, ale je horší než varianta 2. Osoby provozující hazardní hry nelegálně nejsou zvýhodněni proti provozovatelům legálním. Provozovatelé tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč ale nejsou zdaněni. Rozdíl mezi variantami 1 a 2 ale není významný, protože tento typ hry je poměrně specifický.

Soulad s ústavním pořádkem. Tato varianta je v souladu s ústavním pořádkem, pokud nebude prolomena povinnost mlčenlivosti správce daně. Správce daně tedy nesmí na základě podaných daňových přiznání učinit oznámení orgánům dohledu nad hazardními hrami.

Výnos daně. Tato varianta je lepší než varianta 0, ale horší než varianta 2. Očekávaný výnos daní je vyšší než v případě varianty 0, protože budou zdaňovány osoby provozující hazardní hry nelegálně. Zároveň bude ale výnos daně nižší, protože nebudou zdaňováni provozovatelé tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč.

Varianta 2 – Zdaňovat legální i nelegální provozování a osoby provozující hazardní hry legálně i nelegálně

Náklady na materiální a personální zajištění vyhledávání poplatníků. Tato varianta je nejhorší. Správce daně musí personálně a materiálně zajišťovat vyhledávání poplatníků, kteří mají povinnost získat oprávnění k provozování hazardních her. Navíc ale musí vyhledávat

poplatníky, kteří povinnost získat oprávnění nemají. Správce daně by tedy mohl využít spolupráce s orgány dozoru na úseku hazardních her pro vyhledávání pouze části poplatníků, ale provozovatele tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč by musel vyhledávat sám.

Náklady osob provozujících hazardní hry. Tato varianta je nejhorší. V případě tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč jde ve velké míře o tomboly pořádané na plesech a vesnických zábavách. Protože předmětem výhry tomboly mohou být pouze nepeněžité výhry (věci nebo služby), je nutné tyto výhry pro účely daní ocenit v souladu se zákonem upravujícím oceňování majetku. Subjekty, které mohou tomboly provozovat, nejsou žádným způsobem omezeny – mohou jimi být spolky (například dobrovolnický hasičský sbor), společnosti podle občanského zákoníku (například sdružení rodičů a přátel školy), ale i jednotlivé fyzické osoby. Náklady osob provozujících ostatní hazardní hry jsou srovnatelné, ať už jde o provozování hazardních her legální či nelegální.

Rovné podmínky na trhu hazardních her. Tato varianta je nejlepší. Osoby provozující hazardní hry nelegálně nejsou zvýhodněni proti provozovatelům legálním. Na rozdíl od varianty 1 jsou zdaněni i provozovatelé tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč. Rozdíl mezi variantami 1 a 2 ale není významný, protože tento typ hry je poměrně specifický.

Soulad s ústavním pořádkem. Tato varianta je v souladu s ústavním pořádkem, pokud nebude prolomena povinnost mlčenlivosti správce daně. Správce daně tedy nesmí na základě podaných daňových přiznání učinit oznámení orgánům dohledu nad hazardními hrami.

Výnos daně. Tato varianta je nejlepší. Výnos daně je vyšší než v případě varianty 0 (kvůli zdanění osob provozujících hazardní hry nelegálně) a rovněž vyšší než v případě varianty 1 (kvůli zdanění provozovatelů tombol s herní jistinou nepřevyšující 100 000 Kč).

4 Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3.4. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

	Náklady na materiální a personální zajištění vyhledávání poplatníků	Náklady osob provozujících hazardní hry	Rovné podmínky na trhu hazardních her	Soulad s ústavním pořádkem	Výnos daně
V0	1-2	2-3	3	1-3	3
V1	1-2	1	2	1-3	2
V2	3	2-3	1	1-3	1

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant optikou zvolených kritérií a identifikovaných rizik vyplynula jako **nejvhodnější varianta 1**. Ačkoliv totiž varianta 2 znamená nejvyšší výnos daně a nastoluje zcela rovné podmínky na trhu, jsou tyto výhody negovány vysokými náklady na materiální a personální zajištění vyhledávání poplatníků a vysokými náklady provozovatelů.

C Základ daně z hazardních her

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Základ daně z hazardních her.

1.2 Definice problému

Předmětem této studie je navrhnout a vyhodnotit možnosti stanovení **základu daně z hazardních her**. Základ daně musí zohledňovat specifika jednotlivých hazardních her a způsob jeho stanovení musí být jasný, srozumitelný a pokud možno jednoduchý. S ohledem na administrativní náklady je na straně daňových poplatníků tento požadavek vítaný při výpočtu daně a podávání daňového tvrzení, na straně správce daně při správě daně.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Viz úvodní část.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Osoby provozující hazardní hry

Osoba, která bude postihnuta navrhovanou regulací, by měla být vždy osoba provozující hazardní hry.

Správce daně

V případě zavedení daně z hazardních her, správu této daně mají vykonávat orgány Finanční správy České republiky.

1.5 Popis cílového stavu

Jedním z hlavních cílů této části studie je stanovit základ daně takovým způsobem, aby bylo dosaženo hlavního cíle v oblasti regulace hazardních her, čímž je potlačení negativních zdravotních dopadů hazardu na účastníky a negativních dopadů patologického hráčství na společnost a zajištění výnosu daně pro veřejné rozpočty. Téma stanovení základu daně především ovlivní druhý ze zmíněných cílů regulace. Základ daně je třeba stanovit tak, aby nebylo narušeno provozování hazardních her a aby byl zajištěn výnos daně.

1.6 Zhodnocení rizika

Soulad s ústavním pořádkem

Nově navržená legislativa nesmí uvalit na poplatníky daňové břemeno, které by poplatník neunesl, a bylo by ve svém důsledku pro poplatníka likvidační. Hazardní hry jsou ve společnosti historicky zakotveny a budou bezesporu provozovány i v budoucnosti. Pokud bude na legální provozovatele hazardních her, tedy poplatníky daně z hazardních her, uvaleno neúnosné daňové břemeno, hrozí reálné riziko rozmachu nelegálního provozování hazardních her. Největší riziko je jednoznačně v oblasti internetových hazardních her, a to z důvodu

snadného anonymního poskytování hazardních her nelegálně ze zahraničí. Kritériem hodnocení variant je soulad s ústavním pořádkem, který riziko likvidačního účinku daně zahrnuje.

2 Návrh variant řešení

Varianta 0 – Princip IN-OUT

Varianta 0 představuje mechanismus, podle kterého je základem daně (popř. dílčím základem daně) částka, o kterou úhrn přijatých a nevrácených vkladů převyšuje úhrn vyplacených výher. Takto stanovený základ daně se vypočítá, jako „in“ (komentovaný v odstavci níže) snížený o úhrn vyplacených výher. Vyplacené výhry jsou „výstupem“ ze hry, proto se označují anglickým „out“. Princip stanovení základu tímto rozdílem se nazývá „in-out“. Ve své podstatě jde o zachování současného stavu, pouze se liší nosič právní úpravy (dříve zákon o loteriích a jiných podobných hrách, nově zákon o dani z hazardních her).

Varianta 1 – Princip IN

Varianta 1 je založena na zdanění ze základu daně (popř. z dílčího základu daně), který tvoří úhrn přijatých a nevrácených vkladů. Přijaté a nevrácené vklady tvoří příjem provozovatele hazardních her. Přijaté a nevrácené vklady hráčů jsou jakýmkoliv plněním opravňujícím účastníka hazardní hry k účasti na hazardní hře hry a z důvodu podobnosti významu slova vklad (fakticky opravňující ke „vstupu“, čili „do“ hry) s anglickým „in“ je tento způsob stanovení základu daně označován jako „in“.

2.1 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, v dalším průběhu analýzy bude uvažováno se všemi variantami.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají klady, zápory (resp. přínosy a náklady) a rizika jednotlivých navržených variant.

Jako hodnotící kritérium bylo identifikováno:

- Aplikovatelnost na různé typy hazardních her

Z analýzy rizik vyplynulo kritérium:

- Soulad s ústavním pořádkem

3.2 Náklady

Kromě zanedbatelných administrativních nákladů nebyly identifikovány žádné náklady v souvislosti s navrženými variantami.

3.3 Přínosy

Aplikovatelnost na různé typy hazardních her

Kritérium **aplikovatelnosti na různé druhy hazardních her** odráží skutečnost, že hodnocené modely základu daně nesterajně umožňují zohlednit rozdílné ekonomické aspekty jednotlivých druhů her (zejména jejich rozdílnou ziskovost, a to rovněž v porovnání různých způsobů jejich provozování, např. provozování prostřednictvím internetu).

3.4 Vyhodnocení variant

Varianta 0 – Princip IN-OUT

Aplikovatelnost na různé typy hazardních her. Varianta 0 umožňuje lépe zohlednit rozdílné ekonomické aspekty jednotlivých her, model je proto vhodnější.

Soulad s ústavním pořádkem. Varianta 0 představuje nižší riziko výskytu rdousícího efektu než varianta 1, protože je daň odvedena z čistých výher, tedy částky, ze které již byly vyplaceny výhry.

Varianta 1 – Princip IN

Aplikovatelnost na různé typy hazardních her. Varianta 1 není příliš vhodná pro paušální použití na všechny druhy her, jejichž provozování bude podléhat zdanění, a při využití principu in by mohlo být nutné pro některé druhy her přesto aplikovat princip in-out, což by znamenalo vyšší administrativní zátěž než použití jednoho modelu základu daně.

Soulad s ústavním pořádkem. Existuje riziko rozporu s ústavním právem při zdanění veškerých hazardních her systémem in. Pokud by sazba daně byla nevhodně stanovena, pak můžou některé podnikatelské subjekty utrpět finanční ztrátu, protože by se fakticky jednalo o zdanění tržeb provozovatele. V extrémním případě by provozovatel neměl dostatek prostředků ani na vyplacení výher a byl by v důsledku poškozen i spotřebitel.

4 Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3.4. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 2).

Tabulka 4: Vyhodnocení navržených variant

	Aplikovatelnost na různé typy hazardních her	Soulad s ústavním pořádkem
V0	1	1
V1	2	2

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant optikou zvolených kritérií vyplynula jako nejvhodnější varianta 0, která je vhodná z hlediska obou kritérií, tedy aplikovatelnosti na různé typy hazardních her i souladu s ústavním pořádkem.

D Sazba daně z hazardních her

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Sazba daně z hazardních her.

1.2 Definice problému

Sazba daně je jedním ze základních konstrukčních prvků daně. Tento konstrukční prvek musí být vyjádřen přímo v zákoně, a to zcela, určitě, jasně a srozumitelně. Stanovení sazby daně nemůže být delegováno na podzákonný předpis. Sazba daně, spolu se základem daně, slouží k výpočtu výše daně.

V této části RIA je třeba rozhodnout, zda má být sazba daně diferencovaná, nebo jednotná.

1.2.1 Nelegální trh a výše daně

Základním východiskem při stanovení sazby daně je zjištěný fakt, že zvýšení sazby daně nese riziko rozmachu nelegálního trhu. Konkrétně se tato závislost například projevuje na trhu s cigaretami, přičemž lze předpokládat její analogické projevy na trhu s hazardními hrami.

Pro účely tohoto zjištění byla vzata do souvislosti data ze dvou studií zabývajících se evropským trhem s cigaretami. Cílem analýzy bylo zjistit, zda existuje korelace mezi výší daně a velikostí nelegálního trhu. Výše daně je přepočítána na absolutní hodnoty (EUR), protože spotřebitele více zajímá, zda při nákupu na černém trhu ušetří nominální částku (např. 100 Kč), než kolik procent činí daň.

Cena cigaret a výše daně

Prvními vstupy do souhrnné analýzy byly údaje o ceně cigaret a o výši daně v jednotlivých evropských zemích. Tyto údaje obsahuje přehled Evropské komise s názvem Excise Duty Tables, Part III – Manufactured Tobacco. Údaje jsou platné k 1. lednu 2015. Cena cigaret v tomto přehledu byla vypočtena váženým průměrem za 1000 prodaných cigaret v dané zemi. Výše daně je celkový údaj o zdanění cigaret v jednotlivé zemi – data zohledňují DPH i spotřební daně.

Velikost nelegálního trhu

Další ze vstupních studií byl výzkum společnosti KPMG s názvem Project SUN. Studie se zabývá velikostí nelegálního trhu s cigaretami v Evropské unii. Project SUN je unikátní díky použité metodice - v každé zemi Evropské unie byli najati brigádníci, kteří zapisovali původ vyhozené krabičky cigaret podle kolku. Studie je tedy založena pouze na primárních datech „z terénu“ a nevyužívá žádná data sekundární. Ze studie byla pro účely této studie RIA použita data ohledně velikosti nelegálního trhu v jednotlivých zemích Evropské unie.

Cenová hladina

Pro účely dosažení výsledků ve studii RIA ohledně závislosti výše daně na velikosti trhu byly dále použity údaje o cenové hladině zveřejněné na webových stránkách Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, platné k 18. červnu 2015.

Postup výpočtu

Vstupními daty byly:

- Průměrná cena 1000 ks cigaret v dané zemi v EUR
- Podíl daně na průměrné ceně 1000 ks cigaret (DPH + spotřební daně)
- Velikost nelegálního trhu
- Cenová hladina v jednotlivých zemích

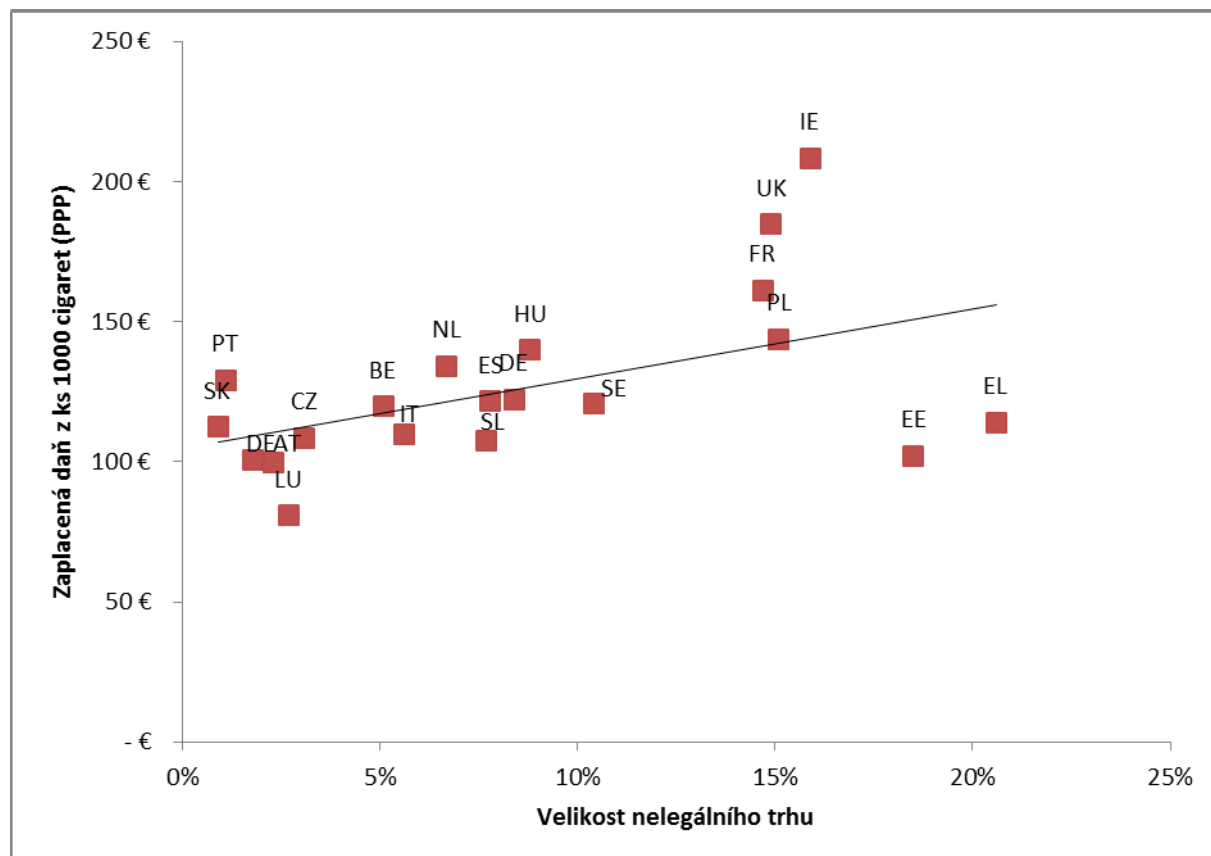
Výpočet byl složen z těchto kroků:

- Byla vypočtena absolutní výše daně (průměrná cena cigaret × podíl daně na ceně cigaret)
- Absolutní výše daně byla přepočítána podle cenové hladiny na údaj, který by se dal reprezentovat jako „kolik by daň činila v České republice“ (absolutní výše daně / index cenové hladiny dané země oproti České republice)
- Byla spočítána korelace mezi absolutní výší daně po přepočtu na cenovou hladinu a velikostí nelegálního trhu.

Výsledek analýzy

Závislost absolutní výše daně a velikost nelegálního trhu v jednotlivých zemích je zobrazena v následujícím grafu.

Obrázek 2: Velikost nelegálního trhu v závislosti na výši daně



Zdroj: KPMG, Evropská komise, Ministerstvo financí

Výsledkem uvedeného výpočtu je korelace ve výši 0,51.

Jak je patrné, z trendu zachyceného v grafu se poměrně vymyká Estonsko. Tento extrém lze objasnit následujícím způsobem. Vzhledem k metodice zjišťování velikosti nelegálního trhu

je zřejmé, že brigádníci zjišťující původ vyhozené krabičky cigaret podle kolků nejsou schopni rozlišit mezi legálním a nelegálním dovozem. Vzhledem k významnému zastoupení etnických Rusů v populaci Estonska (cca 26 %), je velmi pravděpodobné, že etničtí Rusové dováží do Estonska cigarety legálně v rámci častých turistických návštěv Ruska a že nelegální dovoz je ve skutečnosti menší, než uvádí studie Project SUN. V případě, kdy by ve výpočtu data z Estonska nebyla zohledněna, pak by korelace byla významnější a činila by 0,63.

Dále je možné na základě grafu uvažovat, že velikost nelegálního trhu je citlivá na malé navýšení daně tj. i malé zvýšení daně může násobně ovlivnit velikost nelegálního trhu.

Závěr

Výše sazby ovlivňuje výši nelegálního trhu. Z tohoto důvodu je třeba stanovení její výše věnovat zvýšenou pozornost.

1.2.2 Výnosový potenciál jednotlivých druhů hazardních her

Tato kapitola je koncipována na základě vymezeného cíle – zvýšení příjmů státního rozpočtu z hazardu.

Struktura trhu hazardních her

Trh hazardních her mezi léty 2013 a 2014 rostl. Celkový objem vkladů do hazardních her v roce 2014 činil 138 mld. Kč, což je oproti roku 2013 nárůst o 11 %. Tabulka níže uvádí data provozovatelů z přiznání k odvodu z loterií a jiných podobných her za rok 2014 (aktuálnost dat ke dni 13. května 2015).

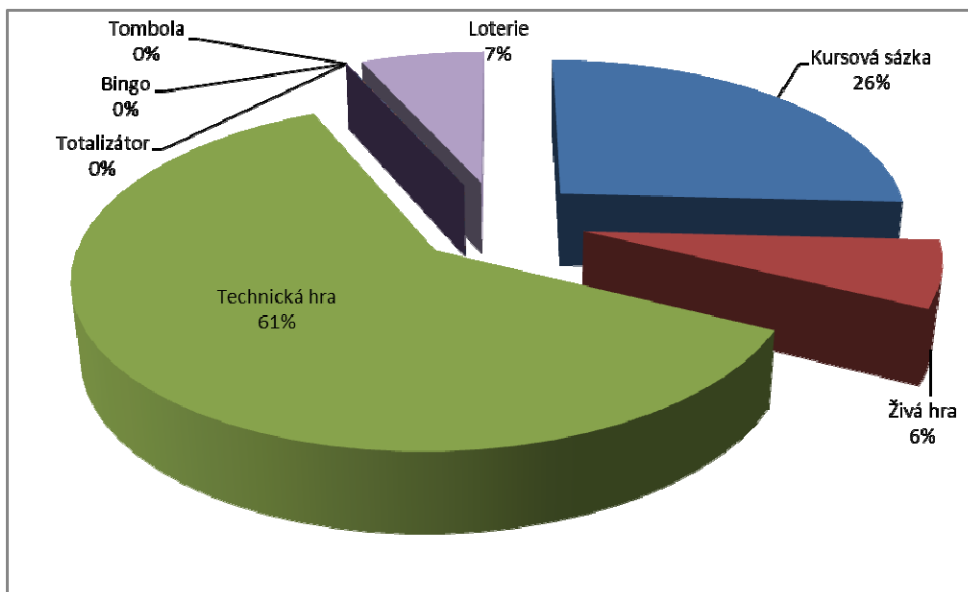
Tabulka 5: Struktura trhu s hazardními hrami 2014

Druh hazardní hry	Vklady	Výhry	Základ daně
Číselné loterie	7 735 261 389	3 831 938 351	3 903 323 038
Okamžité loterie	1 510 452 711	841 697 076	668 755 635
Peněžité a věcné loterie	32 109 480	14 976 882	17 132 598
Loterie celkem	9 277 823 580	4 688 612 309	4 589 211 271
Dostihy	28 911 220	18 498 841	10 412 379
Internetové kursově sázky	29 404 670 155	26 078 338 291	3 326 331 864
Kursově sázky	6 202 645 984	4 445 660 229	1 756 985 755
Kursová sázka celkem	35 636 227 359	30 542 497 361	5 093 729 998
Karetní turnaje v kasinu	947 941 015	905 866 617	42 074 398
Ostatní loterie a sázkové hry	36 733 554	28 533 510	8 200 044
Sázkové hry provozované v kasinu	7 925 398 893	6 571 364 967	1 354 033 926
Živá hra celkem	8 910 073 462	7 505 765 094	1 404 308 368
Bingo	22 486 020	16 368 441	6 117 579
Bingo celkem	22 486 020	16 368 441	6 117 579
Elektromechanické rulety	6 006 103 679	5 229 076 556	777 027 123
Interaktivní karetní turnaje nebo hry	142 096 516	97 314 518	44 781 998
Interaktivní videoloterní terminály	58 708 392 020	42 733 484 781	15 974 907 239
Kostky	16 810 315	10 966 272	5 844 043
Lokální loterní systémy	3 711 572 061	2 692 813 446	1 018 758 615
Výherní hrací přístroje	15 614 396 648	13 158 952 553	2 455 444 095
Technická hra celkem	84 199 371 239	63 922 608 126	20 276 763 113
Tomboly	6 179 866	3 496 256	2 683 610
Tombola celkem	6 179 866	3 496 256	2 683 610
Totalizátorové hry	10 992 518	6 641 901	4 350 617
Totalizátor celkem	10 992 518	6 641 901	4 350 617
Celkem	138 063 154 044	106 685 989 488	31 377 164 556

Zdroj: Generální finanční ředitelství

Podle celkové výše vkladů lze usoudit, které hry jsou v České republice nejpobulárnější. Z uvedených dat byly vypočteny podíly vložených vkladů do jednotlivých druhů hazardních her, které přehledně prezentuje následující obrázek. Z poměrů vyplývá, že zdaleka největší podíl finančních prostředků byl vsazen do technických her (61 %) a pak s velkým odstupem do kursových sázek (26 %).

Obrázek 3: Podíl vložených prostředků do jednotlivých druhů hazardních her

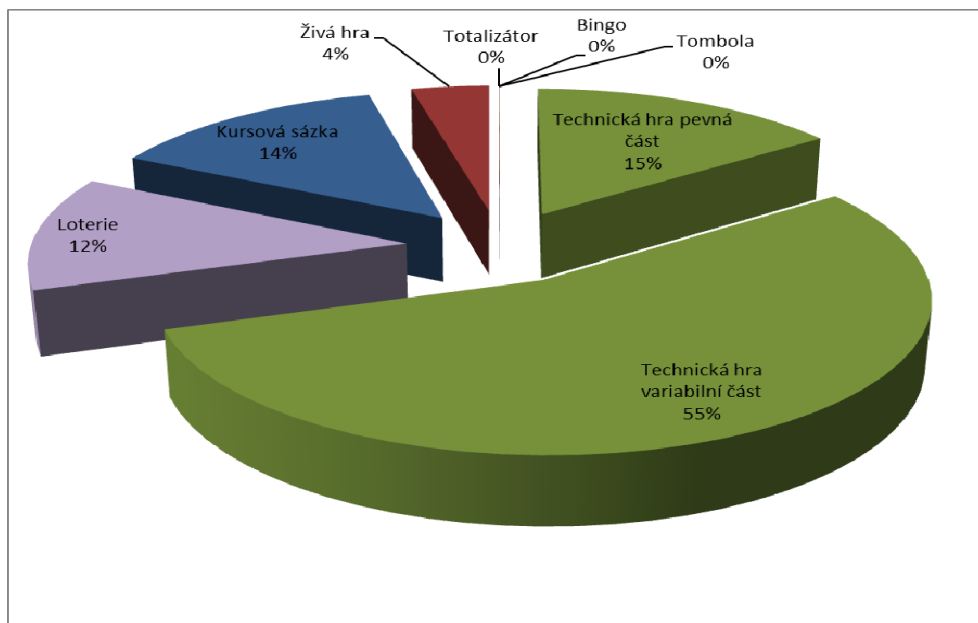


Zdroj: Generální finanční ředitelství

Výnos odvodu z jednotlivých her

Z hlediska zákona o dani z hazardních her je zásadní poznání, jak jednotlivé druhy hazardních her přispívají k výnosům z odvodu z loterií a jiných podobných her. Obrázek níže identifikuje jednotlivé druhy her jakožto zdrojů výnosu veřejných rozpočtů a Českého olympijského výboru z odvodu z loterií a jiných podobných her. Z výpočtu poměrů vyplývá, že nejvýznamnějším zdrojem výnosu z odvodu je jednoznačně technická hra s podílem 70 % na celkové výši odvodu, a to především z důvodu existence pevné části dílčího základu odvodu. Dále je významná částka odvodu z kurové sázky (14 %) a loterie (12 %).

Obrázek 4: Poměr jednotlivých hazardních her na celkovém odvodu

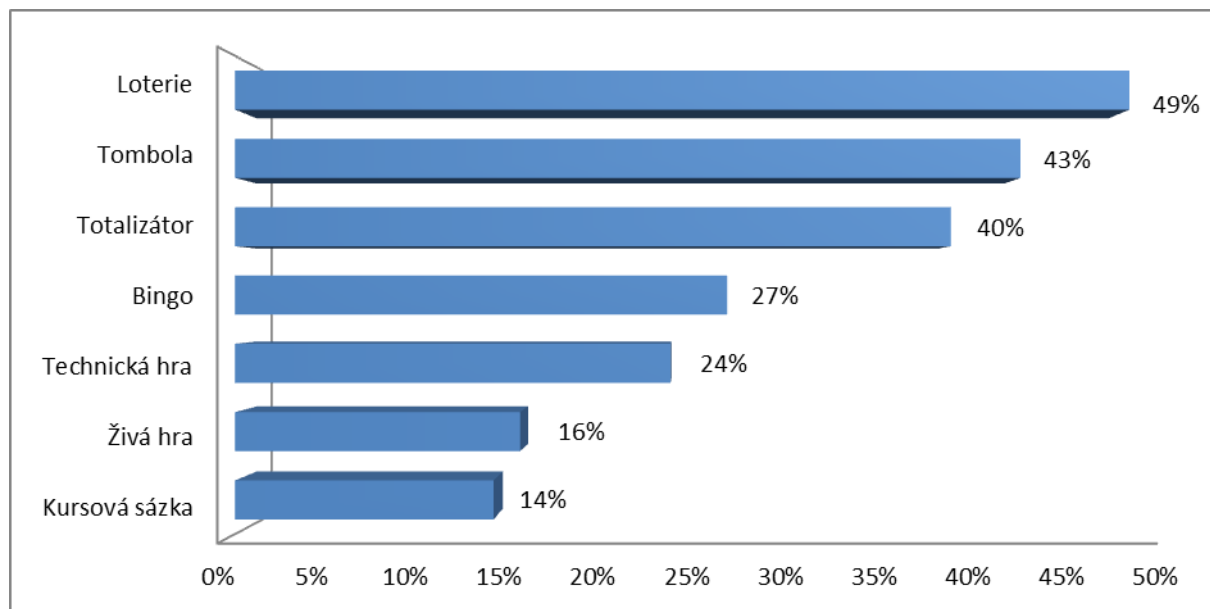


Zdroj: Generální finanční ředitelství

Ziskovost jednotlivých hazardních her

Pro stanovení výše sazeb je důležitým ukazatelem ziskovost v rámci jednotlivých kategorií hazardních her. Ziskovost v rámci jednotlivých dílčích kategorií lze poměřit podílem čistých příjmů (tj. rozdílu celkových vložených prostředků a celkových vyplacených výher) na celkových vložených prostředcích pro danou kategorii. Srovnání ziskovosti jednotlivých skupin za rok 2014 je uvedeno na následujícím grafu:

Obrázek 5: Ziskovost jednotlivých hazardních her



Zdroj: Ministerstvo financí

Z uvedených dat vyplývá, že nejvyšší (procentuální) ziskovost je na loteriích a tombolách. Na loterii je poměr mezi čistými příjmy a vloženými prostředky 49 % a na tombole 43 %. Vysokou ziskovost ve výši 40 % má také totalizátor. V pásmu ziskovosti mezi 20 – 30 % se nachází technická hra a bingo. Je třeba poznamenat, že s technickými hrami se ze zákona pojí náklady v podobě pevné části odvodu ve výši 55 Kč/den. Marže z technické hry bude tudíž ve skutečnosti nižší. Živá hra dosahuje ziskovosti 16 %. Nejnižší ziskovost má kursová sázka. Na vypsání kursů je možné vsadit online, což je prostředí, kde figuruje velké množství vzájemně si konkurujících provozovatelů. Konkurence pak tlačí na výši kurzů. Vysoká či nízká ziskovost však nevyjadřuje, ze které hry plyne absolutně nejvyšší a nejnižší zisk (výnos).

