



jednání Zastupitelstva města Ústí nad Labem

dne:

6. 12. 2017

bod programu:

12.

OZV o regulaci provozování hazardních her

věc:

důvod předložení:

Omezení společenských rizik plynoucích z hraní hazardních her

zpracoval:

Martin Hausenblas, Karolína Žáková

předkládá:

Martin Hausenblas

projednáno:

Městské obvody, MV ČR

přizváni k jednání:

Návrh na usnesení:

a) Zastupitelstvo města po projednání:

vydává obecně závaznou vyhlášku města Ústí nad Labem č. 3/2017, o regulaci provozování hazardních her. Vyhláška tvoří přílohu č. 1.

Důvodová zpráva:

1) Současný stav

Regulace hazardního hraní na místní úrovni

Aktuálně platná OZV č. 6/2011, která povoluje provoz loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ústí nad Labem (dále jen "města"), je nevyhovující s ohledem na rozsah a dynamiku herního trhu, kdy počet herních zařízení ve městě je na značně vysoké úrovni a dále dochází k nárůstu počtu elektronických herních zařízení (EHZ). Kromě toho je stávající vyhláška nezákonná, neboť provozování hazardních her reguluje způsobem (v příloze uvádí konkrétní adresy míst, kde je provozování hazardních her povoleno, aniž by byl řádně zdůvodněn výběr těchto míst), který byl v případě obdobných vyhlášek jiných měst (např. Děčína) Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže označen za diskriminační (viz též dále).

Nový zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, umožňuje obcím regulovat provozování hazardních her na jejich území následujícím způsobem:

„§ 12

OBECNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA

(1) Obec může na základě jiného zákona¹⁾ vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.

(2) Obec je povinna bez zbytečného odkladu zaslat Ministerstvu financí (dále jen „ministerstvo“) obecně závaznou vyhlášku přijatou podle odstavce 1, nejpozději však do 5 kalendářních dnů ode dne jejího vyhlášení.

¹⁾ § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb. § 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

V současné době stále více měst a obcí přistupuje k regulaci hazardu. Často dochází k úplnému nebo částečnému omezení provozování hazardních her na území jednotlivých samospráv.

Regulace hazardního hraní na národní úrovni

V současnosti je provozování hazardních her v ČR regulováno zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, účinným od 1. ledna 2017.

Dostupnost hazardních her ve městě

Vysoká dostupnost hazardních her je faktor, který má negativní vliv na společnost v dané lokalitě. Bylo prokázáno, že větší dostupnost hazardních her vede k nárůstu problémového a patologického hraní s výskytem zdravotních a sociálních škod včetně zadlužení.

Města nad 90 tis. obyvatel vykazují vyšší dostupnost EHZ, než je celorepublikový průměr. V Ústí nad Labem v letech 2009–2013 počet přístrojů narůstal. Zatímco v r. 2009 byl jejich počet 8,0 na 1000 obyvatel, v roce 2013 jich bylo 10,2 na 1000 obyvatel.

Vývoj počtu herních zařízení na území města:	2013	2014	2015
Počty videoloterních terminálů (VLT):	402	605	611
Počty výherních hracích přístrojů (VHP):	342	258	260
Počty všech technických zařízení celkem:	744	863	871

(Zdroj: MagUL, MF)

I přes to, že nárůst EHZ ve městě není markantní, tak se počet EHZ pohybuje nad celorepublikovým průměrem. Společně s Austrálií patří ČR mezi země s největší dostupností EHZ na světě. Tato vysoká dostupnost má vliv na rozvoj problémového a patologického hráčství.

Vysvětlení nezbytnosti navrhované vyhlášky

Město Ústí nad Labem patří k socioekonomicky postiženým regionům, kde dopady hazardu mají největší negativní důsledky.

Ze stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (UHOS)¹ k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi, vydaného dne 1. 9. 2014, vyplývá, že současná OZV č. 6/2011, regulující hazardní hry na území Ústí nad Labem, je v rozporu se zákonem, neboť nestanovuje dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě nichž by byla regulace uplatňována, ale pouze vyjmenovává konkrétní místa, kde hazardní hry mohou být provozovány. Město se tak vystavuje riziku zrušení vyhlášky jako takové a v důsledku riziku deregulace hazardu na celém svém území.

Potřeba regulace provozování hazardních her ve městě vyplývá z potřeby ochrany veřejného pořádku a potřeby zmírnit výši společenských nákladů hazardního hraní v okrese Ústí nad Labem (více viz body i) a ii)).

V roce 2014 Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti (NMS) ustavilo pracovní skupinu k vedení odborné diskuze o rizikovém potenciálu hazardních her. Měřením hodnotícího nástroje pro posouzení rizikového potenciálu hazardních her (AsTERiG) bylo prokázáno, že EHZ mají vysoce rizikový potenciál pro rozvoj problémového nebo patologického hráčství.

Ve městě existuje řada případů, kdy se provozovny s hazardními hrami nacházejí v sociálně vyloučených lokalitách. Takovéto umístění heren má negativní vliv na zadluženost jednotlivců a jejich rodin, hraní příjemců sociálních dávek, opilost návštěvníků heren, rušení veřejného pořádku, ale také kriminalitu včetně drogové nebo lichvářství.

Výskytem hazardních her ve městě se zabývala i organizace Člověk v tísni, která konstatovala, že velká část herních přístrojů se vyskytuje v blízkosti veřejných budov, mateřských škol, úřadů, knihoven, dokonce oddělení psychiatrie ústecké Masarykovy nemocnice. *“Zhruba třetina z povolených adres se nachází v místech, kde dle našich zkušeností žijí sociálně nejohroženější skupiny obyvatel,“* uvedl ústecký koordinátor organizace Člověk v tísni Jakub Michal.²

Omezení dostupnosti hazardních her je důležité pro úzdravu všech patologických hráčů.³ Nyní se na území města nachází 118 herních míst s celkem 871 EHZ (MF,

¹ V elektronické podobě k dispozici na adrese:

http://www.uohs.cz/download/Sekce_HS/Guidelines/UOHS_stanovisko_obce_loterie.pdf

² <http://data.blog.ihned.cz/c1-60061780-mapy-hazardu-sazkove-automaty-dostavaji-socialne-vyloucene-lidi-az-na-dno>, 15. 5. 2015.

³ Patologické hráčství bylo v 10. revizi Mezinárodní klasifikace nemocí (MKN-10) nebo DSM-IV zařazeno mezi poruchy impulzivity a ovládání.

2015). Vysoká dostupnost EHZ ve městě odpovídá celorepublikovému trendu, při kterém se až do roku 2011 zvyšoval počet heren a provozoven se zvláštním režimem a kasin. Úměrně tomu rostl i počet problémových a patologických hráčů.

Z výsledků studie NMS je zřejmé, že podíl osob v riziku v souvislosti s hraním hazardních her dosahuje v ČR přibližně 5,0 % dospělé populace, z toho problémové hráčství se týká přibližně 2 % a patologické hráčství 0,5–1 % dospělé populace, tj. až 80 tis. osob., především mladých mužů ve věku kolem 30–35 let. Hráči na EHZ tvoří zdaleka nejvyšší podíl patologických hráčů v léčbě (Mravčík, 2014).

i) Společenské náklady na hazardní hraní

V relevantních studiích byl jako převážně negativní hodnocen vliv hazardu v obcích na obecní infrastrukturu, turistický ruch, úroveň sportovního a kulturního života, vzhled veřejného prostoru, počet obyvatel, kulturní vyžití a úroveň trávení volného času.

Identifikované společenské náklady na hazardní hraní se v ČR v roce 2012 pohybovaly ve velmi konzervativních odhadech ve výši mezi 14,2 a 16,1 mld. Kč. Většina nákladů vzniká v souvislosti s hraním na EHZ, jejichž výrazné omezení v jiných částech světa vedlo k prokazatelnému snížení počtu patologických hazardních hráčů a tím i společenských nákladů na hazardní hraní.

ii) Dopady na hráče

Hraní hazardních her je součástí syndromu rizikového chování v dospívání, protože je zřejmá souvislost hraní na EHZ s kouřením, užíváním alkoholu i nelegálních drog.

Problémoví hráči, dle výzkumu NMS o užívání návykových látek z roku 2012, vykazují také vyšší výskyt současného užívání návykových látek a poruch spojených s jejich užíváním – týká se to užívání legálních látek (alkoholu, tabáku, energetických nápojů, léků), ale také nelegálních drog, především konopných látek a pervitinu.

Jedním z projevů problémového hráčství je vyšší průměrná peněžní útrata na sázení, nežli je tomu u zbytku populace. Tyto vysoké výdaje poté často vedou k nejrůznějším finančním a jiným problémům včetně sociálních dopadů na okolí problémového hráče, vysoké procento sebevražd a vysoké míry drobných, ale i závažných majetkových a násilných trestných činů.

2) Návrh regulace

Po vzoru některých dalších obcí (např. Havířova) vyhláška navrhuje **zakázat technickou hru (hrací automaty) na celém území města Ústí nad Labem**. Tato

forma regulace cíleně postihuje neproblematičtější část hazardního hráčství, kterou je technická hra. Jedná se úmyslně o minimalistický (ve smyslu jeho jednoduchosti) regulační zásah. Ostatní formy hazardu (bingo, živá hra, turnaje malého rozsahu), které se na území města vyskytují pouze okrajově nebo vůbec a nepůsobí zatím významnější škody, lze v případě potřeby regulovat novelou vyhlášky v budoucnosti. Platná povolení postupně pozbydou platnosti a nová nebudou z důvodu existence této vyhlášky vydávána. Dojde k postupnému útlumu heren na nulu.

Zhodnocení dopadů vyhlášky na primární a sekundární kriminalitu související s hraním hazardních her

Nelegální hazard je sám o sobě kriminálním chováním (tzv. kriminalita primárně související s hraním hazardních her). Snížení počtu provozoven s EHZ zvyšuje riziko vzniku provozoven bez patřičného povolení. Z dostupných údajů z ČR a Maďarska, kde planí plošná prohibice EHZ na celém území, je patrné, že toto riziko není závažné, tedy že po zavedení regulace či úplného zákazu nebyl zaznamenán významný nárůst výskytu nelegálních herních míst.

V obcích, které v minulosti regulovaly dostupnost hazardních her, se objevily snahy instalovat kvízomaty (technické herní zařízení, které v rozporu se zákonem nabízí bez potřebného oprávnění účast na hazardním hraní). Tento druh primární kriminality související s hazardním hraním je řešen PČR. MF v březnu 2015 odhadlo množství v ČR provozovaných kvízomatů na přibližně 1000 kusů ve 200 hernách. Tento problém se podařilo již zvládnout.

Naopak lze předpokládat, že snížení dostupnosti EHZ bude mít pozitivní dopad na míru kriminality ve městě. Existuje řada případů, kdy hráči hazardních her (zejména problémoví a patologičtí) získávají prostředky na hru krádeží, zpronevěrou či loupeží. PČR však nevede o tomto druhu sekundární kriminality související s hraním hazardních her statistiky.

Z dotazníkové studie NMS vyplývá, že krádeží, zpronevěrou nebo loupeží řešilo někdy finanční dopady svého hazardního hraní 33,2 %, 23,1 %, resp. 7,9 % respondentů. Krádež věcí z domácnosti uvedlo 27,4 % respondentů. V nelegální činnosti, tj. v podvodném jednání nebo zpronevěře, krádeži či loupeži, mělo svůj původ v průměru 7,6 % zdrojů na financování hraní hazardních her.

Zhodnocení souladu navrhované vyhlášky s právním řádem ČR

Pravomoc obcí regulovat na svém území provozování hazardních her je zakotvena v zákonu č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Na základě § 12 je obec oprávněna vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo

turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.

Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 10. 2011, který se týkal pravomoci obcí regulovat provozování loterií a jiných podobných her za účinnosti dříve platného loterijního zákona (č. 202/1990 Sb.), musí být regulace jedinečných případů, tzn. konkrétních nemovitostí specifikovaných číslem popisným, a jejich vydělení z rámce obecnosti jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Jako akceptovatelné kritérium, i bez výslovného vyjádření ve vyhlášce (výslovné vyjádření by však mělo být z legislativně technického hlediska obsaženo), bylo shledáno rozdělení nemovitostí podle toho, zda se nachází v okruhu 100 m od škol.

Tento požadavek byl dále rozveden ve stanovisku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (UHOS) k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi, vydaného dne 1. 9. 2014 (viz výše). ÚHOS uvádí v této věci následující:

„Pokud se tedy obec rozhodne umožnit provoz loterií jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná. ... Problematické může naopak být stanovení konkrétních provozoven nebo adres, na kterých může k provozování loterií docházet, neboť ze samotného takového výčtu nijak nevyplývá pravidlo, podle kterého byly vybrány právě tyto provozovny, a nadto není umožněn vstup dalších soutěžitelů na trh.“

„Úřad vyzývá obce, které se rozhodnou regulovat provoz loterií na svém území, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a vycházely z výše uvedených principů regulace, a aby nejpozději k 1. 1. 2015 zveřejnily všechna kritéria, na základě kterých se regulace na jejich území uplatňuje, a to s dostatečným předstihem, aby se s nimi dotčené subjekty měly možnost seznámit. Pokud dnešní regulace pravidlům hospodářské soutěže neodpovídá, vyzývá Úřad obce, aby ke stejnému datu sjednaly nápravu.“

OZV č. 6/2011 města Ústí nad Labem je v rozporu s výše uvedeným požadavkem určitých a nediskriminačních pravidel, na jejichž základě je regulace provozování hazardních her uplatňována. Navrhovaná vyhláška tomuto požadavku odpovídá, když jednoznačně stanoví, že provozování technických her je na celém území statutárního města zakázáno.

3) Dopady na zaměstnanost

Zákaz technické hry na celém území města povede k propuštění zaměstnanců heren. S ohledem na aktuální nízkou míru nezaměstnanosti je současná doba pro takovýto krok optimální, jelikož trh práce může uvolněné pracovníky lépe absorbovat.

4) Dopady na rozpočet města a jejich kompenzace

Výnosy z provozování hazardních her na území města za poslední 3 roky:

	Výnosy z VLT a VHP pro město
2015	85 mil Kč
2014	78 mil. Kč
2013	50 mil. Kč

Daňové příjmy z hazardu dlouhodobě překračují plánovaný příjem v rozpočtu města. Společenské náklady způsobené hazardem však násobně překračují realizované výnosy. Účinná prevence rizik spojených s potenciálně nebezpečnými produkty vždy vyžadovala jisté komplikace pro širokou veřejnost a ztrátu příjmů. Nicméně cíl v podobě minimalizace rizik musí získat stejnou prioritu jako tvorba výnosů.

Regulace hazardu ve městě bude mít vedle pozitivních dopadů na výskyt problémového hráčství, drobnou i závažnou kriminalitu a zvýšení kupní síly obyvatelstva i negativní dopad na výši daňového výnosu města. V minulosti navíc tvořily výnosy hazardu jeden ze zdrojů financování městských obvodů. V současné době však již taková vazba neexistuje.

Při 871 povolených EHZ na území města Ústí nad Labem lidé vsadí odhadem

1.576 mil. Kč, z této sumy prohrají 394 mil. Kč, výnos města tvoří 78 mil. Kč⁴. V případě přijetí vyhlášky dojde postupně s uplynutím doby platnosti povolení k poklesu příjmu z technické hry na 0,- Kč.

Společenské náklady na hazardní hraní cca čtyřnásobně přesahují výnosy města. Město již několik let pracuje s přebytky rozpočtu. Stav veřejných financí umožní městu se vypořádat s poklesem příjmů z hazardu. Z pohledu ekonomického cyklu se nacházíme v období vhodném pro regulaci hazardu.

Odklonem od hazardu se zvýší kupní síla obyvatelstva, tím dojde ke zvýšení ekonomické aktivity a potažmo daňových výnosů města z DPH a DPFO. Můžeme počítat s poklesem společenských nákladů, které částečně dopadají na město zejména v oblasti nákladů na městskou policii a obnovu městského mobiliáře.

Odklonem od hazardu dojde ke zvýšení atraktivity města pro obyvatelstvo a sníží se počet odcházejících obyvatel z města. Pozitivně též již dnes působí dálnice D8 a plánovaná linka VRT, jelikož dobré dopravní napojení Ústí nad Labem je velmi důležitým parametrem pro rozhodování o příchodu nových ekonomických subjektů na území města.

5) projednání s městskými obvody a ODK MV ČR

Věcný návrh OZV byl v souladu se Statutem projednán s městskými obvody. Návrh OZV svou strukturou vychází ze vzorového materiálu uveřejněného v metodickém pokynu č. 5 MV ČR ze dne 1.5.2017 a z již přijaté vyhlášky městem Havířov. Přesto jsme odeslali vyhlášku s dostatečným předstihem na MV ke konzultaci, abychom předešli případným komplikacím při získání právního posouzení po vydání OZV. S ohledem na výše uvedené nepředpokládáme již po přijetí OZV žádné komplikace.

⁴ Výnos města v roce 2014.

Příloha č.1 text vyhlášky

STATUTÁRNÍ MĚSTO ÚSTÍ NAD LABEM

Obecně závazná vyhláška č.3/2017,
o regulaci provozování hazardních her

Zastupitelstvo statutárního města Ústí nad Labem se na svém zasedání dne 20. září 2017 usnesením č. usneslo vydat na základě ustanovení § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

Čl. 1

Cíl vyhlášky

Cílem této vyhlášky je omezení společenských rizik vyplývajících z provozování hazardních her, které mají negativní vliv na hráče hazardních her, zejména mladistvé a osoby sociálně vyloučené, a které vytvářejí tzv. předpolí činností rozporných s veřejným pořádkem a dobrými mravy (např. lichva, krádeže, loupeže, rozvrat rodin).

Čl. 2

Zákaz provozování

Provozování technické hry⁵ je na celém území statutárního města Ústí nad Labem zcela zakázáno.

Čl. 3

Přechodné ustanovení

Technické hry povolené přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky lze provozovat na území statutárního města Ústí nad Labem nejdéle do doby platnosti vydaného povolení Ministerstva financí České republiky.

Čl. 4

Zrušovací ustanovení

Dnem nabytí účinnosti této vyhlášky se zrušuje obecně závazná vyhláška č. 6/2011, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her.

Čl. 5

Účinnost

⁵ § 42 a násl. zák. č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení.

.....
MUDr. Jiří Madar
náměstek primátorky
města Ústí nad Labem

.....
Ing. Věra Nechybová
primátorka
města Ústí nad Labem

Vyvěšeno na úřední desce:

Sejmuto z úřední desky: