

Připomínky k návrhu zákona o provozování sázkových her

Úvod

Česká republika je dnes v unikátním postavení, pokud jde o regulaci sázkových her. Její výjimečnost spočívá v tom, že řečená regulace existuje víceméně pouze na papíře. Majitel obyčejné restaurace čelí ze strany státu většímu množství omezení než majitel herny. Nejnebezpečnější forma hazardu, vysoce návykové hrací automaty, se v ČR vyskytuje na každém rohu.

Možnost srovnání se zahraničím je několikerá, lze srovnávat českou a zahraniční legislativu, lze srovnávat české a zahraniční počty automatů, lze srovnávat zahraniční a české preventivní programy. Veškerá srovnání vycházejí pro ČR katastroficky. Máme nejvíce automatů na počet obyvatel na světě, máme povolenou neúměrnou výšku sázek vzhledem k příjmům, a tím prakticky neregulovanou výšku sázek, máme nejvíce vsazených peněz vzhledem k příjmu obyvatel a k výkonu ekonomiky a máme nejvíce závislých gamblerů na počet obyvatel.

Dle srovnávací mezinárodní studie z roku 2009 se přes pečlivé prohledávání akademické literatury a dalších zdrojů nepodařilo najít téměř žádná data o závislosti na hazardu z ČR, protože je nikdo nesleduje. Tato studie ovšem konstatuje, že 50 000 hracích automatů, 200 obyvatel na jeden automat, představuje rekord mezi členskými státy EU¹. Od té doby se jejich počet ještě podstatně zvýšil, na číslo přes 100.000. A tudíž Česká republika svůj rekord, v počtu automatů na milion obyvatel už jenom zvýšila. Počet problémových a závislých gamblerů lze pouze odhadovat, pohybujeme se jistě ve statisících.

Sázkové hry nejsou běžnou formou podnikání, což je všeobecně (tj. mimo ČR) uznáváno, a proto jsou vesměs podrobeny přísné regulaci. Od jakékoliv jiné podnikatelské činnosti se provozování sázkových her liší ve dvou aspektech – 1) nevytváří se při něm žádná přidaná hodnota, dochází pouze k přesunu peněz od hráčů k provozovatelům, a 2) vzhledem k nastavení pravděpodobností výher není spojeno s téměř žádným podnikatelským rizikem, jedná se o garantovaný příjem pro provozovatele. Proto sázkové hry deformují podnikatelské prostředí, v ČR například tím, že vysoká koncentrace heren v centrech měst zvyšuje nájemné pro ostatní podnikatele. Zároveň volné šíření hazardu všeobecně oslabuje vědomí odpovědnosti spojené s tím, že zisk je výsledkem tvrdé práce na produktu, který má hodnotu pro zákazníky, a tak nepřímou podlamuje důvěru veřejnosti v tržní ekonomiku.

Závislost na hazardu je srovnatelná se závislostí na tvrdých drogách, značně ohrožuje tradiční hodnoty, vede k rozkladu rodin, masivnímu zadlužování, zvyšování státních výdajů, celkové nezodpovědnosti a v mnoha případech i ke zločinu. Podstatná část obyvatel českých věznic jsou závislí gambleři. Negativní dopady závislosti zasahují široké okolí gamblerů. Z těchto důvodů se o potírání sázkových her v minulosti snažili a v mnoha zemích i dnes snaží zvláště

¹ <http://www.responsiblegambling.org/articles/Prob%20Gamb%20Europe%202009%20%283%29.pdf>

výrazně lidé konzervativního politického přesvědčení a také církve. Zákaz sázení nalézáme již v nejstarších církevněprávních dokumentech.

V České republice o regulaci hazardu usilují zejména obecní samosprávy, denně se potýkající s devastujícími dopady hracích automatů na místní komunity. Nedávná vlna obecně závazných vyhlášek obcí o zákazech provozu hracích automatů bohužel nepřinesla kýžené ovoce, jelikož ministerstvo financí dosud odmítá rušit vydaná povolení, čímž jedná v rozporu se zákonem. To vedlo vládu k tomu, že na návrh Veřejného ochránce práv dne 14. 3. 2012 vláda ministru financí nařídila, aby současnou praxi do souladu se zákonem uvedl.

S lítostí bohužel musíme konstatovat, že ministerstvem financí připravený návrh zákona o provozování sázkových her situaci nejen nevyřeší, ale v případě přijetí ještě zhorší.

Konkrétní připomínky

Dále se soustředíme především na oblast, kterou se naše sdružení odborně zabývá a v níž spatřujeme hlavní problémy návrhu, totiž regulaci hracích automatů, v návrhu označovaných poněkud neobratně jako „Hry provozované prostřednictvím technického herního zařízení obsluhovaného přímo účastníkem sázkové hry“ (§ 12 návrhu). To však neznamená, že bychom ostatní části návrhu považovali za bezchybné, následující seznam připomínek nepovažujeme za vyčerpávající.

1) Právní nárok na udělení povolení

Dle návrhu má být, stejně jako dnes, provozování hracích automatů vázáno na státní povolení, přičemž proces povolování bude dvoustupňový – v první fázi bude provozovatel potřebovat tzv. základní povolení, což bude povolení k provozování určitého druhu hry na celém území ČR, a následně bude žádat o povolení k umístění konkrétního herního zařízení na konkrétním místě. Na udělení obou druhů povolení bude mít žadatel po splnění zákonných podmínek právní nárok (§ 39, § 45), tudíž stát nebude mít možnost regulovat množství hracích automatů na svém území. V dnešní právní úpravě na získání licence k provozování nejnebezpečnějších a současně nejrozšířenějších herních zařízení, tzv. videoloterijních terminálů, právní nárok není, nicméně je třeba poznamenat, že ministerstvo financí je přesto v minulosti povolovalo zcela všude. Vzhledem k nebezpečnosti hazardu by bylo žádoucí, aby bylo povolení udělováno v režimu koncesním, tzn. aby stát měl možnost jeho udělení odmítnout, pokud by na tom shledal veřejný zájem. Podobně na prodej zbraní do cizích zemí nemají výrobci právní nárok, a i pokud splní všechny zákonné podmínky, může jim být souhlas odepřen, jelikož se uznává, že některé hodnoty, jako ochrana národní bezpečnosti a lidských práv, musí mít přednost před podnikatelskou svobodou. Tímto způsobem je regulace hazardu nastavena zpravidla i v jiných zemích, jelikož hrací automaty, podobně jako zbraně, jsou schopné napáchat značné škody společnosti jako celku i lidské důstojnosti, základním právům a koneckonců i životům jejích konkrétních členů. Na rozdíl od obchodu se zbraněmi navíc nejsou v sázce lidská práva cizinců, ale domácích občanů.

2) Nedostatečná kritéria pro posouzení nároku

Pro vydání základního povolení je dle návrhu nutno splnit řadu podmínek, které jsou však svým charakterem zcela formální, a jelikož je na povolení právní nárok, není tak možné odmítnout žadatele ani v situacích, kdy by se to jevilo jako žádoucí, např. pokud hra, kterou

chce provozovat, je silně návyková, nebo pokud jsou známy jeho konexe směrem k organizovanému zločinu. Pro přesnost je třeba poznamenat, že žádost úřad odmítne, pokud provozování hry má směřovat k legalizaci výnosů z trestné činnosti, nicméně to bude úřad povinen prokázat, což je krajně obtížný úkol (§ 39). Úřadu jeho manévrovací prostor ve vztahu k žadateli dále ztěžuje devadesátidenní lhůta, ve které musí rozhodnout (§ 35).

3) Chybí izolace herních zařízení od běžného života

Stejně jako dnes, dle návrhu bude i nadále možno provozovat herní zařízení i v tzv. herní středisku, tj. v prostorách, kde probíhá jiná podnikatelská činnost (§ 21), prakticky jde zejména o restaurační zařízení. To pokládáme za krajně nežádoucí, jelikož v těchto prostorách se do styku s nejnebezpečnější formou hazardu dostává široká veřejnost, včetně nezletilých, a všudypřítomnost herních zařízení vede k jejich vnímání jako neškodné zábavy, přivádí k nim řadu lidí, kteří by se, pokud by bylo jejich provozování izolováno ve zvláštních podnicích, s nimi nikdy nesetkali, a ztěžuje léčbu závislých gamblerů.

4) Chybí smysluplná regulace reklamy

Pokus návrhu zákona o omezení reklamy se omezuje na fráze o tom, že reklama nesmí být zavádějící (§ 52), což je požadavek, který musí splňovat každá reklama. Kromě toho, v případě reklamy na hrací automaty je to vzhledem k jejich skutečným účinkům požadavek tak trochu nesplnitelný. Podle našeho názoru k žádnému omezení reklamy v případě přijetí návrhu nedojde. Přitom i reklama na podstatně méně nebezpečné drogy podléhá tvrdší regulaci.

