

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE
FAKULTA MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ
Katedra politologie



Vliv zájmových skupin v oblasti hazardu

Diplomová práce

Autor: Bc. Marek Ohanka

Hlavní specializace: Politologie

Vedlejší specializace: Čínská studia

Vedoucí práce: Ing. Petr Vymětal, Ph.D

Školní rok: LS 2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a vyznačil všechny citace z pramenů.

V Praze dne

podpis studenta

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu práce Ing. Petru Vymětalovi, Ph.D. za vedení práce a cenné připomínky v průběhu práce. Dále bych chtěl poděkovat své rodině a partnerce za veškerou podporu v průběhu studia.

Obsah

Abstrakt.....	11
Úvod.....	7
1. Zprostředkování zájmů v politice.....	10
1.1. Zájmové skupiny	10
1.1.1. Typologie zájmových skupin	11
1.1.2. Funkce zájmových skupin.....	12
1.1.3. Strategie zájmových skupin	13
1.2. Reprezentace zájmů v demokratickém politickém systému.....	15
1.2.1 Pluralismus	15
1.2.2 Neokorporativismus	16
1.3 Lobbying	18
1.3.1 Formy a strategie lobbyingu.....	19
1.3.2 Funkce lobbyingu.....	20
1.3.3. Regulace lobbyingu.....	22
2. Legislativní proces v České republice.....	23
2.1. Legislativní proces na úrovni Vlády ČR	25
2.2. Legislativní proces na úrovni Parlamentu a schválení prezidentem	27
2.3. Žaloba k Ústavnímu soudu.....	29
3. Problematika hazardu v České republice	30
3.1. Loterie	31
3.2. Kasina.....	32
3.3. Herny.....	35
3.4. Legislativní úprava oblasti hazardu před rokem 2016	38
3.5. Zájmové skupiny v oblasti hazardu.....	40
3.5.1. Občanské sdružení proti hazardu	40
3.5.2. Brnění.....	41
3.5.3. Transparency International.....	42
3.5.4. Unie herního průmyslu ČR	42
3.5.5. Asociace provozovatelů kurzových sázek.....	43
3.5.6. Česká komora loterního průmyslu	44
3.5.7. Sazka a.s.....	45
3.5.8. Synot GROUP	46
4. Vliv zájmových skupin při projednávání zákona o hazardních hrách.....	47
4.1. Projednávání zákona na úrovni vlády	47

4.1.1 Návrh zákona o provozování hazardních her (návrh Ministerstva financí z října 2014)	48
4.1.2. Vládní návrh zákona o hazardních hrách (návrh předložený Poslanecké sněmovně ČR v srpnu 2015)	55
4.2. Projednávání návrhů zákona o hazardních hrách v Poslanecké sněmovně	60
4.3. Projednávání návrhů zákona o hazardních hrách v Senátu ČR	66
4.4. Analýza vlivu zájmových skupin na projednávání zákona o hazardních hrách	68
Závěr	73
Seznam literatury a pramenů	77
Seznam použitých obrázků, tabulek	83

Abstrakt

Práce se věnuje problematice zájmových skupin a jejich vlivu na proces vytváření legislativy. Konkrétně byla pro výzkum zvolena oblast hazardního hraní. V této oblasti působí řada zájmových skupin a dá se předpokládat, že se jejich vliv na vytváření legislativy bude projevovat více než v jiných oblastech. V práci je využita deskriptivně-analytická metoda, kdy je sledován průběh legislativního procesu u konkrétního zákona (zákon č.186/2016 Sb., o hazardních hrách) a na základě vysledovaných hodnot je provedena analýza. Cílem práce je dokázat, že se konkrétní zájmové skupiny, více či méně, podílely na finální podobě tohoto zákona a tím projevíly svůj vliv. Práce se skládá ze čtyř částí, kdy se první tři části věnují teorii a část čtvrtá samotné analýze. Výsledkem práce je prokázání vlivu zájmových skupin v oblasti hazardu na podobu sledovaného zákona a je rovněž definováno, které zájmové skupiny do vytváření zákona zasáhly, jakých konkrétních změn v obsahu zákona docílily a v jakých částech legislativního procesu se jejich vliv projevil.

Klíčová slova: Zájmové skupiny, lobbying, hazard, hazardní průmysl, zákon o hazardních hrách, zákon č. 186/2016, ovlivňování legislativního procesu

Abstract

This thesis devotes to the issue of interest groups in gambling industry and their influence on the legislation process. As there are many interest groups in this specific area, it was assumed that their influence on legislation will be more pronounced than in the other areas. The thesis uses a descriptive-analytical method. The legislative process of the specific legal act (Act No. 186/2016) had been observed and the data that had been gained were analyzed. The aim of the thesis is to prove that particular interest groups have more or less participated in the final form of this law and thus have shown its influence. The thesis consists of four parts, the first three parts of which are devoted to the theory and the fourth part to the analysis itself. The result of the work is the demonstration of the influence of interest groups on the legislation process.

Key words: Interest groups, interest groups theory, lobbying, gambling industry, legislation process

Úvod

Diplomová práce se zabývá studiem zájmových skupin a jejich vlivu na utváření legislativy, a to konkrétně v oblasti hazardního hraní v České republice. Prostředí hazardu jsem pro tuto práci zvolil, jelikož se jedná o dlouhodobě diskutované téma v české společnosti a jakékoliv legislativní úpravy v této oblasti vyvolávají vysoký mediální zájem. Snahy o regulaci oblasti hazardu jsou jedno ze zásadních témat české politiky v posledních dvou dekadách a proces vytváření příslušné legislativy je spojen s tématem vlivu zájmových skupin. Česká republika patřila dlouhodobě mezi země, kde byl hazard regulován jen sporadicky, z čehož těžili provozovatelé tohoto byznysu, a Česko si vysloužilo mediální označení „kasino Evropy“. Rozšíření hazardního hraní s sebou neslo značné dopady, což dlouhodobě vadilo nejen politikům, ale i celé české společnosti. Tato situace se měla změnit přijetím legislativy omezující provozovatele hazardních her, což byl jeden z hlavních cílů Vlády Bohuslava Sobotky, úřadující mezi lety 2014–2017. (Výroční zpráva o hazardním hraní). Jak se však ukázalo, veškeré snahy o regulaci hazardu vyústily v silný odpor provozovatelů hazardních her, kteří se s využitím svého vlivu a finančních prostředků, snažili regulaci zabránit.

Hlavním cílem práce je popsat vývoj hazardních zákonů za užití deskriptivně-analytické metody, tak jak byly navrženy Vládou ČR v roce 2015 a zároveň sledovat, jak se do tohoto vývoje zapojily zájmové skupiny působící v oblasti hazardu. Konkrétně se jedná o *zákon č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách*, *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*. Z hlediska vědeckého významu se jedná o velmi aktuální téma, které bylo zatím zpracováno jen minimálně. Hlavním důvodem může být krátká doba, která od přijetí této legislativy uplynula a omezenost zdrojů, které se tímto konkrétním případem zabývají.

Hlavní výzkumná otázka užitá v této akademické práci zní: „*Došlo ze strany zájmových skupin k ovlivnění obsahu zákona o hazardu¹?*“. K této výzkumné otázce se vážou dílčí výzkumné otázky: „*V jakých částech zákona o hazardu se vliv zájmových*

¹ Pro lepší přehlednost je trojice schvalovaných zákonů v práci označována pod jednotným názvem zákon o hazardu.

skupin projevil? “ a „Jaké konkrétní zájmové skupiny měly na vytváření zákona o hazardu vliv a v jaké části legislativního procesu se vliv projevil?“.

Práce je obsahově členěna do 4 samostatných kapitol, které jsou dále děleny na podkapitoly. První kapitola se věnuje teorii zájmových skupin. V rámci této kapitoly se snažím definovat základní pojmy, se kterými následně pracuji v dalších kapitolách a teorie, které se k nim vážou. Kapitola je dále členěna na tři podkapitoly. V první z nich se věnuji samotným zájmovým skupinám, jejich typologii, funkcím a strategiím, které užívají. Druhá podkapitola se věnuje modelům reprezentace zájmů ve státě. Konkrétně v této části definuji model pluralismu a model neokorporativismu. Třetí podkapitola se zabývá problematikou lobbingu, definicí tohoto pojmu, typologií, funkcemi a strategiemi, které jsou v rámci lobbingu užívány. Druhá kapitola se věnuje legislativnímu procesu. V rámci této kapitoly je v jednotlivých podkapitolách popsán legislativní proces v České republice, tak jak je upraven Ústavou ČR. Cílem této kapitoly je také stanovit osnovu poslední části práce, ve které je sledován legislativní proces v případě zákona o hazardu. Třetí kapitola se věnuje problematice hazardu. V rámci této kapitoly je definován pojem hazardní hraní, stručně popsány hlavní typy hazardní her a také se věnuje historii tohoto odvětví. V návaznosti na definice a historie jednotlivých typů her je popsána i aktuální problematika v České republice. K popisu této problematiky jsou využity analytické údaje, tak aby byl vytvořen obraz dopadu hazardního hraní na společnost. Další část kapitoly se věnuje legislativním úpravám oblasti hazardu, přijatým před rokem 2016. Poslední část kapitoly se věnuje jednotlivým zájmovým skupinám působícím v oblasti hazardního hraní. Pro účel této práce byli vybráni jak zástupci zájmových skupin jednajících za provozovatele hazardních her, tak zájmových skupin, jejichž cílem je hazard regulovat. Poslední kapitola se věnuje samotnému cíli práce čili popisu toho, jak probíhal legislativní proces, při kterém byl zákon o hazardu projednáván a analýze vlivu zájmových skupin na tento proces. Kapitola je rozdělena do podkapitol, podle části legislativního procesu a závěr kapitoly je pak věnován samotné analýze vlivu zájmových skupin.

Z hlediska dostupné literatury a zdrojů je první kapitola práce dostatečně popsána a nebyl tedy problém nalézt dostatek českých i zahraničních monografií a článků, které by se tématu věnovaly. V druhé kapitole, týkající se legislativního procesu, jsem primárně vycházel z legislativních dokumentů, případně jejich rozboru na oficiálních stránkách státních institucí. V případě kapitoly třetí jsem čerpal zejména z vládní studie,

která se zabývá aktuální problematikou hazardu v České republice. Dále mi pro popis historie jednotlivých hazardních odvětví posloužily monografie autora Iva Kasala, jenž se dlouhodobě problematikou hazardu a legislativou v této oblasti zabývá. Vzhledem k aktuálnosti problematiky, které se věnuje čtvrtá kapitola, je dostupnost relevantních zdrojů značně omezená. Pro účely sledování vývoje a podoby legislativy mi posloužily zejména oficiální vládní zdroje, konkrétně znění jednotlivých návrhů zákona, důvodová zpráva k zákonům a stenoáznamy z jednání jednotlivých legislativních orgánů, které zákon projednávaly. Při analýze vlivu zájmových skupin na vytváření legislativy jsem vycházel z vlastních poznatků získaných při sledování průběhu legislativního procesu, z práce nevládních organizací (zejména Transparency International), z vyjádření politických subjektů v médiích a také z rozhovoru s redaktorem týdeníku Euro Mag. Phil. Janem Brožem, který se problematice vlivu zájmových skupin dlouhodobě věnoval.

1. Zprostředkování zájmů v politice

1.1. Zájmové skupiny

Zájmové skupiny, tak jak jsou dále v této části definovány, jsou považovány za jeden ze základních prvků moderní demokratické společnosti. Společně s politickými stranami vytváří spojení mezi vládou a jí ovládanými. Zatímco politické strany usilují o úspěch ve volbách a snaží se dosáhnout přímého zastoupení při výkonu moci, **zájmové skupiny o přímou participaci neusilují**. Jejich cílem je vyvíjení tlaku právě na ty, kteří jsou u moci, čímž se snaží zajistit vlastní prospěch. (Novák 2011:18) Této definici odpovídá rozlišení politických stran a zájmových skupin, avšak určit samotnou definici zájmových skupin je mnohem složitější a pohledy jednotlivých autorů se často liší.

Z prací zahraničních autorů stojí za zmínku definice Clive S. Thomase, který definuje zájmovou skupinu jako „*Sdružení jednotlivců, organizací, nebo veřejných či soukromých institucí, které na základě jednoho nebo více společných zájmu usiluje o ovlivnění veřejné politiky v jeho prospěch.*“ (Thomas 2004: 3) Z českých autorů se problematikou definice zájmových skupin zabýval politolog Petr Fiala. Ten zájmové skupiny definuje jako „*dobrovolně utvářené sociální jednotky (s určitými cíli a s určitým vnitřním členěním), které se snaží uskutečnit individuální, materiální a ideové zájmy svých členů (ve smyslu potřeb, užitku a ospravedlnění), přičemž to dělají uvnitř sociální jednotky anebo vůči jiným skupinám, organizacím a institucím.*“ (Fiala 1997: 526). Z těchto uvedených definic lze zájmovou skupinu chápat jako **organizaci, která sdružuje své členy s cílem jednání ve společném zájmu**. Dá se tak mluvit o formě spolupráce jedinců ve společnosti, kdy právě spolupráce jim má být ku prospěchu. Podobně je definována zájmová skupina v díle Andrew Heywooda. Ten definuje zájmovou skupinu jako organizované sdružení, které se snaží ovlivnit politickou linii nebo politická opatření vlády. Dále uvádí, že zájmové skupiny se často zaměřují na velmi úzkou oblast, v čemž lze vidět další rozdíl oproti politickým stranám. Na druhou stranu se zájmové skupiny odlišují od tzv. společenských hnutí, a to tím, že jejich struktura je na rozdíl od těchto hnutí organizována. (Heywood 2008: 342) Obecnější definici vytvořil J. M. Berry, který zájmovou skupinu popisuje jako kteroukoliv organizaci, která usiluje o ovlivňování politiky a rozhodování státu. (Berry 2007: 4)

Z uvedených definic lze vyvodit základní rysy, které musí subjekt splňovat, aby mohl být považován za zájmovou skupinu. Jedná se o **organizovanost a úsilí o ovlivňování politiky**. Na základě této definice, lze v moderním státě nalézt širokou škálu zájmových skupin, od skupin združující jedince se společným hobby (chovatelský klub, klub šachistů, zahrádkářský klub) až po celonárodní profesní sdružení (advokátní komora, lékařská komora a jiné).

1.1.1. Typologie zájmových skupin

Vzhledem k množství zájmových skupin, které v současné době existují a jejich časté různorodosti, vzniklo několik způsobů jejich typologizace. Způsobů, jak zájmové skupiny dělit, je mnoho. Zájmové skupiny lze například dělit podle **typu zájmu**, který se snaží prosadit. Takto rozlišujeme takzvané politické zájmové skupiny a nátlakové skupiny. První z nich, tedy **politické zájmové skupiny**, prosazují primárně ekonomické zájmy a snaží se tak získat finanční výhody pro oblast svého zájmu. Na druhou stranu **skupiny nátlakové** reprezentují spíše zájmy ideologické. (Říchová 2002:117) V praxi lze tak mezi nátlakové zájmové skupiny zařadit například ekologické organizace, nebo organizace bojující za práva zvířat. Obdobně lze, podle zájmu, dělit zájmové skupiny na **autonomní zájmové skupiny** a **podpořené zájmové skupiny**. V prvním případě mluvíme o skupinách, jejichž vznik a existence vychází z vlastní identity a vlastního zájmu. Autonomní zájmové skupiny tak reprezentují většinou široce obecný a ustálený zájem. Na druhou stranu podpořené zájmové skupiny se věnují konkrétním zájmům, které vyplývají z jednání a rozhodování státu. Často se tak zaměřují na jednotlivé zákony schvalované zákonodárnou mocí a jejich cíle se v čase přizpůsobují. (Cabada 2004: 218)

Další hlediskem, jak lze zájmové skupiny dělit, je podle **strategie**, jakou při prosazování svých cílů využívají. Velmi populární typologii vytvořil britský autor Wyn Grant. Ten ve své práci zájmové skupiny dělí na takzvané insidery a outsidersy. Za **insidery** lze považovat takové zájmové skupiny, které působí přímo na politiky a úředníky a zpravidla s nimi udržují pravidelný kontakt. Tyto skupiny se často podílí na tvorbě politik a jsou oficiálně ze strany zákonodárců přijímány. Svých cílů často dosahují postupně a jejich práce je dlouhodobá. Skupiny označované v této teorii jako **outsideři** jsou takové skupiny, které nepůsobí přímo na vládu, ale snaží se svůj názor

prosadit formou pořádní kampaní a masových akcí. V takovém případě je zájmovými skupinami vytvářen na politiky tlak a často i za pomoci podpory veřejnosti, se jim daří svých cílů dosáhnout. Častý je také jev, kdy se tímto způsobem z outsiderů stávají insideri a jsou přizváni k jednání se zákonodárci. Tímto způsobem se může zájmovým skupinám podařit prosazovat jejich cíle značně rychleji, než je to v případě strategie insiderů (Laboutková 2010: 141).

1.1.2. Funkce zájmových skupin

Za základní funkci zájmových skupin, stejně tak jako v případě politických stran, je považováno zprostředkování komunikace mezi obyvateli a státem. Lidé se formou členství v těchto organizacích, nebo prostřednictvím sympatizování s nimi, mohou podílet na přetváření svých zájmů v politiku státu. Jak bylo v předešlé části již zmíněno, zájmové skupiny se na rozdíl od politických stran podílejí na vytváření politiky nepřímo a sdružují jedince většinou se stejným zájmem, vyplývajícím z jejich profese, činnosti, či hobby.

Teorii zájmových skupin se ve své práci věnoval P. Fiala, který definuje jejich pět základních funkcí (Fiala 1997: 526):

Funkce artikulace zájmů – Zájmová skupina přetváří zájmy svých členů v konkrétní požadavky, které se snaží prosadit. Pomocí této funkce jsou zájmové skupiny schopny artikulovat zájmy jedinců a zasadit se tak o jejich prezentování.

Funkce agregace zájmů – Tato funkce souvisí s funkcí první, kdy je potřeba z jednotlivých zájmů vytvořit jednotné programové cíle.

Funkce selekce zájmů – Jednotlivé zájmy je třeba účinně zredukovat a vytvářet mezi nimi priority, prezentované v programu dané zájmové skupiny.

Funkce politické integrace – Touto funkcí je myšleno to, že zájmové skupiny působí na jednotlivé členy integračně a vytváří tak mezi nimi pocit sounáležitosti a vzájemné loajality.

Funkce legitimační – Zájmové skupiny svou činností působí na přibližování státu a občanů a tím legitimizují jeho jednání.

Další, kdo se zabýval funkcemi zájmových skupin, byl Clive S. Thomas. Ten definoval tyto funkce: *Agregace a reprezentace zájmů, usnadnění práce vládě, politické vzdělávání a trénink, výběr kandidátů na politické funkce, zdroj finanční a voličské podpory politických stran.* (Thomas 2004: 8) Je potřeba upřesnit, že tento autor studoval působení zájmových skupin zejména ve Spojených státech, kde zájmové skupiny mají dlouho tradici a často úzce spolupracují s politiky.

1.1.3. Strategie zájmových skupin

Cílem zájmových skupin je prosazování jejich zájmů prostřednictvím působení na politické aktéry a tím se podílí na tvorbě politiky. Jelikož způsoby, jakým se politika v moderním státě vytváří, stejně tak aktéři, kteří se na tvorbě podílí, se různí, i portfolio strategií, které zájmové skupiny při své práci využívají, je velmi obsáhlé. Nutno podotknout, že typy strategií i forma jejich provedení jsou často závislé na konkrétní podobě státního zřízení a tradici a zvykům v dané společnosti.

Jednotlivé strategie a způsob jejich provedení definovali Roskin, Cord, Medeiros a Jones a rozlišují **tři základní taktiky** a taktiky další. Tyto taktiky vychází v principu z toho, na koho je cílen tlak zájmových skupin a dále definují způsob, jak je tato taktika vedena. Ačkoliv autoři působí v Severoamerickém prostředí, některé jejich závěry jsou přenositelné i do evropského kontextu. (Roskin 2017: 186).

První ze strategií je definována jako **kontakty se zákonodárci**. V tomto případě hovoří autoři zejména o úloze lobbingu, kdy konkrétní jednotlivci, zastupující zájmovou skupinu, navazují osobní vztahy se samotnými zákonodárci. Úlohou těchto osob je jednak dohlížet na dění v zákonodárných sborech a v případě nutnosti kontaktovat zájmovou skupinu. Dále pak jednají se zákonodárci a jejich zástupci a věnují se oboustrannému poskytování informací a materiálu spojených s projednávanou záležitostí.

Druhou strategií jsou **kontakty s výkonnou mocí**, kdy podobně jako v prvním případě dochází k přímému kontaktu zástupců zájmové skupiny s reprezentanty státu, v tomto případě však se zástupci exekutivy. Zájmové skupiny se zaměřují na konkrétní resorty, které odpovídají oblasti jejich zájmu. Často se vytváří propojení resortu se zájmovou

skupinou a vniká úzká spolupráce či dokonce může dojít k situaci, kdy zájmová skupina vládní resort zcela ovládá.²

Jako další formy strategie definují autoři **apely na společnost**, kdy cílí na společnost formou marketingu a médií. Tímto získávají veřejnou podporu a vyvolávají tlak na veřejné činitele. Dále se skupiny mohou uchýlit k různým formám **veřejných protestů**. To buď ve formě demonstrací, což je typické pro zájmové skupiny nedisponující dostatečnými finančními prostředky, nebo může dojít až na násilné protesty, což je typické pro situaci, kdy zájmová skupina stojí v přímé opozici vůči celému politickému systému (Tamtéž: 187-189).

² Třetí ze strategií jsou **kontakty s mocí soudní**. Tato strategie však není typická pro evropské politické prostředí.

