

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Novela loterijního zákona: Komplexní přístup, nebo účelové kutilství?

V nejbližších dnech má Senát projednávat dílčí vládní novelu zákona o loteriích a jiných podobných hrách.

Její cíl je výhradně fiskální:

- zvýšit sazbu odvodu pro výherní hrací přístroje a jiná technická herní zařízení z 20 % na 28 %;
- zvýšit sazbu odvodu pro všechny ostatní typy loterií a jiných podobných her z 20 % na 23 %;
- zvýšit pevnou část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení z 55 Kč/den na 80 Kč/den;
- změnit rozpočtové určení daní u odvodu z těchto zařízení ze současného poměru (20 % příjmy státního rozpočtu, 80% příjmy rozpočtu obcí) na nový poměr: 37 % příjmů pro státní rozpočet a 63 % příjmů pro rozpočty obcí.

Nedostatečný výběr daní a odvodů z hazardních her však nezpůsobují jen současné sazby, o jejichž zvýšení novela usiluje, ale především nedostatečná a nekvalitní regulace celého sektoru, umožňující mj. značný podíl ilegálních provozovatelů unikajících beztrestně jakémukoliv zdanění. Poměr počtu výherních automatů k počtu obyvatel je i kvůli nedostatečné regulaci u nás excesivní - je cca 23 krát vyšší než v Rakousku a 2,5 krát vyšší než v Německu. Náklady v souvislosti s jejich provozem (odhadují se na cca 15 mld. Kč ročně) se přitom přenášejí na společenské zdroje.

Přitom se již připravuje nový komplexní loterijní zákon, jehož ambice může dílčí novela, slibující jen hypoteticky vyšší daňový výnos, ohrozit. Cílem připraveného zákona má být zejména ztížení fyzické dostupnosti her, zavedení specializovaných heren a kasin, omezení možnosti hrát hazardní hry pro osoby pobírající dávky v hmotné nouzi a osoby v úpadku, zpřístupnění relevantních informací hráčům, kombinace státních a hráčských limitů včetně limitace výše sázky a výhry a časového limitu jedné hry, restrikce při výplatách výher, zpřístupnění trhu zahraničním subjektům a regulace nelegálního internetového hazardu, změny ve schvalovacích kompetencích a v rozhodování o umístění provozoven a posílení kontrolních mechanismů.

Prvoplánově a krátkozrace fiskálně zaměřená novela stávajícího a nevyhovujícího zákona však může bez odpovídajícího regulatorního rámce nejen dodatečně zatížit legální provozovatele hazardních her, ale zároveň zvýhodnit a rozšířit nelegální trh, a to především faktickou podporou provozovatelů tzv. „tvrdého hazardu“, další nepřímou bonifikací nelegálních provozovatelů a celkovým pokřivením trhu.

Diskriminace legálních provozovatelů nepatogenních loterií a her

Hospodářskou soutěž na trhu může zkreslit a sociální dopady špatně regulovaného hazardu může zhoršit další nepřiměřené zvýšení daní všem provozovatelům. Zvýšení daní nezohledňuje dostatečně rozdílnou společenskou nebezpečnost jednotlivých druhů hazardních her a rozdíl ve výdajích, které je stát nucen v souvislosti se zmírňováním a sanací negativních dopadů hazardu nucen vynakládat. V EU se naopak podporuje sociálně spravedlivější výrazně diferencované zdanění hazardních her podle škodlivosti dopadů na společnost. Takový systém zdanění nastavuje nediskriminační podmínky i z

hlediska nezkršené hospodářské soutěže. Jinak se totiž provozovatelé společensky neškodlivých her podílejí na korekci společensky negativních dopadů generovaných provozovateli tvrdého hazardu, čímž jsou provozovatelé škodlivého hazardu fakticky nepřímou podporováni z veřejných zdrojů neadekvátně nízkou daňovou zátěží (o nelegálních provozovatelích existujících kvůli nedostatečné regulaci hazardních her ani nemluvě). Například v Rakousku činí federální daň z on-line loterií 16% z rozdílu sázky a výhry, odvod z provozování kasin pak 35 - 80% z rozdílu sázky a výhry podle rozdělení do progresivních pásem.