Závěr

Je třeba zhodnotit provedené analýzy optikou cíle zvýšení příjmů státního rozpočtu z hazardu. Je zřejmé, že největší výnosový potenciál mají hry, které (i) pracují s vysokou marží a (ii) objem vkladů je významný. Takovými hrami jsou jednoznačně technická hra a loterie. Kursová sázka pracuje s nižší marží, nicméně její podíl na celkovém odvodu je významný. Také ještě živá hra má na skladbě odvodu podíl v řádu jednotek procent. Způsob a výše zdanění tomboly, totalizátoru, binga není pro veřejné rozpočty vůbec zásadní.

1.2.3 Společenská škodlivost a náklady jednotlivých her

Tato kapitola je koncipována na základě vymezeného cíle – ochrany spotřebitele a společnosti před nežádoucími vlivy hazardu. Této problematice se především věnuje důvodová zpráva

k zákonu o hazardních hrách. Na tomto místě je proto možné uvést jen velmi zestručněný závěr ohledně společenských nákladů hazardu.

Závěr

Následující tabulka zobrazuje podíly jednotlivých druhů hazardních her na celkových společenských nákladech podle studie Psychiatrického centra Praha na Společenské náklady hazardních her v závislosti na typech her:

Tabulka 6: Společenské náklady hazardních her

Typ hry	Poměr
výherní hrací přístroje (VHP, automaty)	53,1%
videoloterijní terminály (VLT)	26,8%
jiná technická zařízení (např. elektromechanická ruleta, elektronický karetní stůl)	3,1%
sázkové hry hrané v kasinu (např. živá ruleta, karetní hry, kostky)	2,2%
karetní turnaje mimo objekt kasina (např. poker, mariáš)	1,3%
kurzové sázení v kamenných pobočkách sázkových kanceláří (např. na sportovní utkání, dostihové závody)	3,9%
on-line kurzové sázky u těchto provozovatelů: Fortuna, Chance, Sazka, Synot Tip, Tipsport, Victoria-Tip, SLOT Group	3,9%
on-line kurzové sázky u jiných provozovatelů	1,3%
on-line „live“ sázení u různých provozovatelů	0,9%
jiné sázkové on-line hry (např. on-line poker, ruleta)	3,5%
Celkem	100,0%

Zdroj: Psychiatrické centrum Praha: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice

Z uvedené tabulky vyplývá, že největší část nákladů lze přiřadit k technickým hrám v tabulce reprezentovanými elektronickými technickými hrami a jiným technickým zařízením, z čehož největší část nákladů nesou výherní hrací přístroje a videoloterní terminály, které v současnosti dohromady tvoří 79,9 % všech nákladů.

Protože technické hry tvoří největší část nákladů, které je potřeba uhradit, je logické uvažovat o zavedení vyšší daňové sazby na tento druh hazardní hry.

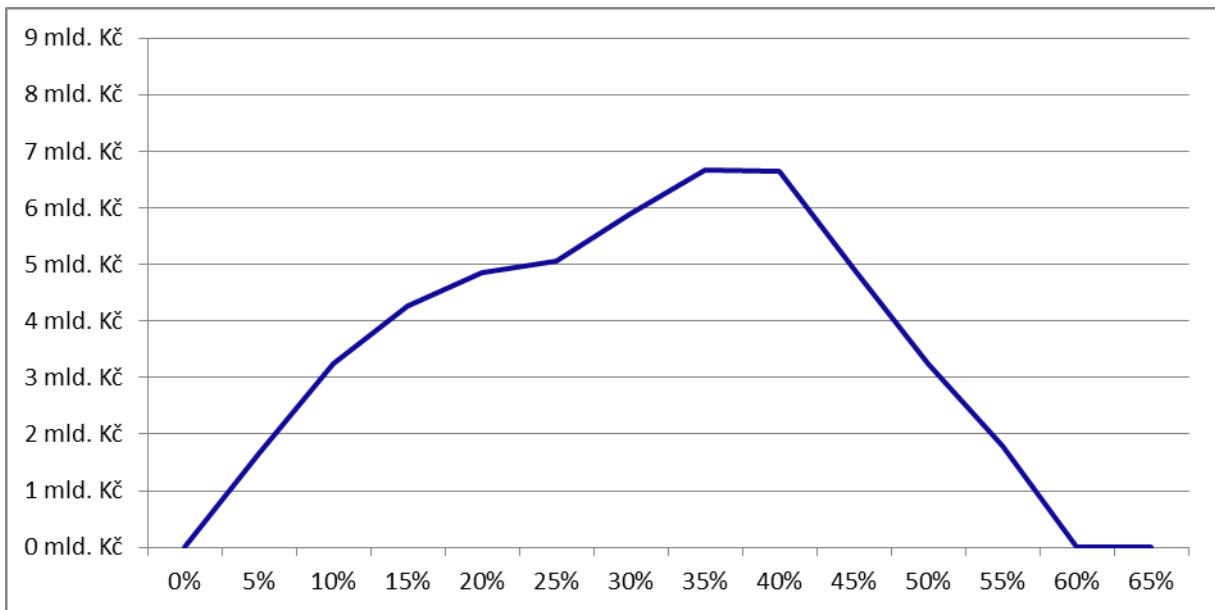
1.2.4 Vliv daňové sazby na trh

Dopad na trh s hazardními hrami

Podle obecné ekonomické teorie je tržní prostředí závislé na výši daňové sazby. Tato závislost je interpretována Lafferovou křivkou. Pro účely analýzy dopadů regulace byly zachyceny dopady zvýšení daňové sazby z důvodu vysoké specifčnosti na trhu technických her a trhu ostatních hazardních her odděleně.

Na základě finančních analýz jednotlivých provozovatelů a zkušeností odborníků byl vyvozen tvar Lafferovy křivky pro provozovatele technických her. Na vodorovné ose je vyznačena efektivní daňová zátěž a na vertikální ose je výnos daně.

Obrázek 6: Výnos daně v závislosti na sazbě - technická hra



Zdroj: Ministerstvo financí

V Lafferově křivce ostatních hazardních her, jsou zohledněny rovněž připomínky provozovatelů hazardních her provozovaných prostřednictvím sítě internet, které byly Ministerstvu financí sděleny v průběhu probíhajícího meziresortního připomínkového řízení. Z diskusí vyplynulo, že zahraniční online provozovatelé budou méně motivováni vstoupit na český trh při sazbě daně vyšší než 25 %.

Křivka ostatních hazardních her je plošší než křivka her technických. Tuto skutečnost je možné vyvodit z faktu, že především provozovatelé loterií pracují s velmi vysokou marží a i při vysoké daňové sazbě budou hazardní hry provozovat.

Obrázek 7: Výnos daně v závislosti na sazbě – hazardní hry mimo technickou hru



Zdroj: Ministerstvo financí

1.2.5 Výše sazeb daně

Z výše uvedeného vyplývá, že (i) jednotlivé druhy hazardních her mají různý potenciál zajistit příjem veřejných rozpočtů a že se (ii) hazardní hry liší podle nákladů společnosti a podle škodlivosti.

Na základě uvedených úvah a při zohlednění Lafferových křivek je v další analýze dopadů uvažováno o následujících sazbách:

- 30 % pro dílčí základ daně z loterií,
- 25 % pro dílčí základ daně z kurzových sázek,
- 25 % pro dílčí základ daně z totalizátorových her,
- 30 % pro dílčí základ daně z bing,
- 35 % pro dílčí základ daně z technických her,
- 30 % pro dílčí základ daně z živých her,
- 25 % pro dílčí základ daně z tombol s herní jistinou přesahující 100 000 Kč a
- 25 % pro dílčí základ daně z turnajů malého rozsahu.

1.2.6 Konkrétní dopad na provozovatele

Aby bylo eliminováno, nebo alespoň minimalizováno riziko rdousícího efektu daně, byly uvedené sazby testovány z hlediska vlivu na konkrétní provozovatele.

Ve spolupráci s provozovateli hazardních her byly provedeny finanční analýzy hospodaření některých provozovatelů, při kterých se vycházelo z detailního interního účetnictví těchto provozovatelů. Celkově mělo v době přípravy Ministerstvo financí k dispozici podrobné informace týkající se provozovatelů představujících 50 % trhu. Ministerstvo obdrželo od šesti provozovatelů souhlas ke zveřejnění některých informací anonymizovaně z důvodu ochrany obchodního tajemství. U jednoho provozovatele byla použita podrobná data z výroční zprávy. Těchto sedm provozovatelů tvoří 45 % trhu.

Při sazbách daně 35 % pro dílčí základ daně z technické hry, 30 % pro dílčí základ daně z živé hry a 25 % pro dílčí základ daně z kurzové sázky bylo zjištěno, že 6 ze 7 provozovatelů bude v zisku na úrovni provozního výsledku hospodaření a trh jako celek bude výdělečný. Je také třeba rovněž zohlednit prostor pro optimalizaci nákladů, který provozovatelé využijí.

Tabulka 7: Dopad daňových sazeb na provozovatele

	A	B	C	D	E	F	G
Vsazeno (IN)	8 913 301	16 972 066	6 807 936	6 391 220	2 109 211	8 395 149	12 144 000
Tržby z loterií (RES)	2 271 133	2 265 009	2 003 769	1 620 384	561 336	1 179 322	1 519 831
z toho Technické hry	2 165 664	1 841 128	1 901 578	1 620 384	561 336	0	0
z toho Hry v Kasinu	67 683	423 881	2 048	0	0	0	0
z toho Kurzové sázky	37 786	0	100 143	0	0	1 179 322	1 435 101
z toho Číselné loterie	0	0	0	0	0	0	84 730
Daň z hazardních her	787 734	771 559	691 202	567 134	196 468	294 831	384 194
Odpisy investičního majetku	321 969	28 013	101 817	16 905	59 540	48 174	4 174
Další provozní náklady	1 322 336	1 163 722	1 169 685	917 078	284 107	674 628	578 320
Provozní zisk	-160 906	301 715	41 065	119 267	21 221	161 690	557 317
Zisk před odpisy a daní z příjmů	161 063	329 728	142 882	136 172	80 761	209 864	561 491

Zdroj: Účetní závěrky a výroční zprávy jednotlivých provozovatelů a data poskytnutá provozovateli

1.3 Pokles trhu z důvodu zavedení omezujících opatření

Zákon o hazardních hrách zavádí omezující opatření zejména pro technické hry, která vedou ke snížení negativních dopadů hazardu na společnost. O tomto tématu pojednává např. důvodová zpráva k předmětnému zákonu.

Na základě diskusí vedených s odborníky z praxe byl identifikován pravděpodobný pokles trhu. Tento je uveden v následující tabulce:

Tabulka 8: Dopady zákona o hazardních hrách

Omezení	Vliv (%)
Omezení hraní v restauracích	-2%
Omezení hráčů pobírajících dávky v hmotné nouzi	-2%
Přerušení hry	-9%
Zavření heren	-4%
Maximální sázka	-5%
Ostatní - sousedství, atd.	-2%
Celkem pokles způsobený omezujícími opatřeními	-24%

Zdroj: Odhad Ministerstva financí

Je nutné zdůraznit, že jde o pravděpodobný dopad, který v sobě již zahrnuje skutečnost, že některá opatření nebudou působit okamžitě nabytím účinnosti nové právní úpravy, ale třeba až v dalších měsících, a dále není možné zcela určitě predikovat chování jednotlivých provozovatelů hazardních her. Proto je kalkulováno s pravděpodobným poklesem ve výši 24 %, a to již ode dne nabytí účinnosti zákona s tím, že není vyloučeno, že skutečný pokles může být mírně vyšší či mírně nižší.

1.3.1 Celkové finanční dopady regulace

Zhodnocení analýzy

Provedenými analýzami bylo zjištěno, že trh hazardních her po změně daňových sazeb vynese hypoteticky maximálně na dani cca 11,2 mld. Kč. Maximální výnos je vypočítán pomocí lineární funkce. Jsou známé údaje z přiznání k odvodu z loterií a jiných podobných her od provozovatelů za odvodové období 2014. Maximální výnos nezohledňuje předpokládané pokračování trendu růstu trhu, pokles trhu v důsledku zavedení vyšších sazeb (Lafferovy křivky) ani vlivy zákona o hazardních hrách (omezující opatření).

Dynamický model změny trhu reflektuje. Od lineárního modelu je odečten pokles trhu z důvodu zavedení omezujících opatření zákonem o hazardních hrách (- 24 % pro technické hry) a pokles trhu v důsledku vyšších daňových sazeb (pro technické hry – 6 %, pro ostatní hazardní hry v závislosti na sazbě 0 až - 5 %). Naopak je přičten předpokládaný růst trhu ostatních hazardních her v důsledku pokračování stávajícího trendu růstu trhu. Odhaduje se, že po započtení těchto vlivů lze předpokládat výnos na dani z hazardních her za rok 2017 ve výši cca 8,8 až 9,2 mld. Kč.

Tabulka 9: Finanční dopady regulace

	Sazba daně	Odhadovaný růst trhu (4%/rok)	Pokles - sazba	Pokles - omezení	Pokles celkem	Výnos lineární	Výnos dynamický
Technická hra	35	0.00%	-6%	-24%	-30%	7 096 867 090	4 967 806 963
Loterie	30	12.49%	-5%	0%	-5%	1 376 763 381	1 471 237 986
Kursová sázka	25	12.49%	0%	0%	0%	1 273 432 500	1 432 438 375
Živá hra	30	12.49%	-5%	0%	-5%	420 030 278	448 853 092
Tombola	25	12.49%	0%	0%	0%	670 903	754 674
Totalizátor	25	12.49%	0%	0%	0%	1 087 654	1 223 463
Bingo	30	12.49%	-5%	0%	-5%	1 835 274	1 961 212
Turnaj malého rozsahu	25	12.49%	0%	0%	0%	1 051 860	1 183 199
Online provozovatelé	x	x	x	x	x	1 000 000 000	700 000 000
Výnos celkem	x	x	x	x	x	11 171 738 939	9 025 458 964

Zdroj: Ministerstvo financí

Tabulka 10: Finanční dopady regulace II

Výnos 2017 lineární - Technická hra	7,096,867,090
Výnos 2017 lineární - Ostatní	4,074,871,850
Výnos 2017 lineární celkem	11,171,738,939
Výnos 2017 dynamický - Technická hra	4,967,806,963
Výnos 2017 dynamický - Ostatní	4,057,652,001
Výnos 2017 dynamický celkem	9,025,458,964
Výnos 2014	7,399,632,911
Rozdíl 2017 - 2014	1,625,826,053
Rozdíl pro veřejné rozpočty oproti 2014	2,069,826,053

Zdroj: Ministerstvo financí

Z uvedené tabulky vyplývá, že veřejné rozpočty by měly získat navíc cca **1,9 až 2,3 mld. Kč**, a to s ohledem na zrušení slevy na odvodu z loterií a jiných podobných her (viz RIA G). V roce 2014 provozovatelé uplatnili slevu ve výši 444 mil. Kč.

1.3.2 Vliv na ostatní daně

Pro úplnost je možné uvést, že v souvislosti se změnou sazeb daně z hazardních her dojde i ke změně výnosu daně z příjmů právnických osob. Zaplacená daň z hazardních her bude daňově uznatelným nákladem, a tudíž bude snižovat daň z příjmů právnických osob. Vzhledem ke splatnosti daně z příjmů právnických osob by se měl rozpočtový dopad z titulu zavedení daně z hazardních her projevit až v následujícím kalendářním roce po zavedení daně z hazardních her (při podání daňového přiznání k dani z příjmů právnických osob, čili v roce 2018).

Za rok 2013 bylo podle automatizovaného daňového informačního systému zjištěno, že provozovatelé heren, kasin a sázkových kanceláří (NACE 92) vykázali daň z příjmů právnických osob ve výši 653 mil. Kč. Při současné sazbě daně z příjmů právnických osob ve výši 19 % bude docházet k nelineární změně výše daně z příjmů právnických osob v závislosti na předpokládaném zvýšení daně z hazardních her oproti stávající výši odvodu z loterií a jiných podobných her. Byla použita data za rok 2013, neboť výše daně z příjmů provozovatelů za rok 2014 v současné době (srpen 2015) není známá, protože někteří provozovatelé využívají služeb daňového poradce a podávají daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob k 1. červenci. Až poté je daň vyměřena správcem daně.

1.4 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Viz úvodní část.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Osoby provozující hazardní hry

Osoba, která bude postihnuta navrhovanou regulací, by měla být vždy osoba provozující hazardní hry.

Správce daně

V případě zavedení daně z hazardních her, správu této daně mají vykonávat orgány Finanční správy České republiky.

Obce

Obce jsou dotčeným subjektem, protože jim plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her, potažmo bude plynout část výnosu daně z hazardních her.

Stát

Stát je dotčeným subjektem, protože mu v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her, potažmo bude plynout část výnosu daně z hazardních her.

1.6 Popis cílového stavu

Na základě zákona o hazardních hrách jsou stanoveny jednotlivé dílčí základy daně z hazardních her (loterie, kurzové sázky, totalizátorové hry, binga, technické hry, živé hry, tomboly a turnaje malého rozsahu). Pro tyto jednotlivé dílčí základy je nutné stanovit příslušnou sazbu daně na základě relevantních analýz.

Stanovené cíle jsou:

- Reflektovat společenskou škodlivost jednotlivých hazardních her a jejich škodlivost pro hráče tak, aby příslušné daňové zatížení napomáhalo snižovat společenská rizika spojená s hraním hazardních her a kompenzovat náklady vynaložené na odstraňování jejich následků.
- Zvýšit výnos daně pro státní rozpočet.

1.7 Zhodnocení rizika

Navrhovaná právní úprava musí zohlednit možná rizika a cílit na jejich eliminaci nebo alespoň na jejich snížení. U výčtu rizik je uveden komentář. Tímto rizikem je zejména:

Soulad s ústavním pořádkem

Navržené sazby daně nemohou být svévolné, a založit tak nedůvodnou nerovnost před zákonem. Případnou nerovnost je tedy nutné racionálně odůvodnit ve vztahu k účelu zákona.⁵

2 Návrh variant řešení

Pro všechny varianty platí, že základ daně je členěn na dílčí základy daně podle jednotlivých hazardních her.

⁵ Např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

Varianta 0 – Jednotná sazba (zachování stávajícího stavu)

Varianta 0 znamená jednotnou sazbu daně z hazardních her, a to ze základu stanoveného na principu in-out. V úvahu je vzata současná jednotná sazba odvodu z loterií a jiných podobných her ve výši 20 %. Skutečnost, že dnes existuje tzv. pevná část odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení, je zohledněna a řešena v RIA E.

Varianta 1 – Diferencovaná, ekonomicky racionální, sazba

Varianta 1 znamená rozdělení hazardních her podle určitých kritérií do jednotlivých skupin a přiřazení různých sazeb daně. Jednotlivé hazardní hry lze rozdělit do skupin zejména podle jejich škodlivosti a ziskovosti s tím, že zohlednit je možné mezinárodní komparaci. Při hodnocení dopadů byly zvažovány dopady ekonomicky racionálních sazeb, které byly určeny pomocí provedených analýz v kapitole 1.2.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle několika kritérií, která pokrývají klady a záporny (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- Dopad na společnost
- Výnos daně

Dále pak z analýzy rizik vyplynulo další kritérium:

- Soulad s ústavním pořádkem

3.2 Náklady

Kromě zanedbatelných administrativních nákladů nebyly identifikovány žádné náklady v souvislosti s navrženými variantami.

3.3 Přínosy

Dopad na společnost

Hazardní hry představují riziko škodlivých následků pro společnost i pro samotné jejich hráče. Toto riziko však není u každé hry stejné.

Zatímco určité hry jsou vysoce rizikové a je prokázán jejich vliv na rozvoj patologického hráčství (např. technické hry)⁶, u jiných hazardních her je toto riziko nepoměrně menší (například turnaje malého rozsahu).

Primární funkcí daní je tvorba příjmů veřejných rozpočtů. Na druhou stranu nelze pominout sekundární efekty, které daně mohou přinést, zejména pokud jde o politiku omezování škodlivých následků určitých činností (srov. např. spotřební daně ve vztahu ke konzumaci

⁶ MRAVČÍK, Viktor et al. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky 2014. ISBN: 978-80-7440-111-4.

alkoholu nebo kouření). Vhodným nastavením sazeb daně by tak bylo možné vyjádřit škodlivost příslušných hazardních her.

Výnos daně

Daně jsou základním zdrojem příjmů veřejných rozpočtů. Měly by tedy reflektovat potřeby těchto rozpočtů a jejich výnos by v souhrnu měl odpovídat souhrnu výdajů z těchto rozpočtů. Zároveň by mělo platit, že náklady spojené se správou daně nesmí být neproporcionálně vysoké k předpokládanému výnosu příslušné daně.

3.4 Vyhodnocení variant

Varianta 0 – Jednotná sazba (zachování stávajícího stavu)

Dopad na společnost. Z hlediska dopadu na společnost u varianty 0 nelze zatížit škodlivé hazardní hry vyšší sazbou daně a tím lépe ochránit zdraví sázejícího.

Výnos daně. Varianta 0 znemožňuje zatížení určitých hazardních her vyšší sazbou daně. Z tohoto důvodu bude výnos nižší než u varianty 1.

Soulad s ústavním pořádkem. U varianty 0 nedochází ke kolizi s ústavním pořádkem, tato varianta nezakládá nerovnost.

Varianta 1 – Diferencovaná sazba

Dopad na společnost. Je vhodnější varianta 1, protože umožňuje stanovit různé sazby daně v závislosti na zvolených kritériích.

Výnos daně. Varianta 1 umožňuje zatížení určitých hazardních her vyšší sazbou daně. Z tohoto důvodu bude výnos vyšší než u varianty 0.

Soulad s ústavním pořádkem. U varianty 1 v zásadě nedochází ke kolizi s ústavním pořádkem. Je však třeba pečlivě a racionálně odůvodnit a popsat kritéria rozdělení jednotlivých hazardních her do jednotlivých skupin sazeb daně.

4 Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3.4. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 2).

Tabulka 11: Vyhodnocení navržených variant

	Dopad na společnost	Výnos daně	Soulad s ústavním pořádkem
V0	2	2	1-2
V1	1	1	1-2

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant optikou zvolených kritérií vyplynula jako nejvhodnější varianta 1, která je vhodná z hlediska dvou kritérií a v jednom kritériu je stejně vhodná jako varianta 0.

Varianta 1 umožňuje jak vyšší zdanění společensky škodlivých her, tak her více ziskových. Naopak hry, jejichž společenská škodlivost či ziskovost je minimální, je možné zatížit daní nižší.

E Pevná část u technických her

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Pevná část u technických her.

1.2 Definice problému

Výše daně je primárně odvozena od výše rozdílu úhrnu přijatých a nevrácených vkladů a vyplacených výher (základ daně). Výši základu daně však je schopen provozovatel ovlivnit jednoduchou činností, kterou je však zároveň velmi těžké dokázat. Poplatník si tak například může sám sobě (resp. spřízněné osobě) vyplácet fiktivní výhry, čímž sníží základ. Pokud takto bude postupovat systematicky, nemusí být možné takový postup prokázat.

1.2.1 Očekávaný základ daně z technických her

Na konci roku 2014 bylo podle údajů Ministerstva financí provozováno cca 56 000 zařízení pro technickou hru. Poměrná část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení činila v roce 2014 celkem 20 mld. Kč (viz kapitola 0 studie RIA). Po přepočtení vychází očekávaný základ daně ve výši 362 080 Kč za rok na jedno zařízení pro technickou hru, čili cca 992 Kč za den.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Viz úvodní část.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Osoby provozující hazardní hry

Osoba, která bude postihnuta navrhovanou regulací, by měla být vždy osoba provozující hazardní hry.

Správce daně

V případě zavedení daně z hazardních her, správu této daně mají vykonávat orgány Finanční správy České republiky.

Obce

Obce jsou dotčeným subjektem, protože jim v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her, jejíž výše je závislá na pevné části odvodu. V případě zavedení daně z hazardních her to bude obdobné.

Stát

Stát je dotčeným subjektem, protože mu v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her, jejíž výše je závislá na pevné části odvodu. V případě zavedení daně z hazardních her to bude obdobné.

1.5 Popis cílového stavu

Stanovené cíle jsou:

- Omezit daňové úniky
- Stabilizovat výnos daně
- Omezit škodlivé dopady technických her na společnost

1.6 Zhodnocení rizika

Navrhovaná právní úprava musí zohlednit možná rizika a cílit na jejich eliminaci nebo alespoň jejich snížení. Výčet rizik je zohledněn ve stanovených kritériích, podle nichž je vybrána nejvhodnější varianta řešení. Tímto rizikem je zejména:

Rdousící efekt daně

Nově navržená právní úprava nesmí uvalit na poplatníky daňové břemeno, které by poplatník neunesl, a bylo by ve svém důsledku pro poplatníka likvidační. Pokud bude na provozovatele uvaleno neúnosné daňové břemeno, hrozí reálné riziko, že by tito provozovatelé přešli do ilegality.

Daňové uniky

Provozovatel hazardní hry může být schopen ovlivnit funkci přístroje zajišťujícího technickou hru tak, aby ovlivnil výši daňových povinností, například výplatou výher spřízněné osobě. Tímto způsobem může uměle snižovat výši výsledné daně.

2 Návrh variant řešení

Varianta 0 – Zachování pevné části (zachování současného stavu)

Varianta 0 vychází ze současné právní úpravy, kdy by část dílčího základu daně byla určena poměrným způsobem (tedy v závislosti na skutečné výši rozdílu přijatých a nevrácených vkladů a vyplacených výher) a část by byla určena pevným způsobem (tedy v závislosti na počtu povolených herních pozic).

Varianta 1 – Zrušení pevné části

Ve variantě 1 by byla zrušena pevná část daně a dílčí základ daně z technických her by byl určen pouze poměrným způsobem.

Varianta 2 – Nahrazení minimální dílčí daní

Ve variantě 2 by byla zrušena pevná část daně a dílčí základ daně z technických her by byl určen poměrným způsobem. Zároveň by byla zavedena minimální dílčí daň z technických her, odvozená od počtu herních pozic.

2.1 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

Vzhledem k tomu, že se žádná z navrhovaných variant nedá vyloučit pro její nerealizovatelnost, v dalším průběhu analýz bude uvažováno se všemi variantami.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle několika kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- Výnos daně
- Administrativní náročnost
- Dopad na společnost

Dále pak z analýzy rizik vyplynula další kritéria:

- Rdousící efekt daně
- Daňové úniky

3.2 Náklady

Administrativní náročnost správy daní

Složitost konstrukčních prvků daně se projevuje v administrativní náročnosti správy daní a kontroly údajů uvedených v daňovém tvrzení.

3.3 Přínosy

Výnos daně

Daně jsou základním zdrojem příjmů veřejných rozpočtů. Měly by tedy reflektovat potřeby těchto rozpočtů a jejich výnos by v souhrnu měl odpovídat souhrnu výdajů z těchto rozpočtů. Zároveň by mělo platit, že náklady spojené se správou daně nesmí být neproporcionálně vysoké k předpokládanému výnosu příslušné daně.

Technické hry podprůměrnou ziskovost, ale zároveň se podílí ze 70 % na celkovém objemu vložených prostředků do hazardních her.

Dopad na společnost

Technické hry jsou vysoce rizikové a je prokázán jejich vliv na rozvoj patologického hráčství⁷, zatímco u jiných hazardních her je toto riziko nepoměrně menší (například turnaje malého rozsahu).

Primární funkcí daní je tvorba příjmů veřejných rozpočtů. Na druhou stranu nelze pominout sekundární efekty, které daně mohou přinést, zejména pokud jde o politiku omezování škodlivých následků určitých činností (srov. např. spotřební daně ve vztahu ke konzumaci alkoholu nebo kouření). Vhodným nastavením daňových povinností by tak bylo možné vyjádřit škodlivost technických hazardních her.

⁷ MRAVČÍK, Viktor et al. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky 2014. ISBN: 978-80-7440-111-4.

3.4 Vyhodnocení variant

Varianta 0 – Zachování pevné části

Výnos daně. Při zohlednění sazeb popsaných v části D studie RIA vychází tato varianta při roční výši základu daně jednotlivého technického zařízení

- a) nižším než 47 786 Kč lépe než varianta 1, ale hůře než varianta 2,
- b) vyšším než 47 786 Kč nejhůře.

Při průměrné roční výši základu daně jednotlivého technického zařízení 362 080 Kč (992 Kč za den) je tato varianta teoreticky nejlepší. Viz Obrázek 8 na straně 50.

Je však třeba vzít v úvahu to, že při neúměrném daňovém zatížení výnos daně přestane růst, protože vyhýbání se daním začne být ekonomicky výhodnější než jejich placení. Více viz kapitola D1.2 studie RIA. Skutečný výnos tedy bude spíše nižší, a to i proto, že v této variantě je sazba daně ve skutečnosti vyšší (činí nejméně 41 %).

Administrativní náročnost. Tato varianta vychází nejhůře. Je nutno sledovat nejen počet povolených herních pozic, ale také dny, ve kterých byla příslušná herní pozice povolena.

Dopad na společnost. Tato varianta je teoreticky nejlepší, protože postihuje provozování technických her nejvyšší sazbou, a tedy reflektuje jejich společenskou škodlivost. Na druhou stranu je ale nutno vzít v úvahu to, že v důsledku předpokládaného vyhýbání se daňové povinnosti dojde k rozmachu nelegálního provozování technických her. Tím by však byl zmařen cíl regulace obsažené v zákoně o hazardních hrách, což by ve svém důsledku vedlo k velmi negativnímu dopadu na společnost. Lze tedy shrnout, že tato varianta je spíše horší než varianta 2.

Rdousící efekt daně. Tato varianta představuje vysoké riziko způsobení rdousícího efektu.

Daňové úniky. Tato varianta je teoreticky srovnatelná s variantou 2. Pevná část daně sice podobně jako ve variantě 2 snižuje riziko manipulace s herním zařízením za účelem zbavení se daňové povinnosti. Na druhou stranu vysoké zdanění naopak riziko daňového úniku významným způsobem zvyšuje. Z tohoto důvodu lze tuto variantu tedy považovat za fakticky horší než variantu 2.

Varianta 1 – Zrušení pevné části

Výnos daně. Při zohlednění sazeb popsaných v části D studie RIA vychází tato varianta při ročním výnosu z technického zařízení

- a) nižším než 105 143 Kč nejhůře,
- b) vyšším než 105 143 Kč hůře než varianta 0 a stejně jako 2.

Při očekávaném výnosu 362 080 Kč za rok (992 Kč za den) z technického zařízení je tato varianta teoreticky horší než varianta 0 (viz vyhodnocení kritéria „výnos daně“ u varianty 0) a stejná jako varianta 2. Viz Obrázek 8 na straně 50.

Administrativní náročnost. Tato varianta vychází nejlépe. Při výpočtu daně není nutné sledovat ani počet povolených herních pozic, ani dny, ve kterých byla příslušná herní pozice povolena.

Dopad na společnost. Tato varianta je horší než varianta 2. Žádným způsobem nezohledňuje společenskou škodlivost technických her.

Rdousící efekt daně. V této variantě nehrozí rdousící efekt daně.

Daňové úniky. Tato varianta je horší než varianta 2. Manipulací s herním zařízením lze dosáhnout libovolného snížení daně, případně ji zcela eliminovat.

Varianta 2 – Nahrazení minimální dílčí daní

Výnos daně. Při zohlednění sazeb popsaných v části D studie RIA vychází tato varianta při ročním výnosu z technického zařízení

- a) nižším než 47 786 Kč nejlépe,
- b) v rozmezí 47 786 Kč a 105 143 Kč hůře než varianta 0 a lépe než varianta 1,
- c) vyšším než 105 143 Kč hůře než varianta 0 a stejně jako varianta 1.

Při očekávaném výnosu 362 080 Kč za rok (992 Kč za den) z technického zařízení je tato varianta teoreticky horší než varianta 0 (viz vyhodnocení kritéria „výnos daně“ u varianty 0) a stejná jako varianta 1. Viz Obrázek 8 na straně 50.

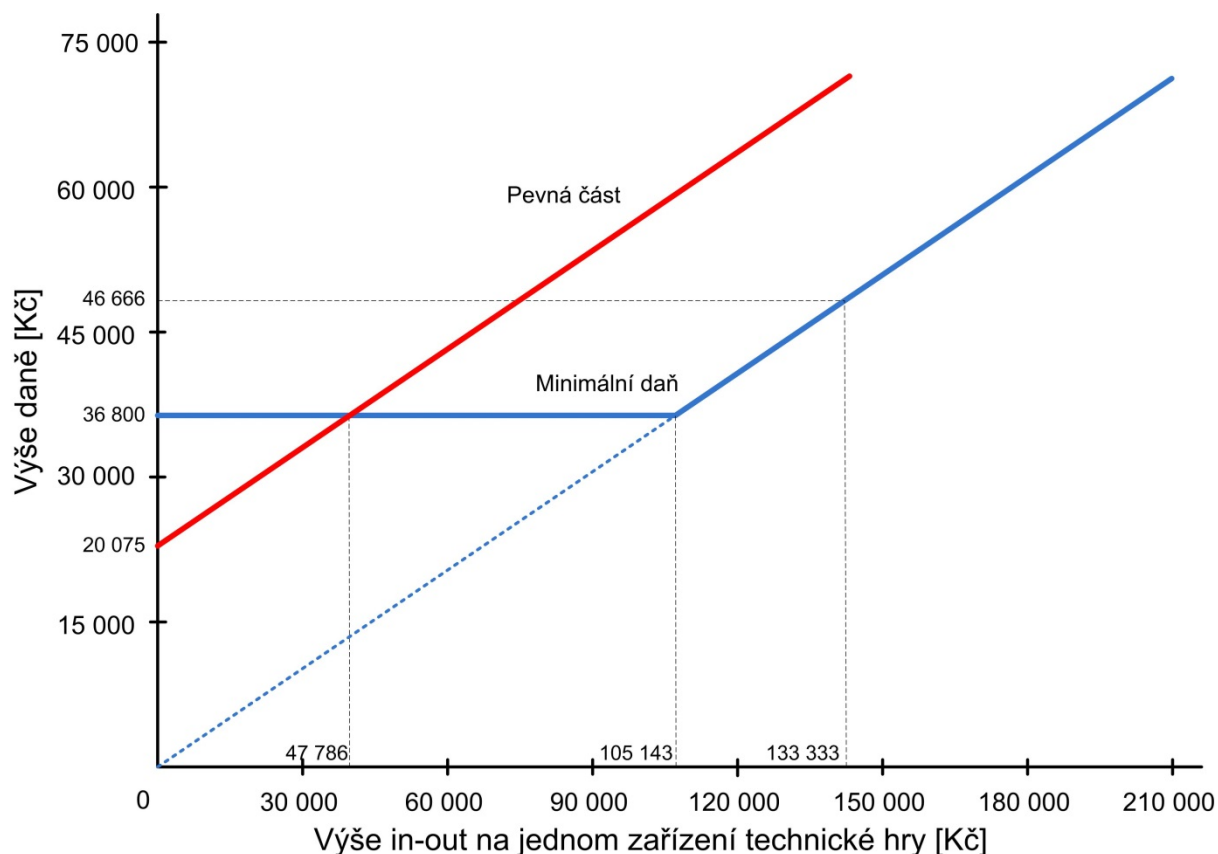
Administrativní náročnost. Tato varianta vychází lépe než varianta 0, ale hůře než varianta 1. Je nutno sledovat počet povolených herních pozic, avšak není nutné sledovat zároveň dny, ve kterých byla příslušná herní pozice povolena.

Dopad na společnost. Tato varianta je lepší než varianta 1, ale teoreticky horší než varianta 0. Stávající pevná část daně reflektuje společenskou škodlivost technických her. Na druhou stranu je ale nutno vzít v úvahu to, že v důsledku předpokládaného vyhýbání se daňové povinnosti dojde k rozmachu nelegálního provozování technických her. Tím by však byl zmařen cíl regulace obsažené v zákoně o hazardních hrách, což by ve svém důsledku vedlo k velmi negativnímu dopadu na společnost. Z toho důvodu je varianta 2 spíše lepší než varianta 0.

Rdousící efekt daně. Tato varianta *a priori* nezpůsobuje rdousící efekt daně. Přesto je třeba věnovat zvýšenou pozornost stanovení výše minimální daně, aby se předešlo možným negativním efektům.

Daňové úniky. Tato varianta je nejlepší. Minimální dílčí daň z technických her snižuje riziko manipulace s herním zařízením za účelem zbavení se daňové povinnosti. Zároveň nepředstavuje neúměrné daňové zatížení, které by zvyšovalo riziko daňového úniku.

Obrázek 8: Očekávaná daň z průměrného zařízení technické hry za rok v závislosti na výši dílčího základu



Zdroj: Ministerstvo financí

4 Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3.4. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

Tabulka 12: Vyhodnocení navržených variant

	Výnos daně	Administrativní náročnost	Dopad na společnost	Rdousící efekt daně	Daňové úniky
V0	3	3	2-3	3	2-3
V1	2	1	2-3	1-2	2-3
V2	1	2	1	1-2	1

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant optikou zvolených kritérií a identifikovaných rizik vyplynula jako **nejvhodnější varianta 2**. Varianta 2 má nejvyšší výnos daně při zachování rozumné míry administrativní náročnosti. Zároveň napomáhá minimalizovat daňové úniky a má z navržených variant nejlepší dopad na společnost.

F Rozpočtové určení výnosu daně z dílčí daně z technických her

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Rozpočtové určení výnosu daně z dílčí daně z technických her

1.2 Definice problému

1.2.1 Rozpočtové dopady zavedení daně z hazardních her na veřejné rozpočty a státní rozpočet

V části této studie věnované sazbě daně (RIA D), bylo na základě provedených analýz dospěno ke konkrétní výši sazeb daně. V souladu s vítěznou variantou je nyní možné odhadnout výnos daně a jeho možné rozdělení mezi rozpočty obcí a rozpočet státní.

Rozpočtové určení odvodu za rok 2014

Výnos odvodu z loterií a jiných podobných za rok 2014 činí 7,4 mld. Kč. Tento výnos se po odečtení slevy na odvodu v současnosti rozděluje podle § 41i zákona o loteriích a jiných podobných hrách mezi státní rozpočet a rozpočty obcí. Výše rozpočtového určení se liší podle dílčích základů odvodu. Část odpovídající 80 % výnosu z dílčího odvodu z technických her (tj. 80 % pevné i variabilní složky) připadá do rozpočtů obcí, kde je hra provozována, zbývající část ve výši 20 % náleží rozpočtu státnímu. U všech ostatních dílčích odvodů náleží 70 % výnosu do státního rozpočtu a 30 % do rozpočtů obcí.

Jakým způsobem bude rozdělen předpokládaný výnos odvodu z loterií a jiných podobných her za rok 2014 souhrnně řazených podle navrhovaných dílčích základů daně uvádí následující tabulka (v Kč):

Tabulka 13: Rozpočtové určení odvodu 2014

Druh hry	RUD (stát:obce)	Celkem	Stát	Obce
Technická hra - variabilní	20:80	4 055 352 623	811 070 525	3 244 282 098
Technická hra - pevná	20:80	1 124 200 000	224 840 000	899 360 000
Ostatní loterie a jiné podobné hry	70:30	2 220 080 289	1 554 056 202	666 024 087
Výnos celkem		7 399 632 911	2 589 966 727	4 809 666 185
Pro veřejné rozpočty 2014 (odečtena sleva)		6 959 632 911	2 281 966 727	4 677 666 185

Zdroj: Ministerstvo financí

Z tabulky je patrné, že po zohlednění slevy na dílčím odvodu, by mělo být do státního rozpočtu odvedeno cca 2,3 mld. Kč a do rozpočtů obcí cca 4,7 mld. Kč.

Hypotetické rozpočtové určení daně za rok 2017

Požadavkem je celý dodatečný výnos z hazardních her přesunout do státního rozpočtu. Z tohoto důvodu je nutné změnit poměry rozpočtového určení daně oproti rozpočtovému určení odvodu podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách. Změna rozpočtového určení daně se navrhuje pro dílčí daň z technických her. Nově bude dílčí daň z technických her rozdělena mezi státní rozpočet a rozpočty obcí v poměru 35:65 ve prospěch obecních

rozpočtů. Je třeba upozornit, že výnos plynoucí obcím i přes změnu rozpočtového určení daně přibližně stejný, jako při současném výnosu z odvodu z loterií a jiných podobných her.

Tabulka 14: Rozpočtové určení daně 2017

Druh hry	RUD (stát:obce)	Celkem	Stát	Obce
Technická hra	35:65	4,967,806,963	1,589,698,228	3,378,108,735
Ostatní	70:30	4,057,652,001	2,840,356,401	1,217,295,600
Celkem 2017		9,025,458,966	4,430,054,630	4,595,404,336
Pro veřejné rozpočty oproti 2014		2,069,826,055	2,150,887,903	-81,061,849

Zdroj: Ministerstvo financí

Z porovnání kalkulace rozpočtového určení odvodu (za rok 2014) a kalkulace rozpočtového určení daně (za rok 2017) vyplývá, že příjem státního rozpočtu se v důsledku zavedení daně z hazardních her zvýší ročně o cca 1,9 až 2,3 mld. Kč s tím, že tato změna nebude mít výrazný vliv na celkové příjmy rozpočtů obcí.

Je nutné opětovně zdůraznit, že celkový výnos daně z hazardních her plynoucí do rozpočtů obcí může poklesnout v závislosti na dobrovolném rozhodnutí jednotlivých obcí zakázat provozování všech nebo některých hazardních her na svém území. Takový případný pokles však je třeba považovat za důsledek volby obcí mezi přínosy a negativními důsledky, které jim z provozování hazardních her na jejich území plynou.

1.2.2 Problematika řešená v dílčí studii

Rozpočtové určení daně je jedním ze základních konstrukčních prvků daně. Tento konstrukční prvek musí být vyjádřen přímo v zákoně, a to zcela, určitě, jasně a srozumitelně. Jeho úprava nemůže být delegována na podzákoný předpis. Normy týkající se rozpočtového určení daně stanoví, jakým způsobem se finanční prostředky získané zdaněním rozdělují mezi jejich jednotlivé příjemce.

Tato část studie se zabývá konstrukcí rozpočtového určení celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her, čímž navazuje na dosavadní rozpočtové určení části odvodu z loterií a jiných podobných her ve výši dílčího odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení, které je odlišné od rozpočtového určení zbylých dílčích základů odvodu z loterií a jiných podobných her.

V této části studie je třeba rozhodnout o optimální konstrukci rozpočtového určení celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her tak, aby byly naplněny níže uvedené rozpočtové cíle a aby bylo reagováno na další změny, které komplexní nová právní úprava trhu s hazardními hrami přinese.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Viz úvodní část.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Správce daně

Správu daně z hazardních her vykonávají orgány Finanční správy České republiky.

Stát

Stát je dotčeným subjektem jako příjemce finančních prostředků plynoucích ze zdanění provozování technických her.

Obec

Obec je dotčeným subjektem jako příjemce finančních prostředků plynoucích ze zdanění provozování technických her.

