



**PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST**
www.esfcr.cz

Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o hazardních hrách

Důvodová zpráva

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje

Název návrhu zákona: Zákon o hazardních hrách	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo financí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti: 1. leden 2016
Implementace práva EU: NE	
2. Cíl návrhu zákona	
Primární cíle nové právní úpravy týkající se hazardních her lze shrnout jednoduše následujícím způsobem: • ochrana sázejících a jejich okolí, • zajištění opatření k předcházení a potírání sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her, • otevření českého trhu hazardních her pro provozovatele se sídlem v členském státě Evropské unie nebo státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, • úprava provozování hazardních her dálkovým přístupem prostřednictvím internetu, • nový postup povolovacího řízení, • zavedení efektivního kontrolního mechanismu, a • naplnění závěrů a doporučení Evropské komise pro regulaci hazardu.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: ANO	
Náklady - snížení výběru loterijní daně v závislosti na snížení počtu výherních zařízení Přínosy - navýšení příjmů rozpočtu otevřením trhu i pro subjekty mimo ČR - navýšení příjmů rozpočtu zavedením dražby povolenek Dále viz kapitoly: 3.6. Dopady na státní rozpočet. 3.4. Dopady vzniklé zavedením Informačního systému provozování hazardních her	
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: ANO	
Viz kapitoly: 3.2. Dopady na provozovatele THZ 3.3. Dopady na provozovatele hazardních her prostřednictvím internetu 3.7. Další ekonomické přínosy	

3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): ANO
Viz kapitola: 3.8. Dopady na obce
3.4 Sociální dopady: ANO
Viz kapitoly: 1.2.1. Společenské náklady na hazardní hraní 3.1. Dopady na hráče 3.7. Další ekonomické přínosy
3.5 Dopady na životní prostředí: NE

I. Obecná část

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Zákon o hazardních hrách

1.2. Definice problému

Nový přístup k regulaci provozování hazardních her v České republice vyplývá ze dvou hlavních faktorů, které jsou vzájemně provázané. Prvním je velmi vysoká úroveň společenských nákladů hazardního hraní v České republice. Druhým faktorem je rozvoj a využití moderních, zejména informačních technologií, a z něj vyplývající potřeba modernizace i samotné regulace. S tím také souvisí neudržitelnost současného právního stavu, kdy Česká republika neplní závazná pravidla vnitřního trhu Evropské unie v oblasti on-line hazardních her. Nedostatečná kvalita současné regulace současně zapříčiňuje sub-optimální výběr daní z hazardních her.

1.2.1. Společenské náklady na hazardní hraní

S cílem podrobně analyzovat rizika, problémy a náklady související s hazardním hraním byla Psychiatrickým centrem Praha při 3. lékařské fakultě Univerzity Karlovy zpracována studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice. Cílem studie bylo podchytit a vyhodnotit celý komplex dopadů hazardního hraní na společnost a to at', již se jedné o náklady přímé, kam v případě hazardních her patří např. náklady na léčbu, včetně personální podpory a nákladů na jednotlivá sezení, dále také náklady vedení soudu v případě úpadku atp. Tak i náklady nepřímé, tedy takové, které se nedají přiřadit ke konkrétnímu problému spojenému s hazardními hrami, ale přesto vznikají v jejich souvislosti. Mezi tyto náklady jsou řazeny např. ušlá pracovní produktivita, náklady na policii a soudnictví (které zároveň představují také hmotné náklady) nebo emoční náklady rodiny (ty naopak představují nehmotné náklady).

Výsledky analýzy ukázaly, že identifikované společenské náklady na hazardní hraní se v České republice v roce 2012 pohybovaly ve velmi konzervativních odhadech ve výši mezi 14,2 a 16,1 mld. Kč. Většina nákladů vzniká v souvislosti s hraním na tzv. výherních automatech (dále v textu označovaných jako THZ – technické herní zařízení jako společný pojem jak pro elektromechanická výherní zařízení, tak i interaktivní výherní terminály), jejichž výrazné omezení v jiných částech světa vedlo k prokazatelnému snížení počtu patologických hazardních hráčů a tím i společenských nákladů na hazardní hraní. Uvedené náklady jsou vztaženy k populaci tzv. problémových resp. patologických hráčů. Problémoví hráči (hráči s vyšším rizikem) tvoří 1,7 % až 2,3 % obyvatel (123 – 170 tis. obyvatel), z toho potenciální patologičtí hráči (hráči s vysokým rizikem) tvoří 0,6 % – 1 % (40 – 80 tis. obyvatel). Společenské náklady na jednoho problémového hráče jsou tedy rovny 22 909 – 23 286 Kč ročně a náklady na jednoho patologického hráče odpovídají 307 061 – 325 740 Kč

ročně. Tyto náklady v celé výši nenese pouze daný hráč, ale také další lidé, jako je jeho nejbližší rodina a potažmo celá společnost.¹

Z výsledků studie Národního monitorovacího střediska pro drogy a drogové závislosti & SC&C vyplývá, že v obecné populaci je 5 % respondentů, kteří mají přinejmenším nízké riziko spojené s hraním sázkových her, přičemž nízké riziko má 2,7 % obyvatel, střední riziko má 1,7 % obyvatel a vysoké riziko má 0,6 % obyvatel. Při extrapolaci na počet obyvatel v dospělé populaci ČR se v nízkém ohrožení nachází 196 200 obyvatel, ve středním ohrožení 126 100 obyvatel a ve vysokém ohrožení se nachází 42 000 obyvatel. Ukazuje se, že u mužů jsou tyto hodnoty vyšší než u žen – nízké riziko má 3,3 % mužů (oproti 2,2 % žen), střední riziko má 3,0 % mužů (oproti 0,6 % žen) a vysoké riziko má 1,2 % mužů (žádná z žen v šetření nedosáhla skóru odpovídajícímu vysokému riziku).²

Dále studie uvádí, že z hlediska rozvoje problémového a patologického hráčství představují v ČR nejvyšší riziko EHZ. Hráči na EHZ tvoří zdaleka nejvyšší podíl patologických hráčů (83 % osob léčených pro patologické hráčství v r. 2013). Z dostupných dat dále vyplývá, že ve zvýšeném riziku se nacházejí také on-line hráči, kteří podobně jako hráči EHZ vykazují v průměru vysoké skóre problémového hraní a vysokou průměrnou výši sázek. Vyšší rizikovost her vyplývá především z jejich tzv. strukturních charakteristik (např. maximální sázka a výhra, časová prodleva mezi hrami, maximální hodinová výhra, prostředí nebo vizuální efekty zařízení) a z faktorů prostředí, kde se hry hrají – tyto faktory podněcují vtažení do hry, pohlcení hrou, rychlé a časté opakování sázek, hraní v jednom tahu, překračování původní zamyšlené maximální výše sázek apod. Z tohoto hlediska jsou právě EHZ a live sázky velmi rizikové.

Obdobné výsledky přinášejí také zahraniční studie. Jedním z hlavních zjištění australských studií je vztah mezi prevalencí problémového hazardního hraní a dostupností hazardního hraní, zejména pak výherních automatů (Comission, 1999). Ve stejné studii se ukázalo, že 65 – 80 % problémových hráčů, kteří vyhledali odborné poradenství, užívalo jako primární formu hraní výherní automaty. Podobně i v Kanadě statistiky ukazují, že až 25% ze všech, kteří hrají výherní automaty, spadá do kategorie problémových či patologických hráčů (Hayward et al., 2004).³

1.2.2. Změny loterijního prostředí vzhledem k rozvoji nových technologií

Technologické změny v oblasti hazardních her, zejména možnosti využití internetu pro zprostředkování a organizaci hazardních her nejsou dostatečně reflektovány ve stávajícím loterijním zákoně, resp. tento způsob podnikání je zahraničním subjektům v ČR znemožněn, díky čemuž Česká republika přichází ročně na loterijní dani o 600 mil. Kč (odhad NKÚ) a zároveň, protože současný stav je v rozporu s právem EU, je proti ČR v této oblasti vedeno řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. S ohledem na současnou ustálenou judikaturu Soudního dvoru se tak Česká republika vystavuje velmi vysokým finančním sankcím. Tyto sankce se pohybují řádově v částkách několika tisíc eur denně. Pro ilustraci ve věci C-241/11 Komise vs. ČR navrhuje Komise Soudnímu dvoru, aby

¹ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014 kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Celkové výsledky

² Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR

³ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Náklady na jednotlivé druhy hazardních her a podkap. Celkové náklady

uložil České republice zaplacení paušální částky ve výši 5 644 EUR, resp. 22 364 EUR za každý den prodlení v závislosti na tom, v jaké fázi řízení ČR zajistí zjednání nápravy.

Technologické změny přitom není třeba řešit jen na straně provozovatelů, ale také na straně státu, protože ten v současné chvíli není schopen adekvátně provádět dohled nad oblastí hazardních her. Na základě provedené kontroly konstatoval Nejvyšší kontrolní úřad mj. následující zjištění:

„Nevyhovující právní úprava a technické standardy Ministerstva financí pro provozování loterií na internetu jsou jednou z hlavních příčin zmíněných výpadků příjmů veřejných rozpočtů. Sázání na internetu nelegálně provozuje řada společností, které pak ze svých zisků neodvádí odvody. Veřejné rozpočty tak ročně přicházejí podle propočtů NKÚ o asi 600 milionů korun. Ministerstvo financí ani finanční úřady dosud ani jednou toto nelegální podnikání nepostihly.

Finanční úřady nemají podklady pro to, aby mohly ověřit správnost údajů v odvodových přiznáních, která podávají provozovatelé hracích automatů. Nevědí totiž, kolik herních automatů bylo v dané době v daném místě v provozu, protože od Ministerstva financí a obcí dostávají nepřesné a neúplné informace. Není tak jasné, jestli odvody vyměřené na základě odvodových přiznání skutečně odpovídají realitě. Chybovost systému správy odvodů dokládá fakt, že jen u malého kontrolovaného vzorku 74 odvodových přiznání kontroloři našli nesrovnalosti ve výši 68 milionů korun, které pramenily z rozdílů v údajích o povolených a o přiznaných automatech.

Kromě problémů v oblasti odvodů našel NKÚ nedostatky i v oblasti státního dozoru nad loteriemi, který je neúčinný a neefektivní. Ministerstvo financí má možnost zrušit povolení provozovat hrací automat, když jeho provozovatel porušuje pravidla. Kontroloři ale nezjistili ani jeden případ, kdy by ministerstvo k takovému kroku přistoupilo, přestože někteří provozovatelé porušili předpisy víc než padesátkrát a tři dokonce víc než stokrát. O tom, jak státní dozor vykonávají obce, nemá ministerstvo žádné informace.“⁴

1.2.3. Identifikované problémy vyplývající ze zastaralé právní úpravy

Zákon č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění (dále jen „loterní zákon“), je zatížen řadou nedostatků jak po stránce formální, tak po stránce věcné. V obsahové rovině platná právní úprava nevytváří dostatečně efektivní zábrany před neúměrným nárůstem podnikatelských aktivit v této oblasti a před projevy některých společenských rizik, jež jsou s touto činností vzhledem k její značně specifické povaze spojeny.

Vzhledem k tomu, že jde o více jak 20 let starý právní předpis, který byl pouze jednou novelizován zásadním způsobem, dostatečně nereflektuje vývoj na loterním trhu, zejména pokud jde o herní technologie. Uvedená situace činí značné aplikační problémy jak provozovatelům, tak i státní správě a obcím.

Nedostatečná je rovněž i úprava výkonu státního dozoru v této oblasti, zejména pak z hlediska duplicitního povolování výherních hracích přístrojů obcemi do režimu heren a míst se zvláštním provozním režimem a ministerstvem do kasin, přičemž nad některými činnostmi, které spadají do okruhu výdělečného provozování loterií a jiných podobných her, loterní zákon nevytváří podmínky pro efektivní kontrolu finančních dat realizovaných v rámci této

⁴ Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/35 <http://www.nku.cz/assets/media/informace-13-35.pdf>

oblasti. Nevhodně je řešena otázka působnosti orgánů státní správy a samosprávy a problematika ingerence obcí v povolovacím procesu.

Celkově je platná právní úprava konstruována jako předpis poměrně značně liberální, a to zejména ve srovnání s četnými úpravami platnými v ostatních zemích EU a USA. Umožňuje poměrně snadné splnění veřejnoprávních předpokladů pro podnikání v této oblasti, aniž současně staví dostatečné překážky před činnostmi, které tyto veřejnoprávní předpoklady obcházejí nebo ignorují. Celková koncepce dosavadní úpravy nepochybně koresponduje s požadavky společenské objednávky z období bezprostředně po provedení zásadních společenských přeměn v roce 1989, v současnosti však již zřetelně zaostává za legislativním vývojem v Evropě a ve světě.

Pokud jde o legislativně právní hledisko, k základním problémům současné právní úpravy patří již samotná systematika zákona, jenž je rozčleněn na úvodní ustanovení, pět dalších částí věnovaných postupně jednotlivým (nikoli však všem) druhům loterií a jiných podobných her a část nazvanou ustanovení společná, přechodná a závěrečná. Zvolené členění i obsahové zpracování jednotlivých částí je přitom značně neproporcionální a poměrně nezvyklé z hlediska obvyklých mechanismů tvorby právních předpisů. Část nazvaná Úvodní ustanovení je rozsáhlým monolitickým blokem legislativního textu, který vnitřně není jakkoli strukturován; z obsahového hlediska jej lze považovat za jakousi „obecnou“ část zákona. Upravuje většinu nejvýznamnějších pojmů a institutů zákona, které se týkají i vztahů řešených v dalších, možno říci „zvláštních“ částech; v těchto „zvláštních“ částech jsou někdy také upraveny i obecnější instituty, týkající se všech druhů loterií a jiných podobných her. Problematická je i Část šestá Ustanovení společná, přechodná a závěrečná, zahrnující spíše instituty povahově odpovídající „obecné“ části zákona, popřípadě, pro něž by bylo vhodnější vytvoření samostatné zvláštní části zákona (např. správní dozor, sankce za správní delikty, herní plán sázkové hry atd.). Zákon č. 202/1990 Sb. je celkově charakteristický značnou pojmovou a institucionální roztříštěností, nepřehledností a na některých místech i vnitřní rozporností, která vyvolává právní nejistotu, jak na straně rozhodovacích a dozorčích orgánů, tak i adresátů veřejné správy. Přispěla k tomu bohužel i rozsáhlá novela zákona č. 202/1990 Sb. z roku 1998.

Loterní zákon není technicky neutrální a nedokáže tak optimálně reagovat na nově vznikající otázky související s technologickým vývojem v oblasti hazardních her.

Shrnutí základních nedostatků platného loterního zákona

- Z legislativně technického hlediska je problematická již samotná systematika loterního zákona, zvolené členění i obsahové zpracování jednotlivých částí je neproporcionální a poměrně nezvyklé z hlediska tvorby právních předpisů.
- Vzhledem k tomu, že jde o 24 let starou právní normu, nereflexuje vývoj na trhu hazardních her a již nevyhovuje společenským potřebám.
- Stávající právní úprava žádným způsobem neřeší aktuální problematiku účasti na hazardních hrách prostřednictvím moderních telekomunikačních kanálů (prostřednictvím internetu, mobilních přístrojů, apod.).
- Předpis nezajišťuje žádoucí míru ochrany před společenskými riziky, které v této značně specifické oblasti podnikání vznikají; loterní zákon je konstruován jako předpis poměrně benevolentní.

- Loterní zákon je celkově charakteristický značnou pojmovou a institucionální roztříštěností (neexistence definic užívaných pojmů nebo existence nepřesných definic či bezobsažných pojmů), nepřehledností a na některých místech i vnitřní rozporností, která vede ke vzniku komplikovaných interpretačních problémů při aplikaci úpravy, a vyvolává právní nejistotu.
- Loterní zákon nezohledňuje míru rizika hazardu u jednotlivých typů loterií a jiných podobných her.
- Loterní zákon není technicky neutrální a nedokáže tak odpovědět na nově vznikající otázky související s technologickým vývojem v oblasti sázkových her.
- Nevhodně je řešena otázka působnosti orgánů státní správy a samosprávy, a problematika ingerence obcí do povolovacího procesu.
- Nedostatečná úprava výkonu státního dozoru v této oblasti.

1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

1.3.1. Platná právní úprava provozování hazardních her

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 202/1990 Sb.“),

- Zákon č. 70/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách,
- Zákon č. 149/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon č. 149/1998 Sb.“),
- Zákon č. 63/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a o změně dalších zákonů,
- Zákon č. 353/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony,
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů,
- Zákon č. 284/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrovými družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech, a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 254/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,

- Zákon č. 420/2011 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,
- Zákon č. 457/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky,
- Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů,
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, zveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 112/2013 Sb.,
- Zákon č. 215/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Prováděcí předpisy k provedení zákona č. 202/1990 Sb.:

- Vyhláška č. 223/1993 Sb., o hracích přístrojích, ve znění zákona č. 149/1998 Sb.,
- Vyhláška č. 285/1998 Sb., o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinu,
- Vyhláška č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou soutěží.

Související právní předpisy:

- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 253/2008 Sb.“),
- Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 239/1992 Sb. o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

1.3.2. Zhodnocení souladu navrhované úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná úprava vychází ze základního ústavního principu, podle kterého lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem. V souladu s čl. 4 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, mohou být povinnosti fyzickým a právnickým osobám ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. V souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy, který stanoví, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem, je možné působnost obcí v této oblasti zákonem omezit a stanovit tak přísnější regulační pravidla na centrální úrovni.

Navrhovaná úprava současně zohledňuje i právo územních samosprávných celků na samosprávu uvedenou v čl. 100 odst. 1 Ústavy, kdy v souladu s níže uvedenou judikaturou Ústavního soudu je ponecháno územním samosprávným celkům právo na regulaci výskytu hazardních her na jejich území. Ve světle uvedené judikatury bylo v rámci navrhované právní úpravy přistoupeno k institutu technické neutrality, který zcela koresponduje s vyslovenými závěry a lépe přispívá k plnění jednoho z hlavních úkolů nové úpravy, a to ochraně spotřebitelů, neboť z jejich pohledu jsou pro ně všechny herní zařízení z vnějšku totožná, bez ohledu na jejich vnitřní technické uspořádání.

Ústavní soud dospěl ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 k závěru, že je přípustné, aby obec Chrástava regulovala obecně závaznou vyhláškou umístění videoloterních terminálů, k jejichž provozu vydává podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb. povolení Ministerstvo financí. Ústavní soud vyslovil přesvědčení, že regulace umístění videoloterních terminálů na území města spadá do normotvorné působnosti obce, a to podle § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ústavní soud vyslovil názor, že videoloterní terminály vyhovují širší definici obsažené v § 2 písm. e) zákona č. 202/1990 Sb., neboť se jedná o zařízení podobná a sloužící témuž účelu jako výherní hrací přístroje. Z tohoto důvodu se na ně plně vztahuje „regulační“ oprávnění obce upravené v § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb. Ústavní soud zároveň konstatoval, že videoloterní terminály nelze podřadit pod užší definici výherních hracích přístrojů uvedenou v § 17 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., neboť postrádají vlastnosti kompaktnosti. Povolování videoloterních terminálů

proto zůstává v působnosti Ministerstva financí, jak stanoví ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb.

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 Ústavní soud zamítl návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, vydané k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu. Napadená obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně stanovovala, že hrací zařízení mohou být na území města provozována pouze na jednom místě, v objektu stávajícího kasina. Město Františkovy Lázně se opíralo o pravomoc podle § 10 písm. a) zákona o obcích. Ústavní soud konstatoval, že z ústavně zaručeného práva obcí na územní samosprávu vyplývá, že obce nemohou být zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Ke svému nálezu z června t. r. týkajícího se tzv. chrastavské vyhlášky o regulaci hazardu, v němž Ústavní soud opřel pravomoc obcí jen o § 10 písm. d) zákona o obcích a jeho prostřednictvím ze speciálního zmocnění v zákoně o loteriích, dospěl nyní Ústavní soud k závěru, že není podstatné, zda obce svou pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry opírají o zvláštní zákon (tj. zákon o loteriích) ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, nebo zda se opírají o ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 10. 2011 se vztahuje k základům normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti dle č. 104 odst. 3 Ústavy ČR a jeho zákonného rozvedení, které je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Z hlediska provozování loterií a jiných podobných her bylo judikováno, že obce jsou v této oblasti povoleny k této regulaci, přičemž není rozhodné, zda na základě § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterního zákona či případně na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Dále bylo judikováno, že regulace jedinečných případů, tzn. konkrétních nemovitostí specifikovaných číslem popisným, a jejich vydělení z rámce obecnosti musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Jako akceptovatelné kritérium, i bez výslovného vyjádření ve vyhlášce (výslovné vyjádření by však mělo být z legislativně technického hlediska obsaženo), bylo shledáno rozdělení nemovitostí podle toho, zda se nachází v okruhu 100 m od škol. Současně bylo deklarováno, že pokud v minulosti na určitých místech docházelo provozovateli VHP k porušování právních předpisů, pak je možné, aby obec tuto negativní zkušenost promítla do vymezení míst, v nichž si nepřije ani provozování IVT.

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 Ústavní soud zrušil přechodné ustanovení čl. II bod 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ústavní soud shledal, že bod 4, jímž se zasahovalo do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu, nesledoval legitimní cíl, a tudíž byl v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Na základě tohoto ustanovení se na povolení, která byla vydána dle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012, nevztahovalo zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky, a to až do 31. 12. 2014.

Nová úprava bude také nově v souladu s čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě, vyžadovat ze strany provozovatele a jeho zaměstnanců zachování mlčenlivosti týkající se údajů o účastnících her, údajů ohledně jejich účasti na hazardní hře, včetně jejich výhry či prohry. Osobní údaje budou shromažďovány, vedeny a užívány v rozsahu a způsobem výslovně stanoveným v zákoně.

V souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 58/04, ze dne 16. 3. 2006, vyhlášeného ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 59/2006, který se týkal nároku na výhru dosaženého na výherním hracím přístroji v herně, bude dle navrhované právní úpravy výhra splatná po uplynutí 60 dnů ode dne uplatnění nároku na výhru sázejícím, kdy uplatnit nárok na výhru lze nejpozději do tří let ode dne skončení hazardní hry. Současně však nezáleží na tom, zda výhra byla důsledkem hry na povoleném nebo nepovoleném herním zařízení.

Navrhovaná úprava reflektuje výše uvedené a je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

1.3.3. Zhodnocení souladu navrhované úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Z pohledu evropského práva je oblast hazardních her považována za specifický druh služeb, který je vyloučen z působnosti Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále jen „Směrnice 2006/123/ES“). Nicméně mezinárodní Smlouvou o přistoupení k Evropské unii, která je publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 44/2004 Sb., se Česká republika zavázala k respektování práva Evropské unie, a to včetně judikatury Soudního dvora EU (dále jen „Soudní dvůr“ či „SDEU“), která je pro členské státy závazná.

Z těchto důvodů se i na oblast hazardních her vztahují ustanovení primárního práva EU, konkrétně jde zejména o čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) upravující právo usazování, čl. 56 SFEU upravující volný pohyb služeb v rámci EU a čl. 63 SFEU upravující volný pohyb kapitálu. Názor o zvláštní povaze hazardních her, včetně rizika škodlivých následků, potvrzuje i ustálená judikatura SDEU. Soudní dvůr zároveň přiznává 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).“

Nadto, s ohledem na skutečnost, že oblast hazardních her není na unijní úrovni plně harmonizována, přiznal Soudní dvůr 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. 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).

Z ustálené judikatury Soudního dvora a 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, která jsou na tyto opatření kladena bohatou judikaturou Soudního dvora. Jak však

vyplývá z rozsudku SDEU ze dne 3. června 2010 ve věci C-203/08 Sporting Exchange Ltd (bod 50), že aby byl režim předchozího správního povolení přípustný, přestože se od základní svobody odchyľuje, musí se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně (rozsudky ze dne 17. července 2008, Komise v. Francie, C 389/05, Sb. rozh. s. I 5397, bod 94, a ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C 169/07, Sb. rozh. s. I 1721, bod 64). Kromě toho každá osoba, která je dotčena omezujícím opatřením založeným na takové odchylce, musí mít právo podat opravný prostředek soudní povahy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 20. února 2001, Analir a další, C 205/99, Recueil, s. I 1271, bod 38).

