



**Analýza vlivu herního průmyslu
na možná rizika korupčního jednání
v rámci veřejné správy
a návrh řešení**

Obsah

1. Důvod předložení a cíle	3
1.1. Definice problému.....	3
1.2. Cíle analýzy.....	4
2. Právní úprava a její ovlivňování	5
2.1. Loterijní zákon	5
2.2. Zákon o hazardních hrách	6
3. Herní průmysl.....	9
3.1. Provozovatelé hazardních her a jejich sdružení.....	9
3.2. Návrh protikorupčního programu v herním průmyslu	11
4. Ministerstvo financí	14
4.1. Rezortní interní protikorupční program	14
4.2. Zhodnocení korupčních rizik	18
4.3. Vybraná dřívější pochybení v oblasti státního dozoru	19
5. Činnost obcí při regulaci hazardu a korupční rizika.....	22
5.1. Některé problémy při vydávání obecně závazných vyhlášek	22
5.2. Nová pravidla regulace	23
5.3. Vybrané případy ovlivňování na úrovni obcí	24
5.4. Anketa o vlivech na rozhodování obcí při regulaci hazardu	26
6. Závěrečná doporučení.....	29
Seznam zkratk.....	32
Zdroje informací.....	32

1. Důvod předložení a cíle

Akčním plánem realizace Národní strategie protidrogové politiky na období 2015 až 2018 pro oblast hazardního hraní (dále „Akční plán“) bylo předkladateli uloženo zpracovat tuto Analýzu vlivu herního průmyslu na možná rizika korupčního jednání v rámci veřejné správy a návrh řešení (dále „Analýza“). Akční plán slouží jako nástroj implementace cílů obsažených v revidované verzi Národní strategie protidrogové politiky na období 2010 až 2018, která představuje klíčový koncepční dokument vlády ČR a zároveň programové vyjádření záměrů a postupu vlády při řešení problému užívání návykových látek a hraní hazardních her. Akční plán byl zpracován Úřadem vlády ČR – Odborem protidrogové politiky a po mezirezortním připomínkovém řízení a vypořádání připomínek schválen usnesením vlády ze dne 9. listopadu 2015 č. 915.

Hlavním cílem Akčního plánu je prostřednictvím navrhovaných opatření snížit negativní dopady a minimalizovat rizika, která v důsledku hazardního a patologického hraní vznikají na straně jednotlivců i celé společnosti. Akční plán obsahuje intervenční oblasti odpovídající pilířům a podpůrným oblastem protidrogové politiky. Jednou z těchto oblastí je kapitola „Kontrola a zajištění vymáhání práva“, která obsahuje mj. úkol č. 4.4 zpracovat a vládě předložit uvedenou Analýzu. Institucí odpovědnou za splnění úkolu je určen Úřad vlády ČR (Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí) a institucí určenou ke spolupráci je Bezpečnostní informační služba (dále „BIS“). Zpracování požadovaného materiálu je nutné vnímat v kontextu dalších úkolů a cílů stanovených Akčním plánem.

1.1. Definice problému

Korupce bývá primárně spojována s oblastí veřejných zakázek a rozdělováním veřejných podpor, což v případě herního průmyslu neplatí (není provozován státem či jinými veřejnoprávními subjekty a stát neobjednává ani nedotuje jeho služby). To však neznamená, že rizika korupčního jednání v oblasti hazardních her lze přehlížet nebo podceňovat. Korupci nelze omezovat jen na poskytování nebo přijímání úplatků, jedná se o mnohem širší a komplexnější problematiku.

Nelegitimní ovlivňování rozhodovacích procesů ve veřejné správě doprovázené projevy klientelismu, nestandardního lobbingu, ekonomického i mediálního nátlaku a střetu zájmů lze považovat za jedno z hlavních bezpečnostních rizik vyplývajících z aktivit zástupců hazardního průmyslu. Těmto aktivitám mohou být vystaveni někteří jedinci z řad zájmových sdružení právnických osob spojující klíčové hráče herního průmyslu v České republice, která mají dosah na centrální i komunální úroveň, a která mají reálný potenciál k uplatnění svých partikulárních zájmů.

Nezanedbatelná je i role samotných hazardních společností s vazbou na odpovědné orgány státní správy. Jejich aktivity se soustřeďují zejména na ovlivňování tvorby právních předpisů, metodik či vývoje povolovacích řízení v rámci Parlamentu ČR, Ministerstva financí a obcí.

Charakter rizik spojených s nestandardním ovlivňováním veřejného sektoru ze strany hazardního průmyslu se během poslední dekády částečně proměnil v souvislosti s nastalým legislativním, společenským a technologickým vývojem (zejm. normotvorba Parlamentu ČR a obcí, judikatura Ústavního soudu, akcentace negativních sociálních dopadů hazardního hraní na společnost a nárůst hazardu provozovaného po internetu).

Jednou z vážných forem ovlivnění regulačního orgánu v oblasti provozování hazardu v minulosti byly nestandardní personální vazby mezi zástupci společností působících na tuzemském hazardním trhu a Odborem státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi Ministerstva financí ČR. Klientelistické vazby tehdejších zaměstnanců ministerstva vedly k opakovanému účelovému ovlivňování legislativní a správní činnosti ve prospěch hazardních společností. Docházelo ke stírání hranice mezi představiteli státní správy a soukromého sektoru.

V několika případech byly do vlivných pozic na Ministerstvu financí jmenovány osoby předtím angažované v herním průmyslu, což vzbuzovalo pochybnosti o jejich nestrannosti. Po ukončení svého působení ve veřejné správě byly opět zaměstnány společnostmi aktivními v oblasti herního průmyslu. Tento jev se nazývá „otáčivé dveře“ (revolving doors) a zvyšuje riziko střetu zájmů a pravděpodobnost výskytu korupce v širším slova smyslu ve veřejném sektoru. Nejedná se však o jev nelegální (až na zákonem stanovené výjimky či dohodnuté konkurenční doložky). Nahlíženo z opačné perspektivy, je ze strany takového zaměstnance, odborníka na danou oblast, legitimní pracovat v oboru, kterému se dlouhodobě profesně věnuje pro soukromý, ale i veřejný sektor a naopak.

U nestandardního působení subjektů hazardního průmyslu na orgány obcí v souvislosti s regulací hazardu formou obecně závazných vyhlášek bylo zaznamenáno také několik případů manipulace, které mohly být výsledkem tlaků zvenčí, nebo působení samotných komunálních politiků, kteří se dostali do střetu zájmů.

Nestandardní či nelegitimní lobbying představuje jev společensky nežádoucí, neboť jím dochází ke snížení transparentnosti rozhodovacího procesu, a tím k omezení veřejné kontroly nad tímto procesem, jakož i k upřednostňování partikulárních zájmů před zájmem veřejným. Problematika lobbyingu, i přes několik pokusů o legislativní zakotvení, dosud není v České republice adekvátním způsobem regulována.

1.2. Cíle analýzy

Cílem Analýzy je identifikovat, jak mohou aktéři z herního průmyslu ovlivňovat činnosti a funkce veřejné správy v oblasti regulace hazardních her. Analýza vychází z širšího pojetí korupce, které se týká etické roviny a zahrnuje i problematiku klientelismu, jednání ve střetu zájmů, nelegitimního lobbyingu atd. (tj. nejen otázky legality, ale i legitimacy).

Nejdříve bude v Analýze ve stručnosti uvedena právní úprava regulující hazardní hry a některé pokusy o její změny, které vzbudily větší zájem veřejnosti. Poté budou představeni aktéři herního průmyslu a návrh protikorupčních mechanismů, které by mohly ze strany herních společností korupční rizika snížit. Následně bude pozornost věnována státní správě, především Ministerstvu financí, které vykonávalo státní dozor nad provozovateli hazardních her. Analýza se zaměří na Resortní interní protikorupční program Ministerstva financí a jeho plnění ve vztahu k dozorové činnosti v oblasti hazardních her. Analýza také poukáže na některé nedostatky, ke kterým při státním dozoru docházelo. Další kapitola se bude věnovat komunální rovině, a to se zaměřením na problematiku regulace hazardních her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Její součástí je vyhodnocení odpovědí v anketě, která byla pro účely této Analýzy vytvořena a která může pomoci osvětlit některé vztahy mezi herním průmyslem, obcemi a dalšími aktéry. V závěru Analýzy budou předložena doporučení v legislativní i nelegislativní rovině, jejichž přijetí a vynuovení by mohlo pomoci ke snížení korupčních rizik jak v obecné rovině, tak přímo v oblasti provozování hazardních her.

2. Právní úprava a její ovlivňování

Podle výstižného konstatování analýzy *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady „regulace hazardního hraní v ČR podléhá častým změnám a zvrátům, vyvolává politické napětí, je předmětem nároků a očekávání ze strany odborné i laické veřejnosti a občanských iniciativ a středem mediálního zájmu“*.¹ Časté změny úpravy mohou být jednak projevem působení nestandardního lobbingu. Nejednoznačnost a nepřehlednost právní úpravy mohou zároveň vytvářet vhodné prostředí pro problémová jednání.

Téma spojení politiků a zástupců herního průmyslu při normotvorbě je mediálně i politicky atraktivní, což dokládá množství vyjádření žurnalistů, politiků a neziskových organizací o tom, že politici či úředníci podlehli tlaku hazardní lobby. Jakékoliv návrhy na mírnější regulaci hazardu či jeho nižší zdanění (resp. nesouhlas s nejpřísnějšími variantami regulace a maximálním zdaněním) bývají veřejnosti často vysvětlovány právě jako výsledek lobbistického tlaku herního průmyslu.

2.1. Loterijní zákon

Provozování hazardních her se řídilo do 31. prosince 2016 zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“), který odpovídal době svého vzniku a byl zatížen množstvím nedostatků jak po stránce formální, tak po stránce věcné. Byl mnohokrát novelizován, což ale jen částečně pomohlo vytvořit právní úpravu, která by adekvátně reagovala na změny společenské potřeby regulace, technický pokrok v této oblasti (zejm. rozmach internetu), závazky vyplývající z práva Evropské unie a množství aplikačních problémů.

Loterijní zákon po mnoho let nevyhovujícím způsobem upravoval zdanění hazardu, neboť příjmy provozovatelů hazardních her byly do roku 2011 osvobozeny od daně z příjmu. Namísto toho stanovenou část z výtěžku měli provozovatelé použít na veřejně prospěšný účel vymezený v povolení k provozování hazardní hry. Podle zprávy BIS za rok 2009 *„řada soukromých společností podnikajících v hazardu odváděla část svého zisku na veřejně prospěšnou činnost do s nimi spřízněných nadací či občanských sdružení a využívala jej k jiným účelům, než jim ukládal loterijní zákon. To mělo za následek nedostatek finančních prostředků v některých oblastech veřejného zájmu.“*² Teprve změnou právní úpravy v roce 2011³ bylo zavedeno zdanění výnosů z hazardních her a tento příjem rozdělován mezi stát a obce.

BIS ve výroční zprávě za rok 2010 konstatovala, že *„některým soukromým subjektům se podařilo úspěšně ovlivnit legislativní proces. Terčem lobbistického tlaku se staly předpisy z oblasti regulace hazardu a energetiky. Silné zájmové skupiny dokázaly prosazovat své cíle na všech úrovních tvorby právních norem“*.⁴ V následujícím roce podle BIS *„zástupci hazardní lobby ovlivňovali legislativní proces, který upravoval a zpříšňoval podmínky pro podnikání v hazardu, a to přes instituce, kde se o podobě nové legislativy rozhodovalo“*.⁵

Za povšimnutí stojí, že tyto intenzivní lobbistické aktivity herního průmyslu probíhaly nedlouho po mediálně známé kauze „Milion za změnu loterijního zákona“ z roku 2009. Spočívala v tom, že redakce Mladé fronty Dnes vyslala svého člověka, aby v roli majitele neexistující sítě heren Jackpot nabízel politickým stranám (tehdy zastoupeným v Poslanecké sněmovně) milion korun českých za to, že zabrání přijetí novely loterijního zákona. Při tomto testu morální integrity činitelů politických stran představitelé dvou z nich dospěli až do fáze, kdy domnělému majiteli heren

¹ Mravčík, V. et al. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*, s. 9.

² *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2009*, s. 3. <https://www.bis.cz/pdf/2009-vz-cz.pdf>

³ Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů. Předchozí odvody z příjmů z hazardu na veřejně prospěšné účely byly odstupňovány podle velikosti zisku (6–20 %). Sjednocení daně na 20 % sice působilo na první pohled jako opatření, které nastaví stejné podmínky všem provozovatelům, ale více se dotklo menších provozovatelů hazardních her.

