

# Obce a regulace hazardního trhu v ČR



ROUS, Z.<sup>1</sup>, DRBOHLAVOVÁ, B.<sup>1,2,3</sup>, TION LEŠTINOVÁ, Z.<sup>1</sup>, ČERNÝ, J.<sup>1,4</sup>, MRAVČÍK, V.<sup>1,2,3</sup>

<sup>1</sup>Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, Praha

<sup>2</sup>Klinika adiktologie, 1. lékařská fakulta, Univerzita Karlova v Praze a Všeobecná fakultní nemocnice v Praze

<sup>3</sup>Národní ústav duševního zdraví

<sup>4</sup>Katedra psychologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně

**Citace:** Rous, Z., Drbohlavová, B., Tion Leštinová, Z., Černý, J., Mravčík, V. (2015). Obce a regulace hazardního trhu v ČR. *Adiktologie*, 15(4), 388–398.

**VÝCHODISKA:** Obce mají možnost vydávat obecně závazné vyhlášky (OZV), kterými regulují provozování hazardních her na svém území. Počet OZV od roku 2011 strmě stoupá. **METODIKA:** 51 položkový on-line dotazník týkající se výskytu hazardního hraní v obcích, regulace hazardu ze strany obce a názorů na míru a povahu regulace hazardu v ČR. Osloveny byly všechny obce v ČR. Odpověděli zástupci 392 obcí, což je přibližně 6 % obcí v ČR, které však svým osídlením reprezentují 22 % obyvatel ČR. **VÝSLEDKY:** 50 % obcí mělo na svém území alespoň jednu provozovnu s EHZ, 27 % mělo OZV regulující jejich provoz. 90 % těchto OZV bylo vydáno po r. 2011. Téměř polovina úplně zakazovala provozování EHZ, třetina regulovala počet provozoven a čtvrtina omezovala čas a/nebo místo provozu. Ve 4 % obcí se někdy objevily černé herny, v 9 % obcí se objevily kvízomaty. Kvízomaty se objevily v 30 % obcích s OZV, ale pouze v 1 % těch, které OZV neměly. Vývoj výskytu problémů spojených s hazardním hraním byl

podobný bez ohledu na to, zda obec vydala OZV. V 18 % obcí se v r. 2014 vyskytly občanské či politické iniciativy směřující proti hazardnímu hraní. V 16 % obcí se otázka hazardního hraní stala předmětem předvolební kampaně. Ve 12 % obcí zaznamenali politický či ekonomický tlak provozovatelů hazardních her – častěji v obcích s OZV (39 % vs. 2 %). Odvody z hazardních her tvořily průměrně 1,6 % obecních rozpočtů. Pro téměř 80 % obcí nejsou příjmy z hazardu důležité. Představitelé obcí by posílili pravomoci v oblasti regulace hazardního hraní. Kontrola ze strany státu by se podle nich měla významně zvýšit a dostupnost hazardního hraní centrálně omezit, to platí zejména pro EHZ. **ZÁVĚR:** Většina obcí se vyslovila pro omezení dostupnosti hazardu a větší pravomoci v oblasti jeho regulací. Zvyšující se regulace hazardu na obecní úrovni se projevuje ve zvýšení výskytu hazardu nelegálního. Přetrvává rozpor mezi povolováním EHZ ze strany státu a jejich regulací na obecní úrovni.

**KLÍČOVÁ SLOVA:** HAZARDNÍ HRNÍ – REGULACE – OBCE – OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY

**Došlo do redakce:** 1 / ZÁŘÍ / 2015

**Přijato k tisku:** 5 / LISTOPAD / 2015

**Grantová podpora:** Příprava článku byla podpořena prostřednictvím programu institucionální podpory vědy č. PRVOUK-P03/LF1/9 a projektem „Národní ústav duševního zdraví (NUDZ)“, registrační číslo CZ.1.05/2.1.00/03.0078, financovaným z Evropského fondu regionálního rozvoje.

**Korespondenční adresa:** Mgr. Zdeněk Rous / [rous.zdenek@vlada.cz](mailto:rous.zdenek@vlada.cz) / Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, Úřad vlády ČR, nář. E. Beneše 4, 118 01 Praha 1

## ● 1 ÚVOD

Hazardní hry, resp. legální sázkové hry a loterie, jsou organizovány jejich provozovateli, kteří v zákonných mezích určují jejich pravidla. Oblast hazardního hraní v ČR upravuje především zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (loterijní zákon), který byl od r. 1990 celkem 15krát novelizován (řada novel měla charakter drobných úprav). Původní zákon obsahoval úpravu loterií, tombol, hracích přístrojů, kasinových her a státní loterie. Trh s hazardními hrami se však výrazně proměnil zejména v důsledku technologického vývoje a vzniku nových technických zařízení. Výčet hazardních her (označovaných jako loterie) uvedený v § 2 loterijního zákona byl postupně rozšířen z původních 9 položek na 14. Několik z nich lze zařadit do obecnější kategorie tzv. technických her (nebo také elektronických herních zařízení, EHZ). EHZ tvoří největší část českého trhu s hazardními hrami – v r. 2014, měřeno objemem hráči prohraných peněz, tvořily téměř 2/3 trhu (Mravčík et al., 2014; Mravčík, Rous et al., 2015). Tato práce se zabývá regulací právě segmentu hazardního trhu s EHZ.

EHZ lze rozdělit na dva základní typy – na výherní hrací přístroje (VHP), které mají řídicí jednotku přímo v přístroji, a na přístroje řízené prostřednictvím centrálního nebo lokálního loterijního systému, mezi které patří především tzv. interaktivní videoloterijní terminály (IVT, někdy také VLT) a elektromechanická ruleta (EMR).

VHP jsou technologicky starší přístroje, na monitoru přístroje se nejčastěji objevují tři řady válců s různými obrazovými motivy (typicky ovoce). Do r. 2008 to bylo nejčastější herní zařízení technického typu v ČR. Podle loterijního zákona mohou být VHP umístěny v kasinech, v hernách i v tzv. provozovnách se zvláštním režimem. Zákon upravuje i minimální délku hry (1 sekunda), maximální sázku (2 Kč v provozovně se zvláštním režimem, 5 Kč v herně a 50 Kč v kasinu), maximální hodinovou prohru (1000 Kč v provozovně se zvláštním režimem, 2000 Kč v herně a 10 tis. Kč v kasinu) a maximální výhru z jedné hry (300 Kč v provozovnách se zvláštním režimem, 750 Kč v hernách a 50 tis. Kč v kasinech). V hernách a kasinech mohou být VHP propojeny se zařízením umožňujícím kumulovanou výhru (tzv. jackpot), která může činit až 10 tis. Kč v hernách a 100 tis. Kč v kasinech. Povolení k provozování VHP uděluje obecní úřady v přenesené působnosti; krajské úřady, pokud jde o VHP provozované obcí (v praxi nevýznamná kategorie); popřípadě Ministerstvo financí ČR (MF), pokud jde o VHP v kasinech.

