



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Zpráva 201

Zpráva od Komise - TRIS/(2023) 3196

Směrnice (EU) 2015/1535

Oznámení: 2023/0448/CZ

Předložení odpovědi členského státu oznamujícího návrh (Czechia) za účelem připomínek (5.2) Malta.

MSG: 20233196.CS

1. MSG 201 IND 2023 0448 CZ CS 17-11-2023 14-11-2023 CZ ANSWER 17-11-2023

2. Czechia

3A. Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví

Biskupský dvůr 1148/5

110 00 Praha 1

tel: 221 802 212

e-mail: eu9834@unmz.cz

3B. Ministerstvo financí

Odbor Procesní agendy a regulace hazardu

Oddělení Regulace hazardu

Tel.: 257 043 322

4. 2023/0448/CZ - H10 - Hazardní hry

5.

6. Česká republika uvádí k připomínce členského státu Malty v rámci notifikace 2023/448/CZ části padesáté třetí zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, následující:

K požadavku vnitrostátního oprávnění jako předpokladu pro zákonné provozování hazardních her na území České republiky uvádí Česká republika následující. Jelikož sám SDEU uznal zvláštní povahu hazardních her včetně existence s tím spojených škodlivých následků, přiznal zároveň členským státům oprávnění při regulaci tohoto odvětví: „V tomto kontextu mohou zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, odůvodnit existenci dostatečné posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku“ (rozsudky ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C 243/01, Recueil, s. I 13031, bod 63, jakož i ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C 338/04, C 359/04 a C 360/04, Sb. rozh. s. I 1891, bod 47). Současně přiznal SDEU členským státům možnost zvolit si i vlastní systém opatření, která budou zaručovat dosažení cílů vnitrostátní politiky, a to za podmínky, že přijatá opatření budou v souladu s primárním právem EU. Tato skutečnost byla deklarována nejen v prvním rozhodnutí ohledně hazardních her – rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 1994 ve věci C-275/92 Schindler, zejména bod 2 věta třetí a bod 31 – ale i v rozhodnutí Soudního dvora v této oblasti, ve věci C-42/07 Liga Portuguesa, bod 57-61 (dále pak viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1999 ve věci C 124/97 Läära, body 14 a 36; rozsudek z 21. října 1999 ve věci C 67/98 Zenatti, bod 15; rozsudek ze dne 6. listopadu 2003 ve věci C 243/01 Gambelli a další, bod 63, jakož i rozsudek ze dne 6. března 2007 ve věci C-338/04 Placanica a další, bod 47).

Oblast hazardních her není na unijní úrovni plně harmonizována a SDEU přiznal členským státům možnost zvolit si vlastní systém opatření, která budou zaručovat dosažení cílů vnitrostátní politiky, a to za podmínky, že přijatá opatření budou v souladu s primárním právem EU.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Z uvedené judikatury a dále také z principu subsidiarity tak vyplývá, že členské státy mohou v této neharmonizované oblasti podle vlastního žebříčku hodnot stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň a prostředky ochrany za předpokladu, že všechna tato opatření jsou v souladu s primárním právem EU a s požadavky, které jsou na tyto opatření kladeny judikaturou SDEU.

Navrhovaná úprava kaucí a finanční stability má za cíl zabezpečit řádné provozování hazardních her, stabilitu trhu a v konečném důsledku tak vede k vyšší ochraně účastníka hazardní hry – spotřebitele, kterému úprava zajišťuje vyšší míru jistoty, že mu bude provozovatelem hazardní hry vyplacena výhra. Tato úprava se dále promítá i do oblasti zajištění pohledávek státu, čímž přispívá i k zajištění veřejného pořádku. S ohledem na okolnost, že cílí především na ochranu veřejného pořádku a ochranu spotřebitele tak mají vnitrostátní orgány dostatečnou pravomocí pro zavedení navrhované regulace v předložené podobě v návaznosti na výše uvedenou judikaturu.

Současně je třeba zdůraznit, že nedochází k celkovému zpřísnění systému kaucí, ale pouze ke spravedlivější, objektivnější a transparentnější distribuci kaučních povinností mezi jednotlivé provozovatele. Zároveň pro malé provozovatele je výše kaucí nastavena v nejnižším kaučním pásmu, tzn. ve výši 20 milionů, což s ohledem na povahu provozování hazardních her a s tím spojenými náklady a výnosy představuje adekvátní výši kaucí a zároveň pro ně nepředstavuje nepřiměřenou překážku vstupu na trh.

