

Zpracoval: Mgr. Jan Řehola
Tel.: 257042823
Datum: 19.4.2011
Verze: 1
Schválil: Ing. Karel Korynta

Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR

Projednávaná věc: Zelená kniha EK „O on-line hazardních hrách na vnitřním trhu“

Pracovní skupina: G6 Pro usazování a služby

Číslo dokumentů: COM(2011) 128 v konečném znění (dokument Rady č. 8313/11)

Stupeň priority pro ČR: Důležitá problematika

1) Charakteristika - včetně stádia projednávání:

Dne 26. března 2011 vydala Evropská komise Zelenou knihu o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu. Hlavním cílem tohoto dokumentu je především zahájit širokou veřejnou konzultaci k tomuto tématu, která potrvá do 31. července 2011. Výsledkem této odborné konzultace by měl být jednoznačný závěr, zda v této oblasti existuje potřeba koordinované akce na evropské úrovni, respektive, jak by takováto akce měla vypadat.

Zelená kniha je dalším krokem probíhající evropské diskuze o problematice on-line hazardních her. Komise tímto dokumentem kvalitativně posunuje tuto debatu a reaguje tak na řadu závěrů předsednictví Rady (2008–2010) a na usnesení Evropského parlamentu o etické nezávadnosti hazardních her poskytovaných on-line (2009).

Tato Zelená kniha tak formálně zahajuje veřejnou konzultaci o regulaci on-line služeb hazardních her na vnitřním trhu. Snaží se především získat názory od všech zúčastněných stran, a lépe tak porozumět konkrétním problémům vyplývajícím z rozvoje zákonných i „neoprávněných“ nabídek on-line služeb hazardních her určených pro spotřebitele žijící v EU. Cílem konzultace je shromáždit informace o existenci a rozsahu rizik souvisejících s touto činností, která ohrožují společnost a veřejný pořádek. Dále se snaží získat příspěvky týkající se regulačních a technických prostředků, které členské státy používají nebo by mohly používat k zajištění ochrany, udržení veřejného pořádku nebo naplnění jiných veřejných zájmů, a jejich účinnosti s ohledem na potřebu vyváženého, systematického a soudržného uplatňování své politiky vůči on-line hazardním hrám. Konzultace by rovněž měla pomoci určit, zda současná pravidla uplatňovaná na on-line služby hazardních her na úrovni EU jsou dostačující k zajištění souběžné existence vnitrostátních systémů jako celku, a určit, zda by větší spolupráce na úrovni EU nepomohla členským státům účinněji dosáhnout cílů jejich politiky vztahující se k hazardním hrám.

Dnes jsou v EU on-line služby hazardních her nabízeny i využívány zcela běžně a hospodářský význam odvětví stoupá. Nejrychleji rostoucí částí trhu s hazardními hrami jsou služby nabízené on-line: v roce 2008 tvořily 7,5 % ročních příjmů celého trhu s hazardními

hrami a do roku 2013 by se jejich objem podle údajů Evropské komise měl zdvojnásobit. Zároveň se výrazně liší regulační rámec vztahující se na hazardní hry v jednotlivých členských státech. Zatímco některé členské státy některé hazardní hry omezují nebo dokonce zakazují, v jiných jsou trhy více otevřené. Některé členské státy také s ohledem na rozmach on-line služeb hazardních her v poslední době své právní předpisy týkající se hazardních her změnilly nebo je mění. Nástup internetu a rychlý rozvoj příležitostí v oblasti on-line hazardních her spolu s podstatně odlišnými vnitrostátními systémy regulace vedly nejen k nárůstu zákonné nabídky služeb hazardních her v některých členských státech, ale i k rozvoji významného nelegálního přeshraničního trhu. Ten tvoří černý trh (spočívající v neoprávněném nezákonném uzavírání sázek a hraní her, a to i ze třetích zemí) a tzv. „šedý“ trh (provozovatelé s licenci udělenou v jednom nebo více členských státech, kteří propagují a/nebo poskytují služby hazardních her pro občany v jiných státech, aniž by v těchto zemích získali zvláštní povolení).

Tento nelegální přeshraniční trh zůstává pro spotřebitele dostupný, ať už v důsledku faktické tolerance nebo absence účinného dohledu nad dodržováním předpisů, a rozšiřuje zákonnou nabídku v daném státě, jež je spotřebitelům k dispozici, v závislosti na právní situaci panující v členském státě, v němž žijí.

Podle práva EU, jak potvrdil Soudní dvůr EU, spadají hazardní hry do působnosti článku 56 Smlouvy o fungování EU, a proto se na ně vztahují pravidla o poskytování služeb. Podle těchto pravidel mohou provozovatelé s povolením pro jeden členský stát poskytovat své služby spotřebitelům v jiném členském státě, pokud se na ně nevztahují omezení ve vyšším veřejném zájmu, jako je ochrana spotřebitelů nebo obecná potřeba zachovat veřejný pořádek.

Z obecného hlediska musí být politika členských států týkající se on-line hazardních her přiměřená a musí být uplatňována důsledně a systematicky. Tato omezení musí být kromě toho také v souladu se sekundárním právem EU: třebaže služby hazardních her nejsou regulovány konkrétním předpisem na úrovni EU a jsou vyňaty z horizontálních aktů, jako je např. směrnice o službách (2006/123/ES) nebo směrnice o elektronickém obchodu (2000/31/ES), vztahuje se na ně řada ustanovení sekundárních právních předpisů.

Současný stav on-line hazardních her v EU:

V roce 2008 činily roční příjmy v odvětví hazardních her 75,9 mld. EUR, což je jednoznačným důkazem hospodářského významu tohoto sektoru. Z těchto příjmů přitom na on-line hazardní hry připadalo více než 6,16 mld. EUR, přičemž se předpokládalo, že se příjmy z této oblasti do pěti let zdvojnásobí.

Rychle rostoucí trh s on-line hazardními hrami a nedostatečné reflektování tohoto vývoje v právních rádech jednotlivých ČS tak vedou ke vzniku celé řady složitých interdisciplinárních otázek, k jejichž vyřešení by konzultace měla přispět. Kromě mohutného rozvoje sázení prostřednictvím internetu lze v nejbližších letech očekávat i prudký nárůst účasti na sázkových hrách prostřednictvím mobilních telefonů a televizního přijímače s IP protokolem.

Související služby vykonávané a využívané poskytovateli on-line hazardních her:

Zelená kniha EK se neomezuje pouze na popis problémů souvisejících s přeshraničním poskytováním on-line hazardních her, ale snaží se na tuto problematiku nahlížet co nejdříve. Z tohoto důvodu tak tento dokument zkoumá řadu služeb, které provozovatelé hazardních her využívají pro podporu svých produktů. Mezi tyto služby je nutné zařadit podporu a propagaci těchto služeb, související služby platební či služby spočívající v identifikaci klienta. Tyto „doprovodné“ služby je třeba důsledně zkoumat nejen z důvodu komplexního uchopení celé problematiky, ale také z důvodu možnosti využití těchto služeb k dosažení regulativních cílů uplatňované politiky (zákaz účasti na hře mladistvích, ochrana před podvodny, ochrana před praním špinavých peněz atd.)

Ochrana veřejného zájmu:

Značná část Zelené knihy je věnována problémům souvisejícím s ochranou veřejného zájmu v souvislosti s hazardními hrami. Podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie je ochrana veřejného zájmu jedním ze základních kritérií, které, za splnění dalších přísných podmínek, mohou ospravedlnit národní úpravu, které zasahuje do pravidel volného pohybu služeb zaručených primárním evropským právem. Z tohoto důvodu je nutné zkoumat nejen jednotlivé cíle, kterých má být v zájmu ochrany veřejného zájmu dosaženo (ochrana spotřebitele před podvodny, minimalizování rizika vzniku patologického hráčství, ochrana mladistvích před účastí na hazardních hrách, předcházení trestné činnosti atd.), ale také zkoumat prostředky, jimiž může být v souladu s evropským právem těchto cílů dosaženo. Konzultace v této oblasti by tak měla poskytnout věrný obráz o situaci v jednotlivých ČS, pokud jde o cíle i prostředky jimiž má být těchto cílů dosaženo.

Problematika prosazování práva:

Poslední část Zelené knihy se zabývá otázkou vynutitelnosti národního práva regulující hazardní hry v prostředí internetu. EK si je plně vědoma mantinelů, na něž jednotlivé ČS i případná evropská opatření naráží v prostřední nepovolného přeshraničního trhu s on-line hazardními hrami. Prostředky k zlepšení vynutitelnosti práva i v této oblasti tak představují především v systému rozšířené spolupráce národních regulačních orgánů a posílení technických opatření k blokování provozovatelů, jež hazardní služby nabízejí bez potřebné licence (blokování platebních služeb, omezení přístupu k online hazardním hrám blokováním IP protokolu atd.)

Závěr:

Závěrem lze obecně shrnout, že záměrem Komise je přispět prostřednictvím této konzultace a za aktivní účasti členských států, Rady a Evropského parlamentu ke vzniku takového právního rámce pro on-line hazardní hry v členských státech, který by všem zúčastněným stranám zajistil větší právní jistotu. Tato konzultace by měla obsáhnout všechny příslušné cíle veřejného zájmu, jichž se tato činnost týká, a umožnit stanovení nejlepších možných způsobů, jak dosáhnout jejich souladu se zásadami vnitřního trhu. Na konci tohoto procesu a s ohledem na zaslané odpovědi Komise předloží zprávu, jak nejlépe dále postupovat.

2) Pozice ČR:

Česká republika vítá Zelenou knihu Evropské komise, která představuje nástroj pro důsledné zmapování diskutované oblasti a podklad pro vyhodnocení nutnosti iniciovat akci na úrovni EU k ochraně diskutovaných zájmů za respektování principů vycházejících z primárního práva EU. Zejména je třeba přivítat deklarovanou otevřenost Komise, pokud jde o výsledek celé konzultace. Komise zdůraznila svou ochotu při respektování principu subsidiarity ponechat na vůli členských států konečné rozhodnutí o nutnosti přijmout opatření, případně o formě takového opatření a úrovni, na níž by mělo být toto opatření přijato.

Dále je třeba zdůraznit, že využití některých nástrojů, o nichž Zelená kniha hovoří, považuje Česká republika za naprosto nezbytné. Česká republika se například plně ztotožňuje s názorem, že koordinovaný přístup a spolupráce všech národních dozorových orgánů je „conditio sine qua non“ pro možnost bezpečně identifikovat a efektivně zasáhnout proti těm provozovatelům, kteří nejednají v souladu s režimem národních povolení. Ze samé podstaty on-line provozování hazardních her jako služby, která je přístupná v reálném čase ve všech jurisdikcích členských států je zřejmé, že bez důsledné výměny informací a rozšířené administrativní i legislativně-technické spolupráce na platformě Evropské unie není jednotlivý členský stát pravděpodobně schopen efektivně vyřešit diskutované problémy imanentně spojené s přeshraničním poskytováním hazardních služeb a garantovat tak dosažení cílů, které si vytkl ve své národní politice.

Národní veřejný regulační orgán by měl přispívat k dosažení těchto cílů především tím, že při zohlednění národních specifik vytvoří přísný regulativní rámec, ve kterém se provozovatelé hazardních her budou moci pohybovat, a ve kterém bude tento orgán schopen vykonávat efektivní kontrolu a státní dozor nad provozováním těchto her. Základním předpokladem pro vytvoření tohoto regulativního rámce je nastavení národních licenčních systémů takovým způsobem, aby byly jednotlivé licence soukromým provozovatelům udělovány na základě transparentního, objektivního a nediskriminačního postupu, který respektuje zásady evropského práva a zároveň v sobě obsahuje záruky dosažení výše zmíněných celospolečenských zájmů, které se však mohou lišit stát od státu.

V této souvislosti Česká republika upozorňuje na judikaturu Soudního dvora EU, ve které tento soud již několikrát zdůraznil, že členskými státům náleží možnost zvolit si vlastní systém opatření, která budou zaručovat dosažení cílů vnitrostátní politiky, a to za podmínky, že přijatá opatření budou v souladu s primárním právem EU.

Po vytvoření takového přísného regulativního rámce pro provozování on-line hazardních her na území České republiky by se pak pozornost měla upnout na možnost efektivním způsobem vynucovat pravidla nastavená tímto rámcem vůči provozovatelům hazardních her, kteří potřebnou licenci k nabízení těchto her na území České republiky nebudou mít. V této souvislosti je nutné připomenout, že snaha efektivním způsobem zasáhnout proti zahraničním provozovatelům sázkových her, kteří prostřednictvím internetu nabízejí na území České republiky své služby bez potřebného povolení, a tudíž v rozporu se zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, považuje Ministerstvo financí dlouhodobě za jednu z hlavních priorit své činnosti.

Z tohoto důvodu proto již v březnu roku 2010 podalo Ministerstvo financí trestní oznámení na 15 zahraničních provozovatelů, kteří bez potřebného povolení, a tudíž v rozporu s českým právním řádem, nabízejí své služby na území ČR. Dne 10. září 2010 bylo Ministerstvu financí doručeno vyrozumění Obvodního ředitelství policie pro Prahu 1 o tom, že toto trestní oznámení bylo bez jakéhokoliv opatření založeno. Dne 22. září 2010 proto Ministerstvo financí vyzvalo Obvodní státní zastupitelství, aby pravomocně přezkoumalo výše uvedený postup policejního orgánu. Obvodní státní zastupitelství neshledalo v postupu policejního orgánu jakéhokoliv pochybení, když upozornilo především na problematičnost českého loterního zákona ve vztahu k právu EU a pomocnou úlohu trestního práva, které by mělo být uplatňováno pouze jako „ultima ratio“.

Česká republika proto nadále zkoumá i jiné nástroje a opatření (blokování webových stránek nelegálních provozovatelů, blokování jejich platebních transakcí, odpovědnost za správní delikty, veřejná informační kampaň o nelegálním charakteru činnosti předmětných operátorů), kterými lze efektivně zabránit v činnosti těm provozovatelům hazardních her, kteří nabízejí své služby na území ČR bez potřebného povolení.

Všechna tato opatření však s sebou přináší celou řadu složitých legislativně technických otázek, které musí být zodpovězeny nejen z pohledu národních právních řádů, ale také z pohledu práva Evropské unie. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Ministerstvo financí si je vědomo možné problematičnosti některých ustanovení platného loterního zákona (zejména ustanovení § 1 odst. 6 a ustanovení § 4 odst. 5 a odst. 11), která z pohledu evropského práva mohou být potencionálně považována jako nedovolená omezení zásad svobody usazování a volného pohybu služeb.

Česká republika prozatím nepřistoupila k revizi problematických ustanovení loterního zákona, které svěřují právo nabízet loterie a jiné podobné hry na území České republiky výhradně českým společnostem se sídlem na území ČR. Tato ustanovení nebyla revidována ani v rámci novely loterního zákona, která byla připravena na půdě Ministerstva financí, a to z toho důvodu, že revize dotčených ustanovení nebyla podle názoru předkladatele možná v krátkém časovém horizontu, ve kterém byla tato novela připravena. Dne 15. listopadu 2010 však byla Česká republika informována, že Evropská komise odmítla dodatečnou odpověď ČR v případě Pilotního projektu EU č. 1106/10/MARK, ve kterém EK přezkoumávala soulad výše uvedených ustanovení českého loterního zákona s evropským právem. Lze tedy důvodně očekávat, že v nejbližší době může být s Českou republikou formálně zahájeno řízení pro porušení Smlouvy před SDEU. Česká republika by proto měla přistoupit k revizi zmiňovaných ustanovení, a to takovým způsobem, který by zaručil ochranu českých občanů před škodlivými vlivy hazardních her, při současném respektování pravidel, které pro legislativy jednotlivých členských států vyplývají z primárního a sekundárního práva EU i judikatury SDEU.

V této souvislosti je třeba upozornit, že Komise bedlivě sleduje vývoj v dotčených ČS, jejichž národní právní úprava koliduje s primárním evropským právem. Podle vyjádření samotné Komise hodlá tento orgán postupovat citlivě a obezřetně a bude zejména brát v úvahu fakt, zda daný stát připravuje legislativu, jejímž cílem má být odstranění sporných ustanovení. Z tohoto důvodu by Česká republika měla co nejdříve schválit splnitelný harmonogram prací na koncepčně zcela novém loterním zákoně, který nesoulad s primárním právem EU odstraní. Při přípravě tohoto nového právního předpisu by měly být využity i poznatky získané z probíhající konzultace na půdě EU.

3) Dopad na právní řád ČR:

Zelená kniha Evropské komise je prozatím pouhým zahájením veřejné konzultace na půdě EU. Primárně z ní nevyplývá žádný požadavek na změnu či přijetí nové právní úpravy na národní úrovni. Přesto lze již nyní poukázat na nutnost přijmou koncepčně zcela novou právní úpravu provozování sázkových her, která nahradí více než 20 let starý zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.

4) Dopad na státní rozpočet:

Zelená kniha nemá přímý dopad na státní rozpočet. Pokud by byl schválen koncepčně nový zákon, který by umožňoval získat povolení k provozování loterií a jiných podobných her na území České republiky při současné možnosti efektivně blokovat provozovatele sázkových her, kteří by nabízeli on-line hazardní hry na území České republiky bez potřebného povolení, pak lze předpokládat kladný dopad na příjmy státního rozpočtu. Ministerstvo financí nedisponuje kvalifikovaným odhadem příjmů, o než je v současnosti státní rozpočet ochuzen v souvislosti s „nelegálním“ provozováním sázkových her na internetu. Přesto lze odhadnout, že vzhledem k značnému počtu „nelegálních“ provozovatelů působících na evropském trhu (podle odhadu EK působí na evropském trhu více než 15 000 provozovatelů, přičemž více než 85% nabízí tyto služby bez potřebné licence) by dopad na státní rozpočet z licenčních poplatků a souvisejících povinných plateb nemusel být zanedbatelný, pokud by se podařilo vytvořit atraktivní legislativní rámec pro licencování těchto operátorů v České republice.

5) Další relevantní dopady (např. na ŽP, hospodářské, sociální, apod.):

Provozování loterií a jiných podobných her má značné dopady na sociální a zdravotní oblast, především v souvislosti s negativními externalitami, které jsou s těmito hrami přirozeně spojené. Česká republika bohužel jako jeden z mála ČS nedisponuje relevantní studií, která by důsledně popsala tato rizika a vyčíslila náklady spojené s účastí českých občanů na těchto hrách. Zároveň si je však nutno uvědomit, že loterie a jiné podobné hry představují značný ekonomický potenciál a prostředek, z něž mohou být veřejně prospěšné aktivity ať už v oblasti sociální, zdravotní či sportovní, efektivně financovány.

6) Pozice EK a EP:

Evropská komise jednoznačně deklarovala svoji otevřenost, pokud jde o výsledek konzultace. Komise na jednání pracovní skupiny Rady pro usazování a služby dne 15. dubna 2011 na kterém představila diskutovaný dokument uvedla, že obvyklý model veřejných konzultací EK spočívá ve vytyčení tří možností – nepřijmout žádné opatření, přijmout částečné opatření, nebo plně harmonizovat, přičemž Komise většinou preferuje třetí možnost. Tato konzultace do tohoto schématu nezapadá, neboť Komise k ní podle svých slov skutečně přistupuje

s otevřeným přístupem a nemá žádné preference. Je na každém členském státu, jaký zaujme názor.

Pozici Evropského parlamentu nejlépe ilustruje jeho usnesení ze dne 10. března 2009 o etické nezávadnosti hazardních her poskytovaných on-line (2008/2215(INI)) v němž, mimo jiné, vyzval Parlament Komisi, aby v úzké spolupráci s vládami členských států prostudovala ekonomické i jiné účinky poskytování hazardních her on-line v přeshraničním rozsahu z nejrůznějších hledisek

7) Pozice členských zemí:

Pozice jednotlivých ČS k tomuto dokumentu není prozatím známa. Vyhodnocení jejich pozice tak může být provedeno až po uzavření této konzultace. Obecně lze však konstatovat, že ČS vítají aktivitu EK v této oblasti a podporují širokou debatu o tomto tématu na evropské úrovni.

8) Stav projednávání v Parlamentu ČR:

Není předmětem jednání.

V současné době se Parlament České republiky zabývá hned několika návrhy novel loterního zákona. Žádná z těchto novel však nereflektuje témata projednávaná na evropské úrovni. Všechny návrhy na změnu stávajícího znění loterního zákona se týkají výhradně ustanovení regulujících „off-line“ formu provozování hazardních her, tedy formu, u níž chybí přeshraniční prvek.

9) Procedurální otázky:

a) *Právní základ EU/ES:* čl. xx

b) *Hlasovací procedura:* jednohlasnost/kvalifikovaná většina, spolurozhodování/konzultační