Přístroje na bázi centrálního nebo lokálního loterijního systému byly do výčtu sázkových her v loterijním zákoně zařazeny až v r. 2012, ale jejich povolování není dosud podrobně upraveno a jsou povolovány na základě § 50 odst. 3 o povolování jiných podobných her (tj. her, jejichž povolování není upraveno v částech 1–4 loterijního zákona). Centrální loterijní systém je tvořen centrální řídicí jednotkou, míst-

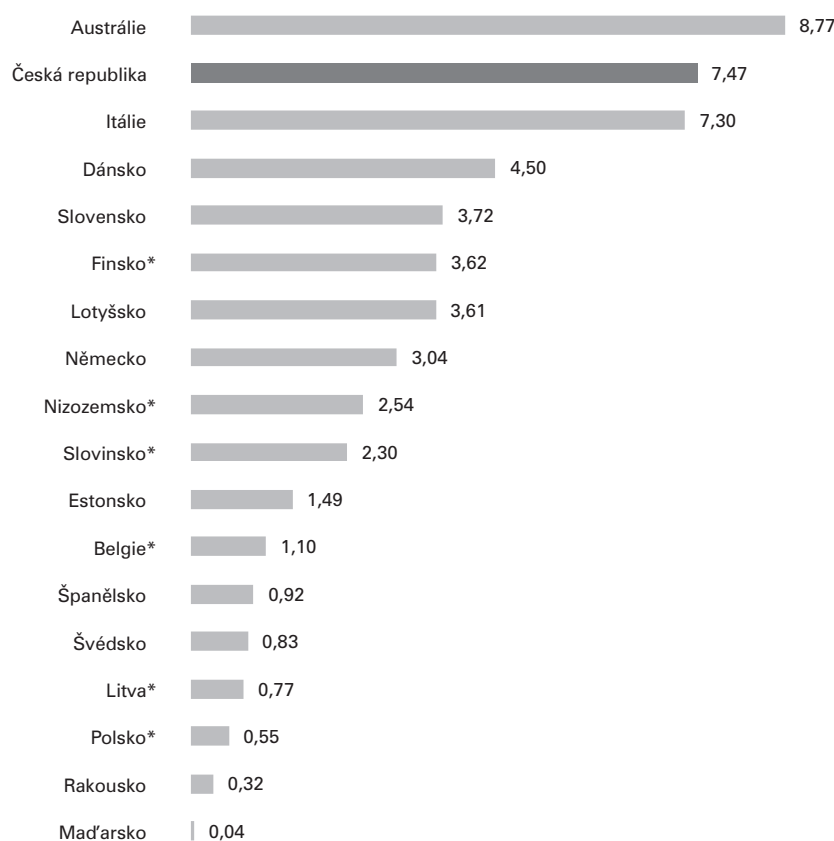
ními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových terminálů, kterými mohou být interaktivní videoloterijní terminál (IVT, někdy také VLT), elektromechanická ruleta (EMR) nebo další zařízení, jež se laicky označují jako automaty. U centrálně řízených her není maximální výše sázek upravena zákonem, ale technický standard ministerstva financí stanovuje maximální sázku u IVT na 1000 Kč a u EMR rovněž na 1000 Kč na jedno číslo a 50 tis. Kč na jednu hru, což je až 500krát více než u VHP. Aplikace § 50 odst. 3 na VLT a jiná EHZ mimo VHP a parametry stanovené MF pro tyto hry se staly sporným a kritizovaným tématem. Např. veřejný ochránce práv dospěl v r. 2012 k závěru, že IVT jsou přístroje natolik podobné VHP, že požadavek zákona, aby MF při povolování jiných sázkových her „přiměřeně“ použilo existující ustanovení zákona, nebyl naplněn, neboť MF při stanovení technických standardů a povolování IVT např. výrazně překročilo sázkové limity nebo dobu trvání povolení (10 let oproti 1 roku u VHP) (Mravčík et al., 2014).

Kromě typů hazardních her definuje loterijní zákon rovněž tři základní typy prostředí, kde lze provozovat technická zařízení. Prvním z nich je provozovna se zvláštním režimem, tj. pohostinské zařízení a další místa, kde jsou umístěny VHP nebo jiné technické hry (automaty). Druhým je herna, která je určena zejména pro provozování VHP a jiných her technického charakteru, a třetím typem je kasino, kde jsou kromě technických her provozovány tzv. živé hry (typicky ruleta, karetní hry).

Na rozdíl od řady jiných světových i evropských států, kde hazardní hry provozují (monopolní) veřejnoprávní subjekty, v ČR dominují soukromé subjekty. K 31. 1. 2013 působil v ČR 79 provozovatelů sázkových her (z nich 38 má sídlo v Praze), kteří byli držiteli licence od MF k provozování sázkových her. Podle údajů MF dále v ČR k 1. 7. 2013 působil 350 provozovatelů VHP povolených obcemi. V oblasti EHZ se také často vyskytuje stav, kdy se držitel licence dělí o výnos z provozu těchto zařízení s držiteli majetkových práv k nemovitostem, v nichž jsou tato zařízení umístěna, v důsledku čehož má tento držitel práv k nemovitostem postavení jakéhosi faktického provozovatele (Mravčík et al., 2014).

Vysoký počet provozovatelů a málo regulovaná nabídka jsou mimo jiné příčinou toho, že v ČR je velmi vysoká dostupnost EHZ. V roce 2013 zde byl počet EHZ na 1000 obyvatel nejvyšší z evropských zemí, o nichž jsou údaje dostupné – 7,47 EHZ na 1000 obyvatel. Téměř stejně velkou nabídku má Itálie (7,3), přičemž další srovnávané země mají nabídku podstatně nižší – *graf 1*.

Dostupnost hazardních her je faktorem, který podmiňuje výskyt společenských dopadů hazardu. Existují důkazy svědčící o tom, že větší dostupnost hazardních her a liberalizace postojů k hazardním hrám vede nejen k nárůstu hazardního hraní jako takového, ale i k nárůstu problé-



Graf 1 / Graph 1

Počet elektronických technických zařízení na 1000 obyvatel v evropských zemích a v Austrálii v r. 2013  
*Number of EGMs per 1,000 inhabitants in European countries and Australia, 2013*

Pozn.: \* Dostupná jsou pouze data za r. 2011.

Zdroj: Mravčík et al. (2014)

Note: \* Only the data for 2011 is available.

Source: Mravčík et al. (2014)

vého hraní s výskytem zdravotních a sociálních škod včetně zadlužení. Dostupnost hazardních her je také faktorem komplikujícím proces léčby patologického hráče – podrobně viz článek Charakteristiky léčených problémových hráčů v ČR: průřezová dotazníková studie (Drbohlavová, Špolc, Tion Leštinová & Mravčík, 2015). Zdá se, že roli hraje fyzická dostupnost hráčských příležitostí (heren) spíše než hustota herních přístrojů (Abbott et al., 2013; Vasiliadis, Jackson, Christensen & Francis, 2013; Williams, West & Simpson, 2012).

