

Důvodová zpráva k návrhu nové obecně závazné vyhlášky, kterou se reguluje provozování hazardních her na území hl. m. Prahy

Úvod

Historický vývoj regulace hazardních her na území hl. m. Prahy

Vzhledem k nekontrolovatelnému nárůstu hazardu na území hl. m. Prahy přistoupilo hl. m. Praha v roce 2007 k regulaci loterií a jiných podobných her, a to přijetím obecně závazné vyhlášky č. 19/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje, účinné k 1. lednu 2008.

Tato obecně závazná vyhláška obsahovala v příloze celkem 1422 adresních míst na území hl. m. Prahy, na kterých bylo možné provozovat výherní hrací přístroje. V průběhu let 2008–2010 byla celkem čtyřikrát novelizována. Počet adresních míst v její příloze, na kterých bylo možno provozovat výherní hrací přístroje, klesl v tomto období až do jejího zrušení k 1. 1. 2012 na 944 míst. Počet výherních hracích přístrojů povolovaných městskými částmi hl. m. Prahy do provozu se zvláštním provozním režimem (restaurací) a do heren klesl v období let 2008–2011 z 8 229 kusů na 2 724 kusů. Protože hl. m. Praha nemělo kompetenci regulovat výherní hrací přístroje v kasinech ani technické hry (např. interaktivní videoloterijní terminály) povolované Ministerstvem financí, jejich počet se ve stejném období na území hl. m. Prahy zvýšil na 15 934 kusů.

Následně vydaná obecně závazná vyhláška č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, nabyla účinnosti k 1. lednu 2012. Obsahovala v příloze celkem 639 adresních míst a regulovala i výherní hrací přístroje i technické hry povolované Ministerstvem financí. Celkový počet výherních hracích přístrojů a technických herních zařízení klesl v letech 2012–2013 na 9 319 kusů.

Protože zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) neobsahoval omezení propagace hazardních her, vyvstala potřeba hl. m. Prahy regulovat vnější vzhled provozu s hazardními hrami tak, aby se nestávaly otevřenými výkladními skříněmi s přehlídkou barevných poutačů a reklamou na hazardní hry a na částky možných výher. Zároveň byla přílohou č. 3 usnesení Rady hl. m. Prahy č. 745 ze dne 7. května 2013 stanovena „Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry“ do budoucí regulační obecně závazné vyhlášky tak, aby mohl být výběr adresních míst navrhovaných městskými částmi hl. m. Prahy objektivně posuzován jejich splněním.

Dne 5. října 2013 nabyla účinnosti stávající obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „OZV“). Obsahovala v příloze celkem 313 adresních míst, na kterých bylo možno provozovat hazardní hry. Po její jediné novelizaci obecně závaznou vyhláškou č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, která nabyla účinnosti k 1. 1. 2016, se počet adresních míst v její příloze snížil na 101. Počet výherních hracích přístrojů a technických her se v letech 2013–2019 postupně snížil z 9 319 na 3 974 (k 1. 1. 2020). Hlavním pozitivem OZV se kromě snížení počtů adresních míst a technických her stala i kultivace vnějšího vzhledu provozu.

Historický vývoj zákonných norem upravujících problematiku hazardních her a jejich zdanění

Problematiku hazardních her upravoval s účinností od 18. května 1990 zákon o loteriích. Postupem času přestal splňovat požadavky na vymezení rozvíjejících se moderních herních technologií, na zamezení reklamy hazardních her, na jejich efektivní zdanění (obsahoval odvody z loterií a jiných podobných her, které nebyly součástí zvláštního zákona) a na kompetence povolujících správních orgánů obcí.

Dne 1. ledna 2017 nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (s výjimkou některých ustanovení, která nabyla účinnosti dnem jeho vyhlášení) a zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů (s výjimkou ustanovení § 8 odst. 2, které nabylo účinnosti dnem jeho vyhlášení).

Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“) přinesl zásadní změny v oblasti rozšíření kompetencí obcí. Obce získaly možnost vydávat povolení k umístění herních prostor heren a kasin s technickými a živými hrami, nikoliv pouze povolovat výherní hrací přístroje do heren a provozoven se zvláštním provozním režimem (restaurací). Dále se zásadně vyloučila možnost provozovat výherní hrací přístroje, u kterých nebyl možný on-line dozor ze strany dozorových orgánů. Zákon o hazardních hrách také zrušil možnost provozovat hazardní hry v provozovnách se zvláštním provozním režimem (restauracích) a nově zakázal reklamu hazardních her na budovách, v nichž se nachází herní prostor, a také stanovil vnější vzhled provozoven s hazardními hrami, který nebyl žádnou zákonnou normou upraven.

Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů nově zavedl pojem daň z hazardních her, namísto odvodů z loterií a jiných podobných her. Správcem daní je finanční správa, obce jsou příjemcem části vybrané daně (dále viz kapitola *„Finanční dopad na rozpočet hl. m. Prahy“*).

Důvod předložení návrhu nové obecně závazné vyhlášky, kterou se reguluje provozování hazardních her a návrh koncepce jejich provozování

OZV byla vydána v době účinnosti zákona o loteriích dle příslušného zákonného zmocnění, které obsahoval. OZV zároveň odpovídá době svého vydání, resp. potřebě řešit oblasti, které nebyly v zákoně o loteriích upraveny.

Důvodem předložení nové obecně závazné vyhlášky, kterou se reguluje provozování hazardních her, je systémová změna, která zruší dosavadní stanovování pevného výčtu adresních míst, na kterých je možné hazardní hry provozovat. Z dlouhodobé perspektivy se stanovení pevného počtu adresních míst jeví jako neudržitelné, neboť podle dlouhodobého postoje **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže** (dále jen „ÚOHS“) v tomto případě dochází k omezování hospodářské soutěže mezi provozovateli hazardních her, kteří již podnikají na stávajících adresních místech, a mezi provozovateli hazardních her, kteří na trh zamýšlí vstoupit. Dále podle postoje ÚOHS dochází stanovováním pevného počtu adresních míst k omezování poskytování služeb, resp. k omezování trhu provozování provozoven s hazardními hrami, které jsou počtem omezené na nebytové prostory na konkrétních adresních místech, uvedených v příloze OZV, přičemž nelze založit provozovny nové na adresních místech, která nejsou v příloze OZV uvedena.

Systémová změna umožní městským částem hl. m. Prahy, aby si zvolily variantu plošné regulace hazardu na svém území. Nový systém regulace hazardních her je zároveň v souladu s Programovým prohlášením Rady hl. m. Prahy, konkrétně s částí „Prevence kriminality a snížení recidivy“ – *„Ve spolupráci s městskými částmi upravíme vyhlášku o provozování hazardních her na území Prahy s cílem zcela odstranit herny s herními automaty při zachování možnosti provozování zábavního průmyslu v kasínech s přísným režimem, kde je riziko návazných negativních jevů minimalizováno důkladnou evidencí hráčů, provozovateli i skladbou návštěvníků.“*

Návrh obecně závazné vyhlášky, kterou se reguluje provozování hazardních her na území hl. m. Prahy (dále jen „návrh“), **zakazuje provozování technických her dle ustanovení § 42 a následujících zákona o hazardních hrách na celém území hl. m. Prahy.** Provozování např. interaktivních videoloterijních terminálů bude tedy nově zakázáno, neboť technické hry lze obecně považovat za formu nejtvrďšího typu hazardu. Pro úplnost uvádíme, že provozování výherních hracích přístrojů – tzv. „hracích automatů“ legislativa neumožňuje již od r. 2017.

Návrh obsahuje možnost provozování pouze živých her dle ustanovení § 57 a následujících zákona o hazardních hrách na území městských částí hl. m. Prahy, které se rozhodnou pro možnost jejich provozování na svém území. Provozování např. americké rulety či karetní hry, které vyžadují kromě hráče i účast krupiéra, bude tedy i nadále možné.

- Příloha č. 1 návrhu – **Městské části hl. m. Prahy uvedené v této příloze budou tolerovat provozování živých her.**

- Příloha č. 2 návrhu –**Vymezení doby provozování živých her na území městských částí hl. m. Prahy uvedených v příloze č. 1 návrhu.** Čas provozování živých her bude nutné uvést rozpětím hodin a minut od-do. Pokud v příloze č. 2 návrhu nebude uvedeno časové omezení provozování živých her, bude u příslušné městské části hl. m. Prahy uvedeno, že je provozování živých her možné „bez časového omezení“.
- Na území městských částí hl. m. Prahy, které nebudou uvedeny v příloze č. 1 návrhu, nebude možné provozovat nejen technické, ale ani živé hry. Půjde tedy o tzv. „**nulovou toleranci hazardu**“. Požadavek tzv. „nulové tolerance hazardu“ musí být městskými částmi hl. m. Prahy podrobně odůvodněn.

Z důvodu zachování práv nabytých v dobré víře, předvídatelnosti postupu správních orgánů a snaze o zamezení žalob provozovatelů hazardních her na hl. m. Prahu, zachovává návrh možnost provozování hazardních her na stávajících místech uvedených v příloze OZV, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, a to nejdéle po dobu platnosti již vydaných povolení k umístění herních prostor heren a kasin.

Finanční dopad na rozpočet hl. m. Prahy

Hl. m. Praha je příjemcem podílu na výnosu daně z hazardních her ve výši 65 % hrubého výnosu daně z technických her a 30 % hrubého výnosu daně z hazardních her (s výjimkou daně z technických her).

Celkové příjmy hl. m. Prahy z podílu na dani z hazardních her za kalendářní roky 2016–2019 v tis. Kč:

2016	2017	2018	2019
936 754	843 016	690 320	769 527*

* z toho výnos daně z technických her 422 295 tis. Kč, daň z hazardních her (živých a dalších) 345 100 tis. Kč

Vzhledem k přechodnému ustanovení, které zachová možnost provozování hazardních her po dobu platnosti již vydaných povolení, lze předpokládat, že v následujících třech kalendářních letech nedojde k podstatnějšímu poklesu inkasa finančních prostředků.

Z obdržených finančních prostředků daně z hazardních her jsou všem městským částem hl. m. Prahy poskytovány účelové dotace na podporu sportu, kultury, školství a sociální oblast, v celkovém ročním objemu do 300 mil. Kč dle kritéria, kterým je počet obyvatel jednotlivých městských částí hl. m. Prahy. Další část peněžních prostředků daně z hazardních her, které zůstávají v rozpočtu hl. m. Prahy, je v ročním rozsahu do 350 mil. Kč využívána na grantové programy a aktivity financované na základě smluv o partnerství hl. m. Prahy v oblasti sportu. V období následujících tří kalendářních let by tedy nemělo dojít k ohrožení poskytování účelových dotací městských částem hl. m. Prahy, ani k ohrožení financování sportu hl. m. Prahou.

Částky inkasa finančních prostředků po uplynutí příštích tří kalendářních let lze jen stěží odhadnout. Vzhledem k dosavadnímu historicky nejvyššímu zdanění hazardních her (dosud 35 % dílčího základu u technických her a 9 200 Kč za každou technickou hru za kalendářní čtvrtletí a 23 % u dílčího základu u živých her), nelze očekávat rozšíření živých her na území městských částí hl. m. Prahy, které budou tolerovat jejich provozování. Na území těchto městských částí lze spíše předpokládat pozvolné ukončení provozování hazardních her v kasinech, neboť z dosavadní praxe vyplývá, že provozovaná kasina bez technických her se příliš často nevyskytují. Neopomenutelným faktem je i stále se zvyšující počet osob, které hrají hazardní hry on-line a tzv. „kamenné provozovny“ nenavštěvují.

Hodnocení dopadů regulace, včetně finančních dopadů jejich různých variant

Vzhledem k důležitosti tématu regulace hazardu bylo zpracováno hodnocení dopadů regulace hazardních her. Zvažovány byly tři způsoby regulace hazardních her na území hl. m. Prahy (A, B, C). Součástí jsou i podvarianty jednotlivých možných způsobů řešení.

A. Úplný zákaz provozování hazardních her na území hl. m. Prahy

A.1 regulační vyhláška bez uvedení přechodného ustanovení – okamžitý zákaz provozování všech hazardních her v tzv. „kamenných provozovnách“. Tato varianta znamená zvýšené časové nároky na vedení správních řízení úřady městských částí ve věci zrušení povolení k umístění herních prostor, po účinnosti regulační vyhlášky, včetně řešení opravných prostředků Magistrátem hl. m. Prahy uplatněných provozovateli hazardu proti zrušujícím rozhodnutím úřadů městských částí. Nelze pominout ani významnou hrozbu následného podání žalob, včetně pravděpodobných požadavků na náhradu ušlého zisku či zmařených investic vynaložených na jednotlivé provozovny. Stávající povolení k umístění herního prostoru, kterými je povoleno provozování živých a technických hazardních her, vydávaná na dobu nejdéle tří let, by byla ukončena ve správních řízeních, a to v období do cca jednoho roku. Po jeho uplynutí by došlo k okamžitému výpadku příjmů hl. m. Prahy, jejichž zdrojem je provozování technických a živých hazardních her v tzv. „kamenných provozovnách“. Lze tedy předpokládat, že by se podíl ročních příjmů hl. m. Prahy na dani z hazardních her snížil v průběhu roku 2021 ze stávajících cca 750 mil. Kč ročně na cca 200 mil. Kč ročně pro následující období. Inkasovanou částku by tvořil pouze podíl na výnosu daně z on-line hazardních her. Tato varianta znamená ukončení možnosti hraní hazardních her v tzv. „kamenných provozovnách“, a tím i rychlé omezení závislosti na jejich hře. Jde o zavedení tzv. „nulové tolerance hazardu“ v období do cca 1 roku. Varianta vyhovuje pravidlům hospodářské soutěže, neboť neumožňuje podnikání žádnému z provozovatelů hazardních her.

A.2 regulační vyhláška s uvedením přechodného ustanovení – garantuje „doprovozování“ hazardních her po dobu již vydaných povolení k umístění herních prostor. Po uplynutí platnosti stávajících povolení k umístění herních prostor, nejdéle do 3 kalendářních let od účinnosti nové regulační vyhlášky, nebude provozování hazardních her v tzv. „kamenných provozovnách“ možné. Podíl ročních příjmů na výnosu daně z hazardních her by se mezi roky 2020–2023 pravděpodobně nezměnil, nadále by dosahoval částky až cca 750 mil. Kč ročně, ačkoliv by docházelo k postupnému zániku povolení k umístění herních prostor, kterými jsou povoleny technické hry. Lze ale předpokládat podávání žádostí provozovatelů o povolení technických her před účinností nové regulační vyhlášky (vzhledem k její medializaci), a tedy i platnost nově vydaných povolení k umístění herních prostor před účinností nové regulační vyhlášky, na další 3 roky. Určitý předpokladatelný finanční výpadek v letech 2021–2022 v rozsahu cca 100–200 mil. Kč ročně by mohl být z části nahrazen vyšší částkou podílu za daně z on-line her. Konkrétní částku výnosů daně z hazardních her hraných on-line nelze v současnosti predikovat, neboť nelze odhadnout rozvoj jejich trhu. Po uplynutí platnosti povolení k umístění herních prostor by v průběhu roku 2023 hl. m. Praha inkasovalo pouze podíl na příjmech z on-line her, předpoklad je částka cca 200 mil. Kč ročně. Magistrát v této souvislosti oslovil Generální finanční ředitelství s žádostí o poskytnutí informace o procentuální výši odvodu z ostatních loterií, jehož je hlavní město příjemcem. Na základě této informace lze odhadnout výnos daně z hazardních her, kterou by hlavní město obdrželo po zavedení úplného zákazu hazardu na svém území. Tato alternativa znamená postupné ukončení možnosti hry hazardních her v tzv. „kamenných provozovnách“, a tím i postupné omezení závislosti na technických hrách. Zároveň jako varianta postupné „nulové tolerance hazardu“ umožňuje přezkum dle vývoje situace na trhu provozování hazardních her a finančních potřeb hl. m. Prahy. Vyhovuje pravidlům hospodářské soutěže, neboť po uplynutí platnosti vydaných povolení k umístění herních prostor neumožňuje podnikání žádnému z provozovatelů hazardních her.

B. Úplný zákaz provozování technických her na území hl. m. Prahy

B.1 – regulační vyhláška bez uvedení přechodného ustanovení – okamžitý zákaz provozování technických hazardních her v tzv. „kamenných provozovnách“ a zachování možnosti provozování pouze živých her. Tato varianta opět (obdobně jako varianta A.1) znamená zvýšené časové nároky na vedení správních řízení úřady městských částí ve věci zrušení povolení k umístění herních prostor (v jejich části, která se týká povolených technických her), po účinnosti regulační vyhlášky, včetně řešení opravných prostředků Magistrátem hl. m. Prahy, uplatněných provozovateli hazardu proti zrušujícím rozhodnutím úřadů městských částí. Ani zde nelze pominout následné podání žalob, včetně pravděpodobných požadavků na náhradu ušlého zisku či zmařených investic vynaložených na jednotlivé provozovny. Rozdíl oproti variantě A.1 spočívá v pokračujícím inkasu části finančních prostředků z hazardních her – např. z živých her, ale bez her technických. Po ukončení správních řízení by v období cca jednoho roku došlo k poklesu inkasa finančních prostředků v průběhu roku 2021 ze stávajících cca 750 mil. Kč ročně na cca 300 mil. Kč ročně v letech 2022–2023. Důvodem je skutečnost, že příjem daně z technických her tvoří více než polovinu ročního příjmu podílu daně všech hazardních her. Předem neodhadnutelným se jeví, zda by provozovatelé hazardních her byli i v letech 2022–2023 schopni podnikat a vytvářet zisk bez provozování technických her. Tato varianta znamená ukončení možnosti provozování technických her v tzv. „kamenných provozovnách“, a tím i rychlé omezení závislosti na jejich hře. Vzhledem ke skutečnosti, že jde o plošné omezení určitého typu hazardu, kterým jsou technické hry, vyhovuje tato varianta pravidlům hospodářské soutěže, neboť žádnému z provozovatelů hazardních her neumožňuje provozování technických her, ale umožňuje neomezené provozování her živých.

B. 2 regulační vyhláška s uvedením přechodného ustanovení – postupný zákaz provozování technických her v tzv. „kamenných provozovnách“ a možnost provozování pouze živých her. Objem finančních prostředků by se v letech 2020-2022 pravděpodobně nesnižoval. Důvodem je skutečnost, že by platnost stávajících povolení k umístění herních prostor (včetně povolených technických her) zanikla až po uplynutí doby jejich platnosti, tedy zejména v roce 2022–2023. Obdobně jako u varianty A.2 lze předpokládat podávání žádostí provozovatelů o povolení technických her před účinností nové regulační vyhlášky (vzhledem k její medializaci), a tedy i platnost nově vydaných povolení k umístění herních prostor před účinností regulační vyhlášky, téměř ve všech případech, na další 3 roky. V průběhu roku 2023 by došlo k možnosti provozování pouze živých her. Tato varianta předpokládá zachování stávajícího inkasa finančních prostředků v rozsahu cca 750 mil. Kč ročně až do roku 2022. Obdobně jako u varianty B.1 je předem obtížně předvídatelné, zda by provozovatelé hazardních her byli i po roce 2022 schopni podnikat a vytvářet zisk v kasinech s živou hrou bez provozování technických her. Magistrát v této souvislosti oslovil Generální finanční ředitelství s žádostí o poskytnutí informace o procentuální výši jednotlivých součástí odvodu z ostatních loterií, jehož je hlavní město příjemcem. Na základě této informace lze odhadnout výnos daně z hazardních her, kterou by hlavní město obdrželo po zavedení úplného zákazu technických her na svém území. Tato varianta znamená ukončení možnosti provozování technických her v tzv. „kamenných provozovnách“, a tím i rychlé omezení závislosti na jejich hře. Zároveň umožňuje přezkum ze strany volených orgánů hl. m. Prahy, dle vývoje situace na trhu provozování hazardních her a finančních potřeb hl. m. Prahy. Vzhledem ke skutečnosti, že jde o plošné omezení určitého typu hazardu, kterým jsou technické hry, vyhovuje i tato varianta pravidlům hospodářské soutěže, neboť žádnému z provozovatelů hazardních her neumožňuje provozování technických her, ale umožňuje neomezené provozování her živých.

C. Neomezené povolení technických i živých her na území hl. m. Prahy a zrušení dosavadního systému adresních míst – tato varianta řeší problém negativního stanoviska ÚOHS k systému adresních míst, který podle něj vede k omezování hospodářské soutěže mezi provozovateli hazardních her a k omezování poskytování služeb. Pokud by ale herny měly být povoleny, muselo by dojít k jejich neomezenému povolení, což by vyvolalo okamžitý asymetrický nárůst provozování hazardních her, zejména v centru hl. m. Prahy, kde je vysoká finanční návratnost vložených investic a vysoká ziskovost z provozování hazardních her. Hazardní hry by bylo možno provozovat kdekoliv, kde by se nacházely komerční prostory

k pronájmu. Regulace by byla dána pouze rentabilitou provozování hazardních her, šlo by tedy o jakousi formu samoregulace provozovatelů hazardních her. Varianta je výhodná výhradně jen z hlediska plnění rozpočtu hl. m. Prahy, neboť lze předpokládat, že příjmy z hazardních her by v souvislosti s nárůstem počtu povolených hazardních her výrazně přesahovaly stávajících cca 750 mil. Kč ročně. Z hlediska dostupnosti hazardu a souvisejícím závislostem jde o nevýhodnou variantu. Varianta vyhovuje pravidlům hospodářské soutěže, neboť neomezuje hospodářskou soutěž.

Závěr

Otázka regulace provozování hazardních her je především otázkou nalezení vyváženého řešení reagujícího na vývoj právních předpisů i moderních herních technologií, které na jedné straně ponechává občanovi svobodu rozhodnutí a podnikání, na straně druhé omezuje patologické jevy spojené s hazardními hrami. Z výše uvedených variant se jeví jako nejpříjemnější varianta B.2, a to z následujících důvodů:

1) Jejím smyslem je **potlačit** tzv. technickou hru, která patří mezi **nejnebezpečnější typ hazardu**, neboť s sebou nese vysoké riziko vzniku závislosti na hře (gamblerství). Na něj se pak váže celá řada negativních společenských jevů, které ve svých důsledcích ničí lidské životy a doslova rozkládají společnost zevnitř. K tomuto cíli již směřovala předchozí úprava zavádějící adresní místa, ale ta narušuje podmínky hospodářské soutěže, a proto je nutné ji změnit.

2) Varianta B.2 spojující možnost živé hry a plošný zákaz hry technické se **plně vyrovnává s negativním stanoviskem ÚOHS**, není v rozporu se soutěžním právem a **je v souladu i s dalšími právními předpisy**.

3) V neposlední řadě je to **varianta finančně i administrativně příznivá**. Nejméně do roku 2022 zachovává finanční příjem hl. m. Prahy, a tak poskytuje pokračující možnost financování jeho městských částí i některých aktivit hl. m. Prahy. Zároveň umožňuje včas reagovat na nálady trhu v oblasti poskytování hazardních her a na potřeby financování hl. m. Prahy. Prostřednictvím přechodného ustanovení k návrhu obecně závazné vyhlášky, kterou se reguluje provozování hazardních her, bude zajištěna možnost případné revize regulace provozování hazardu na území hl. m. Prahy.

Účinnost nové obecně závazné vyhlášky, kterou se reguluje provozování hazardních her, se navrhuje od XX.XX.2020.