1.2. Reprezentace zájmů v demokratickém politickém systému

Fungování moderního státu, tak jak jej z dnešního pohledu vnímáme, je úzce spjato s konfliktem názorů ve společnosti, které se reflektují do podoby ideologií politických stran a dalších skupin reprezentujících názory a zájmy občanů. Fungování zájmových skupin, jakožto obhájců zájmů svých členů a příznivců, je nezbytný prvek života samotného státu. Skutečnost, že zájmové skupiny se velmi často podílí na vytváření politiky státu, je obecně žádaná a počínání těchto skupin je v demokratickém prostředí považováno za legitimní. *„Vstupování zájmových skupin do rozhodovacích mechanismů je nezanedbatelným zdrojem informací o tom, jak jsou ve veřejném prostoru rozvrstveny individuální i kolektivní názory, postoje a hodnoty. Zájmové skupiny nenabízejí pouze platformu k individuálním aktivitám, ale napomáhají také celkové orientaci (socializaci) jednotlivců ve společnosti. Vykazují tedy vnitřní i vnější strukturální působení, které je pro sociální vědy relevantní obzvláště tam, kde je využito jako „společenská infrastruktura“ k formulaci a realizaci politických cílů státu. Z tohoto pohledu se zájmové svazy nacházejí ve stavu latentní konkurence k politickým stranám a státním institucím a částečně také doplňují jejich činnost“* (Kunštát 2006: 14)

Způsob, jakým zájmové skupiny zprostředkovávají své zájmy, se odvíjí od nastavení základních parametrů politického režimu. Role zájmových skupin tak do značné míry závisí na zvyklostech, nastavení legislativního mechanismu, typu stranického systému či postavení legislativy k exekutivě v daném politickém systému (Tamtéž: 15). V současných teoriích se nejčastěji mluví o **dvou základních formách vztahů zájmových skupin a státu**. První forma vychází z **teorie pluralismu** a objevuje se nejčastěji v anglosaských zemích, druhá vychází z **teorie neokorporatismu** a je typická pro země kontinentální Evropy.

1.2.1 Pluralismus

Pluralistický model vychází zejména z myšlení filozofa **Alexise de Tocquevilla**. V rámci této teorie je pohlíženo na působení zájmových skupin ve státě obdobně jako na ekonomické subjekty v prostředí volného trhu. Žádná ze skupin není zvýhodňována a zároveň každá skupina by měla mít možnost působit na vytváření politik. Ve společnosti se střetávají různé názory a vzniká tak názorový konflikt jednotlivců, kteří jsou

zaštitování jednotlivými zájmovými skupinami. V pluralistickém pojetí se předpokládá **existence velkého množství názorových skupin** a nepředpokládá se existence žádného veřejného zájmu, který by získával prioritní postavení, či by působil jako kritérium k určování toho, které názory mají větší hodnotu než ostatní. Příznivci pluralismu předpokládají, že díky různorodosti zájmů ve společnosti nedojde k tomu, že by jeden názor dlouhodobě dominoval. Zájmové skupiny, které si konkurují, obdobně jako ekonomické subjekty na trhu, se vzájemně hlídají a omezují svou moc. Politické systémy zemí, v nichž se tradice pluralismu rozšířila, jsou často velmi otevřené působení těchto zájmových skupin a jejich vstupu do vytváření politik. Dále se předpokládá, že každý jednatel ve státě je nějakým způsobem spojen s alespoň jednou zájmovou skupinou, ať už skrze členství, názory, či profesi. Působení občanů v rámci zájmových skupin se dá považovat za politicky významnější než jejich účast ve volbách. Kritici pluralistické teorie nejčastěji zdůrazňují, že možnosti prosazování zájmů ve společnosti jsou nerovnoměrné a záleží na řadě faktorů, jako jsou finanční zázemí jednotlivých skupin, jejich organizovanost a další. Například zájmy skupin ekonomické sféry (odborné, profesní svazy a jiné) se prosazují jednodušeji než názory dětí či důchodců. Kritici rovněž pochybují o neutrálním postavení vlády při řešení konfliktů mezi jednotlivými skupinami (Labouťková 2010: 151-153).

1.2.2 Neokorporativismus

Neokorporativismus navazuje na paradigma korporativismu, ve kterém existuje sociální struktura a ve které jsou jednotlivé funkce, odpovídající sociální dělbě práce, rozděleny mezi různé korporace. Tyto korporace sdružují jak zaměstnance, tak i zaměstnavatele napříč stejným oborem. Korporativismus se začal objevovat v 19. století a později ve 20. století byl hojně spojován s nedemokratickými a autoritářskými režimy, zejména pak s fašismem. Zásadním problémem, z pohledu dnešního chápání, bylo přílišné propojení korporací se státní mocí, či s mocí autority. Členství v korporátních strukturách bylo zpravidla dobrovolné. Neokorporativismus vzniká v 80. letech 20. století a vyvíjí teorii, která je vhodná pro fungování v prostředí liberální demokracie. V neokorporativistickém režimu nejsou zájmové skupiny státu podřízeny a jejich spolupráce je výhradně dobrovolná. Obecně lze neokorporativismus pospat jako *„specifický společensko-politický proces, v němž omezený počet monopolních organizací reprezentujících funkční zájmy jedná se státem o státní politice. Výměnou za vyhovující*

*politiku se vůdci zájmových skupin zavazují k tomu, že budou prostřednictvím svých členů tuto politiku realizovat“ (Cawson 1995: 234). Právě státem omezená a **regulovaná konkurence** je jeden z dalších principů fungování neokorporativismu. (Brokl 1997: 41). Nejčastější formou neokorporativismu v praxi jsou takzvané **tripartitní dohody**. Tyto dohody vytváří vzájemný dialog mezi vládou, zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců. Úkolem těchto dohod je řešení zásadních socioekonomických témat ve státě, jako je zaměstnanost, či hrubý domácí produkt. Rozvoj neokorporativismu byl spojován zejména s rozvojem welfare států (takzvané státy blahobytu) v západní a severní Evropě v druhé polovině 20. století a je úzce spjat s fungováním těchto států dodnes. Na stranu kritiky tohoto modelu nejčastěji zaznívají názory na negativní dopady na kvalitu demokracie, oligarchizaci moci a postavení parlamentu. Rovněž je modelu často vyčítána jeho nerovnost v podmínkách při reprezentaci zájmu (Laboutková: 2010: 155-158).*

V následující tabulce jsou oba představené přístupy srovnány.

Tabulka 1- Odlišnosti čistého pluralitního a čistého neokorporativistického systému

Reprezentace (vstup): zdroje	Pluralismus	Neokorporativismus
Reprezentace (vstup): zdroje		
1. Ke vztahu ke členům	-jednotky s mnoha členy -autonomní vzájemné vztahy -dobrovolné připojení	-monopolní organizace -hierarchická koordinace -nedobrovolné zapojení
2. Ve vztahu ke zprostředkovatelům	-vzájemná tolerance -příležitostný vstup do politiky -konzultační role -zaměnitelná spolupráce (podpora)	-jednoznačné uznání -strukturální začlenění do politiky -smluvní role -trvalý kompromis
Kontrola (výstup): Úloha organizace		
1. Ke vztahu ke členům	-přesvědčování -informování a vzdělání -prestíž instituce (vůdce) -diskriminační smlouvy -selektivní výhody	-indoktrinace zájmů -organizační autorita -donucovací sankce -monopolní výhody
2. Ve vztahu ke zprostředkovatelům	-neodpovědnost za rozhodnutí -autonomní monitorování -mobilizace nátlaku (protest či rozvrat)	-dodržování smluv -spoluzodpovědnost za rozhodnutí -pravomoc provádět rozhodnutí -odchod ze svazu (asociace)

Zdroj: Laboutková 2010: 158

1.3 Lobbying

Častým pojmem, se kterým se při studiu zájmových skupin a jejich vztahu ke státu lze setkat, je pojem lobbying. Samotný výklad významu tohoto pojmu se různí, stejně tak jako pohled na to, co je lobbyingem a co není. Často také dochází ke spojování pojmu lobbying s pojmy jako je korupce, či s dalšími projevy nekalých společenských praktik. Díky tomu dochází takřka ke kriminalizaci této činnosti, přestože je ve většině demokratických států zcela legální.

Pojem lobbying je odvozen od anglického slova „lobby“, což je **označení pro vstupní halu** neboli pro veřejný prostor, který se nachází poblíž hlavního sálu, ze kterém jednají zákonodárci. V přeneseném smyslu se jedná o **činnost, jejímž cílem je ovlivnit** daného politika či úředníka tak, aby jednal způsobem, jakým si daná osoba provádějící lobbying přeje. Britský politolog Andrew Heywood definuje tento pojem takto: *„Lobbovat znamená přicházet do přímého styku s politikem, argumentovat a přesvědčovat. Jako podstatné jméno je lobby zhruba totéž jako zájmová skupina: jak lobby, tak zájmová skupina se totiž snaží ovlivnit politiku...Podle praxe běžné v USA se slovem „lobbista“ označuje „profesionální přemlouváč“, tedy člověk, kterého si někdo najme, aby prezentoval argumenty těch, které zájmová skupina zastupuje“* (Heywood 2008:353) V minulosti byl pojmem lobbying chápán takřka jakýkoliv způsob ovlivňování zákonodárců. V praxi se však většinou jednalo spíše o korupční praktiky. V druhé polovině 20. století, proto přichází snaha teoreticky vymezit, jaká činnost je lobbyingem a jaké jednání je společensky přípustné. Dochází proto k vytváření prvních etických kodexů lobbyingu a s tím i jeho vymezení vůči korupci. Podle politologa Gajdoše by ideální definice lobbyingu měla (Vymětal 2010: 18):

„-odlišit lobbying od prosazování zájmů prostřednictvím volených zástupců

-vymezit lobbying jako zdroj informací a expertíz

-jasně vymezit aktéry lobbyingu-vymezení tuto skupinu nezužuje pouze na tzv. komerční lobbisty, či na lobbisty prosazující vlastní zájmy, ale jehož součástí je i skupina lobbistů, kteří nelobbují pouze ve vlastním zájmu

-vymezit cíle lobbyingu „

1.3.1 Formy a strategie lobbingu

Způsoby provádění lobbingu jsou často závislé na více faktorech a strategie lobbistů se případ od případu liší. Jedním z těchto faktorů je to, na koho je lobbing cílený. Lobbista může, krom politiků a úředníků, cílit i na ty, které tyto osoby zastupují čili na samotné voliče. Při této formě lobbingu je využívána takzvaná „racionální neznalost“, což ve zkratce znamená, že zájmové skupiny nabízí voličům zdarma informace, jejichž získání by v případě jejich individuální volby bylo nákladné. Podobným způsobem operují zájmové skupiny i v případě vytváření tlaku na politiky. Politici často nemají dostatečné odborné znalosti k tomu, aby odvodili reálné důsledky navrhovaných řešení. Zájmové skupiny mohou politikům poskytovat analýzy nebo zprostředkovávat informace o názorech voličů. Lobbisté se samozřejmě snaží tyto informace selektovat tak, aby působily k jejich prospěchu. Tvrdší formou lobbingu jsou přímé a nepřímé uplácení politiků. Tyto formy nátlaku jsou často na mezi zákona a je obtížné rozlišit, v jakém případě se jedná ještě o lobbing a v jakém případě jde již o korupci. Zejména případ nepřímého uplácení politiků je velmi častý. Jedná se o případy, kdy zájmová skupina přispívá například na chod politické strany, pomáhá stranám se získání voličů při volbách, nebo hradí „studijní cesty“ konkrétním politikům. (Bažantová 2007: 41)

Nejčastější dělení lobbingu z hlediska jeho formy je dělení na lobbing **vnitřní** a **vnější**, někdy též označovaný jako přímý a nepřímý. **Vnitřní lobbing** je způsob lobbingu, kdy se lobbista snaží **vyvíjet tlak přímo na veřejné činitele**. Nemusí se jednat nutně o zákonodárce nebo členy vlády, naopak mnohem častěji se lobbista snaží oslovit pracovníky těchto veřejných činitelů, kteří mají možnost konečné rozhodnutí značně ovlivnit. Tato forma lobbingu patří zejména v evropském prostředí mezi ty rozšířenější a bývá obecně považována i za tu nejnáročnější. Klíčovou úlohu v tomto procesu mají informace. Jednak informace, které je lobbista ovlivňovanému subjektu schopen nabídnout, také však informace lobbisty o tom, na koho svůj tlak mířit. Tato technika bývá často využívána v případě odborných a technických otázek, kdy veřejní činitelé nemají o věci dostatek informací a získávání těchto informací by mohlo být časově a finančně náročné. Lobbista ve své podstatě tyto informace dává veřejným činitelům „zdarma“, avšak jeho cílem je v první řadě donutit lobbovaného k rozhodnutí v jeho prospěch, takže základem jednání lobbisty je dodat jen takové informace, které se

mu k tomu hodí. Na druhou stranu **vnější lobbying** se využívá zejména v otázkách, které mohou mít celospolečenský dopad. **Cílem lobbisty** v tomto případě nejsou veřejní činitelé, ale širší okruh lidí kolem nich a zejména **veřejnost**. Lobbista si uvědomuje, že veřejné mínění může mít značný dopad na rozhodování politiků v těchto otázkách a k jeho ovlivnění využívá různé techniky. Těmito technikami mohou být například veřejné kampaně, semináře pro veřejnost, či vytváření sítí koalic složených ze zájmových skupin působících v dané oblasti. (Vymětal 2010: 43-46)

1.3.2 Funkce lobbyingu

Strategie lobbistů úzce souvisí s tím, jaké má samotný lobbying funkce. Politolog Petr Vymětal rozlišuje sedm základních funkcí lobbyingu. Tyto funkce jsou (Vymětal 2010: 38-39):

Přesvědčovací – Snaha ovlivnit rozhodnutí subjektu s použitím etických způsobů a reálných faktů.

Informační – Poskytování nezkreslených a úplných informací jak veřejným činitelům, tak veřejnosti.

Nabízení řešení – Využívání věcných informací a argumentů za účelem nabídky konkrétního řešení v dané problematice.

Upozorňování na problémy a jejich medializace – Patří mezi cíle tzv. velkých advokačních kampaní, kdy je poukázáno na veřejný zájem nebo zanedbávané problémy ve společnosti.

Vymáhání základních práv, sbírání informací a role hlídacního psa – Jedná se funkci spojenou zejména s lobováním neziskových organizací, které jednají ve prospěch celospolečenského zájmu.

Integrační – Vyjasňování stanovisek a komunikace lobbistů, může vést ke spojení soupeřících zájmových skupin.

„Vyšlapávání“ si cestičky – Jedná se o jakousi přípravnou fázi pro budoucnost. Lobbisté předpokládají, že jednou bude potřeba mobilizovat ve prospěch podpory zájmu.

Strategiemi lobbyingu se také zabýval Van R. Schendelen. Strategii chápe jako **řízení čtyř proměnných**, které musí lobbista brát v úvahu. Těmito proměnnými jsou: téma, zainteresovaní aktéři, načasování a hranice lobbyingu. Dále rozlišuje **tři strategie**, které může lobbista zvolit podle situace. Pokud je situace pro lobbistu, respektive zájmovou skupinu kterou zastupuje, **příznivá**, není nutné jeho strategii měnit. Lobbista se tak snaží udržet danou situaci co nejdéle a volí defenzivní formu lobbyingu. Pokud je však situace **nepříznivá** je strategií lobbisty situaci co nejrychleji změnit a využívá k tomu ofenzivní lobbistické metody. Tato strategie trvá do té doby, než se situace stává opět příznivou. V případě, že je situace **neurčitá**, lobbista volí taktiku vyčkávání a převládá u něj snaha ovlivnit vývoj žádoucím směrem. (Schendelen 1993: 153-157) Jednotlivé proměnné a strategie jsou vyobrazeny v Tabulce č. 2.

Tabulka 2– Volba strategie v závislosti na situaci

	Příznivá situace	Nepříznivá situace	Neurčitá situace
Obecná strategie	Zachovat status quo	Změnit situaci	Ovlivnit složky
Zainteresovaní aktéři	Zajistit si podporu, svést ze zadarmo	Rozdělit oponenty, kontaktovat váhající	Argumentovat, vyjednávat
Témata	Udržet téma aktuální, blokovat konkurenční témata	Kompenzovat prohru, manipulovat s tématy	Manipulovat s tématy
Načasování lobbyingu	Urychlit vývoj	Pozdržet vývoj	vyčkávat
Hranice lobbyingu	Držet hranice uzavřené	Rozšířit arénu lobbování	vyčkávat

Zdroj: Vymětal 2010: 42

1.3.3. Regulace lobbyingu

Přestože lobbying je z právního hlediska ve většině moderních demokracií zcela legitimní činností, je poslední dobou častým předmětem regulací. Svou úlohu v této problematice má i veřejné mínění, kdy je tento pojem vnímán jako záhadný a nejasný. Někdy je dokonce ztotožňován s pojmem korupce. Zejména v zemích s dlouhou tradicí lobbyingu lze sledovat tendence k tvrdé právní úpravě této činnosti a často dochází i k samoregulaci. Přijímání legislativních úprav, které mají vést k regulaci lobbyingu, je často velmi komplikované a v řadě evropských zemí taková právní úprava chybí. Cílem těchto právních úprav je zejména vymezení toho, co lobbyingem skutečně je, a co hraničí s korupcí. Tímto způsobem by měl být lobbying vymezen jako zcela legální aktivita. Aby bylo možné lobbying považovat za legální, je nutné vytvářet takovou právní úpravu která definuje co je lobbyingem, kdo je lobbistou, jakým způsobem je možné tuto aktivitu provádět atd. Dalším cílem je zasazení lobbyingu do zcela transparentního prostředí. K tomu jsou používány mechanismy, jako zveřejňování lobbistických styků, či skládání účtů lobbistů a společností, které na lobbying vynakládají finanční prostředky. (Vymětal 2010: 53-56)

2. Legislativní proces v České republice

Legislativní proces je proces vytváření a přijímání právních předpisů, jež následně vstupují v platnost vydáním ve sbírce zákonů, jakož i přijímání změn či rušení zákonů. (Gerloch 2013: 84) Tento proces je součástí zákonodárné funkce státu, která společně s funkcemi exekutivní a soudní, patří mezi tři základní složky organizace státu.

Legislativní proces je **stanoven Ústavou České republiky**, konkrétně v Hlavě druhé, věnující se zákonodárné funkci (Ústava ČR: Hlava druhá) a dále **jednacímí řády Poslanecké sněmovny ČR a Senátu ČR**. Za výhradního držitele zákonodárné moci je v České republice, dle ústavy, považován dvoukomorový Parlament České republiky (Ústava ČR: Článek 15). V rámci legislativního procesu mohou být vydávány zákony upravující cokoli, co zákonodárci, tedy parlament, uznají za vhodné, s výjimkou změn podstatných náležitostí demokratického právního státu, což je dle ústavy považováno za nepřipustné. (Ústava ČR: Článek 9)

Pravomoc k podání návrhu zákona mají, dle platné Ústavy, Vláda ČR (respektive jednotliví ministři), jednotliví poslanci, Senát jako celek a jednotlivá krajská zastupitelstva. (Jednací řád PSP: Článek 41) Projednáváním zákonů se zabývají obě komory parlamentu, a to rozdílnou měrou, v závislosti na proceduře, vycházející z povahy daného návrhu. Ústava rozlišuje tři typy zákonodárných procedur: přijímání návrhů zákonů ve **standardním legislativním procesu**, přijímání návrhů zákonů, u kterých je zapotřebí souhlasu obou komor a přijímání zákonů v jedné komoře. Při projednávání zákonů ve standardním legislativním procesu je návrh projednáván v Poslanecké sněmovně a následně v Senátu, který má na projednání lhůtu třiceti dnů a může zákon schválit, zamítnout či vrátit s pozměňovacími návrhy zpět do sněmovny. Při neschválení, či vrácení zákona s pozměňovacími návrhy má sněmovna možnost rozhodnutí senátu přehlasovat a postoupit zákon dále. (Jednací řád PSP: §97) Takto je v parlamentu pojednávána většina běžných návrhů zákonů, a tento proces je v praxi využíván nejčastěji. Při schvalování ústavních zákonů, volebních zákonů, zákonů o jednacím řádu Senátu a zákonu o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, je užívána procedura, při které je zapotřebí souhlasu obou komor a žádná

z komor tak nemá možnost přehlasovat tu druhou. (Jednací řád PSP: §50) Zvláštním zákonem je pak zákon o státním rozpočtu. Státní rozpočet je projednáván pouze na půdě jedné komory, a to poslanecké sněmovny. (Jednací řád PSP: §102) V rámci legislativního procesu je třeba dále definovat další možnost vydávání legislativy, a to ve formě **zákonných opatření Senátu ČR**. Senát má možnost vydávat tato opatření v případě, kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a to pouze ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Zákonná opatření nelze vydávat ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv. Veškerá takto vydaná opatření musí být následně potvrzena Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. (Jednací řád Senátu: §126) Schvalovat legislativu může samostatně i vláda, a to prostřednictvím **Nařízení vlády**. Toto nařízení je projednáváno na schůzi vlády a v případě, že jej vláda schválí, dochází k vydání zákona do Sbírky zákonů.

(Úřad vlády ČR)

Návrh zákona ve standardním legislativním procesu prochází třemi čteními v Poslanecké sněmovně a jedním čtením na půdě Senátu, a v případě schválení je předán k podpisu Prezidentu republiky. Pokud Prezident republiky zákon podepíše, zákon je zapsán do Sbírky zákonů. Pokud prezident uplatní veto zákona, může jej sněmovna přehlasovat a zákon je rovněž zapsán do Sbírky zákonů. (Poslanecká sněmovna a) Ačkoliv to není pravidlem, často do legislativního procesu zasahuje nepřímo ještě Ústavní soud, který v případě podnětu zkoumá, zda zákon není v rozporu s ústavními zvyklostmi a může zákon zrušit jako celek, nebo zrušit některé z paragrafů zákona.

2.1. Legislativní proces na úrovni Vlády ČR

Většina návrhu zákonů, které prochází standardním legislativním procesem, jsou iniciovány vládou. Tyto návrhy jsou následně předkládány poslancům ke schválení. Pokud je návrh zákona iniciován jiným orgánem, ať už poslanci, senátory, nebo krajským zastupitelstvem, musí vždy k příslušnému návrhu **vystavit vláda stanovisko**, a to do 30 dní od přijetí znění tohoto návrhu. (Úřad vlády ČR) Na úrovni vlády jsou většinou právní předpisy vytvářeny jednotlivými ministerstvy, nebo jinými ústředními orgány státní správy. Orgán, který zákon vládě předloží, je pak v samotném zákonodárném procesu označován jako **navrhovatel** a návrh předkládá a obhájí před jednotlivými komorami parlamentu. Při vytváření návrhu zákona, je navrhovatel povinen postupovat v souladu s legislativními pravidly vlády, které upravují obsah a formu připravované legislativy. K návrhu zákona musí být vždy vytvořena podrobná analýza právního a skutkového stavu a také analýza dopadů přijetí legislativy (tzv. RIA). Tento dokument je komplexně označován jako **důvodová zpráva**. Návrh zákona nesmí být v rozporu s předpisy vyšší právní síly, zjištěním Ústavního soudu, s mezinárodními smlouvami a právními akty EU. (Tamtéž)

První instancí, kterou každá vládou připravovaná legislativa prochází, je takzvané **připomínkové řízení**. V rámci tohoto řízení je návrh zpřístupněn veřejnosti (prostřednictvím webových stránek vlády, v sekci připravované legislativy) a dále rozeslán jednotlivým připomínkovým místům, kterými mohou být ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, krajské úřady, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář PSP ČR, Kancelář Senátu apod. Každé toto předem určené místo může ve lhůtě 20 dní k návrhu zaslat své připomínky, které jsou členěné mezi zásadní a ty ostatní. Předkladatel musí tyto připomínky s jednotlivými připomínkovými místy projednat a pokusit se návrh zákona upravit. Pokud tak neudělá, a připomínkám nevyhoví, má to značný vliv na další průběh schvalování zákona ve vládě. (Tamtéž) V případě, že po zapracování připomínek do návrhu se jeho obsah zásadně změní, je nutné podstoupit návrh k připomínkovému řízení znova. Předseda Legislativní rady vlády může návrhu zákona udělit výjimku, v rámci které může omezit seznam připomínkových míst a lhůty pro zasílání připomínek, nebo může připomínkové řízení zcela zrušit. (Úřad vlády ČR)

K návrhu zákona se dále vyjadřuje **Legislativní rada vlády**, což je vládní orgán složený z externích odborníků a působící v legislativním procesu jako poradní orgán.