Mezi hrami, které se na trhu nabízejí, existují podstatné rozdíly v jejich rizikovitosti. Zejména EHZ (VHP, VLT a další technická zařízení) se vyznačují nepříznivými charakteristikami, které vedou k rozvoji problémů spojených s hraním ve vyšší míře, než je tomu u jiných her. K hrám s vyšším rizikem patří také kurzové sázky, zejména sázky on-line, a to především tzv. live sázky, jiné on-line hry a také sázkové hry v kasinu. U těchto her se vyskytuje vysoká četnost sázek v krátkém časovém sledu, možnost hrát nepřetržitě po dlouhou dobu, specifické prostředí, ve kterém

se hra uskutečňuje, nebo možnost velkých finančních vkladů v krátkém časovém intervalu a s tím související vysoké vzrušení ze hry. Hráči těchto her a především hráči EHZ tvoří významnou nebo převažující část osob trpících problémy v souvislosti s hazardním hraním v řadě evropských zemí (Griffiths, 2009; Livingstone, Woolley, Zazryn, Bakacs & Shami, 2008; Parke & Griffiths, 2007; Williams et al., 2012). To platí i pro ČR, neboť hráči na EHZ vykazují nejvyšší riziko a tvoří převážnou část patologických hráčů v léčbě (Maierová, Charvát & Miovský, 2014a; Maierová, Charvát & Miovský, 2014b; Mravčík et al., 2014; Mravčík, Rous et al., 2015), podrobně viz články k prevalenci problémového hráčství a k charakteristikám léčených problémových hráčů v ČR (Mravčík, Černý, Roznerová, Licehammerová & Leštinová, 2015; Mravčík, Chomynová et al., 2015).

Ve srovnání s jinými spotřebitelskými produkty je nabídka legálních hazardních her do značné míry dána regulačními opatřeními než čistě ekonomickými faktory, neboť hazardní hry podobně jako návykové látky představují riziko vzniku závislosti a jsou spojeny s negativními dopady

v rovině veřejnozdravotní a sociální, mají vliv na kriminalitu, zadluženost a rozpad sociálních vztahů – podrobně se negativními dopady hazardního hráčství zabývají články Charakteristiky léčených problémových hráčů v ČR: průřezová dotazníková studie (Mravčík, Černý et al., 2015) a Socioekonomické souvislosti hazardního hraní (Drbohlavová et al., 2015). Na druhou stranu je hazardní průmysl zdrojem nemalých příjmů do veřejných rozpočtů. Odvody z hazardu a další ekonomické faktory včetně zaměstnanosti často slouží jako protiargument jeho restrikce. Dnešní regulace hazardních her má svůj původ v chápání těchto her jako z podstaty nemorální aktivity, resp. neřesti, která byla potírána státem podobně jako užívání drog včetně alkoholu a tabáku, prostituce apod. Regulace hazardního hraní má dlouhou historii, např. na území ČR jsou první doklady o výskytu hazardních her v období antiky – především kostek v keltských a římských sídlištech a ve středověku vrhcábů a karet. Prvním pokusem regulovat hazardní hraní ze strany státu byl návrh zemského zákoníku Karla IV., tzv. Codex Carolinus. V období rakousko-uherské monarchie uděloval stát licence na provozování hazardních her a provozoval státní loterii. Za období první republiky došlo k rozmachu hazardního hraní, začaly se provozovat a v Československu dokonce vyrábět výherní automaty. V období komunistické éry do r. 1989 byly hazardní hry pod státním monopolem a povoleny byly číselné a okamžité loterie (Sportka a stírací losy) a sportovní sázky; ostatní typy her se hrály nelegálně (Horáček, 2012; Szczyrba, Mravčík, Fiedor, Černý & Smolová, 2015). V poslední době se přístup ke kontrole výše uvedených jevů diferencuje a moralistický přístup je nahrazován hledisky sociálními a ekonomickými (Samuelson & Nordhaus, 2007).

Binde (2005) uvádí, že v některých společnostech, jako jsou například arabské země, je dostupnost hazardu dlouhodobě minimální, zatímco v jiných společnostech se střídají cykly liberalizace a restrikce. Zvýšení míry hazardního hraní v populaci bývá alespoň dočasně spojeno se zvýšením míry problémového hraní, což platí pro všechny formy hazardního hraní (Volberg & Williams, 2014).

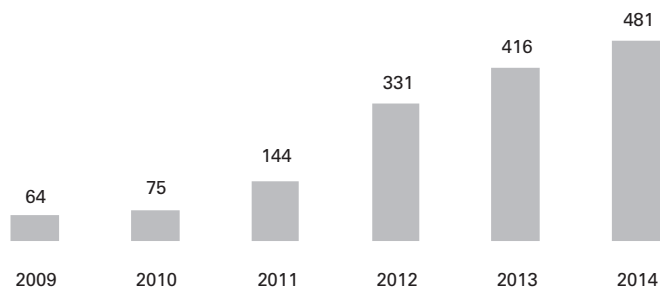
Vliv zvýšené nabídky je silný především v období následujícím bezprostředně po zavedení určitého typu hazardní hry na daném území. Po uplynutí této časné fáze zvýšené dostupnosti však začnou působit adaptační mechanismy na individuální i společenské úrovni a míra souvisejícího problémového hraní se začne snižovat. Děje se tak v důsledku zvýšené pozornosti veřejnosti, snížení počáteční atraktivitu, zvýšených opatření na straně prevence a regulace nebo úbytku (aktivních) problémových hráčů v důsledku osobních nebo finančních problémů včetně sebevražd a úmrtí. Není však zcela jasné, jak rychle k této adaptaci dochází, a není také jasné, zda by bylo možné předejít eskalaci problémového hraní, pokud by příslušná preventivní a regulační

opatření byla zavedena souběžně se zvýšenou nabídkou hazardního hraní (Volberg & Williams, 2014).

Jedním z nejpálčivějších sociálních dopadů hazardního hraní je prohlubování nerovnosti mezi bohatými a chudými skupinami obyvatel (Abdel-Ghany & Sharpe, 2001; Beckert & Lutter, 2009) – hazardní hraní bývá někdy označováno jako regresivní zdanění chudých, protože lidé s nízkými příjmy utrácejí větší část svého příjmu na hazardní hry než lidé s vysokými příjmy (Abbott et al., 2013); regresivní ekonomické dopady hazardu se vyskytují také v ČR (Drbohlavová et al., 2015; Pištora, 2012).

