

## МОТИВИ

към проект на Закон за Националната агенция по хазарта

Проектът на Закон за Националната агенция по хазарта предвижда следните основни промени:

С проекта се предлага промяна във формата и организацията на хазартния регулатор в Република България, а именно Държавната комисия по хазарта /ДКХ/ да се реструктурира в Национална агенция по хазарта /НАХ, Агенция/та/.

Новосъздадената Агенция ще е специализиран държавен орган към министъра на финансите, който ще изпълнява държавната политика в областта на хазарта и свързаните с него дейности.

Дългогодишното изследване и синтезиране както на практиката на хазартния регулатор, така и на съдебната практика води до предложените в законопроекта нови принципни разрешения, изменения и допълнения. Същите са продиктувани от констатираните недостатъци и проблеми в работата на настоящия регулатор и цели тяхното преодоляване, чрез мерки за повишаване ефикасността, бързината, прозрачността и непротиворечивостта при правоприлагането свързано с обществените отношения в областта на хазарта.

С предложения законопроект се предлага да се замени съществуващата към момента фрагментарна правна уредба на регулаторния орган с изцяло нова и подробна регламентация на неговите структура, функции и дейност. Промените са насочени към внасяне на яснота в статута на хазартния регулатор и осигуряване на прозрачност в неговата работа, което от своя страна ще доведе до оптимизиране и повишаване качеството на осъществяваната от него дейност.

Предлаганите промени по отношение на структурата на хазартния регулатор, които следва да доведат до подобряване функционалността на неговата администрация, са насочени и към гарантиране на правата и законните интереси на правните субекти в производствата по Закона за хазарта /ЗХ/. Повишаването на ефективността, бързината и реда в посочените производства ще доведе до благоприятни последици и за организаторите на хазартни игри и дейности, тъй като ще им осигури възможност за по-бързо развитие и решаване на отнасящите се до тях въпроси.

С проекта на закон се цели постигане на по-ефективна координация между структурните звена в новосъздадената Агенция, подобряване на работните процеси и утвърждаване на оперативни процедури, свързани с документооборота и организацията на работа в администрацията.

Не на последно място, друга водеща цел на предлаганите промени е чрез премахването на комисията като колегиален орган и замяната ѝ с едноличен такъв в лицето на изпълнителния директор на Агенцията, да се осигури бързина в развиващите се пред държавния орган производства и персонализиране на отговорността с оглед законосъобразно вземане на решения.

С оглед постигане на посочените цели в законопроекта са въведени следните основни положения:

На първо място, в него е регламентиран статутът на Агенцията и нейната основна дейност, а именно – осъществяване на регулация, надзор и контрол над хазарта и свързаните с него дейности. Затвърдено е правното положение на Агенцията като юридическо лице с оглед нейната правосубектност и възможността ѝ да участва в частноправни и публичноправни обществени отношения.

На следващо място, законопроектът урежда функциите и правомощията на Агенцията, като се стреми да осигури високо ниво на изчерпателност с цел предотвратяване възникването на неясноти и празноти в тази насока.

Подробно са разписани органите на Агенцията, както и предпоставките и редът за тяхното назначаване и освобождаване. Уредена е и фигурата на заместник изпълнителния директор, чиято функция е да се осигури непрекъснатост в работата на регулаторния орган в случай на отсъствие на титуляра. Законопроектът регламентира и изискванията за заемане на длъжностите в Агенцията, като по този начин се гарантира квалификацията и безпристрастността на персоналия състав на Агенцията при изпълнение на техните правомощия.

Съществено и централно място в предложения законопроект заема правното положение на изпълнителния директор на Агенцията.

С премахването на Комисията като колегиален орган, вземането на решения за издаване на лицензи и вписване на промени по вече издадени лицензи за организиране на хазартни дейности се предоставя в компетентността на изпълнителния директор, което е предпоставка за постигане на целената бързина и оперативност в производствата, развиващи се пред регулатора. Съгласно сега действащата нормативна уредба Комисията се свиква най-малко два пъти месечно по инициатива на председателя, като за провеждане на редовно заседание следва да има кворум, каквото е изискването на разпоредбата на чл. 23, ал. 4 от настоящия ЗХ. В практиката на ДКХ обаче често са констатирани проблеми относно осигуряването на кворум на заседанията на Комисията, което от своя страна води до излишно и неоправдано забавяне при постановяването на решения. Често срещан пример в тази насока е ситуацията, когато даден организатор е подал искане за издаване или прекратяване действието на издаден лиценз, но следва да изчака редовно заседание на Комисията, която да разгледа внесеното предложение. Още по-съществен проблем са хипотезите на отмяна по съдебен ред на решение, постановено от Комисията. В тези случаи, за да се прецени какви мерки следва да бъдат предприети, отново следва да се изчака свикване на заседание на Комисията, а с оглед кратките срокове за обжалване на съдебните решения, такова изчакване може да доведе до тяхното изпускане, а оттам и до накърняване интересите на регулатора. Такива са и ситуациите, при които следва да се постанови спиране на производство, да се утвърдят представени от организаторите правила за организираните от тях дейности или пък да се приложи принудителна административна мярка на организатор. Примерите в това отношение са многобройни, а с предлаганите промени ще се избегне възникването на такива ситуации и ще се гарантират в по-пълна степен правата и законните интереси, както на държавата, така и на участващите в посочените производства правни субекти.