Tento orgán se vyjadřuje k návrhu zákona do 60 dní od jeho přijetí a jeho stanovisko je důležité při následném projednávání návrhu vládou. Dalšími poradními orgány, které se mohou k návrhu vyjádřit, jsou odbor komptability, který posuzuje, zda je zákon slučitelný s právem EU, a grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu, sledující dopady regulace. (Úřad vlády ČR)

Poslední instancí, kterou zákon před jeho předáním do parlamentu prochází je **projednání na schůzi vlády**. V rámci schůze vlády, vedou jednotliví členové vlády o zákonu diskusi, při které přihlíží ke stanovisku Legislativní rady vlády a dalších orgánů. (Tamtéž) Vláda může na základě společného hlasování dojít k těmto stanoviskům (Úřad vlády ČR):

- *„návrh je schválen bez připomínek,*
- *návrh je schválen, ale třeba vypořádat dispozice vlády, tyto připomínky jsou zásadní a jejich zapracování do materiálu je nezbytné,*
- *návrh byl vrácen k přepracování a byl rozsáhle změněn,*
- *návrh byl vrácen k přepracování a nebyl rozsáhle změněn nebo*
- *návrh byl zamítnut.“*

V případě schválení zákona bez připomínek či s připomínkami, postupuje návrh k projednání Poslanecké sněmovně. Usnesení vlády je zároveň zveřejněno na webových stránkách úřadu vlády. (Úřad vlády ČR)

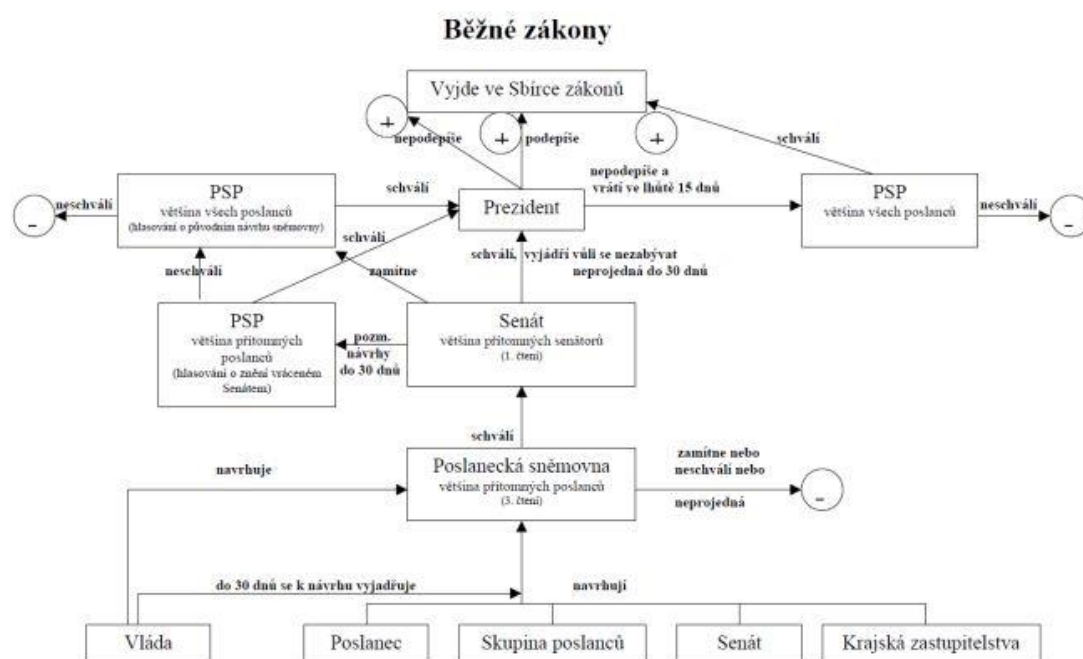
2.2. Legislativní proces na úrovni Parlamentu a schválení prezidentem

Před začátkem projednávání návrhu zákona v poslanecké sněmovně je tento návrh předsedou rozeslán všem poslancům a následně organizační výbor poslanecké sněmovny určuje zpravodaje a poslanecký výbor, který se bude tímto návrhem následně zabývat. (Jednací řád PSP: Část 12) Následně zákon postupuje do prvního čtení. **První čtení** probíhá na půdě pléna poslanecké sněmovny, a to v jedné, takzvané, obecné rozpravě. V rámci této rozpravy vystupuje navrhovatel zákona a určený zpravodaj, kteří návrh představí, zejména z hlediska jeho potřeby přijetí a očekávaných dopadů. Během časově neomezené rozpravy mohou vystoupit všichni poslanci a otevřít tak širší diskusi nad podstatou této legislativní úpravy. Během prvního čtení může být návrh zákona **zamítnut, či vrácen k přepracování navrhovateli**. Po formálním ukončení obecné rozpravy následuje hlasování o **přidělení návrhu zákona konkrétnímu výboru**, který byl dříve určen organizačním výborem. Tímto první čtení končí a návrh zákona postupuje k projednání ve výboru³. (Tamtéž) Zákonná lhůta pro projednání návrhu zákona ve výboru je 60 dní a projednání často probíhá, jak v konkrétním výboru, tak v dalších podvýborech. (Tamtéž) V rámci jednání ve výboru mohou poslanci navrhnout **pozměňovací návrhy** a výstupem je usnesení výboru, které musí být schváleno většinou členů výboru, kteří se jednání účastní. V této zprávě jsou obsaženy jak návrhy změn, v podobě pozměňovacích návrhů, tak stanovisko výboru, který může doporučit zamítnutí návrhu. Po projednání ve výboru se zákon vrací na plénum sněmovny k druhému čtení. **Druhé čtení** se skládá ze dvou částí, a to jak z obecné, tak z podrobné rozpravy. (Tamtéž) V rámci druhého čtení je představeno stanovisko výboru a pozměňovací návrhy, a to jak ty, které vzešly z jednání výboru, tak i návrhy dalších poslanců. V rámci podrobné rozpravy jsou konkrétní pozměňovací návrhy načteny v podobně konkrétních právních úprav. V závěru druhého čtení neprobíhá hlasování a zákon je po ukončení rozpravy automaticky postoupen do třetího čtení. **Třetí čtení** je možné zahájit ze zákona nejdříve po 72 hodinách od ukončení čtení druhého. (Tamtéž) V rámci třetího čtení jsou úpravy návrhu zákona minimální, a to pouze v podobě technických a chybových korekcí. Po ukončení rozpravy jsou načteny konkrétní pozměňovací návrhy, k nim vyjádřeny stanoviska navrhovatele a zpravodaje, a o schválení každého konkrétního návrhu se závazně hlasuje. Po odhlasování všech pozměňovacích návrhů poslanecká sněmovna

³ Návrh zákona může být předán k projednání i dalším výborům, jejichž oblastí se legislativa dotýká.

hlasuje o návrhu, jako celku. V případě schválení je projednávání návrhu zákona ukončeno a návrh včetně schválených pozměňovacích návrhů postupuje do druhé komory parlamentu čili do **Senátu České republiky**. V rámci projednávání v Senátu, postupuje zákon nejdříve jednání ve výboru a následně je v rámci jednoho čtení projednán a je o něm hlasováno jako o celku. Výsledkem jednání může být schválení zákona a jeho postoupení prezidentu republiky, zamítnutí nebo schválení návrhu na pozměnění. V případech změny, či zamítnutí zákona, se zákon vrací do poslanecké sněmovny, která může buďto prostou většinou změny schválit, či absolutní většinou (101 poslanců) rozhodnutí Senátu přehlasovat. Poslední v řadě schvalování legislativního návrhu je **stanovisko prezidenta republiky**, který může zákon podepsat nebo vetovat. Při vetování zákona může poslanecká sněmovna absolutní většinou toto veto přehlasovat a zákon je tak schválen a postupuje k podpisu předsedovi vlády a následně je vydán ve sbírce zákonů čímž nabývá platnosti. (Tamtéž)

Obrázek 1– Schéma legislativního procesu



Zdroj: Poslanecká sněmovna a

2.3. Žaloba k Ústavnímu soudu

Ačkoliv Ústavní soud není považován za orgán, který by se přímo podílel na legislativní procesu, má podle ústavy **právo zrušit již schválený zákon, nebo jeho část**, pokud jej posoudí jako rozporující s ústavním pořádkem. (Ústava ČR: Článek 87) V praxi se tak tento orgán na legislativním procesu často podílí.

Ústavní žalobu může podat každá fyzická i právnická osoba, jestliže tvrdí, že jeho **základní právo nebo svoboda**, zaručené ústavním pořádkem, **byly narušeny**. (Zákon č. 182/1993: §72) **V případě návrhu pro zrušení právního předpisu**, musí stěžovatel, který podal ústavní žalobu, tvrdit, že je daný předpis v rozporu s ústavním zákonem. (Tamtéž: §74) Podavatel ústavní stížnosti musí být zastupován advokátem, což je způsob, jakým se zákon snaží zabránit zahlcení Ústavního soudu. (Šimíček 2005: 73) Další, kdo může podat návrh pro zrušení právního předpisu, a to i bez podání ústavní žaloby, jsou prezident, skupina nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů a vláda. (Zákon č. 182/1993: §64)

Ústavní soud po přijetí návrhu pro zrušení právního předpisu provádí kontrolu, v rámci, které posuzuje **vnitřní a vnější ústavnost** dané legislativy. Z hlediska vnitřní ústavnosti je posuzováno, zda je obsah právního předpisu v souladu s ústavou. Při posuzování vnější ústavnosti, se nahlíží na to, zda právní předpisy vznikly ústavně správným procesem. (Asociace podnikatelů a manažerů) Účastníkem soudního řízení je i osoba, která předložila návrh daného předpisu. Té je soudcem zpravodajem zaslána výzva, aby se do 30 dnů ke věci vyjádřil. Ústavní soud může návrhu pro zrušení právního předpisu vyhovět, nebo jej zamítnout. V případě, že dojde k vyhovění, soud určí den, kterým se daný předpis zrušuje. (tamtéž) Rozsudek Ústavního soudu je ze své podstaty **konečný a nedá se proti němu odvolat**.

3. Problematika hazardu v České republice

Cílem této části práce je zmapovat problematiku hazardu v České republice. Abychom se však mohli věnovat této problematice, je nutné nejdříve vymezit, co pojem hazard znamená a jak je odborníky definován. Definice pojmu hazard se různí, zejména podle vědního oboru, v rámci kterého je studován. Pro pochopení pojmu z psychiatrického hlediska je možné použít definici Karla Nešpora. Ten ve své práci „Jak překonat hazard“ tvrdí, že „*pro hazard je typické, že si hráč kupuje možnost nebo iluzi výhry. Materiální hodnoty, zvláště peníze, mají u problémů působených hazardem významnou úlohu.*“ (Nešpor 2011: 39) Nešpor dále dělí hazard do dvou skupin, tedy mezi **rizikový, a hráčství a sázkařství**. Jako rizikový hazard označuje stav, který hráči ještě nepůsobil vážnější psychické nebo sociální problémy, avšak je zde vysoké riziko progresu tohoto stavu, který může vést až k patologickému hráčství, což je stav odpovídající druhé skupině nazývané jako hráčství a sázkařství. Tento stav je obecně považován za psychickou poruchu a je předmětem psychiatrické léčby. (Tamtéž: 39) Pohled na hazard z hlediska psychiatrie je často upřednostňován zájmovými skupinami prosazující jeho regulaci. Z tohoto pohledu dochází často ke ztotožňování hazardu se společenskými problémy typu závislosti na drogách, nebo na alkoholu. Druhým možným definováním pojmu hazard je **označení skupiny hazardních her jako celku**. Hazardní hra je v podstatě hra, ve které záleží z velké části na náhodě. Efekt náhody určuje, zda účastník hazardní hry vyhrává, či prohrává. Většinou se taková hra hraje o peníze, nebo jejich ekvivalent. Slovo hazard pochází z arabského výrazu „asár“, který v překladu znamená kostky. (Spanier 1991: 5) Mezi nejrozšířenější typy hazardních her lze v současnosti řadit loterii, kurzové sázení, karetní hry, hry v kostky, technické hry a výherní hrací automaty. Dále pak jde hazardní hraní členit do různých odvětví. Pro účel této práce jsem zvolil tyto tři odvětví: **loterie, kasina** (živé a karetní hry) a **herny** (výherní hrací automaty). V následujících podkapitolách se budu postupně věnovat jejich historii a také problematice v rámci daného odvětví v ČR, předcházející procesu schvalování zákona o hazardu.

3.1. Loterie

Historií loterie se ve své knize *Losy v srdci Evropy: od klasických ke stíracím* věnuje Ivo Kasal. Dle jeho práce byly předchůdcem loterií, tak jak ji známe dnes, **losy**. Jednalo se ve své podstatě o papírek, který stvrzoval jeho zakoupení a zároveň sloužil k výměně za případnou výhru. První dochované zmínky o losech pochází už z doby starověkého Říma, kdy byly systémy losů používány pro rozdělování válečné kořisti mezi vojáky. Vývoj samotné loterie započal ve středověké Evropě, kdy kupci využívali systémů losování k prodeji zboží, které by jinak museli zlevnit, aby jej prodali. Běžně tak kupec lákal kolemjdoucí, aby si u něj zakoupili los, a po jeho vylosování mohli získat některou z hmotných cen. Ne však vždy vedl tento systém k prospěchu kupců. Mnohdy zafungoval faktor štěstěny a kupec ve výsledku prodal své zboží pod cenou. Postupem času se začaly hmotné ceny měnit za ceny peněžité a již v 16. století mohli sázející vyhrát například doživotní rentu. V 19. století začal do loterijního trhu **vstupovat stát**. Vznikaly takzvané dobrovolné loterie, díky kterým získávaly státy prostředky na stavbu infrastruktury či výzbroj armády. Díky tomu, že se loterie ukázala jako **velmi výnosná činnost**, začali se v ni angažovat panovníci, kteří sami loterii provozovali. Následně začali také využívat svých vládních pravomocí a započali s vybíráním daně z loterií, nebo si vyhlášovali výhradní právo na její provoz. Dá se tak mluvit o prvních pokusech o **regulaci loterie**. (Kasal 2001: 15-81)

Jak dále Kasal uvádí, regulace loterie na území Rakouska-Uherska probíhala již v 18. století. Provozovatelé loterií měli například povinnost vkládat jistinu do banky, nebo byl zakázán prodej losů do cizích zemí. Zdanění zisků loterií dosahovalo až 80 % a jednalo se o velmi významný **příspěvek do státní pokladny**. Začátkem 20. století se začaly objevovat myšlenky úplného zákazu loterií, tyto návrhy se však ukázaly, vzhledem k ziskům plynoucím do státní pokladny, jako politicky neprosaditelné. V roce 1919 vznikl v České republice orgán s názvem **Loterijní ředitelství** pod záštitou Ministerstva financí a jeho úkolem bylo dohlížet na provozovatele loterie v Československu. Loteriím se v této době velmi dařilo, a to v podstatě až do začátku druhé světové války. Po roce 1948 a zejména po následné měnové revoluci v roce 1953, soukromý loterijní trh na našem území ve své podstatě zanikl. Přesto však existovala vysoká poptávka po loteriích, což vedlo ke vzniku **Československé státní loterie** v roce 1957. Tato státní loterie měla v podstatě až do roku 1989 monopolní postavení. Jelikož

však maximální výhra v loteriích byla nastavena na „pouhých“ 50 000 Kčs, neměla pro sázející nějaký zásadní význam. Jedinou výjimkou byly mimořádné loterie o osobní automobil, který byl v té době velmi nedostatkovým zbožím a poptávka po loterii tak byla v tomto případě vysoká. V 80. letech se objevují **první stírací losy**, které si získaly velký zájem, a to i po změně režimu a otevření soukromého trhu v roce 1989. Ústřední postavení v oblasti loterie po roce 1989 si udržela státní loterie v čele se společností **Sazka**, které se věnují v další části této kapitoly. (Tamtéž: 15-81)

V roce 2014, kdy se regulace hazardu stala jedním z plánovaných vládních cílů, působilo v České republice pět společností provozujících číselné loterie a sedm společností provozujících okamžité loterie (stírací losy). (Výroční zpráva o hazardním hraní: 35) Trh s loterií tvořil cca 12 % z celého trhu s hazardními hrami.⁴ (Tamtéž: 4) Přestože podíl na trhu hazardních her by tomu nemusel odpovídat, číselná loterie je z hlediska zkušenosti populace s hraním považována za **nejrozšířenější hazardní hru**. Zhruba 43 % lidí uvedlo ve výzkumu, že s touto hrou mají zkušenost. (Tamtéž: 65-67)

3.2. Kasina

Pro shrnutí historie kasinových her jsem zvolil rovněž dílo Ivo Kasala, konkrétně knihu *Kasina: Svět napětí a zábavy*. Jak ve své knize Kasal popisuje, první kasina začala vznikat v 18. století, a to zejména v lázeňských komplexech v Anglii, Francii a Itálii. Svým způsobem došlo k propojení těchto míst určených pro ozdravování a relaxaci s hazardem. V těchto kasinech se nejčastěji provozovaly **karetní hry, kostky**, a také dnes neznámější mechanická hra, tedy **ruleta**. Později přibývaly i první výherní automaty, další známé karetní hry jako poker nebo blackjack, nebo se zde přijímaly sázky na sportovní utkání. Lázeňská města se tak stala oblíbeným centrem, které navštěvovali i hosté z řad aristokracie, nebo vysokých státních úředníků. (Kasal 2002: 14-89)

S postupným zrodem sociálních problémů, které byly úzce spjaty s hraním v kasinech, začaly vznikat zákony omezující některé hazardní hry. Provozovatelé kasin si však s těmito regulacemi nelámali hlavu a obcházel zákon tím, že hry jednoduše přejmenovali a pokračovali v jejich provozování. Začaly tak být přijímány dokonalejší zákony, které vedly k tomu, že řada provozovatelů musela svou činnost ukončit, což vedlo i k negativním dopadům na městské pokladny těchto lázeňských měst. Systém

⁴ Údaj byl vypočítaný na základě celkových peněžních vkladů sázejících.

regulace se tak ukázal jako nevhodný a státy opět začaly zákony zmírňovat ku **prospěchu provozovatelů kasin**. V 19. století přišel velký nárůst počtu kasin a tento fenomén se rozšířil z Evropy do Spojených států, kde získal velkou oblibu. (Tamtéž: 14-89)

Podle Kasala to bylo právě ve Spojených státech, kde začala kasina získávat podobu, jakou známe dnes. Začala fungovat ve 24hodinovém provozu, nabízela bonusové služby, jako bezplatnou konzumaci alkoholu, či se starala o své významné hosty. Sociální problémy s provozem kasin, však vedly k tomu, že ve 30. letech 19. století byla na kasina v USA uvalena defacto prohibice. To ve výsledku vedlo k rozšíření nelegálních kasin a politici si brzy uvědomili, že prohibice není prospěšná ani pro společnost, ani pro státní kasu a začali trh pro provozovatele kasin znova uvolňovat. Největší boom tohoto odvětví nastal v Nevadě (Las Vegas), během takzvané „zlaté horečky“ v Kalifornii, kde se sjížděli horníci, kteří rychle zbohatli na těžbě zlata. Významné sociální dopady, který tento boom měl, vedly k založení **Anti-Gambling League** (Liga proti hraní), které se v roce 1910 podařilo zakázat veškerý hazard na území Nevady. To znovu vedlo k přesunu kasin na černý trh. Dopady této regulace byly navíc podstatně vyšší, jelikož v té době již byli provozovatelé kasin velmi vlivnými osobami, často napojenými na politické elity. V roce 1931 tak došlo znovu k uvolňování trhu, a to trvalo v podstatě až do druhé světové války, kdy byl hazard v USA znovu zákonem zakázán. Další regulace a snahy o prohibici kasin vedly pouze k posílení nelegální scény. Přesto je dnes je v řadě států USA provozování kasin zakázáno. Zvláštní výjimku získali pouze tzv. Indiánská kasina, provozovaná původními obyvateli. (Tamtéž: 14-89)

V České republice se trh s kasiny začal rozvíjet až v 90. letech po pádu komunistického režimu. Fakt, že na našem území byl do té doby zakázán provoz nejen kasin ale většiny hazardních her, vedl k tomu, že zde po revoluci nastal obrovský boom. (Tamtéž: 14-89) Začaly se otevírat nejen kasina, ale i velké množství heren, kterým se věnuji v další podkapitole.

Dle zprávy Národního monitorovacího střediska pro drogy a závislosti bylo v České republice k roku 2014 celkem 566 kasin, což poukázalo na meziroční nárůst počtu těchto provozoven o 20 %. (Výroční zpráva o hazardním hraní: 5) Trend růstu počtu kasin je dlouhodobý a jak vychází z údajů v tabulce č.3, mezi lety 2009 a 2014 se počet kasin v ČR téměř ztrojnásobil.