Názory na regulaci sázkových her se stávají třecími plochami ve společnosti a ovlivňují veřejné mínění. Zatímco pro obyvatele měst představuje výskyt heren a sázkových her typu EHZ většinou problematický a postradatelný jev, zástupci některých měst a provozovatelé zdůrazňují pozitivní dopady provozování (Mravčík et al., 2014). Současný legislativní rámec v ČR je zdrojem poměrně značného nesouladu mezi regulací EHZ na celostátní a obecní úrovni. Povolení na většinu provozovaných EHZ vydává MF, konkrétně odbor 34 – Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi. Výjimkou jsou VHP, jejichž povolování (kromě kasin) mají v pravomoci obce.

V nedávné minulosti panovaly spory o to, zda obce mohou regulovat všechny typy EHZ. Od r. 1998 do r. 2011 měly totiž obce v loterijním zákoně explicitně stanoveno právo regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek (OZV) pouze VHP. Obce však v reakci na růst nabídky jiných EHZ než VHP začaly vydávat OZV regulující všechna EHZ na svém území, a to už před r. 2011. Tyto OZV se týkaly jak udělování nových povolení, tak EHZ a zejména IVT již provozovaných. To se setkalo s nesouhlasem státní správy (kdy ministerstva vnitra a financí argumentovala loterijním zákonem s tím, že obce nemají pravomoc IVT regulovat) a odporem provozovatelů. Ústavní soud však tento názor zmíněných ministerstev a provozovatelů opakovaně odmítl a právo obcí regulovat všechny typy EHZ v r. 2013 definitivně potvrdil. MF tak muselo začít rušit všechna povolení EHZ, která byla provozována v rozporu s platnými OZV, což se ukázalo jako administrativně a časově náročný proces. MF bylo touto agendou od r. 2013 do r. 2015 zahlceno a nestíhalo povolení rušit. Mohlo tedy dojít k tomu, že obce sice omezily či zrušily EHZ na svém území prostřednictvím OZV, přesto byla na jejich území provozována EHZ v rozporu s OZV, protože MF nestihlo povolení k jejich provozování zrušit. Příkladem může být město Brno, které na svém území od 1. 1. 2015 prostřednictvím OZV zakázalo veškerá EHZ, ale ještě v dubnu 2015 zde byla některá EHZ provozována. Podobná situace panovala v Olomouci, kde na začátku r. 2015 byla provozována EHZ ve 26 provozovnách, které nebyly na seznamu 57 provozoven povolených OZV. Provozovatelé považují tuto situaci za nepřijatelnou z důvodu zmařených investic, např. skupina Synot hrozí ČR kvůli na-

**Graf 2 / Graph 2**

Vývoj počtu obcí s OZV regulujících provozování hazardních her v ČR v I. 2009–2014

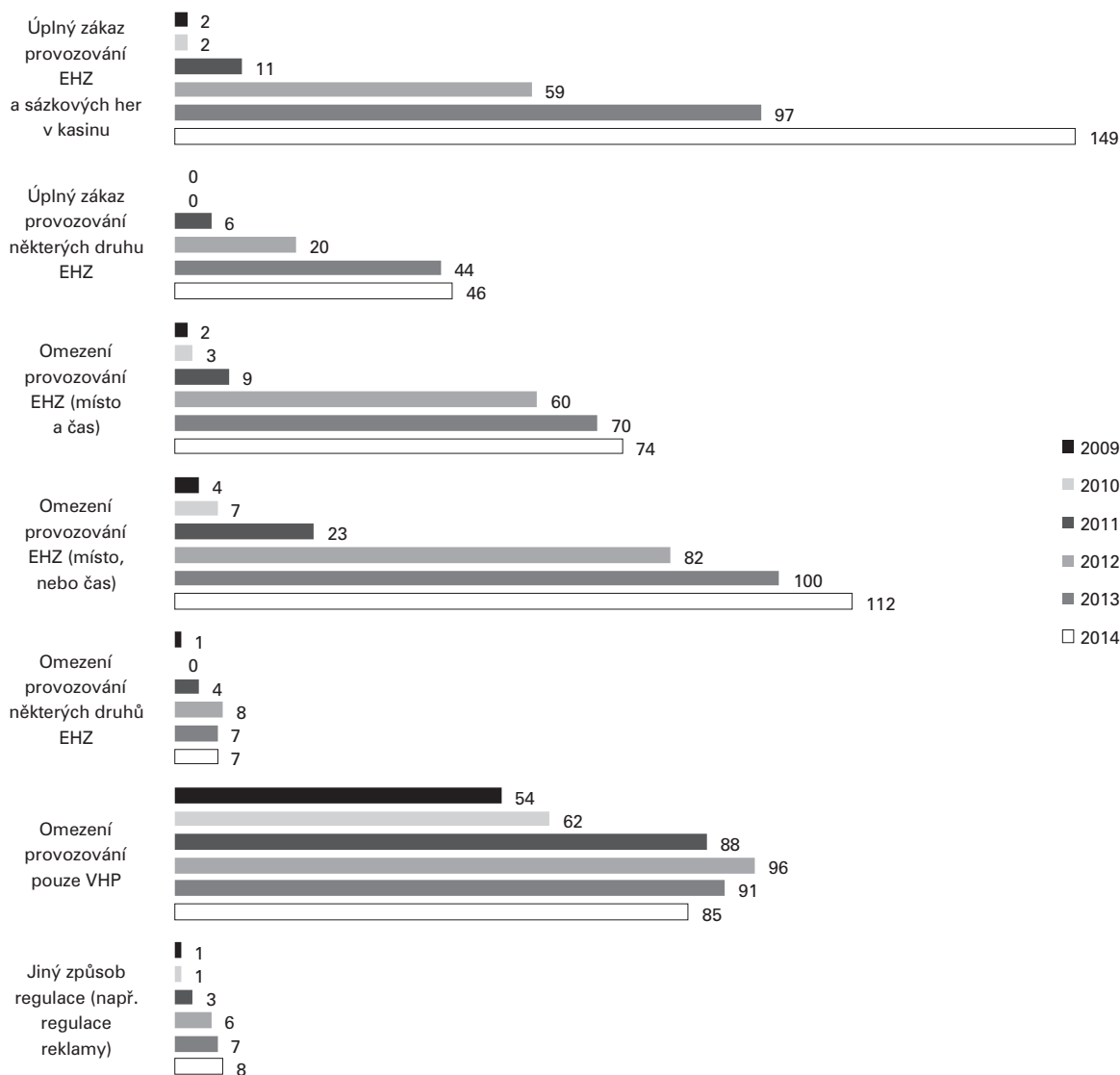
Number of Czech municipalities with local ordinances which regulated gambling opportunities, 2009–2014

Zdroj: Mravčík, Rous, et al. (2015) na základě dat MF

Source: Mravčík, Rous, et al. (2015), based on data from the Ministry of Finance

stálé situaci, v níž nebyla dodržována její povolení na provozování EHZ vydaná MF, soudním sporem (Mravčík, Rous et al., 2015).