Česká republika v předkládaném návrhu zákona o hazardních hrách rozšiřuje možnost zahraniční majetkové účasti na všechny druhy hazardních her, díky čemuž lze považovat navrženou právní úpravu za slučitelnou s právem EU. Do doby přijetí harmonizující úpravy se členské státy musí řídit především primárním evropským právem, tj. zejména těmi ustanoveními zakládajícími smluv, které zaručují volný pohyb služeb a svobodu usazování. Uvedený rámec primárního evropského práva je následně dotvářen judikaturou Soudního dvora EU, který aplikuje obecná ustanovení základních smluv na právní úpravu hazardních her konkrétních členských států. Vzhledem ke specifčnosti hazardních her, přičemž každý z členských států má jinou právní úpravu se specifickými atributy v dané oblasti, nelze závěry Soudního dvora EU bez dalšího přísně aplikovat. Z obou výše uvedených svobod existují výjimky, za kterých může být jiné nakládání s příslušníky z jiných členských států ospravedlněno. Tyto výjimky pro obě svobody definuje čl. 52 Smlouvy, dle kterého lze stanovit pro cizí státní příslušníky zvláštní režim z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

Jak již bylo naznačeno výše, na úrovni Evropské unie proběhla v období od 24. března 2011 do 31. července 2011 veřejná konzultace k otázkám souvisejícím s on-line sázkovými hrami, a to prostřednictvím Zelené knihy o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, jejímž cílem je dosáhnout lepšího porozumění konkrétním problémům vyplývajícím z rozvoje zákonných i neoprávněných nabídek on-line služeb hazardních her, jakož i shromáždit informace o existenci a rozsahu rizik souvisejících s touto činností. Dále se snažila získat příspěvky týkající se regulačních a technických prostředků, které členské státy používají nebo by mohly používat k zajištění ochrany, udržení veřejného pořádku nebo naplnění jiných veřejných zájmů, a jejich účinnosti s ohledem na potřebu vyváženého, systematického a soudržného uplatňování své politiky vůči on-line hazardním hrám. Konzultace by rovněž měla pomoci určit, zda současná pravidla uplatňovaná na on-line služby hazardních her na úrovni EU jsou dostačující k zajištění souběžné existence vnitrostátních systémů jako celku, respektive, zda by větší spolupráce na úrovni EU nepomohla členským státům účinněji dosáhnout cílů jejich politiky vztahující se k hazardním hrám.

Evropský parlament přijal dne 15. listopadu 2011 usnesení č. 2011/2084(INI) k Zelené knize k on-line hazardním hrám na vnitřním trhu, které shrnuje existující problémy v oblasti on-line hazardních her a pokouší se nastítnit jejich možná řešení na celoevropské úrovni. Evropský parlament se v otázce regulačního řešení plně ztotožňuje s Evropskou komisí a odmítá přijetí evropského legislativního aktu, který by jednotně upravoval celé odvětví hazardních her. Bez ohledu na to však Evropský parlament, s odkazem na přeshraniční charakter on-line hazardních her, konstatuje, že koordinovaný postup členských zemí a posílení vzájemné administrativní spolupráce je z hlediska dalšího postupu nutností. Pokud se týče úpravy hazardu v jednotlivých členských zemích, Evropský parlament, s ohledem na specifický charakter on-line hazardních her, plně respektuje právo členských zemí na vlastní přístup k regulaci, který reflektuje oprávněné kulturní a historické zvláštnosti každé členské

země a zároveň splňuje pravidla vnitřního trhu a je v souladu s aplikovatelnými rozsudky Soudního dvora EU. V tomto kontextu mohou členské státy zaujmout při regulaci on-line hazardních her široký přístup zahrnující jak liberalizaci tohoto sektoru na straně jedné, tak i zákaz určitých her nebo povolení provozovat tyto hry pouze prostřednictvím státních monopolů.

V souvislosti s nutností zlepšit ochranu spotřebitelů, prohloubit prevenci proti závislosti a zefektivnit boj proti nelegálním provozovatelům on-line sázkových her pak Evropský parlament vyzývá k využití všech nástrojů vedoucích k dosažení těchto cílů. Prvním krokem k formalizované spolupráci mezi národními regulátory by mohly být „panevropské zásady chování při on-line sázkových hrách odsouhlasené mezi regulátory a provozovateli těchto her“, které by upravovaly práva a závazky jak provozovatelů her, tak i spotřebitelů. Nadto by se spolupráce Evropské komise a členských zemí měla zaměřit také na boj proti provozovatelům, kteří poskytují svoje služby bez příslušné národní licence. K tomuto problému Evropský parlament konstatuje, že řešení na národní úrovni nejsou účinná a proto boj proti organizovanému zločinu, praní špinavých peněz a podvodům je nezbytně nutné organizovat na evropské úrovni. Společné standardy by měly být přijaty rovněž v oblasti ochrany spotřebitelů, neboť směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. 10. 2011 o právech spotřebitelů vylučuje hazardní hry z oblasti působnosti této směrnice.

Dne 14. července 2014 Evropská komise přijala Doporučení o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb on-line hazardních her a pro prevenci hraní on-line hazardních her a pro prevenci hraní hazardních her nezletilými osobami. Jedná se o doporučení Komise ve věci hazardních her, jehož cílem je ochraňovat zdraví spotřebitelů a hráčů, a tím také minimalizovat případné negativní hospodářské důsledky, které mohou vyplývat z patologického nebo nadměrného hráčství. Za tímto účelem přináší zásady, které zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, hráčů a nezletilých osob ve vztahu ke službám on-line hazardních her. Při přípravě tohoto doporučení Komise čerpala z osvědčených postupů v členských státech.

Tento zákon bude oznámen Evropské komisi v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998, o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, ve znění směrnice 98/48/ES.

Lze uzavřít, že návrh je plně slučitelný s právem Evropské unie jako celkem.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Přehled subjektů a skupin subjektů dotčených regulací:

- a. Orgány státní správy – Ministerstvo financí, Generální finanční ředitelství, Celní správa, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti
- b. Orgány územní samosprávy
- c. Podnikatelské subjekty – provozovatelé, resp. držitelé povolení získaného v souladu se zákonem.
- d. Pověřené autorizované osoby.
- e. Nestátní neziskové organizace.
- f. Spotřebitelé.

1.5. Popis cílového stavu

V souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 28. dubna 2014 č. 312 zpracovalo Ministerstvo financí návrh zákona o hazardních hrách. Návrh zákona o hazardních hrách tvoří spolu s návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím tohoto zákona a návrhem zákona o dani z hazardních her jeden nedílný celek.

Návrh zákona o hazardních hrách přináší řadu zásadních změn oproti současně platné právní úpravě, tj. zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů. V návaznosti na tyto změny je třeba provést přímou novelizaci několika souvisejících právních předpisů.

Ministerstvo financí připravilo komplexní revizi celého právního rámce regulace oblasti „loterií a jiných podobných her“, jejímž hlavním cílem je zajištění vysoké ochrany spotřebitelů, a to především s ohledem na vysoký a častý výskyt patologického hráčství a nezastavitelný technologický vývoj (zejména rostoucí využívání internetu). Nově jsou veškeré hry, dosud označovány jako loterie a jiné podobné hry, označovány souborně jako hazardní hry, k čemuž bylo přistoupeno především z důvodu sjednocení a ucelení terminologie v dané oblasti a přiblížení právní úpravy více běžnému životu občana, z jehož strany jsou upravované hry právě často označovány jako hazardní. I vědecká a odborná obec pojem hazardní hry hojně užívá. Při využití nového názvosloví hrálo nezanedbatelnou roli i behaviorální hledisko, kdy pojem hazardní hry je pojmem negativním a na první pohled vystihuje samotnou škodlivost a podstatu této činnosti. Nezanedbatelný je i samotný jazykový výklad a původ pojmu hazard. Slovo hazard má svůj původ v arabském slově „al zahr“, jež označuje kostky. Z tohoto slova následně vzniklo španělské „azar“ (hra náhody), které se přes francouzštinu rozšířilo do angličtiny jako „hazard“. Slovník cizích slov pojem hazard definuje jako činnost, jejíž výsledek závisí na náhodě nebo též jako vysoké riziko. V rámci analytické činnosti bylo současně zjištěno, že pojem hazard či hazardní hry je využíván v převážné většině právních úpravy členských států Evropské unie.

Primární cíle nové právní úpravy týkající se hazardních her lze shrnout jednoduše následujícím způsobem:

- efektivní výběr daní,
- ochrana sázejících a jejich okolí,
- zajištění opatření k předcházení a potírání sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her,
- otevření českého trhu hazardních her pro provozovatele se sídlem v členském státě Evropské unie nebo státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru,
- úprava provozování hazardních her dálkovým přístupem prostřednictvím internetu,
- nový postup povolovacího řízení,
- zavedení efektivního kontrolního mechanismu, a
- naplnění závěrů a doporučení Evropské komise pro regulaci hazardu.

Pro vyhodnocení cílů v rámci přezkumu účinnosti regulace lze stanovit jako základní a konzervativní měřítko úspěchu regulace snížení počtu patologických hráčů o 10% v období po zavedení regulace.

1.5.1. Přehled hlavních principů navrhované právní úpravy

Návrh zákona o hazardních hrách je s ohledem na usnesení vlády České republiky č. 173 ze dne 13. března 2013 a usnesení vlády České republiky č. 312 ze dne 28. dubna 2014 plně slučitelný s právem Evropské unie. V souladu se zmíněným je nezbytné zdůraznit, že připravovaný návrh zákona o hazardních hrách umožní provozovat hazardní hry právnickým osobám se sídlem v kterémkoli členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, a to na základě rovných podmínek, bez nutnosti zřízení stálé provozovny na území České republiky. Návrh zákona o hazardních hrách rovněž umožňuje provozování hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. a) až f) předmětného návrhu i dálkovým přístupem prostřednictvím internetu.

Návrh zákona o hazardních hrách také zohledňuje upozornění Evropské komise ve věci porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie č. 2009/4482, stanoviska a závěry Ústavního soudu České republiky, doporučení Veřejného ochránce práv, a rovněž i závěry Studie o sociálně patologických dopadech hazardních her v ČR „Hazardní hraní v České republice a jeho dopady“ (dále jen „Studie“).

Změny v oblasti hazardních her, které návrh zákona do této oblasti přináší, lze shrnout formou níže uvedených základních principů a koncepčních změn nové právní úpravy:

1.5.2. Otevření trhu pro subjekty se sídlem v členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru

Návrh zákona stanovuje nové podmínky pro provozování hazardních her vztahující se i na zahraniční subjekty se sídlem na území státu Evropské unie nebo státu, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, a to na základě principu srovnatelnosti podmínek – podmínky budou nediskriminačního charakteru a budou uplatňovány vůči všem těmto subjektům stejnou měrou a ve stejném rozsahu. Z hlediska požadavků na právní formu žadatelů nebude nutné hledat společné pojmy, ale bude posuzováno, zda forma zahraniční společnosti je srovnatelná s principy, na nichž je založena akciová společnost. Oblast hazardních her je z řady obecně známých důvodů, potvrzených množstvím odborných studií, oblastí velmi rizikovou. Prvořadým cílem návrhu zákona je daleko výrazněji než doposud tato rizika minimalizovat. Zkušenosti České republiky ukazují, že jedním z účinných způsobů, jak tato rizika snížit, je požadovat od provozovatelů hazardních her vysokou míru stability a transparentnosti. Jedním z důležitých prostředků pro dosažení této stability a transparentnosti je zakotvení specifických požadavků na organizaci provozovatele hazardních her. V zásadě pouze u provozovatele se silnou kapitálovou základnou a oddělenou rozhodovací a kontrolní strukturou nehrozí riziko, že provozovatel nebude sto dostát svým závazkům jak vůči spotřebitelům (výplata výher), tak vůči státu, potažmo EU (zdanění). Z důvodu právní jistoty, praktické proveditelnosti, jakož i s ohledem na vyloučení rizika případné diskriminace se nejvíce jako účelné stanovit uvedené specifické požadavky ve formě jejich pouhého výčtu. S ohledem na ustálené formy obchodních společností v jednotlivých členských státech a vzhledem k jejich široké škále by takový přístup vyvolával složité otázky posuzování splnění dotčených požadavků v tom kterém uspořádání formy podnikání (obchodní společnosti), a v důsledku toho by mohl vést k nerovnému zacházení v případě provozovatelů usazených na území jiných států. Jako odpovídající řešení se naopak jeví volba konkrétní formy podnikatelského subjektu (obchodní společnosti), která bude zaprvé naplňovat zmíněné požadavky na organizaci zajišťující potřebnou míru stability a transparentnosti, a zároveň bude dostatečně známou a právně zakotvenou formou ve všech členských státech. Jedinou formou podnikatelského subjektu, který

splňuje tato kritéria, je akciová společnost. Předně tato forma obchodní společnosti disponuje odpovídající kapitálovou základnou i organizačním členěním, které jsou sto dosáhnout sledovaných cílů stability a transparentnosti. Zadruhé se jedná o formu podnikání existující ve všech členských státech, která je do určité míry harmonizována právem EU (viz směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/30/EU ze dne 25. října 2012, o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie při zakládání akciových společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření (dále jen „směrnice 2012/30/ES“).

Provozovatelem hazardní hry se rozumí právnická osoba, kterou může být stát podle ust. § 6 předmětného návrhu nebo akciová společnost se sídlem v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. To neplatí pro tomboly, u nichž výše herní jistiny činí 75 000 Kč a méně. U tombol, u nichž výše herní jistiny činí více než 75 000 Kč, může být provozovatelem i nadace. Provozovatelem turnaje malého rozsahu může být pouze spolek a nadace. Uvedená podmínka akciové společnosti neplatí pro tomboly, u nichž výše herní jistiny činí 75 000 Kč a méně. Jedná se o tomboly, jež jsou pořádány například při slavnostech či zábavách, a to obcemi, školami, různými spolky či organizacemi, a jejichž hlavní účel není podnikatelský, ale pouze zábavní. U těchto druhů tombol jsou výhry většinou dotovány převážně z věcných darů nebo jejich hodnotu pokrývá samotný výnos z tomboly. U takovéto hazardní hry je současně společenské riziko minimální, ne-li téměř nulové a nehrozí zde vznik patologického hráčství či jiných negativních vlivů. Nad rámec této obecné podmínky zákon stanovuje, že v případě tomboly může být provozovatelem i nadace. Zvláštní požadavky na provozovatele jsou pak zákonem kladeny v případě turnaje malého rozsahu, kterým může být pouze spolek nebo nadace. Hazardní hry tak nesmí být provozovány fyzickými osobami.

1.5.3. Nová organizační struktura a vybudování technického řešení („informačního systému provozování hazardních her“)

Ministerstvo financí i nadále zůstává jako ústřední povolující orgán, kdy k provozování taxativně uvedených druhů hazardní her je nutno získat ještě další druh povolení, a to povolení k umístění herního prostoru, jenž vydává obecní úřad obce, na jejímž území má být hazardní hra provozována. Po vzoru dosavadní právní úpravy je dozor i nadále svěřen Ministerstvu financí, kdy však nově hlavním orgánem správního dozoru nad oblastí hazardních her jsou celní úřady.

Souběžným záměrem Ministerstva financí v rámci rekodifikace oblasti hazardních her je i vybudování informačního systému provozování hazardních her spravujícího veškerá data a údaje v oblasti hazardních her. Tento systém bude pracovat na bázi zajišťujícím nejvyšší míru ochrany dat poskytovaných provozovatelem regulátorovi.

1.5.4. Druhy hazardních her

Za hazardní hru se nově považuje pouze loterie, kursová sázka, totalizátorová hra, bingo, technická hra, živá hra (hra v kasinu), tombola a turnaj malého rozsahu. Uvedený taxativní výčet druhů hazardních her nebude možné rozšířit na základě diskrece povolujícího orgánu, tak jak tomu bylo doposad.

Zvláštnímu druhu samostatného povolovacího režimu ve formě ohlášení podléhají turnaje malého rozsahu a tomboly, jež má v důsledku samotné povahy dané hazardní hry a jejím

účelu snížit administrativní zátěž jak na straně správního orgánu a orgánu finanční správy, tak na straně provozovatele. Z ohlašovacího režimu jsou nově vyjmuty hazardní hry ve formě spotřebitelských soutěží, anket a jiných akcí o ceny, jejichž současná úprava jeví z pohledu evropské judikatury značné známky nekompatibility s evropským právem. S ohledem na širokou definici obchodní praktiky uvedené v čl. 2 písm. d) směrnice 2005/29/ES není pochyb o tom, že spotřebitelská soutěž je obchodní praktikou vůči spotřebiteli dle zmiňované směrnice. Tomuto závěru také odpovídá ustálená judikatura Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“). Směrnice 2005/29/ES obecně zakazuje nekalé obchodní praktiky. V příloze I směrnice 2005/29/ES jsou pak uvedeny obchodní praktiky, které jsou považovány za nekalé za všech okolností. S ohledem na skutečnost, že se jedná o plně harmonizovanou oblast, kterou není možné nad rámec evropské úpravy dále rozšiřovat, jediným východiskem proto je tuto část z návrhu nového zákona vypustit, a tím umožnit posuzování spotřebitelské soutěže jako obchodní praktiky obecně, neuvedené v příloze I směrnice 2005/29/ES. Nová právní úprava také zavádí princip tzv. „technické neutrality“, tj. zákon pro své účely významněji nerozlišuje druh či uspořádání použitého technického zařízení.

Prostřednictvím internetu bude možné při zachování zákonem stanovených podmínek provozovat veškeré druhy hazardních her s výjimkou tomboly a turnaje malého rozsahu. Internet je jednou z druhů veřejných sítí, jenž slouží jako prostředek přenosu dat, je veřejně a neomezeně přístupný a zajišťuje komunikaci mezi provozovatelem a sázejícím. Z možných druhů veřejné sítě byla zákonodárcem zvolena pouze možnost internetu, neboť ostatní druhy, tj. síť elektronických komunikací, jejímž prostřednictvím je poskytována služba šíření rozhlasového a televizního vysílání nebo veřejně dostupných telefonních služeb, neposkytují dostatečnou záruku a především možnost zajištění ochrany sázejících a především osob mladších 18 let (např. ověření zletilosti, totožnosti aj.). Podrobné technické podmínky pak budou stanoveny vyhláškou (princip dnešního Internetového Standardu).

1.5.5. Povolovací řízení

U všech druhů hazardních her je nutné získat k jejich provozování základní povolení, jež vydává Ministerstvo financí. To neplatí pro tombolu, u níž výše herní jistiny činí více než 75 000 Kč a pro turnaje malého rozsahu, jež podléhají ohlašovacímu procesu.

K provozování živé hry (hry v kasinu), technické hry a binga bude po vydání základního povolení nutné získat ještě povolení k umístění herního prostoru, resp. dané hazardní hry, které vydává obecní úřad obce, v jehož územním obvodu má být hazardní hra provozována. Současně živá hra (hra v kasinu), technická hra a bingo budou i nadále podléhat možnosti regulace obecně závaznou vyhláškou.

Mezi základní podmínky pro získání základního povolení patří zejména složení jistoty či kaucí v zákonem stanovené výši, bezúhonnost a bezdlužnost provozovatele a zákonem stanovených osob, výstupní dokumenty pověřené osoby, herní plán, dokument o umístění serveru, jedná-li se o hazardní hru, u níž nedochází k tvorbě náhody v místě účasti na hazardní hře a další náležitosti k jednotlivým druhům hazardních her.

1.5.6. Herní prostory a limity

Herní prostory jsou nově v rámci návrhu zákona blíže definovány, včetně podmínek jejich provozování, kdy zákon rozlišuje pouze hernu a kasino. Ve vztahu k herním prostorům tak nově dochází k vypuštění tzv. zvláštního provozního režimu. Na základě rozlišení herních prostorů jsou pak vymezeny i herní limity (mj. nejvyšší možná sázka či nejvyšší hodinová prohra) pro technická zařízení.

1.5.7. Opatření pro zodpovědné hraní

Nový zákon současně plně reflektuje obecné požadavky na prevenci a opatření ve vztahu k zodpovědnému hraní učiněná ze strany provozovatele hazardních her. Tato opatření se budou vztahovat jak na hazardní hry provozované prostřednictvím internetu, tak na tzv. „land-based“ hazardní hry. K efektivnějšímu naplnění tohoto nového cíle dojde k zřízení rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, stanovením nepřekročitelných finančních a časových limitů (vč. možnosti hráčů stanovit si vlastní, přísnější limity), zpřístupněním relevantních informací hráčům a dalšími opatřeními v rámci hazardní hry.

1.6. Zhodnocení rizika

Rizika vyplývající z neřešení problému odpovídají popsaným problémům. Tedy zejména existence cca 170 000 problémových, resp. min. 40 000 patologických hráčů a společenské náklady, které generují. Navíc pokud se současná situace nezmění, očekává se dle studie PCP další nárůst počtu problémových a patologických hráčů. Daňové ztráty v řádu stovek milionů korun, zejména s ohledem na nemožnost zdanění zahraničních poskytovatelů hazardních her na internetu, které NKÚ vyčíslil na 600 mil Kč v roce 2012, u kterých lze očekávat další významný nárůst s rozvojem internetového hazardního hraní.

Rizika související s neřešením nesouladu stávající právní úpravy s evropským právem jsou popsána v kapitole 1.3.

Významným rizikem identifikovaným při přípravě zákona a souvisejících pracích byla schopnost včasného vytvoření informačních systémů na straně státu. Vzhledem k předpokládanému termínu účinnosti zákona je možné, že informační systémy předpokládané v rámci zákona nebudou v tomto okamžiku ještě vytvořeny nebo dostatečně otestovány. Proto byla do zákona doplněna ustanovení, která odkládají účinnost těch částí navrhované úpravy, které jsou touto absencí dotčeny.

1.7. Zhodnocení korupčních rizik

V souvislosti s vyhodnocením rizik neřešením problému je zásadní i otázka prevence korupce, neboť v oblasti hazardního hraní docházelo podle výročních zpráv BIS za několik posledních let k tomu, že „Zástupci hazardní lobby ovlivňovali legislativní proces, který upravoval a zpříšňoval podmínky pro podnikání v hazardu, a to přes instituce, kde se o podobě nové legislativy rozhodovalo.“ Z čehož mj. vyplývá, že nízká kvalita stávajícího zákona nemusí být způsobena jen dlouhým časovým odstupem od jeho vzniku.

Základním protikorupčním opatřením zákona je omezení provozovatelů, kterými se rozumí právnická osoba, kterou může být stát podle ust. § 6 předmětného návrhu nebo akciová společnost se sídlem v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, jenž je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. To neplatí pro tomboly, u nichž výše herní jistiny činí 75 000 Kč a méně a turnaje malého rozsahu. Požadavek akciových společností sleduje současnou cíle současné politiky a záměry v oblasti úpravy právnických osob. Hlavním cílem zvýšení transparentnosti a eliminaci podmínek pro korupční prostředí v oblasti působení právnických osob, resp. akciových společností.

Pro podporu boje s korupcí bylo v rámci přípravy zákona také spolupracováno s Finančním analytickým útvarům Ministerstva financí, tak aby došlo k zapracování požadavků jak

stávající, tak plánované legislativy v oblasti praní špinavých peněz. V této oblasti bude významný přínos navrhovaného informačního systému, který bude poskytovat informace sloužící k vyhodnocování loterního prostředí v souvislosti s bojem proti praní špinavých peněz a financování terorismu dle mezinárodních doporučení (FATF, Moneyval).

Celkové zjednodušení, zpřesnění i zpřehlednění právní úpravy oblasti, společně se vznikem datové základny pro jeho vyhodnocení a zavedení transparentního systému povolování a zejména dražby povolenek povede k výrazné redukci prostoru pro korupci.

2. Návrh variant řešení

Základní způsob návrhu variant (a řady sub variant) řešení vycházel z cíle snížit celospolečenské náklady hazardního hraní v České republice a zároveň ponechat možnost hraní hazardních her osobám, které negativní celospolečenské náklady negenerují – bezproblémoví hráči. Při posuzování variant i celkového působení nové regulace byl také posuzován přímý finanční vliv na zainteresované subjekty.

Společenské náklady související s problémovým a patologickým hráčstvím

Analýza společenských nákladů hazardního hraní v ČR vychází ze studie PCP. Výsledky této studie jsou také základním podkladem pro hodnocení očekávaných dopadů regulace. Studie PCP vychází z konzervativního přístupu vyčíslení nákladů, kdy jsou společenské náklady související s provozováním hazardních her vztaženy pouze k nákladům spojených s patologickými, resp. problémovými hráči. Jedinci, kteří užívají hazardních her pouze k zábavě, nepřinášejí žádné či zanedbatelné společenské náklady.

Náklady a výnosy versus transfery

Z hlediska ekonomické teorie uplatněné při zpracování studie je důležité oddělit náklady, výnosy a transfery. Sociální náklady dané akce jsou chápány jako částka, o kterou se sníží celkový skutečný blahobyt resp. bohatství společnosti. V podstatě to znamená, že měření společenských nákladů nespočívá v pouhém vyčíslení jednotlivých výdajů, ale spočívá spíše ve snaze o nalezení čistých nákladů pro společnost, tedy nákladů, které přímo snižují společenský blahobyt (Walker and Barnett 1999, Varian 2006, Walker 2011). Pokud jde tedy o situaci, kdy blaho jedněch je redukováno, ale blaho druhých ekvivalentně zvýšeno, pak nejde o sociální náklad, ale o transfer. Jedná se o tzv. Paretovo kritérium, které pracuje s předpokladem, že blahobyt vzniká tam, kde se alespoň jednomu členovi společnosti dostane prospěchu, aniž by se někomu jinému dostalo neprospěchu (Walker and Barnett 1999, Varian 2006). V této perspektivě pak v situaci, kdy dojde např. ke krádeži telefonu, samotný přesun zařízení od okradeného ke zloději není sociálním nákladem. Nákladem však může být cena policejního vyšetřování nebo emoční újma okradeného, pokud převýší zlodějovu radost. V souvislosti s dobrovolnými transfery, jako jsou výběr daní a jejich přerozdělení např. formou sociálních dávek, je pak společenským nákladem cena, kterou stojí administrativa přerozdělení, a nikoli celková výše sociálních dávek (Walker, 1999 #2). Dalším příkladem transferu je např. velikost ročního dluhu hráče, který nese rodina. O transfer se v tomto případě jedná proto, že peníze, které původně vlastnila rodina, byly v celé své hodnotě převedeny k hráči nebo k vypůjčovateli. Nedošlo tedy k žádnému dopadu do společnosti. S tímto převodem dokonce nejsou spojeny ani žádné negativní jevy jako např. psychická

újma, která vzniká v případě krádeže, a to z toho důvodu, že rodiče předávají peníze svému potomkovi zcela dobrovolně (Douglas M Walker & Barnett, 1999).⁵

Přímé a nepřímé náklady

Mezi přímé náklady v případě hazardních her patří náklady na léčbu, včetně personální podpory a nákladů na jednotlivá sezení, dále také náklady vedení soudu atp. Nepřímé náklady se nedají přiřadit ke konkrétnímu problému spojenému s hazardními hrami, ale přesto vznikají v jejich souvislosti. Mezi tyto náklady můžeme řadit např. úslou pracovní produktivitu (která zároveň představuje také hmotný náklad) nebo emoční náklady rodiny (ty naopak představují nehmotné náklady).

Jak bylo zmíněno výše, tato studie pracuje s konzervativním předpokladem, že jedinými nositeli společenských nákladů plynoucích z hazardních her jsou problémoví hráči. Dále tedy pracujeme s údajem plynoucí ze studie NMS která udává, že v České republice se v roce 2012 vyskytovalo 123 000 – 170 000 problémových hráčů.⁶

Celkové náklady

Následující tabulka udává přehled všech výše vyčíslených nákladů. Pokud se jednalo o intervalový odhad, tabulka ukazuje jeho nejnižší a nejvyšší výši. Způsob výpočtu, zvolená metodika a zdrojová data jsou uvedeny v příložené analýze „Společenské náklady hazardního hraní“.

Tabulka 10: Přehled celkových nákladů v tis. Kč

Typ	Hmotné náklady	Přímé náklady	Výše	
			Min	Max
Finanční náklady				
Náklady na bankrot	Ano	Ano	26 507	37 145
Náklady na ztrátu produktivity				
Ztráta pracovní prod.	Ano	Ne	715 816	989 340
Ztráta prod. v dom.	Ano	Ne	4 945	6 835
Náklady na nezaměstnanost				
Hledání práce	Ano	Ano	135 902	187 835
Hledání zaměstnance	Ano	Ano	307 832	452 459
Náklady na zločinnost a právní náklady				
Policejní zákrok	Ano	Ne		
Soudnictví	Ano	Ne	73 231	73 231
Pobyt ve věznici	Ano	Ne	1 024 417	1 024 417

⁵ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Společenské náklady a výnosy - teoretické zakotvení

⁶ Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR

Osobní a rodinné náklady				
Emoční N. členů rodiny	Ne	Ne	1 706 351	1 706 351
Rozpad vztahů	Ne	Ne	664 461	664 461
Rozvod a separace	Ne	Ne	1 552 218	1 552 218
Násilný čin	Ne	Ne	359 462	359 462
Deprese	Ne	Ne	114 692	127 856
Úvahy o sebevraždě	Ne	Ne	392 138	1 111 059
Pokus o sebevraždu	Ne	Ne	2 328 325	2 328 325
Náklady pokusu na členy rodiny	Ne	Ne	1 816 091	1 816 091
N. pokusu na rodiče	Ne	Ne	419 100	419 100
Náklady na dokonanou sebevraždu				
Tržní výstup	Ano	Ne	554 324	554 324
Netržní výstup	Ano	Ne	121 480	121 480
Lidské náklady	Ne	Ne	1 750 167	1 750 167
Náklady na léčbu a další náklady				
Léčba a další služby	Ano	Ano	39 327	39 327
Celkem			14 106 786	15 321 483

Z těchto údajů vyplývá, že náklady na jednoho problémového hráče jsou rovny 22 909 – 23 286 Kč ročně a náklady na jednoho patologického hráče odpovídají 307 061 – 325 740 Kč ročně. Tyto náklady v celé výši nenese pouze daný hráč, ale také další lidé, jako je jeho nejbližší rodina atp.

Kromě těchto vyčíslených nákladů je třeba brát v úvahu také náklady, které byly identifikovány, ale vyčísleny nejsou. Mezi ně patří: náklady na vymáhání pohledávek, náklady na exekuce, náklady na averzi ke ztrátě, prevenci proti kriminalitě, finanční náklady na rozvody, náklady na psychickou újmu okradených obětí a také náklady ušlé příležitosti.⁷

Následující tabulka shrnuje vyčíslení výsledků studie PCP na Společenské náklady hazardních her v závislosti na typech 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%

⁷ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Celkové náklady

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%

Z uvedených tabulek vyplývá, že největší část nákladů lze přiřadit k THZ v tabulce reprezentovanými elektronickými technickými hracími (VHP, VLT) a jiným technickým zařízením, z čehož největší část nákladů nesou VHP a VLT, které v současnosti dohromady tvoří 79,9 % všech nákladů.⁸

Výnosy

V souvislosti s výnosy se většinou hovoří o příjmech státního rozpočtu, které pocházejí ze zdanění hazardu či dalších souvisejících daňových či nedaňových příjmů, nejsou započítány (odečteny) do celospolečenských nákladů, neboť lze předpokládat, že pokud by hráči neutratili své prostředky za hazardní hraní, pak by je utratili za něco jiného a k úhradě daně z příjmu a dalších by opět došlo. Z tohoto pohledu se tedy jedná o transfery.

V tomto ohledu jsou zajímavé obdobné studie, které měřily dopady omezení kouření na ekonomiku a ze kterých vyplývá, že když došlo k přesměrování prostředků za kouření do ostatních částí ekonomiky, došlo také k posílení multiplikačních efektů těchto prostředků ve srovnání s jejich předchozím efektem.

I když nejsou daně zohledněny mezi společenskými přínosy, byly při posuzování variant regulace dopady na daňové příjmy samozřejmě zvažovány stejně tak jako přímé finanční dopady na provozovatele a spotřebitele.

Regulace v kontextu nákladů, výnosů a rizik

Z výše uvedeného vyplývá, že cílem regulace je snížit počet patologických, resp. problémových hráčů v populaci a snížit negativní dopady související s těmito hráči. Cílem je účinná regulace rizikových her, tedy takových, které splňují výše uvedené rizikové faktory, mezi něž patří především hraní na THZ (ať již mají podobu klasických elektromechanických výherních zařízení nebo interaktivních výherních terminálů) a obdobné hry provozované prostřednictvím internetu.

Možnosti pro regulaci, s cílem omezit vznik patologického a problémového hráčství a omezení jejich negativních dopadů.:

- 1) Regulace dostupnosti hazardních her
- 2) Vyloučení hráče z přístupu ke hře
- 3) Opatření pro odpovědné hraní

⁸ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Celkové náklady

2.1.Regulace dostupnosti hazardních her

Regulace dostupnosti se věnuje těm typům her, které vytvářejí největší objem společenských nákladů (viz výše). Dále je dostupnost her z povahy věci řešitelná pouze u těch her, které nejsou realizovány prostřednictvím internetu.

2.1.1. Fyzická dostupnost THZ

Z rešerší v rámci analýzy Společenské náklady na hazardní hraní v České republice vyplývá, že prevalence problémového hráčství se zvyšuje s počtem zařízení a provozoven, a to zejména s ohledem a jejich geografickou blízkost – dostupnost pro hru.

Matematický model zpracovaný v rámci této studie kalkuluje, že dopady omezení dostupnosti hraní na THZ při redukci jejich počtu o 50% by přinesl snížení negativních sociálních dopadů hazardního hraní ze současných 14 013 461 429 Kč na 11 771 307 600 Kč, tedy o 2 242 153 829 Kč. V případě úplného zákazu ve všech provozovnách by došlo k redukci negativních dopadů na částku 11 035 600 875 Kč, tedy o dalších 735 706 725 Kč. Relativně mírný nižší nárůst eliminace negativních dopadů je dán nárůstem přesunu hazardních aktivit do černé ekonomiky při úplném zákazu THZ.⁹

V tomto ohledu existují možné způsoby jak omezit dostupnost THZ jejich limitací vzhledem k počtu obyvatel, struktuře sídel a dalších.

Varianta 1: Současný stav – neexistence omezení v této oblasti mimo OZV

Varianta 2: Zavedení opatření vedoucích k omezení počtu automatů:

Varianta 2.1: Ztížení fyzické dostupnosti hry

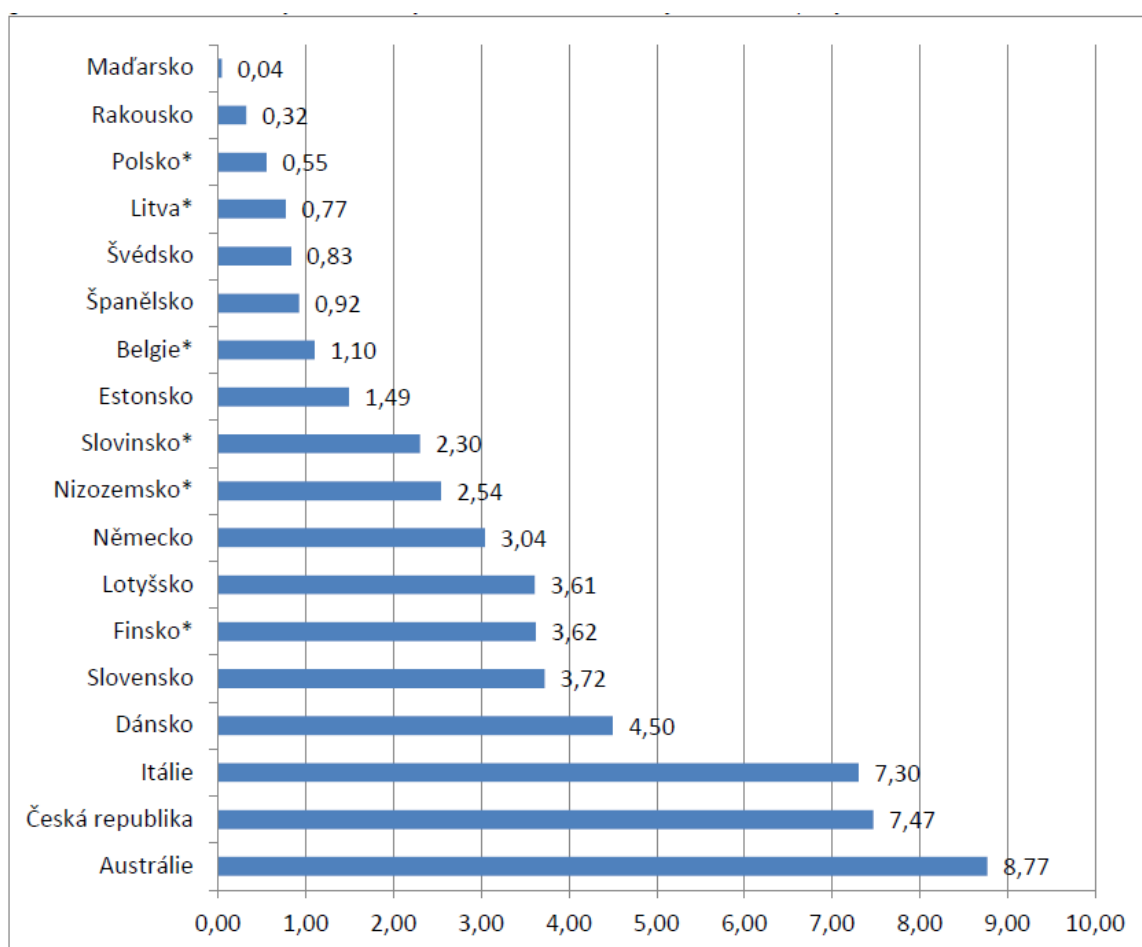
Varianta 2.2: Stanovení celkového maximálního počtu THZ

Varianta 1:Současný stav

V současné době je možné provozovat hazardní hry bez omezení ve většině obcí ČR, jen 11% obcí hazardní hraní nějakým způsobem reguluje v rámci svých obecně závazných vyhlášek. V důsledku tohoto stavu je v současné době cca 59 tisíc THZ přístrojů povolených MF. A přibližně dalších cca 15 tisíc VHP, povolených obcemi, které nejsou nikde statisticky evidované. Při přepočtu na 1000 obyvatel tak v ČR připadalo v roce 2013 7,47 THZ. Srovnání s dalšími zeměmi shrnuje následující graf.¹⁰

⁹ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

¹⁰ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 26



Pozn.: * Dostupná jsou pouze data za r. 2011. Podrobněji k situaci v některých výše uvedených zemích viz kapitulu Přehled regulace sázkových her v jiných zemích, str. 190.

Umístění THZ je koncentrované především do větších měst a do příhraničního pásma u hranic s Německem a Rakouskem.¹¹

Varianta 2.1: Ztížení fyzické dostupnosti hry

Jednou z možných variant regulace fyzické dostupnosti THZ je zvýšení průměrné fyzické blízkosti herního zařízení pro patologické hráče. Právě fyzická blízkost herního zařízení je přitom jedním z podstatných faktorů při vzniku patologického hráčství. Toho může být dosaženo kombinací opatření, která upravují určení míst, kde nemůže být herní prostor umístěn, přísnější podmínky na provozování těchto herních prostorů, kauce či zákonem stanovený minimální počet THZ v daném herním prostoru nebo minimální technické požadavky na THZ.

Varianta 2.2: Stanovení maximálního počtu THZ na území ČR

Stanovení maximálního počtu THZ pro Českou republiku by mohlo být efektivním regulativním prvkem, který by vedl k částečnému omezení dostupnosti THZ. Byť vzhledem k počtu THZ v ČR by významnější omezení dostupnosti představovaly až významné redukce počtu THZ. Např. v případě omezení počtu THZ o 50%, což by znamenalo nastavit limit počtu zařízení na cca 39 000, resp. na 3,7 THZ na 1000 obyvatel, by finální stav byl roven

¹¹ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 28

stávajícímu počtu automatů na Slovensku a stále by např. desetkrát převyšoval stav v Rakousku.

Shrnutí:

Vzhledem k vysokým společenským nákladům spojeným s provozováním THZ povedou obě zvažované regulační varianty k omezení negativních dopadů u patologických hráčů a zároveň nepovedou k výraznému omezení u hráčů neproblémových. Kalkulace dopadů omezení počtu automatů je uvedeno níže.

2.1.2. Časová dostupnost THZ

Na základě podnětů z konzultací s dotčenými subjekty a účinnosti dosavadní právní úpravy bylo v rámci zákona ponechána možnost časové regulace pomocí obecně závazných vyhlášek obcí. Toto opatření opět bude mít vliv především na rizikové skupiny hráčů, ať již těch, které nejsou schopni kontrolovat své hraní a přerušit hru. Nebo těch, které patří do rizikových skupin vzhledem k jejich nepravidelné nebo volné pracovní době¹².

Výše kauc

Vzhledem k možným negativním jevům a důsledkům provozování herny a kasina je součástí stávající právní úpravy povinnost složení jistoty. Vzhledem k možnosti vydávání obecně závazných vyhlášek se situace v konkrétní lokalitě může významně měnit i v rámci jednoho kalendářního roku je nutné stávající systém jistit upravit tak, aby odpovídal novému způsobu regulace.

Proto bylo přistoupeno k zavedení kaucí, které budou spojeny s konkrétním počtem provozovaných zařízení. Všichni provozovatelé tak budou zatíženi poměrně stejně. Při stanovení výše kauc vycházel předkladatel ze stávajícího objemu složených jistot, který činí 185 mld. (50 mil.; 37 společností).

Při nastavení výše kauc byly zvažovány následující varianty:

Varianta 1. Ponechání stávající celkové výše

Stávajících 1,85 mld. Kč by bylo rozděleno vzhledem k předpokládanému počtu zařízení po účinnosti nové právní úpravy (40.000) – náklady na jedno zařízení jsou tak 46250. Lze předpokládat, že v jedné herně bude provozováno 15-30 zařízení. Kauce na hernu by se tak měla pohybovat v rozmezí 693 750 Kč – 1 387 500 Kč. Výše kauc pro kasino by měla být vyšší vzhledem k minimálně dvojnásobnému počtu výherních zařízení, desetinásobným možnostem vkladů a hodinových proher a možnosti provozovat i další hazardní hry.

Varianta 2. Navýšení celkové sumy vzhledem k inflaci

Vzhledem k tomu, že stávající systém jistot byl nastaven v roce 1998 a od té doby byl bez výraznějších změn, je možné zohlednit inflaci za toto období – 48,3%.

Doporučení:

Vzhledem k relativní funkčnosti stávajícího nastavení systému a zavedení systému dražeb není nutné zvyšovat náklady na straně provozovatelů, proto je doporučena k realizaci Varianta 1.

2.1.3. Provozovny THZ

Technická herní zařízení jsou umístovány do třech typů provozoven, a to do provozoven se zvláštním režimem, které mají zpravidla podobu odděleného prostoru v pohostinských a dalších obdobných místech a dále ve specializovaných provozovnách rozdělených na herny a kasina.

Přehled umístění THZ povolených Ministerstvem financí ukazuje následující tabulka:

Typ provozovny	THZ	Podíl
Herna	44365	75,2%
Kasino	11579	19,6%
Zvláštní provozní režim	3062	5,2%

Jedním z důsledků tohoto rozdělení je také rozdílný přístup k možnosti kontroly problémových a patologických hráčů ze strany personálu provozoven. Z hlediska zajištění zlepšení dohledu a možnosti pomoci patologickým a problémovým hráčům byly analyzovány následující možnosti:

Varianta 1: Ponechání současného stavu

Varianta 2: Podmínění provozování rizikových hazardních her ve specializovaných provozovnách, se zajištěným dozorem – tedy zrušení zvláštního provozního režimu a ponechání pouze specializovaných heren a kasin

Varianta 1: Ponechání současného stavu

Rizika ponechání stávajícího stavu byla již popsána výše, zejména je to nedostatečná kontrola hráčů, vytváření negativních vzorů chování a provázanost konzumace alkoholu a hraní hazardních her.

Varianta 2: zrušení zvláštního provozního režimu

Přenesení provozování THZ pouze do vymezených herních prostorů má za cíl zlepšit kontrolu nad chováním patologických hráčů ze strany provozovatelů her. Ve svém důsledku přispěje také ke zlepšení kontroly nad provozováním THZ celkově.

Dopady na hráče

Základním přínosem eliminace míst se zvláštním provozním režimem pro rizikové hráče je částečné omezení dostupnosti her. Neboť zvláště u výherních automatů je vztah mezi prevalencí problémového hazardního hraní a dostupností hazardního hraní prokázáný, viz výše. Vzhledem ke komorbiditě alkoholismu a problémového a patologického hráčství¹³ by omezení provozoven se zvláštním režimem, tedy THZ v restauracích a hospodách mohlo pozitivně přispět k nevytváření nových hráčů, kteří začnou svou hru pod vlivem alkoholu.

¹³ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 84

Dopady opatření:

Dopady na populaci

Umístění výherních automatů v pohostinských zařízeních a tím jejich snadná dostupnost, vzbuzuje dojem normality takového jednání, což má negativní dopady zvláště u mládeže.

Podle studie NMC zkušenost s hraním na EHZ uvedlo v r. 2011 9,6 % šestnáctiletých (vzhledem k jejich věku lze předpokládat, že jde o aktuální zkušenosti). Za pravidelné hráče (jednou měsíčně a častěji) lze označit 3,1 % šestnáctiletých. Přestože je dlouhodobý trend klesající, tyto údaje naznačují relativně vysoký výskyt hazardního hraní ve věkové skupině, pro kterou je hraní hazardních her (a EHZ především) nelegální a mělo by být zcela nedostupné. Hraní hazardních her je součástí syndromu rizikového chování v dospívání, protože je zřejmá souvislost hraní na EHZ s kouřením, užíváním alkoholu i nelegálních drog.

Dopady na provozovatele

Zrušení provozoven se zvláštním režimem by představovalo dopad na 5308 technických herních zařízení (cca. 50% z toho jsou IVT). Což představuje přibližně 8,8% všech technických zařízení a tomu adekvátní ztrátu v objemu cca 0,95 mld. Kč.

Výherní automaty ve zvláštním provozním režimu jsou schváleny pro 1254 provozoven ze strany MF a pro 1060 provozoven obcemi. Přičemž restaurace, ve kterých jsou tato zařízení nejčastěji umístěna, nejsou primárně obchodně orientovány na provozování hazardních heren. V průměru jsou v jedné provozovně umístěny 3-4 výherní automaty.

Pokud by v důsledku omezení zvláštního provozního režimu došlo k uzavření 5 % těchto zařízení, jednalo by se celkem o 116 zařízení. Z dat Českého statistického úřadu vyplývá, že průměrný počet osob pracujících ve stravovacím zařízení, včetně majitelů je 2,6 osoby. V důsledku uzavření dotčených provozoven by tak přišlo o práci cca 300 osob.

Dopady na rozpočty

Dopad na rozpočty je dán především ztrátou 55 Kč za každý povolený přístroj a dále loterijní daň. Naopak není započítána daň z příjmů právnických osob, která by činila cca 84 mil. Kč, ale která bude uhrazena i při realizaci zákazu neboť lze předpokládat, že prostředky neutracené za hazardní hru budou utráceny jiným způsobem.

Daň	Daňový výpadek (povoleno MF)	Daňový výpadek (povoleno obcemi)	Celkem
55 Kč	57 735 700 Kč	48 822 400 Kč	106 558 100 Kč
20%	168 235 000 Kč	72 800 000 Kč	241 035 000 Kč
Celkem	225 970 700 Kč	121 622 400 Kč	347 593 100 Kč

THZ ve zvláštním provozním režimu jsou schváleny pro 1254 provozoven ze strany MF a pro 1060 provozoven obcemi. Přičemž restaurace, ve kterých jsou tato zařízení nejčastěji umístěna, nejsou primárně obchodně orientovány na provozování hazardních heren. Pokud by v důsledku omezení zvláštního provozního režimu došlo k uzavření 5 % těchto zařízení, při průměrném počtu zaměstnaných fyzických osob v tomto sektoru (data ČSÚ za rok 2012) na jeden podnik – 2,6 osoby (zahrnující jak zaměstnance, tak majitele) by mohlo dojít ke krátkodobému zvýšení nezaměstnanosti o cca 300 osob. Vzhledem k velmi nízkým mzdám v tomto sektoru (průměrná hrubá mzda v roce 2012 – 11 309 Kč) lze očekávat náklady státu na podporu nezaměstnanosti v hodnotě 10,3 mil. Kč (je kalkulováno s tím, že je vyčerpána

celá podpora v nezaměstnanosti neboť průměrná doba trvání nezaměstnanosti přibližně odpovídá nebo mírně přesahuje dobu poskytování podpory v nezaměstnanosti).

2.2. Vyloučení hráče z přístupu ke hře

Potenciálu závislosti, který hraní hazardních her obsahuje, není společnost vystavena rovnoměrně, existují některé skupiny osob, které jsou vystaveny většímu riziku hraní těchto her a tím i vzniku problémového či patologického hráčství, např. osoby pracující v hernách a kasínech. Dále existují osoby, které ze svého rozhodnutí nechtějí, nebo by neměly mít možnost hraní hazardních her, do této skupiny patří zejména osoby, které procházejí nebo v minulosti absolvovali léčbu závislosti na hazardním hraní. U těchto osob je vhodné, aby existoval mechanismus, který znemožní jejich hraní a to na základě jejich vlastního rozhodnutí nebo např. v důsledku rozhodnutí soudu.

Ohrožené populační skupiny – pracovníci v hazardním průmyslu a sportovci

Jak uvádí studie NMC - Některé populační skupiny jsou ve zvýšeném riziku vzniku problémového hráčství. Především jde o zaměstnání s volnou nebo nepravidelnou pracovní dobou, s nižším dohledem a snazším přístupem k penězům. Mezi zvlášť rizikové profese patří pracovníci v hazardním průmyslu a v prostředí s vyšší dostupností hazardu (včetně pohostinství) a profesionální sportovci.¹⁴

Varianta 1: Legislativního omezení

Varianta 2: Ponechání rozhodnutí o sebevyloučení na konkrétní jednotlivce

Existuje možnost legislativního omezení možnosti hazardního hraní pro ty skupiny populace, které lze považovat za nejrizikovější. Jako prostředek pro toto omezení by sloužil Rejstřík osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, který je předpokládanou součástí návrhu zákona.

Alternativou tohoto postupu je ponechání rozhodnutí o sebevyloučení na konkrétní jednotlivce, přičemž si lze představit podporu takových kroků ze strany zaměstnavatelů – ať už jde o provozovatele heren u obsluhujícího personálu či sportovních klubů u profesionálních sportovců – nebo ze strany zastřešujících profesních organizací.

Shrnutí:

Vzhledem k tomu, že možnost registrace v Rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách je v našem prostředí nová, preferuje zadavatel nejprve dobrovolný přístup k vyloučení z hraní z hazardních her. Pouze pokud by v budoucnu došlo k výrazné společenské poptávce v této oblasti, pak by bylo na místě zvažovat legislativní ukotvení takového omezení.

Ohrožené populační skupiny - osoby finančně či jinak závislé na pomoci státu

V rámci analýzy Hazardní hraní v České republice a jeho dopady bylo identifikováno několik sociálních jevů, jejichž výskyt koreluje s hazardním hraním, sem patří zejména nezaměstnanost, nízký příjem a úbytek obyvatelstva (korelace na úrovni okresu), na úrovni

¹⁴ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 84

obcí pak také s rušením veřejného klidu, opilostí a s hraním osob pobírajícím sociální dávky.¹⁵

Toto zjištění vedlo k úvahám o tom, zda existují skupiny osob, které by, vzhledem k tomu, že zdrojem jejich příjmů je stát, neměly být z možnosti hazardního hraní vyloučeny. Byly zvažovány následující varianty:

Varianta 1: Současný stav - tuto oblast neupravovat

Varianta 2: Omezit možnost hrát hazardní hry na všechny příjemce sociálních dávek a podpor

Varianta 3: Omezit možnost hraní hazardních her na osoby pobírající dávky v hmotné nouzi

Varianta 4: Osoby, vůči kterým byl pravomocně prohlášen úpadek

Varianta 1: Současný stav

Jak bylo uvedeno výše, zachování stávajícího stavu nadále umožní hazardní hraní i osobám, kterým stát primárně poskytuje prostředky na zajištění jejich životních potřeb.

Varianta 2: Omezit možnost hrát hazardní hry na všechny příjemce sociálních dávek a podpor

Jedná se o nejextenzivnější variantu, ve které by libovolný příjemce podpory ze strany státu byl vyloučen z možnosti hazardního hraní. Postihl by tak i ty, kteří jsou příjemci podpory v důsledku situace, za kterou nemohou (např. zdravotně postižení, rodiny s právě narozenými dětmi, aj.), nebo která je společensky pozitivní (příspěvky na pěstounskou péči), a též osoby, které si aktivně hledají práci.

Varianta 3: Omezit možnost hraní hazardních her na osoby pobírající dávky v hmotné nouzi

Dávkami, kterými se řeší pomoc v hmotné nouzi, jsou:

- příspěvek na živobytí
- doplatek na bydlení
- mimořádná okamžitá pomoc

S tím, že s výjimkou mimořádné okamžité pomoci, které řeší např. situace vzniklé živelnou pohromou, jde o dávky pro osoby či rodiny, které nemají dostatečné příjmy a její celkové sociální a majetkové poměry neumožňují uspokojení základních životních potřeb na úrovni ještě přijatelné pro společnost. Z této definice logicky vyplývá, že tyto prostředky nejsou určeny na aktivity jako je hazardní hraní, neboť to nelze považovat za základní lidskou potřebu.

Varianta 4: Osoby, vůči kterým byl pravomocně prohlášen úpadek

V tomto případě jde především o osoby, u kterých dochází k řešení úpadky pomocí splátkového kalendáře, kdy dochází k úhradě alespoň poloviny závazků s tím, že splátkový kalendář by měl preferovat zájmy věřitele. V tomto ohledu je tak užití prostředků dlužníkem k hraní hazardních her v rozporu se základními principy úpadečného řízení. Je zde také nutné podotknout, že hraní hazardních her je v mnoha případech podstatným důvodem k úpadku a jejich další hraní je tak jen zhoršováním situace dlužníka. Omezení možnosti hraní hazardních

¹⁵ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 4.2 Odhady míry výskytu problémového hráčství v ČR, str. 6

her u osob, na které byl pravomocně vyhlášen úpadek, tak může vést k zvýšení šance dostat svým závazkům vůči věřitelům a tím i k zlepšení jejich situace.

Shrnutí:

Situace, kdy na hazardní hry jsou vydávány prostředky, které jsou primárně určené na řešení závažných životních a sociálních situací, není obecně přípustná. Proto je vhodné nastavit regulační omezení v této oblasti, proto je zachování stávajícího stavu nevhodné. Varianta B – naopak příliš zasahuje do rozhodování jednotlivců, neboť postihuje i ty osoby, u kterých je příjem prostředků od státu vyjádřením pozitivních sociálních činností. Varianty C a D povedou k smysluplnému omezení hazardního hraní u jasně definovaných osob. Vzhledem k tomu, že hypoteticky by tyto osoby neměly mít prostředky na hazardní hraní, neměl by ani dopad na provozovatele být významný. Pro provozovatele hazardních her může být přínosem také pozitivnější vnímání ze strany společnosti v důsledku posílení jejich sociální odpovědnosti.

2.3. Opatření pro zodpovědné hraní

Jedním z možných přístupů eliminace rizikových faktorů hazardních her je přístup tzv. odpovědného hraní. Ten je založen na stanovení určitých omezení, která zabrání hráčům propadnout do problémového nebo patologického hráčství, resp. sníží míru negativního dopadu hraní hazardních her. Možností eliminace nebo snížení negativního dopadu rizikových faktorů hazardních her je k dispozici více, mezi nejčastěji v zahraničí používané a odborníky testované, a tedy i v tomto materiálu analyzované patří:

1. Zpřístupnění relevantních informací hráčům
2. Stanovení limitů (finančních, časových)
3. Opatření v rámci hry

Objektivní omezení pro implementaci pravidel odpovědného hraní

Při posouzení možností implementace pravidel odpovědného hraní bylo zjištěno, že tato pravidla není reálné aplikovat na všechny druhy her. Proto byly ze zvažovaných politik odpovědného hraní vyloučeny hazardní hry:

- Loterie
- Tombola
- Turnaje malého rozsahu

Důvodem je:

- Nemožnost sledování a vynucování stanovených finančních limitů sázek nebo proher v těchto hazardních hrách bez nutnosti fyzické identifikace hráčů při nákupu losů nebo tiketů
- Nízké socioekonomické náklady těchto her

Naopak platí, že v případě nejvíce rizikových her (THZ, hry přes internet), ale i kurzových sázek a živých her je možné pravidla odpovědného hraní aplikovat, samozřejmě s ohledem na charakter příslušné hazardní hry.

2.3.1. Varianty opatření pro zodpovědné hraní

Při přípravě zákona byly zvažovány tyto varianty:

Varianta 0: Ponechat současný stav

Varianta předpokládá zachování současné právní úpravy bez změny.

To znamená následující hlavní opatření omezujícího charakteru pro výherní hrací přístroje:

- a. Jedna hra nesmí být kratší než jedna sekunda.
- b. Nejvyšší vsazená částka na jednu hru činí 2 Kč, 5 Kč u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách a 50 Kč, jsou-li umístěny v kasinech. Nejvyšší výhra z jedné hry činí 300 Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách 750 Kč a 50 000 Kč, jsou-li umístěny v kasinu.
- c. Nejvyšší hodinová prohra je 1000 Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v herně 2000 Kč a u výherních hracích přístrojů umístěných v kasinu 10 000 Kč.

V platnosti zůstala povinnost aplikovat některá preventivní opatření bránící rozvoji problémového hráčství (požadavky a podmínky „zodpovědného hraní“) stanovené ve standardu MF k provozování on-line sázkových her. Další opatření by byla založena na dobrovolné bázi provozovatelů hazardních her.

Varianta 1: Zpřístupnění relevantních informací hráčům

Tato varianta by znamenala pro provozovatele povinnost informovat hráče o zásadních údajích (typu délka hry, výše prohrané částky apod.).

Varianta 2: Stanovení limitů (finančních, časových)

Tato varianta spočívá ve stanovení limitů ze strany státu a/nebo hráče na množství prohraných nebo vsazených částek za určité časové období nebo na délku hraní, ať již jde o hraní vkuse, nebo maximální celkovou dobu za určité období.

Varianta 3: Opatření v rámci hry

Tato varianta obsahuje větší množství podvariant, které všechny mají za cíl snížit rizikovitost více rizikových hazardních her:

1. Zákaz alkoholu a tabáku při hraní
2. Omezení výše sázky a výhry na 1 hru a časový limit 1 hry
3. Zavedení přestávek ve hře
4. Další opatření (zpoždění výplaty sázky, zákaz tzv. těsné prohry)
5. Kombinace dvou a více opatření

Vyhodnocení variant

Varianta 0: Ponechat současný stav

Varianta ponechat současný stav je nevyhovující, protože není v souladu s cíli zákona, neumožňuje zavést prokazatelně efektivní opatření (na základě důkazů ze zahraničí) a ani neumožňuje implementovat požadavky z doporučení EK. Proto nebyla tato varianta dále zvažována.

2.3.2. Zpřístupnění relevantních informací hráčům

Varianta 1: Zpřístupnění relevantních informací hráčům

Tato varianta je založena na předpokladu, že pokud budou hráčům zpřístupněny informace, které je budou informovat o rizicích hazardu nebo při hře naruší jejich zaujetí hrou, budou hráči hrát odpovědněji než bez těchto informací.

Výsledky obecných informačních a osvětových kampaní lze shrnout následovně:

- Informační mediální kampaně či sociální marketing cílící na širokou veřejnost mají omezený efekt. Tyto kampaně informovanost zvyšují, avšak jejich dopad je omezený a krátkodobý.
- Lepší výsledky přinášejí kampaně zaměřené na úžeji vymezenou cílovou skupinu, jako jsou blízcí hráčů nebo hráči samotní. Mohou se zaměřit na zvýšení znalosti vlastních limitů hráče a principů „zodpovědného hraní“, varování před problémovým hraním, identifikaci příznaků problémového hráčství, informace, kam se mohou lidé obrátit pro pomoc či pro více informací o problémovém hráčství (tj. léčebná zařízení, poradny, linky pomoci), informace o matematické pravděpodobnosti výhry u různých her, vyvrácení častých hráčských omylů. Informační funkci mohou plnit také informační centra v kasinech.¹⁶

Další možností je poskytování informací hráči přímo při hře. Jejich dopad byl na základě odborných studií a výzkumů vyhodnocen takto¹⁷:

- Výzkum zpracovaný v roce 2014 pro EK jako Impact Assessment doporučení k hazardním hrám¹⁸ zjistil, že informace poskytnuté hráčům před zahájením hry nemají prokazatelný dopad na snížení prosázené částky nebo na frekvenci hraní. Během hry mohou mít vybrané informace určitý vliv spíše na délku trvání hraní než výši sázek. Konkrétně se jedná o „pop-up“ okna (*pop up = grafika (obrázek, text), který se objeví nad ostatními vizuálními elementy na obrazovce a zakryje je*) s krátkými informacemi o délce hraní a prosázené částce. Naopak jiné texty nebo informace, které musí hráč aktivně vyhledat, nemají na chování hráčů signifikantní vliv. Výzkum zahrnoval hráče on-line (vzorek téměř 6000 osob ze 7 zemí EU) a přes 500 hráčů v laboratorním testování.
- Zprávy týkající se zodpovědného hraní objevující se při hře na displeji nebo monitoru přimějí pouze minimální množství hráčů (méně než 10 %), aby přestali hrát.
- Průběžné zobrazení času efektivně využívá pouze menšina hráčů (max. 1/4), většina hráčů se nedomnívá, že by tato funkce ovlivnila jejich herní chování.
- Zobrazení stavu peněz namísto stavu kreditů považují hráči za užitečnější opatření než obě předchozí, protože jim to pomáhá lépe kontrolovat finance vložené do hraní. Dokonce i patologičtí hráči uvádějí, že pro ně bylo jednodušší přestat hrát, když byly zobrazeny útraty, a že mají v takovém případě menší potřebu hrát.
- Nástroj pro zodpovědné hraní (PlayScan), který na základě sledování vzorců chování dokáže odhalit hráče s rizikem vzniku problémového hráčství, využije cca 1/4 hráčů, ale přibližně polovina považovala celkově PlayScan za užitečný. 2/3 hráčů měly pocit,

¹⁶ Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 7.1

¹⁷ Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Úpravy ve hře

¹⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document Commission Recommendation on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online SWD(2014) 232 final

že díky PlayScan jsou lépe informovaní a mají větší jistotu, že hrají s mírou. Méně než polovina hráčů měla pocit, že díky PlayScan mají větší kontrolu nad svým hraním.

- Snaha dohnat ztrátu (vyhrát zpět vložené peníze) nutí hráče k další hře.

Z výše uvedených důkazů lze dovodit, že poskytnutí informací hráčům má dopad pouze na menší část z nich. V případě informací o aktuální výši prohry jsou zjištění částečně v rozporu – někdy je spatřován pozitivní vliv, jindy to může být spouštěč pokračování ve hře.

Poskytování informací hráčům během doporučila v roce 2014 i EK. Konkrétně navrhuje, aby:

- hráč mohl na internetových stránkách provozovatele standardně dostávat v pravidelných intervalech informační upozornění o výhrách a prohrách v průběhu hry či sázky a o tom, jak dlouho již hraje. Hráči by měli informační upozornění potvrzovat a mít možnost buď přerušit hru, nebo pokračovat.
- hráč měl ve vhodných případech viditelně k dispozici možnost měření času.¹⁹

Doporučení:

Vzhledem k určitému pozitivnímu efektu informací, minimálním nákladům na zavedení informační povinnosti provozovatelů vůči hráčům a nulovému omezení hráčů, kteří tuto službu využívat nechtějí, je stanovení určitých povinností provozovatelů při informování hráčů při hře nebo při návštěvě provozovny doporučena variantou. Navrhujeme zahrnout do zákona tyto povinnosti provozovatelů hazardních her:

- opatřit koncová zařízení nebo internetové stránky počítačem času celkové doby jednoho hraní hráče, které bude neustále viditelné,
- v provozovně nebo na internetové stránce umístit informace, že hazardní hraní může být škodlivé,
- v provozovně nebo na internetové stránce umístit identifikační nebo další kontaktní údaje instituce zabývající se prevencí a léčbou problémů souvisejících s rizikovým hráčstvím, v provozovně nebo na internetové stránce umístit nabídku využití sebeomezujících opatření.

2.3.3. Limity

Varianta 2: Limity (finanční, časové)

Tato varianta spočívá ve stanovení limitů pro hráče ze strany státu a/nebo samotného hráče. V reálném světě připadají v úvahu dva základní typy limitů:

1. Stanovení limitů na výši prohry / sázky za určité časové období
2. Stanovení limitů na délku hraní, ať již jde o hraní v jednom kuse, nebo celkovou dobu hraní za určité časové období

¹⁹ DOPORUČENÍ KOMISE o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami, {SWD(2014) 232}

Tato varianta sestává ze tří subvariant v členění dle subjektu, který je oprávněn stanovit limity:

1. Stát
2. Hráč
3. Stát i hráč

Teoreticky připadají v úvahu dvě úrovně závaznosti limitů:

1. Informativní – hráč je informován o dosažení limitní hodnoty, ale tato informace nemá automatický přímý dopad na možnost jeho pokračování ve hře.
2. Omezující – v tomto případě je hráči po dosažení stanoveného limitu znemožněno pokračovat ve hře, resp. je vyžadováno přerušení hry po stanovenou dobu.

Zkušenosti ze zahraničí a výzkumy jednoznačně ukazují, že pouze informativní závaznost je výrazně méně účinná než omezující, tedy velké množství hráčů po dosažení limitu nepřestane ve hře, pokud jim to systém umožní. Navíc platí, že problémoví hráči, které by toto opatření mělo primárně chránit, častěji než neproblémoví nedodrží limity, i kdyby si je sami nastavili, případně si limity zvýší, pokud je jim to umožněno.²⁰ Z tohoto důvodu byla možnost pouze informativních limitů vyloučena z dalšího posuzování.

Analýza výše proher u hazardních her mimo loterií, drobných sázek a živých her v kasinu v ČR

Při analýze dopadů stanovení limitů je nutné vzít v potaz údaje o počtu hráčů hazardních her v populaci a výši jejich sázek. V ČR jsou k dispozici aktuální a rozsáhlé údaje, z nichž tato analýza vychází. Všechny níže uvedená čísla a fakta jsou převzata ze studie Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014:

- V r. 2012 dosáhly vklady do sázkových her v ČR v souhrnu 135,5 mld. Kč, vyplaceno bylo 103,7 mld. Kč, příjmy provozovatelů ze hry (=celková výše prohraných částek) dosáhly 31,8 mld. Kč. V roce 2013 bylo sázejícími vloženo do hry 123,9 mld. Kč, zároveň 95,3 mld. Kč bylo vyplaceno na výhrách, tj. příjmy provozovatelů byly 28,6 mld. Kč.
- Příjmy ze hry ze sázkových her mimo loterií, drobných sázek a živých her v kasinech činily za rok 2012 přibližně 26 mld. Kč.
- Dle Národního výzkumu užívání návykových látek 2012 hrálo sázkové hry v posledních 12 měsících celkem 25,5% účastníků výzkumu z věkové kategorie 15 – 64 let, sázkové hry bez loterií a drobných sázek pak 9,4%.
- Výzkum Prevalence užívání drog v populaci ČR 2012 ukázal, že za posledních 12 měsíců se zapojilo do hraní sázkových her bez číselných a okamžitých loterií a drobných sázek s přáteli a rodinou celkem 11,7% obyvatel mezi 15 – 64 lety.
- Podle výzkumu Prevalence užívání drog v populaci ČR 2013 hrálo sázkové hry bez loterií a drobných sázek v posledních 12 měsících celkem 14,1% účastníků výzkumu z věkové kategorie 15 – 64 let.
- Výskyt sázkového hraní v obecné populaci 15–64 let dle výsledků Výzkumu občanů 2013 ukazuje, že sázkové hry bez loterií a drobných sázek v posledních 12 měsících hrálo 18,5% respondentů. O rok dříve stejný výzkum dospěl k hodnotě 13,2%.
- Celková měsíční ztráta patologického hráče v léčbě za typický měsíc v posledním roce před léčbou byla v průměru 39 tis. Kč. Celková uváděná výše aktuálního dluhu v

²⁰ Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment

důsledku hazardního hraní dosáhla v průměru 0,9 mil. Kč (v průzkumu mezi hráči v léčbě) až 3 mil. Kč (v kvalitativní studii).

- Problémoví hráči průměrně vsadili do hraní sázkových her 2617 Kč za měsíc – po vyloučení účastníků loterií a drobných sázek se ukázalo, že průměrná částka vsazená do hraní mezi problémovými hráči dosahovala 3127 Kč za měsíc, přičemž hráči na EHZ vložili do her průměrně 4163 Kč a (problémoví) hráči on-line sázkových her 6060 Kč.
- Problémoví hráči na dotaz, s jakým nejvyšším obnosem kdy hráli v jediném dni, nejčastěji uváděli částku 100–1000 Kč (42,4 %). Hraní s částkou 1000–10 000 Kč uvedlo 41,2 % problémových hráčů na EHZ a 60,1 % problémových hráčů on-line sázkových her

Z výše uvedených údajů tedy plyne, že alespoň 1x ročně hraje hazardní hry bez loterií a drobných sázek 9,4 – 18,5 % obyvatel v ČR ve věku 15-64 let. Těchto obyvatel je v ČR cca 7,2 mil. Kč, tedy v absolutních číslech hraje hazardní hry bez loterií a drobných sázek 680 tis. až 1,33 mil. osob. Při přepočtu na celkovou výši prohraných prostředků (z pohledu hráčů) cca 26 mld. Kč vychází, že 1 hráč prohraje ročně v průměru 19,5 tis. – 38 tis. Kč, tj. měsíčně 1600 až 3200 Kč. Údaje jsou přibližné, protože nezahrnují cizince hrající v ČR ani obyvatele starší 65 let.

Dále je důležité si uvědomit, že značnou část peněz prohrají problémoví hráči, kteří dokáží prohrát výrazně více než průměrná populace. V Norsku po zavedení Multixu (typ IVT) s identifikací hráčů se ukázalo, že cca 26% hráčů tvoří 80% výnosů hry.²¹ V ČR není přesně známa průměrná výše prohry problémových hráčů, jediné dostupné údaje jsou o patologických hráčích. Celková měsíční ztráta patologického hráče v léčbě za typický měsíc v posledním roce před léčbou byla v průměru 39 tis. Kč.

V případě hráčů hazardních her (bez loterií) platí, že jen cca 10% uvádí čistý měsíční příjem nad 30 000 Kč a jen o něco více má příjem mezi 20 000 – 30 000 Kč. To má zásadní dopad pro stanovení výše limitu prohry. Cílem limitu je omezit hraní pouze vysoce problémovým hráčům a zároveň neomezit běžnou populaci při hře pro zábavu. Platí tedy, že limit prohry cca 20 000 Kč měsíčně by měl dopadnout na patologické hráče a minimálně omezit ostatní, kteří by ani z velké většiny neměli mít k dispozici dostatek vlastních prostředků na hru a živobytí zároveň. Tento limit by měl případně pouze omezit hraní s „cizími“ penězi, tj. vypůjčenými penězi, prostředky získanými prodejem vlastního či rodinného majetku, nedaněnými příjmy či prostředky získanými z nelegálních aktivit. Pokud bude limit uplatněn pouze na technické hry, příliš neomezí ani vysoce příjmové neproblémové hráče, protože ti budou mít možnost hrát živé hry v kasinech.

Subvarianta 2.1: Limity stanovené státem

V této subvariantě se předpokládá stanovení finančních nebo časových limitů ze strany státu, které budou závazné pro všechny hráče a provozovatele.

Aktuálně platný zákon stanoví finanční limity max. prohry pouze pro výherní hrací přístroje a pouze na hodinové bázi. Tento stav je nevyhovující, protože není v souladu s hlavním cílem státu v této oblasti, kterým je omezení vzniku a dopadu společenských rizik vyplývajících z

²¹ Údaje převzaty z prezentace The Norwegian story - with a happy ending?, Bjørn Helge Hoffmann, 2012

provozování a účasti na hazardních hrách. Nepokrývá tedy další formy hazardních her, neřeší časové limity hry ani delší časové období než 1 hodina.

Současný stav umožňuje prohrát hráčům značné peníze. Např. pokud by hráč chodil hrát do herny na výherní hrací přístroje 5 x týdně po 2 hodinách a pokaždé by prohrál polovinu max. možné hodinové částky, jeho celková měsíční prohra by se vyšplhala na cca 40 000 Kč (5 dní x 4 týdny x 2 hodiny x 0,5 x 2000 Kč).

Finanční limity

Výzkumy mezi hráči a dostupná data ukazují, že finanční limity jsou efektivní při omezování vzniku závislosti na hazardních hrách, výše proher a délky hraní. Např. výzkum zpracovaný v roce 2014 pro EK jako Impact Assessment doporučení k hazardním hrám²² jednoznačně dokázal, že na omezení množství prohraných peněz a délky hraní má vliv stanovení fixních limitů, tedy limitů, jejichž výši hráč nemůže ovlivnit, i možnost stanovit si vlastní limity, oboje za předpokladu, že je hráč průběžně informován o výsledcích své hry.

Dostupné důkazy ovšem dokládají, že problémoví hráči si méně často nastavují limity při hraní než hráči neproblémoví, a pokud si je nastaví, tak je častěji nedodrží. Hráči s nízkým rizikem častěji nastavují limit ještě před hraním na rozdíl od hráčů se středním rizikem, kteří před začátkem hraní mají limit jen přibližný, což poukazuje na linearitu vztahu mezi statutem hráče a nastavením limitu.²³

Tyto důkazy indikují, že vzhledem k cíli zákona není možné ponechat stanovení limitů jen na hráčích, ale je nezbytné některé stanovit zákonem.

Zároveň ale platí, že příliš tvrdé limity by mohly být kontraproduktivní z těchto hlavních důvodů:

- Nerizikovými hráči by byly považovány za útok na jejich osobní svobodu, možnost volby a zodpovědnost.
- Výrazně by zvýšily riziko rozšíření nelegálního hazardu, kde by hráči těmito limity nebyli svazováni.

Klíčovým faktorem pro možnost zavedení státem stanovených limitů je tedy nalezení takové míry regulace, která bude přijatelná pro velkou většinu hráčů a zároveň splní svůj účel, tedy zamezí problémovým hráčům prohrát příliš vysoké částky a sníží riziko přechodu nerizikových hráčů do kategorie rizikových.

V této souvislosti je třeba uvést, že v úvahu připadají dva přístupy ke stanovení finančních limitů:

a. Limit max. sázek

Tento limit by omezil celkovou prosázenou částku za určité časové období. Jeho plusem je nejen snížení výše možné prohry, ale také určité omezení času stráveného hazardní hrou, vezmeme-li v potaz, že každá hra má minimální možnou sázku. Obecným negativem tohoto omezení je možnost, že se v daném období bude hráči „dařit“, tj. že bude vyhrávat. Omezení ho tak donutí přestat hrát i v případě, že v daném období neprohrál. Na straně druhé z principu definice hazardních her z dlouhodobého hlediska vždy vyhrává provozovatel. Nutnou podmínkou zavedení tohoto limitu je existence spolehlivých údajů o výši sázek jednoho sázejícího za příslušné časové období.

²² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document Commission Recommendation on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online, SWD(2014) 232 final

²³ Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment

b. Limit max. prohry

Tento limit by omezil max. možnou výši prohry. Tato varianta oproti omezení celkové výše vsazených prostředků neomezuje hráče, kteří hrají hry s nízkým rizikem prohry nebo se jim v daném období daří.

Oproti limitu na sázky je ale limit na prohry náročnější na potřebná data, protože předpokládá mít k dispozici nejen spolehlivé údaje o výši hráčových sázek, ale také jeho výher, resp. proher v (téměř) reálném čase.

Problémem zde může být délka některých kurzových sázek, kdy sázka může být učiněna na událost, která nastane až za delší časové období (týdny, měsíce) a do té doby není jasné, zda hráč prohrál či nikoliv. S ohledem na tuto skutečnost tak pracuje návrh zákona s pojmem tzv. čistá prohra, která představuje částku představující rozdíl mezi úhrnem všech sázek sázejícího a všech výher a úhrnem všech proher v rámci daného druhu hazardní hry. Do čisté prohry se započítávají pouze sázky do hazardní hry, v níž se o výhře nebo prohře sázejícího rozhodne v období, pro které si sázející sebeomezující opatření stanovil.

Časové limity

Studie a analýza dat o hráčích využívajících precommitment potvrzují, že časové limity jsou hráči využívány méně (až několikanásobně) než limity finanční. Přesto lze vysledovat, že i tyto limity mají určitý pozitivní vliv na odpovědné hraní. Důkazem je např. výzkum, který se zabýval daty od 5000 rakouských hráčů, kteří si na internetovém portálu win2day nastavili vlastní peněžní nebo časový limit. Nastavení časových limitů ovlivnilo výdaje hráčů na útratách (o 10 % méně teoretických ztrát). Nastavení časového limitu mělo také pozitivní vliv na dobu strávenou hraním, ale pouze pokud byl nastaven denní limit (o 8 % menší doba hraní). Nastavení časového limitu nemělo významný vliv na útraty či dobu hraní hráčů kasinových her. Naopak pro hráče pokeru byly více efektivní časové limity než limity týkající se teoretických ztrát.²⁴

Shrnutí:

Klíčovou podmínkou realizace těchto opatření je schopnost státu zajistit efektivní a účinné dodržování těchto limitů. Zásadním pro účinnost těchto opatření je jejich obecně platná závaznost. Pro účinné fungování limitů je nezbytná centrální kontrola těchto omezení, která umožní sankcionování provozovatelů, kteří neomezí přístup ke hře hráčům, kteří překročili nastavený limit.

Subvarianta 2.2: Limity stanovené hráčem

Tato varianta umožňuje hráčům stanovit si určitá sebeomezení při hraní hazardních her. Reálně připadají v úvahu dva základní způsoby sebeomezení:

1. Stanovení limitů na výši prohry / sázky – hráč si předem stanoví max. limit částky, kterou může vsadit nebo prohrát.
2. Stanovení max. času pro hraní – hráč si předem stanoví max. časový limit, který chce hrát.

Systémy sebeomezení (tzv. precommitment) byly testovány v rámci mnoha různě zaměřených studií i v reálné praxi. Je tedy k dispozici poměrně značné množství dostupných důkazů o

²⁴ Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment

jejich efektivitě. Zjištění nejsou ve všech případech stejná, nicméně je možné vysledovat obecně platná fakta týkající se precommitmentu²⁵:

- Hráči využívající sebeomezující opatření z velké části věří, že tak dokáží hrát hazardní hry zodpovědněji.
- Při skutečné hraní zvolí precommitment jen velmi malá část hráčů:
 - o dobrovolného precommitment systému nabízeného v rámci portálu s hazardními hrami Bwin využívalo 1,2% z 47 134 hráčů,
 - o v Norsku, kdy mají ve hře Multix (IVT) hráči možnost stanovení vlastních přísnějších limitů než jsou globální limity (na den, týden a měsíc), využilo tuto možnost 1,1% hráčů pro časové limity a 2,3% pro finanční limity²⁶.
- Více výzkumů ukazuje, že hráči preferují spíše finanční než časové limity.
- Problémoví hráči mají tendenci si méně nastavovat limity než hráči neproblémoví a pokud si je nastaví, nastaví si je obvykle vyšší než neproblémoví hráči.
- Dalším důležitým zjištěním u chování hráčů je fakt, že pokud existuje možnost v okamžiku dosažení limitu zvýšit si finanční nebo časový limit, značná část hráčů toho využije.

Umožnit hráčům stanovit si své limity doporučila v roce 2014 i EK. Konkrétně navrhuje, aby:

- hráč mohl ve fázi registrace na internetových stránkách provozovatele hazardních her standardně nastavit limity pro peněžní vklady, jakož i časové limity.
- hráči měli mít kromě stanovení limitů pro vklady k dispozici další ochranná opatření, jako například možnost stanovit limity pro sázky nebo prohry.
- hráč na internetových stránkách provozovatele hazardních her nemohl:
 - a) složit vklad přesahující limit pro peněžní vklad stanovený pro dané časové období;
 - b) účastnit se hazardních her, pokud na účtu hráče nemá dostatečné finanční prostředky na pokrytí hry nebo sázky.
- aby hráč na internetových stránkách provozovatele mohl:
 - a) snížit limit pro peněžní vklad, a to s okamžitým účinkem;
 - b) zvýšit limit pro peněžní vklad. Žádost hráče by měla nabýt účinku nejméně dvacet čtyři hodin po jejím podání;²⁷

S precommitment systémem se lze setkat i v ČR. Projekt Zodpovědné hraní, který od roku 2014 nahradil původní projekt ProGam.cz, je podporován 3 profesními sdruženími (SPELOS, UNASO, Asociace casin v ČR) a 38 firmami provozujícími loterie a jiné podobné hry. Jedním z jeho služeb je certifikace Zodpovědné hraní, kde certifikace pro herní prostředí a sázkové hry a loterie mj. zahrnuje i Nastavení limitů pro hraní (= možnost nastavení maximálních limitů pro vklady a čas hry v rámci jedné hráčské epizody a/nebo časového období týdne).²⁸

²⁵ Na základě summary poznatků uvedených v PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment, není-li uvedeno jinak

²⁶ Údaje převzaty z prezentace The Norwegian story - with a happy ending?, Bjørn Helge Hoffmann, 2012

²⁷ DOPORUČENÍ KOMISE o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami, {SWD(2014) 232}

²⁸ <http://www.zodpovednehrani.cz/nase-sluzby/certifikace-zodpovedne-hrani/>

Shrnutí:

Sebeomezení hráčů je založeno na víře v odpovědné chování jedinců, kteří jsou schopni sami stanovit limity svého hraní. Umožňuje nerizikovým hráčům předem si stanovit limity pro své hraní a vyhnout se tak vysokým prohrám v případech, kdy je jejich schopnost sebeovládání snížena z různých dočasných důvodů (špatná nálada, opilost, snaha vyhrát zpět rychle prohrané peníze apod.). Obdobný význam mají i časové limity, které buď znemožní další pokračování hry, nebo aspoň přeruší zaujetí hráče hrou a dají mu čas na rozmyšlenou, zda chce po nevyhnutelné pauze i nadále pokračovat.

Na základě důkazů se jako jednoznačně vhodné jeví umožnit změnu spočívající ve zvýšení limitů až po určité době, po kterou bude moci hráč, už po ochladnutí emocí, své rozhodnutí zvážit a případně přehodnotit. Naopak není žádný důvod proč obdobně odkládat zpřísnění limitů.

Zásadní nevýhodou stanovení limitů pouze formou sebeomezení je ale fakt, že jen minimálně chrání problémové a patologické hráče, jejichž schopnost sebeovládání je snížena. Druhým negativem je poměrně malé využívání sebeomezení, i pokud ho mají hráči k dispozici. Zvýšit jeho využívání může napomoci, pokud bude hráč povinně vyzván k nastavení svých limitů při registraci.

Subvarianta 2.3: Kombinace státních a hráčských limitů

Třetí možností je kombinace obou přístupů. Globální nepřekročitelné limity by byly stanoveny státem. Týkaly by se celkové výše proher či sázek za určité období. Zkušenosti ze zahraničí (zejm. z Norska) ukazují, že užívaným obdobím je den a měsíc. Den pro zamezení prohrám v případech, kdy se hráč nedokáže v danou chvíli dostatečně ovládat. Měsíc jako období, které umožní ochránit hráče před prohrou příliš vysoké částky a zároveň mu ale umožní rozvrhnout si svou účast na hazardním hraní dle své chuti.

Hráčské limity (sebeomezení) by pak mohly pouze zpřísnit globální limity, v žádném případě by je nemohly porušit. To by umožnilo stanovit globální limity na úrovni, která by minimálně omezila neproblémové hráče a přitom chránila společnost a problémové hráče a zároveň by toto řešení dalo možnost všem hráčům stanovit si striktnější limity pro vlastní potřebu, pokud by jim globální limity nevyhovovaly.

Z praktického hlediska, aby byla zajištěna informovanost hráčů o existenci stanovení vlastních limitů je vhodné na tuto možnost upozornit hned při registraci hráče, kde by viděl globální limity a ihned si mohl nastavit své vlastní. Samozřejmě musí platit, že hráč musí mít právo kdykoliv své limity změnit (termín provedení změn – viz subvarianta 2.2).

Tato subvarianta je též v souladu s doporučeními plynoucími ze zahraničních poznatků, co je důležité pro efektivní precommitment systém (PS): 1) PS musí být dostupný na všech herních zařízeních v určité oblasti; 2) Je vhodné, aby byl PS dostupný pro všechny typy her; 3) PS je efektivnější, když je povinný; 4) PS systém by měl obsahovat různé možnosti při nastavování limitů (typ, doba trvání, výše limitu); 5) Jednou nastavený limit by nemělo být možné překročit ani odvolat; 6) PS by měl obsahovat biometrickou identifikaci hráče; 7) uložení dat na zařízení hráče je vhodnější než centrální úložiště dat, jelikož budí více důvěry; 8) věrnostní a odměňovací karty by neměly být součástí PS.²⁹

Tato subvarianta je preferovanou variantou, protože umožňuje zkombinovat pozitiva obou variant, tedy ochranu společnosti a problémových hráčů a zároveň umožnit svobodné rozhodování o vlastním hraní.

²⁹ Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Precommitment, není-li uvedeno jinak

Doporučení:

Na základě uvedených zjištění doporučujeme implementovat do zákona následující opatření na snížení rizikovosti hazardních her:

- stanovit zákonem závazné limity pro hráče v případě THZ i technických her přes internet,
- ustanovit právo hráčů na sebeomezení ve dvou směrech:
 - o snížit zákonný měsíční limit na výši prohry, resp. čisté prohry,
 - o stanovit si dílčí limity na max. možnou prohru za kratší časové období (den),
 - o stanovit si limity na celkovou max. délku hraní za určené časové období (den, měsíc),
- umožnit hráči zpřísnění vlastních limitů neprodleně,
- odložit platnost zmírnění hráčských limitů po určitou dobu (min. několik dní),
- nemožnost dokončit registraci hráče bez stanovení si vlastních limitů (potvrzení ponechání zákonného limitu, nebo jeho snížení, příp. doplnění dalších časových a finančních limitů).

V rámci konzultací k návrhu zákona byla výše limitů, kterou ministerstvo navrhovalo předmětem výrazných diskusí. Názory konzultujících se diametrálně odlišovaly, ale je možné je shrnout do tří základních variant. Důležité je však také sledovat účel sebeomezujících opatření, kdy tento nástroj představuje v celé řadě jiných zahraničních úpravách pouze podpůrný prostředek, který má v případě výskytu potencionálních negativních vlivů či dopadů, tyto nechtěné skutečnosti pomoci překonat, zmírnit či eliminovat. Účelem a smyslem tohoto nástroje není v žádném případě bezbřehé diktování striktního způsobu chování a limitace finančních toků daného hráče, ale pouze nastavení určitých základních a důležitých pravidel a opatření pro danou oblast, a to tak, aby byla zajištěna nejen dostatečná ochrana pro sázející a jejich blízké okolí, ale aby nedošlo i k nechtěnému a neúměrnému zdeformování trhu. Nutno je také mít na paměti, že z hlediska práva EU toto opatření představuje omezení práva volného pohybu služeb, která mohou být ospravedlnitelná za předpokladu, že jsou „způsobila zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nesmějí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. V každém případě musejí být uplatňována nediskriminačně.“ (viz rozhodnutí ve věci C-243/01 Gambelli, bod 65).

Stanovení výše měsíčních limitů

Varianta 1 – původní návrh:

Měsíční limit stanovený státem by se měl pohybovat v intervalu 5000 – 25000 Kč. Vzhledem k výše uvedenému je doporučen limit stanovit na 20 000 Kč, což je přibližně na úrovni průměrné čisté měsíční mzdy.³⁰⁾

Varianta 2 – přísnější restrikce

³⁰⁾ Autoři RIA jsou si vědomi, že se v případě čisté měsíční mzdy jedná o teoretický konstrukt, který ale přibližně odráží průměrné čisté příjmy zaměstnanců.

Limit v řádu 25-50% mediánové mzdy, tedy okolo 5000-10000 Kč. Argumentace ve prospěch tohoto názoru vychází z nastavení limitu v Norsku, kde byl limit nastaven velmi nízko (6% průměrné mzdy); i tak byl omezující jen pro 15% hráčů. Jako subvarianta pro restriktivnějšího nastavení limitů bylo navrženo stanovení limitů v dlouhodobějším horizontu, ale stejným, restriktivnějším, způsobem výpočtu.

Varianta 3 – individuální nastavení

Argumentace ve prospěch vypuštění státem nastavených limitů vycházele zejména z tvrzení, že již navržené omezující a sebeomezující opatření – včetně nutnosti nastavení osobních limitů jsou dostačující a přínos navrženého stanovení limitů je třeba ještě dále empiricky ověřit.

Jako kompromisní řešení byla v zákoně zvolena varianta individuálního nastavení sebeomezujících měsíčních a denních limitů, které bude doplněna informační povinností o doporučeném nastavení denních limitů. Zkušenosti s aplikací podobných doporučení ukazují na jejich významný formativní účinek, a tedy vysokou míru procentuální efektivity, které se bude svými dopady blížit efektivitě státem stanovených limitů. Zároveň bude tato oblast jednou z klíčových oblastí pro budoucí přezkum účinnosti zákona.

Dopad opatření:

Zavedení hráčských limitů hodnotí autoři studie Hazardní hraní v České republice a jeho dopady jako jedno z efektivních opatření pro prevenci problémového hráčství se středně vysokou účinností (*žádné samostatné opatření nemá dle autorů vyšší než středně vysokou účinnost*), ovšem pouze v případě, budou-li limity povinné. Rovněž budou účinnější, budou-li neodvolatelné, platné pro všechny přístroje nebo veškerý hazard v zemi, s nezaměnitelným průkazem totožnosti.³¹

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při zavedení stropu na prosázenou částku odhadnuto na 15%, což ve finančním vyjádření odpovídá 2,25 mld. Kč.³²

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů v důsledku precommitment systému bez možnosti překročení limitů odhadnuto na 10%, což ve finančním vyjádření odpovídá 1,5 mld. Kč.³³

Společné uplatnění limitů povede k určité synergii, její výsledný efekt se však dá poměrně obtížně stanovit. Dopad bude záviset hlavně na výši státem stanovených limitů. Lze tedy očekávat, že při společné aplikaci bude činit procento snížení počtu patologických hráčů několik jednotek procentních bodů nad 15%.

³¹ Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 7.4

³² PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

³³ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

2.3.4. Opatření v rámci hry

Varianta 3: Opatření v rámci hry

Tato varianta obsahuje větší množství subvariant, které všechny mají za cíl snížit rizikovitost hraní hazardních her. Subvarianty jsou založeny na vyhodnocení hazardního hraní v ČR, na přenosu dobré praxe ze zahraničí a na rozvoji vědeckého poznání v oblasti hazardních her. Na základě jmenovaných zdrojů byly zvažovány tyto subvarianty:

1. Zákaz alkoholu a tabáku při hraní
2. Omezení výše sázky a výhry na 1 hru a časový limit 1 hry
3. Zavedení přestávek ve hře
4. Další opatření (zpoždění výplaty sázky, zakázat tzv. těsné prohry)
5. Kombinace dvou a více opatření

Subvarianta 3.1: Zákaz alkoholu a tabáku při hraní

Jedná se o poměrně radikální variantu. Je však založena na mnoha výzkumech, z části i z Česka, kde byly v posledních době realizovány poměrně rozsáhlé projekty. V r. 2012 byl poprvé podrobněji sledován výskyt sázkového hraní v obecné populaci ČR, a to prostřednictvím tří celopopulačních průzkumů primárně zaměřených na rozsah užívání návykových látek. Šlo o Národní výzkum užívání návykových látek 2012 (Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti and SC&C, 2013, SC&C, 2012), který obsahoval modul věnovaný rozsahu zkušeností populace s hraním sázkových her, a dvě omnibusová šetření s cílem ověřit výsledky Národního výzkumu 2012 na jinak koncipovaných vzorcích populace – studii Prevalence užívání drog v populaci ČR 2012 (ppm factum research, 2012) a Výzkum názorů a postojů občanů ČR k problematice zdravotnictví a zdravého způsobu života (INRES-SONES, 2013).³⁴

Základní zjištění jsou:

- Hraní hazardních her je součástí syndromu rizikového chování v dospívání, protože je zřejmá souvislost hraní na EHZ s kouřením, užíváním alkoholu i nelegálních drog.³⁵
- Problémoví hráči dle výzkumu Národního monitorovacího střediska pro drogy a závislosti Úřadu vlády ČR o užívání návykových látek 2012 (v ČR) vykazují také vyšší výskyt současného užívání návykových látek a poruch spojených s jejich užíváním – týká se to užívání legálních látek (alkoholu, tabáku, energetických nápojů, léků), ale také nelegálních drog, především konopných látek a pervitinu:
 - o Zatímco v obecné populaci uvedlo kouření cigaret v posledních 30 dnech celkem 34,4 % dotázaných, mezi hráči sázkových her (tj. těch, kteří uvedli hraní některé ze sledovaných sázkových her v posledních 12 měsících) kouřilo v posledním měsíci 43,9 %, denní kouření uvedlo 23,3 % hráčů sázkových her.
 - o Alkohol v posledních 30 dnech konzumovalo 69,9 % obecné populace a až 78,3 % hráčů sázkových her ve věku 15–64 let. Po vyloučení osob, které uvedly pouze účast na loteriích a drobných sázkách, konzumovalo alkohol v posledních 30 dnech 87,4 % hráčů, mezi hráči on-line sázkových her to byla naprostá většina dotázaných (94,0 %). Nadměrné dávky alkoholu (tj. 5 a více

³⁴ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 3.1, 3.2

³⁵ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. Souhrn výsledků

sklenic alkoholu při jedné příležitosti) konzumuje pravidelně alespoň jednou týdně celkem 12,8 % populace, podíl pravidelných konzumentů nadměrných dávek alkoholu mezi hráči sázkových her je však téměř dvojnásobný (21,2 % v souboru hráčů všech sázkových her, ale zároveň 32,1 % hráčů na EHZ a 37,0 % hráčů on-line sázkových her).

- Podle screeningové škály CAGE používané pro hodnocení rizikového a škodlivého nebo problémového pití alkoholu v obecné populaci spadalo 17,0 % respondentů (21,6 % mužů a 12,4 % žen) do kategorie rizikových konzumentů alkoholu a z toho 8,2 % populace (11,8 % mužů a 4,6 % žen) spadalo do kategorie škodlivého nebo problémového pití alkoholu (2 a více pozitivních odpovědí). Mezi hráči sázkových her bylo však zastoupení problémových konzumentů alkoholu výrazně vyšší – do kategorie rizikového pití alkoholu spadalo 25,3 % hráčů všech sledovaných typů sázkových her, 35,9 % hráčů sázkových her po vyloučení loterií a drobných sázek a až 43,8 % hráčů na EHZ a 38,6 % hráčů on-line sázkových her.
- Do kategorie škodlivého nebo problémového pití alkoholu pak podle screeningové škály CAGE spadalo 14,7 % hráčů sázkových her (31,0 % hráčů elektronických sázkových her a 20,6 % hráčů on-line sázkových her).³⁶
- Podle kvalitativní studie mezi patologickými hráči (pacienty Psychiatrické nemocnice Bohnice) bylo prokázáno, že alkohol v průběhu hraní zvýšil negativní dopady hraní.³⁷
- Z pohledu nebezpečnosti hazardních her je podstatné nejen, o jaké hry se jedná, ale dalším podstatným rysem je prostředí, ve kterém se hry provozují. Klíčové je, zda nabízí dostatek soukromí, přístup k penězům, možnost hrát nepřetržitě, ale i to, zda se v něm vyskytují vizuální a zvukové efekty, zda jsou zde dostupné alkoholické nápoje apod.³⁸
- Existuje jeden přímý důkaz o vlivu zákazu kouření na snížení úrovně hraní - podle South Australian Centre for Economic Studies (2005) došlo po zákazu kouření v hernách ve Victorii ke snížení čistých měsíčních výdajů z 234 mil. \$ před zákazem na 188 mil \$ po zákazu kouření. Snížily se také výrazně čisté příjmy z hraní, a to jak v metropolitních, tak i nemetropolitních oblastech.³⁹
- Výsledky dotazníkové studie Patologičtí hráči v léčbě dokládají, že nejčastěji užívanými psychoaktivními látkami při hraní hazardních her byly podle respondentů tabák, alkohol – velmi často je při hraní užívalo 61,3 % a 33,3 % respondentů.⁴⁰

Studie ovšem nejsou jednoznačné v odhalení kauzality, tedy co je příčinou a co je důsledkem. Není jasné, zda problematické hráčství je příčinou, nebo naopak důsledkem zvažovaných typů chování. Studií, které se snaží o přesné vyjádření kauzality v případě hazardních her, zatím nebylo publikováno mnoho. Z dat z národních průzkumů v USA vyplývá, že patologické hráčství se často objevuje až po výskytu úzkostné poruchy, deprese, užívání alkoholu a dalších drog. Naopak se ale ukazuje, že patologické hraní může vést k závislosti na nikotinu atp.⁴¹

Při hodnocení efektivity různých opatření v různých zemích se ukazuje, že omezení alkoholu v souvislosti s hraním hazardních her má určité kladné efekty z pohledu snížení rizikovosti

³⁶ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 3.5.1

³⁷ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 4.3.3

³⁸ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 2.1

³⁹ PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014, kap. Jiná preventivní opatření

⁴⁰ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 4.4.2

⁴¹ PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014, kap. Osobní a rodinné náklady

hraní, ovšem ne tak vysoké jako jiná opatření (např. omezení otevíracích hodin, počtu zařízení, věkové limity atd.).⁴²

Také autoři studie Hazardní hraní v České republice a jeho dopady doporučují zvážení zákazu kouření a požívání alkoholických nápojů v určitých typech provozoven nabízejících hazardní hry. Odhadovaná účinnost omezení současného užívání alkoholu a tabáku jako opatření pro prevenci problémového hráčství dosahuje středně významné účinnosti, tedy jedné z největších, protože žádné samostatně realizované opatření nemá účinnost vyšší než střední.⁴³

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při zákazu alkoholu při hraní odhadnuto na 7%, což ve finančním vyjádření odpovídá cca 1 mld. Kč.⁴⁴

Doporučení:

Zamezení alkoholu v hernách by byl velmi radikální krok, jehož dopady jsou sice částečně odhadnuty (viz dopad opatření), ale neexistuje studie, která by řešila další implikace (možný přesun do nelegálních heren, on-line gambling apod.).

Otázka omezení podávání alkoholu nebo tabáku má i vazbu na diskusi o úplném zákazu kouření v restauracích. Její popis jde ovšem nad rámec této studie. Pokud však bude uplatněn princip, že zaměstnanci restaurací mají právo na pracovní prostor bez kouření, bylo by logické uplatnit tento přístup i v hernách a kasinech. Proto se domníváme, že by tuto záležitost měl řešit jiný zákon než o hazardních hrách.

Subvarianta 3.2: Omezení výše sázky a výhry na 1 hru a časový limit 1 hry

Omezení výše sázek a max. možné výhry na sázku není v českém právním řádu novinkou. Obsahuje ho už současná legislativní úprava, kde je ale vztaženo jen k výherním hracím přístrojům. Tento stav je nevyhovující, protože technologický pokrok umožnil velký nárůst dalších typů hazardních her a možnost jejich hraní on-line, na což musí legislativa reagovat. Zároveň je možné vyhodnotit, nakolik jsou současné limity v souladu s best practise ve světě a s poznatky založenými na vědeckém výzkumu chování hráčů.

Jedná se o nezbytný doplněk limitů na celkovou dobu hraní a finančních limitů na delší časové období. Pokud by tyto limity nebyly doplněny o limity max. možné jednotlivé sázky, výrazně by ztrácely na síle, protože by hráči mohli prohrát velké množství peněz, teoreticky až celou max. možnou sázku na nejnižší časové období, v extrémním případě během jedné hry. Je dosti pravděpodobné, že by pak měli zvýšenou tendenci hrát po zbytek období, kdy by již nemohli sázet legálně, u nelegálních provozovatelů hazardních her. To je samozřejmě v rozporu se záměry zákona.

Výše jednotlivé sázky a výhry

Příklady ve světě ukazují, že i jiné státy jdou cestou omezení výše sázky a výhry na sázku v jedné hře, jejich výše je však dost rozdílná:

- Norsko (Multix – typ IVT): Max. sázka 50 NOK (cca 10 USD), max. výhra 1500 NOK (300 USD)
- Slovensko (EHZ): max. vklad pouze 10 centů na jednu hru, max. výhra 15 eur.

⁴² PCP: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014: kap. Precommitment, podkap. Úpravy ve hře

⁴³ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. Doporučení opatření v oblasti hazardního hraní v ČR

⁴⁴ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

- Itálie (EHZ): výše vkladu nesmí přesáhnout 1 EUR a výše výhry, která bude v mincích vyplacena přímo EHZ po ukončení hry, nesmí být vyšší než 100 EUR.⁴⁵

Livingstone, Woolley, Zazryn, Bakacs a Shami (2008) navrhuji na základě experimentů několik charakteristik elektronických herních zařízení, které by měly snížit riziko vzniku problémového hazardního hráčství. Patří mezi ně například i redukce výše sázky na max. 1 USD na jedno kolo.⁴⁶

Limity max. sázky a výhry v 1 hře v současné podobě tedy nejsou hlavním problémem české legislativní úpravy. Hlavním nedostatkem je jejich omezení pouze na VHP. Je vhodné je využít i na hry, které mají obdobný charakter (tedy zejména rychlost opakování) bez ohledu na to, v jaké provozovně se odehrávají nebo zda se jedná o hazardní hry přes internet. Při max. výši jedné sázky a výhry z jedné hry lze vzít v potaz typ provozovny, tedy zda se jedná o hernu nebo o kasino, kde by mohly limity být vyšší.

Stejně jako v případě celkových limitů vsazených či prohraných prostředků stojí za zvážení umožnit hráčům stanovit si vlastní limity na jednu sázku ve hrách, kde je to technicky možné. Tento přístup doporučuje i EK. Konkrétně navrhuje, že by hráči měli mít kromě stanovení limitů pro vklady k dispozici další ochranná opatření, jako například možnost stanovit limity pro sázky nebo prohry.⁴⁷

Délka trvání jedné hry

Délka trvání jedné hry na VHP ve výši min. 1 sekundy je považováno mnoha výzkumy za příliš rizikovou. Např. Livingstone, Woolley, Zazryn, Bakacs a Shami (2008) navrhuji na základě experimentů zvýšení časových rozestupů mezi jednotlivými koly na 5 sekund a více.⁴⁸

Příklady ve světě ukazují, že v jiných státech, pokud je délka hry regulována, je její trvání výrazně delší než v ČR:

- Norsko (Multix – typ IVT): min. trvání hry je 3 sekundy.
- Slovensko (EHZ): mezi započítáním a ukončením jedné hry musí uplynout nejméně 4 sekundy, což neplatí, jde-li o EHZ provozovaná v kasinu.
- Itálie (EHZ): jedna partie hazardní hry musí trvat nejméně 4 sekundy.⁴⁹

Je třeba si uvědomit, že samotné prodloužení 1 hry, bez jakýchkoliv dalších opatření, způsobí, že:

- Bude narušeno hráčovo zaujetí hrou, tj. hráč bude mít o trochu více času si uvědomit, zda chce stále hrát a jaká je jeho finanční pozice.
- Za stejný časový úsek by se pravděpodobná výše prohry měla snížit až několikanásobně (protože proběhne několikanásobně méně her), přičemž požitky hráče ze hry by prodloužení 1 hry o pár vteřin nemělo nijak narušit.

⁴⁵ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 11.2 Přehled regulace sázkových her v jiných zemích

⁴⁶ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014 kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Jiná preventivní opatření

⁴⁷ DOPORUČENÍ KOMISE o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami, {SWD(2014) 232}

⁴⁸ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, 2014 kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Jiná preventivní opatření

⁴⁹ Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014, kap. 11.2 Přehled regulace sázkových her v jiných zemích

Ze všech výše uvedených důvodů je toto opatření vhodné k realizaci.

Doporučení:

Na základě výše uvedených zjištění doporučujeme implementovat do zákona:

- Min. délku hry - jedna technická hra nesmí trvat kratší dobu než 2 vteřiny
- Stanovit max. výši 1 sázky pro THZ a hry přes internet a zohlednit typ provozovny:
 - o Herna: max. výši 1 sázky: 100 Kč
 - o Kasino: max. výši 1 sázky: 1000 Kč
 - o Internet: max. výši 1 sázky: 1000 Kč
- Stanovit max. výši 1 výhry pro THZ a hry přes internet a zohlednit typ provozovny
- Zakázat hru na úvěr nebo nevyplatitelný bonus, který je možné použít jen jako sázku do další hry

Dopad opatření:

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při omezení výše sázek, proher a výher na sázku odhadnuto na 5%, což ve finančním vyjádření odpovídá 0,75 mld. Kč.⁵⁰

Subvarianta 3.3: Zavedení přestávek ve hře

Zavedení přestávek ve hře je jedna z možností, jak přerušit zaujetí hráče hazardní hrou a umožnit mu tak zamyslet se, zda chce i nadále pokračovat ve hře, uvědomit si výši svých sázek a proher. Narušení interakce „člověk-hrací zařízení“ je považováno za významné i v Impact Assessment doporučení k hazardním hrám pro EK.⁵¹ Povinnou pauzu po 1 hodině hraní Multix zavedlo Norsko.⁵²

Asi ještě významnější než v případě provozoven, jež mohou být regulovány nařízenou otevírací dobou, je zvážit zavedení povinných přestávek ve hře při hraní na internetu.

Doporučení:

Na základě výše uvedených zjištění doporučujeme implementovat do zákona:

- Povinné přerušení hry přes internet a na THZ po 1 hodině na dobu min. 15 minut
- Možnost hráčů v rámci sebeomezení stanovit si u her přes internet:
 - o maximální počet vstupů do internetové hry za jeden kalendářní měsíc,
 - o maximální dobu denního přihlášení na uživatelském účtu do jeho automatického odhlášení.

Dopad opatření:

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při zavedení přestávek ve hře odhadnuto na 5%, což ve finančním

⁵⁰ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

⁵¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document Commission Recommendation on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online SWD(2014) 232 final

⁵² Údaje převzaty z prezentace The Norwegian story - with a happy ending?, Bjørn Helge Hoffmann, 2012

vyjádření odpovídá 0,75 mld. Kč.⁵³ Na druhou stranu je potřeba uvést, že na rozdíl od dalších opatření je zavedení časových limitů výrazným zásahem i do hry neproblémových hráčů, kteří mají své hraní pod kontrolou a věnují se např. pouze hrám o malé částky.

Dále je potřeba uvést, že zejména vzhledem k obtížné možnosti kontroly takového opatření, zejména v oblasti internetových her, kdy je možno paralelně využívat služeb více provozovatelů na více typech her, nebylo nalezeno efektivní technické řešení, které by takovou kontrolu umožnilo.

Subvarianta 3.4: Další opatření (zákaz výplaty výher zařízením, zpoždění výplaty sázky, zákaz tzv. těsných proher)

Mezi další opatření doporučená některými odborníky na problematiku hazardních her patří např. zákaz výplaty sázek zařízením, ale jen obsluhou nebo na účet, zpoždění výplaty sázky, zákaz tzv. těsných proher, zákaz používání některých zvukových a barevných efektů a jiné. Dostupné důkazy o účinnosti těchto opatření však ve většině případů nejsou dostatečné, aby bylo možno posoudit, zda má smysl je v tuto chvíli zvažovat.

Jediné z těchto opatření podložené výzkumem je zákaz výplaty výher zařízením, ale jen obsluhou nebo na účet. Přerušением hraní hráčem, který si v případě výplaty výhry musí dojít k obsluze, je vnímáno jako pozitivní a je založeno na stejném principu jako povinná pauza po určité době kontinuálního hraní. Navíc odstranění efektu „cinkajících mincí“ působí také stejným směrem, tedy přerušением vtažení do hry a možností pro hráče uvědomit si, jak dlouho hraje a zda chce ještě pokračovat.⁵⁴

Dle studie Společenské náklady na hazardní hraní v České republice je procento snížení počtu patologických hráčů při zpoždění výplaty sázek odhadnuto na 5%, což ve finančním vyjádření odpovídá 0,75 mld. Kč.⁵⁵ Nicméně tento údaj silně závisí na definici „zpoždění výplaty“, která by měla být ještě podrobena dalšímu zkoumání.

Subvarianta 3.6: Kombinace dvou a více výše opatření uvedených v bodech 1-5

Jednotlivá opatření varianty 3 i předchozích variant je samozřejmě možné, a leckdy i žádoucí, aplikovat společně. Může tak dojít k využití synergických efektů. Nicméně obvykle je třeba očekávat, že jejich dopad vyjádřený procentem snížení počtu patologických hráčů v ČR nebude roven součtu dílčích dopadů, ale spíše bude jen o pár procentních bodů zvyšovat dopad nejsilnější.

Kombinaci opatření hodnotí i autoři studie Hazardní hraní v České republice a jeho dopady. Uvádějí úpravu parametrů přístrojů jako jedno z částečně efektivních opatření pro prevenci problémového hráčství se středně nízkou účinností. Do úprav počítají snížení maximální výše sázky a výhry, nižší rychlost hry, snížení četnosti těsných proher, snížení počtu her v řadě za sebou, odstranění možnosti příjmu bankovek, snížení interaktivní povahy automatů, zavedení vyskakovacích informací na monitoru a omezení možnosti sezení u hry.⁵⁶ Nicméně nevyčísľují žádné konkrétní předpokládané dopady.

⁵³ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

⁵⁴ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Efektivita regulačních opatření, podkap. Jiná preventivní opatření

⁵⁵ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, kap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

⁵⁶ Viz Mravčík a kol.: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, kap. 7.4

Provozování hazardních her v novém technologickém prostředí

2.4.1. Informační systém provozování hazardních her a registrace hráčů

Vzhledem k liberalizovanému hazardnímu trhu v České republice mohou jednotliví hráči hrát u celé řady provozovatelů, v dnešní době mnohdy nelegálních. Kontrola her z hlediska věku hráčů je primárně ponechána na personálu provozoven, ostatní omezující a sebeomezující opatření jako je vyloučení ze hry či maximální výše prohry za určité období nejsou kontrolovány vůbec.

Ministerstvo financí plánuje podstatnou část kontroly a dohledu, ale i mechanismů fungování hazardních her realizovat prostřednictvím nově vytvořeného informačního systému provozování hazardních her. Ten by měl mj. zajišťovat provozovatelům informace o osobách, které jsou vyloučené z hraní, ať již na základě omezení věku, sebevyloučení, zákazu hraní z důvodu pobírání dávek v hmotné nouzi či překročení sebeomezujících limitů. mj. z tohoto důvodu je potřeba centralizovat data o hráčích a jejich hraní od všech provozovatelů. Dalším důvodem je kontrola nastavení výherních podílů, dohled nad plněním daňových povinností, detekce podvodů a kontrola v oblasti AML.

Na základě dostupných dat odhadla společnost E&Y náklady na vytvoření takového systému v maximální míře robustnosti (dle příkladu italského systému Totalizzatore), který bude sloužit k neustálému monitorování trhu v reálném čase. S tím, že systém bude:

- Systém bude komunikovat se stovkami až tisíci operátorů.
- Systém bude ověřovat data miliónů uživatelů.
- Systém bude monitorovat a vyhodnocovat milióny transakcí denně

V této variantě byla odhadovaná cena vývoje nového softwaru 100 -250 mil. Kč; dále lze zvažovat méně robustní zařízení, která by vycházela z úpravy již užívaných obdobných nástrojů, v takovém případě by cena potenciálního projektu v rozsahu 50-100 mil. Kč. Další alternativou jsou také offline fungující systémy, jejichž cenu lze odhadnout v rozsahu 20-40 mil. Kč. Ve všech případech je nutné dále počítat s ročními náklady na správu a údržbu systému v rozsahu 15-25 % pořizovacích nákladů.

Ministerstvo financí v současné době realizuje výběrové řízení, jehož vítěz by měl připravit kompletní zadání pro pořízení systému. V rámci analytických prací budou zohledněny jak náklady na straně Ministerstva financí, tak na straně provozovatelů hazardních her, tak aby navrhovaný systém a zejména jeho rozhraní umožňovala co nejsnazší připojení jednotlivých participantů na trhu. Detailní vyhodnocení pak bude prezentováno mj. v rámci RIA pro prováděcí vyhlášky k nastavení fungování informačního systému provozování hazardních her.

2.4.2. Podmínky registrace hráčů

Pro přístup k informačnímu systému provozování hazardních her a autorizaci dat pro jednotlivé hráče je nutné ověření jejich totožnosti na počátku každé hry. Na základě tohoto

ověření dojde k zamezení hraní osobám, které jsou vyloučené z hraní hazardních her. Pro identifikaci osoby je nutná její prvotní registrace, v rámci které dochází k ověření její totožnosti v centrálním registru obyvatel a mj. dochází k nastavení některých sebeomezujících opatření (viz výše).

Možnosti způsobu registrace jsou následující:

Varianta 1: Registrace pouze u jednotlivých provozovatelů

Varianta 2: Centralizované ověření

Varianta 3: Centralizovaná registrace

Varianta 1: Registrace pouze u jednotlivých provozovatelů

K registraci u jednotlivých provozovatelů hazardních her v mnoha případech dochází již dnes, byť není povinné, často má formu karty výhod či bonusů a slouží provozovatelům ke snazší identifikaci a sběru dat o hráčích.

Systém registrace u jednotlivých provozovatelů bez sjednocení těchto údajů a bez provazby na informační systém provozování hazardních her nedokáže zajistit plnění některých omezujících opatření, zejména kontrolu celkové výše vsazené či prohrané částky apod.

Varianta 2: Centralizované ověření

Centralizované ověření totožnosti a zároveň identifikace osob, které jsou vyloučeny z hraní hazardních her, je nutnou podmínkou fungování informačního systému provozování hazardních her. I nadále by byly zachovány registrace u jednotlivých provozovatelů a jejich prostřednictvím by dále docházelo k přenosu dat do informačního systému provozování hazardních her, který by ověřoval totožnost hráče v Centrálním registru obyvatel, došlo by k první kontrole v Rejstříku osob vyloučených z hazardního hraní a k vytvoření identifikačních údajů pro další datové transakce mezi informačním systémem provozování hazardních her a provozovatelem.

Varianta 3: Centralizovaná registrace

V rámci centrální registrace by registrace hráčů probíhala pod patronací státu, který by vydával přístupové údaje nutné k ověření hráče před začátkem hraní. Tyto přístupové údaje by také fungovali jako identifikátory pro přenos dat mezi informačním systémem hazardních her a provozovatelem. Pro registraci a vydávání přístupových údajů mohou sloužit již existující služby jako CzechPoint nebo datové schránky.

Shrnutí:

Vzhledem k již existujícímu systému registrace na úrovni provozovatelů se jako optimální jeví provázání jejich systému s informačním systémem provozování hazardních her, který bude poskytovat ověření totožnosti a dalších údajů, které budou získávány zejména ze systému základních registrů. Přenesení celého registračního procesu na Ministerstvo financí (Varianta 3) by znamenalo vyšší náklady na zajištění celého procesu, než pouze ověření dodaných údajů (Varianta 2), která představuje preferovanou variantu.

2.4.3. Povolení přístupu na trh pro zahraniční subjekty

Jak již bylo popsáno výše, platí v oblasti provozování hazardních her na internetu v současné době právní úprava, která uzavírá trh s hazardními hrami pro subjekty řádně usazené v jiných

členských státech, které mají zájem o podnikání v tomto oboru v ČR. Toto omezení má dva zásadní důsledky.

- A) Vzhledem k tomu, že zahraniční společnosti nemohou v ČR poskytovat své služby legálně a tedy ani platit daně, dochází tak k daňovým ztrátám, které lze odhadnout na min. 600 mil. Kč a které budou s rozvojem hazardního hraní na internetu dále růst.
- B) Vzhledem k tomu, že současný stav je v rozporu s právem EU, je proti ČR v této oblasti vedeno řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. S ohledem na současnou ustálenou judikaturu Soudního dvoru se tak Česká republika vystavuje velmi vysokým finančním sankcím. Tyto sankce se pohybují řádově v částkách několika tisíc eur denně. Pro ilustraci ve věci C-241/11 Komise vs. ČR navrhuje Komise Soudnímu dvoru, aby uložil České republice zaplacení paušální částky ve výši 5 644 EUR, resp. 22 364 EUR za každý den prodlení v závislosti na tom, v jaké fázi řízení ČR zajistí zjednání nápravy.

Varianta 1: zachování stávajícího stavu

Varianta 2: přijetí základní principy regulace trhu slučitelné s právem EU

V této oblasti existují dvě základní možnosti – zachování stávajícího stavu, který je spojený s riziky nevýběru daní a hrazení sankcí. Jako mírný pozitivní dopad lze vidět částečnou ochranu stávajícího trhu, resp. subjektům na něm působícím. Vzhledem k povaze internetu, je vynucování tohoto stavu obecně obtížné. Nebo přijmout základní principy regulace trhu slučitelné s právem EU. I zde je ovšem třeba mít na paměti, že samotné otevření trhu nemusí být ve všech případech dostatečnou motivací pro provozovatele hazardních her, aby využili možnost legálně v ČR podnikat a platit daně. V tomto ohledu bude zásadní nastavení konkurenčního prostředí, zejména v mezinárodním měřítku i možnosti, jakými bude docházet k regulaci nelegálního provozování her na internetu.

Shrnutí:

Vzhledem k jednoznačné výhodnosti je nutné návrh zákona koncipovat tak, aby nebyl v rozporu s právem EU.

2.4.4. Možnosti regulace nelegálního hazardního hraní na internetu

Provozování hazardních her v prostředí internetu představuje celosvětový problém, neboť právní úpravy jednotlivých států jsou doposud stále odlišné, a to především s ohledem na vlastní veřejný zájem, bezpečnost, kulturní a sociální zájmy. Dosažení konsenzu a vytvoření jednotné právní úpravy v oblasti online sázkových her se tak jeví jako velmi obtížné. V této souvislosti je také nutno konstatovat, že ani v rámci Evropské unie prozatím nedošlo k harmonizaci loterního a sázkového trhu. Spolupráce mezi evropskými národními regulátory loterií a jiných sázkových her byla zahájena teprve v nedávné době, a tudíž není dosud vyřešena celá řada právních problémů, jako je například otázka jurisdikce a výkonu rozhodnutí českých orgánů vůči provozovatelům usazeným mimo území České republiky. Z pohledu současné české legislativy proto fakticky bohužel neexistují nástroje, které by umožnily efektivním způsobem regulovat nelegální online sázkové hry poskytované ze zahraničí, resp. zahraničními provozovateli. V České republice neplatí ani systém vzájemného uznávání licencí vydaných v jednotlivých členských státech Evropské unie. Provozování hazardních her prostřednictvím internetu navíc vnáší do oblasti podnikání jistou míru

anonymity a tak ztěžuje, popř. zcela znemožňuje důslednou kontrolu finančních toků, a tím i kontrolu praní špinavých peněz, vytváření účinných bariér pro vstup nežádoucích subjektů, zajištění ochrany dat a bezpečnosti jejich přenosu, technickou kontrolu či kontrolu výherních poměrů z hlediska ochrany hráčů. Koncový účastník také může jen těžko uplatnit reklamaci, obdobně jako stát sankční opatření, neboť provozovatel a server se nachází mimo Českou republiku. V případě nabídky online sázkových her zahraničními provozovateli bez příslušného povolení dle loterního zákona je postih těchto subjektů velmi obtížný, a v konečném důsledku vlastně i nemožný. Případné vedení správního řízení pro porušení českého loterního zákona s mezinárodním prvkem by zahrnovalo využití mezinárodní justiční spolupráce, která je v rámci správního řízení velice komplikovaná a obtížná, o to více, že zahraniční provozovatelé v naprosté většině případů působí v souladu s legislativou své země.

Základní možnosti regulace nelegálního provozování hazardních her lze rozlišit z hlediska předmětu regulace:

Varianta 1: Blokace platby

- 1.1 Realizováno bankou
- 1.2. Realizováno regulátorem – ČNB
- 1.3. Bez regulace

Varianta 2: Blokace internetové připojení

- 2.1. Správní řízení
- 2.2. Soudní zákaz
- 2.3. Opatření obecné povahy

nebo subjektu regulace, kterým může být:

Varianta 3: Omezení nelegálních hráčů

Varianta 4: Omezení nelegálních provozovatelů hazardní hry

Varianta 1: Blokace plateb

Jedním z možných dalších prostředků sloužícího k zamezení vstupu či působnosti nelegálního provozovatele na území ČR je blokace plateb s těmito subjekty souvisejícími. Platby provozovatelů, kteří by byli, nejspíše dle výše uvedeného postupu, označení za nelegální by nesměly být bankami a jinými subjekty, jež jsou v souladu s českou legislativou oprávněni poskytovat na území ČR platební služby. Tato povinnost by mohla být uložena přímo v zákoně s odkazem na tzv. Black list, který by obsahoval seznam všech nelegálních provozovatelů. Druhou možností by mohlo být uložení této povinnosti subjektem nadřazeným, resp. subjektem dozorujícím a regulujícím bankovní oblast, tj. Česká národní banka. Současný právní stav však do této oblasti vnáší několik překážek. Kromě otázky bankovního tajemství samotné, je problémem v této oblasti skutečnost, že banka či jakákoliv jiná platební instituce nemá v současné době, až na zákonem stanovené výjimky možnost jakoukoliv platbu neprovést. Mezi zmiňované výjimky patří úprava obsažená v zákoně č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, dle kterého lze platbu zadržet, a to nejvýše na dobu 72 hodin a pouze v souvislosti s páčáním trestné činnosti. Po uplynutí této lhůty, neučiní-li obdobná opatření orgán činný v trestním řízení, však musí být platba uvolněna. Nutné je také zmínit, že platební instituce v době provádění platby zná pouze minimum informací, pomocí kterých by bylo možné platbu identifikovat. Tyto informace jsou dostupné až ve chvíli provedení/zaúčtování platby. Proces určení platebního účtu, resp. jiného platebního instrumentu, který je využíván k nelegální činnosti v oblasti hazardních her by tak musel probíhat nezávisle na platebních institucích, neboť ty nedisponují dostatkem potřebných informací, tak jak je tomu v případě regulátora

hazardních her. Nutno je také poznamenat, že v dnešní době je pro oblast platebního styku a převodu financí nabízena kromě klasických bankovních převodů či plateb platebních kartou (Výčet platebních služeb, které je možné v souladu s českou legislativou poskytovat upravuje zákon č. 284/2009 Sb. o platebním styku, a to ve svém ust. § 3.) celá řada dalších možností, které jsou buď nabízeny nebankovními institucemi, nebo institucemi, které nejsou v rámci České republiky regulovány či provozovány v souladu s legislativou.

Jedná se například o:

- 1) Elektronické peníze (např. Bitcoin),
- 2) Elektronická peněženka,
- 3) Money transfer (např. Western Union, Envoy, CashEnvoy, aj.),
- 4) Mobilní platby (tzv. premium sms),
- 5) mPlatba (tzv. web billing),
- 6) FreeVoipDeal, VoipStunt,
- 7) paysafecard (tzv. předplacená karta),
- 8) Ucash voucher,
- 9) Šek.

Další uvedené způsoby provádění plateb směrem k nelegálním provozovatelům tak mohou do nezanedbatelné míry ovlivnit samotnou efektivitu a účinnost daného opatření. Nutno je také říci, že případné legislativní opatření vedoucí k zamezení provádění plateb souvisejících s nelegálním provozováním hazardních her bude mít možnost postihnout subjekty působící na území České republiky, neboť bankovní a platební systém představuje licencový systém závazných vždy pro území daného státu. Využívání zahraničních platebních prostředků tak také může ve velké míře vést ke snížení celkové efektivity daného opatření. Z praxe v České republice je však také známo, že celá řada nelegálních provozovatelů hazardních her využívá k/ke pohodlí svých hráčů několik českých účtů, což šanci na zamezení provádění plateb souvisejících s nelegálním provozováním hazardních her.

Subvarianta 1.1.: Správní řízení

K blokaci plateb využívaných k provozování či v souvislosti s nelegálními hazardními hrami na území České republiky může být zvolena cesta přes samotné poskytovatele platebních služeb. Vzhledem k tomu, že Česká národní banka, která představující jediného regulátora v této oblasti na území České republiky, vykonává dohled především v podobě kontroly dodržování podmínek stanovených udělenými licencemi a povoleními a kontroly dodržování zákonů a přímo použitelných předpisů Evropské unie, a již jakkoliv nezkoumá účel využití daného platebního účtu či jiného prostředku, s výjimkou povinnosti hlásit podezřelé transakce vyplývající ze zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, je nutné, aby o prokazatelném užívání platebních účtů pro nelegální provozování hazardních her rozhodoval jiný subjekt, resp. subjekt, který reguluje oblast hazardních her na území České republiky. Jelikož tímto jednáním, resp. rozhodováním může a bude docházet k zásahu do práv a povinností subjektů, je nutné v souladu s ústavním právem a základními právy a svobodami zajistit i zde možnost řádné soudní ochrany. Vzhledem k tomu, že současná česká legislativa umožňuje soudní přezkum správních rozhodnutí, je tak v rámci správního řízení zachována možnost soudního přezkumu tohoto rozhodnutí a příslušná ochrana základních práva a svobod. Rozhodnutí ve správním řízení o využívání daného platebního účtu k provozování nelegálních hazardních her by pak tedy následně

sloužilo jako podklad pro blokaci těchto platebních účtů u jednotlivých oprávněných osob.

Samotná povinnost poskytovatelů platebních služeb by pak vyplývala z obecné povinnosti těchto osob obsažené v zákoně. Rozhodnutí vydaná podle předchozího odstavce byly umísťovány na tzv. Black list, tj. seznam platebních účtů využívaných k provozování nelegálních hazardních her. Na základě tohoto seznamu, jenž by musel být veřejný a pravidelně aktualizovaný, pak budou samotným oprávněným osobám známy platební účty, jež mají na základě zákonné povinnosti blokovat. Tuto formu blokace například využívá například Dánsko.

Subvarianta 1.2: Soudní řízení

Jelikož může být regulací platebních účtů zasahováno do základních lidských práv, lze považovat za vhodné, aby bylo o blokaci určitých platebních účtů využívaných k provozování nelegálních hazardních her rozhodováno v rámci soudního řízení. V rámci daného soudního řízení by bylo rozhodnuto nejen o samotné určení, že je daný platební účet využíván k provozování nelegálních hazardních her, ale současně by soud mohl v rámci svého rozhodnutí uložit povinnost blokace oprávněné osobě. Soudní rozhodnutí, kterým by bylo rozhodováno pouze o skutečnosti, že je daný platební účet využíván k provozování nelegálních hazardních her, by také mohlo sloužit jako podklad pro způsob popsáný v předešlé kapitole. Tato možnost by však nejspíše vyžadovala zavedení zvláštního druhu soudního řízení, a s tím související novelu příslušného zákona. Jistou nevýhodou soudního řízení oproti výše popsaného správnímu řízení je bohužel jeho délka, které by mohla být „obcházena“ pomocí předběžných opatření. I zde by však muselo dojít k novelizaci příslušných právních předpisů, aby se otázka blokace internetových stránek stala také jedním z možných důvodů vydání předběžného opatření.

Subvarianta 1.3.: Opatření obecné povahy

Další možností, za pomoci které lze docílit zamezení působení nelegálního provozovatele na území České republiky, je opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je konkrétně-abstraktní správní akt, který stojí na pomezí mezi právním předpisem a individuálním rozhodnutím. V českém právu (ust. § 171-174 správního řádu) je opatření obecné povahy vymezeno pouze jako správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty. Od právního předpisu se liší tím, že není obecné, upravuje jedinečnou věc, a od rozhodnutí se liší zase tím, že nesměřuje vůči konkrétní osobě (osobám). Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu, ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti, slouží tedy jen ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona. U opatření obecné povahy je také zajištěn soudní přezkum.

S ohledem na uvedené by tak nově připravovaná úprava oblasti hazardních her musela obsahovat obecnou povinnost oprávněných osob k blokaci platebních účtů. O které platební účty se jedná, by právě stanovovalo opatření obecné povahy vydávané regulačním orgánem, které by tak v podstatě sloužilo např. jako seznam platebních účtů využívaných k nelegálnímu provozování hazardních her. Tento seznam by byl jednou za čas novelizován, aby byla zajištěna aktuálnost v dané oblasti. Ze strany

regulačního orgánu pro oblast hazardních her by tak byl v podstatě vytvořen tzv. Black list.

Shrnutí:

Všechny tři výše uvedené způsoby realizace blokačních opatření předpokládají nutnost významné argumentační báze pro zahájení správního či soudního řízení. Je logické, že vzhledem k postavení regulátora v této oblasti dopadá tato argumentační povinnost na Ministerstvo financí.

Dalším podstatným aspektem při zvažování realizace blokačních opatření byla možnost rychlosti reakce vzhledem k tomu, že nelegální poskytovatelé mohou využít celou řadou opatření, které možnosti reakce státní orgánů omezují a někdy až znemožňují. Z tohoto důvodu byla zvolena varianta řešení blokačí prostřednictvím správního řízení, které bylo zakomponováno do zákona, s tím, že Ministerstvo financí bude odpovědné za vedení tzv. Black listu, který bude obsahovat seznam platebních účtů, u kterých budou oprávněné osoby povinni zamezit v přístupu k nim.

Volba řešení, které je založené na správním řízení v gesci Ministerstva financí v této oblasti je nejen efektivní z hlediska rychlosti realizace a aktualizace, ale také nejméně zatěžující státní rozpočet, neboť nevytváří další náklady na jiné orgány státu.

Varianta 2: Blokace internetového připojení

Jedním z cílů nově připravovaného zákona o hazardních hrách je liberalizace českého trhu s hazardními hrami, který by měl být nově otevřen všem provozovatelům ze všech členských států Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru, a to i prostřednictvím internetu. Lze tedy více než s jistotou očekávat, že celá řada zahraničních provozovatelů požádá o povolení dle českého zákona a bude tak na území České republiky nadále působit legálně, ostatně, tak jak bylo z jejich strany již několikrát avizováno. S ohledem na tuto skutečnost lze tak očekávat, že počet možných nelegálních zahraničních provozovatelů hazardních her se v důsledku nové právní úpravy značně sníží. U blokace internetových stránek je nutno mít také na paměti, že jakékoliv blokování v přístupu k určitým internetovým stránkám nefunguje jako izolovaný nástroj vymáhání a lze jej snadno obejít. Nutno je také upozornit na skutečnost, že v současné době na území České republiky působí celkem přibližně asi 1.600 poskytovatelů internetových služeb (dále jen „ISP“), kdy do tohoto čísla nejsou zahrnuty také případy nákupu internetové konektivity přímo ze zahraničí.

Zamezení ve vstupu nelegálních provozovatelů, tj. provozovatelů bez řádného povolení dle českého zákona, na český trh by tak mělo být s ohledem na výše uvedené skutečnosti primárně využíváno vůči subjektům, kteří svou činnost zaměřují na obyvatele České republiky, tzn., že internetové stránky, pomocí kterých jsou hazardní hry nabízeny, jsou v českém jazyce, využívají k hraní českou měnu či provozovatel má reklamu v českých médiích. Obecně však tyto snahy mohou být směřovány vůči jakékoliv činnosti nelegálních provozovatelů směřující k informovanosti a propagaci českých občanů o jejich činnosti, a to i bez ohledu na jazyk. Lze však v takovém případě očekávat vyšší náročnost procesu zamezení ve vstupu.

V rámci předcházení případných sporů mezi českými státními orgány a nelegálními provozovateli lze považovat za vhodné, a to i po vzoru jiných členských států EU, že v případě odhalení nelegálního provozovatele by před samotným postihem měla předcházet formální výzva k zjednaní nápravy - např. žádost o povolení dle platného práva, zamezení k nabízení hazardních her českým občanům, aj. Pokud by nelegální provozovatel v poskytnuté lhůtě nápravu nezjednal, teprve následně by došlo k samotnému zákonnému postihu.

Jak již bylo zmiňováno výše, u blokace internetových stránek je nutno mít na paměti, že jakékoliv blokování v přístupu k určitým internetovým stránkám nefunguje jako izolovaný nástroj vymáhání a existují způsoby, jak jej obejít. Mezi nejrozšířenější způsoby, za pomoci kterých je možné blokaci určitých internetových stránek, jsou tzv. proxy servery a TOR. Je však nutno podotknout, že se jedná o prostředky, které nejsou standardním počítačovým uživatelem běžně užívány. Jde o relativně složité prostředky, jež vyžadují určitou míru odborné znalosti. Současně je nutné mít na paměti, že tzv. anonymní open proxy server se dle pravidel jejich provozovatelů nesmí používat k nelegálním, trestným a jiným účelům porušujících zákony státu, z kterého uživatel přistupuje a nesmí se porušovat pravidla síťové etikety. U uživatele, který využije tohoto prostředku lze tak presumovat určitý záměr obejít právní předpisy, a to z jakéhokoliv důvodu. Využitím proxy serverů také dochází k samotnému zpomalení reakční doby přístupu k cílovému serveru, což může mít za následek omezení účasti na hazardní hře, jež využívá k svému provozu velké množství dat (např. flash aplikace aj.).

Subvarianta 2.1.: Správní řízení

K blokaci konkrétního provozovatele nelegálních hazardních her může být zvolena cesta přes samotné ISP, a to za využití působnosti a pravomocí Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTÚ“), jenž vykonává dohled nad oblastí elektronických komunikací, resp. zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů a jeho ust. § 35 odst. 2 a 3, na základě kterých je ČTÚ oprávněno uložit ISP na základě podnětu orgánu veřejné moci příslušného k projednání podvodného jednání povinnost zablokovat přístup k číslům a službám, zjistí-li, že při přístupu k těmto číslům a službám je porušována povinnost informovat o ceně za volání, nebo je-li to třeba z důvodu využívání čísel nebo služeb k podvodnému jednání.

V této souvislosti je nutno totiž nutno mít na paměti fakt, že v případě elektronických komunikací je striktně oddělován obsah od služby. Dle vyjádření ČTÚ a v návaznosti na uvedenou předešlou skutečnost spadá do pravomoci ČTÚ pouze právo rozhodovat, resp. regulovat pouze službu jako takovou, nikoliv její obsah. O obsahu dané stránky, tj. v našem případě o skutečnosti, že jsou na dané internetové stránce provozovány nelegální hazardní hry, tak musí rozhodnout jiný orgán. V tomto případě a vzhledem k určité specifičnosti dané oblasti se tak jeví jako nejvhodnější k rozhodování o nelegálnosti obsahu právě Ministerstvo financí. K rozhodování o nelegálnosti obsahu dle nového zákona o hazardních hrách by docházelo v rámci správního řízení, s tím, aby byla zachována možnost soudního přezkumu tohoto rozhodnutí. K rozhodování o nelegálnosti obsahu dle nového zákona o hazardních hrách by docházelo v rámci správního řízení, s tím, aby byla zachována možnost soudního přezkumu tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí o nelegálnosti obsahu internetové stránky by pak tedy následně sloužilo jako podklad pro blokaci těchto internetových stránek u jednotlivých ISP, a to prostřednictvím ČTÚ, který by pak ve správním řízení vydal rozhodnutí, jehož

předmětem by byla povinnost ISP zablokovat v přístupu na dané internetové stránky nelegálního provozovatele.

Správní řízení může být k blokaci konkrétního provozovatele nelegálních hazardních her prostřednictvím samotných ISP využito také v jiné podobě, a to za užití obecné povinnosti ISP blokovat internetové stránky nelegálních provozovatelů obsažené v zákoně. O obsahu by bylo i v této podobě rozhodováno v rámci správního řízení, tak jak popisuje předchozí odstavec, kdy jednotlivá rozhodnutí, resp. „nelegální“ internetové stránky byly umísťovány na tzv. Black list, tj. seznam internetových stránek nabízejících nelegální hazardní hry. Na základě tohoto seznamu, jenž by musel být veřejný a pravidelně aktualizovaný, pak budou samotným ISP známy internetové stránky, jež mají na základě zákonné povinnosti blokovat. Tuto formu blokace úspěšně využívá například Estonsko nebo Belgie.

Subvarianta 2.2: Soudní řízení

Jelikož může být regulací internetových stránek zasahováno do základních lidských práv, lze považovat za vhodné, aby bylo o blokaci určitých internetových stránek nelegálního provozovatele rozhodováno v rámci soudního řízení. V rámci daného soudního řízení by bylo rozhodnuto nejen o nelegálnosti obsahu, ale současně by soud mohl v rámci svého rozhodnutí uložit povinnost blokace ISP nebo zmiňovaných peeringových uzlů. Soudní rozhodnutí, kterým by bylo rozhodováno pouze o nelegálnosti obsahu, by také mohlo sloužit jako podklad pro ČTÚ, jak bylo již popsáno v předešlé kapitole. Tato možnost by však nejspíše vyžadovala zavedení zvláštního druhu soudního řízení, a s tím související novelu příslušného zákona. Jistou nevýhodou soudního řízení oproti výše popsaného správnímu řízení je bohužel jeho délka, které by mohla být „obcházena“ pomocí předběžných opatření. I zde by však muselo dojít k novelizaci příslušných právních předpisů, aby se otázka blokace internetových stránek stala také jedním z možných důvodů vydání předběžného opatření.

I zde se nabízí druhá možnost realizace blokace internetových stránek za využití soudního řízení, tak jak je tomu u správního řízení, tj. za pomoci obecné povinnosti ISP blokovat internetové stránky nelegálních provozovatelů obsažené v zákoně a tzv. Black listu

Možnost blokace internetových stránek pomocí soudního rozhodnutí si vybralo například Francie či Dánsko. V Dánsku je v současné době za pomoci soudních rozhodnutí úspěšně blokováno celkem 5 internetových stránek nelegálních provozovatelů. U dalších třech internetových stránek je v současnosti podán návrh na úplnou blokaci.

Subvarianta 2.3.: Opatření obecné povahy

Další možností, za pomoci které lze docílit zamezení působení nelegálního provozovatele na území České republiky, je opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je konkrétně-abstraktní správní akt, který stojí na pomezí mezi právním předpisem a individuálním rozhodnutím. V českém právu (ust. § 171-174 správního řádu) je opatření obecné povahy vymezeno pouze jako správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty. Od právního předpisu se liší tím, že není obecné, upravuje jedinečnou věc, a od rozhodnutí se liší zase tím, že nesměřuje vůči konkrétní osobě (osobám). Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu, ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti, slouží tedy jen ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona. U opatření obecné povahy je také zajištěn soudní přezkum.

S ohledem na uvedené by tak nově připravovaná úprava oblasti hazardních her musela obsahovat obecnou povinnost ISP blokovat internetové stránky nelegálních provozovatelů. O které internetové stránky, resp. nelegální provozovatele se jedná, by právě stanovovalo opatření obecné povahy vydávané regulačním orgánem, které by tak v podstatě sloužilo např. jako seznam nelegální IP adres. Tento seznam by byl jednou za čas novelizován, aby byla

zajištěna aktuálnost v dané oblasti. Ze strany regulačního orgánu pro oblast hazardních her by tak byl v podstatě vytvořen tzv. Black list nelegálních provozovatelů.

Shrnutí:

Všechny tři výše uvedené způsoby realizace blokačních opatření předpokládají nutnost významné argumentační báze pro zahájení správního či soudního řízení. Je logické, že vzhledem k postavení regulátora v této oblasti dopadá tato argumentační povinnost na Ministerstvo financí.

Dalším podstatným aspektem při zvažování realizace blokačních opatření byla možnost rychlosti reakce vzhledem k tomu, že nelegální poskytovatelé mohou využít celou řadou opatření, které možnosti reakce státní orgánů omezují a někdy až znemožňují. Z tohoto důvodu byla zvolena varianta řešení blokačí prostřednictvím správního řízení, které bylo zakomponováno do zákona, s tím, že Ministerstvo financí bude odpovědné za vedení tzv. Black listu, který bude obsahovat seznam internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami, u kterých budou provozovatelé povinni zamezit v přístupu k nim.

Volba řešení, které je založené na správním řízení v gesci Ministerstva financí v této oblasti je nejen efektivní z hlediska rychlosti realizace a aktualizace, ale také nejméně zatěžující státní rozpočet, neboť nevytváří další náklady na jiné orgány státu.

Varianta 3: Omezení nelegálních hráčů

Zamezit v působení nelegálních provozovatelů hazardních her na území České republiky lze také za pomoci postihu samotných hráčů, jakožto určitého prevenčního prostředku. Tento způsob také vyžaduje dostatečné zveřejňování seznamu provozovatelů, kteří disponují příslušným zákonným povolením (tzv. white list), nebo seznamu nelegálních provozovatelů (tzv. Black list), a to především z toho důvodu, aby veřejnost měla dostatečné povědomí, kde se lze účastnit hazardních her legálně a kde nelegálně. Veřejnost, resp. potenciální účastníci hazardních her by si tak byli vědomi při dostatečné informovanosti hrozby případného postihu v rámci správního řízení o přestupku, konkrétně nejspíše pokuty.

Výhodou přístupu, který se zakládá na postihu hráčů, spočívá v tom, že tito hráči jsou dosažitelní pro orgány státu a je tedy v mnoha ohledech snazší vést vůči nim správní nebo soudní řízení, než vůči provozovatelům, kteří jsou často registrováni a provozují své hry z území, vůči kterým je obtížné uplatnit principy české a často i mezinárodní regulace.

Varianta 4: Omezení nelegálních provozovatelů hazardní hry

Základní možnosti postihu provozovatelů nelegálních hazardních her – zamezení přístupu na stránky a blokace plateb – jsou popsány výše. Obecně lze konstatovat, že postih na úrovni provozovatelů má komplexnější dopad neboť eliminuje nejen existující hráče využívající jejich služeb, ale také jejich potenciální budoucí uživatele. I z hlediska efektivity procesu dohledu a vynucování je takový přístup efektivnější neboť se zaměřuje na jeden konkrétní subjekt. Proto by návrh regulace měl preferovat především postihy vůči nelegálním provozovatelům sázkových her.

Shrnutí:

V zájmu komplexního řešení problematiky hazardních her je preferován přístup vycházející z uplatňování regulace primárně proti nelegálním provozovatelům hazardních her tak, aby docházelo k ochraně našeho trhu z hlediska legálních provozovatelů, a zároveň aby docházelo k co nejlepší ochraně a prevenci na úrovni hráčů, to nevylučuje v určitých případech také postih na úrovni hráče.

2.5. Schvalování umístění herny a kasina

Jedním ze základních správních problémů, které dnes řeší Ministerstvo financí je rušení provozoven v oblasti hazardního hraní, které jsou rušeny na základě rozhodnutí obcí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Aby se obdobná situace neopakovala, zvažovalo Ministerstvo financí následující možnosti nastavení schvalovacího procesu tak, aby schvalovací proces byl jednoznačný a transparentní.

Varianta 1: Kompletní schvalování v kompetenci MF – obce by měly možnost omezení provozoven pouze prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.

Varianta 2: Přenesení maxima kompetencí na obce s tím, že MF bude zajišťovat především poradenskou činnost. V pravomoci obcí by tak bylo posuzování podstatných částí i u jednotlivých herních plánů provozoven, které by v obcích byly provozovány.

Varianta 3: Rozdělení kompetencí na obecné schvalování herních plánů na úrovni MF a na rozhodování o umístění provozoven na úrovni obcí.

Nulová varianta, kdy schvalování provozoven je rozděleno podle lokální příslušnosti i typu hry a některé jsou v kompetenci MF a některé obcí, je bráno jako jednoznačně neefektivní, zejména pro svou kompetenční nejednoznačnost, kterou musel řešit i Ústavní soud.

Varianta 1: Kompletní schvalování v kompetenci MF

Tato varianta má nejbližší k současnému stavu, protože kombinuje povolovací autoritu MF a zásahy obcí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, bez jejich provázání v jednom systému. Nemusí tak docházet k efektivnímu předávání informací v průběhu rozhodovacího procesu i době platnosti povolení. Jako pozitivum z hlediska provozovatelů může být chápána jediná autorita při rozhodování.

Varianta 2: Přenesení maxima kompetencí na obce

Přenesení schvalovacích kompetencí na obce s tím, že by obce schvalovaly i herní plány provozoven, které chtějí v obci hazardní hru provozovat, by přineslo pro část obcí obtížný administrativní úkol. Zvláště pokud by posuzování bylo realizováno ve všech 6253 obcích v ČR. Částečnou redukcí by mohlo být přenesení schvalování kompetence na obce s přenesenou působností, kterých je 205, ale v takovém případě by již dopět došlo k oddělení bezprostřední lokální autority a schvalovatele. Vysoký počet schvalovatelů by taky vytvářel problémy způsobené rozdílným výkladem a prosazováním zákona. I z hlediska provozovatelů by takovýto model komunikace byl nákladnější.

Varianta 3: Rozdělení kompetencí

Dvojstupňový schvalovací model předpokládá, že dojde k rámcovému schválení hry – tzv. základního povolení k provozování hazardní hry na centrální úrovni. V kompetenci obcí by pak bylo rozhodování o umístění provozovny. Tím by mělo dojít k omezení situací, kdy povolování provozoven a koncepce rozvoje obce nebudou sladěny a zároveň obce nebudou muset hodnotit obecné otázky týkající se přípustnosti nebo nepřípustnosti hazardní hry. Organizace rozhodování o umístění herního prostoru by v určitých případech dával obcím možnost k získání dodatečných finančních zdrojů, zejména v případech, kdy počet potenciálně umístěných heren by byl nižší než zájem provozovatelů o jejich provozování.

2.6. Posílení kontrolních a dozorových mechanismů

Nedostatečné kontrola ze strany MF a FÚ byla významným nedostatkem odhaleným v rámci kontrolní činnosti NKÚ. Jako prevence takového stavu jsou v řadě zemí kontroly specifických částí trhu centralizovány ve specializovaných a nezávislých kontrolních útvarech. Základní varianty zajištění kontrolní činnosti:

Varianta 1: Ponechání kontrolní a dozorové činnosti na MF a obcích

Varianta 2: Převedení kontrolní a dozorové činnosti na nově vzniklý kontrolní orgán

Varianta 3: Převedení kontrolní a dozorové činnosti na jiný subjekt státní správy (s ponecháním pravomoci ke kontrolní činnosti i MF)

Varianta 1: Ponechání kontrolní a dozorové činnosti na MF a obcích

Jak vyplývá z nálezu NKÚ, není stávající stav kontroly uspokojivý. „Kromě problémů v oblasti odvodů našel NKÚ nedostatky i v oblasti státního dozoru nad loterieri, který je neúčinný a neefektivní. Ministerstvo financí má možnost zrušit povolení provozovat hrací automat, když jeho provozovatel porušuje pravidla. Kontroloři ale nezjistili ani jeden případ, kdy by ministerstvo k takovému kroku přistoupilo, přestože někteří provozovatelé porušili předpisy víc než padesátkrát a tři dokonce víc než stokrát. O tom, jak státní dozor vykonávají obce, nemá ministerstvo žádné informace.“⁵⁷ V tomto ohledu je třeba uvést, že tato zpráva se týkala kontrolní činnosti v letech 2011-2013. V roce 2014 byla navázána spolupráce s Finanční správou za účelem nastavení mechanismů k vymáhání nedoplatků na odvodech z loterií a jiných podobných her.

Varianta 2: Převedení kontrolní a dozorové činnosti na nově vzniklý kontrolní orgán

Vytvoření nového nezávislého dohledového orgánu by mohlo být řešením situace, ale nese sebou některá rizika především organizačního charakteru. Zejména by v období vzniku a počátku fungování orgánu mohlo dojít k výpadku v kontrolní činnosti, dále by vznik nového orgánu sebou nesl požadavek finančních prostředků převyšující náklady na kontrol prováděnou jinými složkami státu.

Varianta 3: Převedení kontrolní a dozorové činnosti na jiný subjekt státní správy

Vhodný adept pro výkon kontrolní činnosti v oblasti dozoru nad hazardními hrami by měl být orgán, který dnes již nějaký typ kontrolní činnosti provádí a mohlo by tak dojít k přenosu znalostí a zkušeností v této oblasti. Vzhledem k tomu, že je v některých případech při provádění kontrol nutné zajištění pořádku, se jako ideální kandidát na kontrolní subjekt zdá Celní správa, která je mj. ozbrojeným bezpečnostním sborem. Zároveň MF jako garant za oblast hazardních her bude moci vykonávat kontrolní činnost a přezkum.

Shrnutí:

Vzhledem k identifikovanému stavu kontrolní a dozorové činnosti je současný stav nevyhovující. Převedení kontrolní a dozorové činnosti na Celní správu má proti vytvoření nového kontrolního orgánu výhody vyplývající z již existující infrastruktury a existujících zkušeností s kontrolní činností. Z hlediska rozpočtu je toto opatření neutrální, neboť není plánována významná změna počtu kontrolorů, ale pouze jejich reorganizace.

⁵⁷ <http://www.nku.cz/assets/media/informace-13-35.pdf>

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Při vyhodnocování nákladů a přínosů navrhovaných řešení byl použit metodologický přístup vycházející z práce s konzervativními odhady a to zejména v oblasti společenských nákladů hazardního hraní.

Při vyhodnocování celkových nákladů a přínosů je třeba výrazně odlišit transfery od nákladů a přínosů – viz výše kapitola *Náklady a výnosy versus transfery*. V tomto ohledu prostředky, které jsou utraceny za hraní hazardních her, po zavedení regulace nezmizí, ale jsou převedeny do jiných částí ekonomiky, kde jsou opět utraceny a v důsledku toho generují růst těchto odvětví, zaměstnanost apod.

Vzhledem k nízké přidané hodnotě hazardního hraní lze, na základě obdobných studií předpokládat, že použití těchto prostředků v jiných oblastech ekonomiky povede k vyšším multiplikačním efektům, které budou mít pozitivnější dopad na ekonomiku jako celek i na oblasti jako je zaměstnanost.⁵⁸

3.1. Dopady na hráče

V rámci analýzy Společenských nákladů hazardního hraní byly na základě expertních odhadů stanoveny předpokládané dopady zvažovaných opatření na redukci populace patologických hráčů. Tyto odhady pak vstupovaly jako předpoklad do kalkulace finančních dopadů zvolené regulace. Podrobnější popis je uveden v analýze, která je k nahlédnutí u předkladatele.⁵⁹

Vyčíslení těchto předpokladů v počtech patologických hráčů a sumě společenských nákladu shrnuje následující tabulka.⁶⁰

Typ omezení	Počet patologických hráčů	Společenské náklady v tis.
Precommitment systém s překročením limitu	-840	-317 527 Kč
Precommitment systém bez překročení limitu	-4200	-1 587 634 Kč
Strop na prosázenou částku	-6300	-2 381 451 Kč
Zákaz alkoholu a tabáku při hraní	-2940	-1 111 344 Kč
Omezení výše sázek a výher na sázku	-2100	-793 817 Kč
Zavedení přestávek ve hře	-2100	-793 817 Kč
Omezení délky hry	-2100	-793 817 Kč
Zpoždění výplaty sázky	-2100	-793 817 Kč
2 opatření úpravy hry	-3360	-1 270 107 Kč
3 opatření úpravy hry	-3780	-1 428 870 Kč
4 opatření úpravy hry	-4620	-1 746 397 Kč
Redukce IVT+VHT o 50%	-8400	-3 175 268 Kč

⁵⁸ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_en.pdf

⁵⁹ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

⁶⁰ PCP, Společenské náklady na hazardní hraní v České republice, podkap. Modely odhadovaných efektů regulačních opatření

Redukce IVT+VHT o 50% + zákaz PZR	-9240	-3 492 795 Kč
Redukce IVT+VHT o 80%	-10500	-3 969 085 Kč
Precommitment bez překročení + omezení her*	-5880	-2 222 688 Kč
Strop + omezení her	-8400	-3 175 268 Kč
Strop + redukce IVT+IHT o 50%	-10500	-3 969 085 Kč
Strop + redukce IVT+VHT o 50% + omezení her	-11340	-4 286 612 Kč
Precommitment bez překročení + redukce IVT+VHT o 50% + omezení her	-11340	-4 445 376 Kč
Prec. bez překročení + redukce IVT+VHT o 50% a zákaz PZR+ omezení her	-12600	-4 762 902 Kč
Strop + redukce IVT+VHT o 80% + omezení her	-14700	-5 556 719 Kč

*Omezení her = zákaz alkoholu a tabáku při hraní, omezení výše sázek a výher na sázku, zavedení přestávek ve hře, omezení délky hry, zpoždění výplaty sázky

Omezení prohraných částek, tak jak je popsáno v následující kapitole, která se věnuje dopadům na provozovatele THZ, tak vznikají pro hráče prostředky, které mohou použít alternativním způsobem.

3.2.Dopady na provozovatele THZ

Dopady navrhovaných opatření směřujících k omezení rizikových faktorů hazardních her se primárně týkají provozovatelů THZ.

	Vloženo	Vyplaceno	Příjmy ze hry
Výherní hrací přístroje	14 615 645 737	12 015 026 923	2 600 618 814
Interaktivní videoloterní terminály	51 414 067 420	37 330 662 805	14 083 404 615
Lokální loterní systémy	4 770 380 069	3 508 275 649	1 262 104 420
Elektromechanické rulety	7 403 153 864	6 239 833 401	1 163 320 463
Celkem	78 203 247 090	59 093 798 778	19 109 448 312

Z příjmu ze hry je odváděna daň ve výši 20 % tedy 3 057 511 730 Kč, dále jsou tyto hry zdrojem odvodu, který je placen ve výši 55Kč za provozované přístroje a den, tento odvod činil v roce 2013 celkem 1 358 952 540 Kč. Příjem ze hry bez odečtení odvodů činí 14 692 984 042 Kč. Pokud by tedy došlo k úplnému zákazu THZ, pak by došlo k redukci příjmů ze hry o 14,7 mld. Kč (po zohlednění loterijních odvodů).

Míru redukce tohoto objemu prostředků, kterou vyvolají jednotlivé navrhované opatření není možné odhadnout. Je pravděpodobné, že redukce počtu přístrojů v řádu do 10 000 THZ nebude mít zásadní dopad na stávající stav trhu, k podobné redukci totiž došlo již v předchozích letech.

Jako srovnání může také sloužit situace na Slovensku, kde je počet zařízení na hlavu poloviční ve srovnání s Českou republikou, ale náklady na sázení jsou zde nižší jen o 20% (v přepočtu na obyvatele je to v ČR 12 908 Kč a na Slovensku 10 331 Kč). Pokud by tedy došlo

k redukci vsazených částek o 20%, pak by se příjmy ze hry, po odečtení loterijních odvodů, snížily na 13,1 mld. Kč, tedy o 1,5 mld. Kč.

S provozováním THZ také souvisí zaměstnanost, zejména u provozovatelů heren. V důsledku omezení počtů THZ lze očekávat redukci počtu heren. Ze stávajících cca 8 000 na nejvýše polovinu tj. 4000 (odhad počtu heren vychází z počtu povolených heren MF, kterých je 6008, z nich je provozováno je 4339 heren, MF přitom povoluje cca 80% THZ, počet povolených heren obcemi není v současné době přesně evidován). Lze očekávat, že část stávajících heren bude nadále pokračovat v provozování svých stávajících doplňkových služeb a budou dále pokračovat jako bary nebo kavárny, u dalších dojde k zániku. Proces uzavírání heren bude dlouhodobě avizovaný, neboť bude záviset nejen na platnosti zákona, ale také na souvisejících přechodných opatřeních, které počítají s doběhem stávajících povolení a pracovníci heren tedy budou moci aktivně hledat novou práci dříve, než k uzavření heren dojde. Za předpokladu, že vzdělanostní složení těchto pracovníků je pouze na úrovni základního vzdělání, kde je míra nezaměstnanosti nejvyšší – 22,8% pak by uzavření 3000 heren s průměrně 2,6 zaměstnanými osobami vyústilo v nárůst nezaměstnanosti o cca 1800 osob.

Vzhledem k tomu, že prostředky utracené za hazardní hraní v hernách budou utraceny jinak (nelze předpokládat, že by byly všechny použity jako úspory), pak tyto prostředky budou generovat nové pracovní příležitosti. Jako srovnání může sloužit studie prokazující, že v případě omezení kouření sice dojde ke snížení počtu zaměstnanců v tabákovém průmyslu, ale díky přesunu prostředků do jiných sektorů ekonomiky, dojde k nárůstu pracovních míst, který je větší, než byl původní úbytek.⁶¹

3.3. Dopady na provozovatele hazardních her prostřednictvím internetu

V současné době provozu hazardní hry prostřednictvím internetu 8 společností, které mají povolení Ministerstva financí. Navrhovaná právní úprava umožní legální přístup na trh i dalším společnostem z ostatních zemí EU. Tím by na první pohled mohlo dojít ke zvýšení konkurence pro stávající provozovatele. Vzhledem k tomu, že zahraniční společnosti již na českém trhu podnikají, byť nelegálně, tak by dopad na stávající společnosti měl být spíše pozitivní, neboť dojde k vyrovnání podmínek na trhu zejména v oblasti placení daní.

3.4. Dopady vzniklé zavedením Informačního systému provozování hazardních her

Náklady na vytvoření CMS byly vyčísleny výše, jako střední hodnotu lze považovat částku 100 mil. Kč s tím, že 85% z této částky by mělo být hrazeno ze strukturálních fondů EU v rámci již připravovaného projektu. Náklady na údržbu a rozvoj obdobných systémů se pohybují kolem 20 % z pořizovací ceny ročně.

Přínos kontrolního systému, kromě již popsanych důsledků při redukci patologického hráčství a zamezení hraní skupinám vyloučeným z hraní, bude v oblasti lepší informační základny o provozovatelích a s tím související efektivnější možnost kontroly výběru daní a zajištění opatření na boj s praním špinavých peněz.

Na straně provozovatelů vzniknou náklady na připojení se k tomuto systému. Na základě konzultací i se zástupci provozovatelů jsou v návrhu předkládána taková opatření, která by neměla způsobit výraznější komplikace při implementaci, samozřejmě s výjimkou starých elektromechanických zařízení, která budou muset být zrušena. Celkové náklady není MF schopno odhadnout vzhledem k neznalosti stávající ICT infrastruktury provozovatelů.

⁶¹ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_en.pdf

Předpokládáme, že tyto náklady se budou pohybovat v řádu milionů na jednoho provozovatele.

3.5.Dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

V souvislosti se vznikem informačního systému provozování hazardních her dojde k nárůstu dat, které bude stát o hráčích a provozovatelských shromažďovat. V případě hráčů půjde v naprosté většině případů o data, která o hráčích již v současnosti shromažďují provozovatelé hazardních her. Připravovaný informační systém bude vybudován tak, aby znemožnil zneužití jakýchkoliv takto získaných dat, a aby přístup k těmto datům byl permanentně monitorován a svázán a dalšími informačními systémy státní správy, zejména s registrem práv a povinností.

3.6.Dopady na státní rozpočet

Náklady

Dopady na státní rozpočet vzniknou zejména v důsledku omezení provozování THZ. Pokud by navrhovaná opatření, která směřují k přibližně 50% redukci THZ vedla ke snížení objemu prostředků, které jsou prostřednictvím THZ vsazeny o 20% (slovenská varianta), pak by roční dopad na loterijní dani činil -611 502 346 Kč, dále výpadek 50% na výběru 55Kč za provozované THZ tj. -679 476 270Kč. Dalším nákladem bude vybudování a provozování informačního systému provozování hazardních her, jehož cenu lze odhadnout na 100 mil. Kč a náklady na provozování cca 20% ročně z pořizovací ceny. Přičemž 85% z nákladů na pořízení systému plánuje MF uhradit z fondů EU.

Bez významnějších nákladů by měl být převod dozorových kompetencí na Celní správu, neboť současně s tímto převodem kompetencí je plánován i převod osob, které již dnes kontrolu provádějí a budou ji provádět i v budoucnu.

Přínosy

Odhadovaná daňová ztráta v důsledku nelegálního podnikání zahraničních provozovatelů hazardních her na internetu je 600 mil. Kč (odhad NKÚ) či 715 mil. Kč (odhad APKURS a H2 Gambling Capital)⁶²

Vzhledem k tomu, že prostředky v současné době utracené za hazard, budou utraceny jiným způsobem, nedojde k výpadku ani dani z příjmu. Vzhledem k tomu, že tyto alternativně utracené prostředky budou utraceny za zboží a služby, které, na rozdíl od hazardu, jsou zatížené daní z přidané hodnoty, dojde k navýšení výběru této daně. Vzhledem k tomu, že sazby daně z přidané hodnoty a loterijní daně jsou velmi podobné lze předpokládat, že zvýšený výběr DPH pokryje výpadek výběru 20% loterijní daně. Část těchto alternativně utracených prostředků bude utracena za zboží, které je dále zatíženo spotřební daní (alkohol, tabák) lze očekávat také mírné navýšení výběru těchto daní.

Při snížení počtu patologických hráčů o 30% dojde k úspoře výdajů na jejich léčby v rozsahu cca 12 mil. Kč / rok.

Při snížení nepřímých dopadů na Policii, soudy a vězeňství o 30% by úspora představovala cca 600 mil. Kč / rok. Celková úspora na veřejných službách bude záviset na rozsahu a rychlosti přizpůsobení poskytovatelů těchto služeb na změněnou situaci.

Příjem státního rozpočtu bude generovat aukce THZ, tento příjem není možné v tuto chvíli odhadnout.

⁶² KPMG - Analýza trhu sázkových a loterijních společností v ČR a ve světě ve vazbě na podporu sportu

3.7.Další ekonomické přínosy

Eliminace negativních společenských dopadů, jejichž odhadovaná redukce je ze stávajících 15,9 mld. Kč na 11,1 mld. Kč, tedy o 4,8 mld. Kč. Jedná se většinou o statky, které dnes nejsou vytvořeny vůbec, např. ztráty produktivity v důsledku sebevraždnosti či psychických chorob nebo jsou vynakládány neoptimálně.

Redukce stávajícího počtu heren způsobená větší koncentrací koncových zařízení bude mít dopady do trhu s pronájmem nemovitostí. Lze očekávat zvýšenou nabídku menších prostorů k pronajmutí a s tím související snížení ceny takových prostor, což se pozitivně dotkne zejména malých a začínajících podnikatelů, opančné důsledky bude mít pro pronajimatele těchto prostor.

3.8.Dopady na obce

Zdroje z hazardních her jsou významným zdroje rozpočtů obcí, řešení rozpočtového určení daní je nově řešeno, společně s nastavením sazeb daní a související oblastí v samostatném Zákonu o dani z hazardních her.

Tento zákon přináší obcím především jednoznačná pravidla pro povolování umístění provozoven hazardních her ve svém katastru a jednoznačné vymezení pro užití obecně závazných vyhlášek pro regulaci hazardu.

Významná bude také úspora ve správní činnosti obcí. Dle v současnosti platného zákona dochází k povolování provozování VHP obecními úřady, krajskými úřady a ministerstvem. Vzhledem k počtu povolovaných přístrojů je přibližně čtvrtina této agendy dnes vykonávána obecními úřady. Součástí této agendy jsou uvedeny především v § 19 loterijního zákona. Tato agenda bude v budoucnu v podstatné míře nahrazena činností Ministerstva. Obce budou především rozhodovat o vydání povolení k umístění herního prostoru. Ministerstvo odhaduje časovou náročnost tohoto procesu na 0,5 - 1 člověkodenní na jednu hernu, neboť půjde především o posouzení místních podmínek pro umístění herny. V tomto ohledu je nutné si uvědomit, že dojde k redukci agendy obecních úřadů také v důsledku redukce počtu výherních přístrojů, zejména díky vyšší koncentraci přístrojů v hernách. Dojde tedy ke snížení počtu povolovaných heren a tedy i vydaných povolení. Celkově tedy dojde ke snížení administrativní náročnosti agendy v přenesené působnosti, díky které však bude obcím i nadále vyplácen příspěvek na výkon přenesené působnosti.

V této otázce je nutné zdůraznit, že na rozdíl od jiných agend řešených v rámci přenesené působnosti mají obce v oblasti regulace hazardu možnost vyhodnotit administrativní náročnost tohoto procesu a celkový přínos tohoto typu podnikání pro obec a na základě těchto dat se rozhodnout regulovat provozování hazardních her nebo je úplně zakázat, v případě, že by tato agenda byla pro obec ztrátová.

4. Přehled preferovaných variant

Níže je uveden přehled identifikovaných témat a variant jejich řešení s vyznačením preferované varianty, tak jak to již bylo uvedeno v textu výše.

Fyzická dostupnost THZ

Varianta 1: Současný stav – neexistence omezení v této oblasti mimo OZV

Varianta 2: Zavedení opatření vedoucích k omezení počtu automatů:

Varianta 2.1: Ztížení fyzické dostupnosti hry

Varianta 2.2: Stanovení celkového maximálního počtu THZ

Výše kauc

Varianta 1: Ponechání stávající celkové výše

Varianta 2: Navýšení celkové sumy vzhledem k inflaci

Provozovny THZ

Varianta 1: Ponechání současného stavu

Varianta 2: Podmínění provozování rizikových hazardních her ve specializovaných provozovnách, se zajištěným dozorem – tedy zrušení zvláštního provozního režimu a ponechání pouze specializovaných heren a kasin

Ohrožené populační skupiny – pracovníci v hazardním průmyslu a sportovci

Varianta 1: legislativního omezení

Varianta 2: ponechání rozhodnutí o sebevyloučení na konkrétní jednotlivce

Ohrožené populační skupiny - osoby finančně či jinak závislé na pomoci státu

Varianta 1: Současný stav - tuto oblast neupravovat

Varianta 2: Omezit možnost hrát hazardní hry na všechny příjemce sociálních dávek a podpor

Varianta 3: Omezit možnost hraní hazardních her na osoby pobírající dávky v hmotné nouzi

Varianta 4: Osoby, vůči kterým byl pravomocně prohlášen úpadek

Varianty opatření pro zodpovědné hraní

Varianta 0: Ponechat současný stav

Varianta 1: Zpřístupnění relevantních informací hráčům

Varianta 2: Stanovení limitů (finančních, časových)

Subvarianta 2.1: Limity stanovené státem

Subvarianta 2.2: Limity stanovené hráčem

Subvarianta 2.3: Kombinace státních a hráčských limitů

Stanovení výše měsíčních limitů

Varianta 1: Původní návrh:

Varianta 2: Přísnější restrikce

Varianta 3: Individuální nastavení

Varianta 3: Opatření v rámci hry

Subvarianta 3.1: Zákaz alkoholu a tabáku při hraní

Subvarianta 3.2: Omezení výše sázky a výhry na 1 hru a časový limit 1 hry

Subvarianta 3.3: Zavedení přestávek ve hře

Subvarianta 3.4: Další opatření (zákaz výplaty výher zařízením, zpoždění výplaty sázky, zákaz tzv. těsné prohry)

Subvarianta 3.6: Kombinace dvou výše uvedených opatření v rámci hry

Podmínky registrace hráčů

Varianta 1: Registrace pouze u jednotlivých provozovatelů

Varianta 2: Centralizované ověření

Varianta 3: Centralizovaná registrace

Povolení přístupu na trh pro zahraniční subjekty

Varianta 1: zachování stávajícího stavu

Varianta 2: přijetí základní principy regulace trhu slučitelné s právem EU

Možnosti regulace nelegálního hazardního hraní na internetu

Varianta 1: Blokace platby

1.1. Realizováno bankou

1.2. Realizováno regulátorem – ČNB

1.3. Bez regulace

Varianta 2: Blokace internetové připojení

2.4. Správní řízení

2.5. Soudní zákaz

2.6. Opatření obecné povahy

Varianta 3: Omezení nelegálních hráčů

Varianta 4: Omezení nelegálních provozovatelů hazardní hry

Schvalování umístění herny a kasina

Varianta 1: Kompletní schvalování v kompetenci MF – obce by měly možnost omezení provozoven pouze prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.

Varianta 2: Přenesení maxima kompetencí na obce s tím, že MF bude zajišťovat především poradenskou činnost. V pravomoci obcí by tak bylo posuzování podstatných částí i u jednotlivých herních plánů he, které by v obcích byly provozovány.

Varianta 3: Rozdělení kompetencí na obecné schvalování herních plánů na úrovni MF a na rozhodování o umístění provozoven na úrovni obcí.

Posílení kontrolních mechanismů

Varianta 1: Ponechání kontrolní činnosti na MF a obcích

Varianta 2: Převedení kontrolní činnosti na nově vzniklý kontrolní orgán

Varianta 3: Převedení kontrolní činnosti na jiný subjekt státní správy (s ponecháním pravomoci ke kontrolní činnosti i MF)

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace navržené právní úpravy bude zajišťována standardními prostředky výkonu státní správy a dozoru, včetně správního trestání v případě správních deliktů souvisejících s porušením povinností zavedených novou právní úpravou.

Návrh zákona formuluje přechodná ustanovení, jež upravují vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým. Účelem těchto ustanovení je zajištění právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy. Smyslem přechodných ustanovení je také odstranit nebo alespoň zmírnit negativní důsledky, které by mohly při střetu dosavadní a nové právní úpravy vzniknout.

6. Přezkum účinnosti regulace

Součástí předkládané regulace je vytvoření informačního systému provozování hazardních her. Po jeho uvedení do praxe by měly centrální orgány disponovat dostatečnými údaji potřebnými pro analýzu a následné vyhodnocení dopadů regulace ex post. S tím, že jako účelné se jeví každoroční vyhodnocování trendů v této oblasti a jejich následné předložení vládě i veřejnosti. Vzhledem k tomu, že plné zavedení informačního systému může mít částečné zpoždění za platností zákona lze předpokládat, že první takovéto vyhodnocení by se mělo konat nejpozději do pěti let od platnosti zákona (vyhodnocována tedy budou data za

čtyři roky fungování systému, resp. dva roky fungování informačního systému provozování hazardních her.

V rámci prvního vyhodnocení bude podstatné zejména zapojení zahraničních poskytovatelů hazardních her do regulace v ČR. A v dlouhodobém horizontu především počet problémových a patologických hráčů.

Závaznost přezkumu regulace lze garantovat dvěma základními mechanismy. Buď vložím povinnosti přezkumu do textu zákona s tím, že takový přezkum by byl předkládám Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, což postup v ČR neobvyklý, ale odpovídá principům a zvyklostem evropské regulace. Nebo stanovení stejné povinnosti rozhodnutím vlády, kdy taková povinnost je určena Ministerstvu financí. Vzhledem k obvyklosti tohoto postupu v českém prostředí zvolil předkladatel tento způsob a navrhne vládě stanovení této povinnosti Ministerstvu financí.

Při vyhodnocení by měly být zohledněny jak primární ukazatele popisující loterijní trh a jeho dopady – snížení počtu problémových a patologických hráčů o 10%, nárůst rozpočtových a dalších příjmů, ale mělo by dojít také k validaci a dalšímu rozpracování metodiky pro vyhodnocování celkových dopadů.

7. Konzultace a zdroje dat

7.1. Konzultace

Nová regulace byla průběžně konzultována se zástupci hazardního průmyslu, nevládními organizacemi, aktivisty, obcemi, a také odbornou veřejností. Jako vyvrcholení konzultačního procesu je realizovaná mezinárodní konference, na které bude představen návrh nové regulace. Závěry konference se do návrhu předpisu mohou promítnout ve formě připomínek v průběhu meziresortního připomínkového řízení.

Připravovaná regulace byla konzultována s následujícími subjekty: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Ministerstvo vnitra – odbor veřejné správy a eGovernmentu, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu – Odbor živností, Úřad na ochranu osobních údajů, Finančně analytický útvar, Generální ředitelství cel, Evropská komise - Directorate-General for the Internal Market and Services, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Psychiatrické centrum Praha, SAZKA a.s., SPLEOS, SYNOT TIP a.s., APKURS, UNASO, UHP, Brnění, Podané ruce, ČOV, Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti, Svaz měst a obcí a další.

Většina konzultací proběhla formou řízených rozhovorů, případně kulatých stolů. Na adresu hlavních profesních sdružení a Svazu měst a obcí byl zaslán dopis se žádostí o vyplnění dotazníkového šetření. Ze strany profesních sdružení doputovaly k regulátorovi interní analýzy, které byly zdarma poskytnuty k volnému využití.

Relevantní data z konzultací byla také použita jako podklad pro tvorbu doprovodných analýz.

7.2. Zdroje dat

V rámci projektu „Zvýšení efektivity výkonu a řízení státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi v oblasti on-line sázkových her a loterií“ realizovaného v Operačním programu Lidské zdroje a zaměstnanost, který je spolufinancován Evropským sociálním

fondem, byla vypracovávána řada doprovodných analýz k připravovanému návrhu zákona o provozování hazardních her, jejichž cílem je poskytnutí uceleného přehledu o problematice částech odvětví hazardních her, komparace s právní úpravou využívanou členskými státy EU a následné navržení a zhodnocení vhodného řešení, případně alternativních řešení. Při přípravě návrhu nového zákona o provozování hazardních her byla také zohledněna nejlepší praxe a zkušenosti členských států Evropské unie, např. právní úprava Dánského království. Analýzy byly poskytnuty jako jeden z podkladů pro vytvoření Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA), která byla zpracována vybraným expertem v rámci projektu Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) při Úřadu vlády České republiky.

Témata analýz, jež byla zpracována v rámci projektu:

- Analýza personálních, materiálních a technických dopadů přenosu povinností na obce;
- Analýza mezinárodní správní spolupráce;
- Analýza výherního podílu;
- Analýza míry rizikovosti jednotlivých typů hazardních her;
- Analýza praní špinavých peněz;
- Analýza možností znemožnění vstupu zahraničních poskytovatelů nesplňujících podmínky zákona na český trh.

Dalším zásadním podkladem pro zpracování nového zákona byla studie „Hazardní hraní v České republice a jeho dopady“, kterou zpracovalo Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti, které je organizační součástí sekretariátu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky při Úřadu vlády.

Dále byla vědeckým pracovištěm 3. lékařské fakulty University Karlovy v Praze (Psychiatrickým centrem Praha) zpracována studie „Společenské náklady na hazardní hraní v České republice“. Zpracování této analýzy bylo spolufinancováno ze strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu České republiky v rámci projektu OP LZZ „Zvýšení efektivity výkonu a řízení státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi v oblasti on-line sázkových her a loterií“, reg. č. projektu: CZ.1.04/4.1.00/B6.00030. Tato studie je k nahlédnutí na vyžádání u předkladatele

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Martin Horváth, martin.horvath@adwise.cz