Navržené vyšší daňové a odvodové zatížení však diskriminuje společensky neškodlivé formy hazardních her. Tyto hry způsobují podle průzkumů jen minimum negativních externalit ve srovnání s tzv. tvrdými formami hazardu, jako jsou technické hry (zejm. hrací automaty) či kasina. Šlo by o vystupňované znevýhodnění mírnějších forem hazardu, neboť z jimi odváděných prostředků stát financuje zejména opatření napravující negativní dopady tvrdého hazardu (sociální podpora závislých hráčů, výdaje na léčbu závislostí, potírání související trestné činnosti, širší náklady rozpadu rodinných vztahů gamblerů, apod.). Z tvrdých forem hazardu proto do státního rozpočtu plyne méně prostředků než by odpovídalo podílu na jimi generovaných a externalizovaných společenských nákladech. Hezky působící slogan o „optimální výši zdanění hazardu jako celku“ je ekonomicky a morálně neodůvodněný a populistický.

Faktické znevýhodnění nelegálních provozovatelů

Platný zákon neupravuje provozování loterií a jiných podobných her na internetu, což je předmětem oprávněné kritiky i ze strany Evropské komise. Provozovatelé internetových hazardních her podnikají a nabízejí své služby na našem území neoprávněně a svoje příjmy samozřejmě nepřiznávají a nezdaňují vůbec. Internetový loterijní trh přitom rychle roste a stát jen bezmocně přihlíží stále masivnějším daňovým únikům a parazitování ilegálních provozovatelů, kteří se nijak nepodílejí na vyvolaných sociálních nákladech svého podnikání.

Předložená vládní novela tuto skutečnost nechce vidět. Zvýšení daní legálním provozovatelům by je přitom dále neodůvodněně znevýhodnilo oproti provozovatelům nelegálním.

Podle odhadů Ministerstva financí stát svou rezignací jen na zdanění internetových nelegálních provozovatelů přichází každoročně nejméně o 1 miliardu Kč. Objem nelegálního internetového trhu se odhaduje až na osminu celkového relevantního trhu. Kromě nelegálních internetových provozovatelů navíc působí na trhu mnoho dalších nelegálně provozovaných heren, kasin či sázkových kanceláří. Takto velký podíl nelegálního trhu se vymyká běžné míře neoprávněného podnikání na jiných trzích. Navrhovaná novela by uvažovaným zvýšením daní a odvodů ještě zhoršila neuspokojivý současný stav, kdy jsou legální provozovatelé díky nečinnosti státu vystaveni nespravedlivé konkurenční nevýhodě, která deformuje hospodářskou soutěž.

Zákonodárce by měl především donutit nelegální provozovatele k ukončení jejich činnosti nebo k její legalizaci spojené se zdaněním. Bude-li navržená novela schválena, povede k nežádoucí motivaci podnikatelů. Těm nelegálním vůbec vadit nebude; daně nebudou platit nadále, protože zatím chybí komplexní rámec nového zákona o hazardních hrách, který je však již připraven. Ba právě naopak - pravděpodobně jim novela ještě pomůže, protože znevýhodní podnikání jejich legálních konkurentů. Určitý počet provozovatelů kvůli zvýšené zátěži legální trh opustí a přenechá tak další část trhu provozovatelům nelegálním, pokud jich část do výhodnějšího sektoru nezdaněného podnikání přímo nepřejde. Pak by se soutěž díky novele opravdu zvýšila, ovšem na černém trhu.

Navrhovaná dílčí novela loterijního zákona neřeší problémy plynoucí z rozdílného postavení

provozovatelů hazardních her na trhu; naopak je může ještě vyostřit. Legislativní „ad hoc kutilství“ za pomoci nepromyšlených a neanalyzovaných návrhů a s vyřazením standardního připomínkového řízení zaneslo v uplynulých desetiletích náš právní řád mnoha úpravami, které snižují jeho přehlednost a konzistentnost a jež vyvolávají letité interpretační hlavolamy. Zákonodárci by se místo dílčích prvoplánových a „pěkně působících“ novel, které „vidí jen na jedno oko“, měli soustředit spíše na projednání nové komplexní právní úpravy hazardních her, která sladí ekonomická, sociální, soutěžní a jiná společenská hlediska. Laciné a líbivé dílčí legislativní návrhy nás mohou v důsledku přijít dost draho.

prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.,

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení – nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)
- [Kupní smlouva bez přesného určení kupní ceny](#)
- [Nová pravidla ICC pro rozhodčí řízení: Přehled klíčových změn účinných od 1. června 2026](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 36.: Doložka o mlčenlivosti](#)
- [Detekce podezřelého obchodu v kontextu hazardních her](#)
- [Když model počítá správně, ale závěr je zavádějící: limity AI při oceňování podniků](#)
- [Nařízení prodeje jednotky jako ultima ratio ochrany práv ostatních vlastníků?](#)