



time

Odborný analytický měsíčník

ŘÍJEN 2012
ČÍSLO 8
WWW.CICAR.CZ
ZDARMA



(NEJEN)

ALKOHOL A STÁT

obsah



4 | Když je růst ilegální

VSTUPNÍ ANALÝZA | TÉMA Tzv. černý trh vyprodukoval aféru, jež přesáhla hranice České republiky. Jedovatý metanol de facto zastavil vnitřní i vnější obchod s tvrdým alkoholem ve strachu ze záměny alkoholu vyráběného v rámci zákona a mimo zákon. Autority totiž reagovaly částečnou prohibicí.

Autor Václav Rybáček



6 | Opomíjená iracionalita regulátorů

ROZHOVOR | TÉMA O zdanění ohrožujícím zdraví a vytvářejícím černý trh, falešných argumentech pro regulaci a omezení lidské volby a důvodech, proč by právníci měli studovat ekonomii. Rozhovor s profesorem Vanderbilt University Law School Kipem Viscusim.

Autor Josef Šíma



10 | Právní nástroje ochrany před alkoholem

ANALÝZA | TÉMA Nedávná „prohibice“ spočívající v zákazu prodeje a vývozu „tvrdého“ alkoholu (lihovin o obsahu etanolu nad 20%) vyvolala otázku, jaké jsou nebo by mohly být další možné nástroje regulující nakládání s lihovinami...

Autor Luboš Jemelka



14 | Spotřební daň není jediným důvodem pančování

ANALÝZA | TÉMA Obhajoba spotřebních daní zahrnuje často slova jako odrazování od škodlivé spotřeby nebo zdravotní hledisko. Ve skutečnosti ale stát nemá zájem na tom, aby spotřeba klesala, neboť pak logicky klesá také jeho výnos...

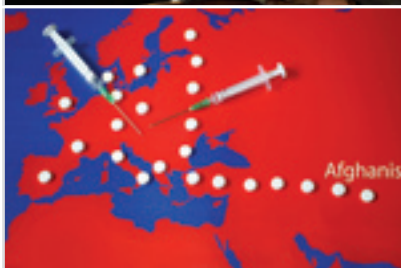
Autor Jaroslava Kypetová



20 | Má stát hazard pod kontrolou?

ANALÝZA | TÉMA Loterie, sázky a jiné podobné hry jsou staré jako lidstvo samo a stejně tak staré jsou snahy společnosti/státu tuto oblast regulovat, těžit z pozitiv a minimalizovat negativa, které s sebou hraní přináší.

Autor Michal Barbořík



24 | Drogová mapa světa

ANALÝZA | TÉMA Světový obchod s drogami se vyznačuje z geografického hlediska jedním paradoxem. Dvě z hlavních drog, kokain a heroin, jsou nejvíce konzumovány v Severní Americe, Evropě a Rusku. Produkují se ovšem úplně někde jinde. Každá ze zmíněných drog má své „rodiště“ daleko od míst, kde se dostává k většině konzumentů.

Autor Petr Sokol

**CI Time**

Odborný analytický měsíčník

Číslo 8

Ročník 2

Říjen 2012

Vydává

CI Consult & Research, s.r.o.

IČ: 24772461

Jungmannova 29/19,

110 00 Praha 1, Nové Město

Kontakty

Telefon: 224 054 087

www.cicar.cz, citime@cicar.cz

Redakce

Šéfredaktor

Ladislav Mrklas

Odborní konzultanti redakce

Ivan Langer, Josef Šima

Tajemnice redakce

Petra Viktorová

Art director

Ivo Kubát (Multimedia Atelier)

Vedoucí redaktori rubrik

Jan Jireš (mezinárodní vztahy

a bezpečnost)

Petr Sokol (evropská politika)

Marek Buchta (veřejný marketing)

Ondřej Mátl (zdravotní

a sociální politika)

Petr Stiegler (IT)

Jaroslav Salivar (vnitřní

bezpečnost)

Stálí spolupracovníci

Radovan Ďurana,

Ludmila Habadová,

Miroslav Hyrman,

Luboš Jemelka, Jiří Kozák,

Filip Molčan, Jan Průša,

Dalibor Roháč

Jazyková korektura

4JAN Public Relations, s.r.o.

Fotografie

str. 4–5, 10–26 eu.fotolia.com

Registrace MK ČR E 19998,

ISSN 1804-8099

Milí čtenáři!

Nedávná metylalkoholová aféra, která pravděpodobně ještě zdaleka neskončila, znovu nastolila otázku po účinnosti vysokého stupně státní regulace oblastí, které bychom pro zjednodušení mohli nazvat třeba „hříchy“. Alkohol, cigarety, hazard – to vše jsou (nebo se mohou stát) legální drogy. Jejich protipólem jsou drogy nelegální. Zejména o různých souvislostech státní regulace trhu alkoholem (ale i cigaret, hazardu, psychotropních látek) je toto číslo časopisu CI Time. Plastičky ukazují, jak různorodé mohou být pohledy i závěry stran nutnosti či rozsahu státních zásahů.

Do diskusí nás uvádí vstupní analýza ekonoma a statistika Václava Rybáčka s výmluvným titulkem – Když je růst ilegální. Na konkrétních číslech dokládá vzestup ilegální ekonomiky v posledních přibližně sedmi letech. „Na trzích, kde nedochází k masivnímu zdanění či regulacím, neexistuje velká poptávka po výrobcích pocházejících z černého trhu,“ říká v rozhovoru profesor Vanderbilt University Law School Kip Viscusi. Interview, vedené rektorem vysoké školy CEVRO Institutem Josefem Šimou, se zabývá nejen regulacemi, nýbrž i obecnějšími souvislostmi vztahů mezi ekonomikou a právem.

Dále následuje směsice právních, ekonomických i společensko-politických či mezinárodních analýz. Zahajuje ji text právníka Luboše Jemelky o právních nástrojích ochrany před alkoholem a jejich dopadech. Jan Průša je přesvědčen, a tento výrok je i titulkem jeho analýzy, že černý trh výrazně omezí jen nižší daně. Jaroslava Kypetová připomíná, že v Česku existuje více důvodů pro pančování alkoholu než jen výše spotřební daně. Reklamou na alkohol, jejími dopady a regulacemi se zabývá marketingový konzultant Marek Buchta. O zkušenostech Britů, kteří nejprve trh alkoholem uvolnili, aby jej v poslední době opět přitáhli, píše Jiří Kozák. Právník a bezpečnostní expert Michal Barbořík připojuje svůj pohled na regulaci hazardu v Česku. Ekonomický pohled ze Slovenska na regulaci „sedmi hříchů“ přidává Radovan Ďurana. Petr Sokol ve své analýze mapuje světový obchod s psychotropními drogami. Posledním příspěvkem je analýza návrhu novely zákona o obecní policii, napsaná Michalem Barboříkem a Jaroslavem Salivarem. Mnoho ustanovení této novely má hlubokou souvislost s represí vůči námi sledovaným fenoménům.

Přejeme inspirativní čtení, které Vám třeba může otevřít některé zatím jen tušené souvislosti.

Ivan Langer,
zakladatel společnosti
a odborný konzultant redakce

Ladislav Mrklas,
zakladatel společnosti
a šéfredaktor

Když je růst **ilegální**

Tzv. černý trh vyprodukoval aféru, jež přesáhla hranice České republiky. Jedovatý metanol de facto zastavil vnitřní i vnější obchod s tvrdým alkoholem ve strachu ze záměny alkoholu vyráběného v rámci zákona a mimo zákon. Autority totiž reagovaly částečnou prohibicí.

VÁCLAV RYBÁČEK | Autor je ekonom, působí v Českém statistickém úřadě a na Vysoké škole ekonomické

Její trvání bylo vcelku krátké, déle trvající prohibice by totiž byla pro černý trh tím nejlepším impulzem. Černý trh vyrůstá z incentív vytvářených regulací. V každém případě je čerstvý prožitek ideální chvílí pozastavit se nad rolí tzv. nelegální sféry ekonomiky v hospodářském systému.

Černý trh se snaží držet si odstup od státu, neodvádět daně, dodávat statky a služby levněji, anebo poskytovat „ovoce“ přímo zakázané, a to za cenu odpovídající míře rizika jeho výroby. Politici černý trh všemožně potírají, považují jeho produkci za společensky nebezpečnou, škodlivou, a v neposlední řadě jde o peníze, politikům ze zde generovaných důchodů „utíkají“ příjmy do veřejných rozpočtů. Stát tedy s černým trhem ztrácí přehled o výrobě, o tvorbě a distribuci důchodů, mnohem obtížněji sestavuje prognózy, na nichž jsou hospodářsko-politické instituce životně závislé.

Makroekonomická statistika však morálnost činností nehodnotí a aktivity černého trhu považuje za produktivní, na rozdíl od mnoha jiných, a tak jistě informace o černém trhu poskytuje. Důvod tohoto přístupu je prostý. Černý trh nabízí statky a služby, které lidé chtějí a chtějí je co nejlevněji, navzdory cenové regulaci či přímému zákazu. Produkty černého trhu tudíž uspokojují rozmanité lidské potřeby, což je považováno za konečnou spotřebu, jež je klíčovou komponentou ukazatele HDP. Vznikl zde tak lehce paradoxní stav, výroby potírané zákony mohou být současně jedním ze zdrojů hospodářského růstu, růstu HDP. Toho růstu, po kterém všechny vlády tak touží.

Abychom byli konkrétní, součástí diskutované ilegální produkce je výroba nelegálního alkoholu, drog, prostituce,



pašování, ale i další jevy, které úřady ve svých výkazech neregistrují. Z povahy „nelegálních“ jevů plyne, že jsou statisticky velmi obtížně podchytitelné, nechtějí být vidět. Odhad rozsahu nelegální ekonomiky je proto zatížen velkou nejistotou a předmětem trvalých revizí. Velké nejistoty odhadu se před pár lety pokusili využít Řekové a vyvolali malé „statistické“ pozdvižení. Jihoevropané totiž změnili odhad nelegální ekonomiky tak razantním způsobem, že zvedli nejen řecké nominální HDP o 25 %, ale také úředníky Evropské komise ze židlí. Ti výrazně navýšili řeckého životního standardu dílem černého trhu a snížení relativního zadlužení nepřipustili, nicméně i tato kauza připomněla, že černý trh přispívá ke zvyšování lidského blahobytu a k hospodářskému růstu.

Jak je to například s tolik diskutovaným „nelegálním alkoholem“? Odhad nelegální produkce alkoholu stojí do značné míry na odhadech expertů o podílu dováženého a tuzemské-

PO ROCE 2004 ROSTL ROZSAH

a celková produkce černého trhu mnohem rychleji než produkce celé ekonomiky. Zatímco nominální produkce vzrostla mezi roky 2004 až 2011 o 35 %, produkce černého trhu vzrostla ve stejném období o plných 130 %. Nelze vyloučit, že rozdíl v dynamice je ve skutečnosti ještě vyšší.

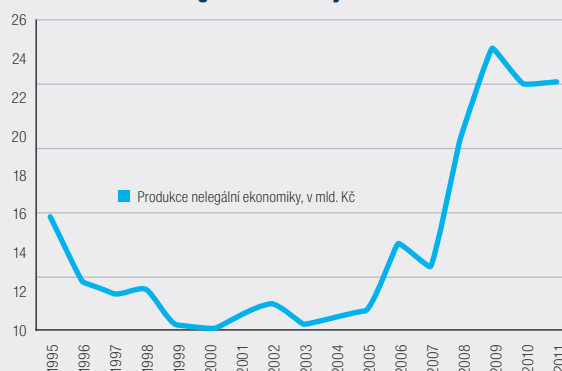
ho alkoholu, o míře výrobcovy marže, svoji roli hrají informace z Celní správy ČR, ale také z médií. V České republice vyprodukuje ročně výroba statků a služeb mimo zákon část HDP, která sice není nijak klíčová, ovšem jak dalece se odhad potkává s realitou, je obtížně ověřitelné (předpokládat lze spíše podcenění než přecenění). Jedná se zhruba o 0,5 % celkového HDP, v čase se jedná o vcelku stabilní příspěvek, nicméně absolutně se rozsah nelegální ekonomiky zvětšuje, jak ukazuje následující graf hodnoty produkce statků a služeb.

Soudě tedy dle oficiálních statistických odhadů rostl po roce 2004 rozsah a celková produkce černého trhu mnohem rychleji než produkce celé ekonomiky. Zatímco nominální produkce vzrostla mezi roky 2004–2011 o 35 %, produkce černého trhu vzrostla ve stejném období o plných 130 %. A nelze vyloučit, že rozdíl v dynamice je ve skutečnosti ještě vyšší. Přirozeně lze spekulovat o důvodech tohoto vývoje, nicméně časová souslednost eskalace aktivit černého trhu se vstupem do regulací kypící Evropské unie nebude pouhou náhodou. Nicméně tato jistě zajímavá diskuze již přesahuje téma této statistické sondy do nelegální ekonomiky.

A jak je to v ostatních zemích? V jižní Itálii a na Sicílii tvoří nelegální ekonomika dle odhadů 25 % HDP, ve Španělsku vyprodukuje nelegální ekonomika dle odhadů asi 200 mld. eur (cca 50 % produkce české ekonomiky), v Irsku kolem 8 mld. eur, v USA 1 bilion dolarů, tzn. pouze černý trh v USA je dle produkce zhruba dvakrát větší než česká ekonomika. V ČR se jedná zhruba o zmíněné půl procento celkové produkce, nicméně volání ministra Hegera po dražším alkoholu, i při vědomí slabých schopností státu hlídat kvalitu, může situaci změnit, podpořit aktivity černého trhu a vyvolat „ilegální růst“.



Graf 1 Produkce nelegální ekonomiky



Zdroj: Český statistický úřad; www.czso.cz

O zdanění ohrožujícím zdraví a vytvářejícím černý trh, falešných argumentech pro regulaci a omezení lidské volby a důvodech, proč by právníci měli studovat ekonomii.

Opomíjená iracionalita regulátorů

Rozhovor s profesorem Vanderbilt University
Law School Kipem Viscusim

JOSEF ŠÍMA | Vedl rozhovor

Jste světově proslulým autorem specializujícím se na otázky rizik a hodnocení vládních regulací. V této zemi jsme v minulých měsících byli svědky toho, jak desítky lidí přišly o život v důsledku otravy nekvalitním alkoholem. Vláda na to reagovala zavedením částečné prohibice. Jaký je dle Vás recept na ochranu před těmito typy rizik? Jakou roli by měla hrát vláda?

Zajištění bezpečnosti potravin, alkoholu a léků je standardní a legitimní funkcí vládní regulace. Vládní politika zaměřená na bezpečnost alkoholu však obecně nemá větší důležitost než úsilí o zajištění bezpečnosti masa a jiných potravin. Pro regulátory není běžně bezpečnost alkoholu takovou prioritou, jelikož ve většině tržních ekonomik není jeho bezpečnost nijak závažným problémem. Je tragédií, že prostředím vytvořené vládní regulací v České republice vytvořilo situaci, kdy umírají lidé. Na trzích, kde nedochází k masivnímu zdanění či regula-

cím, neexistuje velká poptávka po výrobcích pocházejících z černého trhu. Jakmile se ale začnou zvyšovat daně či zpřísnovat regulace ohledně dovoleného obsahu alkoholu, vytváří vláda motivace k poskytování výrobků na ilegálním trhu a vyhýbání se placení daní. Během doby americké prohibice docházelo k podobným problémům s podomácky vyráběným alkoholem, který byl mnohdy pochybné kvality a někdy potenciálně nebezpečný.

ČERNÝ TRH KVŮLI DANÍM

Alkohol je samozřejmě velmi zdaňovaný prostřednictvím spotřební daně, která je následně ještě zdaněna jednou pomocí daně z přidané hodnoty. Běžně pak okolo dvou třetin finální ceny představují daně. K čemu takto vysoké zdanění vede? Znáte nějaké zajímavé mezinárodní srovnání?

Daně mohou někdy hrát konstruktivní úlohu v situacích, kdy výrobky uvalují čisté náklady na společnost jako celek. Vysoké



NA TRZÍCH, KDE NEDOCHÁZÍ

k masivnímu zdanění či regulacím, neexistuje velká poptávka po výrobcích pocházejících z černého trhu. Jakmile se ale začnou zvyšovat daně či zpříšňovat regulace ohledně dovoleného obsahu alkoholu, vytváří vláda motivace k poskytování výrobků na ilegálním trhu a vyhýbání se placení daní.

daně ovšem mohou vést k opačnému efektu. Dobrým příkladem daňového dopadu na kriminalitu a kvalitu výrobku je situace přeshraničních efektů vyvolaných rozdílným zdaněním cigaret v různých afrických zemích, které vedlo k pašování cigaret. Vysoké daně v některých zemích vytvořily motivace k výrobě falešných cigaret, které se vydávaly za cigarety světových značek. Obdobně jako u alkoholu se objevují padělané výrobky, jejichž původ a kvalitu je pro spotřebitele obtížné odhadnout. Rozumným dlouhodobým řešením je mít mírnější zdanění a regulační politiky. Zdanění alkoholu v USA dosahuje zhruba pětiny konečné ceny, zatímco v České republice jsou daně mnohem vyšší. Tento rozdíl ve způsobu zdanění vytváří velmi rozdílné motivace ohledně vyhýbání se daním pomocí výroby a prodeje na černém trhu.

IRACIONÁLNÍ REGULACE

Jedním z argumentů, který často používáte a který zazněl i ve Vaší nedávné studii o regulacích majících za cíl snížení energetické náročnosti, je nutnost posuzovat symetricky možnou iracionalitu spotřebitelů i regulátorů. Proč je tento argument tak důležitý?

Možné nebezpečí spočívá v tom, že se vládní regulátoři mohou domnívat, že vědí lépe, co je nejlepší pro spotřebitele, než spotřebitelé sami. S výjimkou několika největších případů označovaných za selhání trhu to však obvykle není pravda. Spotřebitelé mají různé preference ohledně různých statků, a proto je obecně dobré nemít jen jedinou, regulaci určenou, věc na výběr, ale spektrum výrobků, ze kterých si spotřebitel opravdu vybírá. Hlavní nebezpečí regulace omezující volbu je to, že potírá preference spotřebitelů a obyvatelstvu vnucuje preference regulátorů. Zářným příkladem iracionality může být to, co dělají samotní regulátoři. Tito lidé jsou vedeni úzkými a omezenými zájmy svých regulačních úřadů a chovají se mnohdy sami iracionálně, jelikož neberou při rozhodování do úvahy řadu vlastností výrobků, jichž si spotřebitelé cení.

Můžete nám dát příklad těchto situací, kterým jste se věnoval ve své studii o energetické efektivnosti?

Automobily a jiné výrobky jsou oceňovány spotřebiteli z mnoha důvodů. U automobilů je to nízká spotřeba, bezpečnost, akcelerace vozu, vnitřní prostor, účinnost brzd, velikost zavazadlového prostoru, jízdní pohodlí apod. Nová regulace navrhovaná v USA vychází z krátkozrakého postoje tvrdícího, že nízká spotřeba je hlavním faktorem, o který spotřebitelům

ANIŽ BY REGULÁTOŘI POSKYTLI

jakýkoli smysluplný důkaz na podporu tvrzení o existující iracionalitě na straně spotřebitelů, jednoduše předpokládají, že spotřebitelé nevědí, které výrobky jsou pro ně nejlepší.

při nákupu vozu jde. Tento zplošťující pohled je následně vede k závěru, že spotřebitelé, kteří nekupují auta s nejnižší spotřebou, se chovají iracionálně. Aniž by regulátoři poskytli jakýkoli smysluplný důkaz na podporu tohoto tvrzení o existující iracionalitě na straně spotřebitelů, jednoduše předpokládají, že spotřebitelé nevědí, které výrobky jsou pro ně nejlepší. Výsledkem je, že regulátoři navrhli či přijali celou sérii standardů ohledně energetické účinnosti motorových vozidel, ale i sušiček na prádlo, žárovek, klimatizací a dalších výrobků.

Je vždy nutné kvůli zjištění smysluplnosti vládní regulace hodnotit každý jednotlivý příklad výrobků či služby, nebo existuje nějaké obecné pravidlo ohledně užitečnosti politik omezujících spotřebitelskou volbu, zakazujících používání některých výrobků či uměle podporujících výrobky jiné?

Obecně lze říci, že nejlepší rozhodnutí vedoucí ke zvýšení blahobytu spotřebitelů budou činěna jimi samými. Je zde samozřejmě v mnoha situacích prostor pro legitimní regulace ze strany vlády, ale takové regulace by měly projít dvěma testy. Zaprvé, mělo by být zřetelně prokázáno, že se v dané situaci jedná o selhání trhu. Ukázkovým příkladem z této kategorie jsou externality v oblasti životního prostředí, jako je znečištění. Zadruhé, regulace by měla být celkově prospěšná, tedy že její přínosy by měly být větší než náklady. V případě navrhovaných opatření v USA ohledně energetické účinnosti jsou například deklarované environmentální přínosy velmi zanedbatelné. Snížení emisí skleníkových plynů v důsledku této regulace dosahuje jen 1% celkových přínosů. Naprostá většina deklarovaných pozitiv představuje údajné zlepšení volby spotřebitelů a z toho plynoucí nárůst jejich blahobytu. Regulace, jež odvozují svůj přínos z vytvořeného prospěchu, který samotní spotřebitelé a firmy nikterak vlastním rozhodováním neprojevují, ve skutečnosti slibovaný prospěch nepřináší. Proto bychom se měli velmi vážně zabývat tím, zda takové regulace vůbec mít!

ODKAZ GUIDA CALABRESIHO

Za pár dnů přijíždíte do Prahy diskutovat o přínosech celoživotního díla profesora Guida Calabresiho v oblasti nazývané právo a ekonomie (law-and-economics). Vy sám jste nepochybně vůdčí postavou tohoto smě-

ru. Proč by právníci měli dle Vás studovat ekonomii a naopak? Přední právní teoretici v této zemi své studenty ke studiu ekonomie v podstatě vůbec nevedou. Co nového propojení práva a ekonomie přináší?

Ekonomie je mocný metodologický nástroj, který má široké spektrum aplikací v mnohých oblastech práva. První vlna výzkumu law-and-economics se zaměřila na to, jak zákonná pravidla, jež se vyvinula, byla těmi, která vedla k větší efektivnosti společenského výstupu – například vytvoření zdravé právní úpravy vlastnictví. Ekonomie také pomáhá porozumět tomu, jak struktura zákonů vytváří stimuly a ovlivňuje chování jedinců i firem. Dlouhá léta existovaly přirozené oblasti aplikace ekonomie na situace, jako je zdanění či antimonopolní politika, ale ekonomie také pomáhá našemu porozumění, zkoumáme-li chování lidí a nehody, kriminální chování a širokou paletu dalších témat vážících se k právu.

Vezměme si například oblast práva občanskoprávních deliktů, jež se váže ke konferenci na počest soudce Calabresiho. Empirické analýzy osvětlily faktory, které vedou žalující strany ke stažení žalob, případně k návrhům na mimosoudní vyrovnání, a stejně ukázaly na to, které faktory hrají největší roli při určení výše odškodnění určeného soudy či v rámci mimosoudního vyrovnání. V mnoha situacích se jedná o velmi zajímavé

HLAVNÍ NEBEZPEČÍ REGULACE

omezující volbu je to, že potírá preference spotřebitelů a obyvatelstvu vnucuje preference regulátorů.

politické otázky. Například: Jak ovlivní rozdíly v úpravě občanskoprávních deliktů v různých jurisdikcích náklady nehod? Jaká část odškodnění pro oběti nehod je za způsobenou bolest a utrpení namísto za způsobenou ekonomickou ztrátu; a je takovýto poměr vhodný? Jak se případy, jež jsou vyřešeny mimosoudně, liší od těch, kde proběhlo soudní řízení a padl rozsudek, a jak soustředění se pouze na výsledky soudů v takovéto

situaci ovlivňuje náš pohled na právní systém? Toto je jen pár příkladů z oblasti občanskoprávních deliktů, jimiž se lidé z oblasti law-and-economics zabývali.

V jaké oblasti law-and-economics vidíte za poslední desetiletí největší pokrok?

Největší změnou za posledních dvacet let byl vznik empiricky založeného směru v rámci law-and-economics. Badatelé s dovednostmi z empirické ekonomie provedli statistické analýzy širokého spektra právních problémů. Důkazem významu tohoto směru je i to, že jsme na Vanderbilt Law School založili první J.D-Ph.D. program v právu a ekonomii, v němž studenti získají jak doktorát z práva, tak i doktorát z law-and-economics. Cílem je vychovat příští generaci právních teoretiků, kteří budou mít právnické dovednosti spolu s patřičným ekonomickým vzděláním s velkým důrazem na schopnosti empirické analýzy.

KIP VISCUSI



- přední světový představitel oboru law-and-economics; profesor práva, ekonomie a managementu na Vanderbilt University Law School
- vystudoval veřejnou politiku a ekonomii na Harvard University
- světově nejvlivnější autor z oblasti studia rizik, ekonomie zdraví a hod-

- nocení vládních politik, jeden z neproduktivnějších autorů dneška
- autor více než 20 knih a 300 článků v odborných periodících, včetně knih Analytical Methods for Lawyers (New York: Foundation Press, 2011), Rational Risk Policy (Oxford: Clarendon-Oxford University Press, 1998); Smoke-Filled Rooms: A Postmortem on the Tobacco Deal (Chicago: University of Chicago Press, 2002); spoluautor učebnice Economics of Regulation and Antitrust (Cambridge: MIT Press, 2005), která je nejužívanější učebnicí v oboru, podle níž se vyučuje na více než 100 univerzitách
- zakladatel časopisu The Journal of Risk and Uncertainty (jeho odha-

- dy hodnoty rizika pro život a zdraví jsou využívány mnoha agenturami federální vlády USA)
- jeho poslední studie o podceňování iracionality regulačních úřadů ve snaze šetřit energiemi „Overriding Consumer Preferences with Energy Regulations“ z léta tohoto roku byla citována po celém světě včetně ČR
- je ředitelem doktorského programu Law and Economics na Vanderbilt University
- jeden z hlavních řečníků na konferenci „Právo a ekonomie jako aplikovaná věda – odkaz díla Guida Calabresiho“, kterou 26.–28. října 2012 pořádá vysoká škola CEVRO Institut

Právní nástroje ochrany před alkoholem

Nedávná „prohibice“ spočívající v zákazu prodeje a vývozu „tvrdého“ alkoholu (lihovin o obsahu etanolu nad 20 %) vyvolala otázku, jaké jsou nebo by mohly být další možné nástroje regulující nakládání s lihovinami. Ty by zřejmě mohly být přísnější než dosud, ale současně ne tak „drastické“ jako jejich téměř úplný zákaz.

LUBOŠ JEMELKA | Autor je právník a politolog. Přednáší na CEVRO Institutu a pravidelně publikuje zejména k problematice správního práva

SOUČASNÉ PRÁVNÍ NÁSTROJE

Nástroje, které mají regulovat konzumaci alkoholu, resp. jiných návykových látek, mohou být jak ekonomické (spočívají zejména v nastavení spotřební daně), tak pochopitelně též právní. Vedle těch nejzásadnějších umožňujících díky své obecné formulaci plošná opatření při mimořádných okolnostech podle zákona o ochraně veřejného zdraví existuje již dnes řada dalších omezení, která zná ve vztahu k alkoholu i jiným látkám zákon o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami. Dá se předpokládat, že i tento zákon bu-

„KONZUMACÍ ALKOHOLU“

se podle judikatury Ústavního soudu (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 11/2009) rozumí nejenom samotné požívání alkoholického nápoje, ale i veřejná připravenost ke skutečné konzumaci (zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem) a také zjevné umožňování této činnosti (rozlévání alkoholických nápojů nebo výdej otevřené lahve anebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem).

de nyní ve větším zájmu legislativců a dostatečnost jeho ustanovení bude předmětem další diskuse. Sám bych zde na některá ustanovení tohoto zákona poukázal (v podrobnostech tak činím v publikaci VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L. Ochrana před škodlivými vlivy tabáku, alkoholu a návykových látek. Praha: C. H. Beck, 2011).

Ustanovení § 11 tohoto zákona například vymezuje, obdobně je tak stanoveno rovněž v případě tabákových výrobků, kde mohou být alkoholické nápoje prodávány. Formulace tohoto ustanovení je však natolik široká, že je možné je prodávat téměř kdekoli (tedy v jakémko-



li obchodě s potravinami či smíšeným zbožím, ve všech restauracích apod.). V § 12 se dále stanoví, že je zakázáno prodávat nebo podávat alkoholické nápoje například osobám mladším 18 let, na všech akcích určených osobám mladším 18 let (bez ohledu na to, jestli v nich vystupují děti či dospělí), osobám zjevně ovlivněným alkoholickým nápojem nebo jinou návykovou látkou, ve zdravotnických zařízeních, na sportovních akcích

zít nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů.

Volba konkrétního omezení či zákazu by měla vycházet z místních znalostí (např. z podniků občanů, činností obecní policie). Navíc je třeba dodat, že další omezení konzumace alkoholu lze stanovit rovněž k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, jak

ný standard ochrany před alkoholem, nejsou dle mého názoru zcela dostatečná a do budoucna by mělo být zvaženo jejich zpřísnění (ke zpřísnování sice postupně dochází, nicméně téměř výhradně u tabákových výrobků). To by se mohlo týkat jak zpřísnění požadavků na „kvalitu“ prodejců, tak také například ukládání vyšších pokut. Porušení výše uvedených pravidel lze totiž podle zákona o opatřeních k ochraně před



ALKOHOLICKÝM NÁPOJEM

se podle zákona o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami rozumí lihoviny, víno a pivo, popř. nápoj, který obsahuje více než 0,5 objemového procenta alkoholu. Lihovinou se pak podle zákona o spotřebních daních rozumí alkoholické nápoje obsahující nejméně 15% objemových jednotek etanolu.

(s výjimkou piva „desítky“) nebo ve všech typech škol a školských zařízení.

Vedle dalších omezení spočívajících například v zákazu prodeje a dovozu hraček napodobujících tvar a vzhled alkoholických nápojů nelze opomenout ustanovení, které umožňuje obcím stanovit určitá omezení prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Podle § 13 uvedeného zákona může obec v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou ome-

předpokládá § 10 písm. a) zákona o obcích.

Ani omezení či zákazy týkající se konzumace alkoholu v obecně závazných vyhláškách však nemohou být zcela bezbřehé. Nemohou být proto stanoveny například pro území celé obce, ale musí se vztahovat na konkrétně vymezená veřejná prostranství. Obec proto musí zvažovat, na kterých místech jsou tato omezení či zákazy nezbytná a na kterých nikoli.

NEZBYTNOST ZMĚN PRÁVNÍ ÚPRAVY

Výše uvedená ustanovení současné právní úpravy, která mají stanovit obec-

škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami sankcionovat (až na výjimky) „pouze“ pokutou do 50 tisíc Kč. Naproti tomu zákon o spotřebních daních, který se však regulace prodeje lihovin dotýká spíše okrajově, je nekompromisnější a umožňuje ukládání až milionových pokut.

V neposlední řadě lze doporučit zpřesnění současné úpravy opatření při mimořádných okolnostech podle § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví. Pro ně nejsou stanoveny ani dostatečné důvody, za kterých je lze vyhlásit (zákon hovoří obecně o výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků, o mimořádných událostech apod.), ani proces, ve kterém se tak má stát. Správní řád je zde tedy vyloučen a zcela chybí účinné nástroje se k opatření předem vyjádřit, resp. se proti němu účinně bránit.

Černý trh výrazně omezí jen **nižší daně**

Tragická úmrtí způsobená metanolem v podvodných lahvích alkoholu vyvolala mnoho otázek, nejen morálních, ale také ekonomických – zejména o nastavení daní a příslušných regulací. Opravdu je český trh s alkoholem ve srovnání s jinými zeměmi EU tak prohnílý, jak o něm někteří tvrdí?

JAN PRŮŠA | Autor je ekonom, působí na Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd UK

ČEŠI PIJÍ LEGÁLNĚ

Data ze Světové zdravotnické organizace (WHO, průměr za roky 2003–2005) vskutku ukazují, že se v ČR prodá velké množství alkoholu. Z příloženého grafu je však také vidět, že ČR patří mezi země, kde je poměr nedaněného alkoholu vůči daněnému relativně nižší než v jiných evropských státech, které nám jsou dávány za vzor. Tento nedaněný alkohol zahrnuje kromě ilegální výroby i spotřebu oficiálně dovezeného alkoholu (zdaněného jinde), a uvedený údaj proto o velikosti černého trhu vypovídá jen nepřímo.

Přesto z grafu můžeme vyvodit hned několik závěrů. I kdyby nezdaněná spotřeba byla podhodnocená a místo 1,5 litru na osobu (starší 15 let) na rok činila třeba 2 litry, pořád by se jednalo na evropské poměry o relativně malé číslo. Podstatné je, že se v České republice prodá velký objem legálního, v ČR

zdaněného alkoholu. Rozhodně tedy nelze tvrdit, že bychom byli výrazně nepoctiví.

JAK VELKÝ JE ČERNÝ TRH?

Zároveň si lze těžko představit, že černý trh u nás představuje 25% objemu, jak tvrdily některé expertní odhady publikované v tisku. Znamenalo by to o 3 litry čistého alkoholu na hlavu více, než je odhad WHO. S celkovou spotřebou 20 litrů na osobu starší 15 let bychom se tím dostali nejen úplně mimo evropské měřítko, ale patrně by se jednalo i o světový rekord (v Moldavsku činí příslušný odhad 18,2 litru). Navíc by to znamenalo černý trh v rozsahu 27 000 000 litrů čistého alkoholu, což při 40% destilátech odpovídá 68 000 000 lahví „tvrdého“ pití. Takové nevidované objemy si lze na malém českém trhu představit jen těžko. Pro srovnání – u odhaleného zdroje metanolu v Opavě



se jednalo o 15 000 litrů metanolu, tedy o řádově tisíckrát (!) menší objem.

Bylo by mylné předstávat si, že český černý trh bují, zatímco jinde tento problém neexistuje. Například odhady britské Taxpayers' Alliance z dubna letošního roku ukazují, že ve Spojeném království ilegální tvrdý alkohol zabíral v letech 2006–2010 v průměru 12% celého trhu, což za toto období představovalo daňové úniky ve výši 2,3 miliardy liber (zhruba 69 miliard korun). U piva se ve stejném období podíl černého trhu odhadoval na 11% s daňovými úniky 3,2 miliardy liber (96 miliard korun).

ŠVÉDSKÝ NEDOSTATEK

Křiklavým extrémem v uvedeném srovnání je Švédsko, kde se podíl nezdaněné spotřeby na celkové spotřebě odhaduje na více jak třetinu. Neznamená to, že by ve Švédsku nutně působilo tolik ilegálních palíren. Švédci si jednoduše snaží tvrdě represivní politiku svého státu nahradit dovozem, jak jen to je možné.

Někdo by mohl namítnout, že i tak se ve Švédsku vypije méně alkoholu než v ČR. Tak to sice ze statistických dat vypadá, ale může to jednoduše znamenat, že lidé ze Švédska jezdí za alkoholem k nám (tím snižují statistickou konzumaci svou a zvyšují tu naši). Nebo svou skutečnou spotřebu z dovozu jednodu-

METANOLOVÉ OTRAVY

opět ukázaly, jak vyšší daně postihují především nízkopříjmové skupiny obyvatel. Dobře zajištěný úředník z ministerstva financí nemá důvod vyhledávat ilegální alkohol a dopřeje si značkový dovozový produkt. Ostatně pokud zaplatí spotřební daň, přispívá tím vlastně na svůj plat – a tak nejde o nic jiného než o přesun z jedné kapsy do druhé.

še nepřiznávají (neevidovaná spotřeba vychází z dotazníků a vypovídací hodnota odpovídá upřímnosti dotazovaných). Těžko odhadnout, jak moc je pravděpodobné, že Češi ročně opravdu zkonsumují 1,6× více alkoholu než Švédci. A i kdyby – co na tom záleží?

PŘÍLIŠ VYSOKÉ DANĚ

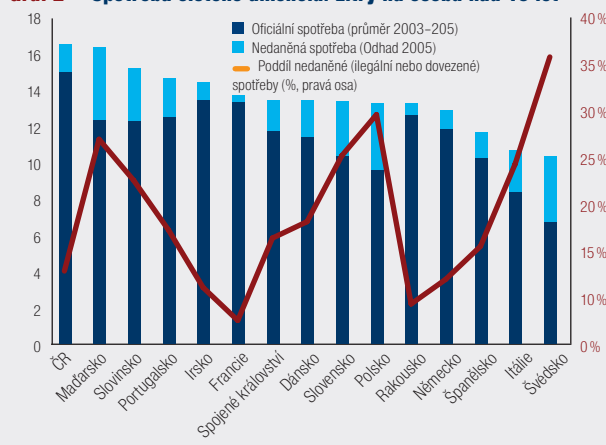
Metanolové otravy opět ukázaly, jak vyšší daně postihují především nízkopříjmové skupiny obyvatel, typicky například na Ostravsku. Dobře zajištěný úředník z ministerstva financí nemá důvod vyhledávat ilegální alkohol a dopřeje si

značkový dovozový produkt. Ostatně pokud zaplatí spotřební daň, přispívá tím vlastně na svůj plat (z daní je přece placen) – a tak nejde o nic jiného než o přesun z jedné kapsy do druhé. Naopak tvrdě pracující ostravský dělník nejprve ze svého platu musí třetinu odvést na dani z příjmu a povinných odvodech, a nadto další více než polovinu z ceny i té nejobyčejnější vodky, kterou chce třeba oslavit své narozeniny. Není divu, že se snaží sehnat levnější (nedaněnou) náhradu.

Znovu jsme si v praxi ověřili základní ekonomickou poučku, že vyšší daně motivují spotřebitele snažit se daním uniknout a přímo živí černý trh. Zavedení prohibice pak vede k ovládnutí státu mafií, jak celému světu předvedly USA v letech 1920–1933. Místo unáhlených a nefunkčních opat-



Graf 2 Spotřeba čistého alkoholu. Litry na osobu nad 15 let



ření, která podporují ilegální mafiánské skupiny, by stát měl více zdůrazňovat svobodnou odpovědnost občanů. Například tím, že vyjme úrazy či nemoci přímo způsobené alkoholem z plně hrazeného veřejného zdravotního pojištění. Motivace a prevence jsou totiž mnohem účinnější než násilné represe.

Spotřební daň není jediným důvodem **pančování**

Obhajoba spotřebních daní zahrnuje často slova jako odrazování od škodlivé spotřeby nebo zdravotní hledisko. Ve skutečnosti ale stát nemá zájem na tom, aby spotřeba klesala, neboť pak logicky klesá také jeho výnos. Problém však nastává v případě, že důvodů k růstu ceny se objeví souběžně více. Příběhy z letošního září pak ukázaly, že „optimalizace“ se může spotřebitelům i státu nevyplatit.

JAROSLAVA KYPETOVÁ | Autorka vyučuje na vysoké škole CEVRO Institut



Titulky internetových článků z loňského podzimu lze považovat skoro až za ironii: „Alkohol se asi začne ředit, líh je drahý“ nebo „Cena lihu roste – tvrdý alkohol už nebude tak tvrdý“. Hlavním důvodem postupného zdražení nejrozšířenějších druhů alkoholu však nebyla ani tak spotřební daň jako růst ceny surovin a dalších vstupů. Jestliže u potravinářských plodin, jako je řepa, brambory či obilí, jde o meziroční nárůsty v řádech desítek procent, pak dávat do jednoduchých souvislostí otravy

ZRUŠENÍ SPOTŘEBNÍ DANĚ

by vzhledem k ostatním vlivům patrně žádný zásadní přínos nemělo. Úkolem státu by mělo být především zajistit, že nekvalitní a nebezpečný alkohol se neobjeví v restauracích a barech, kde zákazník nevidí, z jaké lahve se nalévá.

pančovaným pitím pouze se spotřební daň lze považovat za nepřesnost. Ceny rostou mj. proto, že se líh povinně přimíchává do pohonných hmot, další komodity zatížené spotřební daní.

Samozejmě že spotřební daň v kombinaci s DPH ve výši 20 % má na cenu lahve rumu či vodky vliv. Sazba daně se od roku 2004 do roku 2010 neměnila, růst o 200 Kč na hektolitr čistého lihu v roce 2011 jen nešťastně doplnil celkové zdražování vstupů. V roce 1993, kdy spotřební daň v současném pojetí vznikla, byla saz-

ba 185 Kč na litr, poslední výše činí 285 Kč na litr. Je to hodně, nebo málo?

Pro posouzení můžeme využít evropskou databázi, která obsahuje aktuální srovnání z července 2012. Následující graf ukazuje zatížení alkoholu ve vybraných zemích a činí poněkud relativními některé soudy o nadměrném daňovém zatížení alkoholu v ČR (graf č. 1).

Spotřební daně podléhají harmonizaci v rámci EU, takže existuje minimální sazba v EU za hektolitr, pod kterou se nemohou členské státy dostat. V sousedních zemích se zdanění lihu pohybuje na stejné úrovni jako u nás. V podmínkách



Švédska pak představuje spotřební daň skutečně spíše nástroj prohibice než úsilí o získání prostředků ze zboží s malou elasticitou poptávky. Na drahý a licencovaný alkohol reagují obyvatelé severovýchodních států jinak – alkoholovými výlety, které jsou stále relativně populární také pro britské návštěvníky Prahy.

V prvních dnech zářijové prohibice se ministr financí vyjádřil, že případný výpadek spotřební daně není fiskální problém. Z pohledu „makrohalířů“ opravdu 14 dní zákazu prodeje alkoholu problém není. Samotné inkaso daně z lihu nepředstavuje nosný zdroj státního rozpočtu.

Jak ukazuje graf, výnos se v posledních letech pohybuje kolem 7 mld. Kč. Pro srovnání dodejme, že v případě pohnou

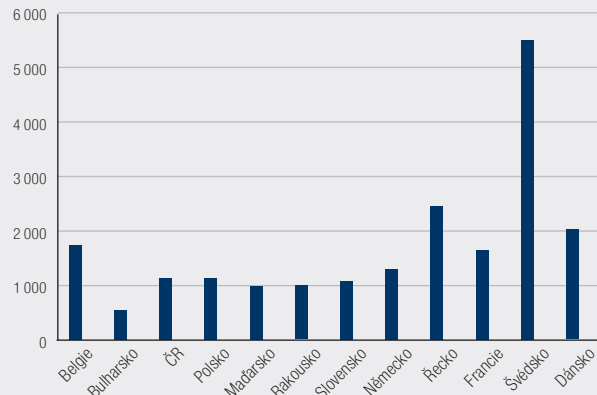
ných hmot, tedy minerálních olejů, jde o více než desetnásobek a že podstatně více přináší také spotřební daň z tabákových výrobků. Ostatně o spotřební dani z lihu se návrh státního rozpočtu na rok 2013 nezmiňuje vůbec.

Vývoj daňového inkasa zachycuje graf č. 2. Ačkoliv graf ukazuje na první pohled zajímavé výkyvy, jde spíše o vliv podrobného měřítka než o zásadní meziroční změny.

Údaje z Českého statistického úřadu hovoří o postupném poklesu spotřeby alkoholu. Oficiální spotřeby. Je zřejmé, že stále bude existovat snaha získat alkohol za nižší ceny. Zrušení spotřební daně by však vzhledem k ostatním vlivům patrně žádný zásadní přínos nemělo. Úkolem státu by mělo být především zajistit, že nekvalitní a nebezpečný alkohol se neobjeví v restauracích a barech, kde zákazník nevidí, z jaké lahve se nalévá.

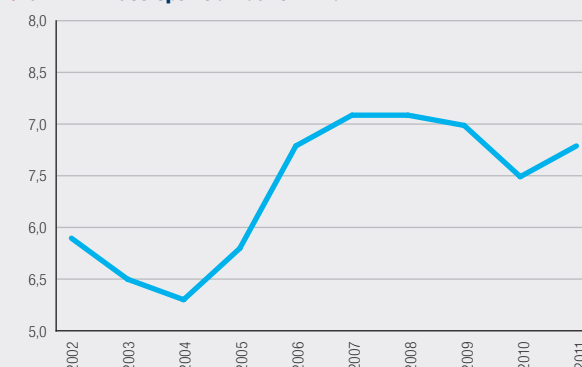
Věřme, že sami provozovatelé i standardní prodejci lihovin si v zájmu svého podnikání zajistí, že prodávají pouze „nezávadný“ alkohol. Ve všech ostatních případech jde o plnou odpovědnost kupujícího a po zkušenostech ze září lze jen potvrdit pravdivost přísloví „laciné, (nejen) dvakrát placené“.

Graf 1 Srovnání spotřební daně ve vybraných zemích EU (červenec 2012)



Zdroj: European commission directorate-general taxation and customs union

Graf 2 Inkaso spotřební daně z lihu



Zdroj: MF ČR

Regulace reklamy na alkohol

Po skončení mimořádných prohibičních opatření dojde v České republice k následným změnám v oblasti regulace prodeje a nabízení alkoholických nápojů. Bude přísněji upravena i reklama na alkohol?

MAREK BUCHTA | Autor je marketingový konzultant



Zatímco ministr zdravotnictví Heger čtrnáctého září večer po devatenácté hodině oznamoval v České televizi zpřísnění prohibičních opatření, naši tenisté bojovali s Argentinou o postup do finále Davisova poháru. Jak spolu tyto dvě události souvisí? Česká televize totiž v blocích kolem tenisového přenosu vysílala reklamy na jednu nejmenovanou vodku. Reklamu odvysílala ještě v sobotu a potom se rozhodla ji raději stáhnout. Ministerstvo zdravotnictví totiž ve svém vyhlášení uvedlo, že se zákaz týká nejen prodeje, ale i nabízení k prodeji a „jiné formy nabízení ke spotřebě“. Přesto ale odmítalo, že by se ten-

to zákaz týkal i reklamy. Do boje tedy musela vyrazit Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. I když vyrazit je v tomto případě asi příliš silné slovo. Svoje rozhodnutí vydala osmnáctého září – tedy až čtyři dny poté – a usoudila, že vysílání reklam na tvrdý alkohol není v době prohibice v souladu se zákonem o regulaci reklamy. Jak již název rady napovídá, její rozhodnutí se ale týkalo pouze televizního a rozhlasového vysílání. Co třeba tisková média nebo internet? Ta jím dotčena nebyla. V některých případech by mohlo dojít k velmi složitým situacím. Například časopisy (včetně reklam na tvrdý alkohol) jsou při-

pravovány a tištěny ve značném předstihu. Do diskuzí na téma, zda nemají být staženy z oběhu, se žádné státní instituci nechtělo pouštět.

REGULACE REKLAMY NA ALKOHOL V ČESKÉ REPUBLICE

Regulace reklamy na alkohol má dvě tváře. Jednou jsou zákonné předpisy a druhou samoregulace a etické principy samotných zadavatelů a tvůrců. Všechna média jsou regulována zákonem č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Rozhlas a televize dále ještě zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Oba zákony ale obsahují stejná, pouze jinak formulovaná a poměrně vágní ustanovení vycházející z evropské směrnice Televize bez hranic. Reklama nesmí například vytvářet dojem, že spotřeba alkoholu přispívá ke společenskému nebo sexuálnímu úspěchu, nebo spojovat spotřebu alkoholu se zvýšenými výkony. Podívejte se na několik reklam na alkohol a posuďte sami, nakolik je to u nás bráno vážně.

V oblasti samoregulace existuje řada dílčích iniciativ. Skupina výrobců a dovozců alkoholických nápojů založila Fórum PSR – „Pijte s rozumem“ (dříve České fórum pro zodpovědnou konzumaci alkoholických nápojů). Členové tohoto fóra si dobrovolně zpřísnili regulaci nad rámec zákonné normy. Na půdě Českého svazu pivovarů a sladoven vznikla Iniciativa zodpovědných pivovarů a zpřísnující ustanovení má ve svém Kodexu reklamy i Rada pro reklamu. Omezení jsou většinou míněna naprosto vážně, pousmání může budit snad jen často citované ustanovení, že reklama nebude naznačovat ani zobrazovat spotřebu alkoholického nápoje v blízkosti posvátných míst a hřbitovů.

JAK DÁL?

Po skončení mimořádných prohibičních opatření dojde v České republice k následným změnám v oblasti regulace prodeje a nabízení alkoholických nápojů. Jestli se tato připravovaná opatření dotknou i reklamy na alkoholické nápoje, je zatím otázkou. Jaké cesty se nabízí?

POSÍLENÍ SAMOREGULACE – PAKT ZODPOVĚDNÉHO MARKETINGU

Shodou okolností a bez jakékoli souvislosti s českou prohibicí se v letošním roce dohodli největší světoví výrobci alkoholických nápojů na dalším prohloubení samoregulace. Svoji dohodu nazvali Pakt zodpovědného marketingu (Responsible Marketing Pakt) a vytyčili si tři cíle: zabránit zobrazování reklamy na alkohol nezletilým v sociálních médiích, omezit vystavování mladistvých reklamě na alkohol a zajistit, aby byl obsah reklam přitažlivý primárně pro dospělé publikum. Reklamy by se tak měly objevovat pouze v médiích, jejichž publikum je alespoň ze 70% starší, než je legální věk ke koupi daného nápoje. Obdobnou vlastní regulaci uznávají již delší dobu i výrobci tabákových produktů.

LOI ÉVIN ANEB NESNESITELNÁ LEHKOST REPRESE

Nedávná prohibiční opatření odhalila ještě jeden, v České republice v poslední době velmi neobvyklý úhel pohledu na celou věc. Po zkušenostech z minulého režimu totiž nejsou v naší liberální společnosti represivní opatření právě v módě. I proto asi působili ministři Heger i Bendl při vyhlášení a upřesňování prohibice poněkud nejistě. Ale opatření zdá se zafungovala, a vynořila se tak otázka – nejsou nakonec represivní opatření účinnější než trpělivá prevence?

Příkladem represivního postupu v oblasti regulace reklamy na alkohol je řada let Francie. Ta již v roce 1991 přijala takzvaný Loi Évin. Francouzi se rozhodli nespolehat na samoregulační a etické iniciativy zainteresovaných stran, ale stanovit jasná pravidla zákonem a jejich nedodržení přísně trestat. Loi Évin se vztahuje na veškeré nápoje s obsahem alkoholu přes 1,2 procenta. Zakazuje veškerou reklamu těchto nápojů v televizi a v kinech. V ostatních médiích přísně kontroluje obsah reklam. Velmi významným bodem je též zákaz sponzoringu kulturních a sportovních akcí. Tento zákaz již přinesl řadu komplikací při pořádání mezinárodních sportovních akcí (například Mistrovství světa ve fotbale 1998). V poslední době se o přitvrzení zákonů začíná hovořit i v dalších zemích. Pořadatelé různých sportovních i kulturních podniků se tak pomalu začínají bát o jeden z možných zdrojů financí pro své akce.

ZÁKON Č. 40/1995 SB., o regulaci reklamy

- reklama na alkoholické nápoje nesmí:
 - a) nabádat k nestřídmému užívání alkoholických nápojů anebo záporně či ironicky hodnotit abstinenci nebo zdrženlivost,
 - b) být zaměřena na osoby mladší 18 let, zejména nesmí tyto osoby ani osoby, které jako mladší 18 let vyhlížejí, zobrazovat při spotřebě alkoholických nápojů nebo nesmí využívat prvky, prostředky nebo akce, které osoby mladší 18 let oslovují,
 - c) spojovat spotřebu alkoholu se zvýšenými výkony nebo být užita v souvislosti s řízením vozidla,
 - d) vytvářet dojem, že spotřeba alkoholu přispívá ke společenskému nebo sexuálnímu úspěchu,
 - e) tvrdit, že alkohol v nápoji má léčebné vlastnosti nebo povzbuzující nebo uklidňující účinek, anebo že je prostředkem řešení osobních problémů,
 - f) zdůrazňovat obsah alkoholu jako kladnou vlastnost nápoje.

Alkohol se vyplatí regulovat

Po metanolové aféře se v Česku budou zpříšňovat podmínky prodeje alkoholu. Británie šla před pár lety opačnou cestou, když uvolnila velmi přísné limity, aby je teď zase utáhla.

[1 EDW. 8. & Methylated Spirits (Sale by Retail) (Scotland) Act, 1937. [CH. 48.]
1 GEO. 6.]



CHAPTER 48.

An Act to control the sale in Scotland of methylated spirits or surgical spirit and of methylated spirits in admixture; and for other purposes connected therewith. A.D. 1937.
[13th July 1937.]

BE it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:—

- 1.—(1) It shall not be lawful to sell by retail any methylated spirits or surgical spirit unless—
- Restrictions on sale of methylated spirits.
- (i) either the seller is an authorised seller of poisons and the sale is effected on registered premises or the seller's name is entered in a local authority's list kept in pursuance of this Act, and the sale is effected on premises specified in that list; and
 - (ii) the bottle or other vessel in which such methylated spirits or surgical spirit are sold bears a label specifying the name of the seller and the premises on which they are sold and containing the words "methylated spirits" or "surgical spirit", as the case may be; and
 - (iii) the seller has, prior to the delivery of the methylated spirits or surgical spirit, made or caused to be made an entry in a book to be kept for that purpose, stating in the prescribed form the date of the sale, the name and address

JÍŘÍ KOZÁK | Autor
je politolog, působí jako
ředitel CEVRO – Liberálně-
konzervativní akademie

Alkohol ročně zabije po celém světě přes dva miliony lidí, což činí zhruba 4% všech úmrtí. Smrt spojená s alkoholem je téměř dvakrát častější než zaviněná dopravní nehodou.¹ Není tedy divu, že se civilizovaný svět snaží spotřebu alkoholu všemožně regulovat.

Česká republika až do metanolové aféry byla v regulacích velmi liberální. V podstatě se omezovala na spotřební daň, věkový limit, nulovou toleranci při řízení a zákaz reklamy. Nebyl ale problém zakoupit alkohol téměř na jakémkoliv rohu ulice v kteroukoliv denní či noční dobu.

Velká Británie (která je nám ve statistikách vztahu k alkoholu paradoxně blíže než třeba Slovensko) je v regulaci alkoholu daleko přísnější. Historie omezení sahá až do poloviny osmnáctého století. V roce 1750 byl vydán Zákon o prodeji alkoholu známý jako Gin Act 1751², který zavedl licencovaný prodej ginu s poměrně vysokým poplatkem za licenci. Gin byl tehdy lacinější a populárnější než pivo a jeho konzumace byla viděna jako hlavní důvod vysoké kriminality. Roční spotřeba na hlavu (včetně žen a dětí) v roce 1750 v Anglii dosáhla k 7,5 litrům.

Začátek první světové války přinesl významné omezení prodejní doby. Alkohol se mohl prodávat pouze v licencovaných nálevnách a jen mezi polednem a třetí hodinou a pak od půl sedmé do půl desáté večer. Toto omezení trvalo až do roku 1988, kdy byly hodiny rozšířeny na dobu od 11.00 do 23.00.

Tradiční odzvánění posledních objednávek v jedenáct bylo od té doby předmětem velkých diskuzí. Mnozí v něm viděli důvod nezřízené spotřeby alkoholu stylem „vypij, co do jedenácti stihneš“. Bezpečnostním rizikem mělo být i „hro-

madné vypoštění“ opilců z hospod v prakticky stejný čas před půlnocí.

V roce 2003 tedy přišla tehdejší labouristická vláda s návrhem povolujícím prodej alkoholu i po jedenácté večerní. Hlavním cílem bylo právě snížení násilí spojeného s unifikovanou zavírací dobou a omezení rychlého opijení se. Součástí zákona bylo i zjednodušení licenčního systému pro restaurace.

První drinky v režimu nového zákona si mohli lidé užít v listopadu 2005. Zkušenost přístích pár měsíců platnosti zákona však ukázala, že nepřinese kýžený efekt. Spotřeba alkoholu se nezpomalila, jen se protáhla doba pití. Kriminalita podnícená alkoholem neklesla, naopak stoupla a rozprostřela se do celé noci.

Po volbách 2010 se nová vláda pustila do opětovného zpřísnění podmínek prodeje alkoholu. Spočívá hlavně v rozšíření pravomoci lokálních úřadů limitovat prodej mezi půlnocí a šes-



Tabulka: č. 1 Licenční systém*

Držitel licence	Popis
Jednotlivec	Umožňuje držitelé prodávat alkohol v provozovně s licenci, mimo takovou provozovnu s omezením, platí 10 let.
Provozovna	Umožňuje v prostorech a jejich bezprostředním okolí (např. předzahrádka) servírovat nebo prodávat alkohol, platí časově neomezeně.
	<i>On-licence</i> – Prodej alkoholu ke konzumaci přímo v místě nákupu (bary, restaurace...).
	<i>Off-licence</i> – Prodej alkoholu ke konzumaci mimo místo prodeje (supermarkety, prodejny...).
Dočasná licence	Potřebná pro akce, kde se prodává alkohol mimo licencované prostory, pokud se nezúčastní více než 500 osob nebo netrvá více než 96 hodin.

*Licenční systém ve Skotsku se mírně liší. Systém Severního Irsku má složitější licencování než zbytek Spojeného království.

tou ranní a v zavedení poplatků, kterými bary a restaurace budou přispívat na rozšíření policejní přítomnosti. Toto omezení vstupuje v platnost v říjnu 2012.

Britská zkušenost bohužel ukazuje, že co se alkoholu týká, přílišná liberalizace nevede k větší individuální zodpovědnosti. Naopak společenské škody mohou být ještě větší. Autorita zde má svou nezastupitelnou roli. České republice by v oblasti alkoholu regulace ve stylu více kvality před kvantitou určitě také prospěla.

ALKOHOL VE VELKÉ BRITÁNII

Odhadovaná spotřeba čistého alkoholu na hlavu a rok – 13,4 litru.

Věkový limit – 18 let (16 let pro pivo a víno podávané k jídlu v restauraci).

Povolený limit za volantem – 0,8 promile.

Zákonem stanovená obecná pravidla pro posouzení licence příslušnou licenční autoritou:

- Prevence kriminality a výtržnictví.
- Veřejná bezpečnost.
- Prevence veřejného pohoršení.
- Ochrana dětí před újmou.
- Prodej alkoholu bez licence může být potrestán odnětím svobody až na 6 měsíců a/nebo pokutou ve výši až 600 000 korun.

1 Data ze statistik Světové zdravotnické organizace, www.who.int.

2 Mimočodem Gin Act 1751 je také jedním z důvodů vysoké obliby čaje v Británii – vláda podporovala jeho dovoz jakožto nealkoholická náhrada.

Má stát hazard pod kontrolou?

Loterie, sázky a jiné podobné hry jsou staré jako lidstvo samo a stejně tak staré jsou snahy společnosti/státu tuto oblast regulovat, těžit z pozitiv a minimalizovat negativa, které s sebou hraní přináší.

MICHAL BARBOŘÍK | Autor je spolupracovník Centra bezpečnostních studií CEVRO Institutu

Mezi pozitiva patří tvorba pracovních míst (v ČR se jedná o desítky tisíc zaměstnanců), výnosy z daní a poplatků pro veřejné rozpočty (odhad Ministerstva financí na rok 2012 je 8–9 mld. Kč), pro hráče zábava a požitek ze hry. Negativními projevy jsou závislost hráčů, patologické hráčství a z toho plynoucí zdravotní, sociální a ekonomické problémy, navazující kriminalita atd.

Státy si toto uvědomují a s různým důrazem buď na snahu vytěžit co nejvíce z výhod spojených s hazardem, či naopak s důrazem na eliminaci jeho negativních dopadů zavádějí různé formy regulace tohoto trhu. Zkušenosti ukázaly, že snahy státu o naprostý zákaz hazardu (místo rychle zaujímá černý trh ovládaný mafiemi a přinášející organizovaný zločin, korupci, prorůstání mafií do veřejné správy, stát se navíc zbavuje mož-



ností hazard ovlivňovat, ztrácí příjmy do veřejných rozpočtů), či naprostá liberalizace bez jasných pravidel (kdy stát nemá ani ambice regulovat negativní dopady spojené s hazardem) nejsou řešením.

V České republice jsou loterie, sázky a jiné podobné hry upraveny zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Ten je postaven na principu, že loterie a jiné podobné hry obecně zakazuje, s výjimkou případů stanovených tímto zákonem a za podmínek v něm upravených. Zákon definuje loterii a jinou podobnou hru, upravuje udělování pov-

lení k jejich provozování a podmínky takového provozování, ale také odvody (daně a poplatky) z nich, státní dozor či zakotvuje možnost obce regulovat obecně závaznou vyhláškou provozování zákonem vymezených her na svém území, od místních či časových omezení až po úplný zákaz.

V dalším textu bych se ale chtěl blíže věnovat problematice, kterou zákon neupravuje a které se bohužel ve své práci nevěnují doposud patřičně ani odpovědné osoby a orgány. Jedná se o problematiku patologického hráčství, jeho negativní dopady na osudy lidí, rodin i celé společnosti a o možnosti, jak tato negativa napravovat a zejména jak jim předcházet.

GAMBLERSTVÍM NA OKRAJ

Patologické hráčství, nazývané též gambling, gamblerství, závislost na automatech apod., patří mezi tzv. návykové a impulzivní poruchy a mezinárodní klasifikace nemocí je definuje jako poruchu spočívající v často opakovaných epizodách hráčství, které převládají na úkor sociálních, materiálních, rodinných a pracovních hodnot a závazků. V roce 2010 se s touto diagnózou v ČR léčilo v ambulantních zdravotnických zařízeních 1 456 osob, v psychiatrických zdravotnických zařízeních pak bylo hospitalizováno 536 osob. Prevalence počtu osob s problémovým a patologickým hráčstvím se ale v České republice odhaduje na 15 823–84 388 obyvatel (což je 0,15–0,8% populace). Nejčastější skupinou pacientů jsou muži ve věku 25–34 let v kategorii zaměstnání „nepracující, dítě, studující“, ale mezi pacienty jsou osoby všech věkových skupin, stupňů vzdělání i nejrůznějších profesí. Léčba v ČR probíhá ambulantně, anebo ústavní formou, obvykle společně s léčbou závislosti na alkoholu a jiných návykových látkách, využívány jsou i různé formy sociálních služeb a sociální práce. Systém péče o tyto pacienty však prozatím není na potřebné úrovni.^{1,2}

Negativní dopady na patologické hráče, jejich rodiny i celou společnost jsou nejen zdravotní, psychologické (zvýšený výskyt sebevražedného chování), ale i sociální a ekonomické. Mezi typické problémy patologických hráčů patří zadluženost, chudoba, bezdomovectví, potíže v práci vedoucí až ke ztrátě zaměstnání, rozpad rodiny, přetrhání společenských vazeb, vytlačení na okraj společnosti.

HAZARD A KRIMINALITA

Specifickým jevem spojeným nejen s patologickým hráčstvím, ale s hazardem obecně je kriminalita. Kriminalitu v této oblasti můžeme rozdělit do několika skupin: kriminalita spojená s provozováním hazardních her (hospodářská, daňová trestná činnost, neoprávněné provozování loterie a podobných sázkových her, provozování nepoctivých her a sázek, ohrožování

MEZI TYPICKÉ PROBLÉMY

patologických hráčů patří zadluženost, chudoba, bezdomovectví, problémy v práci vedoucí až ke ztrátě zaměstnání, rozpad rodiny, přetrhání společenských vazeb, vytlačení na okraj společnosti.

výchovy dítěte atp.), kriminalita páchaná patologickými hráči a na patologických hráčích (majetková kriminalita, podvody, krádeže, zpronevěry, drogová kriminalita, ale i násilná trestná činnost atp.), kriminalita páchaná pod vlivem alkoholu a jiných návykových látek (opilství, ublížení na zdraví, výtržnictví, poškozování cizí věci, rvačky atp.), kriminalita páchaná v provozovnách jako místech, kde se vyskytuje větší finanční hotovost (násilná

trestná činnost, loupeže atp.).

Jaké jsou možnosti předcházení této trestné činnosti? V několika městech jsou ve spolupráci samospráv, podniků provozujících loterie a jiné podobné hry a neziskového sektoru činná opatření spočívající v odstranění světelných panelů zařízení kumulované výhry Jackpot a jeho napodobenin, dynamických reklamních panelů s texty či grafikou (= odstranění spouštěčů), v instalaci kamerového systému v provozovně a před vchodem s nahráváním záznamu (= prevence kriminality a hráčství osob mladších 18 let), ve zrušení benefitů ve formě nápojů a potravin pro hráče zdarma (= snížení poptávky) a v závazku úklidu prostranství a dodržování veřejného pořádku kolem provozovny. Jako další preventivní opatření je potřebné zvyšovat informovanost o rizicích hráčství, ale i o možnostech účinné pomoci (letáky, plakáty, inzerce, web), a to jak samotným hráčům, tak jejich nejbližšímu okolí, provádět opatření situační prevence kriminality, podporovat sociální služby a terénní práci ve městech a obcích, více se věnovat analýze lokálních problémů, výzkumu či vzdělávání.

Po dlouhé době nečinnosti se zejména z iniciativy neziskového sektoru začíná problematikou patologického hráčství zabývat i státní správa, samospráva, zdravotnický sektor a akademická obec. Svou odpovědnost musejí ale přijmout i provozovatelé loterií a jiných podobných her a podílet se na opatřeních k prevenci patologického hráčství, kriminality a souvisejících sociálněpatologických jevů, ale i na léčbě patologických hráčů a na jejich resocializaci. Tyto snahy jsou však na samém počátku, ale věrme, že se budou dále rozvíjet a pomohou uvedené problémy řešit.

Text byl z kapacitních důvodů zkrácen, jeho plnou verzi obsahující podrobnější zákonnou úpravu, více informací o léčebných osobách či dopady preventivních opatření na bezpečnost v obcích naleznete na webu www.cicar.cz.

1 Aktuální informace Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR č. 63/2011.

2 Verosta, P., Vejrosta, P.: Patologické hráčství: souhrn faktů a aktuální situace v České republice (revidované znění k 4. březnu 2012), přehledový článek.

Hriešne dane

Nenechajte sa zmiast', návrh na zdanenie siedmich hlavných hriechov ešte neleží na stole. Hovoríme o „sin taxes“, daniach, ktoré majú postihovať konkrétne nežiaduce správanie. V našich krajoch ide predovšetkým o daň z alkoholu, tabaku, či hazardu.

RADOVAN ĎURANA | Autor je ekonom a analytik Institutu ekonomických a spoločenských analýz v Bratislavě (INESS)

Hriešne dane majú dlhú históriu. Ich popularita a význam vzrástla začiatkom novoveku v súvislosti s rastom bohatstva a obchodu. Boli významným zdrojom verejnej pokladnice. Ešte pred prvou svetovou vojnou, po ktorej nasledoval globálny rozvoj dane z príjmu a neskôr DPH, zabezpečovali hriešne dane tretinu príjmov Veľkej Británie či USA. Dnes ich fiškálny význam poklesol, napríklad v Česku tvoria menej ako 10% daňových príjmov. Naďalej sú však obľúbeným nástrojom politikov a v krízových časoch bývajú na prvom mieste pri zvyšovaní sadzieb. A práve plnenie štátnej kasy je jediná z funkcií, ktorú tieto dane skutočne plnia.

SÚKROMNÉ CHŮTKY A BLAHO SPOLOČNOSTI

Diskusia o hriešnych daniach je však podstatne pestrejšia, neobmedzuje sa na tento prostý účel zdanenia – jedným brať a druhým dávať. Spotrebné dane údajne majú ovplyvňo-



vať správanie spotrebiteľov, kompenzovať náklady súvisiace s hriešnym správaním, vychovávať k striedmosti a morálnej čistote, znižovať priame zdanenie, ktoré vraj viac brzdi hospodársky rast a dalo by sa pokračovať.

Táto diskusia je však často priestorom pre signalizáciu ideologických a politických cieľov, obyčajne zaobalených do vedeckého pozlátka. Snaha „dokázať“ svoju pravdu vedie k prezentovaniu bizarných pohľadov na dopady súkromnej spotreby občana. Keď sa napríklad ukáže, že fajčiar sú vďaka predčasným úmrtiam v konečnom dôsledku pre spoločnú kasu lacnejší, objavia sa nové ekonomické veličiny so značkou „keby“.

Je to napríklad hodnota stratených rokov života z dôvodu predčasného úmrtia spôsobeného alkoholom (tabakom, tukom atď.) alebo stratené príjmy štátu vplyvom predčasného úmrtia. Veličiny „keby“ vychádzajú z predstavy, že jednot-



bajúce účelové viazanie týchto daní či stále nulová daň z tichého vína. Neschopnosť spotrebných daní efektívne znížiť spotrebu vedie k alternatívnym bojom s hriechmi v podobe regulácie miest fajčenia, dostupnosti alkoholu, či povinnému zverejňovaniu kalorického obsahu jedla v reštauráciách.

ZROVNOPRÁVNIŤ ETANOL

V posledných mesiacoch však ďaleko viac rezonujú dôsledky prirodzených negatív spotrebných daní. Dane významne zvyšujú cenu produktov, málokto si je vedomý skutočnosti, že takmer 80% ceny krabíčky tvorí odvod štátu a z jedného poldeci je to tretina. Rast motivácie vyhnúť sa vysokému daňovému zaťaženiu motivuje k cezhraničným nákupom a prirodzene k vzniku neoficiálneho trhu. Hoci harmonizácia daní obmedzuje nákupnú turistiku, celková vysoká úroveň týchto daní zase motivuje napríklad k budovaniu pašeráckych tunelov, napríklad z Ukrajiny. Výnimkou nie je alkohol, jeho neoficiálna výroba existuje od momentu jeho prvého zdanenia. Je zrejmé, že pridávanie nezdaneného metanolu znižuje náklady na jeho výrobu a teda aj konečnú cenu nápojov. Avšak každé prekročenie akceptovateľného množstva metanolu (metanol sa nachádza aj vo víne, aj v pive) znamená aj pre výrobcu na neoficiálnom trhu pokutu vo forme straty zákazníkov, budúcich ziskov. Z tohto pohľadu sa vnucuje myšlienka, či tragická metanolová aféra nebola skôr dôsledkom neúmyselného zlyhania, v horšom prípade zlomyseľného konania.

Vzniká však legitímna otázka, či nie je možné podobným úmrtiam efektívne predchádzať. Ekonomickým riešením by bolo odstránenie cenovej výhody metanolu nad etanolom, keďže etanol bez dane je lacnejší ako metanol. Tým sa však nemyslí zavedenie spotrebnej dane na metanol, to by akurát motivovalo k neoficiálnym dovozom metanolu.

Keďže ekonomické riešenie by politikom odobralo zdroje a časť verejnosti by bola pravdepodobne nespokojná s ab-

livec štátu patrí a jednotlivec by mal svoje „chútky“ podriaďiť blahu spoločnosti. Ignorovanie klasického pohľadu na význam slobody jednotlivca, ktorá je definovateľná aj možnosťou dobrovoľného sebaopoškodzovania, vedie k ignorovaniu alternatívneho riešenia v súvislosti s hriechnym správaním. Tým je prenesenie rizika vyšších nákladov do ceny zdravotného poistenia. Tento prístup eliminuje prenášanie nákladov na „zodpovednejšiu“ časť spoločnosti a dáva okamžitú informáciu o budúcich nákladoch súčasného správania.

Politická realita si túto diskusiu viac-menej nevšima, o čom svedčí chý-

IGNOROVANIE KLASICKÉHO POHĽADU

na význam slobody jednotlivca vedie k ignorovaniu alternatívneho riešenia v súvislosti s hriechnym správaním, ktorým je prenesenie rizika vyšších nákladov do ceny zdravotného poistenia. Tento prístup eliminuje prenášanie nákladov na „zodpovednejšiu“ časť spoločnosti.

senciou ráznych a prísnych opatrení, reakcia na túto tragédiu bude mať formu posilnenia reštrikcie trhu s alkoholom. Avšak reštrikčné opatrenia okrem potenciálnych prínosov nesú so sebou aj náklady. Zvýšenie počtu kontrol, licencovanie predaja alkoholu, či zákaz malovýroby bude znamenať zvýšenie ceny alkoholických produktov, obmedzenie ich dostupnosti pre zákazníkov s nízkymi príjmami, dodatočný stimul pre dovoz nekontrolovaného alkoholu. Menej viditeľným bude ďalšie posilňovanie úlohy štátu v kontrole spotrebiteľského správania, a nielen toho hriechneho.

Drogová mapa světa

Světový obchod s drogami se vyznačuje z geografického hlediska jedním paradoxem. Dvě z hlavních drog, kokain a heroin, jsou nejvíce konzumovány v Severní Americe, Evropě a Rusku. Produkují se ovšem úplně někde jinde. Každá ze zmíněných drog má své „rodiště“ daleko od míst, kde se dostává k většině konzumentů.

PETR SOKOL | Autor je politolog, přednáší na CEVRO Institutu, řídí CEVRO Revue a pravidelně přispívá do dalších českých médií (např. Reflexu)

Pro narkomafie proto vzniká problém, jak svůj „produkt“ dostat z políček máku v Asii nebo koky v Jižní Americe na evropské a severoamerické ulice. A platí, že drogy rozsévají smrt a násilí po celé své pouti k uživatelům.

HEROIN – KUDY DO EVROPY

Produkce heroinu je soustředěna do dvou center. V současnosti ten méně „výkonný“ tvoří tzv. Zlatý trojúhelník – území na hranicích Thajska, Laosu a Barmy (Myanmaru) v jihovýchodní Asii.

Tradiční opiové centrum světa ovšem od 80. let vytlačuje z trhu tzv. Zlatý půlměsíc, v jehož rámci jasně dominuje Afghánistán (dnes přibližně 90% světové produkce). Menší produkci heroinu potom vytváří i další dvě země náležející k Zlatému půlměsíci, kterými jsou Írán a Pákistán.

Do roku 1994 se nejvíce surového opia, z kterého se heroin vyrábí, vyprodukovalo v Barmě, od té doby s přestávkou v roce 2001 vévodí žebříčku producentů Afghánistán.

Z něj vedou dvě hlavní drogové cesty. První větev míří na sever do Tádžikistánu, kde je centrem Hornobadachšánská autonomní oblast. V této hornaté části Tádžikistánu vládla po krvavé občanské válce z počátku 90. let nikdy nezískala zpět kontrolu, a místní šéfové ozbrojených band proto řídí téměř nerušeně drogové obchody. Odtud vede heroinová stezka dále přes střední Asii do Ruska. Ruská spotřeba heroinu se už vyrovná objemem té evropské, takže význam transportu přes Střední Asii stále roste.

Jižní cesta afghánského zboží míří, pro někoho možná překvapivě, přes autoritativní Írán do Turecka, na Balkán a k evropským konzumentům.



Oblasti produkce drog jsou většinou spojeny s politickou nestabilitou, v producentských státech často existují separatistická či partyzánská hnutí. Nelze ale jasně konstatovat, zda drogy přitahují nestabilitu, či je tomu naopak. Spíše platí, že se oba jevy vzájemně ovlivňují. Mnohá separatistická a partyzánská hnutí jsou úspěšná díky příjmům z narkoobchodů – šanský separatistický odboj v Barmě (heroin), separatisté v Aceh (marihuana) nebo levicová guerilla FARC v Kolumbii (kokain).

KOKAIN – PŘES KARIBIK NEBO MEXIKO

Pašování drog má velký vliv také na tranzitní země. Například u kokainu platí, že přepravní trasy se v poslední době změnily. Původní cesta do USA vedla přes Venezuelu a Karibik – hlavně přes Jamajku a Nizozemské Antily. V posledních letech se ovšem hlavní kokainová cesta do Spojených států přesunula na středoamerickou pevninu a vstupní branou do USA se stalo Mexiko, které aktuálně rozervává

OBLASTI PRODUKCE DROG

jsou většinou spojeny s politickou nestabilitou, v producentských státech často existují separatistická či partyzánská hnutí. Nelze ale jasně konstatovat, zda drogy přitahují nestabilitu, či je tomu naopak. Spíše platí, že se oba jevy vzájemně ovlivňují.

souboj vlády s drogovou mafií. Pro bývalé i současné tranzitní země platí totiž: narůstá tu kriminalita, zejména počet vražd.

V případě drogové nestability navíc bohužel neplatí, že by mizela s poklesem nelegálního obratu v dané zemi. Jako příklad bývá často uváděna Jamajka. Dřívější klíčové překladiště na cestě z Kolumbie do USA drogově upadlo, jenže kriminalita nepoklesla. Dřívější bossově narkoobchodů se totiž po ústupu jamajské cesty vrátili z New Yorku a a žijí se zločinem jiného typu a profitují z místního drogového trhu na rodném ostrově.

ZÁPADOAFRICKÝ MOR

Kokain se v drtivé většině produkuje v Kolumbii, Peru a Bolívii z tam pěstované koky. Odtud putuje do USA a Evropy. Na cestě do Evropy vzniklo nedávno nové středisko obchodu v západoafrickém regionu.

Západoafrická kokainová cesta byla poprvé zaznamenána v roce 2004. Region, v němž se nachází celá řada nejméně rozvinutých zemí světa, se stal novou mezistanicí na cestě kokainu z Jižní Ameriky do Evropy. Vznik západoafrického překladiště byl pochopitelně stimulován vývojem, kdy se Evropa stala hlavním kokainovým cílem a přímý transport se dostal pod drobnohled úřadů.

Malopašeráci ze Západní Afriky se díky tomu transformovali v klíčové evropské dodavatele kokainu. Na západoafrickém pobřeží vznikla dvě hlavní centra této kokainové větve: severní, se základnou v Guineji-Bissau a v Guineji, a jižní, v Beninu, přičemž na obou místech hrají důležitou roli pašeráci nigerijského původu.

V Západní Africe zisky z obchodu s drogami výrazně kontrastují se stavem tamních ekonomik. To vede k průniku organizovaného zločinu do nejvyšších pater tamní politiky, a to včetně lídrů ozbrojených sil. Klasickým příkladem tohoto jevu může být Guinea-Bissau, kde obchod s kokainem velmi pravděpodobně jednu dobu řídili šéf armády a velitel námořnictva a spory o obchody vyvrcholily dokonce smrtí prezidenta.

REGIONÁLNÍ DROGY

Ve světě existují kromě globálních drog, jako jsou kokain či heroin, i typy drog, které jsou regionálně omezené. V Africkém rohu a v nedalekém Jemenu tuto roli hraje khat. Větvičky se zelenými listy, které se žvýkají, se dováží do okolí hlavně z Etiopie, ale obchod s nimi nepřekračuje hranice popsáného regionu. Podobná charakteristika platí pro betel, který se konzumuje v jihovýchodní Asii.



Nahradí obecní policie policii státní?

22. srpna 2012 schválila vláda České republiky návrh Ministerstva vnitra, kterým se mění zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a ještě týž den jej postoupila k projednávání do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, která se jím bude zabývat v nejbližších dnech či týdnech.

MICHAL BARBOŘÍK | Autor je spolupracovník Centra bezpečnostních studií CEVRO Institutu

JAROSLAV SALIVAR | Autor je ředitelem Centra bezpečnostních studií CEVRO Institutu a specializuje se na oblast vnitřní bezpečnosti, azylové a migrační politiky a bezpečnostních sborů

NÁZORY SE RŮZNÍ

Kolem této novely se ihned rozpoutala vášnivá debata mezi starosty, řediteli obecních policií, poslanci, senátory i odborníky v oblasti bezpečnosti. Zaznívají hlasy, že novela je potřebná, zjednoduší práci obecních policií, udělá pořádek v jejich pravomocích, pomůže ke zlepšení bezpečnosti a veřejného pořádku v obcích. Naproti tomu se ozývá, že návrh nepřiměřeně posiluje pravomoci obecních policií, že by obecní policie měly nahrazovat činnost Policie České republiky. Té se totiž nedostává dostatek prostředků personálních, na in-



vestice a stěží i na samotný provoz, v důsledku čehož téměř po celé republice dochází k úbytku policistů, a to zejména tam, kde je jich nejvíce potřeba, tj. v ulicích.

Samotné ministerstvo k tomu uvádí, že návrh vychází z Analýzy možného zefektivnění systému ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni a vzájemného vztahu Policie České republiky a místních samospráv. Tato analýza byla zpracována Ministerstvem vnitra na základě vlastních poznatků a poznatků Policie ČR, ale rovněž z informací získaných dotazníkovým šetřením, na které odpovídali zástupci samotných obcí, ředitelé obecních policií a Svaz měst a obcí.

Cílem navrhované právní úpravy je podle ministerstva odstranit ze současného znění zákona nedostatky či nejasnosti, které strážníkům mnohdy komplikují jejich práci, v žádném případě nejde podle ministerstva o posilování kompetencí městských a obecních policií na úkor Policie ČR. Návrh se

snaží napravit analýzou popsané nedostatky stávajícího znění zákona, přináší změny těch ustanovení, která v aplikační praxi způsobují výkladové nejasnosti a problémy, zpřesňuje dotčená ustanovení, respektive je nahrazuje jednoznačnou formulací.

KDE JE PRAVDA?

Kdo tak vlastně má pravdu? Kritici, nebo zastánci novely? Podstata těchto sporů, tak jak bývá u právních textů pravidlem, spočívá v různém výkladu konkrétních ustanovení návrhu zákona, v různém pohledu na to, co má být cílem těchto ustanovení a k čemu v praxi povedou.

Typickým příkladem takových sporů je nově navrhovaná úprava uzavírání veřejnoprávních smluv, na jejichž základě jsou obecní policie oprávněné působit též na území jiných obcí. Nově by mohl starosta obce, na jejímž území se bude konat sportovní, kulturní či podobná společná akce s větším počtem návštěvníků, uzavřít smlouvu s jinou obcí a využít pomoci její obecní policie. Zatímco kritici už v průběhu příprav zákona vyjadřovali obavy z toho, že stát (Policie ČR) rezignuje na zajišťování pořádku a bezpečnosti při konání hromadných akcí, jako jsou např. fotbalová utkání či velké koncerty, a tento úkol budou muset zabezpečovat obce, tak Ministerstvo vnitra ujišťuje, že obecní policie v těchto případech nebude nahrazovat pořadatelskou službu, i nadále bude plnit pouze podpůrnou roli pro Policii ČR a pro příslušný úřad územního samosprávného celku, a v žádném případě tedy nemá jít o nahrazování působnosti Policie ČR ze strany obecních policií, ale naopak o možnost efektivnějšího využití kapacit obcí, které zřídily obecní policii.

U některých nových oprávnění existují principiální spory o to, zda takovým oprávněním má disponovat pouze Policie ČR, nebo z důvodu efektivnějšího zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku i obecní policie. Mezi ně patří rozšíření oprávnění strážníků obecních policií ke vstupu do živnostenských provozoven, které se nově doplňuje o možnost vstupovat i do neveřejných prostor těchto provozoven, a to i po skončení provozní doby (v případech zajištění veřejného pořádku nebo při podezření, že jsou zde osobám mladším 18 let poskytovány alkoholické nápoje). To samé platí i v případě tabákových výrobků. Za účelem kontroly, zda se v hernách nebo podobných prostorách neúčastní hazardní hry nezletilé osoby, je analogické oprávnění strážníků stanoveno i pro vstup do heren, kasin a dalších míst, kde jsou provozovány loterie nebo jiné podobné hry. V návaznosti na to je také nově upraveno oprávnění strážníka k provedení vyšetření na požití alkoholu či jiných návykových látek. Zastánci tvrdí, že je to nezbytné pro efektivní boj proti těmto nezákonnostem, neboť možnosti Policie ČR jsou personálně omezené. Odpůrci pak argumentují tím, že jde o příliš velký zásah do soukromí a takovým oprávněním by měla disponovat pouze Policie ČR.

V každém případě platí, že novela je typickým případem právního předpisu, u kterého je nutné velmi odpovědně vážit zájem na zajištění veřejné bezpečnosti a pořádku (a tomu odpovídající pravomoci orgánů veřejné moci) s ochranou ústavně garantovaných práv a svobod, zejména s ochranou soukromí.

Už teď je z mediálních vyjádření politiků zřejmé, že tento soubor idejí a výkladových stanovisek se na půdě Parlamentu zcela jistě povede. Na přetřes se dostanou i témata, která tato novela neřeší, ale již se stala evergreenem (měření rychlosti vozidel obecní policií). Proto si na odpověď, jak bude vypadat konečná podoba tohoto zákona, který výklad jeho ustanovení převládne a zda skutečně hrozí obavy z nadměrného posilování pravomocí strážníků či z nahrazování stěžejní role Policie ČR obecními policiemi, budeme muset ještě nějakou dobu počkat.

Více informací k této novele, bližší přehled navrhovaných změn či jak je to s oprávněním strážníků pokutovat jízdu na červenou, a další podrobnosti se dočtete na webu www.cicar.cz.

NOVELA NAVRHUJE

celou řadu změn v oblasti oprávnění obecních policií, postavení strážníka, spolupráce s obcí, s Policií ČR či jinými obecními policiemi. Patří mezi ně mj.:

- úprava jmenování (určení) určeného strážníka (tj. ředitele obecní policie),
- zpřesnění a zpřísnění podmínek vzniku pracovního poměru strážníka,
- nové vymezení veřejnoprávních smluv o vzájemné pomoci obcí,
- upřesnění a doplnění některých oprávnění strážníků,
- rozšíření oprávnění ke vstupu do živnostenských provozoven,
- získávání informací v souvislosti s odhalováním přestupku nebo jiného správního deliktu z Rejstříku trestů, za využití orientačního i lékařského vyšetření na alkohol nebo jiné návykové látky, i jiných odborných vyšetření,
- nové vymezení přestupků, které může obecní policie projednávat v blokovém řízení,
- možnost (v případě hl. m. Prahy povinnost) rady obce zřídit bezpečnostní komisi jako iniciativní a poradní orgán,
- doplnění právní úpravy koordinačních dohod v zákoně o Policii ČR, cílem je snaha o zvýšení kvality dohod a jejich efektivní naplňování.



Guido Calabresi „80“

Profesor Yale University, soudce odvolacího soudu, spoluzakladatel multidisciplinárního přístupu k právu a ekonomii slaví své 80. narozeniny v Praze. Za účasti desítek profesorů ekonomie, práva, filosofie a jiných oborů z celého světa.

26. – 28. 10. 2012

CEVRO Institut, Jungmannova 17, Praha 1

Program a přehled všech vystupujících naleznete na internetových stránkách školy.

www.cevroinstitut.cz



CEVROINSTITUT

[vysoká škola]



Hlavní partner