Obce musí o vydání OZV týkající se hazardního hraní informovat MF, které vede jejich databázi. Počet obcí regulujících hazard na svém území prostřednictvím OZV v čase rostl až na přibližně 480 v r. 2014 – graf 2. Obce mohou EHZ na svém území zcela zakázat nebo mohou regulovat jejich různé parametry, jako jsou místní nebo časová dostupnost. Nejstrměji v období 2012–2014 rostly počty OZV úplně zakazujících provozování EHZ a her v kasinu na území obce, případně úplně zakazujících některé typy EHZ. Počet těchto prohibičních OZV zakazujících všechna EHZ a hry v kasinu vzrostl přibližně třikrát z 59 na 149. Počet OZV omezujících místo a/nebo čas provozování EHZ rovněž rostl – graf 3.

**Graf 3 / Graph 3**

Vývoj počtu platných OZV regulujících provozování hazardních her v ČR v I. 2009–2014 podle typu omezení

Number of effective local ordinances which regulated gambling opportunities in the Czech Republic, 2009–2014, by type of restriction

Zdroj: Mravčík, Rous, et al. (2015) na základě dat MF

Source: Mravčík, Rous, et al. (2015), based on data from the Ministry of Finance

Jednou z reakcí trhu s hazardními hrami na zvýšenou regulaci prostřednictvím OZV byl rozmach tzv. kvízomatů. Jde o EHZ, která byla vyvinuta za účelem obcházení loterijního zákona. Než je hráči na kvízomatu umožněno hrát, musí zodpovědět vědomostní otázku. Podle provozovatelů kvízomatů obsahují tato EHZ prvek dovednosti, a proto nespádají pod účinnost loterijního zákona. To by je osvobodilo jak od regulace prostřednictvím OZV, tak od placení daně z hazardních her. MF tuto interpretaci jasně odmítlo, podle stanoviska MF spadají zařízení typu kvízomatu pod účinnost loterijního zákona a jejich provozování bez licence je správním deliktem nebo trestným činem (Ministerstvo financí, 2014).

## ● 2 METODIKA

NMS provedlo v období duben–květen 2015 ve spolupráci se Svazem měst a obcí ČR dotazníkový průzkum mezi obcemi. Respondenty byli zástupci obcí, kteří měli v agendě problematiku hazardních her (starostové, zastupitelé, úředníci). Dotazy se týkaly výskytu hazardního hraní v obcích, regulace hazardu ze strany obce a názorů na míru a povahu regulace hazardního hraní v ČR. Dotazník měl celkem 51 položek, byl administrován on-line samotnými respondenty, kteří e-mailem obdrželi výzvu s odkazem na internetové stránky průzkumu.

Prostřednictvím Svazu měst a obcí ČR byly osloveny všechny obce v ČR. Na otázky odpověděli zástupci 392 obcí a městských částí (samosprávných celků), což je přibližně 6 % obcí v ČR. V obcích, které se zúčastnily průzkumu, žilo celkem 2268 tis. obyvatel, což odpovídá přibližně 22 % obyvatel ČR. Mezi respondenty byla i největší města či jejich části – Praha, Brno a Ostrava, Plzeň, Olomouc, Hradec Králové, České Budějovice, Pardubice či Ústí nad Labem. Lze tedy říci, že s výjimkou Liberce bylo zastoupeno všech 10 největších českých měst, některá prostřednictvím svých městských obvodů.

## ● 3 VÝSLEDKY

V souboru se nacházelo celkem 194 obcí (50 %), které měly na svém území alespoň jednu provozovnu, ve které bylo možno hrát na EHZ, z nich 125 (33 %) mělo na svém území

hernu, 23 (6 %) kasino, 176 (45 %) provozovnu se zvláštním režimem.

Z analyzovaného souboru mělo platnou OZV týkající se problematiky hazardního hraní 105 (27 %) samosprávných celků, častěji šlo o větší obce. Naprostá většina (90 %) OZV byla vydána po r. 2011, nejvíce to bylo v r. 2012 (36 %).

Téměř polovina z těchto 105 OZV úplně zakazovala provozování EHZ na území obce, třetina regulovala počet provozoven a čtvrtina omezovala čas a/nebo místo provozu EHZ. Více než 20 % samosprávných celků s OZV uvedlo, že OZV není ze strany provozovatelů hazardních her dodržována. V téměř 40 % obcí se v posledních 5 letech vyskytl rozpor mezi OZV a provozováním EHZ povolených MF. To znamená, že provozovatelé měli platné povolení MF na provozování EHZ v dané obci i v době, kdy EHZ byla zakázána OZV. Ve 31 % samosprávných celků s OZV tento problém přetrvával v době sběru dat.

Zástupci samosprávných celků byli dotazováni i na problematiku nelegálního hazardu. Ve 14 (4 %) samosprávných celcích se někdy objevily černé herny, z toho ve 13 z nich v r. 2014 nebo 2015. Výskyt kvízomatů uvedlo 34 (9 %) samosprávných celků, opět většina v posledních dvou letech. Jiné nepovolené provozování hazardních her uvedlo 9 (2 %) celků, většinou šlo o nepovolené přístroje a o provozování hazardu prostřednictvím občanských sdružení či soukromých klubů. Velká většina nelegálního hazardu hlášeného zástupci samosprávných celků se vyskytla tam, kde byly vydány OZV regulující hazard – kvízomaty se objevily v 31 samosprávných celcích s OZV (30 %), ale pouze ve 3, které OZV neměly (1 %). V r. 2014 došlo podle respondentů ke snížení nabídky hazardu i výskytu problémů spojených s hazardním hraním v obci. Není bez zajímavosti, že zatímco vývoj nabídky hazardního hraní a příjmů do obecních rozpočtů se významně lišil v závislosti na existenci OZV (ke snížení nabídky došlo v 49 % obcí s OZV a v 17 % obcí bez OZV), vývoj výskytu problémů spojených s hazardním hraním byl stejný bez ohledu na to, zda obec vydala OZV (ke snížení výskytu problémů došlo v 19 % obcí s OZV a 16 % bez OZV) – *tabulka 1 a tabulka 2*.

**Tabulka 1 / Table 1**

Vývoj vybraných ukazatelů spojených s hazardním hraním v r. 2014 ve srovnání s r. 2013, u obcí s OZV a obcí bez OZV, v %  
Selected gambling-related indicators in 2014 compared to 2013, in municipalities with and without local ordinances (%)

Ukazatel	Nižší výskyt		Stejný výskyt		Vyšší výskyt	
	bez OZV	s OZV	bez OZV	s OZV	bez OZV	s OZV
Nabídka hazardu v obci	17	49	80	47	2	5
Příjem z hazardu do rozpočtu obce*	26	42	60	33	14	24
Problémy spojené s hazardním hraním v obci	16	19	82	75	1	6

Zdroj: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti a Svaz měst a obcí České republiky (2015)

Pozn.: \* V celých kalendářních letech či stejných obdobích obou let

Source: National Monitoring Centre for Drugs and Addiction and the Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic (2015)

Note: \* Per whole calendar years or the same periods during the two years

**Tabulka 2 / Table 2**

Vývoj vybraných ukazatelů spojených s hazardním hraním v r. 2014 ve srovnání s r. 2013, v %  
*Selected gambling-related indicators in 2014 compared to 2013 (%)*

Ukazatel	Nižší výskyt	Stejný výskyt	Vyšší výskyt
Nabídka hazardu v obci	26	71	3
Příjem z hazardu do rozpočtu obce*	30	53	16
Problémy spojené s hazardním hraním v obci	17	80	3

Zdroj: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti and Svaz měst a obcí České republiky (2015)

Pozn.: \* v celých kalendářních letech či stejných obdobích obou let.