V rámci legislativních prací vedoucích k rozšíření okruhu poskytovatelů služeb, na které dopadají povinnosti podle zákona o hazardních hrách, byl proveden test proporcionality. Obecné parametry regulace, nástroje regulace a jejich vhodnost ve vztahu k naplňovaným cílům byla podrobena podrobné analýze ex post RIA (výsledky jsou zveřejněné na internetových stránkách ministerstva: Hodnocení dopadů regulace zákona o hazardních hrách a souvisejících právních předpisů (dostupné zde:

<https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/hazardni-hry/pravni-ramce/hodnoceni-dopadu-regulace-zakona-o-hazar-43097>), v rámci které se posoudila dosavadní úprava regulace hazardních her a jejíž výsledky jsou promítnuty i v návrhu zákona o hazardních hrách. V tomto kontextu byl kladen vysoký důraz na veřejný zájem na ochranu zdraví účastníků hazardních her, ochranu spotřebitele, ochranu mladistvých a ochranu veřejného pořádku a byly zvoleny odpovídající nástroje regulace k dosažení výše uvedených cílů. Prostřednictvím dosavadní právní úpravy nebylo těchto cílů zcela efektivně dosahováno.

Níže uvádíme konkrétní aplikaci zmíněného testu proporcionality na oblast kaucí ve spojení se svobodou usazování podle čl. 56 SFEU, kterými se zabývá předložená připomínka.

Kritérium vhodnosti:

Hlavním cílem navrhované úpravy kaucí je především zajištění větší rovnosti subjektů na trhu a zajištění potenciálních rizik nedoplatek vzniklých na straně podnikatelských subjektů v souvislosti s provozováním hazardních her. Celková úprava výše kaučních skupin s provazbou na zisk jednotlivých podnikatelských subjektů se jeví pro zajištění těchto cílů vhodná. Celkovou úpravou výše kaučních skupin pak dochází k narovnání postavení subjektů s menším a větším rozsahem podnikatelské činnosti na trhu. Nastavení výší kaučních skupin pak dostatečně odráží podnikatelské riziko spojené s provozováním hazardních her a tato rizika adekvátně pokrývají. Kritérium nominální výše daně z hazardních her pro vyměření příslušné kaucí skládané provozovateli se jeví jako vhodné právě z toho důvodu, že odráží jejich skutečnou daňovou zátěž, a tedy i výši jejich potenciálních nedoplatek na dani daleko přesněji než kritérium počtu provozovaných druhů hazardních her, resp. počtu povolení k umístění herního prostoru, jejichž velikost a finanční dopad se může výrazně lišit napříč spektrem provozovatelů.

Kritérium přiměřenosti:

Navrhovaná právní úprava klade podmínku k realizaci práva subjektů provozujících hazardní hry (složení kaucí), a to tak, že se výše kaucí bude nově odvozovat od rozhodné daně daného podnikatelského subjektu, tedy přeneseně od jeho zisku oproti dosavadnímu stavu, kdy byla výše kaucí odvozena od počtu provozovaných hazardních her a herních prostor. Tento zásah se nejvíce jeví jako nepřiměřený, neboť subjekty nelimituje ve vstupu na trh s ohledem na skutečnost, že kauční skupina je stanovena s provazbou na výši jejich výdělku. Z logiky věci lze tedy očekávat, že pro subjekty provozující hazardní hry nebude představovat úprava výše kaucí spočívající v rovnoměrnějším rozložení peněžních prostředků vynaložených na kauci v návaznosti na zisk zásadní překážku pro vstup na trh. Nedochází totiž ke zvýšení zátěže z hlediska složené kaucí u subjektů s menším rozsahem podnikatelské činnosti (podniků), ale naopak, jelikož se kaucí dále nenavýšuje v závislosti na počtu provozovaných druhů hazardních her, dokud u takového subjektu nedojde k navýšení rozhodné daně. Rovněž se nezvýší zátěž subjektů s větším rozsahem podnikatelské činnosti, jelikož navrhovaná právní úprava stanoví i pro největší subjekty maximální zákonnou výši kaucí, která má na tyto subjekty s větším rozsahem podnikatelské činnosti poměrně bagatelní dopad s ohledem na jejich zisk.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Z hlediska krytí případných nedoplatků vzniklých z provozování hazardních her je pak výše kaucí nastavena adekvátně k rozsahu podnikatelské činnosti jednotlivých subjektů provozujících hazardní hry, kdy je zohledněna skutečnost, že větší rozsah podnikatelské činnosti v oblasti hazardních her s sebou nese vyšší riziko vzniku případných nedoplatků. I z tohoto pohledu se pak navrhaná úprava jeví jako přiměřená. České soudy v minulosti judikovaly, že je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Vzhledem k těmto skutečnostem se stanoví s ohledem na konkrétní poměry, kulturní a socioekonomické zvláštnosti v rámci České republiky takové podmínky provozování hazardních her, které negativním dopadům provozování hazardních her buď přímo předcházejí anebo je alespoň mírní. Mezi takové podmínky stanovené za účelem zachování veřejného pořádku patří zejména povinnost složení kaucí. Lze předpokládat, že nová úprava systému kaucí povede k větší jistotě z hlediska zajištění případných nedoplatků státu, což přímo ovlivňuje každého daňového poplatníka s ohledem na skutečnost, že tyto nedoplatky pak nebudou hrazeny z veřejných financí, ale konkrétním provozovatelem hazardních her, u kterého nedoplatky vznikly. V konečném důsledku tak úprava přispěje k větší stabilitě veřejných rozpočtů, kdy v důsledku absence hrazení nedoplatků budou moci být hrazeny výdaje na zdravotnictví, školství a další oblasti, které mají přímý dopad na jednotlivce. Zároveň se tímto postupem kompenzují také zvýšené společenské náklady, které s sebou provozování hazardních her přináší, jako je nutnost vynaložení finančních prostředků na léčbu závislosti na hazardu, zvýšené náklady nutné k zajišťování veřejného pořádku s ohledem na možnost zvýšené kriminality, která se s oblastmi, kde jsou provozovány hazardní hry, často pojí. Nelze opomenout ani motivační funkci kaucí, jež kryje mimo jiné také nedoplatky na pokutách za přestupky proti porušení zákona o hazardních hrách, a která tak přispívá k dodržování zákona o hazardních hrách a k vyššímu standardu ochrany hráče.

Požadavek na výši kaucí nastavený adekvátně k rozsahu podnikatelské činnosti jednotlivých subjektů provozujících hazardní hry pak má vliv na finanční stabilitu těchto subjektů a vede tak ke zmírnění rizik spojených s případnou neschopností subjektu vyplácet výhry. Lze očekávat, že subjekt, který bude mít dostatek financí pro složení kaucí, jejíž výše je odvozena od rozsahu jeho podnikatelské činnosti dle nové právní úpravy, bude disponovat dostatečnými finančními prostředky pro zajištění vyplacení výhry.

Výše kaucí skupin jsou nyní nově stanoveny s ohledem na rozsah podnikatelské činnosti a s tím souvisejícím rozsahem potenciálních nedoplatků, k jejichž zajištění má sloužit. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy, kdy kaucí byla složena v návaznosti na počet jednotlivých druhů her a jednotlivé herní prostory. S ohledem na dosavadní právní úpravu, kdy mnohdy subjekt s menším rozsahem podnikatelské činnosti, ale vícero povoleními, musel mít složeno mnohem vyšší kaucí než subjekt s násobně větším rozsahem podnikatelské činnosti, ale disponující nižším počtem povolení, dochází návrhem zákona naopak k objektivnějšímu rozložení plnění kaucí povinností oproti stávajícímu stavu.

Návrh zákona tak předchází situacím, kdy například subjekt s menším rozsahem své podnikatelské činnosti musel skládat kaucí za každý druh hazardní hry zvlášť, což pro něj ve výsledku znamenalo často větší finanční zátěž než pro subjekt s větším rozsahem podnikatelské činnosti. Tento dosavadní stav tak vůbec neodrážel zisk jednotlivých subjektů na trhu. V praxi pak nastávaly situace, kdy subjekt s menším rozsahem podnikatelské činnosti například složil celkové peněžní prostředky na všechny kaucí v celkovém objemu 80 milionů, kdy měl složeno jednu kaucí na internetovou kursovou sázku ve výši 30 milionů a další kaucí ve výši 50 milionů na internetovou technickou hru. Naopak subjekt s podstatně větším rozsahem podnikatelské činnosti měl například složeno kaucí na internetovou kursovou sázku ve výši 30 milionů. Dle dat, která má Ministerstvo financí k dispozici (avšak s ohledem na daňovou mlčenlivost nemůže tato data poskytnout), měl pak druhý uvedený subjekt výrazně větší zisk, ačkoliv objem peněžních prostředků složených na jeho kaucí byl o 50 milionů nižší.

