

Veřejný ochránce práv  
Údolní 39  
602 00 Brno

Brnění, o. s.  
tř. kpt. Jaroše 18  
602 00 Brno  
IČO: 22861688

V Brně dne 14. 2. 2012

**Věc: Podnět k podání žaloby ve veřejném zájmu**

## Úvod

Vážený pane ombudsmane,

Od 1. 1. 2012 získal Veřejný ochránce práv pravomoc napadnout u soudu rozhodnutí správního orgánu, pokud k tomu prokáže závažný veřejný zájem, a to ve lhůtě tří let od vydání napadaného rozhodnutí<sup>1</sup>.

Tímto podnětem Vás vyzýváme, abyste této pravomoci využil k napadení rozhodnutí Ministerstva financí, kterými byla vydána povolení k provozování tzv. videoloterních terminálů<sup>2</sup>.

Upozorňujeme, že řada těchto povolení byla podle našich informací vydána v květnu 2009, tudíž tříletá lhůta k podání žaloby brzy uplyne, a je nutno jednat rychle.

Dále uvádíme v čem spatřujeme nezákonnost postupu ministerstva a naléhavý veřejný zájem na podání žaloby.

---

<sup>1</sup> § 66 odst. 3 , § 72 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

<sup>2</sup> Videoloterijní terminál (VLT) je běžně užívaný název pro zařízení, ve standardu, vydaném ministerstvem financí pod č.j. 34/106819/2008 označovaného přesněji jako interaktivní videoloterní terminál. Jde o koncové zařízení tzv. centrálního loterijního systému. Argumentace použitá v tomto podnětu se nicméně vztahuje i na elektromechanické rulety a podobná zařízení, v současnosti rovněž povolovaná ministerstvem financí, s výhradou, že není zcela jasné, zda by neměly být povolovány spíše jako výherní hrací přístroje.

## Nezákonnost rozhodnutí

### 1)

Zákon o loteriích a jiných podobných hrách (č. 202/1990 Sb., dále též loterijní zákon, či jen zákon) upravuje podmínky pro povolování různých typů hazardních her. Dle jeho § 50 odstavce 3 Ministerstvo financí „*může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona.*“ Právě podle tohoto ustanovení jsou povolovány videoloterní terminály. Jde tudíž o herní zařízení, jejichž povolování není v zákoně přímo upraveno, a Ministerstvo financí má při něm přiměřeně použít ustanovení o hrách, které v zákoně přímo upraveny jsou.

### 2)

Pojem „*přiměřeného použití zákona*“ se v českém právním řádu vyskytuje relativně často a má ustálený význam, zakotvený i v soudních rozhodnutích (viz dále), jenž se zásadně liší od významu, který mu přisuzuje ministerstvo. Zpravidla se používá tam, kde není možné či účelné použít všechna ustanovení přiměřeně aplikovaného zákona, a tudíž se mají použít jen ta, u nichž je to v souladu s jejich účelem. To je i případ loterijního zákona – bylo by například nesmyslné na videoloterní terminály aplikovat ustanovení týkající se tombol. Ovšem ty části zákona, na které je odkazováno v § 50 odstavci 3 a u nichž to není v rozporu s jejich účelem, je nutno použít při rozhodování o povolování VLT. Podle našeho názoru jde konkrétně o část druhou, upravující podmínky pro povolení tzv. výherních hracích přístrojů (dále též VHP). Ke stejnému závěru dospěl i Veřejný ochránce práv při svém šetření postupu ministerstva<sup>3</sup>.

### 3)

Existuje rozsáhlá judikatura zabývající se problematikou přiměřeného používání zákona. Důkladné vysvětlení tohoto pojmu nalezneme zejména v rozsudku Nejvyššího soudu ČSFR sp. zn. 7 Cz 13/91<sup>4</sup>, citaci z nějž, ovšem vytrženou z kontextu, užil na podporu svého postupu ministr financí M. Kalousek<sup>5</sup> (dána do kontextu, jeho názor nijak nepodporuje), dále v rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.

---

<sup>3</sup> viz Závěrečná zpráva Veřejného ochránce práv a návrh opatření k oprav:

<http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2012/01/Občané-proti-závislostem-2601-10-BK-ZSO-1.pdf>

<sup>4</sup> 7 Cz 13/91: „*Legislativní termín "přiměřeně" je nutno chápat jako interpretační pravidlo, jehož obsahem je takový postup při použití obecně závazného právního předpisu, při kterém se na nově upravené právní vztahy aplikují jen některé odpovídající části dosavadní právní úpravy, jež má být přiměřeně použita. Úvaha o míře použitelnosti takové právní úpravy přitom musí vycházet zejména z cíle sledovaného právní úpravou daných právních vztahů, ze způsobu, jakým jsou tyto právní vztahy upraveny, a ze vzájemného srovnání jednotlivých ustanovení obsažených v obecně závazném právním předpisu, jenž má být přiměřeně použit, a způsobem, jakým nová právní úprava vymezuje dané právní vztahy. Teprve na základě takové úvahy lze učinit jednoznačný závěr o přiměřené použitelnosti konkrétních ustanovení obsažených v dosavadní právní úpravě a o tom, u kterých z nich je přiměřené použití vyloučeno.*“

<sup>5</sup> viz odpověď ministra financí, Miroslava Kalouska, Veřejnému ochránci práv 26. srpna 2011, str. 2:

<http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2012/01/Občané-proti-závislostem-2601-10-BK-ZSO-1.pdf>

zn. 32 Odo 1528/2005<sup>6</sup>, a za pozornost stojí také precizní formulace Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí sp. zn. 8 Afs 29/2011 - 69<sup>7</sup>, které však pouze předkládá věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Všechna tato rozhodnutí chápou přiměřené použití zákona v zásadě stejným způsobem, a v souladu s tím, co bylo nastíněno výše v bodě 4), rozdíly jsou pouze formulační, nikoliv věcné. Vedle toho existuje řada rozhodnutí zabývajících se přiměřeným použitím občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., dále OSŘ) na řízení před Ústavním soudem<sup>8</sup> a zejména před správními soudy<sup>9</sup>, v nichž je často pouze lakonicky konstatováno, že určitá otázka není ve zvláštním zákoně upravena, a tudíž se použije OSŘ<sup>10</sup>. Tento postup je zcela v souladu s výkladem nastíněným výše - Tedy přiměřené použití v tomto kontextu znamená, že když není daná situace upravena přímo, OSŘ se použije bez dalšího, pokud to není v rozporu s účelem úpravy. Užití OSŘ tak není třeba odůvodňovat jinak než existencí mezery, chybějící úpravy určité otázky.