Освен принципните правомощия на изпълнителния директор, свързани с издаването и отнемането на лицензи, утвърждаването на игрални правила, установяването на публични вземания, прилагането на принудителни административни мерки и налагането на административни наказания, на изпълнителния директор е предоставена и възможността да дава становища по ЗХ и подзаконовите нормативни актове по прилагането му с оглед спецификата на материята и необходимостта от налагането на единни политики, стандарти и изисквания в областта на хазарта. Това от своя страна също ще доведе до улеснение на организаторите на хазартни игри и дейности при прилагането на закона и реализиране на техните права и задължения, тъй като ще сведе до минимум необходимостта от тълкуване поради съществуващи неясноти.

Изрично е уредено и правомощието на изпълнителния директор да дава задължителни указания до органите на Агенцията, като по този начин ще бъдат избегнати противоречиви практики по сходни казуси и ще се осигури последователност и приемственост в работата на Агенцията.

С проекта на Закон за Националната агенция по хазарта са уредени и трудовите и служебните правоотношения в посочената структура, както и основанията за несъвместимост на функции и последиците при настъпването на такава. За пръв път е въведена подробна регламентация на задълженията на служителите на Агенцията и изрично е предвидено реализирането на дисциплинарна отговорност при виновно неизпълнение на трудовите и служебните им задължения.

С проекта се актуализират и правомощията на органите по контрол на хазарта в съответствие с констатираните проблеми в надзорната и контролната дейност на хазартния регулатор. С промените се цели извършването на качествени и ефективни проверки при спазване на нормативните актове в областта на хазарта и гарантиране на правата и законните интереси на организаторите на хазартни игри и дейности.

Ключов момент в предлагания проект е и въвеждането за пръв път на изрична регламентация на принципите, въз основа на които следва да се осъществява дейността на органите по контрол на хазарта. Основната цел е да се осигури законосъобразното и навременно упражняване на правомощията им, както и да се гарантира тяхната безпристрастност, обективност и добросъвестност. По този начин не само ще се подобри цялостната дейност на регулатора, но и ще се създадат адекватни гаранции за реализирането на един от основните принципи, въз основа на който следва да се провежда всяка една съвременна състезателна процедура, а именно – правото на защита на участващите в нея лица.

Предложеният проект обръща внимание и на правата на служителите на хазартния регулатор, като освен задължителното им застраховане, предвижда и механизъм за поддържане и повишаване нивото на тяхната квалификация и професионална подготовка с оглед пълноценното и качествено осъществяване на тяхната дейност.

На следващо място, предлаганият закон въвежда и изрична уредба на конфликта на интереси, като дава дефиниция на понятието, посочва задълженията на лицата при възникване на такъв конфликт, както и механизма за установяването и избягването му. За пръв път са регламентирани и понятията „професионална тайна“ и „служебна тайна“ и задълженията на служителите на Агенцията във връзка с тях.

С оглед защитата правата и интересите на правните субекти, които участват пряко или косвено в производствата пред Агенцията, проектът на Закона за Националната агенция по хазарта изрично урежда и отговорността на хазартния регулатор за вредите, причинени на физически и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на негови органи и служители при или по повод изпълнение на дейността им. Предвиждат се предпоставките и редът за реализиране на отговорността, както и нейният обхват, който включва всички претърпени имуществени и неимуществени вреди и пропуснати ползи. Така се преодоляват съществуващи в момента противоречия и се постига синхронизация на уредбата с тази в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

Не на последно място, законът урежда обмена на информация и взаимодействието между регулатора и други държавни и общински органи с цел законосъобразно и ефикасно осъществяване на предоставените му функции и правомощия.

Предложената промяна в структурата на регулаторния орган е в синхрон и със световните и европейските практики. Сравнително-правният анализ показва, че в голяма част от държавите в световен мащаб хазартната регулация се осъществява не от колегиален орган, какъвто е Комисията, а от едноличен орган поради необходимостта от оперативност с оглед динамиката на хазартния сектор. Сред държавите, в които регулаторният орган е едноличен, са Дания, Франция, Германия, Гибралтар, Латвия,

Литва, Малта, Нидерландия, Норвегия, Швеция и др. Значително по-малък брой държави, сред които Белгия, Великобритания и Испания, са предпочели модела на вземане на решения от колегиален орган.

Очакванията са с приемането на Закона за Националната агенция по хазарта да се оптимизира дейността на хазартния регулатор в изпълнение на основните му задължения на нивото на съвременните изисквания.

На следващо място, предложението е свързано с необходимостта от оптимизиране на работата на хазартния регулатор, както и с предприемането на ефективни мерки за преодоляване на неяснотите в нормативните актове, свързани с хазартната дейност. В тази връзка насоките в законопроекта са следните:

В преходните и заключителни разпоредби на законопроекта се правят редица изменения и допълнения в разпоредбите на Закона за хазарта /ЗХ/, с които от една страна се привежда в съответствие с новата структура на регулатора, а от друга се внася яснота и избягване на противоречиво тълкуване на някои от нормите на същия. Предлага се отменянето на някои разпоредби, които са с отпаднало значение и противоречат на промени в други нормативни актове. С предлаганите промени се уеднаквяват някои от сега ползваните различни понятия (различни термини, но с близко съдържание) в ЗХ, което ще е улесни тълкуването и съответно правоприлагането.

Във връзка с изложеното до тук следва да се отбележат и по-съществените промени, които се правят, като на първо място в преходните и заключителни разпоредби на законопроекта се предвижда създаването на нова ал. 4 на чл. 5 от ЗХ, която ще прецизира случаите, при която не следва да се доказват инвестиции и средства за организиране на играта от организаторите, които вече веднъж са го доказали. Става въпрос за случаите, когато се иска нов лиценз за същия вид игра, както и тези визиращи в разпоредбата на чл. 36, ал. 1, т. 3 от закона, за организиране на томбола или моментна лотария. Необосновано е от организаторите на посочените игри да се изисква доказването на инвестиции и средства за организиране на същата по вид игра, тъй като инвестициите се правят при организиране на първата игра и получаване на първия лиценз. Организирането на нова игра от същия вид е базирана на вече направени инвестиции при получаване на първия лиценз. В тази връзка изискването за доказване на инвестиции и средства за организирането, когато се иска нов лиценз за същия вид игра, ще е непропорционално и се отклонява от целите на закона. Същото се отнася и до инвестициите, които се доказват при получаване на лиценз за казино или игрална зала. Очевидно при получаване на първия лиценз хазартният оператор е доказал направени, определените в закона инвестиции и при удължаване на лиценза или при издаването на нов лиценз на същия организатор за същата зала или казино, това би било нецелесъобразно.

На следващо място, в преходните и заключителни разпоредби на законопроекта се предвижда промяна на сега действащата разпоредба на чл. 10а от ЗХ, която регламентира вноските за социално отговорно поведение. В сега действащата нормативна уредба е записано, че организаторите на хазартни игри правят годишни вноски за социално отговорно поведение в определените от закона размери. С предложената промяна се добавя, че такава вноска ще се дължи за всеки издаден лиценз. В настоящия момент, независимо колко издадени лиценза има даден организатор, то той дължи и респективно заплаща същата вноска като организатор, който има издаден един единствен лиценз. С промяната се цели избягване на тази неравнопоставеност между отделните организатори на хазартни игри.

Така предложената промяна ще доведе и до насочване на повече средства за програмите на Министерството на младежта и спорта, за одобрени проекти за младежки дейности.

На следващо място се предвиждат промени и в процедурата по постановяване на решението, като се отменят някои разпоредби, които касаят дейността на сега действащата Комисия, а други си прецизират с оглед правомощията на новосъздадената Агенция и нейния изпълнителен директор.

Предвиждат се изменения и допълнения и в разпоредбата на чл. 30, като по-специално се изменя ал. 3 и се добавя нова ал. 4, с което се цели внасяне на яснота по отношение на дължащите се държавни такси за поддържане на лиценз за организиране на конкретно изброените в разпоредбата хазартни игри. Действащата към настоящия момент разпоредба на чл. 30, ал.3 от ЗХ разграничава две хипотези на формиране на „основа“ върху която се събират държавни такси за поддържане на лиценз за организиране на определени от закона хазартни игри - моментна лотария, тото, лото, игри със залагания върху резултата от спортни състезания и надбягвания с коне и кучета и др. В едната хипотеза „основата“ са стойността на постъпилите залози, а във втората това са събраните такси и комисионни за участие. В случаите, когато „основата“ е стойността на постъпилите залози се прилага ставка от 15%, а в тези когато е събраните такси и комисионни за участие – 20%.