5) Zvýšení sázkových limitů

Je třeba konstatovat, že v současnosti ministerstvo financí sázkové limity (maximální prohra, max. vklad, max. výhra) při povolování videoloterijních terminálů ignoruje, nicméně přesto pro jejich několikanásobné zvýšení, s nímž návrh přichází, a tudíž pro zvýšení nebezpečnosti her, nevidíme důvod, zvláště vzhledem k tomu, že návrh nepřináší žádné omezení jiných parametrů, jako pravděpodobnosti výhry nebo zavedení časového odstavu mezi jednotlivými hrami.

6) Chybí zákaz provozu herních zařízení v sousedství

Ze současného zákona vypadlo od 1. 1. 2012 důležité a ministerstvem financí systematicky ignorované ustanovení o zákazu provozování hracích automatů v sousedství škol, nemocnic, církevních budov a státních úřadů. Zaznamenali jsme, že některé obce odstranění tohoto ustanovení uvítaly, jelikož jim přinášelo interpretační problémy. Přesto se domníváme, že by se mělo do úpravy sázkových her vrátit, provozování herních zařízení např. v sousedství škol považujeme za velmi nebezpečné. Interpretační problémy lze vyřešit tak, že jeho znění bude upřesněno, je však třeba poznamenat, že dle návrhu orgány obcí stejně nebudou povolovat žádná herní zařízení.

7) Omezuje se možnost zrušení povolení

Dle současné úpravy orgán, který hru povolil, zruší povolení, pokud nastanou okolnosti, pro které by ji nebylo možné povolit. Tento důvod zrušení povolení v návrhu zákona chybí, respektive se omezuje na případy, kdy provozovatel přestane splňovat podmínky k udělení

povolení nebo kdy se povolení dostane do rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Narozdíl od dnešní úpravy bude dle návrhu možné povolení pro rozpor s vyhláškou zrušit až po roce od nabytí účinnosti takové vyhlášky (§ 46 odst. 2). Toto ustanovení je dle judikatury Ústavního soudu v rozporu s právem na samosprávu (rozhodnutí sp.zn. Pl. ÚS 56/10).

8) Prodloužení doby povolení

Povolení se proti současnému jednomu roku dle návrhu budou udělovat maximálně na tři roky (§ 29 ve spojení s § 42). Toto zpřísnění je však pouze formální, jelikož v současnosti jsou videoloterijní terminály běžně povolovány v rozporu se zákonem na deset let.

9) Problematika internetového sázení

Internetové sázení je rychle rostoucí fenomén, zákon se mu věnuje pouze v oblasti kurzových sázek, což rozhodně není jádro problému. Internetové loterie nejsou v zákoně nijak upraveny, a zůstanou tak prakticky ve stavu pololegality, nicméně prakticky všudypřítomné. Na českém internetu se s odkazy na ně lze setkat na každém rohu, což rozhodně není ideální stav ani z pohledu ochrany nezletilých.

10) Rozpor s evropským právem

Návrh je v rozporu s právem EU, což je důvod, proč jeho přijetí nedoporučila Legislativní rada vlády, aniž by se věcně zabývala jeho obsahem. Konkrétně je problém v tom, že návrh diskriminuje zahraniční provozovatele (§ 30). Dle Evropského soudního dvora mohou členské státy hazard regulovat dle svého uvážení, ovšem smyslem těchto omezení musí být ochrana veřejnosti, nikoliv domácích provozovatelů před zahraniční konkurencí.

11) Nedodržování mezinárodních závazků

Možné závažné komplikace vyplývající z mezinárodních závazků přenesených do [**zákona č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu**](#). Přes herny nekontrolovaně `projde`, v rozporu s mezinárodními závazky 100! miliard korun ročně.

Závěr

Návrh zákona nejenže obrovský společenský problém, kterým je dnes v ČR masové rozšíření sázkových her, neřeší, ale v případě svého přijetí ještě výrazně prohloubí. Proto nám nezbyvá než doporučit, aby byl zamítnut. Poté by měla být neprodleně zahájena příprava skutečně účinné regulace, opírající se o zahraniční zkušenosti a o odborné posouzení dopadů sázkových her na českou společnost.