Source: National Monitoring Centre for Drugs and Addiction and the Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic (2015)

Note: \* per whole calendar years or the same periods during the two years

**Tabulka 3 / Table 3**

Výskyt politických jevů v obcích s OZV a bez, v %

*Political initiatives in municipalities with and without local ordinances (%)*

Ukazatel	bez OZV	s OZV	všechny
Iniciativy proti hazardu	8	45	18
Regulace hazardu součástí volební kampaně	5	45	16
Tlak ze strany provozovatelů	2	39	12

Zdroj: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti and Svaz měst a obcí České republiky (2015)

Source: National Monitoring Centre for Drugs and Addiction and the Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic (2015)

V 18 % obcí, které se průzkumu zúčastnily, se v r. 2014 vyskytly občanské či politické iniciativy směřující proti hazardnímu hraní. V 16 % obcí se otázka hazardního hraní stala předmětem předvolební kampaně do komunálních voleb v r. 2014. Provozovatelé se snaží svoje ekonomické zájmy, které jsou přísnější regulací a zejména restriktivní OZV ohroženy, hájit. Ve 12 % obcí zaznamenali politický či ekonomický tlak provozovatelů hazardních her. Daleko častěji to bylo v obcích s OZV regulující hazard (39 % vs. 2 %). (Tabulka 3.)

Obce jsou podle loterijního zákona příjemci části odvodů z hazardních her (de facto loterijní daně). Případám jim 80 % odvodů z provozování EHZ a 30 % odvodů z provozování ostatních hazardních her. Zbytek odvodů je příjmem státního rozpočtu. Odvody z hazardních her tvořily ve sledovaných obcích průměrně 1,6 % celkového rozpočtu obce, v některých obcích však dosahovaly významného podílu – nejvyšší 81% podíl hlásila Česká Kubice, obec na hranicích s Německem s nadprůměrným výskytem kasin.

Na otázku na způsob využití prostředků z odvodů z hazardních her odpovědělo 279 obcí, v 61 % z nich jsou tyto prostředky součástí rozpočtu bez zvláštního určení, v 39 % jde o specifickou položku v rozpočtu vyhrazenou na podporu sportu, kultury, neziskového sektoru či sociálních služeb. Pro téměř 80 % obcí nejsou příjmy z hazardních her v jejich rozpočtu důležité.

V průzkumu byly zjišťovány názory na potřebnost změn v oblastech, které souvisejí s regulací hazardního hraní, resp. míru souhlasu s nabízenými výroky (tabulka 4).

## ● 4 DISKUSE

Vzhledem k on-line formě dotazníku prošly oslovené obce samovýběrem – to se projevilo na reprezentativnosti vzorku. Hazard se vyskytuje ve vyšší míře ve větších obcích (více potenciálních zákazníků). Obce, které hazard netrápí nebo v nich není rozšířený, nebyly tolik motivovány dotazník vyplnit. Obce, které trápí hazard více, spíše na dotazník odpověděly a spíše zavádějí OZV. Nepřekvapí tedy, že vzhledem k OZV či počtu obyvatel není vzorek 392 obcí reprezentativní. Vzorek 392 obcí odpovídá 6 % všech obcí v ČR, ale 22 % všech obyvatel v ČR. Zatímco v obecné populaci je pouze 6 % obcí s OZV regulující hazard, ve vzorku mělo OZV 27 % obcí. Podobný stav nastal při výzkumu mezi obcemi, jež realizovalo NMS v r. 2013 – vzorek obsahoval 7 % českých obcí s 30 % obyvatel ČR a 29 % obcí ve vzorku mělo OZV (Mravčík et al., 2014).

Otázka hazardních her je v současnosti horkým politickým tématem. Regulace hazardního hraní v ČR podléhá častým změnám a zvrátům, vyvolává politické napětí, je předmětem nároků a očekávání ze strany odborné i laické veřejnosti a občanských iniciativ a středem mediálního zájmu. Občanské iniciativy vyvolávají veřejnou diskusi na téma regulace hazardu, organizují mediální a jiné kampaně, realizují preventivní aktivity, upozorňují na různé aspekty v problematice hazardního hraní, ovlivňují regulaci a politiku v oblasti hazardu na celostátní, regionální i lokální úrovni. Pro zavádění či udržení OZV jsou občanské iniciativy velmi důležité – 45 % obcí s OZV zaznamenalo iniciativy proti hazardu a regulace hazardu se v nich stala předvoleb-

**Tabulka 4 / Table 4**

Názory obcí na potřebnost změn v oblasti regulace hazardního hraní v %  
*Opinions of municipalities about the necessity of changes in regulation (%)*

Výrok	Rozhodně souhlasím	Spiše souhlasím	Spiše nesouhlasím	Rozhodně nesouhlasím	
Stát by měl centrálně omezit dostupnost EHZ	62,0	30,1	6,1	1,8	
Stát by měl centrálně omezit dostupnost kurzového sázení	29,8	44,6	20,7	4,8	
Stát by měl centrálně omezit dostupnost číselných a okamžitých loterií	27,6	35,7	30,6	6,1	
Stát by měl centrálně omezit dostupnost sázení na internetu	41,1	36,0	19,1	3,8	
Stát by měl mít větší pravomoc v regulaci hazardního hraní	51,0	38,3	8,7	2,0	
Kraje by měly mít větší pravomoc v regulaci hazardního hraní	39,5	35,2	18,6	6,6	
Obce by měly mít větší pravomoc v regulaci hazardního hraní	68,4	24,7	4,6	2,3	
Obce by měly mít pravomoc regulovat dostupnost kurzového sázení (sázkové kanceláře)	36,0	36,5	22,7	4,8	
Obce by měly mít pravomoc regulovat dostupnost číselných a okamžitých loterií	37,2	30,9	25,8	6,1	
Kontrolu provozování hazardních her ze strany státu je potřeba zvýšit	65,6	30,6	3,6	0,3	
Kontrolu provozování hazardních her v naší obci je potřeba zvýšit	28,1	38,4	23,8	9,7	
Prostředky z hazardu by měly být mezi obce distribuovány nezávisle na dostupnosti hazardních her v jednotlivých obcích	31,1	32,1	23,7	13,0	
Dostupnost pomáhajících služeb pro patologické hráče na místní úrovni je potřeba zvýšit	23,5	53,3	21,2	2,0	
Informovanost o rizicích patologického hráčství mezi lidmi je potřeba zvýšit	60,7	35,5	3,1	0,8	

Zdroj: Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti and Svaz měst a obcí České republiky (2015)

Source: National Monitoring Centre for Drugs and Addiction and the Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic (2015)

ním tématem. Proti nim se formují zájmy provozovatelů hazardu – 39 % obcí s OZV zaznamenalo politický či ekonomický tlak z jejich strany.