⁴ *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010*, s. 3. <https://www.bis.cz/pdf/2010-vz-cz.pdf>

⁵ *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011*, s. 4. <https://www.bis.cz/pdf/2011-vz-cz.pdf>

poradili, jak jim má peníze poslat, aby se neobjevily v oficiálním seznamu dárců, který musí podle zákona každý rok politické strany zveřejňovat.⁶ Na kauzu reagovala Asociace provozovatelů kurzových sázek (APKURS); ta sice vyjádřila novinářům uznání za zdravý test politiků, který nastartoval potřebnou diskuzi, ale současně zdůraznila, že šlo o fiktivní nabídku ze strany figurantů, nikoliv skutečných zástupců herního průmyslu. APKURS se přihlásila otevřeně k tomu, že používá lobbying k prosazování svých záměrů, a to „stejným způsobem, jak je tomu zvykem ve vyspělých demokratických zemích: korektně a v souladu se zákony“.⁷

Z nepřeberného množství návrhů na změny loterijního zákona a s nimi spojených tlaků a lobbyngu na půdě Parlamentu ČR lze zmínit poslanecký návrh zákona předložený v roce 2015.⁸ Ten počítal od roku 2016 mj. se zvýšením sazby odvodů jak u elektronických herních zařízení (EHZ),⁹ tak u kurzových sázek a číselných loterií. Od projednání návrhu se poslance snažili odradit aktivisté proti hazardu, kteří jim zasílali materiály k dané problematice. Podle aktivistů tato novela loterijního zákona vyhovovala provozovatelům EHZ; navrhované nastavení sazeb považovali za kontraproduktivní. Projednávání zákona se stalo předmětem sporů nejen mezi vládní koalicí a opozicí, ale i v rámci koalice, jejíž členové se vzájemně obviňovali z ovlivnění lobbyisty hazardního průmyslu.¹⁰ Poslanecký návrh byl v říjnu 2015 při 2. čtení stažen a nahrazen nově předloženým vládním návrhem zákona, který již obsahoval diferenciaci sazby u technických her a ostatních hazardních her na základě vnímání jejich odlišné společenské nebezpečnosti.¹¹

2.2. Zákon o hazardních hrách

Dne 1. ledna 2017 nabyly účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále „zákon o hazardních hrách“), a s ním úzce související zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, a zákon č. 188/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her. Nová právní úprava byla Ministerstvem financí dlouho připravována a jejími hlavními cíli jsou:

- nahrazení nevyhovující právní regulace hazardních her,
- posílení postavení centrálního regulátora na úseku hazardních her, kterým je Ministerstvo financí,
- otevření českého trhu provozovatelům hazardních her z jiných členských států Evropské unie, popř. států, jež jsou smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru,
- zachování možnosti jednotlivých obcí regulovat provozování hazardních her na svém území v rámci jak přenesené (vydávání povolení k umístění herního prostoru), tak i samostatné působnosti (zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek),
- ve spojení s návrhem zákona o dani z hazardních her a návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her, nalezení vyváženého řešení mezi dvěma účely návrhu nové právní regulace, tj. zvýšením výběru daní v této oblasti a snižováním sociálně-patologických jevů spojených s hráčskou závislostí a ochrana před těmito jevy.

⁶ http://zpravy.idnes.cz/kscm-a-top-09-vezmou-milion-za-zmenu-zakona-odhalil-test-mf-dnes-pbd-domaci.aspx?c=A090925_204607_domaci_taj

⁷ <http://www.apkurs.cz/?q=dokumenty/apkurs>

⁸ Návrh poslance Jana Volného na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (sněm. tisk č. 437, 7. volební období).

⁹ Elektronická herní zařízení (EHZ) je souhrnný pojem pro tzv. technické hry a zahrnuje technická zařízení typu interaktivní videoloterijní terminál, elektromechanická ruleta, výherní hrací přístroj a další, jež se laicky označují jako automaty.

¹⁰ http://zpravy.idnes.cz/dva-vladni-poslance-zloboval-hazard-mini-babis-sincl-opacil-vulgaritou-1a5-domaci.aspx?c=A151012_171842_domaci_aha

¹¹ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (sněm. tisk č. 626, 7. volební období), publikován jako zákon č. 380/2015 Sb.

Z hlediska tématu analýzy je vhodné se zaměřit na aktéry, kteří se na přípravě nového zákona podíleli. Zásadní informace o procesu přípravy návrhu zákona, kvantifikaci nákladů a přínosů jednotlivých variant legislativního řešení a další relevantní skutečnosti, obsahuje Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) coby povinná příloha návrhu zákona. Obecně lze k procesu hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment, RIA) v České republice uvést, že ve stávající podobě přináší významné rozšíření možnosti konzultovat problémy se zainteresovanými stranami. Tento krok může přilákat soukromé subjekty k tomu, aby se podílely na tvorbě legislativy. Oslovení širokého okruhu dotčených stran v rámci průběhu konzultací a pečlivé zpracování, zhodnocení a zohlednění relevantních komentářů a návrhů výrazně zvýší kvalitu současné regulace ve směru vyšší transparentnosti (otevřenosti, jednoduchosti a dobré použitelnosti), odpovědnosti autorské strany (vládě a parlamentu, uživatelům a veřejnosti), adekvátnosti s ohledem na riziko, konzistentnosti (předvídatelnosti) a cílenosti (zaměření se na problém s minimalizací vedlejších efektů).

Podle ZZ RIA k návrhu zákona o hazardních hrách byla nová regulace průběžně konzultována se zástupci hazardního průmyslu, nevládními organizacemi, aktivisty, obcemi, a také odbornou veřejností.¹² Většina konzultací proběhla formou řízených rozhovorů, případně kulatých stolů. Pro účely přípravy nového zákona byla profesní sdružení a Svaz měst a obcí ČR požádány o vyplnění dotazníkového šetření. Profesní sdružení poskytla regulátorovi interní analýzy.

Součástí ZZ RIA k návrhu zákona o hazardních hrách bylo také zhodnocení korupčních rizik (CIA). Předkladatelem v něm byly zdůrazněny požadavky kladené na provozovatele hazardních her: „Základním protikorupčním opatřením zákona je omezení provozovatelů. Požadavky kladené na formu a strukturu provozovatele sledují cíle současné politiky a záměry v oblasti úpravy právnických osob. Hlavním cílem je zvýšení transparentnosti a eliminace podmínek pro korupční prostředí v oblasti působení právnických osob.“ Dle předkladatele „celkové zjednodušení, zpřesnění i zpřehlednění právní úpravy oblasti, společně se vznikem datové základny pro jeho vyhodnocení a zavedení transparentního systému povolování, povede k výrazné redukci prostoru pro korupci“.

Mezirezortní připomínkové řízení proběhlo ve dnech 9. října až 7. listopadu 2014 a zákon doznal při vypořádání připomínek řady změn oproti původní verzi. Z nich lze uvést jeden příklad – organizace Transparency International – Česká republika, o. p. s., a Občané proti hazardu, o. s., kritizovaly oslabení opatření pro ochranu hráčů, omezování počtu heren i možné prohry. Podle nich změkčením návrhu zákona ustoupilo Ministerstvo financí hazardní lobby. Ministerstvo se nařčení, že podléhá tlakům lobbistů, bránilo. Ministr financí vysvětloval situaci jako taktiku napřed sepsat velmi tvrdý zákon, aby měl později prostor pro ústupky pro případ, že se do věci vloží silná hazardní lobby. Navíc by realizace původního záměru (tj. zavedení větších omezení při hře) znamenala citelný pokles na vybraných daních, a to až o polovinu.¹³ Skutečností je, že k nastavení limitů sázky do jedné hry a nejvyšší hodinové prohry v původním materiálu žádné z oficiálních připomínkových míst neuplatnilo zásadní připomínku. MF přesto limity na sázení před předložením materiálu vládě oproti původnímu návrhu několikanásobně zvýšilo. Národní protidrogový koordinátor upozornil, že nemusí existovat přímá souvislost mezi zaváděním opatření na ochranu hráčů a poklesem daňových výnosů.¹⁴

¹² Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Ministerstvo vnitra – odbor veřejné správy a eGovernmentu, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu – Odbor živností, Úřad pro ochranu osobních údajů, Finanční analytický útvar, Generální ředitelství cel, Evropská komise - Directorate-General for the Internal Market and Services, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Psychiatrické centrum Praha, SAZKA, a. s., SPELOS, SYNOT TIP, a. s., APKURS, UNASO, Unie herního průmyslu, Brněň, o.s., Podané ruce o.p.s., Český olympijský výbor, Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti, Svaz měst a obcí ČR a další.

¹³ http://ekonomika.idnes.cz/zakon-o-hazardu-zmekcuje-0xf/ekonomika.aspx?c=A150514_114350_ekonomika_lve

¹⁴ <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/babis-zmekcil-boj-proti-hazardu-bal-se-ze-vybere-mene-dani/r~a82719d8f98b11e4ae1b002590604f2e/>



Po projednání návrhu zákona Pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace a Legislativní radou vlády byl návrh zákona schválen usnesením vlády ze dne 29. července 2015 č. 584 a předložen Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 578). Ministr financí dopisem vyzval všechny koaliční partnery, aby do návrhu zákona pokud možno již nezasahovali, neboť by to mohlo oddálit jeho přijetí, přesto vládní návrh zákona o hazardních hrách čelil množství pozměňovacích návrhů. S návrhem zákona v podobě přijatých změn Senát vyslovil souhlas dne 26. května 2016.

Legislativní proces u zákona o hazardních hrách lze hodnotit tak, že v rámci přípravy nového zákona o hazardních hrách se projeví strategické zájmy některých představitelů herního průmyslu, které souvisely s vývojem trendů hazardního hraní v posledních letech v podobě nárůstu hraní prostřednictvím internetu. Zákon v průběhu legislativního procesu prodělal několik změn, které byly přímým důsledkem působení části hazardní lobby, a které vedly k upřednostnění partikulárních zájmů nad zájmy veřejnými. Mezi tyto účelové změny lze zařadit zmírnění ustanovení zaměřených na ochranu hráčů a omezení hráčské závislosti, které byly změkčeny oproti původní verzi předložené vládě. Druhým aspektem je majoritní zaměření obsažených regulačních mechanismů na elektronická hrací zařízení, zatímco loterie, kurzové sázky a hazard provozovaný na internetu jsou novým zákonem regulovány v menší míře.

3. Herní průmysl

Pojem herní průmysl zahrnuje provozování hazardních her a dále průmyslovou výrobu zařízení, která provozování takových her umožňují. Pro herní průmysl byl používán také výraz loterijní (loterní) průmysl (odpovídající předchozí právní úpravě), v současnosti je přiměřenější výraz hazardní průmysl (odpovídající aktuální právní úpravě). Pojem herní průmysl se zásadně nevztahuje na nelegální provozování hazardních her, a není proto předmětem této analýzy.

Vzhledem ke specifickým různým hazardních her a podmínek pro jejich provozování se postupně konstituovaly i různé oborové asociace zastupující dílčí segmenty trhu. S ohledem na mnohdy odlišné zájmy na nastavení podmínek regulace či zdanění příjmů nelze pohlížet na herní průmysl jako na vždy kompaktní a homogenní celek.

3.1. Provozovatelé hazardních her a jejich sdružení

Herní průmysl tvoří podnikatelské subjekty – provozovatelé legálních hazardních her. V posledních letech byl kladen stále větší důraz na transparentnost struktur provozovatelů. Zákon o hazardních hrách podrobně upravuje, které subjekty se mohou stát provozovatelem hazardních her, a to v návaznosti na určitý typ hazardní hry. Důvodová zpráva (vedle významu pro zhodnocení korupčních rizik) také ve zvláštní části k § 6 vysvětluje, že „požadavky stanovené na formu a strukturu právnické osoby, která může být provozovatelem, sledují současnou politiku a záměry v oblasti úpravy právnických osob, kdy hlavním cílem je větší transparentnost a snížení korupčního prostředí. Důležitým požadavkem je umožnit vstup na český trh pouze stabilním a transparentním subjektům, aby tak byla zajištěna vyšší šance plnění zákonných a jiných povinností. Zákon stanovuje seznam obligatorních požadavků, které musí právnická osoba žádající o povolení splňovat. Jedná se především o podmínky, které by měly vést k zajištění stabilních a transparentních subjektů, a to ve všech rovinách jejich činnosti“.

Dále podle důvodové zprávy k § 6 zákona o hazardních hrách „transparentní fungování právnické osoby je jedním z prostředků snižování negativních vlivů hazardních her, zejména možnosti propojení s organizovaným zločinem (na uvedená rizika upozorňují jak studie o vlivech hazardu, tak také zprávy bezpečnostních služeb státu). Tento efekt je dále podpořen např. požadavkem na bezdlužnost a bezúhonnost členů vedení společnosti. Hlavním znakem požadavku transparentnosti je oddělení struktury vlastníků od managementu. Na budoucí provozovatele je kladen požadavek specifické organizační struktury, kterou tvoří vrcholný orgán a orgány výkonné a především kontrolní. Forma organizační struktury s řádným, průhledným a uceleným vymezením působností a rozhodovacích pravomocí (např. právnická osoba řízena profesionálním managementem), představuje výrazně nižší riziko ovlivnění obchodního vedení společnosti za účelem pouhého zisku skutečnými majiteli. Důsledkem tohoto oddělení je i požadovaná struktura řízení právnické osoby, kdy je kromě řídicího orgánu vyžadováno zřízení i orgánu kontrolního“.

Česká komora loterního průmyslu ČR (ČKLP) vznikla jako oborové společenstvo v rámci Hospodářské komory ČR zastupující sektor podnikání v oboru hazardních her a oficiální připomínkové místo pro legislativu v této oblasti. Po celou dobu svého působení je činnost ČKLP důležitá pro výměnu informací mezi podnikatelským sektorem a veřejným regulátorem, kterým je zejména Ministerstvo financí, u některých segmentů hazardních her i městské a obecní samosprávy. Česká komora loterního průmyslu působí jako klíčové fórum pro komunikaci mezi provozovateli hazardních her, regulátory na celostátní i místní úrovni, případně i širší veřejností. V souvislosti s přípravou nové právní úpravy ČKLP organizovala sérii seminářů k ujednání regulačních postupů a výkladu norem mezi provozovateli hazardních her, Ministerstvem financí jako legislativním gestorem i regulátorem dle nové úpravy a obecními samosprávami, které budou hrát klíčovou roli v povolování a regulaci hazardních her v tzv. kamenném prostředí.

Unie herního průmyslu ČR (UHP) je spolek podnikatelských skupin, které působí v herním průmyslu v ČR, a to jak v oblasti provozování hazardních her, tak ve výrobě zařízení pro jejich provozování. Členové UHP provozují zejména EHZ, živé kasinové hry a okrajově též bingo.

UNASO je zájmovým sdružením právnických osob (Asociace distributorů hracích přístrojů a Sdružení moravskoslezských firem provozujících zábavní techniku). Členové se zabývají zejména výrobou, distribucí a provozováním EHZ. Členové UNASO se sdružují mj. za účelem vzájemné spolupráce, výměny informací, prosazování společných zájmů navenek, interního dohledu nad dodržováním dané právní úpravy technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícími určených k provozování hazardních her, ochrany před nekalou soutěží, zejména před provozováním nepovolených hazardních her, koordinace jednání s orgány státní správy při přípravě právních norem s cílem stanovit legislativně jasné podmínky včetně účinných kontrolních mechanismů, které zajistí řádné provozování hazardních her a organizace a koordinace propagační činnosti oboru v tuzemsku i v zahraničí. UNASO deklaruje, že si klade za cíl ve spolupráci s orgány obecní samosprávy a státního dozoru přispívat k řádnému provozování EHZ.

Asociace provozovatelů kursového sázení (APKURS) sdružuje tři největší společnosti, které se v České republice zabývají sportovním sázením. Jejimi zakládajícími členy jsou FORTUNA sázková kancelář, a. s., CHANCE, a. s., a Tipsport, a. s. Deklarovanými cíli APKURS je přispívat k férovým postupům, transparentnosti a k dodržování zákonů. APKURS proto aktivně spolupracuje s Ministerstvem financí, zákonodárci, zástupci měst a obcí, stejně jako s dalšími asociacemi a zájmovými skupinami.

Sdružení provozovatelů centrálních loterních systémů a dalších her (SPELOS) je zájmové sdružení právnických osob. Jeho cílem je spoluvytváření odborného pohledu v oblasti hazardních her. SPELOS hájí zájmy svých členů na odborných fórech, při jednáních se státní správou a samosprávou a v neposlední řadě podporuje své členy při podnikání. K dosažení tohoto záměru SPELOS organizuje a podporuje setkání provozovatelů hazardních her s představiteli státní správy a samosprávy a spolupracuje s dalšími sdruženími s obdobným zaměřením a odborníky na oblast provozování EHZ (zejména centrálních loterijních systémů). Současně se vyjadřuje k právnímu rámci v této oblasti. Sdružení SPELOS obcím a městům nabízí partnerství v oblasti přípravy regulačních obecně závazných vyhlášek v oblasti legislativní i z hlediska vymezení podmínek pro konkrétní provozovny a zdůrazňuje velkou transparentnost této spolupráce.

Asociace společností provozujících casina v ČR je zájmovým sdružením právnických osob, jehož předmětem činnosti je zejm. zastupování, ochrana a prosazování zájmů provozovatelů kasin při jednáních ve vztahu k orgánům státní správy, zejména Ministerstvu financí, a k dalším profesním sdružením a subjektům v oblasti provozování hazardních her. Také spolupůsobí při tvorbě legislativních a hospodářských opatření, která mají dopad na provozování hazardních her v kasinech.

SAZKA, a. s., je samostatným aktérem na poli herního průmyslu s dlouhou tradicí; z hazardních her provozuje zejména číselné loterie a kurzové sázky, v produktové nabídce jsou též stírací losy a mnoho dalších podnikatelských aktivit.

SYNOT představuje holdingové uskupení ovládané mateřskou společností WCV WORLD CAPITAL VENTURES CYPRUS LIMITED se sídlem na Kypru. SYNOT W, a. s., nabízí kompletní portfolio EHZ, jejich pronájem a servisní služby. Další z klíčových společností skupiny je společnost SYNOT TIP, a. s. Ta má dnes několik samostatných divizí; jedna z nich se věnuje kurzovému sázení, druhá provozování centrálního loterního systému, videoloterijních terminálů, technických herních zařízení a elektronických rulet a divize kasino se věnuje živé pokerové hře. Skupina SYNOT se také věnuje dalším podnikatelským činnostem.

3.2. Návrh protikorupčního programu v herním průmyslu

Jedním z preventivních protikorupčních nástrojů je zavádění interních předpisů a pravidel v rámci corporate governance a na ni navazující corporate compliance. Korporátní compliance představuje zejména jednání obchodní korporace, jejích zaměstnanců a statutárního orgánu v souladu s právními předpisy a vnitropodnikovými směrnicemi. Velký důraz je kladen na dodržování firemních etických kodexů. Zavedení funkčního compliance programu uvnitř společnosti je znakem kvality a úrovně firemní kultury a etiky s důrazem na dodržování pravidel. Pro moderní obchodní korporace by měla být compliance přirozenou součástí interní strategie a firemní kultury; funkční compliance program může představovat podstatnou konkurenční výhodu zvyšující hodnotu firmy. V herním průmyslu má již řada společností programy compliance zakotvené; specifické je, že se zabývají především ochranou spotřebitele – hráče (jde o zvýšení reputace společnosti mezi hráči) a sponzoringem sportu, kultury či neziskového sektoru.

V této souvislosti je vhodné upozornit na to, že podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění účinném od 1. prosince 2016, se právnická osoba zákonem vymezené trestní odpovědnosti zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami stanovenými zákonem zabránila. Jedním z takových opatření může být právě přijetí a důsledná implementace vhodných interních protikorupčních mechanismů.

V compliance programech provozovatelů hazardních her doposud nebyla explicitně postihnuta korupční problematika. ČKLP oznámila, že pracuje na zavedení univerzálního protikorupčního programu, ve kterém budou proškoleni zaměstnanci společností herního průmyslu, a jeho text bude zveřejněn na jejich webech. ČKLP usiluje o to, aby vznikl protikorupční program, který je univerzální pro společnosti v oboru a který odpovídá standardům v jiných oblastech podnikání. Níže popsany návrh protikorupčního programu ČKLP v době zpracování Analýzy nebyl ještě oficiálně schválen a zveřejněn.

Návrh protikorupčního programu ČKLP obsahuje tyto části (pilíře):

- I. Dokumenty programu compliance určené ke zveřejnění na webu ČKLP,
- II. Etický kodex společnosti provozující hazardní hry,
- III. Návrh interní směrnice: Proces zjišťování, šetření a řešení korupčních podnětů.

I. Dokumenty programu compliance určené ke zveřejnění na webu ČKLP

I. 1. „Proti korupci“

Na internetu bude zveřejněna deklarace „Proti korupci“ vymezující smysl protikorupčního programu a jeho nástroje. Cílem protikorupčního programu bude podle ČKLP:

- minimalizovat korupční rizika v podnikatelské činnosti provozovatelů hazardních her,
- preventivně působit proti korupčním rizikům uvnitř společnosti při zajišťování produktů a služeb pro společnost,
- dát příklad, jak v prevenci korupce a neetického jednání postupovat.

ČKLP hodlá deklarovat i svůj postoj, že podnikání v oboru hazardních her je významně méně rizikové z hlediska korupce než jiná odvětví, protože se ho netýká zadávání a plnění veřejných zakázek. Přesto v rámci dosažení maximální úrovně protikorupční prevence chce ČKLP přistoupit ke zpracování modelového programu compliance pro podnikatele v oboru hazardních her.

I. 2. Pravidla sponzoringu ČKLP

Návrh Pravidel sponzoringu konstatuje, že společensky odpovědná firma působící v oblasti hazardních her se logicky zaměřuje zejména na podporu neziskových aktivit, typicky v oblastech sportu, ale i sociálních služeb, kultury, vzdělávání, sociálních věcí, charity či jiných. Dokument zdůrazňuje, že pravidlem sponzoringu je, že nesmí být účelově přímo vázán na realizaci jakékoliv výhody ve veřejném sektoru. Stejně tak nesmí dojít ke sponzoringu, který by v praxi naplnil definici střetů zájmů. Explicitně se tato pravidla budou věnovat podpoře politických stran a hnutí či individuálních politicky činných osob ze strany společností provozujících hazardní hry, která musí být transparentní. Zároveň tato podpora nesmí být nikdy vázána na jakoukoliv konkrétní obchodní příležitost či výhodu v regulaci hazardních her. Společnost podnikající v oboru hazardních her v rámci případné podpory politických stran a hnutí bude dodržovat literu zákona ohledně darů na podporu politických stran a hnutí postavených na zásadách demokracie a ochrany lidských práv.

I. 3. Dary a pozornosti

Protikorupční program zdůrazní zákaz zajišťovat úředníkům a politikům na jakékoliv úrovni státní správy i samosprávy, jakož i obchodním partnerům, nepřiměřeně luxusní ubytování, neetické a drahé zábavní služby či dary. Toto jednání je považováno za potenciální korupci. Stejně tak mají manažeři a ostatní zaměstnanci společností zákaz takovéto zjevně nepřiměřené služby či luxusní dary přijímat. V případě, že dojde k projevení zájmu o nějakou obdobnou výhodu ze strany úředníka, politika či obchodního partnera, má zaměstnanec povinnost hlásit tuto skutečnost nadřízenému. V případě nejistoty ohledně toho, jaký dar či služba vůči partnerovi či naopak zaměstnanci je nepřiměřená, má být věc konzultována s nadřízeným, případně s ČKLP.

I. 4. Etická linka ČKLP

Za účelem vytvoření jednotného informačního kanálu pro sdělování podnětů na jednání, které je neetické, korupční, protizákonné, porušující bezpečnost práce nebo ochranu životního prostředí, zřídí ČKLP etickou linku, na kterou může kdokoliv dát podnět telefonicky či e-mailem. Avšak ČKLP jednoznačně preferuje, aby podněty nebyly anonymní, protože podle jejího názoru anonymní podněty představují samy o sobě mimořádně vysoké riziko neetického jednání a zneužití etické linky. Systém oznamování bude nastaven tak, že potvrdí oznamovateli přijetí podnětu a ve lhůtě 14 dní ho informuje, jak bylo s podnětem naloženo, případně v jaké fázi šetření je. Po vyšetření podnětu informuje odesílatele o výsledku šetření. S jakýmkoliv podnětem je nakládáno jako s důvěrnou informací v zájmu ochrany oznamovatele i objektivního vyšetření podnětu. ČKLP současně varuje před podněty, které jsou lživé či mají za cíl nespravedlivě osočit jinou osobu, instituci či společnost. Takový podnět sám o sobě představuje porušení etického kodexu a protikorupčního programu ČKLP se všemi důsledky, které z toho vyplývají.

II. Etický kodex společnosti ČKLP

K etickému kodexu se společnosti provozující hazardní hry zapojují v zájmu maximální úrovně protikorupčních preventivních opatření. Bude obsahovat především tyto podrobněji rozepsané povinnosti:

- zákaz korupčního jednání,
- zákaz jednání ve střetu zájmů,
- oznamování podezření na korupční či neetické jednání,
- zásady při sponzoringu, resp. pro dary politickým stranám a hnutím,
- závazek šířit protikorupční program i mezi partnery,

- speciální část bude věnována i oblasti komunikace s úřady na centrální i komunální úrovni.

III. Návrh interní směrnice: Proces zjišťování, šetření a řešení korupčních podnětů

Směrnice definuje oblasti činnosti a skupiny zaměstnanců, u kterých je zvýšené riziko korupce, dále preventivní opatření proti vzniku korupce a postup řešení korupčního podezření či prokázaného případu korupce. Za oblasti činnosti společnosti nejohroženější korupcí jsou považovány ty, kde dochází ke kontaktu s úředníky či politiky jako regulátory oboru hazardních her na celostátní nebo komunální úrovni. Za ohrožené zaměstnance pak ti, kteří jsou takovému kontaktu vystaveni. S každým korupčním podezřením a výsledkem jeho šetření je seznámen statutární orgán společnosti, který je zpravidla do procesu šetření osobně zapojen. V závislosti na výsledku šetření jsou přijata taková organizační, personální, případně i sankční opatření, aby byla korupční rizika dále minimalizována. Hodnověrně zdokumentovaný a prověřený případ korupce je neprodleně hlášen Policii ČR. Podle směrnice proti pachatelům budou přijata adekvátní opatření, zejména se jedná o vymáhání náhrady způsobené škody a v případě naplnění zákonných předpokladů i ukončení pracovního poměru. V případě, že je do korupce zapojen i externí subjekt, vyžaduje se náhrada škody po něm.

4. Ministerstvo financí

Státní dozor nad provozovateli hazardních her vykonávaly v případech stanovených loterijním zákonem obce, krajské úřady, finanční úřady a Ministerstvo financí (§ 46). Od 1. ledna 2017 dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o hazardních hrách vykonává Ministerstvo financí a celní úřady (§ 118). Celní úřady jsou nově orgánem státního dozoru a orgánem příslušným k projednání správních deliktů v oblasti hazardních her, s výjimkou her internetových. Jejich kontrolní činnost je zaměřena zejména na zjištění, zdali je hazardní hra provozována podle zákona o hazardních hrách, na základě řádného povolení (ohlášení) a v souladu s herním plánem. Významnou roli hraje také Finanční analytický úřad především v oblasti prevence praní peněz a financování terorismu.¹⁵

Z uvedených institucí je dále v analýze zaměřena pozornost na Ministerstvo financí, a to jak vzhledem k jeho významu podle dřívější i stávající právní úpravy, tak kvůli v minulosti zjištěným nedostatkům při legislativní a dozorové činnosti při regulaci hazardu. Ministerstvo financí je ústředním správním úřadem pro hazardní hry; příslušným útvarem vykonávajícím legislativní činnost a státní dozor je odbor 34 (do 31. prosince 2016 označován jako Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriami, od 1. ledna 2017 Státní dozor nad hazardními hrami).¹⁶ Odbor 34 je v současné době tvořen čtyřmi odděleními:

- 3401 – Právní a metodické
- 3402 – Správní řízení
- 3403 – Státní dozor a mezinárodní spolupráce
- 3404 – Správní trestání

K problematice rizika nedostatečného posouzení žádosti o povolení hazardních her lze obecně říci, že proces vydávání koncesí a licencí k určitému podnikání minimalizující korupční rizika by měl splnit tyto podmínky:

1. Podmínky pro udělení licence jsou jasně definované; je minimalizován prostor pro volnou úvahu licenčního orgánu.
2. Rozhodnutí licenčního orgánu musí být řádně zdůvodněno, existuje možnost odvolání.
3. Udělení licence není věcí politického rozhodnutí, ale odborného posouzení úředním aparátem.
4. Rozhodnutí licenčního orgánu má mít předem definovanou dobu platnosti, změnit ho lze před uplynutím pouze za určitých podmínek (např. porušení podmínek držitelem licence).

4.1. Rezortní interní protikorupční program

Rámcový rezortní interní protikorupční program (RRIPP)¹⁷ stanovuje minimální rámec rezortních interních protikorupčních programů (RIPP). Jeho aplikací je v jednotlivých ústředních správních úřadech a v ostatních organizacích jimi řízených rezortů zajištěna standardizovaná strukturální a obsahová podoba RIPP jako výchozích rezortních dokumentů boje s korupcí, odpovídajících aktuálním protikorupčním dokumentům vlády. Podle RRIPP rezorty přizpůsobily či vytvořily své rezortní interní protikorupční programy do 30. dubna 2014 a ve stanovených termínech příslušné údaje shromažďují a vyhodnocují.

¹⁵ Na základě zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. Finanční analytický úřad je správním úřadem v podřízenosti Ministerstva financí, který plní funkci finanční zpravodajské jednotky pro Českou republiku.

¹⁶ Více na <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/sekce-03-majetek-statu/odbor-34-statni-dozor-nad-hazardnimi-hra>

¹⁷ Je vypracován v souladu s usnesením vlády ze dne 2. října 2013 č. 752, ve znění usnesení vlády ze dne 13. listopadu 2013 č. 851, kterým byl schválen Rámcový rezortní interní protikorupční program.

Rezortní interní protikorupční program Ministerstva financí (dále „RIPP MF“)¹⁸ je výchozím rezortním dokumentem boje s korupcí. Mezi hlavní cíle RIPP MF patří:

- vytipovat riziková místa, funkce a činnosti a vymežit oblasti činností, při kterých by mohlo docházet ke vzniku korupce; v souvislosti se zjištěnými korupčními riziky pak definovat zásadní systémové postupy a opatření k jejich minimalizaci,
- průběžně přijímanými opatřeními vnášet do řídicího systému takové prvky, které již svým charakterem (vícestupňovým schvalováním, kolektivním rozhodováním, zveřejňováním výsledků rozhodovacího řízení apod.) brání vzniku možného korupčního prostředí nebo možnosti nepřímého zvýhodňování,
- sledovat úkoly vyplývající z usnesení vlády, která jsou přijímána v oblasti strategie boje s korupcí, a zabezpečit jejich rozpracování v rámci úřadu určenými zaměstnanci.

RIPP MF byl naposledy aktualizován k 1. listopadu 2016. RIPP MF souladu s RRIPP tvoří 5 oblastí obsahujících dílčí úkoly (níže jsou ve stručnosti představeny).

I. Vytváření a posilování protikorupčního klimatu

Cílem je snižovat motivaci státních zaměstnanců / zaměstnanců Ministerstva financí (dále jen „zaměstnanci MF“) ke korupci a zvyšovat pravděpodobnost jejího odhalení.

I. 1. Propagace protikorupčního postoje představenými/vedoucími pracovníky

Obsahuje trvalé dílčí úkoly věnované zdůrazňování problematiky boje s korupcí, informační povinnosti při podezření na korupci, důslednému provádění řídicí kontroly a důrazu na důležitost prošetřování podezření na korupci a na vyvození adekvátních kázeňských či disciplinárních a jiných opatření v případě prokázání prošetřovaných skutečností.

I. 2. Etický kodex

Etický kodex¹⁹ je závazný pro zaměstnance v pracovněprávních vztazích. Pro státní zaměstnance je dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o státní službě“), závazný služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců. Činnost zaměstnanců je v obou dokumentech postavena na následujících pilířích: zákonnost při rozhodování, nestrannost a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám, efektivita výkonu veřejné správy, reprezentace a ctění dobrého jména organizace, maximální míra slušnosti, porozumění a ochoty. Zaměstnanci jsou opakovaně upozorňováni na nezbytnost dodržování výše uvedených dokumentů vymezujících pravidla chování a povinnosti zaměstnanců MF ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům. Zásadní porušování tohoto služebního předpisu / Etického kodexu je posuzováno jako porušení služebního zákona / zákoníku práce se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

I. 3. Vzdělávání zaměstnanců

Součástí adaptačního procesu nového zaměstnance Ministerstva financí je vstupní vzdělávání úvodní, kde je zařazen blok „Zaměstnanecká etika“. Noví zaměstnanci dostávají k prostudování podklady z kurzu Institutu pro veřejnou správu Praha „Etika a protikorupční opatření“ a výukový film ukazující nejčastější korupční situace/příležitosti ve státní správě a možnosti jejich řešení. Kromě toho mají zaměstnanci MF možnost zúčastnit se interního tréninku „Komunikace, obrana proti manipulaci a korupci“, jehož cílem je zážitkovou formou hlouběji proniknout do problematiky, pochopit ji v širších souvislostech a připravit účastníky

¹⁸ Dostupný na <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/protikorupcni-opatreni/protikorupcni-program>.

¹⁹ Etický kodex vydalo Ministerstvo financí na základě usnesení vlády ze dne 9. května 2012 č. 331 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Dostupné na <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/personalni-informace/eticky-kodex-zamestnancu-cr-mf>.

akce na případné setkání s manipulačním a korupčním jednáním a efektivně předcházet možným problémům a konfliktům v profesním i běžném životě. Tématem je rozpoznání manipulace a korupce, a to i v kontextu konkrétních pracovišť zúčastněných zaměstnanců Ministerstva financí, seznámení s právním rámcem korupce a s pojmy whistleblowing a lobbying.

I. 4. Systém pro oznámení podezření na korupci

Efektivně nastavený systém pro oznámení podezření na korupci poskytuje zaměstnancům Ministerstva financí odpovídající prostor a důvěryhodné prostředky k oznamování podezření na korupci.

I. 5. Ochrana oznamovatelů

Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) je systém eliminace (vyloučení) jakéhokoliv jednání, které lze považovat za hrozbu, diskriminaci nebo represii za podání oznámení o podezření na korupční jednání. Ochranné postupy zahrnují také ochranu oznamovatelů, kteří oznámili podezření na korupční jednání, ale toto podezření nebylo následným posouzením potvrzeno.

II. Transparentnost

Cílem je odrazovat od korupčního jednání prostřednictvím zvyšování pravděpodobnosti odhalení.

II. 1. Zveřejňování informací o veřejných prostředcích

V souladu s platnou legislativou a vnitřními / služebními předpisy jsou zveřejňovány informace o hospodaření s veřejnými prostředky na webových portálech Ministerstva financí.

II. 2. Zveřejňování informací o systému rozhodování

Informace o systému rozhodování Ministerstva financí pro veřejnost jsou součástí povinně zveřejňovaných informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Zveřejněna a pravidelně aktualizována je organizační struktura Ministerstva financí v hierarchické podobě včetně představených / vedoucích zaměstnanců a popisu kompetencí jednotlivých organizačních útvarů Ministerstva financí.

III. Řízení korupčních rizik a monitoring kontrol

Korupční rizika lze v obecné rovině definovat jako kritické operace, které vytváří podmínky pro nestandardní postupy, operace, rozhodnutí ve veřejné správě vedoucí ke korupčnímu jednání. Cílem RIPP MF je nastavit účinné kontrolní mechanismy a zajistit efektivní odhalování korupčního jednání.

III. 1. Hodnocení korupčních rizik

Hodnocení korupčních rizik spočívá v jejich identifikaci, popisu a ohodnocení podle pravděpodobnosti jejich výskytu a významnosti vlivu (dopadu) rizika včetně doplnění kontrolních opatření, přijatých příslušnými organizačními útvary ke zmírnění či odstranění jednotlivých identifikovaných rizik. Hodnocení korupčních rizik obsahuje tyto dílčí úkoly:

- provést identifikaci a analýzu významných rizik tak, aby byly pokryty všechny činnosti a procesy jednotlivých útvarů ve všech útvarech;
- ohodnotit rizika pravděpodobností výskytu a významností vlivu a stanovit stupně významnosti rizik;

- sestavit mapu korupčních rizik;
- přijmout odpovídající opatření odpovědnými zaměstnanci Ministerstva financí v rámci jejich vymezených pravomocí, aby významná, resp. neakceptovatelná rizika byla eliminována nebo byla snížena pravděpodobnost jejich výskytu nebo nežádoucí dopad či byla maximálně omezena, nebo aby bylo využito přesunutí rizika.

III. 2. Monitoring kontrolních mechanismů odhalujících korupci

Jako trvalý úkol je uloženo průběžně provádět auditní akce za účelem odhalení možného korupčního jednání v návaznosti na identifikovaná a vyhodnocená korupční rizika a monitorovat a posilovat mechanismy, které napomohou odhalení možného korupčního jednání, zejména provádět důslednou vnitřní kontrolní činnost se zaměřením na rizikové faktory možného korupčního jednání.

III. 3. Prošetřování rizikových oblastí

Rizikové oblasti činnosti Ministerstva financí, kde by mohlo dojít ke korupčnímu jednání, jsou podrobeny pravidelným a průběžným kontrolám a prověřování tzv. vnitřní kontrolní činností. Nezávislé a objektivní přezkoumávání je prováděno odborem Interní audit. Prošetřování se provádí s cílem identifikovat a vyhodnotit skutečnosti nasvědčující výskytu korupčního jednání.

IV. Postup při podezření na korupci

Cílem je minimalizovat ztráty způsobené korupčním jednáním a zabránit opakování obdobného korupčního scénáře. Bezodkladná reakce na podezření na korupční jednání zvyšuje pravděpodobnost jeho úspěšného prověření. Důkladná analýza příčin vzniku korupčního jednání je pak zásadní pro posílení preventivních mechanismů, které sníží riziko opakovaného výskytu korupce. Náležitosti oznámení při podezření na korupci jsou zejména identifikace osob podezřelých ze spáchání nepřipustného jednání a všech zúčastněných osob, případně osob profitujících z nepřipustného jednání, podrobný a souvislý popis nepřipustného jednání včetně časového sledu, konkrétní důkazy o nepřipustném jednání nebo jiné konkrétní poznatky podporující podezření ze spáchání nepřipustného jednání.

IV. 1. Postupy při prošetřování podezření na korupci

Oznámení o podezření na korupční jednání podaná zaměstnanci Ministerstva financí přijímá a prošetřuje státní zaměstnanec ve funkci prošetřovatele. Základní postupy související s podáním a posouzením oznámení upravuje nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

IV. 2. Následná opatření

Na základě prokázaného korupčního jednání jsou k jeho eliminaci přijímána opatření zaměřená zejména na oblast úpravy vnitřních předpisů, vyvození disciplinárních sankcí a řešení vzniklých škod. Je také stanovena osobní a funkční odpovědnost zaměstnanců Ministerstva financí, včetně vyvození osobních postihů.

V. Vyhodnocování interního protikorupčního programu

Cílem je zjistit, zda jsou plněny úkoly stanovené RIPP MF, zdokonalovat interní protikorupční program a umožnit koordinaci protikorupčních aktivit napříč rezorty. Na základě sběru dat dochází k pravidelnému každoročnímu vyhodnocení protikorupčního programu. Každoroční agregace informací z vyhodnocení zasláných jednotlivými útvary a následné zpracování zprávy o plnění protikorupčního programu a přijatých nápravných opatření jsou předkládány ministru financí

k informaci a ke schválení. Protikorupční program je aktualizován na základě zprávy o plnění protikorupčního programu a v souladu s aktuálním RRIPP.

4.2. Zhodnocení korupčních rizik

Kancelář státního tajemníka Ministerstva financí pravidelně vyhodnocuje informace vztahující se k možnému protiprávnímu jednání, a to formou písemné zprávy o průběhu a výsledcích prošetřování. Tato zpráva byla v roce 2016 předložena Ministerstvu vnitra a neobsahovala žádné podezření na korupční jednání zaměstnanců Ministerstva financí. Celkově prostřednictvím protikorupční linky, e-mailem či v listinné podobě sice Ministerstvo financí obdrželo 53 oznámení podezření na korupci, ale ani jedno se netýkalo podezření na korupční jednání v rámci tohoto ministerstva. Zpráva o plnění RIPP za rok 2016 neuvádí žádné informace, které by se explicitně vztahovaly k oblasti státního dozoru nad hazardními hrami.

Hodnocení korupčních rizik zabezpečuje odbor 56 – Interní audit ve spolupráci s jednotlivými útvary, které ohodnotily rizika podle pravděpodobnosti výskytu a významnosti vlivu a stanovily stupeň významnosti rizik, včetně doplnění přijatých kontrolních opatření. Jako výsledek výše uvedené činnosti byla sestavena k 31. prosinci 2016 mapa korupčních rizik. V rámci řízení korupčních rizik a monitoringu kontrol je věnována pozornost zejména oblastem, v nichž je riziko korupčního jednání významné (sem patří i rozhodovací činnost). K identifikaci možných korupčních rizik a monitoringu jednání přispívá vnitřní audit v rámci uskutečňování kontrolní činnosti a stanovení plánu kontrolní činnosti. Ministerstvo financí při hodnocení korupčních rizik vytvořilo seznam korupčních rizik k datu 30. června 2016. Ohodnotilo na bodové škále:

- pravděpodobnost výskytu korupčního rizika na bodové škále (1 – velmi nízké, 2 – nízké, 3 – střední, 4 – vysoké, 5 – velmi vysoké) a
- významnost vlivu (1 – prakticky žádný, 2 – málo podstatný, 3 – podstatný, 4 – zásadní, 5 – devastující).

Významnost korupčního rizika určitého jevu je dána hodnotou součinu těchto dvou veličin.

Ministerstvo financí v působnosti odboru 34 identifikovalo dvě oblasti korupčních rizik:

I. Nedostatečné posouzení žádosti o povolení hazardních her a klientelismus

Oddělení 3401 – Právní a metodické – vede správní řízení o povolení k provozování hazardních her podle zákona. Při této správní činnosti se mohou vyskytnout korupční rizika v podobě nedostatečného posouzení žádostí o provozování her a klientelismus. Ministerstvo financí k eliminaci těchto rizik stanovilo tři kontrolní opatření:

- Vnitřní kontrola – zevšeobecnění zjištěných nedostatků a aplikace těchto výstupů na eliminaci lidského faktoru.
- Schvalování povolovacího procesu v rámci třístupňového systému.
- Vedení řízení v informačním systému SDSL²⁰ dle schválených vzorů s možností kompletního sledování procesu schvalování.

Pravděpodobností výskytu: 3

Významnost rizika: 3

Významnost rizika: 3 X 3 = 9

²⁰ Informační systém pro Státní dozor nad loteriemi a sázkami (IS SDSL) je komplexní informační systém, který pokrývá potřeby uživatelů v oblasti výkonu státního dozoru nad hazardními hrami v souvislosti s plněním úkolů vyplývajících z právních předpisů. Při kontrole prováděné NKÚ v roce 2013 však bylo zjištěno několik nedostatků celého systému.

Ministerstvo financí vyhodnotilo účinnost kontrolní činnosti tak, že nastavené zásady vnitřní kontroly v rámci třístupňového systému řízení účinně zabraňují výskytu potenciálně hrozícího rizika klientelismu.

II. Zneužití postavení, které je spojeno s porušením principu nestrannosti při rozhodování

Oddělení 3403 – Státní dozor a mezinárodní spolupráce – vykonává přímý výkon státního dozoru nad provozovateli hazardních her v souladu se zákonem. Ministerstvo financí spatřuje korupční riziko ve zneužití postavení, které je spojeno s porušením principu nestrannosti při rozhodování.

Pravděpodobností výskytu: 2

Významnost rizika: 3

Významnost rizika: $2 \times 3 = 6$

Jako kontrolní opatření Ministerstvo financí uvádí samotné nastavení kontrolního systému. Ministerstvo financí vyhodnotilo účinnost kontrolní činnosti tak, že není oprávněno k vedení správních řízení a ukládání pokut, pouze postupuje podle kontrolního řádu a provozovatelé mají možnost uplatnit námitky. Ministerstvo financí poukázalo na svůj nastavený systém třístupňového rozhodování.

K plnění RIPP MF lze jen dodat, že v souvislosti s aktuální náplní činnosti odboru 34 je vhodná:

- aktualizace zhodnocení korupčních rizik (s ohledem na změny právní úpravy od 1. ledna 2017),
- zvážení identifikace dalších možných korupčních rizik tak, aby byly pokryty všechny činnosti a procesy celého odboru 34 (nikoliv jen dvou oddělení ze čtyř).

Podle vyjádření Ministerstva financí nejsou korupční rizika při povolování provozování hazardních her výrazně vyšší oproti jiným správním řízením. Vše probíhá standardně podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a zvláštní právní úpravy. Rovněž podle provozovatelů hazardních her jsou všechny požadavky kladené na vydávání licencí splněny (tj. podmínky pro udělení licence jsou jasně definované, rozhodnutí licenčního orgánu musí být řádně zdůvodněno, existuje možnost odvolání, udělení licence je věcí odborného posouzení státními zaměstnanci a konečně že rozhodnutí licenčního orgánu má mít předem definovanou dobu platnosti). Ministerstvo financí a provozovatelé hazardních her proto nevidí prostor ke zlepšování protikorupčních mechanismů, spíše je žádoucí se zaměřit na úroveň obcí.

4.3. Vybraná dřívější pochybení v oblasti státního dozoru

Nejvyšší kontrolní úřad (dále „NKÚ“) provedl v roce 2013 kontrolu Ministerstva financí a finančních úřadů se zaměřením na příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her. Odhalil množství nedostatků. Podle NKÚ byl systém správy a kontroly odvodů neefektivní, neúčinný a administrativně náročný. Ministerstvo financí sice mělo možnost zrušit povolení provozovat EHZ, když jeho provozovatel porušuje pravidla, ale kontrolori NKÚ nezjistili ani jeden případ, kdy by ministerstvo k takovému kroku přistoupilo, přestože někteří provozovatelé porušili předpisy víc než padesátkrát a tři dokonce víc než stokrát. Ministerstvo financí informace o protiprávním jednání provozovatelů nezpracovávalo, nevyhodnocovalo a povolení k provozování nerušilo. Podle zjištění NKÚ Ministerstvo financí nemělo informace o tom, jak státní dozor vykonávají obce. Dle NKÚ nevytvořilo Ministerstvo financí funkční systém státního dozoru a nezajistilo orgánům finanční správy podmínky nutné pro správné, úplné a včasné zjištění a vyměření odvodů. Zásadní nedostatky informačního systému přitom ovlivňují výkon správy a kontroly celého tohoto segmentu trhu. NKÚ se také pozastavil nad metodikou Ministerstva

financí týkající se evidence vložených a vyplacených částek, která nepřispívala k věrohodným informacím ohledně odvodového a poplatkového zatížení provozovatelů loterií a jiných podobných her.²¹

Na základě zjištění z této kontroly podal NKÚ trestní oznámení kvůli nehospodárným výdajům Ministerstva financí za poradenské a právní služby. NKÚ také ohlásil příslušným finančním úřadům podezření na porušení rozpočtové kázně. Toto oznámení se vztahovalo rovněž k výdajům za informační systém, který Ministerstvo financí pořídilo na komplexní podporu státního dozoru. Jeho zamýšlená cena (2,7 milionu Kč) se prostřednictvím dodávek zadanych v jednacím řízení bez uveřejnění, tedy bez otevřené soutěže, postupně navýšila na desetinásobek. Navíc podle NKÚ nelze tento informační systém efektivně využít pro správu odvodů, ani nezajišťuje komplexní podporu státního dozoru, a navíc některé jeho zaplacené funkce ministerstvo vůbec nevyužívalo.

V návaznosti na judikaturu Ústavního soudu,²² podle které obce mají právo na svém území zakázat EHZ (včetně videoloterijních terminálů, které povolilo Ministerstvo financí), mělo Ministerstvo financí všechna povolení vydaná v rozporu s přijatými obecně závaznými vyhláškami z úřední povinnosti neprodleně rušit. Tehdejší náměstek Ministerstva financí nechal zadat dvě externí studie s otázkou, jak má v daném případě postupovat. Dvě analýzy nakonec potvrdily, že nález Ústavního soudu je skutečně nutné respektovat. Uvedený postup byl kritizován ze strany občanského sdružení Brněň, které se domnívalo, že Ministerstvo financí ve skutečnosti co nejvíce oddaluje rušení vydaných povolení ve prospěch provozovatelů hazardních her. Tehdejší ředitel odboru 34 odmítl, že by Ministerstvo financí záměrným oddalováním odebrání povolení pomáhalo hernímu průmyslu. Nejvyšší kontrolní úřad kvůli zbytečnému zadání uvedených analýz podal na bývalého náměstka trestní oznámení. Za zadání analýz k posouzení závaznosti nálezu Ústavního soudu byl později bývalý náměstek v roce 2016 odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody za porušení povinností při správě cizího majetku. Občanská sdružení Brněň a Občané proti hazardu na zaměstnance Ministerstva financí podala trestní oznámení pro trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby kvůli údajnému porušování loterijního zákona a nerespektování nálezů Ústavního soudu.²³

BIS si v průběhu let všímala klientelistických vazeb tehdejších zaměstnanců Ministerstva financí (zejm. odboru Státního dozoru nad sázkovými hrami a loterieri), které vedly k opakovanému účelovému ovlivňování legislativní a správní činnosti ve prospěch herního průmyslu. Styky zaměstnanců státu a provozovatelů hazardních her představovaly také atraktivní téma pro aktivisty proti hazardu a žurnalisty. Občanské sdružení Brněň zveřejnilo fotografie, na nichž významní zaměstnanci odboru 34 pózovali ve společnosti zástupců herního průmyslu na výstavě nových EHZ. Této mediálně vděčné zkratky se chopili novináři, kterým tehdejší ředitel odboru Státního dozoru nad sázkovými hrami a loterieri exkurzi úředníků na výstavu vysvětloval slovy, že „jde o oficiální výstavu, na níž jsou prezentované novinky, a my logicky chceme vidět, co povolujeme. Na tom nevidím nic špatného“.²⁴ Odmítl, že by součástí výstavy byl lobbing majitelů hazardních firem směrem k úřadu a poukázal na to, že vzhledem k délce legislativního procesu asociace společností z herního průmyslu „vědí, že si konečné znění zákona mohou pohlídat ve sněmovně.“

V roce 2014 záhy po nástupu nového vedení rezortu financí došlo k personálním změnám. Někteří bývalí vedoucí zaměstnanci Ministerstva financí vstoupili do služeb senátora a majitele společnosti SYNOT Iva Valenty.²⁵ Za pozornost stojí, že jedním z nich byl i bývalý ředitel právního odboru

²¹ Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/35. Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her. Dostupné na <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K13035.pdf>.

²² Pl. ÚS 29/10 (Chrastava) ze dne 14. června 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně) ze dne 7. září 2011 a Pl. ÚS 22/11 (Kladno) ze dne 30. září 2011.

²³ <http://www.osbrneni.cz/podavame-trestni-oznameni-na-uredniky-ministerstva-financi>

²⁴ http://www.lidovky.cz/urednici-ministerstva-financi-bojovali-proti-hazardu-na-setkani-obchodniku-s-hazardem-gr1-zpravy-domov.aspx?c=A121002_185851_ln_domov_jkz

²⁵ Senátor Ivo Valenta, a to i podle svých politických odpůrců, údajně „disponuje největší armádou lobbistů a právníků pro hazardní oblast ze všech herních odvětví.“ http://ekonomika.idnes.cz/profil-ivo-valenta-0nx-ekonomika.aspx?c=A151031_194733_ekonomika_neh.



Ministerstva financí, který během svého působení měl na starost mj. zastupování zájmů ČR v mezinárodních arbitrážích. V současné době hájí zájmy společnosti SYNOT v arbitráži, kterou vede proti České republice za to, že poškodila její podnikání.

Zákon o státní službě nastavil transparentnější procesy výběru státních zaměstnanců a zvýšil požadavky na ně kladené. Právní úprava (spolu s dalšími protikorupčními opatřeními, jako jsou etický kodex, RIPP atd.) by měla rizika netransparentního ovlivňování výběru státních zaměstnanců eliminovat. Pod zákon o státní službě nespádají osoby, které pro ministerstva vykonávají poradenskou činnost. Zde lze uvést případ bývalého generálního ředitele Fortuny, a. s., který se stal poradcem ministra financí pro analýzu dopadu nového zákona o hazardních hrách a implementaci monitorovacího systému, což vzbudilo značný zájem médií. Poradce ministru financí přinesl cenné informace, jak hazardní průmysl funguje a jaké dopady budou mít opatření chystaná novým zákonem o hazardních hrách. Po zhruba roce působení na Ministerstvu financí požádal poradce o ukončení smlouvy; krátce poté dostal nabídku od vznikajícího holdingu k provozování hazardních her (do kterého patří Sazka, a. s.) a využil ji. Z hlediska transparentnosti systému rozhodování je důležité, že seznam poradních orgánů, poradců, advokátů a advokátních kanceláří, poskytujících Ministerstvu financí právní a jiné služby, je v souladu s RRIPP zveřejňován za každé pololetí na webových stránkách. Veřejnost tak může kontrolovat, kdo, v jaké oblasti a za jakou odměnu úřadu poskytoval poradenské služby.

I přes všechna pochybení a rizika spojená se státním dozorem nad hazardními hrami, která zjistily NKÚ a BIS, nebyl prokázán korupční vliv herního průmyslu v takové míře, která by odůvodňovala zahájení trestního řízení. Lze konstatovat, že v posledních letech došlo k utlumení některých hrozeb spojených s působením hazardního průmyslu v podobě pokusů o ovlivňování určitých správních úkonů Ministerstva financí.

5. Činnost obcí při regulaci hazardu a korupční rizika

Ingerence obcí v rámci regulace hazardních her je zajištěna institutem obecně závazných vyhlášek (dále „OZV“) vydávaných v rámci samostatné působnosti obce, které mohou časově i místně omezit nebo zcela zakázat provozování některých typů hazardních her.

Regulace hazardních her zastupitelstvy obcí vychází z odlišné koncepce nežli regulace při výkonu státní správy. Systém regulace hazardu prostřednictvím OZV má tato rizika:

1. Podmínky pro přijetí a obsah OZV nejsou nijak stanoveny, jedná se o výsledek volné úvahy.
2. OZV neobsahují žádné konkrétní zdůvodnění (některé pouze obecně argumentují škodlivostí hazardních her pro společnost).
3. O OZV rozhoduje kolektivní politický orgán – zastupitelstvo příslušné samosprávy.
4. OZV je možné změnit na kterémkoliv zasedání zastupitelstva.

Regulace hazardu prostřednictvím OZV je věcí politického rozhodnutí členů zastupitelstva, kteří při hledání optimálního řešení zohledňují nejen finanční aspekty (příjmy obce z provozování hazardních her), ale i společenské, bezpečnostní, etické a další externality. Úprava v OZV zpravidla neobsahuje žádné konkrétní zdůvodnění a postrádá dostatečnou míru předvídatelnosti (OZV je možné přijmout, změnit či zrušit na kterémkoliv zasedání zastupitelstva). Takto nastavený systém regulace hazardu prostřednictvím OZV je dlouhodobě kritizován ze strany samotných provozovatelů her, kteří poukazují na jeho korupční rizika. Představitelé obcí se mohou dostávat pod tlak různých zájmových skupin, jako jsou nejen provozovatelé hazardních her, ale i sportovní svazy a kluby, občanskí aktivisté, poskytovatelé preventivních a léčebných služeb atd.

5.1. Některé problémy při vydávání obecně závazných vyhlášek

Za účinnosti loterijního zákona byla nevhodně řešena otázka působnosti orgánů státní správy a samosprávy. Úprava výkonu státního dozoru v této oblasti se jevila jako nedostatečná, zejména pak z hlediska duplicitního povolování výherních hracích přístrojů obcemi do režimu heren a míst se zvláštním provozním režimem a Ministerstvem financí do kasin. V praxi se projevovala nerovnováha při regulaci hazardního hraní mezi celostátní a obecní úrovní i tím, že nedostatečnou zákonnou úpravu některé obce suplovaly svojí normotvorbou.

Podle judikatury²⁶ Ústavního soudu je regulace hazardních her formou OZV součástí ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu. Ústavní soud v prvním z nálezů zamítl návrh Ministerstva vnitra, které navrhovalo zrušení OZV města Chrastava o regulaci umístění videoloterijních terminálů ve městě. Ústavní soud dospěl k závěru, že je přípustné, aby obec regulovala prostřednictvím OZV umístění interaktivních videoloterijních systémů, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí. Ústavní soud shledal, že regulace umístění videoloterijních terminálů spadá do normotvorné působnosti obcí, a nejedná se o nezákonný zásah do výkonu státní správy. Ústavní soud později pro rozpor s tímto ústavně garantovaným právem zrušil přechodná ustanovení novely loterijního zákona (čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb.), které umožňovalo provozovat videoloterijní terminály povolené Ministerstvem financí až do konce roku 2014.²⁷

S ohledem na možnosti dané judikaturou Ústavního soudu obce pomocí OZV měnily pravidla pro provozování EHZ. Soudy rozhodovaly vzhledem k judikatuře Ústavního soudu ve prospěch obcí. Např. Nejvyšší správní soud ČR v roce 2012 potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo vyhověno žalobě města Chomutova a zrušeno rozhodnutí Ministerstva financí na provoz videoloterijních terminálů společnosti SYNOT Tip, a. s., a přikázáno ministerstvu o věci

²⁶ Pl. ÚS 29/10 (Chrastava) ze dne 14. června 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně) ze dne 7. září 2011 a Pl. ÚS 22/11 (Kladno) ze dne 30. září 2011.

²⁷ Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) ze dne 2. dubna 2013.

znovu rozhodnout s tím, že město má právo být účastníkem povolovacích řízení²⁸. Ministerstvo financí následně vedlo k jednotlivým vydaným povolením k EHZ velké množství správních řízení a rušilo je kvůli konfliktu s OZV, což přinášelo značnou administrativní zátěž.

Regulace hazardního hraní pomocí OZV probíhala v různém věcném, časovém a místním rozsahu, což vedlo ke značným lokálním odlišnostem. K problematice zaujal v roce 2014 stanovisko také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále „ÚOHS“),²⁹ který se opakovaně zabýval stížnostmi provozovatelů hazardních her na narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní činnosti obcí. Častou námitkou provozovatelů hazardních her (zejm. EHZ) byla skutečnost, že jim nebyla předem známa kritéria výběru míst, na nichž by bylo možné takové aktivity na území dané obce provozovat, resp. že tato kritéria byla stanovena diskriminačně. ÚOHS proto upozornil, že obce nesmí uplatňováním regulatorní pravomoci nikoho zvýhodňovat. Ze soutěžního hlediska ÚOHS nepovažoval za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu hazardních her na svém území, neboť to žádné soutěžitele neznevýhodňuje oproti soutěžitelům jiným. K narušení soutěže by naopak mohlo dojít, pokud se obec rozhodne hazard na svém území toliko omezit. V takovém případě totiž hrozí, že ti vybraní soutěžitelé, kteří budou moci na daném trhu i nadále působit, budou zvýhodněni oproti těm, kteří budou nuceni své podnikání ukončit. Navíc „zafixování“ situace na trhu dojde ke značnému zvýhodnění těch soutěžitelů, kteří tam již působí.

ÚOHS doporučoval obcím zvažovat, zda jimi zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, přičemž pravidla musí být předem známá a přezkoumatelná. ÚOHS se vyjádřil, že postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže je nezbytné pro dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněna sledovat, a že míra omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné. S ohledem na takové odůvodnění pak ÚOHS pokládal za v zásadě přiměřené, aby obec zakázala provozování hazardních her na určitém území (vymezeném celým katastrem obce nebo jeho obecně určenými částmi jako např. historické centrum, apod.). Za problematické naopak považoval stanovení konkrétních provozoven nebo adres, na kterých může k provozování hazardních her docházet, neboť z výčtu nijak nevyplývá pravidlo, podle kterého byly vybrány právě tyto provozovny.

Ministerstvo vnitra se ve své metodice³⁰ z roku 2015 zabývalo také regulací podle loterijního zákona. Podobně jako ÚOHS upozornilo, že rozhodne-li se obec regulovat pouze vybrané druhy hazardních her, tento výběr by se měl opírat o racionální a nediskriminační důvody. To platí i pro stanovení lokalit, kde bude provozování hazardních her zakázáno, nebo povoleno. Ministerstvo vnitra doporučilo, aby kritéria, na základě kterých obec přistoupila k regulaci hazardních her, byla uvedena přímo v OZV, popř. byla součástí usnesení, kterým zastupitelstvo obce OZV, nebo přílohou zápisu ze zasedání zastupitelstva obce jako důvodová zpráva k OZV.

5.2. Nová pravidla regulace

Zákon o hazardních hrách přinesl změnu k lepšímu a zpřehlednění stavu. Nová právní úprava plně zohledňuje právo územních samosprávních celků na samosprávu garantované Ústavou ČR, kdy je v souladu s příslušnou judikaturou Ústavního soudu ponecháno obcím právo na regulaci výskytu hazardních her na jejich území. K provozování živé hry (hry v kasinu), technické hry a binga je po vydání základního povolení Ministerstvem financí nutné získat ještě povolení k umístění herního prostoru, resp. dané hazardní hry, které vydává obecní úřad obce, v jehož územním obvodu má být hazardní hra provozována. Současně živá hra, technická hra, bingo nebo turnaj

²⁸ Rozsudek NSS ČR sp. zn. 1 As 123/2012 ze dne 14. listopadu 2012.

²⁹ Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi.

Dostupné na <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/metodiky-a-dokumenty.html>

³⁰ Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/oblasti-verejneho-poradku-ve-vztahu-k-moznostem-jejich-regulace-k-9-2-2012-pdf.aspx>.

malého rozsahu podléhají možnosti regulace OZV. Podle důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách přenesení části rozhodovací pravomoci v rámci veřejné správy na nižší instance, tj. obce, má zaručit efektivnější a optimálnější regulaci oblasti hazardních her, neboť právě obce, na rozdíl od ústředního správního úřadu, znají nejlépe místní poměry, kterých se provoz hazardní hry může dotknout.

Zákon obsahuje celou řadu podmínek a povinností upravujících samotný provoz herních prostor (např. zákaz provozování hazardních her v některých prostorách³¹, provozní doba či počet herních zařízení na hernu a kasino, aj.), které loterijní zákon postrádal. Není proto již nutnost, aby obce v tak hojném počtu a krátkém časovém rozmezí vydávaly OZV suplující chybějící zákonnou úpravu.

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona o hazardních hrách (k § 12) se s ohledem na stanovisko ÚOHS (uvedeném výše) nejeví jako vhodné vymezovat v obecně závazné vyhlášce místa s uvedením konkrétních adres (ulice s číslem popisným) nebo názvu provozoven, neboť z takového výčtu by nebylo možno ověřit, zda obec při určení těchto míst nepostupovala v rozporu se zásadou nediskriminace a zákonem na ochranu hospodářské soutěže. Pokud i přesto obec zvolí tuto variantu regulace, je nutno upozornit, že by obec měla před vydáním obecně závazné vyhlášky prověřit, zda daná provozovna (budova) není chráněnou budovou, v níž je provoz hazardních her zakázán. Varianta, kdy je obecně závaznou vyhláškou stanoveno, v jakém čase lze hazardní hry provozovat, nebo v jakém čase je jejich provozování zakázáno, je z pohledu principu nediskriminace a ochrany hospodářské soutěže nevhodnější, neboť touto regulací dochází k omezení všech provozovatelů stejným způsobem. I při úmyslu zakázat provozování některých hazardních her na celém území obce je nezbytné, aby obec vždy zvažovala, zda jí zvolená regulace naplňuje princip proporcionality, neboli zda je míra omezení přiměřená konkrétním místním podmínkám.

5.3. Vybrané případy ovlivňování na úrovni obcí

V případě nestandardního působení hazardního průmyslu na orgány obcí v souvislosti s pravomocí obcí regulovat hazard na svém území formou OZV došlo k několika případům manipulace.

Existuje několik obcí, kde si členové zastupitelstva již schválenou nebo připravovanou nulovou tolerancí hazardu rozmysleli, a namísto toho se rozhodli udělit určité výjimky. Modelovým příkladem je záměr městské části jednoho z významných statutárních měst na úplný zákaz hazardu na svém území. Poté, co před několika lety tamější rada doporučila úplný zákaz provozu hazardních her, byli představitelé municipality vystaveni ekonomickému i mediálnímu nátlaku ze strany zainteresovaných právnických osob. Výsledkem byla v roce 2013 revokace původního usnesení a zachování většiny stávajících provozoven.

Dalším negativním jevem jsou skryté majetkové vazby představitelů obcí či jejich rodinných příslušníků na provozovatele hazardních her, kteří v dané lokalitě působí. Takový případ střetu zájmů bylo možné v minulosti sledovat v jedné obci v Karlovarském kraji, kde starosta v době působení v úřadu skrytě vlastnil pětinový podíl v místním kasinu. Poté, co město rozhodlo v roce 2012 o nulové toleranci heren, zůstalo kasino jediným legálním provozovatelem hazardu ve městě. V souvislosti s regulací hazardu na komunální úrovni nelze rovněž opomenout snahy některých představitelů obcí o prosazení úprav procesních postupů v rámci řízení na odebrání licence o umístění herního prostoru. Tyto formální úpravy vyplývající z klientelistických vazeb na dotčené hazardní subjekty vedly k účelovému prodlužování termínu zániku jejich provozoven.

V médiích lze najít další případy regulace hazardu, které lze považovat za problematické. Např. město v Olomouckém kraji úplný zákaz provozování hazardních her realizovalo OZV přijatou v roce 2011. V roce 2013 ale stejní členové zastupitelstva města OZV „změkčili“ a hazard povolili

³¹ § 13 zákona o hazardních hrách.

na vybraných adresách. Později na veřejnost pronikla informace o tom, že herní společnost, která v tomto městě provozuje většinu hracích přístrojů, poskytla dar pro krajské volby 2016 politické straně, k níž patřil starosta města a současně lídr stranické kandidátky. Ten v tom žádnou souvislost a možný střet zájmů neviděl. Herní společnost se k důvodům poskytnutí daru nevyjádřila. Případem se podle médií zabývalo státní zastupitelství.³²

Zmínit lze dále statutární město v Libereckém kraji, které také původně zamýšlelo OZV o nulové toleranci hazardu, nicméně v červenci 2015 došlo k přehodnocení postoje a byla povolena tři kasina. Kvůli uvedení konkrétních adres pro provozování kasin do OZV bylo podáno trestní oznámení. Primátor naproti tomu podal trestní oznámení „v souvislosti s nátlakovou akcí“, která na něho byla činěna; případem se zabývala policie.³³ V březnu 2016 došlo přijetím změny přílohy OZV k rozšíření seznamu míst povoleného hazardu na 11.

Ve městě v Moravskoslezském kraji s návrhem na zrušení EHZ na území města přišli místní duchovní, k nim se pak přidalo ve veřejné anketě mnoho občanů. Město pro přípravu OZV regulující hazard zřídilo speciální pracovní skupinu. Mezi členy pracovní skupiny byl i zástupce provozovatelů heren. Když začalo být jasné, že samospráva EHZ významně omezí, začali jejich majitelé jednat. Podle jednoho z členů pracovní skupiny provozovatelé hazardu za ním přišli a nabídli mu úplatek.³⁴ Existovalo prý podezření, že zástupci heren zkusili podplatit i některé členy zastupitelstva. Případem se po obdržení trestního oznámení zabývala Policie ČR. Po několika jednáních zastupitelstva byla přijata výsledná OZV, která zakázala hazard na celém území obce, ale díky nabytí účinnosti až od září 2015 poskytla dostatečnou dobu provozovatelům hazardních her, aby se na zákaz připravili.

V České republice se podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, konalo několik místních referend, které se vztahovaly k regulaci hazardu v zájmu veřejného pořádku.³⁵ K vyhlášení referenda dochází podle zákona buď z rozhodnutí zastupitelstva obce, nebo na návrh přípravného výboru. Iniciativy přípravných výborů s požadavky vypsání místního referenda k regulaci hazardu se neshledaly vždy se vstřícností ze strany vedení obcí. Objevilo se několik pokusů o obstrukce nebo byla posunuta jednání zastupitelstva, které se mělo návrhy přípravného výboru zabývat tak, aby již nebylo možné harmonizovat termín konání referend s termínem voleb do zastupitelstva příslušné obce. V jiných případech zastupitelstva předešla vypsání místních referend k zákazu hazardu tím, že ho sama přijetím OZV zakázala (čímž byl smysl požadavků aktivistů proti hazardu naplněn). Problematikou vyhlášení místních referend se musely opakovaně zabývat soudy.³⁶

Není dosud prokázán žádný případ protiprávního jednání v souvislosti s místními referendy k problematice hazardu, který by spočíval v korupčním jednání s cílem ovlivnit vedení obcí a občanů. Náznaky ovlivňování občanů před konáním místního referenda lze spatřovat např. v obci v blízkosti Brna. Vedení obce podporovalo vybudování kasina (v blízkosti části Brna, která vyhlásila hazardním hrám nulovou toleranci). Záměr vedení obce povolit stavbu kasina vzbudil převážně negativní reakce občanů včetně petice proti kasinu. Poté bylo vyhlášeno konání místního referenda na termín v říjnu 2015. Občanům obce před referendem přišla do schránek nabídka na exkurzi do kasina v Mikulově, patřícího herní společnosti, která měla v úmyslu stavět i v obci. Organizovat exkurzi placenou herní společností pomáhal starostův asistent; takové jednání nese znaky střetu zájmů. V následném platném a závazném místním referendu občané vznik kasina odmítli.

³² <http://www.hanackyvecernik.cz/zpravy/olomouc/krajska-ods-financuje-svou-kampan-z-hazardu?weusecookies=1>

³³ <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Janusz-Konieczny-Korupcni-prostredi-hazardu-425136>

³⁴ http://ostrava.idnes.cz/policie-setri-mozne-uplacen-pri-priprave-zakazu-hazardu-v-krnove-10u-ostrava-zpravy.aspx?c=A140325_122031_ostrava-zpravy_ama

³⁵ Přehled některých místních referend lze nalézt na webové stránce Ministerstva vnitra, ten však není úplný. <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>.

³⁶ K problematice místních referend v roce 2014 blíže Jareš, A., Judová, A. Analýza místních referend 2014. Praha: Transparency International – Česká republika, o. p. s., 2016.

Jen v menší části obcí, kde referenda proběhla, byla kvůli dostatečné volební účasti (min. 35 % oprávněných osob) platná. Ve všech případech však měli zastánci zákazu či omezení provozování hazardních her výraznou převahu nad občany, kteří byli ochotni hazard tolerovat.

5.4. Anketa o vlivech na rozhodování obcí při regulaci hazardu

Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti ve spolupráci s Úřadem vlády ČR – Odborem hodnocení dopadů regulace a Svazem měst a obcí ČR realizovalo průzkum dopadů provozování hazardních her v obcích v termínu 12. až 31. května 2017. K problematice analýzy (zaměření na tvorbu OZV regulujících hazard a jejího ovlivňování) směřovala část otázek (celé znění dotazníku je přílohou tohoto materiálu). Cílem ankety bylo získat ze strany obcí informace o tom, jaké mají zkušenosti s regulací hazardu na svém území, zejm. zda se setkaly s nějakými vlivy či dokonce tlaky. Za tímto účelem řada otázek nabízela prostor pro volné odpovědi.

Žádosti o vyplnění dotazníků v elektronické podobě byly prostřednictvím Svazu měst a obcí ČR zaslány všem obcím. Z nich reagovalo 970 obcí, přičemž z jejich odpovědí bylo 532 kompletních, které byly dále vyhodnoceny. K výsledkům je zapotřebí přistupovat s vědomím, že respondenty byly obce různých velikostí. Rovněž každá obec má svá specifika, je proto obtížné výsledky zobecňovat. Níže uvádíme výsledky ankety s vloženým komentářem k jednotlivým otázkám.

Zveřejnění kritérií, podle nichž se obec při vydávání OZV regulující hazard řídila (doporučení Ministerstva vnitra uvést kritéria přímo v OZV, jako součást usnesení nebo v příloze zápisu).

Přímo v obecně závazné vyhlášce – 68

Byla součástí usnesení – 1

Přílohou zápisu – 15

Jiný – 11

Kritéria nejsou uvedena – 19

Bez odpovědi – 418

Zapojení dalších orgánů obce do přípravy OZV (např. komise, výbory či pracovní skupina vytvořená pouze za účelem regulace hazardu).

Ano – 53

Ne – 71

Bez odpovědi – 408

Obce, které odpověděly kladně, uvedly množství orgánů obce (často finanční výbor, komisi prevence kriminality, sociální, školství, bezpečnostní). Některé obce vytvořily speciální pracovní skupinu pro problematiku hazardu. Počet orgánů souvisí s velikostí obce a významem problematiky hazardu pro konkrétní obec, těžko lze proto vyvozovat z těchto údajů obecnější závěry.

Obec se obrátila na někoho s žádostí o pomoc, stanovisko či výměnu informací při zvažování vydání nebo úpravy OZV regulující provozování hazardních her.

Ano – 71

Ne – 417

<p>Bez odpovědi – 44</p> <p>Obce, které odpověděly kladně, uvedly jako konzultující instituce nejčastěji Ministerstvo vnitra (46 případů), dále krajský úřad, Ministerstvo financí, jiné obce, a v několika případech advokátní kanceláře. Jen jedna obec uvedla, že se v této věci obrátila na Českou komoru loterního průmyslu.</p>
<p>Úmysl v budoucnu zavádět OZV regulující provoz hazardních her.</p> <p>Ano – 4 Ne – 209 Zatím neprojednali – 139 Bez odpovědi – 180</p>
<p>Zaznamenání aktivity občanských či politických iniciativ v obci směřující k přísnější regulaci hazardního hraní.</p> <p>Ano – 34 Ne – 471 Bez odpovědi – 2</p> <p>Obce, které odpověděly kladně, uvedly množství různých situací (požadavky občanů, jednotlivých členů zastupitelstva, závazky z politických dokumentů aj.).</p>
<p>Zaznamenání aktivity občanských nebo politických iniciativ v obci zaměřené proti regulaci hazardního hraní.</p> <p>Ano – 22 Ne – 452 Bez odpovědi – 58</p> <p>Obce, které odpověděly kladně, uvedly nejčastěji aktivitu v podobě podnětů tamních podnikatelů (provozovatelů hazardních her). Aktivitu celorepublikového sdružení provozovatelů hazardních her zaznamenali pouze v jedné obci (e-mail od sdružení Spelos).</p>
<p>Provozovatelé či jejich lobbisté zaslali obci či zastupitelům informační materiály, nabídky konzultací atd.</p> <p>Ano – 44 Ne – 441 Bez odpovědi – 47</p> <p>Obce, které odpověděly kladně, nejčastěji uvedly, že materiály nevyužily, případně že jejich rozhodování nijak neovlivnily. Materiály byly předány členům zastupitelstva a členům rady jako podklad k projednání (radou, zastupitelstvem), jinde pouze pro informaci. Jedna obec výslovně uvedla, že provozovatelé dostali prostor k vyjádření jak na schůzi rady města, tak na zasedání zastupitelstva. V jednom případě bylo explicitně uvedeno setkání vedení města se zástupcem herního průmyslu.³⁷</p>
<p>Provozovatelé hazardních her či jejich lobbisté vyvíjeli v obci politický či ekonomický tlak.</p>

³⁷ Jedna obdržená odpověď zněla „školení navštíveno, protože na něm přednášeli i pracovníci Ministerstva financí. O případných kontaktech politiků s hazardní lobby jako úředník nevím.“

Ano – 26

Ne – 478

Bez odpovědi – 28

Obce, které odpověděly kladně, uvedly rozličné prostředky, které provozovatelé hazardních her používali. Část měla spíše informativní povahu (upozornění na výpadek příjmů v rozpočtu města). Jiné přinášely pozitivní motivaci (nabídka sponzoringu městských akcí, sportu, školy), ale objevila se i upozornění na podání žaloby, žádosti o přezkum OZV Ministerstvem vnitra nebo stížnosti kvůli porušování hospodářské soutěže k ÚOHS. V jednom případě byla podána žádost o udělení výjimky z OZV.

Z provozovatelů byl jmenovitě zmíněn pouze tlak společnosti SYNOT, jejíž právní oddělení opakovaně žádalo zastupitelstvo města o zrušení OZV, která stanovovala jediné místo pro provozování her na území města. Majitel Ivo Valenta osobně podpořil protesty občanů té části města, kde mělo být vytvořeno jediné povolené hrací místo. V jedné obci údajně vznikla volební listina pro komunální volby s cílem uspět a následně zrušit OZV regulující hazard.

Financování některých kulturních, sportovních či jiných veřejně prospěšných aktivit v minulosti z prostředků pocházejících od provozovatelů hazardních her (nikoliv z daní, které musí provozovatelé ze zákona platit).

Ano – 73

Ne – 382

Bez odpovědi – 77

Obce, které odpověděly kladně, uvedly nejčastěji finanční podporu pro různé společenské akce (především sportovní, kulturní, vzdělávací, sociální a folklorní), ale i výstavbu nebo rekonstrukce veřejně prospěšných objektů.

6. Závěrečná doporučení

V minulosti představovalo největší problém nelegitimní ovlivňování rozhodovacích procesů ve veřejné správě (klientelismus, nestandardní lobbying, střet zájmů, nestandardní personální vazby). Ke zlepšení situace na celostátní úrovni přispívá řada přijatých legislativních i nelegislativních opatření (např. zákon o státní službě, zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, etické kodexy, rezortní interní protikorupční programy). Další celkový přínos představuje nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách, jehož aplikace však bude vyžadovat delší období pro zhodnocení dopadů regulace. Rovněž některé prováděcí předpisy k zákonu ještě nebyly přijaty. Níže jsou uvedeny další kroky, jejichž realizace by mohla mít v oblasti korupčních rizik při regulaci hazardu pozitivní dopad.

1) Posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu

- Usnesením vlády ze dne 15. února 2017 č. 123 bylo ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu uloženo předložit vládě do 30. září 2017 **věcný záměr zákona o lobbyingu**. Spolugestory tohoto materiálu jsou ministr vnitra a ministr spravedlnosti.
- Cílem regulace lobbyingu a dalších souvisejících opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu má být **odkrytí vazeb mezi lobbisty, zájmovými skupinami a úředními osobami**. Posílením transparentnosti by mělo dojít především k omezení nežádoucích jevů s lobbyingem často spojených, jako je korupce, střet zájmů nebo klientelismus.
- **Registr lobbistů** je nejpoužívanějším nástrojem zajišťujícím veřejnou kontrolu lobbistické činnosti a transparentnost lobbyingu. Výkon lobbyingu by měl být vázán na registraci do tohoto rejstříku. Míra zveřejňovaných informací o lobbistické činnosti a především o kontaktech / interakcích mezi lobbisty a lobbovanými bude předmětem vyhodnocení v rámci příprav věcného záměru zákona. Zavedení registru lobbistů by se dotklo také zástupců herního průmyslu (míra bude záviset na osobním a věcném vymezení registru a stanovení fakultativní či obligatorní registrace).
- **Legislativní stopa** přímo cílí na posílení transparentnosti legislativního procesu ve vztahu k lobbyingu. Představuje záznam o vlivu lobbistů na legislativní předlohu. Cílem tohoto opatření je především identifikace konkrétních zájmových skupin a lobbistů, kteří se podíleli na tvorbě legislativy. Legislativní návrh by tak mohl být v praxi opatřen dodatkem uvádějícím konkrétní osoby a organizace (jmenný seznam), jež se na jeho podobě podílely (například jako zdroj informací a expertíz), případně jejich stanoviska a další údaje. Rozsah uváděných informací může být i podrobnější včetně uvedení data, osoby a předmětu, dále konkrétního klienta či zaměstnavatele, kterého daná osoba zastupovala, ale také i stanovisek těchto osob (organizací) k samotnému návrhu.
- **Další opatření na posílení transparentnosti legislativního procesu v parlamentu**. V rámci větší transparentnosti legislativního procesu by mohly být zveřejněny všechny verze materiálů v systémech obou komor Parlamentu, například ve formě znění zákonů s vyznačenými změnami u jednotlivých sněmovních a senátních tisků. Dále by u jednotlivých tisků měly být dohledatelné všechny pozměňovací návrhy, ať již byly podány v písemné či ústní podobě, které budou zároveň řádně odůvodněny. Jednotlivé pozměňovací návrhy by měly být také součástí legislativní stopy jednotlivých materiálů. Na stránkách obou komor by měly být zveřejňovány elektronické audiozáznamy všech veřejných jednání výborů a komisí. Zároveň by měla být stanoviska jednotlivých výborů odůvodněna s ohledem na jejich potřebnost a koncepčnost.

2) Posílení ochrany oznamovatelů

- V průběhu roku 2016 byl **ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu předložen návrh zákona zajišťujícího ochranu oznamovatelů**, který byl dne 8. února 2017 schválen usnesením vlády č. 102. Projednání vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 1034), proběhlo v Poslanecké sněmovně v rámci 1. čtení dne 26. května 2017. Cílem návrhu zákona je navrhnout takové řešení ochrany oznamovatelů protiprávního jednání (whistleblowerů), které bude znamenat co nejmenší zásah do systematiky českého právního řádu a zároveň poskytne oznamovatelům lepší procesní postavení v případných soudních sporech se zaměstnavatelem. Opatření obsažená v návrhu zákona mají sloužit nejen k ochraně potenciálních oznamovatelů protiprávního jednání, ale hlavně k prevenci takto páchané činnosti obecně.
- Pro úplnost lze poukázat také na **poslanecký návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů** (sněmovní tisk č. 799), předložený poslancem Ing. Andrejem Babišem v dubnu 2016, ke kterému následně vláda zaujala neutrální stanovisko. Návrh zákona dosud neprošel 1. čtením. Cílem tohoto návrhu zákona je zajistit ochranu oznamovatele trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele cestou institutu chráněného oznamovatele, vůči kterému by bez předchozího souhlasu Úřadu práce nebylo možno ze strany zaměstnavatele činit pracovní právní či služební právní kroky a též nahradit tomuto oznamovateli případnou náhradu za ztrátu příjmu a náhradu za nemajetkovou újmu.

3) Aktualizace rezortního interního protikorupčního programu Ministerstva financí

- Aktualizace RIPP MF v termínu stanoveném RRIPP s ohledem na změny právní úpravy hazardních her a jejich regulace od 1. ledna 2017.
- Důkladné zhodnocení všech korupčních rizik při činnostech vztahujících se k regulaci hazardu na úrovni Ministerstva financí a nastavení opatření k jejich eliminaci.

4) Omezení „otáčivých dveří“ mezi veřejnou správou a herním průmyslem

- Skutečnost, že pozici ve veřejné správě zaujme osoba, která se zabývala danou problematikou „z opačné strany“, tj. z pohledu soukromé sféry, nemusí být nutně v rozporu s veřejnými zájmy. Taková skutečnost by však měla být dostatečně známá (např. zveřejňováním profesních životopisů vedoucích zaměstnanců a jmen poradců).
- Daná osoba se musí snažit vyvarovat se střetu zájmů; pokud k němu má dojít, o této situaci musí neprodleně informovat.
- Jedním z možných opatření omezující nežádoucí přechod zaměstnanců státu do soukromého sektoru jsou konkurenční doložky upravené jak zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, tak zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Ty jsou nástrojem, který má zamezit úniku strategických informací ze státní služby do soukromého sektoru. Jejich účelnost je nezbytně pečlivě a individuálně posuzovat, neboť jejich aplikace by měla dopad na veřejné prostředky.

5) Protikorupční program společností herního průmyslu

- Dobrovolné přijetí komplexního protikorupčního programu společnostmi v herním průmyslu (etický kodex, pravidla sponzoringu, pravidla přijímání darů a pozorností, zřízení etické linky).

- V analýze představený návrh protikorupčního programu ČKLP obsahuje teze, které lze považovat za univerzálně použitelné (tj. pro provozovatele v různých segmentech herního průmyslu).
- Dodržování protikorupčního programu a průběžné vyhodnocování.

6) Analýza implementace zákona o hazardních hrách

- Analýza implementace zákona o hazardních hrách je jedním z úkolů uložených Akčním plánem v oblasti Kontrola a zajištění vymáhání práva (č. 4.2). Odpovědnou institucí je Ministerstvo financí (ve spolupráci s Ministerstvem vnitra a Radou vlády pro koordinaci protidrogové politiky).
- Termín pro splnění je stanoven do konce roku 2018.
- V jeho rámci lze zvážit např. provedení ex post RIA, tj. následného přezkumu účinnosti přijaté právní regulace.

7) Financování politických stran a volebních kampaní

- V minulosti zřejmě docházelo k případům sponzoringu politických stran hazardními společnostmi, jejich snadnému zjištění však bránilo málo transparentní a těžko kontrolovatelné hospodaření politických stran.
- V nedávné době byla přijata právní úprava,³⁸ jejímž cílem je zvýšení transparentnosti hospodaření politických stran včetně zřízení příslušného správního orgánu. Tato právní úprava by měla být rovněž podrobena následné kontrole (ex post RIA).

8) Transparentní regulace na úrovni obcí

- Podmínky pro přijetí a obsah OZV nejsou dostatečně stanoveny, jedná se o výsledek volné úvahy komunálních politiků, a OZV nemusí obsahovat žádné konkrétní zdůvodnění.
- Díky novému zákonu o hazardních hrách nebude muset normotvorba obcí v takové míře jako v minulosti suplovat mezery v zákonné úpravě.
- Jako doporučení lze uvést, že k lepší kontrole přípravy OZV ze strany veřejnosti může přispět co nejúplnější zveřejňování programů jednání a záznamů ze zastupitelstva (případně dalších orgánů obce).
- Dále by měla být uvedena kritéria, jimiž se obce při regulaci hazardu prostřednictvím OZV řídily (tak, aby nedocházelo k nedůvodné diskriminaci některých provozovatelů hazardních her v rozporu s principy hospodářské soutěže - viz doporučení Ministerstva vnitra a ÚOHS).

³⁸ Zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Seznam zkratk

BIS	Bezpečnostní informační služba
ČKLP	Česká komora loterního průmyslu
EHZ	Elektronické herní zařízení
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OZV	Obecně závazná vyhláška
RIA	Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment)
RIPP	Rezortní interní protikorupční program
RRIPP	Rámcový rezortní interní protikorupční program
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Zdroje informací

1. Zákony

zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

2. Další použité zdroje

Akční plán realizace Národní strategie protidrogové politiky na období 2015 až 2018 pro oblast hazardního hraní. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015.

Etický kodex zaměstnanců České republiky – Ministerstva financí. Praha: Ministerstvo financí.

Jareš, A., Judová, A. *Analýza místních referend 2014.* Praha: Transparency International – Česká republika, o. p. s., 2016.

Mravčík, V. et al. *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady.* Praha: Úřad vlády České republiky, 2014.

Mravčík, V. et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2014.* Praha: Úřad vlády České republiky, 2015.

Mravčík, V. et al. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015.* Praha: Úřad vlády České republiky, 2016.

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/35. Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad, 2014.

Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí. Praha: Ministerstvo vnitra, 2015.

Rezortní interní protikorupční program Ministerstva financí. Praha: Ministerstvo financí, 2016.

Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2014.

Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2009. Praha: Bezpečnostní informační služba, 2010.

Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010. Praha: Bezpečnostní informační služba, 2011.

Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011. Praha: Bezpečnostní informační služba, 2012.

Zpráva o plnění Rezortního interního protikorupčního programu Ministerstva financí. Praha: Ministerstvo financí, 2016.

3. Webové stránky

Apkurs: www.apkurs.cz

Brnění, o. s.: www.osbrneni.cz

Česká komora loterního průmyslu: www.cklp.cz

Ministerstvo financí: www.mfcr.cz

Ministerstvo vnitra: www.mvcr.cz

Nejvyšší kontrolní úřad: www.nku.cz

Nejvyšší správní soud: www.nssoud.cz

Občané proti hazardu, o. s.: www.obcaneprotihazardu.cz

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: www.psp.cz

Senát Parlamentu ČR: www.senat.cz

Synot: www.synot.cz

Transparency International – Česká republika, o. p. s.: www.transparency.cz

Unie herního průmyslu: www.uhpcr.cz

Unaso: www.unaso.cz

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: www.uohs.cz

Ústavní soud: www.nalus.cz