1.5 Popis cílového stavu

Stanovené cíle jsou:

- Zajistit, aby dodatečný výnos daně z hazardních her plynul do státního rozpočtu.
- Zachovat celkový výnos daně z hazardních her plynoucí do rozpočtů obcí.
- Přizpůsobit rozpočtové určení daně z hazardních her rozvoji internetových hazardních her a plánovanému zdanění neoprávněného provozování hazardních her.

1.6 Zhodnocení rizika

Navrhovaná právní úprava musí zohlednit možná rizika a cílit na jejich eliminaci nebo alespoň jejich snížení. U výčtu rizik je uveden komentář. Tímto rizikem je zejména:

Zachování příjmů obcí při změnách na trhu s hazardními hrami

Je nezbytné reagovat na současný trend rozvoje hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu na úkor „kamenných provozoven“ tak, aby v důsledku těchto změn na trhu nedošlo k ohrožení jednoho z cílů nové právní úpravy, kterým je zachování celkového výnosu daně z hazardních her plynoucího do rozpočtů obcí. Zvolený systém rozpočtového určení proto musí umožňovat rozdělení výnosu ze zdanění neoprávněného provozování a provozování internetových technických her mezi jednotlivé obce, na jejichž území je povoleno provozování technické hry. Důvodem je skutečnost, že právě tento výnos by měl obcím kompenzovat očekávaný postupný pokles výnosu ze zdanění provozování technických her v kamenných provozovnách a odstranit tak výše identifikované riziko.

Celkový výnos daně z hazardních her plynoucí do rozpočtů obcí může poklesnout rovněž v závislosti na dobrovolném rozhodnutí jednotlivých obcí zakázat provozování všech nebo některých hazardních her na svém území. Takový pokles však není možné považovat za riziko, neboť se jedná o důsledek volby obcí mezi přínosy a negativními důsledky, které jim z provozování hazardních her na jejich území plynou.

2 Návrh variant řešení

Varianta 0 – Zachování stávajícího stavu s vazbou rozpočtového určení daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her na herní pozici (s drobnými modifikacemi)

Varianta 0 spočívá v zachování systému, který využívá odlišných poměrů pro rozdělení části daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her a zbývající části daně z hazardních her mezi státní rozpočet a obecní rozpočty. Rovněž se předpokládá zachování kritéria, podle kterého se příslušná část daně ve výši dílčí daně z technických her dělí mezi rozpočty jednotlivých obcí, kterým je počet povolených herních pozic (dříve tzv. povolené přístroje a zařízení) umístěných na území dané obce. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy je však třeba vzhledem k plánovanému zdanění neoprávněného provozování hazardních her včetně technických her a umožnění provozování internetových technických her zjednodušit systém rozpočtového určení tak, aby se nadále nerozdělovala daň jednotlivých poplatníků, ale celý celostátní hrubý výnos daně. Za účelem administrativního zjednodušení se dále s ohledem na

zkrácení zdaňovacího období již nebude posuzovat průměrný počet povolených herních pozic v odvodovém nebo zálohovém období, nýbrž bude rozhodující, zda byly tyto pozice povoleny k prvnímu dni bezprostředně předcházejícího zdaňovacího období.

Varianta 1 – Vazba rozpočtového určení daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her na hernu a kasino

Varianta 1 stejně jako varianta 0 zachovává systém, který využívá odlišných poměrů pro rozdělení části daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her a zbývající části daně z hazardních her mezi státní rozpočet a obecní rozpočty. Rovněž na rozdíl od dosavadní právní úpravy vzhledem k plánovanému zdanění neoprávněného provozování hazardních her včetně technických her a umožnění provozování internetových technických her předpokládá zjednodušení systému rozpočtového určení tak, aby se nadále nerozdělovala daň jednotlivých poplatníků, ale celý celostátní hrubý výnos daně. Kritérium, podle kterého se příslušná část daně ve výši dílčí daně z technických her dělí mezi rozpočty jednotlivých obcí, je však v případě této varianty počet heren a kasin, ve kterých je povoleno provozování technické hry, umístěných na území dané obce.

2.1 Přízpůsobení variant regulaci a její vynucování

S ohledem na plánované zdanění neoprávněného provozování hazardních her včetně technických her a na plánované umožnění provozování internetových technických her není možné zachovat dosavadní systém rozpočtového určení odvodu z loterií a jiných podobných her, u něž se obce podílejí na části odvodu z loterií a jiných podobných her ve výši dílčího odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení jednotlivého poplatníka při současném zachování vazby na provozování technických her na území jednotlivých obcí, která zajišťuje, aby daň plynula tam, kde nastávají škodlivé důsledky těchto her. Důvodem je skutečnost, že v případě nelegálního provozování nebo provozování hazardních her prostřednictvím internetu nebude vazba na provozování technických her na území jednotlivých obcí existovat, popř. se bude jednat o vazbu související s nelegálním provozováním. Je proto třeba dosavadní systém alespoň mírně modifikovat, přičemž variantou, která přináší tuto nezbytnou modifikaci, je výše uvedená varianta 0.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle několika kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- Zásluhovitost a krytí nákladů na odstraňování negativních důsledků technických her
- Administrativní náročnost
- Vhodnost pro přechodný režim
- Stabilita právní úpravy a jednotnost s konstrukcí minimální dílčí daně z technických her

Dále pak z analýzy rizik vyplynulo další kritérium:

- Zachování příjmů obcí při změnách na trhu s hazardními hrami

3.2 Náklady

Administrativní náročnost

Pro účely rozdělení příslušné části celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her mezi jednotlivé obce je třeba zajistit, aby byla správcům daně dostupná informace o poměru, v jakém se jednotlivé obce o příslušnou část celostátního hrubého výnosu dělí. Zabezpečit zveřejnění této informace bude povinno Ministerstvo financí s tím, že tak učiní na základě zpracování údajů o počtu povolených herních pozic nebo o počtu heren a kasin, v nichž je povoleno provozování technické hry, v jednotlivých obcích. Potřebné údaje bude Ministerstvo financí čerpat zejména od obecních úřadů a dále ze své vlastní činnosti.

3.3 Přínosy

Zásluhovitost a krytí nákladů na odstraňování negativních důsledků technických her

Rozdělení příslušné části celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her odpovídajícího dílčí dani z technických her mezi jednotlivé obce by mělo reflektovat míru, v jaké k provozování technických her na území dané obce dochází. Obce, které jsou vůči provozování technických her tolerantní, by měly získat více finančních prostředků než obce, které na svém území tolerují provozování technických her pouze v omezené míře nebo vyhlásili tzv. nulovou toleranci. S tím souvisí skutečnost, že provozování technických her s sebou v místě, kde se odehrává, přináší škodlivé společenské důsledky. Obcím, kde dochází k provozování hazardních her a k projevům těchto negativních důsledků, by mělo plynout více finančních prostředků, aby je mohly využít k odstraňování těchto negativních důsledků.

Vhodnost pro přechodný režim

Kritérium pro rozdělení příslušné části celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her odpovídajícího dílčí dani z technických her mezi jednotlivé obce by mělo být zvoleno tak, aby bylo použitelné jak v případě zdanění provozování hazardních her výlučně podle zákona o hazardních hrách, tak pro provozování hazardních her v režimu zákona o loteriích a jiných podobných hrách po účinnosti zákona o hazardních hrách na základě jeho přechodných ustanovení. Mělo by proto být aplikovatelné rovněž na tzv. zvláštní provozní režim, tj. na případy, kdy bude technická hra provozována mimo hernu či kasino.

Stabilita právní úpravy a jednotnost s konstrukcí minimální dílčí daně

Současně s ostatními kritérii je třeba respektovat zásadu legislativní zdrženlivosti a usilovat o stabilitu právních norem v případě, kdy by jejich změna nebyla dostatečně důvodná. Rovněž je žádoucí dbát jejich jednoty a nezavádět neodůvodněné odchylky. Z tohoto důvodu lze uvažovat o sjednocení kritéria pro rozdělení příslušné části celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her odpovídajícího dílčí dani z technických her mezi jednotlivé obce s kritériem použitým pro konstrukci minimální dílčí daně z technických her.

3.4 Vyhodnocení variant

Varianta 0 – Zachování stávajícího stavu s vazbou rozpočtového určení daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her na herní pozici (s drobnými modifikacemi)

Administrativní náročnost. Zpracování a zveřejnění informace o poměru, v jakém se jednotlivé obce dělí o příslušnou část celostátního hrubého výnosu, na základě získaných údajů o počtu povolených herních pozic v jednotlivých obcích by v případě funkčního

informačního systému provozování hazardních her a řádného plnění informačních povinností ze strany obcí nemělo být problematické.

Určité problémy však mohou nastat v přechodném období po účinnosti nové legislativy, kdy bude třeba zohlednit herní pozice provozované nadále podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách, a to zejména u herních pozic výherních hracích přístrojů povolených obcemi. Na základě přechodného ustanovení v zákoně o hazardních hrách budou obce povinny o těchto herních pozicích Ministerstvo financí informovat, aby Ministerstvo financí mohlo údaje o těchto pozicích zohlednit při výpočtu a zveřejnění poměrů obcí na příslušné části celostátního hrubého výnosu.

Vzhledem k tomu, že herních pozic bude více než heren a kasin, bude se jednat o větší množství dat než v případě varianty 1, čímž se mírně zvyšuje riziko chybovosti.

Zásluhovitost a krytí nákladů na odstraňování negativních důsledků. Dělení příslušné části celostátního hrubého výnosu mezi jednotlivé obce podle počtu povolených herních pozic v jednotlivých obcích je schopno odrážet míru, v jaké k provozování technických her na území dané obce dochází, a v souvislosti s tím i míru škodlivých společenských důsledků projevujících se na území jednotlivých obcí. Posuzované kritérium je tento způsob (varianta 0) schopen naplnit lépe než dělení příslušné části celostátního hrubého výnosu mezi jednotlivé obce podle počtu heren a kasin, v nichž je povoleno provozování technické hry, na území jednotlivých obcí (varianta 1), neboť herny a kasina mohou mít různý počet herních pozic a mohou tak být různě veliké a různě výnosné, a to obzvláště tehdy, kdy zákon o hazardních hrách stanoví pouze dolní limit pro počet herních pozic v herně a kasinu (např. některá kasina budou mít pouze 30 herních pozic, jiná jich již dnes mají několik set).

Vhodnost pro přechodný režim. Kritérium počtu povolených herních pozic v jednotlivých obcích umožňuje zohlednit skutečnost, že na základě přechodných ustanovení zákona o hazardních hrách budou i po jeho vstupu v účinnost po přechodnou dobu nadále existovat herní pozice provozované podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách. Je tedy aplikovatelné i pro tzv. zvláštní provozní režim, tj. na případy, kdy bude technická hra provozována mimo hernu či kasino. Z pohledu vhodnosti pro přechodný režim je varianta 0 vhodnější než varianta 1.

Stabilita právní úpravy a jednotnost s konstrukcí minimální dílčí daně z technických her. Kritérium počtu povolených herních pozic v jednotlivých obcích je pro dělení příslušné části odvodu z loterií a jiných podobných her mezi jednotlivé obce použito již podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách. V případě jeho volby by proto byla zajištěna kontinuita s dosavadním stavem. Toto kritérium bylo rovněž zvoleno pro konstrukci minimální dílčí daně z technických her, a proto jeho využití v systému rozpočtového určení daně zachovává jednotu konstrukce celé daně z hazardních her. Z pohledu stability právní úpravy a jednotnosti s konstrukcí minimální dílčí daně z technických her je varianta 0 vhodnější než varianta 1.

Zachování příjmů obcí při změnách na trhu s hazardními hrami. Počet povolených herních pozic v jednotlivých obcích lze využít i pro rozdělení výnosu ze zdanění neoprávněného provozování a provozování internetových technických her mezi jednotlivé obce, na jejichž území je povoleno provozování technické hry, a lze tak reagovat na tržní trend nahrazování hazardních her provozovaných v kamenných provozovnách internetovými hazardními hrami. Varianta 0 proto umožňuje eliminovat výše identifikované riziko poklesu příjmů obcí v důsledku rozvoje trhu s hazardními hrami.

Varianta 1 – Vazba rozpočtového určení daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her na hernu a kasino

Administrativní náročnost. Zpracování a zveřejnění informace o poměru, v jakém se jednotlivé obce dělí o příslušnou část celostátního hrubého výnosu, na základě získaných údajů o počtu heren a kasin, v nichž je povoleno provozování technické hry, na území jednotlivých obcí by v případě funkčního informačního systému provozování hazardních her a řádného plnění informačních povinností ze strany obcí nemělo být problematické.

Pro přechodné období po účinnosti nové legislativy, kdy bude třeba zohlednit herní pozice provozované nadále podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách, by bylo nutné vytvořit odlišný režim (viz níže), což by administrativní náročnost zvýšilo.

Vzhledem k tomu, že heren a kasin bude méně než povolených herních pozic, bude se jednat o menší množství dat než v případě varianty 0, v důsledku čehož je riziko chybovosti mírně nižší.

Zásluhovitost a krytí nákladů na odstraňování negativních důsledků. Dělení příslušné části celostátního hrubého výnosu mezi jednotlivé obce podle počtu heren a kasin, v nichž je povoleno provozování technické hry, na území jednotlivých obcí je schopno odrážet míru, v jaké k provozování technických her na území dané obce dochází, a v souvislosti s tím i míru škodlivých společenských důsledků projevujících se na území jednotlivých obcí. Posuzované kritérium je však tento způsob schopen naplnit hůře než dělení příslušné části celostátního hrubého výnosu mezi jednotlivé obce podle počtu povolených herních pozic v jednotlivých obcích, neboť herny a kasina mohou mít různý počet herních pozic a mohou tak být různě veliké a různě výnosné, a to obzvláště tehdy, kdy zákon o hazardních hrách stanoví pouze dolní limit pro počet herních pozic v herně a kasinu (např. některá kasina budou mít pouze 30 herních pozic, jiná jich již dnes mají několik set).

Vhodnost pro přechodný režim. Kritérium počtu heren a kasin, v nichž je povoleno provozování technické hry, na území jednotlivých obcí neumožňuje zohlednit skutečnost, že na základě přechodných ustanovení zákona o hazardních hrách budou i po jeho vstupu v účinnost po přechodnou dobu nadále existovat herní pozice provozované podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách. Není aplikovatelné pro tzv. zvláštní provozní režim, tj. na případy, kdy bude technická hra provozována mimo hernu či kasino.

Pokud by přesto mělo být uvedené kritérium použito, bylo by nutno vytvořit speciální postup pro zohlednění provozování technické hry mimo herny a kasina. Taková nejednotnost by byla komplikovaná a administrativně náročná a mohla by zakládat nerovný přístup.

Z uvedených důvodů je z tohoto pohledu kritérium počtu heren a kasin, v nichž je povoleno provozování technické hry, na území jednotlivých obcí, nevhodné.