---

<sup>6</sup> 32 Odo 1528/2005: „Vztah obou právních norem je upraven § 30 zákona o rozhodčím řízení, podle kterého nestanoví-li zákon jinak, užijí se na řízení před rozhodci přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu. Z použití termínu přiměřeně vyplývá, že rozhodčí řízení nepodléhá občanskému soudnímu řádu přímo a jeho jednotlivá ustanovení nelze použít v rozhodčím řízení mechanicky. Ono přiměřené znamená především zohlednění obecných zásad, na nichž stojí české rozhodčí řízení, to znamená použití norem občanského soudního řádu pod obecným rámcem zásad českého rozhodčího řízení (tak např. zákon o rozhodčím řízení nestanoví náležitosti rozhodčího nálezu, je proto nutno přiměřeně použít § 157 o. s. ř., není vyloučen ani mezitímní ani částečný rozhodčí nález). V posuzované věci se jedná o jednu ze zásad rozhodčího řízení, která platí i v občanském soudním řízení, a sice zásadu rovnosti stran, v zákoně o rozhodčím řízení zakotvenou v jeho § 19 odst. 2, podle kterého vedou rozhodci rozhodčí řízení tak, aby bez zbytečných formalit a při poskytnutí stejné příležitosti k uplatnění práv všem stranám byl zjištěn skutkový stav věci potřebný pro rozhodnutí sporu. Vzhledem k tomu, že zákon o rozhodčím řízení tuto zásadu nikterak nerozvádí stanovením konkrétních práv účastníků rozhodčího řízení, která nesmí být narušena ve smyslu zachování uvedené zásady, je nutno podle § 30 zákona o rozhodčím řízení použít přiměřeně příslušná ustanovení občanského soudního řádu.“

<sup>7</sup> 8 Afs 29/2011 - 69: „Předkládající senát proto uzavřel, že výraz „přiměřeně“ v rámci § 120 s. ř. s. odkazuje k použití relevantních ustanovení části třetí, hlavy I. soudního řádu správního vždy, když se jedná o procesní situaci odpovídající té, na níž odkazované ustanovení dopadá, jeho použití je v řízení před Nejvyšším správním soudem možné a zároveň jeho aplikace odpovídá smyslu, resp. účelu odkazované normy. Zároveň zákonodárce použitím pojmu „přiměřeně“ umožnil Nejvyššímu správnímu soudu vycházet relativně volně ze znění odkazovaného ustanovení. Vhodnost či přiměřenost jeho použití tak přikazuje Nejvyššímu správnímu soudu ctít spíše jeho smysl než přesné znění. Na druhé straně si je ovšem předkládající senát vědom toho, že tato volnost nemá a nesmí vést k účelovosti jeho nakládání s odkazovanými ustanoveními. Jinými slovy, odlišnost od výkladu odkazovaného ustanovení, který je relevantní v řízení před krajskými soudy, může být zejm. s ohledem na právní jistotu adresátů normy a vnitřní nerozpornost právního řádu i soudního řádu správního odůvodněna pouze odlišností řízení před Nejvyšším správním soudem, v jehož rámci má být ustanovení použito.“

<sup>8</sup> § 63 zákona o ÚS (č. 183/1993 Sb.): „Pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se pro řízení před Ústavním soudem přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu a předpisy vydané k jeho provedení.“

<sup>9</sup> § 64 soudního řádu správního (č. 150/2002 Sb.): „Nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.“

<sup>10</sup> Reprezentativní je rozhodnutí sp. zn. II.ÚS 16/07: „Vzhledem k tomu, že postavení takového zástupce není dále v soudním řádu správním specifikováno, Ústavní soud má za to, že je nutno podle § 64 s. ř. s. přiměřeně použít ustanovení § 31 odst. 1 o. s. ř., dle něhož má ustanovený zástupce stejné postavení jako zástupce na základě plné moci.“. Dále je možno poukázat též na rozhodnutí sp. zn. 7 As 9/2010 - 255, sp. zn. Na 267/2003 - 5 a další.

Naopak, pokud se určité ustanovení OSŘ aplikovat nebude, je třeba to odůvodnit tím, že je to v rozporu s účelem zákona, což Ústavní soud také činí<sup>11</sup>. Jde tedy o postup v souladu s interpretací pojmu „přiměřeného užití zákona uvedenou výše v bodě 4).

#### 4)

Mezi případy řešenými touto judikaturou a přiměřenou aplikací částí loterijního zákona podle § 50 však je jeden rozdíl – v citovaných rozhodnutích se jeden zákon používá přiměřeně k doplnění mezer v jiném zákoně. Např. úprava v soudním řádu správním je poměrně obsáhlá, mezer v ní mnoho není, v mnoha případech není vůbec třeba při řízení OSŘ používat. Naproti tomu § 50 odstavec 3 je odkazem na jiné části loterijního zákona, a není zde žádná „jiná úprava“ jejíž mezery by byly doplňovány přiměřeným použitím. K přiměřenému použití některé části loterijního zákona tak nutně dochází (mělo by docházet) při každém rozhodování dle § 50 odst. 3. S ohledem na zásadu, že státní orgán smí činit jen to, co mu zákon dovoluje, lze dokonce dosti přesvědčivě argumentovat v tom směru, že pokud by někdo žádal o povolení pro hru, která se od her v loterijním zákoně přímo upravených liší natolik, že na ni nelze jeho ustanovení přiměřeně použít, ministerstvo by nemohlo takové žádosti vyhovět, protože by se jinak nemělo právně o co opřít.

#### 5)

Výherní hrací přístroje jsou definovány v § 17 odstavci 1 zákona<sup>12</sup>. VLT se od nich odlišují tím, že to nejsou samostatné přístroje, ale terminály zapojené do tzv. centrálního loterijního systému<sup>13</sup>. Je zřejmé, že na obou typech zařízení mohou být provozovány stejné hry. Z hlediska „koncového uživatele“ (gamblera) tak mezi nimi není žádný rozdíl kromě toho, že na VLT lze prohrát podstatně vyšší částky, což je však způsobeno právě porušováním zákona ze strany ministerstva (viz dále).

#### 6)

Nezákonnost postupu ministerstva financí spatřujeme v tom, že při udělování povolení k provozování videoloterních terminálů nepoužívalo ta ustanovení týkající se VHP, jež omezují jejich škodlivé dopady. Poznamenáváme, že Veřejný ochránce práv dospěl při svém šetření postupu ministerstva ke stejnému závěru a informoval o tom Poslaneckou sněmovnu ve své zprávě o činnosti za třetí čtvrtletí roku 2011<sup>14</sup>.

#### 7)

---

<sup>11</sup> např. sp. zn. II. ÚS 1384/07, sp. zn. II.ÚS 16/07

<sup>12</sup> „Výherním hracím přístrojem se rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. U výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj. Tato skutečnost musí být uvedena v osvědčení o provozuschopnosti vydaném podle § 19 odst. 2 písm. c), jakož i ve výpisu z tohoto osvědčení.“

<sup>13</sup> viz. Standard centrálního loterního systému s interaktivními videoloterními terminály, č. j. 34/106819/2008, dostupný zde: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr\\_standardy\\_44776.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_standardy_44776.html)

<sup>14</sup> sp. zn. 2601/2010/VOP/BK dostupná zde: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2011\\_3\\_ctvrtleti.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2011_3_ctvrtleti.pdf)

Konkrétní případy povolení vydaných v rozporu se zákonem jsou ochránci známy z jeho úřední činnosti, jak je zřejmé z jeho průběžné zprávy o šetření postupu Ministerstva financí ze dne 26. 7. 2011<sup>15</sup>, která odkazuje na podněty, s nimiž se na ochránce obrátilo několik obcí. Kromě toho na webové stránce [www.mapyhazardu.cz](http://www.mapyhazardu.cz) je zmapováno porušování zákazu umísťovat terminály v sousedství škol, zdravotních zařízení, budov církví a státních orgánů (dále též souhrnně jako „veřejné budovy“)<sup>16</sup>.

## 8)

Ministerstvo se ani nepokouší předstírat, že by důvodem, proč na VLT neaplikuje ustanovení o VHP, bylo to, že VLT jsou natolik odlišná zařízení, že na ně ustanovení o VHP aplikovat nelze, případně, že by taková aplikace vedla k důsledkům, které jsou ve zjevném rozporu s účelem zákona. Taková argumentace by byla odsouzená k neúspěchu, jelikož účelem omezení, jež zákon uvaluje na VHP, je evidentně ochrana společnosti před nežádoucími důsledky tvrdého hazardu, a z tohoto hlediska není mezi VHP a VLT vůbec žádný rozdíl, ale alespoň by respektovala právní význam pojmu přiměřené aplikace zákona. Namísto toho se ministerstvo uchyluje k ještě absurdnější argumentaci, spočívající v popírání závaznosti zákona<sup>17</sup>. Postup ministerstva při povolování VLT je v rozporu se zásadou, že státní orgán může činit jen to, co mu zákon dovoluje, a vede k absurdním důsledkům, spočívajícím v praktickém anulování účinnosti zákonné regulace hazardních her v části první až čtvrté zákona – každou hru, jejíž povolení zákon v těchto částech zakazuje, by ministerstvo dle svého vlastního výkladu mohlo povolit pomocí § 50 odstavce 3. To není pouze teoretická možnost – praktická povolovací činnost ministerstva se rovná masivnímu obcházení regulace výherních hracích přístrojů.

## 9)

Například § 17 odstavec 4 zákona, upravující maximální sázku, se ministerstvo rozhodlo na VLT neaplikovat, protože podle jeho názoru v době, kdy byl zákon přijat, byly zcela jiné cenové hladiny – změna poměrů je tedy důvodem k ignorování zákona, ačkoliv je stále aplikovatelný. Je to trochu podobné, jako kdyby se kvůli změně cenových hladin rozhodly správní orgány svévolně zvýšit pokuty za přestupky. Případnou námitku k této analogii ve směru, že na rozdíl od zvýšení pokut u zvýšení sázek nenacházíme bezprostředně poškozeného, je třeba odmítnout – škody způsobené tvrdým hazardem jsou obrovské. Standard centrálního loterního systému s interaktivními videoloterními terminály<sup>18</sup> upravuje nejvyšší vsazenou částku – na 1000 Kč, což je dvacetinásobek nejvyšší možné vsazené částky u VHP, povolené pouze u přístrojů v kasinu. VLT jsou přitom povolovány běžně mimo kasina. Dokument vydávaný ředitelem odboru ministerstva se tak de facto nadřazuje zákonu.

---

<sup>15</sup> Dostupné zde: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZZ.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZZ.pdf)

<sup>16</sup> § 17 odstavec 11 zákona, platný do 31. 12. 2011, tedy v době vydání povolení

<sup>17</sup> viz odpověď ministra financí, Miroslava Kalouska, Veřejnému ochránci práv ze dne 26. srpna 2011, oddíly „K závěru ad 2)” a „K závěru ad 3)” zabývající se vysvětlováním, proč Ministerstvo financí nepřijímá bez dalšího limity dané pro VHP a proč ignorovalo v minulosti sousedství: <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2012/01/Občané-proti-závislostem-2601-10-BK-ZSO-1.pdf>,

<sup>18</sup> viz pozn. 13

## 10)

VLT jsou prý - dle vyjádření samotného ministra financí - zařízení, u nichž maximální hodinovou prohru nelze zjistit, a tudíž nelze efektivně dohlížet na to, zda není porušováno ustanovení o její maximální výši<sup>19</sup>. Ministerstvo, namísto toho, aby VLT odmítlo povolit, dokud se tento problém nevyřeší, rozhodlo, že na VLT omezení maximální prohry aplikovat nebude.

## 11)

Zákaz vydávat povolení na určitá místa, totiž v sousedství veřejných budov a tam, kde to zakazují vyhlášky obcí, se ministerstvo rozhodlo nejprve ignorovat zcela, a poté s ním údajně zachází tak, že nehodlá povolovat VLT na všechna místa, kde je to zákonem zakázáno, ale pouze na některá z nich. Nejnovější stanovisko ministerstva v této věci, ze dne 11. 8. 2010 (které je mimochodem na jeho webových stránkách umístěno v archivu<sup>20</sup>, zatímco jako aktuální je uvedeno starší, pro provozovatele příznivější rozhodnutí) upravuje postup a podmínky, za nichž ministerstvo povolí VLT i do míst, kde je to vyhláškou zakázáno, což je opět případ rozhodnutí ministerského odboru stavící se nad zákon. Svou zákonnou povinnost zrušit povolení, pokud nastanou okolnosti, pro něž by automat nebylo možno povolit (např. je přijata vyhláška obce, případně se objeví v sousedství veřejná budova), nebo pokud takové okolnosti vyjdou dodatečně najevo<sup>21</sup> (např. se ukáže, že v sousedství herny je škola, jejíž existenci ministerstvo v řízení o udělení povolení nezjistilo, což je velice dobře možné vzhledem k tomu, že dříve otázky sousedství nezkontrolovalo, a i dle nového stanoviska se v této věci spoléhá na prohlášení žadatele) ministerstvo zdá se, zatím ignoruje úplně.

## 12)

Při povolování VLT se ministerstvo rozhodlo též neaplikovat § 18 odstavec 2 zákona, který omezuje dobu trvání povolení na jeden rok. Tuto odchylku od zákona zdůvodňuje výrazně jinak než ostatní, popsané výše - nikoliv tak, že loterijní zákon na VLT používat nemusí, ale tak, že se při určování doby povolení u VLT řídí ustanovením § 32 odstavce 1, jenž se týká sázek v kasinu a trvání povolení omezuje na deset let. Postup ministerstva je v tomto případě blíže tomu, jak by postupovat dle zákona mělo (a též ukázkou toho, že tak postupovat jde), nicméně přesto dle našeho názoru, který Veřejný ochránce práv dle svých stanovisek sdílí, neobstojí, jelikož odporuje účelu zákona. Protože VLT se z hlediska rizika pro společnost nijak neliší od VHP, je třeba na ně uplatňovat ustanovení o VHP v plném rozsahu.

---

<sup>19</sup> § 17 odst. 6 zákona

<sup>20</sup> [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/podminky\\_povolovani\\_56947.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/podminky_povolovani_56947.html)

<sup>21</sup> § 43 odst. 1 zákona

## Otázka veřejného zájmu

Naléhavý veřejný zájem na podání žaloby spatřujeme v tom, že rozšíření protizákonně povolených herních zařízení v ČR má výrazný negativní dopad na široký okruh lidí, jelikož tyto přístroje způsobují v gamblerech silnou závislost spojenou s těžkými finančními ztrátami, a škody v důsledku pocítuje široký okruh jejich blízkých i celá společnost, v podobě zvýšených nákladů na sociální systém, kriminality atd. Přitom bohužel lidem hazardem ohroženým náš právní řád nepřiznává žalobní legitimaci k napadení nezákonných povolení. Ministerstvo financí má pravomoc je odebrat<sup>22</sup>, nicméně odmítá ji využít<sup>23</sup>, přestože je tak povinnou učinit, jak již třikrát potvrdil Ústavní soud<sup>24</sup>.

V České republice dosud neexistuje ucelená odborná studie věnující se dopadům na zdraví obyvatelstva či na veřejné rozpočty.

K dispozici je však např. „Studii hazardních her v České republice a navrhované změny“, senátor Josef Novotný, květen 2008, Senát České republiky<sup>25</sup> a „Přehledový článek Patologické hráčství: souhrn faktů a aktuální situace v České republice“, Petr Verosta, na webu publikováno 5. 2. 2012<sup>26</sup>. Tento článek Petra Verosty je aktualizace staršího materiálu „F63.0 (MKN - 10): Patologické hráčství“, PhDr. Petr Vejrosta a Petr Verosta, z 1. 12. 2010, které podle vlastního sdělení využívalo Ministerstvo financí k tvorbě návrhu nového zákona o sázkových hrách<sup>27</sup>! (Ač byla tato studie poskytnuta v rámci odpovědi na žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy jsme se dotazovali, z kterých "studií a analýz" vycházelo MF při tvorbě nového zákona o provozování sázkových her, o kterých se hovoří na straně 5 důvodové zprávy k předloženému zákonu, není odpověď zveřejněna v rozporu se zákonem v sekci poskytnutých informací na webu MF, proto odkazujeme jen na náš web.)

Z těchto studií si dovoluujeme citovat podstatné části dokladující naléhavý veřejný zájem k podání žaloby ve veřejném zájmu Veřejných ochráncem práv.

Ze studie senátora Novotného „Studii hazardních her v České republice a navrhované změny“ z roku 2008 citujeme:

---

<sup>22</sup> § 43 odst. 1 zákona

<sup>23</sup> viz sdělení MF, že se nebude zabývat žádostmi o přezkum podaných obcí Lanškroun, <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2012/01/34-106727-2011-odpoved-dle-106-1999-Sb.pdf>, a občanským sdružením Brněň, <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2012/01/34-106725-2011-odpoved-dle-106-1999-Sb.pdf>.

<sup>24</sup> rozhodnutí ve věci vyhlášky obce Chrastava, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, rozhodnutí ve věci vyhlášky města Františkovi Lázně sp. zn. Pl. ÚS 56/10, rozhodnutí ve věci vyhlášky města Kladna sp. zn. Pl. ÚS 22/11.

<sup>25</sup> viz <http://stophazardu.cz/uploads/assets//dokumenty/Studie-hazardnich-her.pdf>

<sup>26</sup> viz <http://files.obcaneprotizavislostem.cz/200000926-e290ce5422/patologicke-hracstvi-APA2011.pdf>

<sup>27</sup> viz <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2012/02/F63-0-Patologicke-hracstvi-2.pdf>.

- str. 14: „Ústav zdravotních informací a statistiky ČR (dále též „ÚZIS“) sleduje údaje o počtu ambulantně léčených a hospitalizovaných pacientů s diagnózou patologické hráčství. Náklady na léčbu závislých hráčů ÚZIS bohužel nezjišťuje.

Počet hospitalizovaných osob s diagnózou patologické hráčství v roce 2005 dosáhl 576 pacientů a průměrná ošetrovací doba u této diagnózy činila 47,2 dne. Většina ze zhruba 100 tis. patologicky závislých hráčů se ale stejně neléčí. Mírný nárůst pacientů je limitován kapacitou zdravotnických zařízení.

Pro informaci, ve Spojených státech amerických zjistila Národní komise pro hazardní hry (duben 1999), že hráč bojující s „vážným gamblerským problémem“ stojí společnost 10.500 dolarů ročně. Jen náklady na léčbu patologického a problémového hráčství jsou ve Spojených státech 5 miliard dolarů za rok, v České republice se takové evidence nevedou.“

- str. 15: „Z údajů od primáře Karla Nešpora vyplývá, že jeden patologický hráč způsobí problémy a utrpení v průměru 15 dalším lidem ve svém okolí, zahraniční údaje uvádějí čísla 10 - 12. Mezi tyto osoby se započítávají vedle rodinných příslušníků také věřitelé a zaměstnavatelé, kterým jsou způsobovány veliké ekonomické ztráty.“

- str. 16: „Mezi nejčastější a nejvíce diskutované negativní jevy způsobené provozováním hazardních her patří:

1. Sociální strádání rodin, rozvody

2. Patologické hráčství

3. Kriminalita (zpronevěry, krádeže, nesplácení půjček, podvody, násilná kriminalita)

4. Deprese, sebevraždy (odhad 600 ročně)

5. Obcházení a krácení povinných odvodů

6. Trpí komunikace v rodině, dospívající mohou zaostávat v sociálních dovednostech

7. Trpí výchova dětí po stránce citové i materiální

8. Pronikavé snížení pracovní výkonnosti, později bývá častá nezaměstnanost

9. Homosexuální prostituce u dospívajících chlapců

10. Bezdomovectví

11. Problémy s alkoholem a drogami



12. Nemoci způsobené stresem trápí nejen hráče, ale i jejich příbuzné

13. Korupce při legislativním i povolovacím procesu, daňové úniky státu

14. Korupce při rozdělování výtěžku z hraní na veřejně prospěšné účely a sport“

- str. 17: „V zemích jako je Kanada, kde je hráčství potlačováno, odhadují výskyt problémového hráčství na 2 % populace. Odhady patologického hráčství v USA hovoří o 0,4 % populace a zdůrazňují, že patologické hráčství se často pojí s jinými duševními problémy, zejména se zneužíváním alkoholu a drog. V USA odhadují výskyt problémového hazardního hraní v americké populaci dospívajících na 20 % a v dospělé populaci na 6 %.

Podle studie Národního střediska pro výzkum veřejného mínění při Univerzitě v Chicagu existuje ve Spojených státech 2,5 milionu patologických hráčů a 3 miliony problémových hráčů. Zajímavé je rovněž zjištění, že 34 % odsouzených Australanů mělo problémy způsobené hazardní hrou, což je 18x více než v populaci ze srovnatelné oblasti, kde se hazard potlačuje. V Norsku odhadují výskyt problémového hazardního hraní mezi norskými dospívajícími na 5,2 % a výskyt patologického hráčství na 1,8 %.

Z výše uvedeného vyplývá, že výskyt patologického hráčství nebude v České republice patrně nižší než 0,5 až 1 % populace. Celkově tedy půjde až o 100 000 osob a mnohonásobně vyšší počet těch, kdo hrají problémově nebo kdo trpí hazardními hrami druhotně (rodiče, manželky a děti patologických hráčů, zaměstnavatelé, věřitelé atd.). Jedná se o 1 - 1,5 mil. obyvatel ČR.“

- str. 17: “Jak vyplývá ze zprávy Vězeňské služby ČR, statistiky příčin páchaní trestní činnosti se u nás nevedou, a proto nejsou k dispozici údaje o počtech zejména majetkové trestné činnosti, páchaných hazardními hráči. Ze zahraničních zdrojů (australská a švýcarská studie) lze dovodit, že se jedná o 34 - 60 ti % podíl. U poloviny trestné činnosti je spouštěcím mechanismem tíseň spojená s problémy hráčů. Prokazatelně kladný dopad na snížení kriminality mělo odstranění výherních hracích přístrojů z Bystřice nad Pernštejnem v letech 1996 až 1998 (povolení k provozování asi 90 ks VHP byla postupně odnímána na základě vyhlášek) (...) Současně s odstraněním VHP byla přitom také zrušena městská policie, čímž se nahradil výpadek příjmů.

## **Závěr**

Hazardní hraní má řadu negativních vlivů na společnost. V ČR se tyto dopady nesledují, ale podle zahraničních srovnání se dají vyčíslit desítkami miliard korun za rok.“

- str. 53: „**9 VÝPOČET DOPADŮ HAZARDNÍHO HRANÍ NA EKONOMIKU STÁTU**

*Při výpočtu jsem vycházel z americké studie Gambling in America: Costs and Benefits z roku 2004 a švýcarské studie Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, protože ČR žádnou podobnou sociostudii nemá.*

*Americkou ekonomiku stojí ročně hazardní hraní 54 miliard dolarů. Přepočtem této částky na počet obyvatel ČR vychází částka 46,2 miliardy korun. Pro přepočet HDP podle USA a ČR, který je přibližně v poměru 3 : 1 mně tyto náklady vyšly ve výši 15,4 miliard korun / rok. Použijeme-li metodiku výpočtu odvozenou od společenských nákladů na 1 hazardního hráče v USA, která je uváděna částkou 10.500 dolarů za rok, vyjde nám při redukcí poměrem HDP částka 87 miliard korun, při uvažovaných sto tisících hráčích v ČR. Pokud bychom vzali nejnižší odhad 50 tisíc hráčů, je to 43,5 miliard korun.*

**Pro výpočet dopadu hazardního hraní na ekonomiku ČR budu počítat aritmetický průměr obou nejnižších údajů  $15,4 + 43,5 = 58,9 : 2 = \underline{29,4}$  miliard korun.**

*Tuto částku lze přibližně rozdělit na následující položky:*

- sociální platby 12
- dopady trestné činnosti 6
- vliv na HDP 9,5
- sebevraždy 0,6
- léčení 1,3

*Celkem 29,4 miliard korun*

“

*Z „PŘEHLEDOVÉHO ČLÁNKU Patologické hráčství: souhrn faktů a aktuální situace v České republice“, Petr Verosta, publikováno na webu 5. 2. 2012, citujeme:*

- str. 1: „**SOUHRN**

*Patologické hráčství je impulsivní porucha s obdobnými symptomy jako závislost na návykových látkách. Etiologie gamblerství není zcela jasná, stejně jako není znám ani odhad prevalence problémových a patologických hráčů v populaci České republiky. Patogeneze obsahuje prvky iracionálního myšlení, vznik a prohlubování sociálně patologických jevů a antisociálního chování. Lze sledovat zvýšené suicidální chování oproti jiným návykovým nemocem. Velmi často je u pacientů přítomna psychiatrická komorbidita, nejčastěji skupina depresivních a úzkostných*

poruch. Závažným symptomem poruchy sociálního zdraví je narušení sociálních vztahů, hluboká zadluženost, trestná činnost a z toho vyplývající represe. Česká republika problematice věnuje minimum pozornosti na úrovni systému péče o patologické hráče a v oblasti prevence rizikového chování.“

str. 6: „Množství neurologických výzkumů z USA, Velké Británie a Německa (Abler, Hahlbrock, Unrath, Grön & Kassubek, 2009; Clark, Lawrence, Astley-Jones & Gray, 2009; Potenza, 2008; Van Holst, Van den Brink, Veltman & Goudriaan, 2010), pro toto téma zajímavý český výzkumný záměr MŠMT 0021620816 (Šlamberová, 2008) a mnohé další prokázaly, nejčastěji metodou funkční magnetické rezonance (fMRI), specifické změny mozku patologických hráčů.

Např. výzkumný tým vědců Childress et al. (2008) zkoumal za pomoci funkční magnetické rezonance efekt podprahových podnětů. Už podnět trvající 33 milisekund aktivoval limbický systém. Ten, jak známo, souvisí se systémem odměn, bažení (craving) a emocemi.

S tím jistě také souvisí prevalence patologického hráčství v kontextu s extrémní nabídkou a dostupností výherních automatů a také reklamou na tyto druhy hazardních her s podprahovým efektem ve formě světelných panelů zařízení kumulované výhry Jackpot, resp. jejich napodobenin v ČR.“

#### str. 6: **„PREVALENCE PROBLÉMOVÝCH A PATOLOGICKÝCH HRÁČŮ V POPULACI ČR**

V České republice nebyla dosud v historii realizována studie výskytu patologického hráčství v populaci. Nešpor a Csémy (2005) hovoří o 0,5 – 1 %, Šerý (2001) o 3 % prevalenci (tedy v rozmezí od cca 52 000 do 313 000 osob), avšak tyto odhady pocházejí z doby před masivním rozšířením výherních hracích přístrojů, videoloterijních terminálů a dalších derivátů výherních automatů (celkový počet povolených 111 547 ks přístrojů na konci roku 2010).

**Pro srovnání;** prevalenční odhad problémových uživatelů psychoaktivních drog v České republice v roce 2008 byl 32 500 osob (**0,325** % z populace), z toho 21 200 uživatelů pervitinu, 11 300 uživatelů opiátů, 31 200 injekčních uživatelů (Centrum adiktologie, 2010). Tento údaj by tedy byl až 10x nižší v porovnání s prevalenčním odhadem patologického hráčství v populaci ČR.

Prevalenční odhad problémových a patologických hráčů v populaci ČR na základě srovnávací analýzy zahraničních národních prevalenčních výzkumů

Z níže uvedené tabulky č. 1 vyplývá, že v zahraničí jsou prevalenční odhady stanoveny evaluačními průzkumy pomocí definovaných metod v rozmezí 0,49 % - 5,5 % z populace.

Aplikací indikátorů evropských průzkumů prevalence problémových a patologických hráčů by se patologické hráčství v České republice v roce 2009 (střední stav 10 429 692 obyvatel) mělo týkat počtu **51 106** (0,49 %) - **573 633** (5,5 %) **obyvatel z populace.**

Důležitým multiplikátorem pro odhad prevalence patologického hráčství je zcela jistě také dostupnost hazardních her v jednotlivých zemích. Je velmi pravděpodobné, že výskyt patologického hráčství v české populaci bude v celosvětovém měřítku nadprůměrný s ohledem na nadprůměrnou dostupnost hazardních her, zejména výherních automatů.“

- str. 9: „Podle průzkumu provedeného neziskovou organizací OBČANÉ PROTI ZÁVISLOSTEM o.s. (2010) na základě tzv. Evaluační dotazníku pro patologické hráče (rozšířené dotazníkové šetření Addiction Severity Index - Gambling, EMCDDA) v roce 2010 mezi patologickými hráči, léčenými v Psychiatrické léčebně v Kroměříži, oddělení 10B, uvádějí respondenti následující účast na druzích hazardních her:

**Tab. 4: Pořadí nejčastěji hraných druhů sázkových her u léčených patologických hráčů v PL Kroměříž 2009/2010**

Pořadí	Sázková hra	Procentuální podíl v průzkumu
1.	VHP a JTHZ (výhradně jen CLS s IVT obsluhovanými hráči, elektromechanická ruleta a lokální loterijní systémy)	87,5 %
2.	Kurové sázky	12,5 %
3.	Hry v kasinu	0
4.	Jiné	0

“

- str. 10: „Podle jiné německé studie Mayera z roku 1989 (in Mayer & Hayer, 2005) provedené mezi 437 účastníky skupin Anonymních hráčů uvedlo **91,8 % účastníků průzkumu, že u nich hraní na automatech vedlo k problémům.**

Podle několika dalších německých studií (Denzer et al., 1995; Volker, 2002; Petry, 1996; in Mayer & Hayer, 2005) uvedlo ve výzkumu provedeném mezi 558 hráči, kteří byli v péči 13 různých poradenských a léčebných středisek, **93,7 %** dotázaných jak odpověď na otázku na „druh **dominující** výherní hry (loterie)“ **výherní automaty.**

Norský výzkum institutu SIRIUS z roku 2002 uvádí, že nejběžnějším typem hazardní hry u patologických hráčů jsou výherní hrací přístroje (Lund, 2006). V jiném výzkumu Lund (2009) uvádí, že snížení dostupnosti výherních automatů na základě prohibičního norského zákona z roku 2007 mělo vliv na podstatné snížení počtu rizikových a patologických hráčů v populaci.“

str. 11: „Kalina et al. (2008) uvádí, že v České republice probíhá léčba patologického hráčství ambulantní nebo ústavní formou obvykle společně s léčbou závislosti na alkoholu či jiných drogách. Gambleri se k ní rozhodují jen v krajním případě: jsou to nejčastěji vážné hrozby věřitelů, hrozba zaměstnavatele, že s dotyčným bez léčby rozváže pracovní poměr, a hrozba partnera, že se s ním rozvede, nebude-li se léčit.

K dalším důvodů patří bezdomovectví, nařízení ústavní nebo ambulantní léčby soudním rozhodnutím, léčba jiné nemoci či závislosti, tlak rodiny na závislé děti a dětí na závislé rodiče, a další.

Nízký počet léčených patologických hráčů je dán také obavou ze stigmatizace a popírání problému.

Vyléčení závislosti může být dlouhodobý proces, vyžadující často opakování léčby. Je nutno počítat s relapsy (návrat k hazardní hře) v průběhu léčby nebo i po jejím úspěšném ukončení. Léčba má přibližně stejnou efektivitu a většinou není možné spolehlivě předpovědět, jaký bude její výsledek.“

str. 13: „Zatímco protidrogová politika ČR je dobře definována, strukturována a relativně záchovně financována, v systému prevence a péče o patologické hráče k téměř žádné organizaci nedochází. V ČR dosud neexistuje akademický institut zabývající se touto problematikou (jako je tomu ve vyspělých zemích EU a světa, např. Norský institut pro výzkum alkoholu a drog SIRIUS, aj.) a legislativa, upravující provozování výherních automatů a dalších druhů rizikových sázkových her celou situaci nadmíru zhoršuje.“

str. 15: „Podle Nešpora (2010) ovlivňuje patologický hráč 10 – 15 dalších osob ve svém okolí rodinném, sociálním, sousedském, pracovním a volnočasovém. Podle průzkumu OBČANÉ PROTI ZÁVISLOSTEM (2010) mezi patologickými hráči,

*léčenými v Psychiatrické léčebně v Kroměříži, oddělení 10B, uvádějí respondenti následující sociální dopady v příčinné souvislosti s patologickým hráčstvím:*

- rozchod nebo rozvod s partnerem/manželem, osamělost, narušení výchovy dětí, ztráta zájmových aktivit, ztráta zaměstnání, zadlužení, násilí ze strany jiných osob, bezdomovectví, sociální problémy (hmotná nouze), snížení životní úrovně;*
- veřejná ostuda rodiny, ztráta důvěryhodnosti, omezení kontaktů s blízkými osobami, vyloučení z kolektivu zájmových aktivit;“*

*str. 16: „Z průzkumu OBČANÉ PROTI ZÁVISLOSTEM (2010) v Psychiatrické léčebně v Kroměříži mezi patologickými hráči vyplývá, že finanční ztráta v důsledku hazardu před léčbou činila v průměru 2 328 125 Kč na jednu osobu.*

*Nešpor a Scheansová (2009) dále uvádí výsledky průzkumu v Psychiatrické léčebně v Praze – Bohnicích mezi 47 patologickými hráči, z nichž vyplývá, že finanční ztráta v důsledku hazardu před léčbou činila v průměru 1 570 590 Kč na jednu osobu.*

*(...)*

*To, co patologičtí hráči vydělají, jim většinou rychle zabaví exekutoři. To dlužníky motivuje k nelegální práci nebo k tomu, že přestávají pracovat a stávají se z nich bezdomovci. Někteří z nich zjistí, že normální prací své dluhy nikdy nezaplatí. To někdy vede ke kriminalitě nebo k dalšímu hazardu. Logicky se pak dostávají ještě do větších dluhů a potíží.“*

*str. 16: „Podle zdravotní vědecké studie Meyera (2009) z Institutu pro psychologii a kognitivní výzkum Univerzity v Brémách je nezákonné opatřování finančních prostředků na hazardní hru charakteristickou vlastností patologických hráčů. Podle početných klinických studií, uvedených v této Mezinárodní srovnávací analýze hazardních her, byla zjištěna vysoká procentní míra páchání trestné činnosti u léčených patologických hráčů nebo hráčů navštěvujících svépomocné skupiny (Anonymní gambleři). Celosvětovým údajem je pak 27 - 90 % patologických hráčů, kteří si opatřili finanční prostředky na hazardní hru nelegálním způsobem, kde údaje vycházejí z osobních sdělení. Jiný údaj uvádí 13 - 48 % patologických hráčů, kteří si opatřili finanční prostředky na hazardní hru nelegálním způsobem, kde údaje vycházejí ze záznamů o zatčení a předchozím trestu. U americké HOTLINE (krizové telefonní linky) přiznalo 20,7 % volajících patologických hráčů spáchání trestného činu a 11,5 % zatčení. V Austrálii uvedlo 26 % problémových hráčů, že si opatřili finanční prostředky na hazardní hru nelegálním způsobem, 10 % z nich bylo policejně šetřeno a 4 % odsouzeno. Delikventní chování patologických hráčů je spíše majetkové povahy.“*

str. 18: „V rámci průzkumu neziskové organizace OBČANÉ PROTI ZÁVISLOSTEM (2010) v Psychiatrické léčebně v Kroměříži, oddělení 10B, uváděli léčení patologičtí hráči následující legální zdroje sázek:

- mzdy/platy, osobní úspory, sociální dávky, rodinné úspory, půjčky od příbuzných, půjčky od přátel, půjčky od lichvářů, osobní půjčky a úvěru (banky a finanční instituce), půjčky ze zastavárny, peníze na domácnost, tržby za prodej osobního a rodinného majetku.

Jako nelegální zdroje uváděli následující:

- majetková a hospodářská trestná činnost (skupina tr.č.:krádež, podvod, pojistný podvod,
- úvěrový podvod, zpronevěra, zkrácení daně a poplatků, neodvedení daně a poplatků, apod.);
- jiná trestná činnost (skupina tr.č.:nelegální výroba a distribuce omamných látek, nelegální sázky, kuplířství, apod.);
- vlastní prostituce;“

str. 18: „**ZÁVĚR**

Patologické hráčství je závažnou návykovou nemocí, tzv. závislostí na procesu, která postihuje fyzické, psychické a sociální zdraví jedince. Příčiny nejsou přesně známé, na vzniku patologického hráčství se podílí mj. osobnostní predispozice jedince a jeho sociální prostředí, fyzické prostředí, zejména nabídka a dostupnost hazardních her a dále také vlastnosti hazardních her. Patologické hráčství má velké množství společných znaků s drogovými závislostmi.

Výskyt patologického hráčství v populaci ČR je odhadován na 3 a více procent. Patologický hráč dále ovlivňuje 10 – 15 osob ve svém okolí. Hráčství postihuje osoby v různém společenském postavení a majetkových poměrů. Nejvíce ohroženou skupinou jsou děti.

Gamblerství je léčeno ambulantně nebo ústavně obdobně jako ostatní drogové závislosti v systému péče o uživatele návykových látek. Prognóza efektivity léčba je velmi individuální s nejistým výsledkem, jejímž cílem je celoživotní abstinence bez možnosti kontrolovaného hazardního hraní.

Patologické hráčství generuje množství sociálně patologických jevů a specifické kriminality. Patogeneze přináší velké riziko sebevraždy.

V prostředí v podstatě deregulovaného vnitřního trhu sázkových her a loterií na základě zcela liberální a zastaralé legislativy České republiky představuje patologické hráčství se souvisejícími sociálně patologickými jevy a specifickou kriminalitou vážné ohrožení veřejného zdraví, bezpečnosti, majetku a práv třetích

*osob s významnými socio-ekonomickými dopady na stát, územní samosprávy a společnost.“*

I naší organizaci je známo několik příběhů gamblerů, kteří prohráli v automatech či ruletě několik milionů. Jsme přesvědčeni, že Ministerstvo financí je přímo zodpovědné za extrémní počet hazardních přístrojů, které mají nastaveny nepochopitelně velké, popřípadě žádné limity na nejvyšší vsazenou částku a hodinovou prohru, které byly instalovány navzdory býv. § 17, ods. 11 zákona o loteriích a které byly instalovány v rozporu, lépe řečeno navzdory OZV, a v tom důsledku i za extrémně vysoký počet závislých a problémových hráčů, který nemá ve světě obdoby.

Domníváme se, že aplikační politika loterního zákona realizovaná Ministerstvem financí dokonce ve svém důsledku porušuje Listinu základních práv a svobod, zejména co se týče čl. 6 odst. 1, právo na život, čl. 10 odst. 1 a 2, právo na lidskou důstojnost a ochranu rodinného života, čl. 31, ochrana zdraví či čl. 32 odst. 1, ochrana rodiny, zvláštní ochrana mladistvých.

Jsme přesvědčeni, že veřejný zájem na nápravě současného, v důsledku mohutného porušování zákona o loteriích prakticky zcela deregulovaného stavu, je z výše uvedených důvodů zřejmý.

Za o. s. Brněň

Matěj Hollan  
předseda

Právní část podnětu vypracoval:  
Mgr. Aleš Ziegler