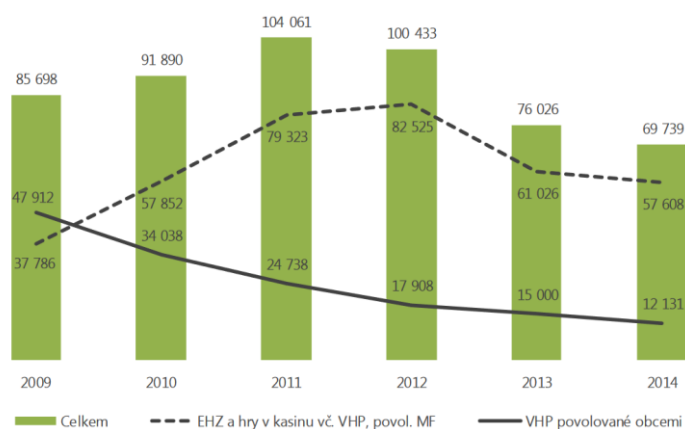
Tabulka 3– Počet kasin v ČR

Typ provozovny / hazardní hry	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Herny a provozovny se zvláštním režimem*	5 595	6 863	8 024	7 856	7 065	5 958
Kasina	202	225	345	444	473	566
Kurzové sázky	n. a.	5 883	6 854	7 237	7 329	7 299
Dostihové sázky	n. a.	361	361	361	360	263
Internetové sázkové portály	5	n. a.	n. a.	9	9	8

Zdroj Výroční zpráva o hazardním hraní: 35

Tato kasina kromě živých her provozují ve velkém množství i tzv. **elektronická herní zařízení** (výherní automaty a další elektronicky ovládané hry). Z hlediska studia návykovosti, stojí tyto formy hazardních her za největším počtem případů tzv. patologického hráčství. Počet těchto her provozovaných v kasinech je znázorněn na obrázku č. 2.

Obrázek 2– Počet elektronických herních zařízení v kasinech v ČR



Zdroj Výroční zpráva o hazardním hraní : 36

Zatímco celkový podíl na trhu, v případě karetních a živých her v kasinech tvořil k roku 2014 bezmála 7 %, v případě elektronických herních zařízení to bylo více jak 52 %⁵. (Tamtéž: 54) Ukazuje se tak, že kasina se v ČR začala měnit pouze v jakési větší a luxusnější herny, a namísto živých a karetních her profitují zejména z provozu výherních automatů a jiných elektronických zařízení.

⁵ Veškeré EHZ provozované v ČR (v hernách i kasinech)

3.3. Herny

Ivo Kasal se ve svém dalším díle *Výherní automaty: průmysl i zábava* zabývá historií heren a samotných výherních automatů. Herny jsou podle něj místa, které se pojí zejména s provozem výherních automatů. Jelikož jsou tyto zařízení technologicky náročné, historie provozu těchto zařízení se dá považovat za docela čerstvou. Na druhou stranu se dá říct, že žádné jiné hazardní odvětví neprošlo v posledních dekáдах tak významným vývojem. Vývoj výherních automatů udělal z heren **nejnavštěvovanější a zároveň nejvíce kontroverzní provozovny** hazardního hraní vůbec. (Kasal 1999: 12–95)

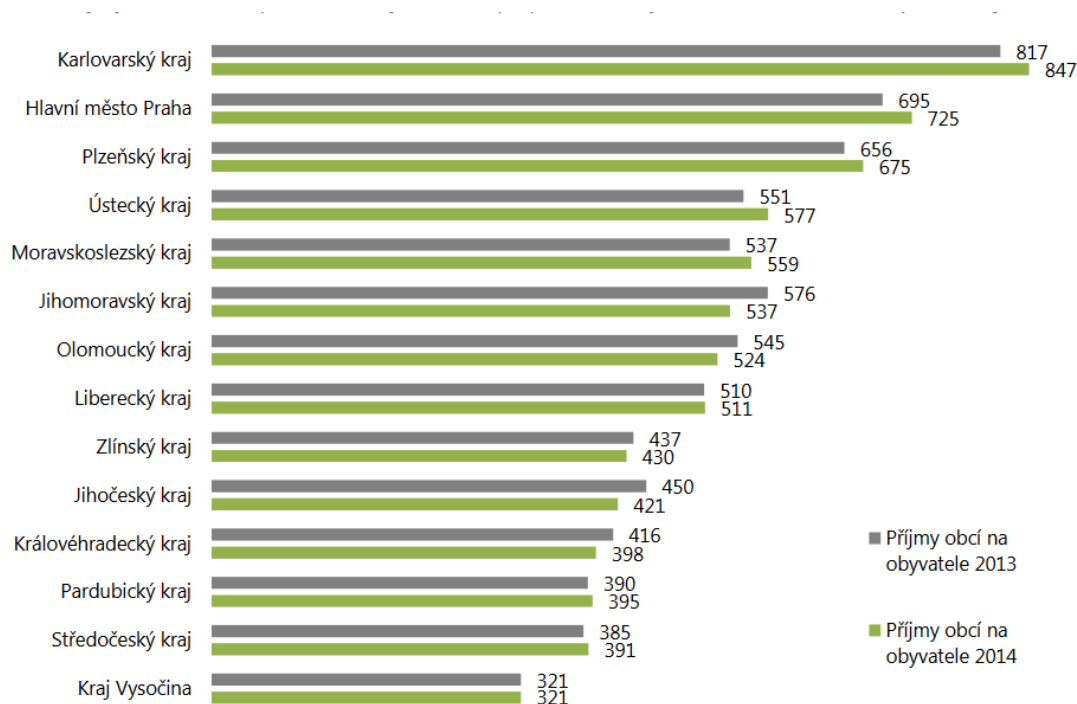
Provoz výherních automatů je dlouhodobě předmětem regulací a je jim přivlastňována pověst nejvíce návykových způsobu hazardního hraní. K tomu se pojí i značné sociální dopady, které provoz těchto zařízení způsobuje. Počátek vývoje výherních automatů lze nalézt v 19. století, kdy byla vyrobena první zařízení. Ve století dvacátém přišly první snahy o jejich **regulaci**. Zejména ve Spojených státech tato snaha o regulaci vedla k tomu, že provozovatelé se snažili obcházet zákon tím, že účel automatu maskovali. Například existovaly automaty, které hráči po zaplacení „sázky“ vydaly zboží nízké hodnoty (například žvýkačky) a následně se hráč mohl účastnit samotné hazardní hry. (Tamtéž)

Podle Kasala se v Evropě objevily výherní automaty až ve 20. století, avšak na území České republiky byly po roce **1948 zcela zakázány**. Stejně jako v případě kasin největší boom s herními automaty přišel v 90. letech 20. století. Podnikatelé, kteří tyto automaty znali ze zahraničí, je ve velkém množství začali dovážet a provozovat v prostředí, které bylo z hlediska legislativy regulováno jen velmi mírně. To vedlo k rychlému nárůstu počtu heren v České republice a s tím spojeným sociálním dopadům. (Tamtéž)

Výherní automaty, jsou i v současnosti spatřovány jako hlavní strůjce problému ve společnosti, které plynou z hazardního hraní a často jsou hlavním předmětem snah o úpravu legislativy v oblasti hazardu. **V roce 2014 bylo v České republice více než 5900 legálně provozovaných heren**, což znamenalo sice početní pokles oproti předchozím letům, ale na druhou stranu se velká část výherních automatů přesouvala do kasin, jejichž počet naopak rostl. Vývoj počtu heren mezi lety 2009 a 2014 je znázorněn v tabulce č. 3. Samotných výherních automatů bylo ve stejném roce

na našem území 12131, což znamenala 11,5 automatů na 10 tis. osob.⁶ (Výroční zpráva o hazardním hraní : 48) Tento průměr nás řadil na **přední příčky v porovnání s jinými evropskými státy**. Výherní hrací automaty tvořily více než polovinu trhu s hazardními hrami. (Tamtéž: 4). Podle zprávy Národního monitorovacího střediska pro drogy se provoz výherních hracích automatů podílí největší měrou na vzniku tzv. patologického hráčství. Obyvatel, kteří jsou tímto jevem postiženi, bylo v roce 2012 mezi 80–90 tisíci, což odpovídá cca 1 % všech obyvatel ČR. (Tamtéž: 6) Přestože sociální problematika spojená s provozem výherních automatů je často diskutovaným tématem, **snaha o regulaci této oblasti se zdá být často bezvýsledná**. Problém, na který nejčastěji tato snaha narazí, vychází z příjmů státního rozpočtu z daně z hazardu, který z části putuje do rozpočtu obce, na jejímž území jsou zařízení sloužící k hazardnímu hraní provozována. V případě menších obcí se tak jedná o velké témata, jelikož by regulací výherních automatů na svém území přišly o značnou část příjmů do obecního rozpočtu. Obrázek č. 3 znázorňuje příjmy do rozpočtů obcí z hazardu v poměru na jednoho obyvatele v jednotlivých krajích.

Obrázek 3– Příjmy do rozpočtu obcí z hazardu v letech 2013 a 2014



Zdroj Výroční zpráva o hazardním hraní: 57

⁶ Jedná se pouze o výherní automaty povolené obcemi

Jak je z grafu na obrázku patrné, vyšší příjmy z hazardu se týkají zejména obcí z ekonomicky slabších krajů v příhraničí, kde je hazard předmětem zájmu zahraničních turistů. Jedná se zejména o Karlovarsky, Ústecký, a Moravskoslezský kraj.

3.4. Legislativní úprava oblasti hazardu před rokem 2016

Prvním zákonem, který upravoval oblast hazardu, byl **zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách**. Tento zákon vznikl jako jeden z prvních porevolučních zákonů. (Novotný 2008: 5) Jeden z hlavních důvodů, který dal vzniknout tomuto zákonu, byl velký nárůst počtu výherních automatů, které byly do ČR dováženy a zde provozovány soukromými osobami. Tento provoz byl nelegální a státu z něj neplynuly žádné zisky v podobě daní. Zákonodárci se proto rozhodli hazard v České republice znovu legalizovat a nastavit pro něj regulační podmínky, namísto toho, aby bojovali s jeho ilegální formou. (Důvodová zpráva k zákonu č. 202/1990 Sb.) Provozovatelem hazardních her mohly být nově pouze právnické osoby se sídlem v ČR, které získaly povolení k provozu loterie a jiných podobných her (Zákon č. 202/1990 Sb., §1) Zákon o loteriích byl jediným komplexním zákonem upravujícím oblast hazardního hraní po více než 20 let, a přestože byl několikrát novelizován, jeho znění se ukázalo být s odstupem času značně **zastaralé a nepraktické**.

První novelou tohoto zákona byl **zákon č. 70/1994 Sb.** Cílem této novely bylo odstranění monopolního postavení Státního závodiště Praha na trhu dostihových sázek. Monopol dle zákonodárců způsoboval přesun zbytku tohoto odvětví do ilegality a tím stát přicházel o příjmy ze zdanění. (Důvodová zpráva k zákonu č. 70/1994Sb).

Novelou č. **149/1998 Sb.** bylo umožněno obcím regulovat na svém území počet výherních hracích automatů. (Novotný 2008: 6) Tato novela byla zároveň první z výraznějších úprav celého původního zákona a dotýkala se de facto všech jeho částí. Součástí novely byly i přísnější podmínky pro získání povolení k provozování hazardních her. Provozovateli hazardních her mohli být pouze **akciové společnosti se sídlem v ČR** s akciemi na jméno bez zahraniční účasti. Rovněž musela být dokazována **bezúhonnost členů statutárního orgánu** těchto společností. (Zákon č. 149/1998 Sb.: §4) Omezení se dotklo i výherních hrací přístrojů. Byly zpřísněny technické požadavky těchto přístrojů, nastaveny limity sázek a maximálních hodinových proher a nově byl zaveden institut herny. Kromě heren a kasin mohl být výherní automat provozován pouze v pohostinných zařízeních a podobných místech, pouze však v místnostech, kde byl zamezen vstup osobám mladším 18 let. (Tamtéž: §17) Nově byly za hazardní hry považovány i spotřebitelské soutěže. (Tamtéž: §4) O necelý rok později však byla tato

část týkající se spotřebitelských soutěží zrušena **novelou č. 63/1999 Sb.** (Zákon č. 63/1999Sb: část druhá)

V následujících letech bylo vydáno několik novel, které většinou jen upravovaly výklad některých částí nebo reagovaly na jiné legislativní změny. Žádná z těchto novel však neměla reálný dopad na provozovatele hazardních her.

Zásadnější novelou zákona byl zákon č. **300/2011 Sb.** Hlavní důvody pro přijetí této novely byla potřeba změn ve dvou oblastech. První z nich byla možnost obcí regulovat hazard na svém území. Přestože mohly obce regulovat počet výherních automatů, neměly pravomoc ovlivňovat počet kasin a video loterijních terminálů. Dalším nedostatkem bylo, že v rámci znění zákona nebylo možné zařadit karetní hry provozované prostřednictvím turnajů. Čili tyto turnaje mohly být provozovány mimo herny a kasina. (Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011Sb.) Tento zákon řešil zejména tyto problémy a přibylo k nim několik nových výkladů. Další novely, které byly přijaty mezi lety 2011 až 2016, byly pouze technické úpravy vázající se k jiným legislativním změnám a zásadní změna, která by se dotkla provozovatelů nebo sázejících, nenastala.

3.5. Zájmové skupiny v oblasti hazardu

V České republice působí řada zájmových skupin, jejichž činnost je úzce spojena s oblastí hazardního hraní a jeho regulace. Pro účel práce jsem zvolil tři organizace, které se v posledních letech výrazně podílely na podpoře samotné **regulace hazardního odvětví** a tři skupiny hájící **zájmy provozovatelů různých druhů hazardních her**. Dále jsem zvolil dva nejvýznamnější zástupce českých firem působících v hazardním průmyslu.

3.5.1. Občanské sdružení proti hazardu

Občanské sdružení proti hazardu z.s. vzniklo v prosinci roku 2010. (Veřejný výpis a sbírka listin a) Jak vyplývá ze stanov tohoto spolku, hlavním účelem spolku je působení na poli prevence a potlačování nežádoucích jevů v oblasti hazardu a také působení v občanské diskusi na téma regulace hazardu za jasných a transparentních podmínek. (*Stanovy spolku Občané proti hazardu, z. s.*) Spolek definuje základních sedm cílů svého působení. Těmito cíli jsou: aktivní participace na legislativním procesu, sledování a vyhodnocování vývoje a dodržování zákonných opatření, spolupráce s národními a mezinárodními skupinami v oblasti prevence a léčby závislosti na hazardu, snaha o vytvoření sociálních programů v oblasti prevence a léčby závislosti, zaštitování poradenské činnosti v oblasti hazardu, pomáhání zakládat právnické osoby s obdobným cílem a sdružování obdobných právnických skupin a iniciativ za účelem vytvoření společného programu a postupů. (Tamtéž) Spolek na svých webových stránkách prezentuje své základní vize a cíle a těmi jsou: **vytvoření tlaku na legislativní změny směrem k omezení hazardu v ČR**, vznik komplexních sociálních programů a vyvolání veřejné diskuse na téma hazard. V těchto vizích lze najít konkrétnější cíle, které se sdružení snaží/snažilo⁷ prosadit. Těmi jsou **snížení dostupnosti hazardních her, evidence hráčů a propojení se sociálním systémem státu**, povinnost provozovatelů hazardních her odvádět část zisků na prevenci a léčbu závislosti, nebo bezplatná právní pomoc a poradenství hráčům a jejím rodinám. (Občané proti hazardu a) Mezi úspěšné projekty této organizace patří pořádání řady besed na téma gamblingu

⁷ Poslední aktualizace webových stránek, soudě podle nejčastěji editovaných stránek, proběhla v roce 2012, čili lze uvedený výčet cílů a vize považovat za předcházející návrhu zákona o hazardních hrách.

s účastí jak odborníků, tak bývalých „gamblerů“, publikace knihy „Já, Hráč“, která vypovídá o skutečném příběhu muže, který propadl závislosti na hazardu a řada mediálních kampaní za účelem zvýšení informovanosti o problematice hazardního odvětví a jeho dopadů na společnost. (Občané proti hazardu b)

3.5.2. Brnění

Ačkoliv, primárním impulzem vzniku sdružení Brnění o.s. bylo, jak už z názvu vypovídá, řešení problematiky spojené s městem Brno, v průběhu dalšího působení se jejich vliv přesunul i na národní úroveň, a to zejména ve spojitosti s řešením regulace herního průmyslu. Toto občanské sdružení bylo založeno v roce 2010 v reakci na záměr magistrátu města Brno vystavět podzemní garáže pod Zeleným vrchem. Své základní cíle tento spolek prezentuje v následujících bodech (Brnění):

- *„Rozvoj občanské společnosti, demokracie a právního státu, podporou a prosazováním aktivní účasti na správě věcí veřejných, prosazováním principů odpovědnosti a transparentnosti ve veřejné správě*
- *ochrana a rozvoj veřejných prostor*
- *ochrana přírody, krajiny i kulturních památek*
- *šíření environmentálních hodnot prostřednictvím vzdělávání, výchovy a osvěty*
- *prosazování principu partnerství v neziskovém sektoru a mezi nevládními neziskovými organizacemi, veřejnou správou a komerčním sektorem“*

V roce 2011 toto sdružení iniciovalo **regulaci počtu hazardních přístrojů** na území města Brno, což vedlo k vydání vyhlášky, která jmenovitě vymezuje místa, na kterých je provoz těchto zařízení zakázán. Následně se spolek svou iniciativou podílel na **novelizaci hazardního zákona**, platné od roku 2012. V roce 2013 se spolek podílel na iniciativě, která vedla k tomu, že ústavní soud zrušil část hazardního zákona, díky čemuž obce znovu získaly možnost samostatně **regulovat hazard na svém území**. Rovněž publikoval příručku s názvem „Hazard v obcích lze konečně regulovat“, která slouží jako návod ostatním obcím, jak úspěšně omezit provozování hazardu na svém území a také příručku „Jak se zbavit černých heren“, která pomáhá bojovat s nelegálními provozovny hazardních her. (Brnění) Nemalou roli sehrálo toto sdružení i na iniciativě

vedoucí k návrhu zákona č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách. (Transparency International a)

3.5.3. Transparency International

Transparency International – Česká republika o.p.s. je organizace zastupující v České republice mezinárodní síť nevládních organizací Transparency International. Tento spolek působí v české republice od roku 1998 a podílí se na mapování korupce a aktivním boji s tímto jevem. Sdružení definuje devět základních služeb, které poskytuje. Jedná se o provádění průzkumů zaměřených na rozsah korupce ve společnosti, realizaci projektů omezujících rozsah této korupce, pořádání konferencí, seminářů a workshopů, poradenství, spolupráci na tvorbě právních předpisů, vzdělávací činnost, publikační a vydavatelskou činnost, organizaci protikorupčních kampaní a spolupráci s vládními i nevládními organizacemi ve věci boje proti korupci. (Transparency International b)

Transparency International dlouhou dobu spolupracovala s oběma výše jmenovanými organizacemi ve věci snahy o **regulaci hazardu v ČR**. Svou činností se tato organizace ve velké míře podílela na přípravě a procesu projednávání zákonů týkajících se oblasti hazardu, zejména pak konkrétně na **zákoně č. 186/2016 Sb.** o hazardních hrách. Úloha organizace spočívá zejména ve sledování procesu vytváření a projednávání právních úprav, upozorňování na možné ovlivnění politiků, poskytování nezávislých analýz a snaze o medializaci svých zjištění, prostřednictvím pořádání tiskových konferencí a publikaci pravidelných zpráv. (Transparency International c)

3.5.4. Unie herního průmyslu ČR

Unie herního průmyslu ČR o.s. je sdružení významných firemních skupin podnikajících v oblasti sázkových her a loterií. Toto sdružení bylo založeno k roku 2010 (Veřejný rejstřík a sbírka listin b), kdy z hlediska vsazených částek reprezentovalo více než čtvrtinu odvětví loterií a sázkových her v ČR. V rámci odvětví zaštituje provozovatele zejména **video loterijních terminálů, výherních hracích přístrojů a živých kasinových her**. (Unie herního průmyslu ČR a) Jako své cíle uvádí sdružení následující body (Unie herního průmyslu ČR b):

- „Podporovat vznik stabilního, transparentního a dlouhodobě udržitelného prostředí pro podnikání v odvětví loterií a sázkových her (nadále též herní průmysl) v ČR.
- Podporovat kvalitní legislativu herního průmyslu v ČR.
- Podporovat zaměstnanost, investice a export v oblasti herního průmyslu v ČR.
- Podporovat odbornou přípravu a vzdělávání pracovníků státní správy i samosprávy v oblasti regulace herního průmyslu v ČR.
- Podporovat a hájit zájmy svých členů v oblasti rozvoje a provozování loterií a sázkových her v České republice a v rámci Evropské unie.
- Prosazovat zavedení rovnoprávných podmínek pro podnikání v oblasti provozování loterií a sázkových her v rámci hospodářské soutěže v České republice.
- Prosazovat řádnou a spravedlivou regulaci herního průmyslu na celostátní i komunální úrovni, která podporuje podnikatelskou jistotu a chrání investice podnikatelů do odvětví loterií a sázkových her.
- Získávat informace o nových trendech v oblasti loterií a sázkových her, zajišťovat výměnu těchto informací mezi svými členy a zavádět nové trendy do praxe.
- Spolupracovat s dalšími sdruženími herního průmyslu v ČR i v zahraničí.
- Podporovat ve spolupráci s akademickou sférou a neziskovým sektorem kulturní, sportovní a vzdělávací projekty, jakož i projekty v oblasti prevence a výzkumu chorobného hráčství.“

3.5.5. Asociace provozovatelů kurzových sázek

Asociace provozovatelů kurzových sázek je sdružení založené v roce 2008 a zastituje tři největší české společnosti podnikající v oblasti kurzového sázení. Jedná se konkrétně o společnosti **Chance a.s., Fortuna Game a.s. a Tipsport.net a.s.** Tyto firmy podle informací sdružení reprezentují přes 90 procent podílu na trhu s kurzovými sázkami. Dlouhodobým cílem sdružení je zejména vytvářet vyvážený vztah mezi provozovateli, regulátory, obcemi a společnostmi. Sdružení rovněž deklaruje svůj cíl aktivně spolupracovat s Ministerstvem financí a zákonodárnými sbory za účelem podpory transparentnosti odvětví a **vytváření kvalitní legislativy.** (Asociace provozovatelů kurzových sázek a) Jako své další cíle jmenuje organizace následující (Asociace provozovatelů kurzových sázek a):

- „důsledně používat jen takové systémy a technologie, které mohou být pod účinnou kontrolou z hlediska dodržování zákonů a předpisů
- nekompromisně vystupovat proti sebemenším pokusům o neférové postupy v sázení (ovlivňování, manipulace, korupce...)
- zajišťovat členům asociace rovné podmínky pro podnikání
- chránit trh (a veřejné zájmy) proti nekalým obchodním praktikám
- spolupracovat se zákonodárnými sbory, správními institucemi a regulátory v zájmu vyváženého vztahu provozovatelů a státem/státní správou/občany/veřejností
- rozvíjet kursové sázení jako atraktivní a respektovaný prvek životního stylu, ale také všeobecného vzdělání
- vychovávat veřejnost k odpovědnému sázení (osvěta, mediální vztahy, zprostředkovávání zahraničních zkušeností, mezinárodní spolupráce, spolupráce s psychology, sociology a dalšími odborníky)“

3.5.6. Česká komora loterního průmyslu

Česká komora loterního průmyslu vznikla v roce 1993 (Veřejný rejstřík a sbírka listin c) a sdružuje provozovatele jak loterií, tak sázkových her. Účelem této organizace je fungovat jako klíčové **fórum pro komunikaci mezi provozovateli a regulátory** jak na státní, tak na místní úrovni. Dlouholetým prezidentem této organizace byl JUDr. Ivo Kasal, který působil jako legislativní expert pro tvorbu zákonů v oblasti herního průmyslu a je autorem řady publikací v tomto oboru. V souvislosti s přípravou zákona č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách, organizovala tato komora řadu seminářů sloužících k ujednacení postupů a výkladu norem mezi Ministerstvem financí a provozovateli hazardních her. (Česká komora loterního průmyslu) Dle oficiálních stanov této organizace se její členové sdružují za účelem (Stanovy ČKLP):

- „profesní ochrany oprávněných zájmů jejích členů, kteří vykonávají činnosti spojené s provozováním hazardních her ve smyslu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, tj. především k vzájemné spolupráci, výměně informací, prosazování společných zájmů navenek a dalším obdobným činností,

- *interního dohledu nad dodržováním právní úpravy hazardních her, a to ve všech jejich formách,*
- *ochrany před nekalou soutěží, zejména provozováním nepovolených technických zařízení či jiných forem nelegálně provozovaných hazardních her,*
- *podpory začínajících podnikatelů v této oblasti, včetně podpory právní a odborné,*
- *spolupráce při zabezpečování servisních služeb,*
- *zvyšování technické úrovně zařízení určených k provozování hazardních her a vybavenosti provozovatelů,*
- *mimosoudního řešení vzájemných neshod a za účelem spolupráce při řešení právních sporů mezi provozovateli,*
- *hledání nových možností provozování hazardních her,*
- *ochrany provozovatelů před jakýmkoliv formami poškozování provozovatelů hazardních her,*
- *koordinace jednání se příslušnými orgány státní a veřejné správy,*
- *koordinace charitativních činností.“*

3.5.7. Sazka a.s.

Sazka je nestarší společností působící na trhu hazardních her v České republice. Společnost Sazka byla založena v roce 1956 a v roce 1957 byla svěřena do správy Československému svazu tělesné výchovy. Primární oblastí působení sazky bylo **tipování na sportovní výsledky**, již v roce 1957 však začala provozovat i číselnou loterii Sportka, která patří dodnes k nejhranějším hazardním hrám u nás. V době před rokem 1989 společnost Sazka tvořila de facto **monopol na trhu hazardních her** a postupně rozšiřovala svou nabídku hazardních her. Jelikož Sazka byla státní podnik, příjmy této firmy dlouhodobě sloužily k financování sportu v České republice a u této tradice společnost zůstala i po pádu komunistického režimu. (Sazka a) V roce 1993 vznikla akciová společnost Sazka a jejími akcionáři se staly české sportovní organizace. Na počátku nového tisíciletí se společnost Sazka dostala do vážných finančních problémů, způsobených mimo jiné stavbou víceúčelové Sazka Areny, což v roce 2011 vyústilo k insolvenční společnosti a jejímu prodeji společností PPF a KKCG. V roce 2012 odkoupila společnost KKCG podíl společnosti PPF a Sazka tak získala jediného majitele. (E-republika.cz) V současnosti společnost sazka provozuje loterii, kurzové

sázení a online kasino. S obratem 13 miliard korun⁸, se řadí na první místo v konkurenci dalších českých společností provozujících hazardní hry.

3.5.8. Synot GROUP

Za skupinou společností Synot, která sdružuje několik firem podnikajících v oblasti hazardu stojí dlouholetý senátor Ivo Valenta. Za nejvýznamnější společnosti skupiny lze označit **Synot Tip a.s.**, což je firma provozující kurzové sázení a online poker a online kasino a **Synot W a.s.**, která vyrábí a provozuje video loterijní terminály a **výherní hrací přístroje**. Počátek vzniku této skupiny, se datuje k roku 1991, kdy byla založena společnost Synot s.r.o, provozující výherní hrací automaty. Od roku 1998 je tato firma akciovou společností a dnes je plně vlastněna mateřskou společností sídlící na Kypru. Přestože, v takovém případě nelze odkrýt její skutečné akcionáře, je více než pravděpodobné že jím je nadále Ivo Valenta. Firma Synot se dlouhodobě podílí na lobbistickém tlaku na jakoukoliv projednávanou legislativu týkající se hazardu, a to jak zprostředkovaně přes Sdružení provozovatelů centrálních loterijních systémů (SPELOS), tak i přímo prostřednictvím senátora Iva Valenty. (Monty Rich) V roce 2015 podala společnost, která vlastní firmu Synot W a.s., žalobu proti České republice a návrh na arbitráž, údajně kvůli tomu, že Ministerstvo financí výrazně zkrátilo licence video terminálům. V rámci této arbitráže společnost žalovala Český stát o náhradu škody ve výši jedné miliardy korun. Senátor Ivo Valenta se ve věci ohradil tím, že hájí stovky pracovních míst v jeho volebním obvodu. (Libiger 2015)

⁸ Údaj z výsledků hospodaření z roku 2018

4. Vliv zájmových skupin při projednávání zákona o hazardních hrách

V této části práce se zabývám procesem projednávání nové právní úpravy oblasti hazardu, která byla schválena v roce 2016. Po více jak 25 letech tak tato právní úprava nahradila původní zákon o loteriích z roku 1990. Samotná právní úprava se skládá ze tří dílčích zákonů, které byly navrženy jako jeden celek a předpokládalo se jejich společné projednávání. Jednalo se konkrétně o **návrh zákona o hazardních hrách, návrh zákona o dani z hazardních her a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her**. Tyto zákony byly vytvořeny Ministerstvem financí a po schválení vládou postupovaly k projednání v Parlamentu ČR. Zákony byly podepsány prezidentem v červnu roku 2016 a nabyly účinnosti k 1.1.2017. Cílem následující kapitoly je zanalyzovat vývoj tohoto zákona a na základě toho zhodnotit na kolik bylo vytváření této legislativy ovlivněno vlivem zájmových skupin z oblasti hazardního hraní.

4.1. Projednávání zákona na úrovni vlády

Dlouho očekávaný návrh zákona, upravující podmínky provozu hazardních her v České republice, byl oficiálně zveřejněn Ministerstvem financí **9. října roku 2014**. Tento zákon měl být vyústěním několikaleté diskuse politiků, odborníků a veřejnosti na téma nutnosti omezení hazardu v České republice. Zároveň měl tento zákon vést k celkové **novelizaci dosud platné legislativy** v oblasti hazardního hraní. Už z prvních reakcí, zejména ze stran zástupců provozovatelů hazardních her bylo patrné, že zákon bude mít značný dopad, a jeho projednávání bude spojeno s dlouhou diskusí a snahou dotčených stran o ovlivnění jeho schvalování. Dle názoru Andreje Čírtka, sekretáře Unie herního průmyslu, schválení zákona povede k ukončení činnosti malých firem podnikajících v oboru a těm velkým to způsobí značnou podnikatelskou nejistotu. Navíc v kombinaci s navýšením zdanění zisků z hazardních her, dojde k obrovskému poklesu tržeb celého odvětví, což ve výsledku povede i ke snížení příjmu státu. (E15.cz) Marek Hermann, výkonný ředitel Asociace provozovatelů kurzových sázek, uvítal návrh, který povede k otevření online trhu pro zahraniční firmy, a věřil, že se tím naopak omezí působení zahraničních firem, které nabízí hazardní hry na internetu českým hráčům

nelegálně. Nutnou podmínkou však dle něj bude, aby stát byl schopen blokovat internetové stránky těchto zahraničních firem, které nezískají potřebné povolení a jejich služby tak nebudou českým občanům na internetu dostupné. (tamtéž) Otevření trhu internetového sázení zahraničních subjektů byl jeden z požadavků vyplývajících ze **smlouvy o Evropské unie**, a na Ministerstvo financí, potažmo celou českou vládu, byl tak vyvíjen významný externí tlak. Dle Davida Ondráčky, ředitele české pobočky Transparency International, působil na vládu, zejména v posledních letech předcházejících vytvoření návrhu zákona, silný tlak i ze strany občanské společnosti. Za regulaci hazardu lobbovali zejména sdružení **Brnění a Občané proti hazardu**, které Transparency International dlouhodobě aktivně podporuje. (Transparency International a) Samotný návrh zákona byl dle slov náměstka ministra financí Ondřeje Závodského vytvořen během tří měsíců a vycházel zejména z analýz oblasti hazardu, vypracovaných Ministerstvem financí, Úřadem vlády, nevládním sektorem, či dokonce samotnými poskytovateli hazardních her. (Lidovky.cz)

4.1.1 Návrh zákona o provozování hazardních her (návrh Ministerstva financí z října 2014)

Samotný návrh zákona je členěn do **devíti částí**, čítá celkově 118 paragrafů a je sepsán na pětatřiceti stranách textu.

V **první části** jsou uvedena **obecná ustanovení**. Kromě vymezení základních pojmů se autor v této část věnuje i vymezení působnosti ve věcech zákona. Podle návrhu tato **působnost náleží kromě Ministerstva financí i obcím, respektive obecním úřadům**, které tak získají možnost rozhodovat o působení provozovatelů hazardních her na svém území. Správní dozor má být nově v rukou celního úřadu. Z pohledu definice pojmu hazardní hra je nově za hazardní hru považována i hra založená na kombinaci náhody a znalosti, či dovednosti. Vláda tak reaguje na zkušenosti s takzvanými kvízomaty, kdy byl zákon obcházen, právě tím, že do hry byl vložen prvek znalosti. Provozování veškerých hazardních her je podmíněno povolením nebo ohlášením podle znění zákona. Výjimku tvoří pouze tomboly, u nichž je výše herní jistiny nižší než 50 000 Kč. **Dle návrhu zákona mohou hazardní hru** na území České republiky provozovat pouze **akciové společnosti**, s akciemi na jméno **a se sídlem v členském státě Evropské unie** nebo ve státě Dohody o Evropském hospodářském prostoru nebo samotným

členským státem. V případě tomboly se může jednat i o nadaci, která má sídlo v některém ze členských států a turnaj malého rozsahu může být navíc provozován i spolkem. Provozování hazardních her je podmíněn povinností provozovatele stanovit herní plán, který upravuje pravidla hry a návrh zákona demonstrativně uvádí, jaké náležitosti musí tento dokument splňovat. Obec podle návrhu získává pravomoc k vydání vyhlášky, která stanoví pro bingo, technickou hru a živou hru místa a čas, kdy může být provozována, nebo naopak místa a čas, kdy je provozování těchto her výslovně zakázáno. Stejně tak provoz těchto her může obec zcela zakázat na celé ploše svého území. Návrh zákona dále udává provozovateli **povinnost uživatelů nabídnout nastavení sebeomezujících prvků**. Mezi tyto prvky patří maximální výše sázky za jeden kalendářní den, maximální výše sázky za jeden kalendářní měsíc, maximální výše proher za jeden kalendářní den, maximální výše proher za jeden kalendářní měsíc, maximální doba účasti na hazardní hře za jeden kalendářní den a maximální doba účasti na hazardní hře za jeden kalendářní měsíc. U technických her provozovaných na internetu musí dále provozovatel nabídnout uživateli nastavení těchto prvků: maximální počet přihlášení do uživatelského účtu za jeden kalendářní měsíc, maximální dobu denního přihlášení na uživatelském účtu do jeho automatického odhlášení, a dobu, po kterou sázejícímu nebude umožněno zúčastnit se hazardní hry u tohoto provozovatele po jeho odhlášení. Změní-li uživatel nastavení sebeomezujících prvků, aplikuje se změna po uplynutí jednoho měsíce. V případě zprísnění těchto omezení uživatelem se však změna aplikuje ihned. Maximální denní prohra u technické hry provozované prostřednictvím internetu je zákonem stanovena na 20 000 Kč a u veškerých technických her je vyžadováno, aby byla hra po každých 60 minutách přerušena na 15 minut. První část návrhu zákona obsahuje také informace o **rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách**. Tento rejstřík bude vést Ministerstvo financí a bude obsahovat databázi osob, které se do rejstříku nechají zapsat dobrovolně, prostřednictvím správního řízení, nebo jsou do databáze zařazeny na základě splnění zákonných podmínek. Dle návrhu zákona budou v tomto rejstříku automaticky všechny osoby pobírající dávky pomoci v hmotné nouzi, s výjimkou mimořádné okamžité pomoci, podle zákona upravujícího pomoc v hmotné nouzi a všechny osoby vůči kterým byl pravomocně prohlášen úpadek podle zákona upravujícího úpadek a způsoby jeho řešení. V případě dobrovolného zapsání do rejstříku, v rámci sebeomezujících opatření, bude stanovena lhůta pro vymazání osoby z rejstříku jeden rok. Poskytovatelé jsou dále povinni neumožnit osobám vedeným v této databázi

účast na hazardní hře, a nepustit tyto osoby do prostoru, který je pro účast na hazardní hře určený. (Návrh zákona o provozování hazardních her: první část)

Druhá část návrhu zákona se věnuje **dělení hazardních her**, deskripci jejich jednotlivých druhů a souhrnným pravidlům pro každou z nich. Výčet druhů her je taxativní, není možné jej dále rozšiřovat nebo měnit. Na území České republiky lze, s ohledem na návrh zákona, **provozovat pouze ty hry, které jsou v tomto výčtu uvedeny**. Hry uvedeny v tomto výčtu jsou: loterie, kurzová sázka, bingo, technická hra, živá hra, tombola a turnaj malého rozsahu. Jako **loterie** je označována hra, při které je výhra podmiňována uhodnutím, správného čísla, kombinace nebo pořadí čísel v případě číselné loterie, vylosováním losu u pěněžité a věcné loterie, nebo nalezením výherní kombinace po setření losu u okamžité loterie. **Kurzová sázka** je dle definice taková hazardní hra, ve které je výhra podmíněna uhodnutím výsledku sportovní události, nebo události veřejné pozornosti. Výše výhry se v takovém případě odvíjí od výherního poměru (tzv. kurzu) a výše sázky, nebo je závislá na poměru počtu výherců k celkové výši sázek a předem stanovenému podílu výher (tzv. totalizátorová hra). Provozovatel kurzových sázek je povinen vést evidenci o všech přijatých sázkách a vyplacených výhrách, stejně jako o stanovených kurzech a jejich změnách. V případě **binga** je výhra podmíněna dosažením předem stanoveného vzorce na sázkovém tiketu, který sázející vyplní na základě náhodně vylosovaných čísel. Počet sázejících ani celková výše herní jistiny není předem určena. **Technická hra** je označení pro hazardní hru, při které sázející ovládá technické zařízení. Toto zařízení je funkčně nedělitelné a programově řízené. V případě provozu technické hry prostřednictvím sítě Internet se jako technické zařízení rozumí server, na který se jednotliví sázející připojují. Podmínkou účasti na technické hře je registrace sázejícího. Provozovatel bude dle návrhu povinen zajistit přenos herních a finančních dat mezi technickým zařízením a centrální informačním systémem. Při **živé hře** hrají sázející proti sobě, nebo proti zástupci kasina. Při živé hře není předem určen počet sázejících ani hodnota sázky do hry. Živou hrou se rozumí zejména ruleta, karetní hra nebo hra v kostky. K živé hře se používají hodnotové žetony. Provozovatel je povinen zajistit stejné provedení hodnotových žetonů ve všech jím provozovaných kasinech. Na základě předložených hodnotových žetonů je hráči vyplacena jejich finanční hodnota v pokladně kasina. V případě vyplacení hodnoty vyšší než částka 350 000 Kč je provozovatel povinen provést vyplacení sázejícímu bezhotovostním způsobem. Provozovatel je dále povinen vést denní herní výkaznictví a dálkově jej zpřístupnit

Ministerstvu financí. **Tombola** je v návrhu definována jako hazardní hra, v níž se výhry rozdělují na základě náhodného losování prodaných sázkových tiketů. Podmínky provozování tomboly uvedené v návrhu zákona se neaplikují v případě, že souhrnná hodnota výhry je nižší než 50 000 Kč. **Turnaj malého rozsahu** je podle návrhu označení pro turnaj v karetní hře, kde je předem určen počet sázejících. Dále jsou v návrhu zákona uvedeny limity pro jednotlivé druhy her. Tyto limity jsou uvedeny v následující Tabulce č. 4. (Návrh zákona o provozování hazardních her: druhá část)

Tabulka 4.- Zákonné limity hazardních her

Typ hry	Poměr výhry/her. jistiny	Min. pravděpodobnost výhry	Max. sázka na jednu hru	Max. prohra/hodina
Loterie	40- 80%	1:200	Není určeno	Není určeno
Kurzová sázka	40- 80%	Není určeno	Není určeno	Není určeno
Bingo	40- 80%	Není určeno	Není určeno	Není určeno
Technická hra	75 -100%	Není určeno	5/50 Kč ⁹	2000/10 000Kč ¹⁰
Živá hra	90-100%	Není určeno	Není určeno	Není určeno
Tombola	40-80%	1:200	Není určeno	Není určeno
Turnaj malého rozsahu	0-95%	Není určeno	Není určeno	1 000 Kč/den ¹¹

Zdroj: Návrh zákona o provozování hazardních her: druhá část

Zpracování: Vlastní

⁹ První z hodnot platí pro technické hry provozované v hernách druhá pro technické hry provozované v kasinu

¹⁰ První z hodnot platí pro technické hry provozované v hernách druhá pro technické hry provozované v kasinu

¹¹ Zákon stanovuje maximální hodnotu vkladu pro jednoho hráče na 1000 Kč za 24 hodin

Ve **třetí části** návrhu jsou obsaženy **definice herních prostorů** a podmínky jejich provozování. Herní prostorem je označována místnost nebo soubor místností, ve kterých je hazardní hra provozována. Navrhovaný zákon vymezuje **tři druhy herních prostorů** a to **kasino, hernu a sázkovou kancelář**. Mimo uvedené herní prostory není možné hazardní hru v České republice provozovat. Provozovatel herního prostoru je **povinen oznámit celnímu úřadu zahájení své činnosti** pět pracovních dní předem. Úprava také vymezuje oblasti, ve kterých nesmí být herny ani kasina provozovány. Podle tohoto výčtu nesmí být hazardní hry provozovány ve školách a školských zařízeních, zařízeních pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, zařízeních sociálních služeb, zařízeních zdravotní péče poskytujících ambulantní, jednodenní nebo lůžkovou péči, v budovách, v nichž jsou plněny úkoly státu nebo územních samosprávných celků, v budovách sloužících církví a náboženských společnostem, v zařízeních integrovaného záchranného systému, v sportovních zařízeních, v kulturních zařízeních, v obchodních domech, nákupních centrech a galeriích a v budovách vlakových a autobusových nádraží, jakož i v jejich sousedství, a v oblasti památkové rezervace. Návrh stanovuje, že v sázkové kanceláři lze provozovat kurzové sázení a loterii. Zákon dále upravuje počet heren, které lze v obci provozovat. V obci do 5 000 obyvatel může být maximálně jedna herna. Každá další herna může být v obci otevřena na každých dalších 5 000 občanů. **V době mezi 3:00 až 10:00 nesmí být herna v provozu.** V jedné herně lze provozovat od 10 do 30 pozic technický her. **Živou hru je možné provozovat pouze v kasinu.** V případě, kdy je v kasině provozována živá hra, smí zde být provozována i technická hra. V kasinu lze provozovat nejméně 30 pozic technických her a s každou živou hrou lze provozovat 10 pozic technických her. Po celou dobu provozu kasina musí být umožněna hra minimálně u tří hracích stolů. V obci do 40 000 obyvatel může být maximálně jedno kasino. Každé další kasino může být v obci otevřeno na každých dalších 40 000 občanů. Provozovatel herny i kasina je dle návrhu povinen provádět identifikaci návštěvníků při vstupu do herního prostoru a dále je povinen vést evidenci těchto návštěvníků. Provozovatel herny či kasina je dále povinen vybavit herní prostor monitorovacím zařízením, uchovávat jim pořízené záznamy a v případě žádosti tyto záznamy předat pracovníkům celního úřadu. (Návrh zákona o provozování hazardních her:třetí část)

Čtvrtá část návrhu zákona je věnována **provozování hazardních her prostřednictvím internetu**. Jak vyplývá z důvodové zprávy přiložené k návrhu zákona, předchozí úprava provozu hazardních her v této oblasti značně pokulhávala. Prakticky

veškeré hazardní hry je možné prostřednictvím sítě Internet provozovat a přílišná regulace této oblasti by vedla k tomu, že sázející si cestu k účasti na těchto hrách najde a to na internetových stránkách, kde nemůže stát zajistit dostatečnou ochranu (Důvodová zpráva:88) Podle návrhu může být hazardní hra provozována pouze **na internetových stránkách dostupných v českém jazyce** a server na kterém je hra provozována, musí být umístěn **na území členského státu Evropské unie** nebo státu, jenž je smluvní stranou dohody o Evropském hospodářském prostoru. Pro účast na hazardních hrách prostřednictvím internetu musí být vyžadována registrace, v rámci které provádí provozovatel ověření totožnosti a zletilosti hráče. Registraci hráče nelze dokončit bez spolehlivého ověření těchto údajů a rovněž bez nastavení samomezujících opatření. Do okamžiku dokončení registrace je sázejícímu zpřístupněn dočasný účet, jehož platnost po uplynutí 30 dní zaniká a celkový vklad na tento účet nesmí přesáhnout částku 3 000 Kč. Provozovatel může přijmout platbu pouze z registrovaného bankovního účtu, který musí být provozován v České republice nebo jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Změna tohoto účtu může proběhnout maximálně jednou za 3 měsíce. Dále podle návrhu jsou poskytovatelé připojení k veřejné síti Internet na území České republiky **povinni zamezit v přístupu k internetovým stránkám** zařazeným do seznamu internetových stránek s nepovolenými internetovými hrami. Tento seznam vede a o zápisu do něj rozhoduje ve správním řízení Ministerstvo a je zveřejňován v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. (Návrh zákona o provozování hazardních her: čtvrtá část)

Pátá část návrhu zákona se věnuje **povolovacímu řízení a ohlášení**. Povolení Ministerstva vnitra je nutné pro provoz loterie, kurzových sázek, binga, technických her a živých her. Provozovatel těchto hazardních her je povinen **složit jistotu na zvláštní účet Ministerstva financí**, nebo doložit bankovní záruku. Tato jistota může být užitá pro úhradu daně z hazardních her, pokuty uložené správním orgánem, nebo na vyplacení výhry sázejícímu. Jistota je peněžní částka ve výši 5 000 000 Kč v případě provozování binga či kurzových sázek na koňské dostihy, 30 000 000 Kč pro provozovatele binga a živé hry a 50 000 000 Kč pro provozovatele loterie a technické hry, stejně tak jako pro všechny provozující hazardní hru prostřednictvím sítě Internet. Provozovatel žádající o povolení musí být bezúhonný a bezdlužný vůči finanční a celní správě, stejně tak vůči zdravotní pojišťovně a správě sociálního zabezpečení. Tento požadavek musí kromě

samotné společnosti žádají cí o povolení splňovat i osoba vykonávající funkci statutárního orgánu této firmy, členové dozorčí rady, prokurista a jednatelé s podílem na hlasovacích právech vyšším než 10 %. Povolení k umístění hazardní hry uděluje obec, na jejímž území má být herní zařízení umístěno. Povinnosti ohlášení hazardní hry se týká veškerých turnajů malého rozsahu a tomboly, s hodnotou herní jistiny vyšší než 50 000 Kč. Plánované konání těchto hazardních her musí být oznámeno příslušnému obecnímu úřadu. (Návrh zákona o provozování hazardních her: pátá část)

Šestá část návrhu se věnuje **technickým požadavkům na provozovatele hazardní hry**. Ověření plnění těchto technických požadavků provádí právnická osoba delegována Ministerstvem financí (Návrh zákona o provozování hazardních her: šestá část) Sedmá část návrhu zákona se věnuje postihům a otázce dozoru nad dodržování předpisů stanovených tímto zákonem. Zákon deleguje dohledovací pravomoc na Ministerstvo financí a celní úřady. Zákon umožňuje zabavení věci provozovateli hazardní hry, pokud je důvodné podezření, že věc slouží k porušení tohoto zákona. Přestupku ve věci zákona se dopustí fyzická osoba, která provozuje hazardní hru bez náležitého povolení. V takovém případě fyzické osobě hrozí peněžní pokuta ve výši 100 000 – 1 000 000 Kč. Stejně tak se dopouští přestupku osoba, která se účastní hazardní hry, přestože se podílí na jejím provozu. V takovém případě zákon dává možnost udělit peněžní pokutu ve výši 50 000 – 500 000 Kč. V blokovém řízení lze za tyto přestupky udělit pokutu ve výši 20 000 až 40 000 Kč. Zároveň s udělením pokuty může dojít k zabavení věci užitě k porušení zákona. Dále jsou v návrhu zákona jmenovány jednotlivé správní delikty, kterých se mohou dopustit provozovatelé hazardních her. Nově však podle zákona bude možné postihnout i ty provozovatele, kteří se daného správního deliktu dopustili, přestože samotné provozování hazardní hry vykonávali nelegálně. Předmětem správních deliktů jsou zejména činnosti, které by mohly narušovat nebo narušují řádný průběh hry. Za tyto správní delikty lze udělit pokutu až do výše 1 000 000 Kč, stejně tak může dojít k zákazu činnosti, nebo k zabavení věci. Novinkou je delikt, kterého se dopustí poskytovatelé internetových služeb tím, že nezabrání přístupu k stránkám, zařazených na seznamu internetových stránek s nepovolenými hazardními hrami. (Návrh zákona o provozování hazardních her: sedmá část)

Osmá část návrhu se věnuje **společným, přechodným a závěrečným ustanovením**. Ministerstvo financí podle návrhu spravuje centrální registr, jehož součástí jsou údaje o provozovatelích, sázejících a jednotlivých hazardních hrách. Obce a celní

úřady jsou povinni o veškerých úkonech spojených s tímto zákonem informovat Ministerstvo bezodkladně. Ministerstvo financí je dále oprávněno pro účely dané ze zákona pracovat s údaji se základního registru obyvatel a informačního systému evidence obyvatel. V závěru osmé části návrhu jsou jmenovány předchozí zákony a jejich části, které se s datem účinnosti toho zákona zrušují. Zákon tak de facto nahrazuje veškerou dosavadní právní úpravu oblasti hazardního hraní. (Návrh zákona o provozování hazardních her: osmá část)

V deváté části návrhu je stanoven **datum účinnosti** navrhovaného zákona a tím je 1.ledna.2016. (Návrh zákona o provozování hazardních her: devátá část)

4.1.2. Vládní návrh zákona o hazardních hrách (návrh předložený Poslanecké sněmovně ČR v srpnu 2015)

Navrhovatelem nového zákona o hazardních hrách, bylo Ministerstvo financí, respektive Vláda ČR, která vycházela ze svého vládního prohlášení a jejím hlavním cílem bylo nahradit předchozí zastaralou legislativu týkající se oblasti hazardu a vytvoření zákona, který odpovídá požadavkům Evropské komise.

Finální verze vládního návrhu zákona byla předložena dolní komoře parlamentu dne 28.8.2015. Oproti původnímu návrhu zákona zveřejněném v říjnu 2014 se v zákoně objevila řada změn. Tento návrh je evidován jako sněmovní tisk č. 578/0. Zároveň s tímto návrhem byly poslanecké sněmovně podstoupeny další dva sněmovní tisky, které s návrhem zákona o hazardních hrách úzce souvisí, a to konkrétně návrh zákona o dani z hazardních her (sněmovní tisk 579/0) a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her (sněmovní tisk 580/0). (Poslanecká sněmovna b)

Součástí vládního návrhu zákona o hazardních hrách byla i **rozsáhlá důvodová zpráva**, kdy navrhovatel na celkem 68 stranách textu hodnotí současný právní stav, nezbytnost změn a možné dopady přijetí zákona. Jako hlavní cíle návrhu zákona jsou v důvodové zprávě uvedené následující body (Vl.n.z. o hazardních hrách – EU: 52):

- efektivní výběr daní,
- ochrana sázejících a jejich okolí,
- zajištění opatření k předcházení a potírání sociálně patologických jevů spojených s provozováním hazardních her,
- otevření českého trhu hazardních her pro provozovatele se sídlem v členském státě Evropské unie nebo státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru,
- úprava provozování hazardních her prostřednictvím internetu,
- nový postup povolovacího řízení,
- zavedení efektivního kontrolního mechanismu, a
- naplnění závěrů a doporučení Evropské komise pro regulaci hazardu

Jako primární důvody nezbytnosti přijetí změn vyplývajících z návrhu zákona jsou v důvodové zprávě uvedeny **vysoké společenské náklady hazardního hraní a rozvoj a využití moderních technologií**, zejména pak informačních. Z těchto důvodů, již dříve Evropská komise vyjádřila pochybnosti nad možnostmi slučitelnosti práva v České republice s pravidly vnitřního trhu Evropské unie v oblasti on-line hazardních her. Výzkumem vedeným 3. lékařskou fakultou Univerzity Karlovy byly analyzovány dopady hazardního hraní na společenské náklady a tyto náklady byly vyčísleny. Jako **společenské náklady** v souvislosti s hazardním hraním, lze chápat náklady na léčbu patologického hráčství, či náklady na vedení soudu v případě úpadku fyzických osob, ale i další nepřímé náklady jako ušlá pracovní produktivita, náklady na policii a soudnictví, či emoční náklady rodiny. Celkové společenské náklady na hazardní hraní byly v České republice pro rok 2012 vyčísleny na částku 14,2 – 16,1 miliard korun českých, což podle výzkumu odpovídá v průměru na 307 061 – 325 740 Kč na jednoho patologického hráče. Za největší riziko z hlediska společenských nákladů, jsou považovány takzvané výherní automaty, které mají na svědomí až 83 % případů patologického hráčství. Právě regulace množství těchto výherních zařízení a jejich přístupnost by měla být jedním z hlavních pozitivních dopadů přijetí návrhu zmíněného zákona. Faktor **rozvoje a využití moderních technologií** je v důvodové zprávě zmiňován nejen ve spojitosti s tzv. on-line hraním, ale i s technologickými možnostmi na straně státu při kontrole hazardního provozu. Jak vyplývá ze zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu z roku 2014 (Nejvyšší kontrolní úřad):

„Nevyhovující právní úprava a technické standardy Ministerstva financí pro provozování loterií na internetu jsou jednou z hlavních příčin zmíněných výpadků příjmů veřejných rozpočtů. Sázení na internetu nelegálně provozuje řada společností, které pak ze svých zisků neodvádí odvody. Veřejné rozpočty tak ročně přicházejí podle propočtů NKÚ o asi 600 milionů korun. Ministerstvo financí ani finanční úřady dosud ani jednou toto nelegální podnikání nepostihly. Finanční úřady nemají podklady pro to, aby mohly ověřit správnost údajů v odvodových přiznáních, která podávají provozovatelé hracích automatů. Nevědí totiž, kolik herních automatů bylo v dané době v daném místě v provozu, protože od Ministerstva financí a obcí dostávají nepřesné a neúplné informace. Není tak jasné, jestli odvody vyměřené na základě odvodových přiznání skutečně odpovídají realitě. Chybovost systému správy odvodů dokládá fakt, že jen u malého kontrolovaného vzorku 74 odvodových přiznání kontrolori našli nesrovnalosti ve výši 68 milionů korun, které pramenily z rozdílů v údajích o povolených a o přiznaných automatech. Kromě problémů v oblasti odvodů našel NKÚ nedostatky i v oblasti státního dozoru nad loteriemi, který je neúčinný a neefektivní. Ministerstvo financí má možnost zrušit povolení provozovat hrací automat, když jeho provozovatel porušuje pravidla. Kontrolori ale 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. O tom, jak státní dozor vykonávají obce, nemá Ministerstvo žádné informace.“

V další části důvodové zprávy návrhu zákona jsou identifikovány **problémy předchozí právní úpravy**, vyplývající zejména z důvodu zastaralosti této legislativy, která byla schválena v roce 1990. Zásadním problémem je skutečnost, že předchozí zákon nemůže reflektovat vývoj, který v oblasti hazardních her za posledních 25 let nastal. Dále pak je za problemickou považována systematika tohoto zákona, jeho obsahové zpracování a členění jednotlivých částí. Jak vyplývá z předchozího textu, právní úprava platná v době návrhu nového zákona, neřešila problematiku účasti na hazardních hrách prostřednictvím moderních komunikačních kanálů, zejména pak internetu. Předchozí úpravě je také vyčítána jeho benevolentnost vůči provozovatelům hazardních her a absence žádoucí míry ochrany před společenskými riziky, plynoucích z účasti na hazardních hrách. Předchozí zákon také nezohledňuje míru rizika hazardu u jednotlivých typů loterií a her. V poslední řadě pak je považována za problemickou otázka působnosti státní správy a samosprávy a problematika integrace obcí

do povolenacího procesu, rovněž jako nedostatečná úprava výkonu státního dozoru v této oblasti. (Vl.n.z. o hazardních hrách – EU)

Jak již bylo zmíněno dříve, jako nejzásadnější problém finální vládní úpravy návrhu zákona se ukázalo **množství změn**, který návrh zaznamenal oproti původnímu ministerskému návrhu. V pozdějším projednávání zákona, zejména na půdě poslanecké sněmovny, několikrát zaznělo podezření, že vláda ustoupila tlaku provozovatelů hazardních her a zákon upravila v jejich prospěch. Kritika se týkala zejména odstranění částí zákona, které měli vést k regulaci počtu výherních hracích přístrojů a vytvářet takzvané brzdy závislosti. Před jednáním vlády, které probíhalo dne 29.7.2015 bylo nové podobě zákona vytýkány zejména tyto změny (Transparency International d):

„a) Nejvyšší sázka a hodinová prohra (§52): u technického zařízení (TH) v herně, resp. v kasinu se zvedla maximální sázka z původních 5 na 100 Kč respektive z 50 na 1000 Kč a maximální hodinová prohra se zvýšila z 2000 na 4500 Kč respektive z 10000 na 45000 Kč.

b) Zmizela povinnost přerušení hraní TH (VLT, ruleta apod.) po 60 min na 15 min.

c) Informační povinnost u TH (§49): vypadla povinnost po celou dobu zřetelně informovat o celkové prohře; zároveň vypadla povinnost informovat o sebeomezujících opatřeních a jejich nastaveních po 60 minutách účasti na TH.

d) Hra TH (§50): u TH se zkrátil interval z původních 5 vteřin na pouhé 2 vteřiny, tzn. místo max. možných 720 her/hodinu až 1800 her/hodinu.

e) Odstraněna povinnost zavírací doby prostoru „herny“ mezi 03:00-10:00 hod a ve svátky.

f) Obecně závazná vyhláška §12: vydávání OZV je svázáno nutností zdůvodnit přijímání regulace (toto navíc tomuto zákonu nepřísluší a ani jím vymáhat nelze –nadbytečné).

g) Vydání povolení k umístění herního prostoru (§98): obec musí vydat povolení oproti původnímu návrhu 1 roku na dobu 3 let.

h) Počet herních pozic TH (§54): Vyřazeny dražby povolenek, které naplňovaly a umožňovaly záměr omezení max. 40 tis (což je na naší zemi i tak velmi mnoho) herních pozic. Nyní zákon říká, že MF může (ale nemusí) stanovit vyhláškou v rozmezí 1-3 let

max. počet pozic na 30-60 tis, a neříká, podle jakého klíče se bude žádostem u převisu poptávky provozovatelů nevyhovovat.

ch) Herna (§67): vypadl strop 30 herních pozic na jednu hernu–nyní minimálně 15 (na minimální počet automatů a jeho odstranění ze zákona bude ještě silný tlak).

i) Kauce (§100): nová úprava oproti původní počítá se zastrojováním kaucí pro jednoho provozovatele, při ponechané kauci na jednu hernu ve výši 1 mil. provozovatel nad 50 heren již dále neplatí. Podobně vztaženo ke kaucím na kasino, kde došlo k snížení kauce z 20 na 10 mil. “

Dalším problémem se ukázalo to, že **účinnost nového zákona** již byla dříve odložena na 1.1.2017. Což bylo některými poslanci napadeno, jako ústupek hazardnímu lobby. (Novinky.cz b) Po jednání vlády se některé části, které dříve ze zákona zmizely, znova do zákona vrátily, přesto však finální podoba návrhu tak, jak byla předána poslanecké sněmovně k jednání, byla značně rozdílná než ta, která byla Ministerstvem financí prezentována na konci roku 2014. Do návrhu zákona se vrátila povinnost kasin a heren omezit provoz mezi 3-10 hodinou (Vl.n.z. o hazardních hrách – EU): §67) či přerušit technickou hru po 120 minutách hraní (Vl.n.z. o hazardních hrách – EU): §52).

4.2. Projednávání návrhů zákona o hazardních hrách v Poslanecké sněmovně

Návrh zákona, tak jak byl schválen vládou, byl rozeslán poslancům 3.9.2015 k nastudování. Organizační výbor PSP přidělil zákon k projednávání rozpočtovému výboru, jakožto výboru garančnímu. Zpravodajem pro tento zákon, stejně jako pro další 2 zákony, které na něj navazovaly byl určen poslanec Jan Volný (ANO2011). **První čtení zákona** bylo zařazeno na program jednání probíhajícího dne 30.9.2015. V úvodu prvního čtení zákon představil jakožto navrhovatel ministr financí Andrej Babiš (ANO2011). Návrh zákona představil jako zcela nové řešení provozování hazardních her v ČR, které by mělo zcela nahradit, předchozí, dle jeho slov, zastaralou právní úpravu a zároveň mělo mít dopad na potírání sociálně patologických jevů spojených s hazardním hraním. Dále zmínil, že by měla tato právní úprava vést k tomu, že posílí **pravomoci nižších správních celků** v oblasti rozhodování o provozu hazardních a tím sníží administrativní zátěž Ministerstva financí. V neposlední řadě navrhovatel nezapomněl zmínit, že návrh zákona o hazardních hrách tvoří jeden funkční celek s návrhem zákona o dani z hazardních her a změnovým zákonem. Jan Volný, jakožto zpravodaj vystoupil jako následující a dále zmínil, že návrh zohledňuje i to, že Česká republika byla v minulosti upozorněna Evropskou komisí na to, že porušuje předchozí platnou legislativou smlouvu o fungování Evropské unie. Následně se jak ministr financí, tak zpravodaj vystřídali u řečnického pultu, aby představili i zbylé dva návrhy, načež navrhnou spojení rozpravy ke všem třem návrhům do jedné. Což bylo následně poslanci schváleno a pokračovalo v rozpravě ke všem třem návrhům zároveň. V rámci rozpravy řada poslanců kritizovali jak zákon, tak průběh jeho vytváření. Poslanec Ladislav Šinčl (ČSSD) se pozastavil nad **změnami, které se v návrhu objevily** oproti návrhu, který byl jako první prezentován Ministerstvem financí na konci roku 2014. Konkrétně zmínil, že ze zákona vypadla část týkající se **povinnosti hráče nastavit si samoregulační limity**. Tím, že nastavení limitů bude dobrovolné, se podle něj, problém s patologickými hráči nevyřeší. Stejně tak zmiňuje změnu ve lhůtě, po které se změny v samoregulačních nastaveních projeví. Poslanec tak upozornil na to, že došlo ke změnám, které nepochybně byly ku prospěchu provozovatelů hazardních her. Dle vyjádření zpravodaje ke komentáři poslance Šinčla se zákony při projednávání na vládě upravují a nejedná se o nic nestandardního. Karel Fiedler (Úsvit), se vyjádřil k návrhu novely o loteriích, která dle jeho slov měla být s projednávanými zákony také spojena, ne-li zcela zrušena, jakožto zbytečná. V rámci této novely, mělo dojít skokově k nárustu daní z hazardu, a to již od

roku 2016, dopředu se však počítalo s tím, že nové zákony o hazardu a dani z hazardu tuto novelu zruší a daňové sazby se budou měnit znova. Další, kdo se pozastavil nad změnami, které v zákoně během projednávání na vládě nastaly, byl poslanec Ludvík Hovorka (KDU-ČSL). Upozornil na fakt, že byla na Česko republiku podána žaloba zástupci skupiny SYNOT a sdílel své obavy, aby změny v zákoně nevedly k tomu, že by mohla Česká republika v následném soudním sporu prohrát. I poslanec Adolf Veznoska (ODS) se pozastavil nad tím, kolik změn se v návrhu zákona objevilo a kdo za nimi stojí. Dále upozornil na to, že na jednu stranu vláda hodlá hazard regulovat, na stranu druhou vytváří zákonem prostředí, kdy i „nejtvrďší“ hazardní hry bude **možné hrát prostřednictvím internetu**. Poslancem Janem Volným mu bylo k této otázce odpovězeno, že tyto hazardní hry již na internetu dostupné jsou a tím, že je stát zlegalizuje a nastaví pro ně pravidla, získá stát možnost jejich kontroly. Poslanec Jiří Koubek (TOP 09) se rovněž jako jeho předřečníci pozastavoval nad změnami, které se, během projednávání návrhu ve vládě, do něj promítli. Ve svém vystoupení mimo jiné zmínil, že návrh zákona je v rozporu s jeho důvodovou zprávou, jelikož v té se konkrétně píše, že *„Registraci nelze provést bez nastavení sebeomezujících opatření“ (psp.cz)*, což při nepovinnosti nastavení, tak jak stanovuje nový návrh, není splněno. Schůze sněmovny byla přerušena a zákon se k prvnímu čtení ve sněmovně dostal až 9. prosince 2015. (Poslanecká sněmovna c)

V rámci **pokračování prvního čtení**, největší kritika zákona zazněla znova od poslance Ladislava Šincla, který nezapomněl znovu zmínit to, jak se návrh při projednávání proměnil z návrhu z návrhu regulující hazard, který byl dle jeho slov pouze určen pro prezentaci v médiích, po finální verzi návrhu, která je velkým ústupkem provozovatelům automatového hazardu. Dále zmiňuje to, že zákon musí projít notifikačním procesem Evropské unie a je možné že v něm vzniknou další změny. V závěru prvního čtení bylo hlasováno o přidělení zákona na projednávání výborům (Poslanecká sněmovna d)

Projednávání zákona v rozpočtovém výboru bylo zahájeno dne 13.1.2016. V rámci této rozpravy zazněla kritika různých bodů návrhu zákona. Poslankyně Miroslava Vostrá (KSČM) se zastavila nad tím, z jakého důvodu jsou navyšovány daně z hazardu, když tak bylo učiněno již před rokem. V rámci rozpravy vystoupila i

zástupkyně sdružení pro internetový rozvoj¹² K. Hrubešová. Ta sdělila své obavy z části týkající se bloky internetových stránek s nepovolenými hazardními hrami. Obává se zejména toho, že tento princip se bude rozšiřovat i do dalších oblastí a podotkla, že si myslí, že není v souladu s ústavními principy. Poslanec Zdeněk Stanjura avizoval svůj **pozměňovací návrh**, který se bude týkat rejstříku osob vyloučených z účasti na hazardních hrách. Tento rejstřík hodlá rozšířit o osoby, které jsou v exekuci. Zmiňuje však, že pozměňovací návrhy půjde podat až po tom, co proběhne notifikace zákona. Na základě toho bylo hlasování rozhodnuto, že termín pro podávání pozměňovacích návrhů bude do 12. února 2016 a projednávání všech tří návrhů zákona ve výboru bude do té doby přerušeno. (Poslanecká sněmovna e)

Jednání ohledně návrhů zákonů v rozpočtovém výboru pokračovalo 17. února. V úvodu oznámil náměstek ministra vnitra Ondřej Závodský, že MF obdrželo notifikaci Evropské Komise a dokument je k nahlédnutí. Poslanec Ladislav Šincl představil svůj **pozměňovací návrh**, který se týkal povinnosti nastavení samoomezujících limitů hráčem. Poslanec Z. Stanjura oznámil, že lhůta k podání pozměňovacích návrhů byla pouze dva dny po obdržení notifikace EK, a proto svůj dříve avizovaný pozměňovací návrh podá až ve druhém čtení zákona. Poslanec J. Volný požádal pana Stanjuru a další přítomné poslance, aby **uvážili, zda své pozměňovací návrhy podají**, jelikož ty podléhají nové notifikaci. Na základě žádosti poslance Ladislava Šince a následného hlasování mohli v rozpravě vystoupit i zástupci veřejnosti. Ze zástupců veřejnosti vystoupil na jednání například D. Jiránek, zástupce **svazu měst a obcí**, který se obával, že tím, že obce získají kompetence k rozhodování o provozu hazardních her na svém území, přenáší se na ně riziko sporů mezi nimi a provozovateli. Dále vystoupil zástupce **Asociace kasin** V. Eichinger, který hovořil o kasinech v příhraničí, možnosti hrát na dvou automatech zároveň, nebo zákazu podávání občerstvení v kasinech zdarma. Po ukončení rozpravy bylo hlasováno o usnesení výboru. (Poslanecká sněmovna f)

¹² „Sdružení pro internetový rozvoj v České republice, z.s.p.o. (SPIR) je profesní sdružení působící v oblasti internetu od roku 2000. V současné době tvoří členská základna sdružení 50 členů. Kromě provozování jednotného široce respektovaného výzkumu návštěvnosti a sociodemografického profilu návštěvníků internetu NetMonitor, realizuje projekt monitoringu internetové reklamy AdMonitoring, analýzy zásahu reklamních kampaní AdAudit, odbornou konferenci o internetovém marketingu IAC. Ve svých aktivitách nezohledňuje jen reklamní a marketingové služby, ale ve stále větší míře zasahuje do dalších, neinzertních oblastí, jako je zejména legislativa ovlivňující internetové podnikání. Poskytuje také expertní analýzy vývoje českého internetového trhu. V neposlední řadě je SPIR samoregulaátorem audiovizuálního a autorsky chráněného obsahu na internetu a garantem samoregulačního rámce pro online behaviorální reklamu (OBA) v ČR.“ (spir.cz)

Jako další byl v **rozpočtovém výboru projednáván návrh zákona o dani z hazardních her**. Na jednání byl znovu dán prostor zástupcům veřejnosti. Zástupce Svazu měst a obcí D. Jiránek hovořil o navýšení podílů z hazardní daně, který mají obdržet obce. Zástupci Asociace provozovatelů kurzových sázek M. Herman a M. Ronde hovořili zejména o daňovém zatížení provozovatelů hazardu, který podle nich nepřinese vyšší příjem do státního rozpočtu, ale naopak to povede k růstu černého trhu s kurzovými sázkami a přesunem firem na zahraniční trhy. V rámci tohoto zákona proto apelovali na snížení daně z online kurzových sázek. Proti směnám sazeb daně byl i zástupce **Hospodářské komory**, který apeloval na to, aby zůstaly nastaveny sazby daně schválené v roce 2015. V závěru rozpravy bylo hlasováno o usnesení výboru. (Tamtéž)

Druhé čtení zákona proběhlo 1. března 2016. A byly zde poslanci prezentovány jednotlivé **pozměňovací návrhy** ke všem třem návrhům zákona.

Nejvýraznějšími změnami v rámci těchto návrhů byly následující (*Poslanecká sněmovna g*):

- vymezení pojmu sousedících prostorů (prostory, kde je zakázáno provozovat hazardní hry kvůli tomu, že sousedí se jmenovanými objekty) a změna limitu maximální prohry v kasinu z 500 000 na 700 000 (pozměňovací návrh poslance Jiřího Holečka,)
- vyjmutí spotřebitelských soutěží ze zákona (pozměňovací návrh poslance Zdeňka Stanjury),
- zrušení části týkající se zákazu provozu hazardních her v sousedství sportovních a kulturních zařízení a možnost provozovat 15 technických zařízení na jeden stůl živé hry v kasinu (pozměňovací návrh poslance Vladislava Vilímce),
- možnost provozovat karetní turnaje s garantovanou výhrou (výhra může převyšovat herní jistinu) (pozměňovací návrh poslance Jiřího Holečka),
- snížení intervalu povinné přestávky hráče na 60 minut a snížení maximální sázky na technickém zařízení v herně na 10 Kč a maximální možné výhra na 500 Kč (pozměňovací návrh poslance Ludvíka Hovorky),
- přesun pravomocí z Ministerstva financí ve věci blokace internetových stránek provozovatelů na soud (pozměňovací návrh poslance Jana Farského),
- snížení sazby daně pro loterie, binga a živé hry z navrhovaných 30 % na 25 %. (pozměňovací návrh Václava Votavy,)

- převedení části příjmu na daních z hazardu na léčbu a prevenci patologického hráčství a jiných psychiatrických onemocnění s hazardem spojených. (pozměňovací návrhy Jana Bartoška),
- pro veškeré hry s výjimkou technických her by měla být nastavena daň 23 %. Stejná sazba daně by měla být nastavena i na technické hry hrané v kasinu a prostřednictvím internetu by měla být stanovena sazba 35 %. (pozměňovací návrh Zdeňka Stanjury).

Třetí čtení k návrhům zákona o hazardu proběhlo dne 13. dubna. 2016. Po úvodních slovech ministra vnitra se slova ujal poslanec Ladislav Šinl. Ten zejména zkritizoval to, že návrh zákona byl ještě na vládě upravován a následně při jednání na půdě poslanecké sněmovny byli poslanci tvořící vládní koalici ministrem financí **dopisem vyzýváni, aby nechali návrh zákona v původním znění** a neoddalovali tak jeho přijetí. Další z poslanců, který vystoupil, byl Jan Farský, který ocitoval text zprávy organizace Sdružení pro internetový rozvoj. V této zprávě sdružení ostře kritizovalo regulaci svobodného internetu prostřednictvím blokování internetových stránek provozovatelům hazardních her bez povolení. Následovala dlouhá diskuse na toto téma, v rámci které vystoupila řada poslanců. Po ukončení této diskuse se přešlo k hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích. V rámci tohoto hlasování byly přijaty veškeré pozměňovací návrhy k zákonu o hazardu, s výjimkou zákonů navržených poslancem Janem Farským, Zbyňkem Stanjurou, Ludvíkem Hovorkou a Karlem Fiederem. Tyto návrhy byly všechny v hlasování zamítnuty. Následně byl schválen i samotný návrh zákona, a to v poměru 149 ku 2 hlasům. Následovalo jednání o druhém ze zákonů, který se týkal daně z hazardních her. Po rozpravě v rámci, které zazněla zejména kritika financování sportovního odvětví, bylo zahájeno hlasování o pozměňovacích návrzích k tomuto zákonu. Jediným přijatým pozměňovacím návrhem byla **změna navrhovaných daňových sazeb na 35 % pro technické hry a 23 % pro zbylé hry**. Následně byl schválen i samotný zákon, a to hlasováním v poměru 173 k 0 hlasům. Poslední ze skupiny návrhů byl Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her. Tento zákon byl chválen hlasováním v poměru 170 k 0 hlasů. *(Poslanecká sněmovna h)*

Tabulka 5– Hlasování o návrhu zákona o hazardních hrách dle stranické příslušnosti

Pol. strana	Pro přijetí zákona	Proti přijetí zákona	Zdrželo se hlasování
ČSSD	46 hlasů	0 hlasů	0 hlasů
ANO 2011	42 hlasů	0 hlasů	0 hlasů
KSČM	30 hlasů	0 hlasů	0 hlasů
Top 09+Starostové	0 hlasů	0 hlasů	21 hlasů
ODS	10 hlasů	0 hlasů	3 hlasy
KDU-ČSL	11 hlasů	0 hlasů	0 hlasů
Úsvit	7 hlasů	0 hlasů	0 hlasů
Nezařazení posl.	3 hlasy	2 hlasy	0 hlasů

Zdroj: Poslanecká sněmovna i

Zpracování: Vlastní

4.3. Projednávání návrhů zákona o hazardních hrách v Senátu ČR

Návrh zákona o hazardu společně s dalšíma dvěma návrhy, byl projednán na 24. schůzi Senátu ČR dne 26.5.2016. Zákon byl na začátku jednání představen senátorům z úst Ministra financí Andreje Babiše, který kromě toho, že návrhy představil jako komplexní právní celek nahrazující předchozí zastaralou právní úpravu, nezapomněl zdůraznit změny, které u původního návrhu vznikly po přijetí pozměňovacích návrhů na půdě poslanecké sněmovny. Zejména zdůraznil změny v sazbách daní z hazardu, které byly prosazeny jako pozměňovací návrh zákona o dani z hazardních her. Dle jeho slov tato změna sníží příjmy státní pokladny o 450 milionů korun ročně. Dále se vyjádřil ke změnám v návrhu, které povedou k omezení financování sportu z příjmu provozovatelů hazardních her. Jednalo se o to, že provozovatelé hazardních her nebudou moci nadále snižovat své daňové odvody o částky věnované sportovním organizacím. Tyto změny vysvětlil tím, že vláda počítá v následujících letech s navýšením výdajů státního rozpočtu na sport. (Senát ČR)

Následně byly prezentovány usnesení jednotlivých výborů, které v rámci projednávání zákona v Senátu, zákon již dříve projednaly. Jednalo se o ústavně-právní výbor, výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice. Tři ze čtyř výborů doporučily Senátu zákon schválit s výjimkou výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který ve věci nepřijal žádné usnesení. (tamtéž)

K návrhu zákona se dále vyjádřil senátor Jiří Oberfalzer (ODS), který mu vytкнуł zejména to, že díky němu **přijdou o příjmy sportovní organizace**, jak bylo dříve zmíněno navrhovatelem, ale také obce, které dosud měly vlastní příjem z denního poplatku za provoz herních automatů na svém území. Senátorka Veronika Vrecionová (ODS), se negativně vyjádřila k bodům zákona týkajících se **bloky internetových stránek**, na kterých jsou provozovány hazardní hry bez povolení. Tento krok, dle jejích slov, nepovažuje za demokratický. Po tomto příspěvku následovala na půdě senátu delší diskuse na téma cenzury internetu, do které se zapojilo několik senátorů. Vesměs se však zároveň vyjádřili, že přijetí zákona podporují. Senátor Petr Bratský (ODS) oznámil, že pokud by zákon nebyl schválen, má připraveno několik pozměňovacích návrhů, tyto návrhy se týkají zejména lhůt, po které jsou provozovatelé kasin a heren nuceni uchovávat data spojené s jejich provozem, délky povolení k provozu heren, a dalších částí, které

jsou, dle slov senátora, pro provozovatele nastaveny zbytečně přísně. Po ukončení rozpravy, bylo hlasováno o jednotlivých zákonech a všechny tři zákony byly Senátem ČR schváleny. (tamtéž)

4.4. Analýza vlivu zájmových skupin na projednávání zákona o hazardních hrách

Proces projednávání trojice herních zákonů od zveřejnění prvního návrhu až do jejich schválení trval téměř dva roky a jelikož byla regulace hazardu vždy velmi populárním tématem, provázal celý proces silný mediální zájem. To vedlo k tomu, že se již během projednávání zákona objevila řada spekulací o tom, kdo do vývoje zákona zasahuje a zejména po tom, co návrh zákona prošel výraznými změnami při projednávání na vládě, se objevily spekulace o vlivu hazardního lobby.

Při analýze otázky, nakolik projednávání zákona o hazardu ovlivnily zájmové skupiny, lze konstatovat, že to byly právě zájmové skupiny prosazující regulaci hazardu, které se z velké míry **podepsaly na tom, že zákon vůbec začal vznikat**. Jak uvedl ve svém vyjádření předseda Transparency International David Ondráčka v dubnu roku 2015, *„celá snaha o změnu, lobbying za regulaci a také osvětová fáze byla iniciována před několika lety a tažena občanskou společností, a to zejména sdruženími Brnění a Občané proti hazardu, kterým se Transparency International snaží několik let v této činnosti aktivně pomáhat“* (Transparency International d). Ve svém vyjádření také uvedl tři kroky, které vedly ke vzniku návrhu nového hazardního zákona a na kterých se přímo, či nepřímo, tyto zájmové skupiny podílely. Prvním krokem bylo přesvědčit Ministerstvo financí, aby plnilo úlohu regulátora hazardu a využívalo své pravomoci na udělování a odebrání licencí provozovatelům hazardní her. Druhým krokem bylo přelomové rozhodnutí Ústavního soudu, které umožnilo obcím regulovat hazard na svém území. Třetím krokem bylo zpracování studie dopadů hazardního hraní Úřadem vlády. Poté již následovaly práce na samotném návrhu zákona a s tím spojené úsilí zájmových skupin prosazující regulaci hazardu, dostat své návrhy do finální podoby tohoto zákona. (Tamtéž)

Ve stejné zprávě vycházející z práce nevládní organizace Transparency International jsou sdíleny i **obavy z vlivu provozovatelů hazardu a organizací**, které je zastupují. Na základě sledování průběhu projednávání zákona, Transparency International upozornila na časté schůzky zástupců Ministerstva financí s delegacemi největších hazardních firem a zástupci sdružení provozovatelů hazardu. Zároveň se ve zprávě mluví o řadě indicií nasvědčujících o neformálních schůzkách zástupců ministerstva s lobbisty a pracovníky PR agentur. Právě díky PR agenturám se objevila i řada článků zpochybňujících vládní analýzy dopadů hazardu. V neposlední řadě

se ve zprávě mluví o výhrůžkách ze strany skupiny Synot, týkajících se mezinárodní arbitráže vůči České republice. (Tamtéž) Jak se již v předešlé části práce ukázalo, většina obav uvedených v této zprávě z dubna roku 2015 byla oprávněných. Následující změny, které se objevily v návrzích zákonů ještě předtím, než byly předány poslanecké sněmovně, skutečně vypovídaly o **značném vlivu provozovatelů hazardních her** na navrhovatele této legislativy.

Na změny v návrhu zákona během projednávání ve vládě, za kterými lze s největší pravděpodobností hledat vliv provozovatelů hazardu, upozorňovala v roce 2015 i řada médií. Ministerstvo financí se proti těmto zprávám ohradilo, prostřednictvím náměstka Ministra financí Ondřeje Závodského. (Novinky.cz a) Na druhou stranu **vliv provozovatelů hazardu** médiím přiznal sám ministr financí Andrej Babiš. Dle jeho tvrzení byl prvotní návrh zákona nastaven tak přísně vůči provozovatelům, aby si ministerstvo vytvořilo pozici pro následné vyjednávání s „hazardním lobby.“ (Idnes.cz a) Na vliv hazardního lobby na vytváření nové legislativy ostatně upozorňovali i samotní politici. Například Jan Šinčl v červnu 2015 uvedl, že Andrej Babiš odložil účinnost zákona na 1.ledna2017 na základě schůzky se senátorem a majitelem skupiny SYNOT Ivo Valentou. Toto tvrzení však Babiš důrazně odmítl. (Aktualne.cz) Když byl následně návrh zákona projednáván na půdě poslanecké sněmovny, byl to právě Andrej Babiš, kdo veřejně obvinil poslance Bartoška a Šinčla za spolupráci s hazardním lobby a zmínil, že **pozměňovací návrhy těchto poslanců pochází z dílny zájmových skupin** zastupujících provozovatele hazardních her (Idnes.cz b) Při nejmenším za diskutabilní lze považovat i jednání Andreje Babiše, kdy během projednávání zákonů o hazardu v poslanecké sněmovně písemně vyzval poslance, aby nepodávali žádné pozměňovací návrhy a nechali zákon v té podobě, jak jej navrhla vláda.

V reakci na otázky, které se ohledně průběhu vytváření nového zákona o hazardu objevovaly, byla v roce 2017 vydána *Analýza vlivu herního průmyslu na možná rizika korupčního jednání v rámci veřejné správy a návrh řešení*. Tato zpráva byla zpracována Ministerstvem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a první jeho část se zabývala konkrétně vlivem zájmových skupin na zákony o hazardu přijaté v roce 2016.

Zpráva se ve svém úvodu zmiňuje o problematice **napojení hazardního průmyslu na orgány veřejné správy**, kterou lze sledovat již několik dekad. V minulosti se objevovaly například případy, kdy se do vlivných pozic Ministerstva vnitra, které

vykonává dohled nad provozovateli hazardu, dostávaly osoby, které se dříve angažovaly v hazardním průmyslu a po ukončení působení na této pozici se opět do oblasti hazardního průmyslu vraceli. Častým problémem byl i vliv osob z hazardního prostředí na rozhodování obcí ve věcech regulace hazardu. V tomto případě se mluví o manipulaci, která mnohdy hraničila až s korupcí nebo vydíráním. (Analýza vlivu herního průmyslu: 3-4) Zpráva se zmiňuje také o tom, že legislativa v oblasti hazardu byla předmětem častých změn a zvratů, které vyvolávaly politické napětí, což zároveň vedlo k vysokému mediálnímu zájmu o tuto oblast. To vše vyústilo v to, že ve společnosti vznikl názor, že změny v této legislativě jsou značně ovlivňovány zájmovými skupinami a stejný názor je často prezentován médii či samotnými politiky. (tamtéž: 5)

V další části se zpráva věnuje samotnému **vývoji zákona o hazardu**. Tento proces sleduje od vzniku důvodové zprávy, které k návrhu byla připojena. Současná legislativa umožňuje, aby se na vytváření důvodové zprávy podíleli i aktéři, kteří budou případným přijetím zákona ovlivněni. Již v této části měli tak provozovatelé hazardních her i zástupci skupin lobujících za regulaci hazardu, šanci zasáhnout do vývoje zákona a prosadit své zájmy. (Tamtéž:7) Dalším bodem, kdy mohli do vývoje zákona zasáhnout mimovládní subjekty, je připomínkové řízení, které probíhá v rámci projednávání zákona ve vládě. Zpráva upozorňuje na důležitý fakt, že ačkoliv návrh zákona po tomto připomínkovém řízení zaznamenal řadu změn, většina z nich neodkazovala na žádnou z připomínek. Jednalo se zejména o změny vedoucí k oslabení opatření pro ochranu hráčů či omezení počtu heren. (Tamtéž: 7) Přestože vládní návrh ještě podléhal schválení na schůzi vlády a proti změnám zanesených do návrhu se postavil premiér Bohuslav Sobotka, **řada těchto kritických změn v návrhu zákona zůstala**. V neposlední řadě zpráva zmiňuje to, jak sám ministr financí oficiálně vyzval poslance koaličních stran, aby nepředkládali pozměňovací návrhy a do znění zákona nezasahovali. (Tamtéž: 7) Tento krok, se dá považovat z hlediska demokratického fungování státu za dosti kritický a neodpovídá nezávislé roli poslanecké sněmovny.

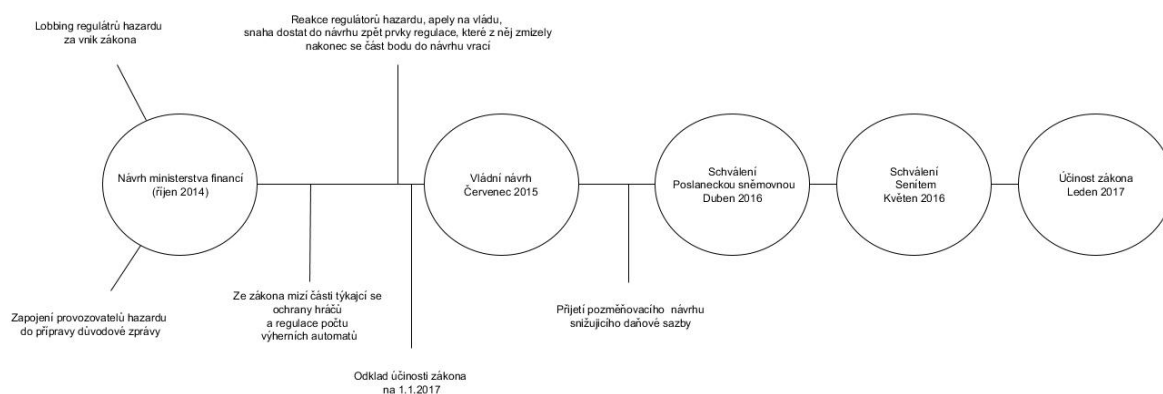
Závěr studia vlivu zájmových skupin na projednávání zákona o hazardu má následující znění (Tamtéž: 7):

„Legislativní proces u zákona o hazardních hrách lze hodnotit tak, že v rámci přípravy nového zákona o hazardních hrách se projevíly 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 menší míře.“

Z pohledu vývoje návrhu zákona se dá mluvit o čtyřech zásadních úpravách, ke kterým na cestě legislativním procesem došlo. První z nich byly změny, které se v návrhu objevily po ukončení připomínkového řízení, přestože většina z těchto změn se v žádné z připomínek neobjevily. Tyto změny měly mít dopad zejména na **ochranu hráčů a regulaci počtu technických zařízení**. Druhou změnou pak bylo **posunutí plánované účinnosti zákona**. Ještě před schválením návrhu zákona vládou byl změněn plánovaný datum účinnosti zákona z 1.1.2016 na 1.1.2017. Třetí změna plynula z jednání na schůzi vlády, kdy se do zákona **vrátily některé body**, které z něj byli po připomínkovém řízení vyjmuty. Čtvrtá zásadní změna nastala po přijetí pozměňovacího návrhu na půdě Poslanecké sněmovny, kterou byly sníženy **navrhované daňové sazby** u většiny herních odvětví. Jednotlivé změny jsou vyobrazeny na obrázku č. 4.

Obrázek 4- Schéma vlivu zájmových skupin na podobu zákona o hazardu



Zpracování: Vlastní

Při analýze toho, jaké zájmové skupiny měly na schvalování zákona vliv, lze z dostupných informací jen těžko odvozovat jejich konkrétní jména. Zejména pak

v případě skupin jednajících ve prospěch provozovatelů hazardních her, které nemají ve zvyku své postupy zveřejňovat ani se veřejně vychvalovat svými výsledky. Jak již dříve v práci zaznělo k zásluhám na vzniku a vývoji zákona se otevřeně hlásily organizace **Transparency International, spolek Brnění a spolek Občané proti hazardu**. Tyto skupiny, jak z dostupných informací vyplývá ovlivňovaly celý proces schvalování zákona, a to s využitím forem jak vnitřního lobbingu, tak zejména pak lobbingu vnějšího. Například v případě organizace Transparency International, která bedlivě sledovala celý postup schvalování zákona, bylo možné sledovat snahu medializovat každou informaci, kterou o průběhu schvalování zjistili. (Transparency International) Tím byl vytvářen neustálý tlak na legislativní činitele. Ze skupiny sdružení hájící zájmy provozovatelů hazardních her lze s jistotou jmenovat ty, kteří se podíleli na přípravě důvodové zprávy zákona. Byly to konkrétně tyto organizace a společnosti: SAZKA a.s., Sdružení provozovatelů centrálních loterních systémů, SYNOT TIP a.s., Asociace provozovatelů kurzových sázek, Sdružení podniků zábavního průmyslu (UNASO) a Unie herního průmyslu. (Důvodová zpráva zákona č. 186/2016 : 68). Jmenované organizace, ale i další subjekty z oblasti hazardního průmyslu, využívaly v průběhu vytváření projednávání zákona o hazardu jak vnitřní, tak vnější lobbing. V případě vnitřního lobbingu se jednalo o schůzky s veřejnými činiteli či účasti na projednávání zákonů. V případě formy vnějšího lobbingu, šlo zejména o publikaci veřejných reakcí na projednávané návrhy zákona, či popírání výsledků vládních analýz, které sloužili z velké míry jako podklad k těmto návrhům.

Závěr

Historie ukázala, že jakékoliv snahy o vytvoření legislativy, která by dokázala regulovat oblast hazardního hraní, byly v minulosti z větší míry neúspěšné, což zapříčinilo to, že se dopady hazardního hraní na společnost staly alarmující. De facto do roku 2012, nebyla v této oblasti přijata žádná větší legislativní úprava. Cíl vlády Bohuslava Sobotky vytvořit zcela novou legislativní úpravu, která by nahradila veškeré normy, z nichž valná většina byla značně zastaralá, se proto zdál být, ač velmi ambiciózní, takřka nereálný. Je nutno podotknout, že vývoj této legislativy byl spojen s dlouhými přípravami, spojenými s mnoha odklady, které se staly později i cílem kritiky. Z dnešního pohledu se dá však říct, že se tento cíl vládě podařilo naplnit. K 1.lednu 2017 začal nový zákon o hazardu platit a stal se tak největší právní úpravou oblasti hazardu od přijetí zákona o loteriích v roce 1990.

Je těžké hodnotit celkové dopady této legislativy v době, kdy platí teprve dva a půl roku, avšak jak ukázaly první analýzy, některé pozitivní výsledky se objevily už po prvním roce její platnosti. Dle analýzy Transparency International, klesl počet výherních automatů v roce 2018 z původního poměru 82 obyvatel na jeden hrací automat na 1503 obyvatel na jeden hrací automat. Obce začaly využívat svých pravomocí na regulaci počtu heren na svém území a například v Brně bylo na začátku roku 2018 pouze pět heren oproti původním 129. (Transparency International e) V oblasti provozování hazardních her prostřednictvím internetu ubylo v roce 2017 celkem 39 nelegálních provozovatelů a dalších 13 přestalo přijímat platby na herní účet. (Tamtéž). Tyto výsledky na jednu stranu naznačují pozitivní trend v oblasti hazardního hraní, avšak nemusí nutně znamenat pokles zájmu o hazard ve společnosti. Jak vyplývá z přehledu výsledků z provozování hazardních her v roce 2017 (Tabulka č. 6) u všech čtyř nejoblíbenějších typů hazardních her byl zaznamenán, v porovnání s výsledky z roku 2016, nárůst celkově vložených částek do hry. V případě živých her byl tento nárůst více než 80procentní. První hospodářské výsledky také ukazují na to, o čem se během projednávání zákona často diskutovalo, a to byly obavy z toho, že se hazardní hraní přesune na internet.

Tabulka 6 - Celkově vložené částky do hazardních her v letech 2016 a 2017

Typ loterie	2016	2017	rozdíl v %
Loterie	11 978 745 357	11 560 557 078	-3,49 %
Loterie – internet	0	843 996 595	x
Loterie-celkem	11978745357	12404553673	3,55 %
Kursová sázka	7 045 812 626	5 826 161 889	-17,31 %
Kursová sázka – internet	50 379 380 318	58 744 652 401	16,60 %
Kursová sázka – celkem	57 425 192 944	64 570 814 290	12,44 %
Technická hra	117 760 373 430	114 562 071 501	-2,72 %
Technická hra – internet	0	15 671 530 235	100,00 %
Technická hra – celkem	117 760 373 430	130 233 601 736	10,59 %
Živá hra	8 809 093 447	12 870 321 497	46,10 %
Živá hra – internet	420 555 057	3 989 320 777	848,58 %
Živá hra – celkem	9 229 648 504	16 859 642 274	82,67 %

Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Zpracování: vlastní

Při pohledu na čísla zveřejněné ministerstvem financí se nabízí otázka, jaké ekonomické dopady mělo přijetí nového hazardního zákona na provozovatele hazardních her. Společnost Sazka a.s. v roce 2017 zaznamenala tržby z vkladů ve výši 12,7 mld. Kč, což byl oproti roku 2016 nárůst o více než jednu miliardu. (Sazka b:19) Společnost Chance a.s. provozující kurzové sázky rovněž zvýšila své tržby o více jak 150 mil Kč, s tržbami v roce 2017 ve výši 814 mil. Kč. (Výroční práva Chance a.s.:12) Na druhou stranu společnost Synot Tip a.s. zaznamenala meziroční pokles tržeb ve výši cca. 800 mil. Kč, v roce 2017 utržila na vkladech 4,8 mld. Kč. (Výroční zpráva Synot TIP a.s.: 45) Tržby v roce 2017 vzrostly i provozovateli sítí kasin KAJOT, společnosti NET and GAMES a.s, která v roce utržila 4,4 mld Kč oproti 4 mld. Kč v roce 2016 (Výroční zpráva Net and Games a.s.). Hospodářské výsledky nevypovídají o tom, že by regulace měla vážnější dopady na největší provozovatele hazardních her. Dá se polemizovat nad tím, jaké dopady bude mít přijatá legislativa do budoucna, zatím dostupné údaje však budí dojem toho, že regulace se dotkla zejména menších provozovatelů hazardních her, kteří museli zavřít své provozovny, zatímco větší společnosti začali z této regulace téměř okamžitě profitovat. Tohle zjištění může zároveň vypovídat o tom, že podoba, jakou současně platná legislativa má, byla těmto společnostem doslova šitá na míru, a to i díky vlivu, které tyto velké společnosti při vytváření zákonů měly.

Hlavním cílem této práce bylo sledovat vliv zájmových skupin na projednávání zákona o hazardu mezi lety 2014–2016. Jak se při zkoumání průběhu vytváření schvalování této legislativy ukázalo, návrh zákona prošel řadou změn. Průběh, jakým tyto změny byly do návrhu zaneseny, napovídal tomu, že za nimi stojí vliv zájmových skupin. Většina těchto změn byla do návrhu zákona zanesena při projednávání ve vládě a později se nad nimi zvedla vášnivá diskuse, a to jak na politické scéně, tak i v médiích. Samotným návrhovatelem zákona byl vliv zájmových skupin v médiích potvrzen. Rovněž zájmové skupiny, které dlouhodobě usilovaly o regulaci oblasti hazardu, ve svých vyjádřeních uvedly, že se podílely na vzniku a podobě návrhu zákona. Na hlavní výzkumnou otázku práce *„Došlo ze strany zájmových skupin k ovlivnění obsahu zákona o hazardu?“* lze tedy odpověď kladně, tedy, že více zájmových skupin ovlivnilo obsah zákona o hazardu. Dalším cílem práce bylo odpovědět i na dílčí výzkumné otázky. Na výzkumnou otázku: *„V jakých částech zákona o hazardu se vliv zájmových skupin projevil?“* lze odpovědět touto takto: Vliv zájmových skupin se projevil zejména na podobě prostředků pro ochranu hráče, zejména absenci povinnosti nastavení samoregulačních limitů u všech hazardních her a na limitech maximálních sázek a výše prohry na technických hrách. Dále se tento vliv projevil na částech regulujících počet technických her v kasinech. Vliv zájmových skupin se pravděpodobně projevil i na nastavení daňových sazeb pro hazardní hry. Na druhou z dílčích výzkumných otázek ve znění *„Jaké konkrétní zájmové skupiny měly na vytváření zákona o hazardu vliv a v jaké části legislativního procesu se vliv projevil?“* lze odpovědět následující následovně: Jmenovat seznam konkrétních zájmových skupin, které měly vliv na vytváření zákona, je velmi složité, až nereálné. To je dáno zejména minimální transparentností oblasti lobbingu a styku státní moci se zástupci zájmových skupin. Zájmové skupiny v oblasti hazardu lze dělit do dvou kategorií. Konkrétně na zájmové skupiny podporující regulaci hazardu a zájmové skupiny reprezentující zájmy provozovatelů hazardních her. Na základě tohoto rozdělení lze tvrdit, že obě kategorie zájmových skupin se nepřímo podílely na podobě prvotního návrhu zákona, který byl vytvořen Ministerstvem financí a předložen Vládě ČR k projednání. V průběhu projednávání zákona ve vládě převažoval vliv zájmových skupin reprezentující zájmy provozovatelů hazardu, avšak byl regulován vlivem zájmových skupin pro regulaci. Vliv zájmových skupin bylo možné sledovat i při následném projednávání návrhu zákona na půdě Poslanecké sněmovny ČR. V průběhu projednávání návrhu zákona na půdě

Senátu ČR se vliv zájmových skupin výrazněji neprojevil, jelikož návrh zákona byl schválen bez jakýkoliv pokusů a úpravy.

Cíl práce se podařilo z větší části naplnit, ačkoliv jak se v průběhu výzkumu ukázalo, prostor pro výzkum vlivu zájmových skupin na vytváření legislativy v České republice je značně limitován. Jak již bylo zmíněno, limitace vychází především z netransparentnosti tohoto odvětví. Ačkoliv je činnost zájmových skupin a s tím spojený lobbying považován za přirozenou součást demokratického prostředí, netransparentnost způsobuje to, že celá tato oblast je spojována s častými spekulacemi a kritikou. Prostor pro další výzkum, navazující na tuto práci, je přímo spojen s budoucností legislativní úpravy lobbyingu, o které se zmiňuje první část práce. V opačném případě je autor jakékoliv práce na toto téma odkázán na využívání zdrojů, které jsou založené na spekulacích, nebo na využití investigativních metod.

Seznam literatury a pramenů

Odborná literatura a články v periodikách

BAŽANTOVÁ, Ivana, ed. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1.

BERRY, Jeffrey M. a Clyde WILCOX. *The interest group society*. 4th ed. New York: Pearson Longman, 2007. ISBN 978-032-1430-151.

BROKL, Lubomír. *Hledání občanské společnosti*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2002. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky).

CABADA, Ladislav a Michal KUBÁT. *Úvod do studia politické vědy*. 2. rozš. a dopl. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. Politologie (Eurolex Bohemia). ISBN 80-864-3263-7.

FEY, Marshall a Ivo KASAL. *Výherní automaty: průmysl i zábava : [100 let historie v USA, 100 let historie v Evropě a v českých zemích]*. Praha: Olympia, 1999. Sazka. ISBN 80-703-3630-7.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-807-3804-541.

FIALA, Petr. Funkce zájmových skupin v politickém systému ČR. . *Parlamentní zpravodaj*. Praha, 1990občané7, 1996-1997(10), 525-528.

HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-115-1.

KASAL, Ivo. *Kasina: Svět napětí a zábavy*. 2002. Praha: Olympia, 2002. ISBN 80-7033-759-1.

KASAL, Ivo. *Losy v srdci Evropy: od klasických ke stíracím*. 2001. Praha: Olympia, 2001. Sazka. ISBN 80-703-3717-6.

KUNŠTÁT, Daniel. Instituce zprostředkování zájmů. *Naše společnost*. 2006, 2006(2), 14-20.

MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0.

NEŠPOR, Karel. *Jak překonat hazard: prevence, krátká intervence a léčba*. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-262-0009-3.

NOVÁK, Miroslav a Lubomír BROKL. *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-807-4190-520.

ROSKIN, Michael G. *Political science: an introduction*. Fourteenth edition. Boston: Pearson Higher Education, [2017]. ISBN 01-344-0285-5.

- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie: [srovnávací analýza demokratických politických systémů]*. Praha: Portál, 2002. ISBN 80-717-8628-4.
- SCHENDELEN, M. P. C. M. van. *National public and private EC lobbying*. 1993. Brookfield, Vt., USA: Dartmouth, 1993. ISBN 18-552-1368-0.
- SPANIER, David. *Hazardní hry: kapesní průvodce*. Ostrava: Krok, 1991. ISBN 80-900-8191-6.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-720-1569-9.
- THOMAS, Clive S. *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport, Conn.: Praeger, 2004. ISBN 03-132-9543-3.
- KASAL, Ivo. *Kasina : svět napětí a zábavy*. Praha: Olympia, 2002.

Oficiální zdroje a legislativa

- Analýza vlivu herního průmyslu na možná rizika korupčního jednání v rámci veřejné správy a návrh řešení*. In: . Dostupné také z: https://www.drogy-info.cz/data/obj_files/32447/765/Analyza-vlivu-herniho-prumyslu-na-mozna-rizika-korupcniho-jednani-v-ramci-verejne-spravy-a-navrh-reseni.pdf
- Důvodová zpráva k zákonu č. 70/1994*. Dostupné také z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mjzhe2f6nsql5shu&rowIndex=0>
- Důvodová zpráva k zákonu č. 202/1990Sb*. Dostupné také z: i.info.cz/urs-att/Loterie_Duvodova_zprava-112533199673111.pdf
- Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb*. Dostupné také z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6mzqgbpwi6q&rowIndex=0>
- Jednací řád Senátu*. In: . ročník 1997, číslo 107.
- Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/35. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/media/informace-13-35.pdf>
- Přehled výsledků provozování hazardních her za rok 2017. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 21.6.2018 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/vysledky-z-provozovani/2017/hodnoceni-vysledku-provozovani-loterii-2016-32211>
- Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2014. *Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti* [online]. Praha, 2015 [cit. 2019-06-25]. Dostupné z: www.drogy-info.cz/data/obj_files/10193/695/VZhazard2014_fin.pdf
- Návrh zákona o provozování hazardních her; T: 31.10.2014. *Hospodářská komora ČR* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/17514-navrh-zakona-o-provozovani-hazardnich-her-t-31-10-2014/>

NOVOTNÝ, Jan. *Studie hazardních her v ČR a navrhované změny*. 2008. Dostupné také z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Josef-Novotny-Studie-hazardnichher.pdf>

Přijímání zákonů. *Poslanecká sněmovna a* [online]. [cit. 2019-06-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>

Sněmovní tisk 578. *Poslanecká sněmovna b* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=578

Stenografický zápis 31. schůze, 30. září 2015. *Poslanecká sněmovna c* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/31-6.html#q969>

Stenografický zápis 36. schůze, 9. prosince 2015. *Poslanecká sněmovna d* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/036schuz/36-6.html#q847>

Rozpočtový výbor Zápis z jednání č. 34 (13. ledna 2016). *Poslanecká sněmovna e* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=78333&pdf=1>

Rozpočtový výbor Zápis z jednání č. 36 (17. února 2016). *Poslanecká sněmovna f* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=81670&pdf=1>

Stenozáznam 42. Schůze (1.3.2016). *Poslanecká sněmovna g* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/s042009.htm>

Stenozáznam 44. schůze (13.4.2016) *Poslanecká sněmovna h* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/044schuz/s044048.htm>

44. schůze, 70. hlasování. *Poslanecká sněmovna i* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=62925>

Stenozáznam z 24. jednání. *Senát ČR* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/80127/67303>

Studie hazardních her v ČR a navrhované změny. Dostupné také z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Josef-Novotny-Studie-hazardnichher.pdf>

Ústava České republiky. In: . ročník 1993, číslo 1.

Legislativní proces. *Úřad vlády ČR* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/Legislativn%C3%AD%20proces>

Vl.n.z. o hazardních hrách - EU. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115504>

Výpis ze spolkového rejstříku: Občané proti hazardu, z. s. *Veřejn výpis a svírka listin a* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=758892&typ=UPLNY>

Výpis ze spolkového restříku: Unie herního průmyslu ČR, o.s., *Veřejný rejstřík a sbírka listin b* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=758154&typ=PLATNY>

Výpis ze spolkového rejstříku: Česká komora loterního průmyslu. *Veřejný rejstřík a sbírka listin c* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=858504&typ=PLATNY>

Zákon, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a o změně dalších zákonů. In: . ročník 1999, číslo 63. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3243>

Zákon, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů. In: . ročník 1998, číslo 149. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3160>

Zákon České národní rady o loteriích a jiných podobných hrách. In: . ročník 1990, číslo 202. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=2346>

Zákon o Ústavním soudu. In: . ročník 1993, číslo 182.

Publicistika

ARKMAN, Libor. Obří aréna nevydělává, aby se zaplatila její stavba, přiznává Hušák. *Ihned.cz* [online]. 18.4.2009 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-36747800-obri-arena-nevydelava-aby-se-zaplatila-jeji-stavba-priznava-husak>

Šincl: Babiš odložil zákon o hazardu po schůzce s Valentou. *Aktualne.cz* [online]. 23.6.2015 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/sincl-babis-odlozil-zakon-o-hazardu-kvuli-podnikateli/r~5241d12e198a11e5bc3a0025900fea04/>

Zákon o hazardu pobouřil provozovatele sázek a automatů. *E15.cz* [online]. 9.10.2014 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/zakon-o-hazardu-pobouril-provozovatele-sazek-a-automatu-1126306>

LIBIGER, Milan. Senátor Valenta žaluje stát o miliardu korun kvůli rušení hazardu. *Idnes.cz* [online]. 8.10.2015 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zlin/zpravy/senator-a-majitel-synotu-ivo-valenta-vede-arbitraz-s-ceskem-kvuli-hazardu.A151008_2196959_zlin-zpravy_ras

Peníze z “beden“ nahradíme zdaněním on-line sázení, věří náměstek. *Lidovky.cz* [online]. 3.10.2014 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/byznys/statni-pokladna/zavodsky-zlegalizujeme-a-zdanime-sazeni-na-internetu.A141002_163043_statni-pokladna_ele

Herny mají nad ránem zavřít, vláda schválila omezení hazardu. *Novinky.cz a* [online]. 29.7.2015 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/376267-herny-maji-nad-ranem-zavrit-vlada-schvalila-omezeni-hazardu.html>

Babiš zákon o loteriích nepříjemně vykostil, tvrdí neziskovky. *Novinky.cz b* [online]. 14.5.2015 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/369492-babis-zakon-o-loteriich-neprijatelne-vykostil-tvrdi-neziskovky.html>

Babiš ustupuje hazardní lobby. Měkčí zákon je zbytečný, míní neziskovky. *Idnes.cz a* [online]. 14.5.2015 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/zakon-o-hazardu-zmekcuje.A150514_114350_ekonomika_lve

Dva vládní poslance zlobboval hazard, míní Babiš. Šincl opáčil vulgaritou. *Idnes.cz b* [online]. 12.10.2015 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/dva-vladni-poslance-zlobboval-hazard-mini-babis-sincl-opacil-vulgaritou.A151012_171842_domaci_aha

Ostatní prameny

Analýza zrušení zákonů. *Asociace podnikatelů a manažerů* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.asociacepm.cz/aktuality/analyza-zruseni-zakonu-129.html>

O nás. *Asociace provozovatelů kurzových sázek a* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.apkurs.cz/?q=o-nas>

Naše cíle. *Asociace provozovatelů kurzových sázek b* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.apkurs.cz/?q=nase-cile>

Regulace hazardu. *Brnění* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.osbrneni.cz/regulace-hazardu>

O nás. *Česká komora loterního průmyslu* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.cklp.cz/cs/o-nas>

Historie Sazky: Návod, jak ukrást zlatou slepici. *E-republika.cz* [online]. [cit. 2019-06-27].

Rodinné podnikání ve velkém stylu. *Monty Rich* [online]. 13.10.2014 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://montyrich.cz/novinky/podnikani/2287-rodinne-podnikani-ve-velkem-stylu-2-synot>

Vize a cíle v boji proti hazardu. *Občané proti hazardu a* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: http://www.obcaneproti hazardu.cz/obcane_proti_hazardu_02.htm

Realizované projekty. *Občané proti hazardu b* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.obcaneproti hazardu.cz/projekty.htm>

STANOVY SPOLKU ČESKÁ KOMORA LOTERNÍHO PRŮMYSLU Z. S. Dostupné také z: <https://www.cklp.cz/download/stanovyCKLP.pdf>

Blog Davida Ondráčky: „Lobbing kolem nového zákona o hazardu“. *Transparency International* a [online]. 21.4.2015 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/blog-davida-ondracky-lobbing-kolem-noveho-zakona-o-hazardu/>

Stanovy. *Transparency International* b. [online]. [cit. 2019-06-27] Dostupné také z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/1.-Statut-TIC.pdf>

Hazard. *Transparency International* c [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/?s=hazard>

Nejzásadnější změny v zákoně o hazardních hrách po poslední aktualizaci. *Transparency International* d [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Zm%C4%Bny_v_z%C3%A1kon%C4%B_o_hazardu_p%C5%99%C3%ADloha_TZ.pdf

Konec Kasina Evropy – automaty z Česka mizí a tvrdý hazard postupně končí. Z původních 130.000 je dnes povoleno jen 7.043 automatů. *Transparency International* e [online]. 29.3.2018 [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/konec-kasina-evropy-automaty-z-ceska-mizi-a-tvrdy-hazard-postupne-konci-z-puvodnich-130-000-je-dnes-povoleno-jen-7-043-automatu/>

Stanovy spolku *Občané proti hazardu*, z. s. Dostupné také z: <https://or.justice.cz/ias/content/download?id=46cba98a6e1f43c39ed363f5d8d5e4ed>

Stručná historie. *Sazka* a [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.sazka.cz/sazka-svet/o-spolecnosti/historie>

Výroční zpráva 2017. *Sazka* b [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <https://www.sazka.cz/getattachment/8742829c-a632-45a4-afb3-12bc68da9b44/Sazka-svet-o-spolecnosti-Vyrocní-zpravy-2017-Vyrocní-zprava-2017.aspx>

O sdružení. *Sdružení pro internetový rozvoj* [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.spir.cz/o-sdruzeni>

Výroční zpráva 2017 *Chance a.s.* Dostupné také z: <https://or.justice.cz/ias/content/download?id=1225e76c616f4a68ab6e4485fa0e1268>

Výroční zpráva *Net and Games a.s.* Dostupné také z: <https://or.justice.cz/ias/content/download?id=febcb3c5e18c433dab1a221ef4d2d051>

Výroční zpráva 2017 *Synot TIP a.s.* Dostupné také z: <https://or.justice.cz/ias/content/download?id=62ec6b33a6a444b3a9e6857ce863c785>

Základní informace. *Unie herního průmyslu ČR* b [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.uhpcr.cz/o-unii/zakladni-informace/>

Poslání. *Unie herního průmyslu ČR* b [online]. [cit. 2019-06-27]. Dostupné z: <http://www.uhpcr.cz/o-unii/poslani/>

Seznam použitých obrázků, tabulek

Tabulka 1- Odlišnosti čistého pluralitního a čistého neokorporativistického systému	17
Tabulka 2– Volba strategie v závislosti na situaci	21
Tabulka 3– Počet kasin v ČR.....	34
Tabulka 4.- Zákonné limity hazardních her	51
Tabulka 5– Hlasování o návrhu zákona o hazardních hrách dle stranické příslušnosti	65
Tabulka 6 - Celkově vložené částky do hazardních her v letech 2016 a 2017.....	74
Obrázek 1– Schéma legislativního procesu	28
Obrázek 2– Počet elektronických herních zařízení v kasinech v ČR.....	34
Obrázek 3– Příjmy do rozpočtu obcí z hazardu v letech 2013 a 2014.....	36
Obrázek 4- Schéma vlivu zájmových skupin na podobu zákona o hazardu	71