Stabilita právní úpravy a jednotnost s konstrukcí minimální dílčí daně z technických her. Pokud by bylo zvoleno kritérium počtu heren a kasin, v nichž je povoleno provozování technické hry, na území jednotlivých obcí, došlo by k odchylce od právní úpravy odvodu z loterií a jiných podobných her i od konstrukce minimální dílčí daně z technických her. Z pohledu stability právní úpravy a jednotnosti s konstrukcí minimální dílčí daně z technických her je varianta 1 nevhodná.

Zachování příjmů obcí při změnách na trhu s hazardními hrami. Počet heren a kasin, v nichž je povoleno provozování technické hry, na území jednotlivých obcí lze využít i pro rozdělení výnosu ze zdanění neoprávněného provozování a provozování internetových technických her mezi jednotlivé obce, na jejichž území je povoleno provozování technické

hry, a lze tak reagovat na tržní trend nahrazování hazardních her provozovaných v kamenných provozovnách internetovými hazardními hrami. Varianta 1 proto umožňuje eliminovat výše identifikované riziko poklesu příjmů obcí v důsledku rozvoje trhu s hazardními hrami.

4 Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3.4. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 2).

Tabulka 15: Vyhodnocení navržených variant

	Administrativní náročnost	Zásluhovitost a krytí nákladů na odstraňování negativních důsledků	Vhodnost pro přechodný režim	Stabilita právní úpravy a jednotnost s konstrukcí minimální dílčí daně z technických her	Zachování příjmů obcí při změnách na trhu s hazardními hrami
V0	1-2	1	1	1	1-2
V1	1-2	2	2	2	1-2

Zdroj: Ministerstvo financí

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant optikou zvolených kritérií a identifikovaných rizik vyloučena jako **nejvhodnější varianta 0**. Žádné z hodnocených kritérií nespĺňuje tato varianta hůře než varianta 1 a naopak výrazně lépe vyhovuje v kritériu zásluhovitosti a krytí nákladů na odstraňování negativních důsledků technických her, kritériu vhodnosti pro přechodný režim a kritériu stability právní úpravy a jednotnosti s konstrukcí minimální dílčí daně z technických her.

G Financování sportu ve vztahu k dani z hazardních her

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Financování sportu ve vztahu k dani z hazardních her.

1.2 Definice problému

V současné době je část možného výnosu z odvodu z loterií a jiných podobných her využívána nepřímo na podporu sportu, resp. Českého olympijského výboru. Poplatník odvodu z loterií a jiných podobných her má možnost část prostředků, které by jinak zaplatil na odvodu z loterií a jiných podobných her, zaplatit přímo Českému olympijskému výboru, a ve výši tohoto daru může uplatnit slevu na dílčím odvodu z loterií nebo z kursových sázek.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Viz úvodní část.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Český olympijský výbor

Český olympijský výbor byl do současné doby příjemcem darů, na základě kterých poplatníci uplatňovali slevu na odvodu.

Sportovní kluby a asociace

Český olympijský výbor rozděluje výnos z darů mezi sportovní kluby a asociace.

Osoby provozující hazardní hry

Osoba provozující hazardní hry bude v závislosti na zvolené variantě buď odvádět celou daň z hazardních her státu, nebo část z ní může dobrovolně darovat Českému olympijskému výboru.

Správce daně

Správu daně z hazardních her vykonávají orgány Finanční správy České republiky.

Obce

Obce jsou dotčeným subjektem, protože jim v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her, jejíž výše je závislá na existenci slevy na odvodu.

Stát

Stát je dotčeným subjektem, protože mu v současné době plyne část výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her, jejíž výše je závislá na existenci slevy na odvodu.

1.5 Popis cílového stavu

Stanovené cíle jsou:

- systémové řešení financování sportu
- zjednodušení správy daně z hazardních her na straně státu i daňových subjektů

1.6 Zhodnocení rizika

Navrhovaná právní úprava musí zohlednit možná rizika a cílit na jejich eliminaci nebo alespoň jejich snížení. Bylo identifikováno jedno riziko, u kterého je uveden komentář. Tímto rizikem je:

Nedostatečná finanční podpora sportu

V případě, že by došlo k významným výkyvům ve výši finanční podpory, mohlo by dojít k omezení až ohrožení sportovních aktivit v České republice. Je zcela nesystematické a bezprecedentní ponechat možnost rozdělení části výnosu odvodu z loterií a jiných podobných her na poplatnících.

2 Návrh variant řešení

Varianta 0 – Zachování slevy na dani z hazardních her

V zákoně o dani z hazardních her bude zavedena sleva na dani po vzoru stávající slevy na dílčím odvodu z loterií a z kurzových sázek.

Varianta 1 – Zrušení slevy na dani z hazardních her

V zákoně o dani z hazardních her nebude sleva na dani jako součást politiky podpory a financování sportu upravena. Tato politika bude řešena na výdajové stránce státního rozpočtu s tím, že je uvažováno o prioritním použití dodatečného výnosu státního rozpočtu na podporu sportovních aktivit mládeže.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle několika kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byla identifikována:

- vztah podpory sportu k veřejným rozpočtům
- náklady spojené s kontrolou splnění povinností daňových subjektů

Dále pak z analýzy rizik vyplynulo další kritérium:

- nedostatečná finanční podpora sportu

3.2 Náklady

Náklady spojené s kontrolou splnění povinností daňových subjektů

Správce daně vykonává kontrolu plnění povinností uložených daňovými zákony, a to včetně správnosti a úplnosti podaného daňového tvrzení. Tato činnost správce daně je spojena s náklady na její zabezpečení.

3.3 Přínosy

Vztah podpory sportu k veřejným rozpočtům

Veřejná podpora v oblasti určitých politik by měla být primárně řešena na výdajové stránce veřejných rozpočtů. Podstatou tvorby veřejných rozpočtů a schvalování plánu jejich čerpání je právě možnost vážit jednotlivé politiky podporované státem a určovat rozdělení zdrojů. Daně jsou navíc z teoretického hlediska neúčelovými peněžitými plněními, z čehož plyne, že by jejich výnos neměl plynout na podporu určité předem stanovené konkrétní politiky, ale ani by tyto politiky neměly být *de facto* financovány na příjmové stránce státního rozpočtu formou slev na dani.

3.4 Vyhodnocení variant

Varianta 0 – Zachování slevy na dani z hazardních her

Vztah podpory sportu k veřejným rozpočtům. Tato varianta je horší, protože obchází tvorbu veřejných rozpočtů financováním politiky podpory sportu na jejich příjmové straně. Správně mají však být politiky podpory určité činnosti financovány z výdajové strany rozpočtu.

Náklady spojené s kontrolou splnění povinností daňových subjektů. Tato varianta je horší, protože je nutné provádět kontrolu pravdivosti tvrzení o poskytnutí daru a kontrolovat, že jsou informace o těchto darech zveřejňovány.

Nedostatečná finanční podpora sportu. Tato varianta je rizikovější, protože dary Českému olympijskému výboru jsou nahodilé a zcela závislé na vůli osob provozujících hazardní hry, protože na tyto dary Český olympijský výbor nemá právní nárok. V extrémním případě může být výše finanční podpory sportu závislá na úrovni vztahů konkrétních daňových poplatníků a Českého olympijského výboru.

Varianta 1 – Zrušení slevy na dani z hazardních her

Vztah podpory sportu k veřejným rozpočtům. Tato varianta je lepší, protože neobchází tvorbu veřejných rozpočtů financováním politiky podpory sportu na jejich příjmové straně, ale ponechává toto financování na výdajovou stranu.

Náklady spojené s kontrolou splnění povinností daňových subjektů. Tato varianta je lepší, protože odpadá nutnost provádět kontrolu pravdivosti tvrzení o poskytnutí daru a kontroly zveřejňování informací o těchto darech.

Nedostatečná finanční podpora sportu. Tato varianta je méně riziková, protože neponechává financování politiky podpory sportu na vůli osob provozujících hazardní hry.

4 Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3.4. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 2).

Tabulka 16: Vyhodnocení navržených variant

	Vztah podpory sportu k veřejným rozpočtům	Náklady spojené s kontrolou splnění povinností daňových subjektů	Nedostatečná finanční podpora sportu
V0	2	2	2
V1	1	1	1

Zdroj: Ministerstvo financí

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant optikou zvolených kritérií a identifikovaných rizik vyplynula jako **nejvhodnější varianta 1**.

Je uvažováno o prioritním použití dodatečného výnosu daně z hazardních her plynoucího do státního rozpočtu na podporu sportovních aktivit mládeže.

H Zdanění výherců hazardních her

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Zdanění výherců hazardních her.

1.2 Definice problému

V souvislosti s komplexní změnou právní úpravy provozování hazardních her, kterou přináší nový zákon o hazardních hrách, je třeba podrobit revizi rovněž současný systém zdanění výher a přijmout novou právní úpravu, která bude plně reflektovat věcné změny oproti dosavadnímu stavu provedené v zákoně o hazardních hrách a v návaznosti na ně činěné změny ve zdanění osob provozujících hazardní hry daní z hazardních her.

Přitom je třeba dbát hlavního cíle nové právní úpravy, a to zajištění opatření k předcházení a potírání sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her a ochrany hráčů, a tím zároveň zvýšení daňových výnosů.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Viz úvodní část.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Výherci hazardních her (fyzické osoby)

Některé varianty by zavedly povinnost účastníků uvést výši výher v daňovém přiznání. S tímto by byla spojena administrativa na straně poplatníka.

Správce daně z příjmů fyzických osob

Příjmy z výher z hazardních her jsou jako jiné příjmy fyzických osob zdaňovány daní z příjmů fyzických osob. Správu této daně vykonávají orgány Finanční správy České republiky.

Osoby provozující hazardní hry

Osoby provozující hazardní hry vyplácejí výhry účastníkům (fyzickým osobám). Teoreticky lze uvažovat o sražení daně z těchto výher těmito osobami jako plátcí daně z příjmů fyzických osob.

1.5 Popis cílového stavu

Cílem je zhodnotit stávající právní úpravu zdanění výher z hazardních her daní z příjmů fyzických osob, posoudit ji v návaznosti na novou právní úpravu daně z hazardních her a navrhnout případné modifikace stávajícího systému.

Zdanění výher výherců hazardních her daní z příjmů fyzických osob musí tvořit spolu se zdaněním osob provozujících hazardní hry zvláštní daní z hazardních her a daní z příjmů právnických osob logický a sousledný celek, který musí plnit hlavní cíl nově navrhované

úpravy, a to zajištění opatření k předcházení a potírání sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her a ochrany hráčů, a tím zároveň zvýšení daňových výnosů.

1.6 Zhodnocení rizika

Navrhovaná právní úprava musí zohlednit možná rizika a cílit na jejich eliminaci nebo alespoň jejich snížení. Výčet rizik je zohledněn ve stanovených kritériích, podle nichž je vybrána nejvhodnější varianta řešení. Těmito riziky jsou zejména následující:

Spravovatelnost daně

Je nutné navrhnout takový systém zdanění výher výherců hazardních her, který bude ze strany správce daně realizovatelný. Jde zejména o to podrobit zdanění ty subjekty, u nichž je předpoklad, že budou plnit své daňové povinnosti. Velmi obtížné či nemožné je například sražení a odvod daně zahraničním plátcem daně, který vyplácí výhru tuzemskému výherci.

Likvidační účinek daně

Nově navržená právní úprava nesmí uvalit na poplatníky daňové břemeno, které by poplatník neunesl, a bylo by ve svém důsledku pro poplatníka likvidační. Cílem úpravy je omezení patologického hráčství, ale tento cíl má stanoveny mantinely. Hazardní hry jsou ve společnosti historicky zakotveny a budou bezesporu provozovány i v budoucnu. Pokud bude na výherce uvaleno neúnosné daňové břemeno, hrozí reálné riziko, že by fyzické osoby vyhledávali osoby nelegálně provozující hazardní hry. Největší riziko je jednoznačně v oblasti hazardních her provozovaných prostřednictvím sítě internet z důvodu snadného anonymního poskytování hazardních her nelegálně (tj. bez držení povolení pro provozování hazardních her v České republice) ze zahraničí.

Administrativní náročnost

Systém zdanění výherců daní z příjmů fyzických osob musí být pokud možno co nejméně administrativně náročný pro výherce i pro správce daně.

2 Návrh variant řešení

Varianta 0: Zachování současného stavu s úpravami

Tato varianta vychází ze současného právního stavu. Zdanění výherců daní z příjmů fyzických osob tak bude spočívat na těchto hlavních principech:

- zachovává se **osvobození výher z hazardních her** plynoucích od provozovatelů, kteří jsou držiteli povolení podle zákona o hazardních hrách v České republice, hazardní hru řádně ohlásili nebo provozují tombolu s herní jistinou do 100 000 Kč, která podle zákona o hazardních hrách povolení ani ohlášení nepodléhá, nebo kteří provozují hazardní hru podle právních předpisů obdobných zákonu o hazardních hrách ve státech Evropské unie nebo státech tvořících Evropský hospodářský prostor; důvodem je skutečnost, že v těchto zemích jsou zdanění provozovatelé zvláštní daní (v České republice odvodem z loterií a jiných podobných her, resp. daní z hazardních her),
- sjednocuje se režim zdanění výher z hazardních her plynoucích od tuzemských osob provozujících hazardní hry bez tuzemského povolení, od osob provozujících hazardní hry ze zemí Evropské unie nebo Evropského hospodářského prostoru, a od osob provozujících hazardní hry ze třetích zemí, a to tak, že **všechny příjmy z těchto výher budou**

zdaňovány v obecném základu daně; s ohledem na níže uvedené nevýhody srážkové daně, není vhodné zachovávat srážkovou daň tam, kde ji není možné reálně vybrat,

- v návaznosti na výše uvedené sjednocení režimu zdanění výher se navrhuje, aby u příjmů z těchto výher byl u poplatníka **základem daně (dílčím základem daně) příjem snížený o výdaje** prokazatelně vynaložené na jeho dosažení; v takovém případě by nemělo docházet ke rdousícímu efektu daně.

Varianta 1: Zdaňovat výhry v obecném základu daně jako ostatní příjmy

Tato varianta zdanění příjmů (výher) účastníků pocházejících z hazardních her v rámci základu daně výherce spočívá ve zdanění výher podle **daňového příznání** jednotlivých hráčů v dílčím základu daně jako ostatní příjmy.

Varianta 2: Zdaňovat srážkovou daní všechny kategorie hazardu

Administrativně méně náročnou variantou je zdanění výhry výherce (poplatníka) realizované formou **srážkové daně** odváděné přímo osobou provozující hazardní hru (plátcem daně).

Varianta 3: Zdaňovat srážkovou daní pouze specifické formy hazardu

Alternativou druhé varianty je zdaňování srážkovou daní pouze specifické formy hazardu – jako jsou **např. technické hry**.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Hlavními **vyhodnocovacími kritérii** jsou ústavnost, administrativní zátěž, společenské náklady, výnos, aplikovatelnost na různé typy hazardních her, vliv na veřejné rozpočty a společenské náklady. Varianty zdanění byly rovněž posuzovány s ohledem na mezinárodní komparaci v rámci států Evropské unie.

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Subjekty nesoucí **náklady** mohou být buď osoby provozující hazardní hry, jakožto poplatníci daně z hazardních her, výherci nebo správce daně. Různé varianty zdanění mohou v sobě nést různé druhy nákladů – především **administrativních**, ale i dalších souvisejících **nákladů**. V rámci studie RIA byla provedena především identifikace těchto nákladů. Na straně osob provozujících hazardní hry, výherců i státu je kvantifikace těchto nákladů velmi obtížná, jelikož se jedná v rámci některých variant o kompletní změnu současného systému. S ohledem na tyto zvažované změny systému jsou ale **administrativní a související náklady významným kritériem hodnocení variant**.

Přínosem nové právní úpravy je také zvýšení **příjem veřejných rozpočtů** – v rámci přínosů tedy bude nutné zohlednit vliv zvažovaných variant na tento ukazatel. Mezi další zvažované přínosy patří také **snížení negativních důsledků patologického hráčství** ve společnosti.

3.2 Náklady a nevýhody

Varianta 0: Zachování současného stavu s úpravami

Zachování současného stavu s výše uvedenými úpravami negeneruje dodatečné náklady.

Varianta 1: Zdaňovat výhry v obecném základu daně jako ostatní příjmy

Zvolení formy zdanění příjmů (výher) účastníků pocházejících z hazardních her v rámci obecného základu daně výherce by vyžadovalo radikální změnu zákona v zájmu nastolení **povinnosti evidence všech hráčů** (a poté i jejich daňových tvrzení).

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**.

Tato varianta zahrnuje celou řadu rizik. Varianta spočívající v placení daně prostřednictvím daňových přiznání by byla **obtížně spravovatelná a vymahatelná**, a to vzhledem k tomu, že se jedná o velkou množinu účastníků hazardní hry, jejichž identifikace je v celé řadě případů obtížná, ne-li nemožná (např. hry na výherních hracích přístrojích) – z tohoto důvodu se jeví jako přijatelnější varianta zavedení srážkové daně.

Varianta 2: Zdaňovat srážkovou daní všechny kategorie hazardu

Zdanění výhry výherce (poplatníka) realizované formou srážkové daně odváděné přímo osobou provozující hazardní hru (plátcem daně), je teoreticky proveditelné, ale naráží na řadu bariér a zakládá předpoklad nesystémových výjimek narušujících snahu o zachování základních principů daňového práva především z **následujících důvodů**:

- plátce daně (osoba provozující hazardní hru) neeviduje (v současné době s výjimkou kurzových sázek prostřednictvím sítě internet) výherce (poplatníky) včetně údajů o sázkách a výhrách těchto výherců,
- nebylo by možno aplikovat klasický daňový princip založený na zdaňování rozdílu mezi náklady (sázkami) a výnosy (výhrami), a to z toho důvodu, že náklady výherců nejsou známy,
- nebylo by možno uplatnit (započítat) ztráty (sázky) z her vůči základu pro výpočet daně v období, kdy došlo k vytvoření zisku (výhry), čímž by bylo zabráněno snížení daňové povinnosti právě o tyto náklady.

Pro některé druhy her je srážková daň zcela nevhodná, a to zejména z hlediska obtížné definice základu daně (v rámci jednoho vkladu je realizována řada sázek s tím, že pouze některé z těchto sázek mohou přinést výhru – typicky interaktivní videoloterní terminály, výherní hrací přístroje, elektromechanické rulety). V těchto případech by zřejmě nebylo možné zdanit jen vyplacenou částku na konci hry, ale bylo by možné **zohlednit vložené (prohrané) prostředky** a zdaňovat tedy pouze skutečnou výhru (rozdíl mezi vloženými a vyhranými prostředky). U některých druhů her by tak v případě nezohlednění vkladů hrozilo i riziko nežádoucího protiústavního rdousícího efektu.

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.

Varianta 3: Zdaňovat srážkovou daní pouze specifické formy hazardu

Dle vyhodnocení druhé varianty se jeví jako vhodnější zdaňovat srážkovou daní pouze specifické formy hazardu – jako jsou **např. technické hry**. Tento způsob zdanění by ovšem vyžadoval **stabilní daňové prostředí**, které nelze v současné době predikovat. V rámci této formy zdanění by bylo nutné upravit všechna technická zařízení, aby bylo možné srážet daň při výplatě výhry. Tato úprava v sobě obsahuje požadavek na technickou úpravu všech současných technických zařízení, což by generovalo **vysoké dodatečné náklady u všech osob provozujících hazardní hry**. Nehledě na to, že v případě změny sazby daně by každé technické zařízení vyžadovalo opět další zásah. V případě výher **velmi nízkých částek** by ani nebylo možné nastavit technické zařízení, aby došlo ke sražení daně – to samé by platilo i pro různé výše sazeb.

Variantně by se rovněž nabízelo zavést srážkovou daň pouze u **některých typů hazardních her** (např. číselné loterie), což však **není systémové řešení** a přineslo by řadu diferencí a rozdílných postupů a nutnost zohlednit tuto skutečnost v právní úpravě daně z hazardních her.

U číselných loterií při rezignaci na uplatnění odpočtu vkladů (sázek) by bylo optimálnější především z důvodu snížení administrativní náročnosti zdaňovat výhry pouze od určité stanovené výše (vyšší výhry jsou však dosahovány v menším měřítku) a v rámci takto omezeného základu daně by **nebylo realistické očekávat vysoký fiskální výnos**.

V převážné většině účastníci jednorázově dosáhnou nízké výhry a administrativa spojená se sražením a odvodem daně by nebyla adekvátní k dosaženému profitu.

Státu i osobám provozujícím hazardní hry by vznikly další náklady spojené se zavedením a udržováním nastaveného systému.

Nepřiměřené zatížení účastníků by mohlo posilovat tendence k **obcházení nově zavedené daňové povinnosti** a posilovat nežádoucí trend směřující k daleko masivnější účasti na hazardních hrách provozovaných prostřednictvím internetu subjekty, které provozují nelegálně bez platného povolení.

Zdanění pouze specifických forem hazardu by přineslo **nerovné podmínky účastníků hazardních her**. Přestože je vymezení výhry u některých her podle současně platné a účinné legislativy možné, v případě převažujícího segmentu technických zařízení (např. interaktivních videoloterních terminálů), sázkových her v kasinu, okamžitých loterií a tombol, **je technicky nerealizovatelné**.

Srážkovou daní nelze ani vyřešit otázku **nerezidentů**. V případě, že by se vztahovala na výhry ze zahraničí od osob provozujících hazardní hry mimo Evropskou unii a Evropský hospodářský prostor, tak nelze očekávat, že tyto osoby budou plnit povinnosti plátce daně za poplatníky.

3.3 Přínosy a výhody

Varianta 0

V případě realizace této varianty nelze předpokládat významně negativní nebo pozitivní dopad na veřejné rozpočty, jelikož se jedná o zachování současného stavu s drobnými úpravami. V rámci těchto úprav lze ovšem dovozovat, že s ohledem na navrhované uznání prokazatelně vynaložených nákladů bude dosaženo mírného poklesu příjmů veřejných rozpočtů.

Varianta 1, Varianta 2 a Varianta 3

Všechny tři výše uvedené varianty znamenají radikální úpravu současného zákona a nesou v sobě celou řadu nákladů a rizik. V rámci **Varianty 1** a povinné evidence všech hráčů lze očekávat s ohledem na množství daňových subjektů mírný pokles příjmů veřejných rozpočtů. **Varianta 2** je s ohledem na svoji konstrukci téměř nerealizovatelná a nelze tedy očekávat pozitivní dopad na příjmy veřejných rozpočtů. V případě realizace **Varianty 3** a zdaňování srážkovou daní pouze specifických forem hazardu a pouze od určité stanovené výše není realistické očekávat růst příjmů veřejných rozpočtů, ale spíše jejich pokles – a to s ohledem na skutečnost, že účastníci v převážné většině případů jednorázově dosáhnou nízké výhry.

3.4 Vyhodnocení variant

Jednotlivé varianty byly vyhodnoceny optikou stanovených kritérií, která vyplývala ze stanovených cílů a identifikovaných výnosů, nákladů a rizik. Kritéria byla zvolena s ohledem na možnost zavedení úpravy do právního řádu České republiky, na dopady návrhu na právní subjekty, rozpočet i společnost, a byl zohledněn právní stav v zahraničí. Argumentace hodnocení je uvedena dále.

4 Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

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 státem neregulovaných prostředích.

Na základě vzájemného porovnání jednotlivých variant zdanění výher u fyzických osob, vypsala jako **nejvhodnější varianta 0**. Proto se navrhuje v rámci zdanění výherců daní z příjmů fyzických osob **převzít dosavadní systém zdanění s určitými modifikacemi**.

Přezkum účinnosti a zdroje

1 Implementace doporučené varianty a vynucování

Daň z hazardních her bude spravována podle zákona o dani z hazardních her a dále se bude řídit pravidly správy daní podle daňového řádu. Kompetentním správcem daně jsou orgány Finanční správy České republiky. Správce daně bude vykonávat působnost podle zákona o dani z hazardních her a současně bude disponovat všemi vynucovacími nástroji podle daňového řádu (např. možnost aktivně vyhledávat subjekty, provádět daňovou kontrolu, uložit pokutu za opožděné tvrzení daně). Daň z příjmů fyzických osob (výherců) bude spravována podle zákona o daních z příjmů a dále se bude také řídit pravidly správy daní podle daňového řádu.

2 Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že kontrola fungování nové právní úpravy bude prováděna úředními osobami správce daně. Výsledky daného hodnocení provedené Finanční správou České republiky budou součástí Informace o činnosti Finanční správy České republiky za kalendářní rok, která je přílohou každoročně zpracovávané Zprávy o činnosti Finanční správy České republiky a Celní správy České republiky. Tuto zprávu Ministerstvo financí předkládá vládě v souladu s Plánem nelegislativních úkolů vlády jako informativní materiál. Po schválení vládou je zpráva k dispozici veřejnosti na webových stránkách Ministerstva financí i Finanční správy České republiky.

Zrušení slevy na odvodu bude nabývat účinnosti se zákonem o dani z hazardních her. Z podstaty věci vyplývá, že zrušení možnosti uplatnit slevu na odvodu bude v praxi funkční. Tématem je, jakým způsobem naložit s odvedenými prostředky na výdajové stránce státního rozpočtu. Prostředky jsou každoročně rozdělovány na základě zákona o státním rozpočtu, jehož podoba je závislá na vůli politické reprezentace.

Výsledky daného hodnocení účinnosti právní úpravy rozpočtového určení daně provedené Finanční správou České republiky budou součástí informace k převodům výnosů z odvodu z loterií a jiných podobných her do rozpočtů obcí České republiky pravidelně zveřejňované na webových stránkách Finanční správy České republiky.

Účinnost přijatých změn obsažených v nové právní úpravě daně z příjmů fyzických osob se projeví v reakci poplatníků daně z příjmů fyzických osob (výherců) a bude ověřována v praxi správcem daně.

3 Konzultace a zdroje dat

Návrh řešení byl konzultován s Odborem ostatních nefiskálních agend Generálního finančního ředitelství.

V rámci vnějšího připomínkového řízení bylo hodnocení dopadů konzultováno kromě povinných a standardně obesílaných připomínkových míst také s následujícími subjekty:

- Asociace provozovatelů kurzových sázek

- Asociace společností provozujících casina v ČR
- Sdružení provozovatelů centrálních loterijních systémů
- Remote Gambling Associations
- Jockey Club ČR
- Unie herního průmyslu

Další údaje a podněty byly poskytnuty přímo provozovateli loterií a jiných podobných her.

Byla využita data z dokumentu „Analýza trhu sázkových a loterijních společností v ČR a ve světě ve vazbě na podporu sportu společností“ KPMG Česká republika, s.r.o.

Asociace provozovatelů kursových sázek poskytla věcné podněty obsažené v sektorové analýze zpracované obchodní společností PriceWaterhouseCoopers Česká republika, s.r.o. Od stejného zpracovatele byla dále při zpracování studie RIA zohledněna studie s názvem „Analýza nákladovosti loterijního průmyslu ČR“.

Data týkající se příčin a vlivů hráčské závislosti byla čerpána z odborných adiktologických studií

- MRAVČÍK, Viktor et al. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky 2014. ISBN: 978-80-7440-111-4;
- FISHER, Susan. A prevalence study of gambling and problem gambling in British adolescents. *Addiction Research & Theory*, 1999, 7.6: 509-538;
- NOWER, Lia; BLASZCZYNSKI, Alex. Binge gambling: A neglected concept. *International Gambling Studies*, 2003, 3.1: 23-35;
- LESIEUR, Henry R. Costs and treatment of pathological gambling. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1998, 556.1: 153-171;
- GALLAGHER, Timothy, et al. Effects of a video lottery terminal (VLT) banner on gambling: A field study. *International journal of mental health and addiction*, 2011, 9.1: 126-133;
- WIEBE, J. M.; COX, Brian J. A profile of Canadian adults seeking treatment for gambling problems and comparisons with adults entering an alcohol treatment program. *Canadian journal of psychiatry. Revue canadienne de psychiatrie*, 2001, 46.5: 418-421;
- ORFORD, Jim, et al. The role of social factors in gambling: Evidence from the 2007 British Gambling Prevalence Survey. *Community, Work & Family*, 2010, 13.3: 257-271.

Data ohledně vážené průměrné ceny cigaret v jednotlivých zemích a výše daňové zátěže byla čerpána z přehledu Evropské komise s názvem Excise Duty Tables, Part III – Manufactured Tobacco z ledna 2015 (REF 1042 rev 1).

Data ohledně výše nelegálního trhu s cigaretami byla čerpána ze studie Project SUN - A study of the illicit cigarette market in the European Union, 2013 Results, jejíž autorem je společnost KPMG LLP.

Data ohledně cenové úrovně v jednotlivých zemích byla čerpána z webových stránek Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, dostupná dne 26. června 2015 na adrese: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CPL>.

Agregátní data zahrnující dílčí základy daně a výnos z odvodů z loterií a jiných podobných her byla poskytnuta Generálním finančním ředitelstvím. Návrh řešení byl konzultován

s Odborem majetkových daní, oceňování a ostatních agend Generálního finančního ředitelství a s Oddělením finanční kontroly a ostatních nefiskálních agend Generálního finančního ředitelství.

Ve zpracované studii RIA je odkazováno na informace z kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu č. 13/35.

Pro účely mezinárodní komparace byly využity konzultace se správci daně ve vybraných zemích Evropské unie, veřejně přístupné zdroje na internetu, zejména texty relevantních právních předpisů.