Podle dosavadního vývoje lze předpokládat, že se bude počet OZV regulujících hazard nadále zvyšovat. Nárůst počtu vydávaných OZV je zřejmým projevem toho, že na národní úrovni je určeno pouze několik málo regulačních parametrů pro provoz hazardních her (tj. výše sázek, poměr vlo-

ženo/vyplaceno a několik dalších parametrů upravujících provoz sázkových her v provozovnách se zvláštním režimem a v kasinech). Obce tedy hrají roli místního regulátora v oblasti dostupnosti některých typů hazardních her. Zatěžuje se tím však obecní politika a správa, uvolňuje se prostor pro korupci, vytvářejí se nestejně podmínky pro provozování hazardních her v různých obcích.



Z průzkumu vyplývá, že představitelé obcí by posílili pravomoci obcí, ale i státu a krajů v oblasti regulace hazardního hraní. Také se domnívají, že kontrola ze strany státu by se měla významně zvýšit. Obce se domnívají, že dostupnost EHZ by se měla centrálně výrazně omezit, zatímco u kurzových sázek a loterií není jejich názor na omezení dostupnosti tak výrazný. Podobně se obce dívají rovněž na své pravomoci v oblasti regulace jednotlivých typů hazardních her – zatímco by ve většině posílily pravomoci v oblasti regulace EHZ, u kurzových sázek a loterií tuto potřebu nepociťují tak silně. Obce se ve většině shodují na potřebnosti zvýšit informovanost o rizicích hazardního hraní a dostupnost pomáhajících služeb pro problémové hráče. Neshoda mezi obcemi panuje v otázce distribuce odvodů z hazardního hraní v závislosti na dostupnosti hazardních her v jednotlivých obcích, přesto mírná většina spíše nebo rozhodně souhlasí, že prostředky z hazardu by měly být mezi obce distribuovány nezávisle na objemu nabídky hazardu.

NMS se problematice regulace na obecní úrovni věnovalo již dříve. V druhé polovině r. 2013 proběhlo on-line dotazníkové šetření mezi 435 obcemi reprezentujícími přibližně 30 % obyvatel ČR. 29 % z těchto obcí vydalo v souvislosti s regulací hazardních her OZV. Obce byly dotázány na výskyt vybraných problémů souvisejících s hraním sázkových her před a po vydání OZV. Šlo například o výskyt opilosti v hernách, rušení veřejného pořádku, hraní příjemců sociálních dávek, výskyt provozoven v SVL, provozování prostituce a užívání nelegálních drog. Podle obcí došlo po vydání OZV ke zlepšení ve všech sledovaných ukazatelích s výjimkou ukazatelů výskyt provozoven s hazardem v SVL a provozování prostituce v blízkosti provozoven. K největšímu zlepšení došlo v ukazatelích rušení veřejného pořádku v okolí provozoven a hraní dětí a mladistvých. Zavedení OZV mělo podle respondentů v jednotlivých obcích spíše negativní vliv v podobě snížení počtu pracovních míst a snížení příjmu do obecního rozpočtu. Spíše nebo rozhodně pozitivní vliv mělo vydání OZV ve většině obcí na úroveň trávení volného času, vzhled veřejného prostoru, kulturní vyžití, turistický ruch, sportovní aktivity, obecní infrastrukturu nebo zvýšení počtu obyvatel. Podle oslovených zástupců obcí se reakce na přijetí OZV různily. Zatímco hráči a provozovatelé provozoven reagovali na přijetí OZV vesměs negativně, ostatní občané a orgány státní správy reagovali rozhodně nebo spíše pozitivně (Mravčík et al., 2014).

Spolu s agenturou ppm factum research provedlo NMS na konci roku 2013 rovněž sérii 5 případových studií v obcích Klášterec nad Ohří, Aš, Říčany, Znojmo a Blansko (Mravčík et al., 2014). Postoje obcí (zastupitelů a zástupců městského úřadu) byly v souladu s momentálním způsobem regulace v dané obci. Názory pomáhajících pracovníků se napříč obcemi shodovaly – podle nich je nutné hazardní hraní výrazně regulovat. Zákaz hazardu podle nich problém neřeší, nejdůležitější je prevence a dostupnost služeb, které

jsou na tuto problematiku zaměřeny. Provozovatelé regulaci do určité míry vesměs schvalovali a byli ochotni spolupracovat s úřady i s policií. Vyšší míru regulace až prohibici sázkového hraní napříč obcemi prosazovali občanskí aktivisté.

Výzkumu týkajícího se vztahu obcí k hazardu a jeho regulaci na obecní úrovni se věnovali rovněž Fiedor a Szczyrba (2015) v internetovém dotazníkovém šetření s názvem Ekonomický vliv hazardu na obce. Ti odhalili nejenom velice negativní postoj k provozování EHZ u většiny obcí a minimum pozitivního postoje (6 obcí z 1094). Zjistili, že tam, kde se EHZ vyskytovala v minulosti, neuvažovalo o jeho obnovení 98 % obcí a 88 % těchto obcí v rozpočtu obce finanční prostředky z příjmů z hazardu nechyběly. Dalším 7 % chyběly, ale dokázali je nahradit. Z obcí, které měly na svém území EHZ polovina obcí o regulaci neuvažovala, necelá desetina se vyslovila pro úplný zákaz. Autoři uvádějí, že názor obcí na hazard v podobě EHZ (typ hazardu, který mohou obce regulovat a který je nejrozšířenější) je negativní a s trochou nadsázky lze říci, že provozovatelé EHZ si svůj obrázek u nich mohou pouze vylepšit. S negativním pohledem obcí na hazard souvisí jejich vyjádření pro větší regulaci hazardu, zejména EHZ.

Nemůže tak překvapit strmý nárůst počtu obcí regulujících hazard na svém území prostřednictvím OZV – jejich počet se v roce 2014 blížil 500 (Mravčík, Rous et al., 2015). Obce mají se zaváděním OZV pozitivní zkušenosti v podobě snížení řady problémů spojených s hazardním hraním, i když vnímají negativní vliv regulace hazardního hraní na zaměstnanost a příjmy obecních rozpočtů (Mravčík et al., 2014). Argument, že vydávání OZV bude znamenat velký zásah do obecních rozpočtů, většinu obcí příliš netrápí – z tohoto průzkumu vyplynulo, že pro velkou většinu (80 %) obcí nejsou příjmy z hazardu důležité, a rovněž Fiedor a Szczyrba (2015) uvádějí, že velké většině obcí prostředky z hazardu v rozpočtu nechybí nebo by se bez nich obešly. Velká většina nelegálního hazardu hlášeného zástupci samosprávních celků se vyskytla tam, kde byly vydány OZV regulující hazard. To odpovídá tezi, že zákaz či omezení hazardu vede k nárůstu hazardu nelegálního.

## ● 5 ZÁVĚR

Výsledky prezentované studie potvrzují, že regulace na obecní úrovni je aktuálním fenoménem. Většina obcí v průzkumu (90 %) vydala OZV po r. 2011. Většina obcí se rovněž vyslovila pro větší regulaci hazardu a větší pravomoci v oblasti regulace hazardu pro obce, kraje i stát. Zvyšující se regulace hazardu na obecní úrovni se projevuje výskytem hazardu nelegálního. V r. 2015 stále přetrvával rozpor mezi povolováním centrálně řízených technických her ze strany státu a jejich regulací na obecní úrovni, neboť ve třetině samospráv fungovala EHZ v době, kdy byla zakázána OZV. Důležitost regulace na obecní úrovni a význam schopnosti

a kompetencí obcí v této oblasti pravděpodobně vzrostou spolu s přijetím nového hazardního zákona, který by měl rozšířit pravomoci obcí v oblasti povolování všech technických her. Lze očekávat, že poroste tlak provozovatelů na obce současně s tím, jak nový zákonný rámec nastaví přísnější (restriktivnější) podmínky pro provozování hazardních her. Téma regulace dostupnosti technických her a heren na obecní úrovni však může být v budoucnu zastíněno postupným přesunem těžiště hazardního trhu směrem k on-line hazardním hrám, jak tomu nasvědčují aktuální trendy.

**Role autorů:** Všichni autoři se podíleli na sběru a analýze dat a zpracování článku.

**Bez konfliktu zájmů.**

*The role of the authors: All the authors were involved in the data collection and analysis and the drafting of the article.*

*There is no conflict of interest involved.*

## LITERATURA / REFERENCES

- Abbott, M., Binde, P., Hodgins, D., Korn, D., Pereira, A., Volberg, R. & Williams, R. (2013). *Conceptual framework of harmful gambling: An international collaboration*. Guelph, Ontario, Canada.: The Ontario Problem Gambling Research Centre (OPGRC).
- Abdel-Ghany, M. & Sharpe, D. L. (2001). Lottery expenditures in Canada: Regional analysis of probability of purchase, amount of purchase, and incidence. *Family & Consumer Sciences Research Journal*, 30(1), 64–78.
- Beckert, J. & Lutter, M. (2009). The inequality of fair play: Lottery gambling and social stratification in Germany. *European Sociological Review*, 25(4), 475–488.
- Binde, P. (2005). Gambling across cultures: Mapping worldwide occurrence and learning from ethnographic comparison. *International Gambling Studies*(5), 1–28.
- Drbohlavová, B., Špolc, M., Tion Leštinová, Z. & Mravčík, V. (2015). Socioekonomické souvislosti hazardního hraní. *Adiktologie*, 15(4), 376–386.
- Fiedor, D. & Szczyrba, Z. (2015). *Ekonomický vliv hazardu na obce: výsledky dotazníkového šetření*. questionnaire survey. Olomouc: Katedra geografie. Přírodovědecká fakulta Univerzity Palackého.
- Griffiths, M. (2009). *Problem gambling in Europe: An overview*. Nottingham: International gaming research unit, Nottingham Trent University.
- Horáček, M. (2012). *Habitus hazardního hráče: etnografická rekonstrukce*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- Livingstone, C., Woolley, R., Zazryn, T., Bakacs, L. & Shami, R. (2008). *The relevance and role of gaming machine games and game features on the play of problem gamblers*: Report prepared for Independent Gambling Authority South Australia.
- Maierová, E., Charvát, M. & Mioviský, M. (2014a). Průběh a následky hráčských kariér u mužských pacientů hospitalizovaných v psychiatrických nemocnicích pro diagnózu F 63.0 patologické hráčství. *Česká a slovenská psychiatrie*, 110 (6), 291–300.
- Maierová, E., Charvát, M. & Mioviský, M. (2014b). Sociodemografický profil patologických hráčů v pobytové léčbě v psychiatrických léčebnách. *Adiktologie*, 14 (1), 30–41.
- Ministerstvo financí. (2014). *Rozšířené stanovisko Ministerstva financí k tzv. „kvízomatům“*. Praha: Ministerstvo financí, Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi.
- Mravčík, V., Černý, J., Leštinová, Z., Chomynová, P., Grohmannová, K., Licehammerová, Š., . . . Kocarevová, V. (2014). *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky.
- Mravčík, V., Černý, J., Roznerová, T., Licehammerová, Š. & Tion Leštinová, Z. (2015). Charakteristiky léčených problémových hráčů v ČR: průřezová dotazníková studie. *Adiktologie*, 15(4), 320–333.
- Mravčík, V., Chomynová, P., Roznerová, T., Drbohlavová, B., Černý, J. & Tion Leštinová, Z. (2015). Prevalence problémového hráčství v České republice. *Adiktologie*, 15(4), 310–319.
- Mravčík, V., Rous, Z., Tion Leštinová, Z., Drbohlavová, B., Chomynová, P., Grohmannová, K., . . . Vlach, T. (2015). *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2014*. Praha: Úřad vlády České republiky.
- Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti & Svaz měst a obcí České republiky. (2015). *Dotazníkový průzkum zkušeností obcí s regulací hazardního hraní*.
- Parke, J. & Griffiths, M. D. (2007). The role of structural characteristics in gambling. In: G. Smith, D. Hodgins & R. Williams (Eds.), *Research and measurement issues in gambling studies* (pp. 211–243). New York: Elsevier.
- Pištor, V. (2012). *Economics of gambling behavior*. (Bc.). Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut ekonomických studií.
- Samuelson, P. A. & Nordhaus, V. D. (2007). *Ekonomie* (18. ed.). Praha: NS Svoboda.
- Szczyrba, Z., Mravčík, V., Fiedor, D., Černý, J. & Smolova, I. (2015). Gambling in the Czech Republic. *Addiction*. doi: 10.1111/add.12884.
- Vasiliadis, S. D., Jackson, A. C., Christensen, D. & Francis, K. (2013). Physical accessibility of gaming opportunity and its relationship to gaming involvement and problem gambling: A systematic review. *Journal of Gambling Issues*, 1–46. doi: 10.4309/jgi.2013.28.2.
- Volberg, R. A. & Williams, R. J. (2014). Epidemiology: An international perspective. In: D. C. S. Richard, A. Blaszczynski & L. Nower (Eds.), *The Wiley-Blackwell handbook of disordered gambling* (pp. 26–48). Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Williams, R. J., West, B. L. & Simpson, R. I. (2012). Prevention of problem gambling: A comprehensive review of the evidence, and identified best practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012.