В ЗХ няма легална дефиниция на понятието „хазартни игри, за които се събират такси и комисионни“. Нещо повече, понятието „игри, за които се събират такси и комисионни“ се използва само и единствено в разпоредбите на чл. 30, ал. 3 и чл. 30, ал. 4 от ЗХ. Липсата на легална дефиниция внася известна неяснота по отношение формирането на „основата“ за конкретните изброени в нормата на чл.30, ал.3 от ЗХ хазартни игри.

Липсата на прецизна нормативна уредба, прави трудно ясното разграничаване на относимите за тези игри хипотези. Могат да се посочат някои принципни съображение по отношение разбирането, че сега действащата норма разграничава две различни категории игри, но уредбата задължително се нуждае от прецизиране. В някои от законите на държавите членки на ЕС, свързани с регулацията на хазарта, се приема, че игрите, за които се събират такси и комисионни са такъв тип игри, при които играчите залагат един срещу друг (типичен пример са турнирите по покер) и съответният хазартен оператор събира комисионни за покриване на организационните разходи и за заплащане на дължимите данъци.

Във връзка с изложеното се предлагат и промените в разпоредбата на ал. 3, като се разграничава каква такса за поддържане на лиценз ще дължи всеки от организаторите при различните видове игри и хипотези. В ал. 3 ще се визират, случаите при които се дължи държавна такса за поддържане на лиценз за организиране на следните хазартни игри – традиционна лотария, томбола, моментна лотария – тото, лото, бинго, кено и техните разновидности, игрите със залагания върху резултати от спортни състезания и надбягвания с коне и кучета, игрите със залагания върху случайни събития и със залагания, свързани с познаване на факти, с изключение на онлайн залаганията. Предвидената държавна такса ще е в размер на 25 на сто върху разликата между стойностите на направените залози и изплатените печалби за всяка игра. Това е ново принципно разрешение, което е в съответствие с облагането, което се прилага в други страни от ЕС, като се уеднаквява и с режима на облагане на организаторите на онлайн хазарт.

Новосъздадената ал. 4 ще касае хазартните игри, при които участниците играят един срещу друг и организаторът на хазартни игри само организира провеждането им, за което събира такси и комисионни за участие. За посочените ще се дължи държавна

такса за поддържане на лиценз в размер на 20 на сто върху стойността на получените такси и комисионни.

По отношение на предсрочното прекратяване на лиценз визирано в чл. 35, ал. 1, т. 4 от ЗХ се добавя нова ал. 2, която ще урежда забрана за подаване на искане за предсрочно прекратяване, в случаите когато спрямо организатора има наложена принудителна административна мярка по чл. 86 то закона. Анализирането на практиката на Комисията от последните години, по отношение на исканията по чл. 35, ал. 1, т. 4 от ЗХ показва, че в случаите, когато за организатора се предлага налагането на принудителна административна мярка в някоя от хипотезите на чл. 86, той подава искане за предсрочно прекратяване, с което действие се цели избягването от отговорност след извършено нарушение на разпоредбите на ЗХ и подзаконовите нормативни актове по прилагането му. В съдебната практика се приема, че това са две самостоятелни производства и регулаторът не може да откаже предсрочно прекратяване на лиценза с аргумент, че е приложена принудителна административна мярка.

Във връзка с предвидените изменения и допълнения в ЗХ, следва да се направят и някои промени в разпоредбите на други закони, като най-съществената е в Закона за корпоративното подоходно облагане, където се отменя разпоредбата на чл. 219, ал. 4, която касае дължимия данък върху помощните и спомагателни дейности по смисъла на ЗХ. Тази норма следва да се отмени, тъй като в преходните и заключителни разпоредби на предложния закон се предвижда отмяната на § 1, т. 16 от допълнителната разпоредба на сега действащия ЗХ, която касае дефиницията за „помощни и спомагателни дейности“. Нуждата от тази отмяна се обуславя от факта, че в действащия ЗХ никъде не се споменава за „помощни и спомагателни дейности“, а в същото време в допълнителната разпоредба е налице дефиниция за тях. Касае се за разпоредба, която не намира реално приложение в прилагането на ЗХ, което от своя страна води до необходимостта от нейната отмяна. Логично е реализирането на приходи от дейност, които макар и свързани с хазарта, не попадат в обхвата на получения лиценз да се облагат по общия ред.

Промените в разпоредбите на останалите закони, които са визирани от § 5 до § 9 в преходните и заключителни разпоредби на законопроекта са свързани с промяната на структурата на хазартния регулатор от комисия в агенция.

Очакванията са с приемането на Закона за Националната агенция по хазарта да се оптимизира дейността на хазартния регулатор в изпълнение на основните му задължения на нивото на съвременните изисквания, да се постигне съответствие и уеднаквяване на практиката при прилагането на ЗХ и подзаконовите нормативни актове в областта на хазарта, с изискванията на действащото законодателство и съвременните европейски практики.