Podle nového návrhu zákona pak bude první zmíněný provozovatel z uvedeného příkladu skládat celkovou kaucí pouze ve výši 20 milionů a druhý uvedený subjekt pak kaucí ve výši 150 milionů.

Z tohoto pohledu naopak dochází k rovnoměrnějšímu a spravedlivějšímu rozvrstvení kaucí. Vzhledem k uvedenému pak nelze hovořit o jakémkoliv zprísnění dosavadních podmínek pro složení kaucí, ale pouze o vyváženější přerozdělení peněžních prostředků vynaložených na kaucí s ohledem na celkový zisk jednotlivých subjektů na trhu. S ohledem na uvedené pak navrhaná právní úprava naopak zmírňuje případné překážky vstupu na trh menších subjektů (např. malý provozovatel loterie bude muset nově skládat kaucí ve výši pouze 20 mil. Kč, oproti dosavadním 50 mil. Kč).

Výše kaucí skupin jsou pak stanoveny v návaznosti na analýzu aktuální struktury trhu a aktuální výše kaucí na trhu, přičemž jednotlivé výše kaucí skupin odrážejí relevantní výši kaucí přiměřeně k rozsahu podnikatelské činnosti spočívající v provozování hazardních her tak, aby tato kaucí přiměřeně zajišťovala potenciální riziko nedoplatků v souladu s veřejným pořádkem s ohledem na fakt, že s vyšším objemem provozu stoupá riziko vzniku vyšších nedoplatků.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Snížení kaučních skupin by pak pro provozovatele mohlo znamenat vyšší riziko neschopnosti krýt nedoplatky vzniklé v souvislosti s jeho podnikatelskou činností. Aktuálně nastavená výše kaučních skupin je efektivním nástrojem, který může provozovatele před tímto rizikem chránit.

S ohledem na skutečnost, že výše kaučních skupin je nastavena pro domácí i zahraniční subjekty stejně, tedy pro obě tyto skupiny rovně, nelze tak hovořit ani o zvýhodňování domácích či zahraničních subjektů.

K finanční stabilitě

Na tomto místě musí Česká republika upřesnit, že v případě finanční stability kladené jako podmínky pro provozovatele hazardních her se nejedná o čisté novum zavedené navrhovanou úpravou, nýbrž se jedná pouze o zpřesnění již stávající podmínky dostatečné výše tzv. vlastních zdrojů. Zejména je zapotřebí zmínit, že faktická finanční zátěž subjektů zůstává v tomto ohledu v zásadě nezměněna, dochází pouze ke změně měny z EUR na CZK. Česká republika se tak v této věci zcela odkazuje na svá předešlá vyjádření, zejména podaná k oznámení č. 2015/0424/CZ, ve kterých uzavírá, že požadavek na vlastní zdroje právní řád společně s požadavkem na poskytnutí kauce upravuje za účelem zajištění stability na trhu provozování hazardních her spojeném na rozdíl od „běžných“ druhů podnikání s řadou negativních externalit. Česká republika se domnívá, že navrhovaná úprava naopak zpřehledňuje podmínky vstupu na Český trh hazardních her a činí je více transparentními.

V rámci navrhované právní úpravy budou nově vymezeny přesné dílčí požadavky, které musí subjekt naplnit, aby na něj bylo nahlíženo jako na finančně stabilní subjekt, a tedy aby mohl získat povolení k provozování hazardních her v České republice. Nedochozí ovšem ke zpřísnění těchto požadavků. Dosavadní právní úprava požadavku na výši vlastních zdrojů, která byla předmětem výše zmíněné notifikace a která nabyla účinnosti 1. ledna 2017, nemusela být na první pohled jednoznačná. Díky navrhované úpravě se zvýší právní jistota subjektů, které mohou ještě před podáním žádosti o vydání úvodního povolení učinit kroky k zajištění finanční stability v souladu s navrhovanou úpravou.

Evropská komise

Kontaktní bod směrnice (EU) 2015/1535

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu