

Snižování rizik hazardní reklamy: Koordinace a doporučení pro veřejnou politiku

Daniel Galandák

e-mail | daniel.galandak@vlada.gov.cz

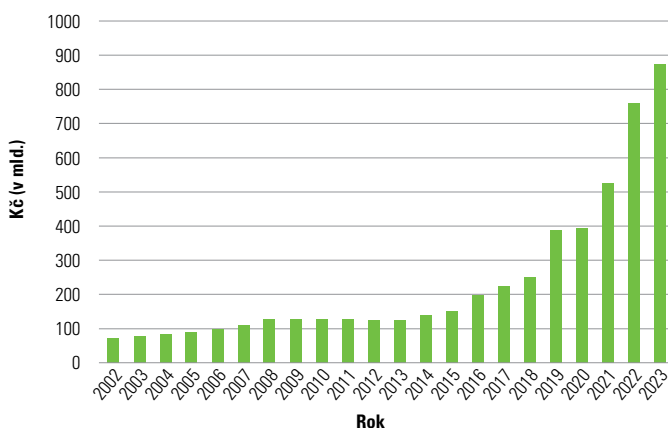
Vládní rada Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti

ÚVOD

Celkové společenské náklady hazardního hraní se v roce 2022 v České republice pohybovaly v rozmezí 99,3–115,1 miliardy Kč. Tyto náklady zahrnují soukromé náklady, externality a veřejné výdaje (Žofčák et al., 2024).

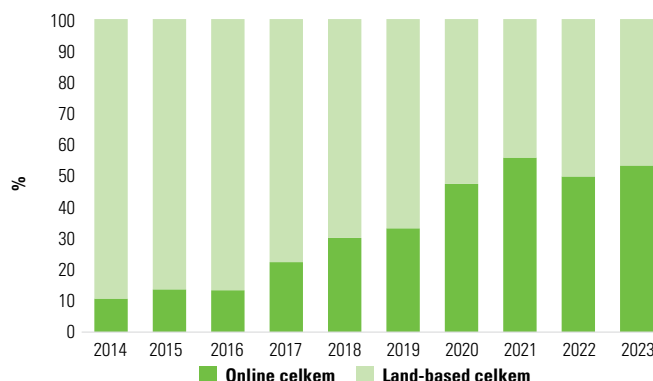
Počet lidí ohrožených vznikem problémového hráčství dle škály Lie/Bet se v ČR odhaduje na 140 000–250 000 osob starších 15 let. Mezi studenty ve věku 15–19 let má zkušenost s hazardními hrami (bez loterií) za poslední rok 14–18 % (Chomynová et al., 2024).

Politika vlády České republiky v oblasti závislosti má několik strategických dokumentů, v nichž se odborná veřejnost shodla na věcech, kterých by v oblasti závislosti bylo dobré dosáhnout. Jedná se o Národní strategii (Sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, 2019), Akční plán a jeho přílohu konkrétních aktivit (Sekretariát Rady vlády pro koordinaci politiky v oblasti závislosti, 2023).



Graf 1 | Objem peněz vložených do hazardních her v ČR (v mld. Kč)

Pozn. | Údaje v tabulce vycházejí z údajů uvedených ve výročních zprávách o hazardním hraní v České republice za roky 2014–2024 (Mravčík, 2015, 2016, 2017, 2018, 2020, 2021; Chomynová, 2023, 2024).



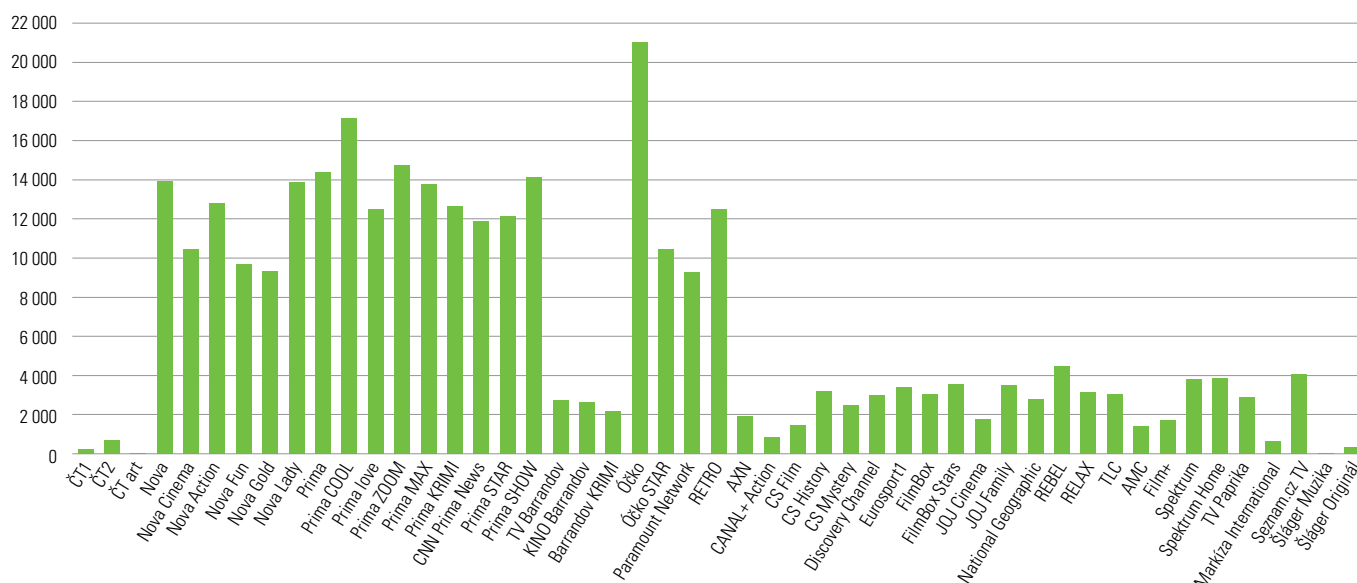
Graf 2 | Vývoj podílu kamenných poboček a online poskytovatelů na trhu s hazardními hrami v letech 2014–2023

Pozn. | Uvedený graf vychází z grafu publikovaného ve výroční zprávě o hazardním hraní (Chomynová, 2024).

Akční plán politiky v oblasti závislosti na období 2023–2025 ukládá provést analýzu a případně navrhnout revizi legislativního rámce s cílem zpřísnit regulaci reklamy v oblasti hazardního hraní, marketingu a sponzoringu. Cílem této aktivity je stanovit jasná pravidla a kultivovat prostředí reklamy na hazardní hry.

Odbor protidrogové politiky Úřadu vlády České republiky poskytne vládě na základě této analýzy návrh legislativních opatření, jehož cílem bude snížení míry vystavení obyvatel reklamě na hazardní hry. Odbor usiluje o odbornou a meziresortní implementaci navržených opatření v souladu s veřejným zájmem na ochraně zranitelných skupin.

Návrh bude předložen Radě vlády pro koordinaci politiky v oblasti závislosti a následně pravděpodobně již nové vládě k rozhodnutí o přijetí opatření.



Graf 3 | Četnost reklamy v roce 2023 na vybraných televizních kanálech

Pozn. | Graf zahrnuje nesportovní televizní kanály. Data poskytla Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (2024).

REKLAMA NA HAZARDNÍ HRY A ROZSAH TRHU S HAZARDNÍMI HRAMI

Objem trhu s hazardními hrami v ČR roste. Pandemie covidu-19 v letech 2020–2022 urychlila nárůst online trhu s hazardními hrami v poměru ke kamenným pobočkám i v absolutních číslech (Chomynová et al., 2024). V roce 2023 činil celkový objem finančních prostředků vložených v České republice do hazardních her 873 mld. Kč, podíl online hazardu na trhu je podle příjmu provozovatelů 53,2 % (Chomynová et al., 2024) (graf 1, graf 2). V roce 2023 bylo převážně v komerčních televizích odvysíláno na nesportovních kanálech 315 535 reklamních spotů propagujících hazardní hry (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, 2024) (graf 3).

Marketing a reklama výrazně ovlivňují hazardní chování hráčů. Výdaje na reklamu, bonusy a sponzoring mají statisticky významný dopad na počet nových a aktivních účtů, výši vkladů i celkovou vsazenou částku (García-Pérez et al., 2024).

Neexistuje přesná evidence počtu reklamních sdělení v tisku a na reklamních plochách ve veřejném prostoru. Velké sportovní akce (mistrovství světa v hokeji, olympijské hry) viditelně ovlivňují četnost výskytu reklamních sdělení v televizním vysílání i ve veřejném prostoru (např. billboardy, přepravní prostor dopravních prostředků).

Velkou výzvu pro monitoring představuje online prostor, v němž je reklama zobrazována na základě cílení a kde tudíž není zpětná evidence o tom, komu se zobrazila (nezobrazuje se všem návštěvníkům stránky stejně). Totéž platí pro oblast sociálních médií. Samostatnou kapitolou jsou sponzoring, influencing, product placement a další formy komerční prezentace.

VÝCHODISKA A SOUČASNÝ PRÁVNÍ STAV

Definice reklamy vychází ze zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“). Zákon o regulaci reklamy v současnosti obsahuje několik omezení reklamy na hazardní hry. Reklama například nesmí obsahovat sdělení, z něhož lze nabýt dojmu, že účastí na hazardní hře lze vydělávat peníze podobně jako prací. Reklama na hazardní hry také nesmí být zaměřena na osoby mladší 18 let a musí obsahovat zřetelné varování: „Ministerstvo financí varuje: Účastí na hazardní hře může vzniknout závislost“.

Dále se reklamy na hazardní hry dotýkají další zákonné normy, které specificky upravují konkrétní kanály přenosu reklamy:

- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání,
- Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání,
- Zákon č. 242/2022 Sb., o službách platform pro sdílení videonahrávek,
- Zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti.

Aktuální potřeba legislativní úpravy reklamy na hazardní hry vychází z několika předpokladů:

1. Ve společnosti jsou skupiny obyvatel, které jsou zranitelné a jejichž vystavování reklamě na hazardní hry není žádoucí. Jedná se o děti, mladistvé, lidi sociálně slabé a lidi ohrožené závislostí.
2. Existující zákonem stanovená omezení jsou jen obtížně vymahatelná kvůli příliš obecnému vymezení a nevyhovujícím kapacitám dozorových orgánů.

3. Stávající regulace reklamy na hazardní hry nereflektuje dostatečně vývoj trhu s hazardními hrami. Od poslední novelizace zákonů regulujících reklamu totiž došlo k výrazné proměně podoby trhu s hazardními hrami.

SHRNUTÍ JEDNÁNÍ UVNITŘ STÁTNÍ SPRÁVY

Právně velmi komplexní oblast reklamy, různé kanály přenosu a počet zainteresovaných subjektů kladou vysoké nároky na koordinaci a na udržení povahy navržených opatření tak, aby na jejich vzniku aktivně participovalo co nejvíce zúčastněných aktérů státní správy, neziskového sektoru i hazardního a reklamního průmyslu.

V rámci plnění aktivity vyplývající z Akčního plánu politiky v oblasti závislosti (AP) proběhly dva kulaté stoly na půdě Úřadu vlády ČR a řada jednání a konzultací s relevantními aktéry státní správy, nevládních neziskových organizací a také hazardního průmyslu. K aktérům státní správy patří Ministerstvo financí ČR (MF), Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (MPO), Ministerstvo kultury ČR (MK), Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV), Celní správa (CS) a živnostenské úřady (ŽÚ), tedy instituce a úřady, kterých se reklama na hazardní hry bezprostředně dotýká a které legislativně zaštiťují určitou část rozsáhlé problematiky reklamy nebo vykonávají nad touto oblastí dozor.

Jednání začala v březnu 2024, první kulatý stůl proběhl v červnu téhož roku a druhý v listopadu. Nejvíce bilaterálních jednání proběhlo se zástupci Odboru procesní agendy a regulace hazardu MF, které se stalo vzhledem ke své expertíze stěžejním partnerem pro naplňování této aktivity Akčního plánu. MF dodalo expertízu související se zákonem č. 186/2017 Sb., dále konkrétní podklady k existujícím ochranným opatřením a jejich aktuální postupné implementaci (například zavedení okamžitého prostředku pro sebevyloučení na nejbližších 48 hodin, tzv. panic buttonu, od 1. 7. 2024) a rovněž podklady ke stratifikaci a rozlišení rizikovitosti jednotlivých typů hazardních her.

Další důležitá jednání proběhla s Odborem živností a spotřebitelské legislativy a s Odborem digitální ekonomiky a chytré specializace MPO. MPO je gestorem zákona o reklamě, kontrola velké části venkovní reklamy spadá pod živnostenské úřady a zároveň MPO disponuje nezbytnou expertízou pro právní vymezení reklamy v online prostředí a souvislostmi, které se týkají evropských úprav této oblasti. MK a RRTV poskytly vhled do problematiky reklamy v televizním a rozhlasovém vysílání. RRTV dodala datové podklady k frekvenci reklamních spotů v různých dobách vysílacího času. CS a ŽÚ poskytly detaily a data k průběhu kontrol a personálnímu obsazení.

Do jednání vstoupily i další okolnosti věcně související s právním vymezením reklamy a týkající se dalších aktérů státní správy, jako například otevření zákona č. 40/1995 o regulaci reklamy a jeho novelizace. V rámci připomínko-

vého řízení podal Odbor protidrogové politiky doporučující připomínku, povinnou připomínku podalo rovněž Ministerstvo práce a sociálních věcí. Obě tyto připomínky byly v rámci vypořádávání připomínek Ministerstvem průmyslu a obchodu zamítnuty, protože nenaplnovaly věcný záměr, kvůli kterému byl zákon otevřen.

OBECNÉ CHARAKTERISTIKY NAVRHOVANÝCH OPATŘENÍ

Přestože jednání o návrhu novelizace zákona č. 40/1995 Sb. nadále pokračují, lze již nyní nastínit hlavní směry, kterými se může regulace reklamy ubírat. Směřování regulace je do značné míry určeno typem reklamy, tedy kanálem přenosu nebo médiem, které ji poskytuje. Omezení mohou být obsahová, časová nebo místní. Všem typům reklamy lze určit obsahová omezení. Ta jsou v současnosti v zákoně č. 40/1995 Sb. vymezena volně. Obsahová omezení mohou být vymezena pozitivně i negativně. Reklama podle navrhovaných úprav některé prvky obsahovat může, jiné obsahové prvky naopak povoleny nejsou. Ve vysílání je možné regulovat frekvenci reklamy na hazardní hry, případně omezit vysílací čas, v němž bude tento typ reklamy povolen. Je možné identifikovat místa ve veřejném prostoru, kde přítomnost reklamy na hazardní hry není žádoucí, a reklamu zde zakázat.

Jako nejobtížněji regulovatelná se z národní úrovně jeví reklama v prostředí internetu. V tomto případě je možné zavést povinnou shodu se standardem, který zajistí ochranu nezletilých před cílením a zobrazováním reklamy. Inspirací může být například francouzský zákon o regulaci digitálního prostoru (France, 2024). Dále je možné nastavit pravidla pro tzv. affiliate marketing (jedná se o způsob platby za reklamu) a definovat parametry pro varovná sdělení, která by byla platná pro standardní reklamu i reklamu v online prostředí.

DISKUSE

Z aktuálních regulatorních snah je patrné, že rozpracované oblasti nebudou pokrývat celou komplexní oblast reklamy ani marketingových aktivit, které jsou v hazardním průmyslu využívány (Guillou-Landreat et al., 2021). Bude proto potřeba dále reagovat na vyvíjející se trh s online hazardními hrami a za účelem ochrany dospívajících a mladých dospělých věnovat pozornost těm oblastem, které zůstaly mimo záběr stávajících jednání. Jedná se například o sponzoring (De Jans et al., 2023; García-Pérez et al., 2024), influencing (Bolat et al., 2025), cross-selling, tedy nabízení dalších druhů hazardních her hráčům, kteří se již nějaké hry účastní (Marionneau et al., 2023), a product placement, tedy záměrné umístění odkazu na hazardní hry v mediálním obsahu, jako jsou videa či články (Torrance et al., 2021).

Sledování těchto dalších cílů společně s přijetím efektivních nástrojů pro vymáhání práva v online prostoru, jako je ev-

ropské nařízení o digitálních službách (DSA, 2022), přispěje ke snižování rizik hazardního hraní. Navržený rámec a směřování regulace reklamy na hazardní hry vytváří základ pro

efektivní ochranu veřejnosti, zejména zranitelných skupin, a umožňuje vládě přijímat rozhodnutí na základě odborných a meziresortně koordinovaných podkladů.

LITERATURA / REFERENCES

- Bolat, E., Panourgia, C., Yankouskaya, A., & Kelly, M. (2025). Influencer-driven gambling content and its impact on children and young people: A scoping study. *Current Addiction Reports*, 12(3). <https://doi.org/10.1007/s40429-025-00616-z>
- De Jans, S., Hudders, L., & Constandt, B. (2023). #Sponsored: A systematic literature review and theoretical framework of gambling sponsorship research. *Journal of Advertising*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/00913367.2023.2288829>
- European Union. (2022). Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a single market for digital services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). *Official Journal of the European Union*, L 277, 1–102. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>
- France. (2024). Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique. *Journal officiel de la République française*. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049563368>
- García-Pérez, Á., Krotter, A., & Aonso-Diego, G. (2024). The impact of gambling advertising and marketing on online gambling behavior: An analysis based on Spanish data. *Public Health*, 234, 170–177. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2024.06.025>
- Guillou-Landreat, M., Gallopel-Morvan, K., Lever, D., Le Goff, D., & Le Reste, J.-Y. (2021). Gambling marketing strategies and the Internet: What do we know? A systematic review. *Frontiers in Psychiatry*, 12, 583817. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2021.583817>
- Chomynová, P., Dvořáková, Z., Grohmannová, K., Orlíková, B., Černíková, T., Franková, E., & Petroš, O. (2023). *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2023*. Úřad vlády České republiky, Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti. ISBN 978-80-7440-320-0. <https://www.drogy-info.cz>
- Chomynová, P., Dvořáková, Z., Galandák, D., Orlíková, B., Grohmannová, K., Černíková, T., Franková, E., & Roubalová, M. (2024). *Zpráva o hazardním hraní v České republice 2024*. Úřad vlády České republiky, Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti. ISBN 978-80-7440-342-2. <https://www.drogy-info.cz>
- Marionneau, V., Ruohio, H., & Karlsson, N. (2023). Gambling harm prevention and harm reduction in online environments: A call for action. *Harm Reduction Journal*, 20(1), 92. <https://doi.org/10.1186/s12954-023-00828-4>
- Mravčík, V., Černý, J., Leštinová, Z., Chomynová, P., Grohmannová, K., Licehammerová, Š., Ziegler, A., & Kocarevová, V. (2014). *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Úřad vlády České republiky. ISBN 978-80-7440-101-5. <https://www.drogy-info.cz>
- Mravčík, V., Rous, Z., Tion Leštinová, Z., Drbohlavová, B., Chomynová, P., Grohmannová, K., Janíková, B., & Vlach, T. (2015). *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2014*. Úřad vlády České republiky, Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti. ISBN 978-80-7440-126-8. <https://www.drogy-info.cz>
- Mravčík, V., Rous, Z., Tion Leštinová, Z., Drbohlavová, B., Chomynová, P., Grohmannová, K., Janíková, B., & Vlach, T. (2016). *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015*. Úřad vlády České republiky, Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti. ISBN 978-80-7440-151-0. <https://www.drogy-info.cz>
- Mravčík, V., Rous, Z., Chomynová, P., Tion Leštinová, Z., Drbohlavová, B., Kozák, J., Grohmannová, K., Janíková, B., Vlach, T., & Kiššová, L. (2017). *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2016*. Úřad vlády České republiky. ISBN 978-80-7440-182-4. <https://www.drogy-info.cz>
- Mravčík, V., Rous, Z., Chomynová, P., Tion Leštinová, Z., Grohmannová, K., Janíková, B., Kozák, J., Vlach, T., & Kiššová, L. (2018). *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2017*. Úřad vlády České republiky, Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti. ISBN 978-80-7440-210-4. <https://www.drogy-info.cz>
- Mravčík, V., Rous, Z., Chomynová, P., Grohmannová, K., Janíková, B., Černíková, T., & Tion Leštinová, Z. (2019). *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2018*. Úřad vlády České republiky, Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti. ISBN 978-80-7440-229-6. <https://www.drogy-info.cz>
- Mravčík, V., Rous, Z., Chomynová, P., Grohmannová, K., Janíková, B., Černíková, T., & Cibulka, J. (2020). *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2019*. Úřad vlády České republiky, Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti. ISBN 978-80-7440-248-7. <https://www.drogy-info.cz>
- Parlament České republiky. (1995). Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona. *Sbírka zákonů České republiky*. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-40>
- Parlament České republiky. (2001). Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. *Sbírka zákonů České republiky*. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-231>
- Parlament České republiky. (2004). Zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti). *Sbírka zákonů České republiky*. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-480>
- Parlament České republiky. (2010). Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání). *Sbírka zákonů České republiky*. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2010-132>
- Parlament České republiky. (2022). Zákon č. 242/2022 Sb., o službách platform pro sdílení videonahrávek a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o službách platform pro sdílení videonahrávek). *Sbírka zákonů České republiky*. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-242>
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. (2024). Reklamní spoty na hazardní hry v roce 2023: Analýza a statistiky. Interní dokument.
- Sekretariát Rady vlády pro koordinaci politiky v oblasti závislostí. (2023). *Akcni plán politiky v oblasti závislostí 2023–2025*. Úřad vlády České republiky. https://vlada.gov.cz/cz/ppov/zavislosti/strategie-a-plany/akcni-plan-politiky-v-oblasti-zavislosti-2023_2025-204260/
- Sekretariát Rady vlády pro koordinaci politiky v oblasti závislostí. (2023). *Aktivita Akčního plánu politiky v oblasti závislostí 2023–2025*. Úřad vlády České republiky. https://vlada.gov.cz/cz/ppov/zavislosti/strategie-a-plany/akcni-plan-politiky-v-oblasti-zavislosti-2023_2025-204260/
- Sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky. (2019). *Národní strategie prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním 2019–2027*. Úřad vlády České republiky. ISBN 978-80-7440-231-9. <http://rvkpp.vlada.cz>
- Torrance, J., John, B., Greville, J., O'Hanrahan, M., Davies, N., & Roderique-Davies, G. (2021). Emergent gambling advertising: A rapid review of marketing content, delivery and structural features. *BMC Public Health*, 21, 718. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-10805-w>
- Úřad vlády České republiky. (2023). Informace o jednání se zástupci průmyslu v měsíci únoru 2023. <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/zavislosti/koordinace/informace-o-jednani-se-zastupci-prumyslu-v-mesici-unoru-2023-203330/>
- Žofčák, J., Stroukal, D., & Šíma, J. (2024). A policy-oriented framework for social cost analysis of gambling: Evidence from the Czech Republic. *E&M Economics and Management*. Advance online publication. <https://doi.org/10.15240/tul/001/2024-5-019>