

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus

Předkládá: Martina Medvid'ová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2018

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus* zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, 28. březen 2018

.....
vlastnoruční podpis

Děkuji především vedoucímu mé diplomové práce panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za spolupráci a poskytnutí podnětných a cenných rad při zpracovávání této diplomové práce. Také bych chtěla poděkovat svým blízkým, kteří mi byli oporou nejen při psaní diplomové práce.

OBSAH

1	ÚVOD	6
2	VEŘEJNÝ ZÁJEM	8
2.1	Úvod k definování veřejného zájmu.....	8
2.2	Vymezení pojmu „veřejný zájem“.....	8
2.3	Význam slov, z nichž je složeno sousloví „veřejný zájem“.....	10
2.3.1	<i>Podstata a význam slova „zájem“</i>	10
2.3.2	<i>Podstata a význam slova „veřejný“</i>	11
2.4	Příklady definování pojmu veřejný zájem.....	13
2.4.1	<i>Příklady (předměty) oblastí vztahující se k veřejnému zájmu</i>	16
2.5	Neurčitost pojmu veřejný zájem.....	17
2.6	Veřejný zájem v právním řádu ČR a jeho regulace.....	19
2.7	Veřejný zájem vymezený a shrnutý v jednotlivých bodech.....	21
2.8	Geneze veřejného zájmu a stručný historický exkurz.....	23
2.8.1	<i>Veřejný zájem a historická zkušenost</i>	25
2.8.2	<i>Historie územního aspektu veřejného zájmu</i>	26
2.9	Interakce veřejného zájmu - veřejný sektor a veřejná politika.....	26
2.10	Prosazování a ochrana veřejného zájmu.....	33
2.11	Zájmové skupiny jako součást veřejného zájmu.....	34
2.11.1	<i>Definování zájmových skupin</i>	34
2.11.2	<i>Historie a vývoj zájmových skupin</i>	36
2.11.3	<i>Vznik zájmových skupin</i>	37
2.11.4	<i>Typologie zájmových skupin</i>	38
2.11.5	<i>Význam zájmových skupin</i>	39
3	LOBBING	41
3.1	Definování lobbingu.....	41
3.1.1	<i>Definice pojmu lobbing</i>	41
3.1.2	<i>Definice pojmu lobbista</i>	43
3.1.3	<i>Definování lobbistické aktivity</i>	43
3.2	Historie lobbingu.....	43
3.2.1	<i>Počátky lobbingu</i>	43
3.2.2	<i>Historie lobbingu v České republice</i>	45
3.3	Pojímání lobbingu.....	46
3.3.1	<i>Pojímání lobbingu jako reprezentace zájmů</i>	46
3.3.2	<i>Pojímání lobbingu jako přesvědčování</i>	46

3.3.3	<i>Lobbing jako obhajoba</i>	47
3.3.4	<i>Lobbing jako forma komunikace</i>	47
3.4	Funkce lobbingu	48
3.5	Zdroje lobbingu	48
3.6	Typologie lobbistů	49
3.7	Regulování lobbingu.....	50
3.7.1	<i>Regulace lobbingu ve světě</i>	51
3.7.2	<i>Regulace lobbingu v České republice</i>	52
3.8	Lobování v Evropské unii.....	54
3.9	Efektivní lobbing	56
3.10	Lobbistické kauzy v České republice.....	57
4	KORUPCE	60
4.1	Definice pojmu korupce	60
4.2	Geneze korupce	62
4.3	Korupce a její členění	65
4.3.1	<i>Korupce malá a velká</i>	65
4.3.2	<i>Korupce prostá, politická, ekonomická a úplatkářství</i>	66
4.3.3	<i>Korupce v sektoru soukromém a veřejném</i>	67
4.4	Odlišnosti mezi pojmy korupce a lobbing	67
4.5	Korupce ve veřejné správě.....	68
4.6	Korupční kauzy v České republice	69
5	KLIENTELISMUS	71
5.1	Charakteristika klientelismu	71
5.2	Rozdíl mezi klientelismem a korupcí	72
5.3	Instituty vztahující se ke klientelismu	72
5.4	Veřejná správa a klientelismus	73
6	ZÁVĚR	75
	RESUMÉ	
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	

1 ÚVOD

„*Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus.*“ Tyto čtyři bezpochyby zajímavé pojmy tvoří název předkládané diplomové práce. Ráda bych se v úvodu vyhnula častému klišé „*Toto téma práce jsem si vybral/a z toho důvodu, jelikož se jedná o téma velice aktuální.*“ Ale neodpustím si tvrdit, že téma mé práce mohu s čistým svědomím za aktuální prohlásit, obzvláště tento názor utvrzují korupční a lobbyingové aféry na naší politické scéně, které můžeme v poslední době registrovat a to nejen prostřednictvím médií.

Pokud se člověk díky svému studijnímu či profesnímu zaměření nepohybuje v právním, ekonomickém nebo sociologickém prostředí, nikdo mu nemůžeme mít za zlé, že těmto pojmům zcela nerozumí a při jejich, často zavádějícím používání tápe, co si pod nimi vlastně může představit. Správné porozumění těmto pojmům možná může činit problém i zasvěcenějším osobám. Vždyť i samotní odborníci se mnohdy neshodnou na obecných definicích. Každý totiž má tendence na tyto pojmy pohlížet trochu z jiného úhlu a hledat v pojmech takovou podstatu, která velmi často vychází z oborového zaměření onoho odborníka. Tento „zmatek“ možná zapříčiňuje skutečnost, že ani při snaze se o těchto pojmech něco dozvědět, zjistíme, že všeobecnou, jasnou a univerzální definici nenalezneme – nepředkládá ji ani zákon, teorie a dokonce ani praxe.

Většina z nás to zná – mnoho definic a teorií je všude kolem nás dostatek. V dnešní moderní době máme nesmírné množství snadno dostupných informací, ale i navzdory tomu nám tento informační přepych moderní doby nezaručí, že nutně musíme po rešerši těchto pojmů porozumět první definici. Myslím si, že pro hlubší pochopení teorie a lepší vštípení je vždy dobré nahlížet na ni komplexně, v širších souvislostech a uvést pokud možno nějaké příklady. Tento ucelenější pohled na zmíněné pojmy jsem se ve své práci snažila nabídnout.

Domnívám se, že nalézt ty nejuvýstižnější definice tohoto okruhu pojmů, zároveň nabídnout ucelený pohled na jejich nahlížení a také poukázat na jejich vzájemné prolínání (a častokrát velmi tenkou hranici mezi nimi), není úplně snadné, ale i přes to jsem se o to pokusila. Cílem této práce tedy bylo především ozřejmit zmiňované pojmy a předložit čtenáři ucelený a výstižný pohled na tuto problematiku.

V jednotlivých kapitolách se zabývám charakteristikou jednotlivých pojmů zvlášť. V úvodu dílčích kapitol považuji za nezbytné určité obsahové seznámení s jednotlivým pojmem a předložení několika definic. Poté se snažím pro lepší pochopení nabídnout jakýsi historický exkurz, uvést vždy nejčastější dělení v jednotlivých pojmech a také zmiňovat souvislosti mezi jednotlivými pojmy.

2 VEŘEJNÝ ZÁJEM

2.1 Úvod k definování veřejného zájmu

„Pojem „veřejný zájem“ se stává stále frekventovanějším mezi politiky všech stran i úrovní a i mezi „zasvěcenými“ novinářskými komentáři. Při nahlédnutí do encyklopedií zjistíme, že zájem představuje filozofický pojem charakterizující určitou stránku vztahu subjektu k objektu jeho činností, která má samozřejmě také ekonomický rozměr. Skutečností je, že pojem „veřejný zájem“ je využíván i zneužíván jako argument, aniž by byl zcela jednoznačně ve svém rozměru vymezen.“¹

Obecný problém s definováním veřejného zájmu pramení z velké míry jeho neoddiskutovatelnou abstraktností a dá se říci také neuchopitelností. Ke skutečnosti, že většina lidí nemá konkrétní představu, co tento pojem znamená, může přispívat také různorodá interpretace samotnými odborníky. Tomuto jevu může nahrávat i fakt, že pojem veřejný zájem není v právním řádu České republiky přímo zakotven ba ani definován, ale i přesto bývá v zákonech zmiňován. Z těchto důvodů považuji za velice důležité pokusit se veřejný zájem důkladně definovat, a proto bude v následujících kapitolách věnován samotnému definování pojmu značný prostor.

2.2 Vymezení pojmu „veřejný zájem“

Ustálené slovní spojení „veřejný zájem“ by již ze své slovesné podstaty mělo vyjadřovat určitý společný zájem sdílený skupinou lidí, kteří žijí na společném území, při jehož uskutečnění této skupině vznikne užitek, a to nejen okamžitý, ale též i užitek v budoucnu. Nejen v této „definici“, ale i v mnoha jiných se ovšem objevuje mnoho nepřesností, které mohou být překážkou masivnímu rozšíření, porozumění a správnému používání sousloví veřejný zájem ve společnosti.²

V dnešní době je veřejný zájem poměrně často hojně zmiňován ve společnosti, i když ne vždy zcela vhodně, a média o něm taktéž nezdídka hovoří. Možná se i z tohoto důvodu pokouší o definování veřejného zájmu velké množství

¹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 17.

² MIKUŠOVÁ MĚŘIČKOVÁ, Beáta a STEJSKAL, Jan. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 198.

různých autorů. Asi za nejčastěji zmiňovanou a univerzální definicí veřejného zájmu můžeme považovat definici amerického novináře a filozofa Waltera Lippmana. Tento autor veřejný zájem definuje takto: „*Dospělí lidé, chce se věřit, sdílejí shodné veřejné zájmy. Veřejný zájem se však u nich směšuje a někdy je v rozporu s jejich soukromými a speciálními zájmy. Je-li tomu tak, lze říci, že veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně a jednali nezaujatě a benevolentně.*”³

Walter Lippman v podstatě uvádí, že ve veřejném zájmu se v některých případech rozchází to, co by si jednotlivec přál na základě svých vnitřních pohnutek s tím zájmem, jež by upřednostnil, pakliže by jednal a rozhodoval se racionálně a spravedlivě. V tom se podle mého názoru skrývá podstata veřejného zájmu. Ten by měl být vždy maximálně spravedlivý a prospěšný celé společnosti a distancovaný od jakýchkoliv negativních soukromých zájmů.

Veřejný zájem je ale, jak již bylo zmíněno, pojmem velmi často užívaným také v běžném životě. Závazným se ale stává pouze v případě, kdy je možné nalézt definiční výklad v právním předpisu. Ten ovšem nejen v České republice, ale také ve většině zemí chybí. Tento zarážející fakt může být zapříčiněn tím, že jakákoliv definice bude obsahově svým způsobem nepřesná a tudíž ji nebude možné univerzálně použít na všechny případy, kde je veřejný zájem zmiňován.

Veřejný zájem se tedy stává v současnosti velmi diskutovaným tématem a v praxi častokrát řešeným. Jeho realizací dochází k uplatnění práv rozhodující skupiny (veřejnosti) oproti v mnohých případech stojícím právům jednotlivců. Existující veřejný zájem ovšem musí absolvovat složitý proces svého uplatňování tak, aby nedocházelo k omezování práv jednotlivců. Veřejný zájem je totiž typickým příkladem konfliktu mezi veřejnými a soukromými zájmy. Proces, jakým je veřejný zájem uplatňován, můžeme zjednodušeně shrnout do těchto kroků: 1. *Identifikace, pojmenování a formulování veřejného zájmu*, 2. *prezentování veřejného zájmu před veřejností*, 3. *rozhodování o uznání veřejného zájmu a jeho následné realizování*, 4. *náprava či náhrada porušených individuálních či kolektivních práv.*⁴

Věc ve veřejném zájmu by ze své podstaty měla být realizována v zájmu celé společnosti nebo alespoň její většinové části, dále musí aktuálně nebo

³ POTŮČEK, Martin. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2010, s. 12.

⁴ MIKUŠOVÁ MĚŘIČKOVÁ, Beáta a STEJSKAL, Jan. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 199

v dlouhodobém horizontu směřovat k všeobecnému blahu, a také se může s vývojem společnosti a sociálním poměrů změnit.⁵

Obecně lze říci, že společnost veřejný zájem může zcela bez námitek uplatňovat, projevovat a prosazovat. Jedná se ale o to, nakolik prezentované představy o potřebách a zájmech té dané společnosti odpovídají reálným potřebám veřejnosti jako takové (jedním z nástrojů zjišťování této situace může být výzkum veřejného mínění). Kdykoliv se setkáme s jednáním ve veřejném zájmu, měli bychom si vždy klást otázku, zdali se skutečně jedná o zájem celospolečenský. Nejčastěji zamlčeným předpokladem pro schvalování věci ve veřejném zájmu bývá zájem tzv. široké veřejnosti – tzn. zájem, na němž se shodne většina. V praxi bývá tato shoda chápána jako převládající mínění. Vzhledem k procesům vytváření veřejného mínění se tak v praxi může stát, že veřejný zájem se týká pouze potřeb menší části, často vlivné veřejnosti, či je dokonce velmi omezeným skupinovým zájmem.⁶

2.3 Význam slov, z nichž je složeno sousloví „veřejný zájem“

Pro správné porozumění definicím, jež se pokoušejí shrnout podstatu pojmu veřejný zájem, nebude na škodu pokusit se vymezit, co jednotlivá slova, z nichž se tento pojem skládá, znamenají. Definování těchto slov by mělo pomoci posléze lépe porozumět následným definicím veřejného zájmu.

2.3.1 Podstata a význam slova „zájem“

Co si lze pod pojmem „zájem“ představit? Slovníkové prameny přiznávají tomuto termínu nejčastěji 4 základní významy, a to:

- prospěch, užitek, blaho,
- pozornost věnovaná něčemu nebo někomu,
- náklonnost k něčemu, záliba v něčem, obliba něčeho, ale také porozumění,
- sama věc, respektive cíl pozornosti nebo usilování.⁷

⁵ MIKUŠOVÁ MĚŘIČKOVÁ, Beáta a STEJSKAL, Jan. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 198-199

⁶ NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008, s. 41.

⁷ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s.157.

Zájem můžeme považovat v první řadě za termín psychologický, konkrétně termín používaný v aplikované psychologii. Zájem je navázán na psychiku jednotlivce – stává se pro něj jedinečným, neopakovatelným. Zájmy určitých lidí mohou být ale rozdílné, respektive i protikladné. Zájmy jednoho subjektu mohou přímo odporovat zájmům jiného. Prosazování určitého zájmu může výrazně narušit práva jiných jedinců. V individuálních zájmech se tedy může objevit konflikt mezi jednotlivci. V lidské společnosti je tento zmiňovaný konflikt různě „ošetřen“, především morálkou, též ale právem.⁸

Podstata slova „zájem“ je úzce spojena s určitým lidským chováním. Konceptem (smyslem) jména „zájem“ je tedy cílevědomé, záměrné chování, které vede k dosažení vytyčeného cíle. Cíle jsou stanovovány na základě určitých potřeb. Potřeby jedince udávají směr myšlení a také jednání jedince – tím pádem vytvářejí zájem. V tomto případě hovoříme o zájmu individuálním. Stejně jako individuální zájem ale i ten veřejný předpokládá někoho, kdo má určitou, vyhraněnou potřebu.⁹

2.3.2 Podstata a význam slova „veřejný“

Slovo „veřejný“ v souvislosti s pojmem „veřejný zájem“, lze chápat jako určité sociální vztahy, postoje nebo fakta existující uvnitř určitých sociálních skupin či celé společnosti jako „neohrazené“, „otevřené“ a „dostupné“ pro všechny členy. V praxi to znamená, že tyto vztahy představují objekt vzájemné, neomezené výměny informací a vzájemného působení svých členů. Veřejná jsou ta fakta, která jsou považována za důležitá pro určitou sociální skupinu a jejichž důležitost jednotliví členové sociální skupiny uznávají.¹⁰

Pojmy souvztažné s adjektivem „veřejný“:

Existuje velké množství pojmů, mající v přívlastku slovo veřejný. Lze se domnívat, že spolu ve větší či menší míře souvisejí. Vztahují se k oblasti politologie, sociologie, práva a ekonomie – především ke společenským vědám. Jedná se o následující spojení:

- veřejné finance,

⁸ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s.158.

⁹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 82-83.

¹⁰ BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc., s. 12.

- veřejné zakázky,
- veřejné výdaje,
- veřejný sektor,
- veřejný statek.

Ve větším rozsahu existují i další pojmy, se kterými se často můžeme setkat i jako „řadoví“ občané. Příklady těchto pojmů jsou uvedeny níže.

- **Veřejná správa** - dá se chápat jako správa věcí veřejných, tzn. týkajících se všech občanů daného státu nebo určitého územního celku. V ČR je tvořena státní správou a samosprávou.
- **Veřejná ekonomie** - spíše označuje jako ekonomie veřejného sektoru.
- **Veřejné mínění** - bývá často prezentováno prostřednictvím průzkumů vytvářených jistými institucemi. Výsledky mají orientační význam a tudíž pouze pravděpodobnostní charakter.
- **Veřejné sdělovací prostředky** - můžeme sem zařadit tisk, rozhlas, televizi.
- **Veřejný výběr** – lze ho chápat jako disciplínu, která zkoumá aplikaci ekonomické teorie na analýzu netržního rozhodování. Je možno ji taktéž považovat za ekonomickou analýzu politiky. Pojem veřejný výběr je totožný s pojmem veřejná volba. Pojmy veřejná volba a veřejný zájem jsou spolu úzce propojeny.¹¹

Mezi další pojmy vztahující se k přívlastku veřejný, patří: veřejnost, práce s veřejností, veřejná doprava, veřejné prostranství, veřejná dokumentace, veřejný činitel, veřejné hlasování, veřejný pořádek, veřejné právo. Vymezení pojmů s přídatným jménem „veřejný“ se zdá být často nejednoznačné, ne zcela exaktní a z toho důvodu může vést k rozdílnému pojetí, chápání a používání. Tento fakt je potřeba brát v potaz při písemném vyjádření.¹²

¹¹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 101-102.

¹² MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 102-103.

2.4 Příklady definování pojmu veřejný zájem

Autoři, zabývající se pojmem veřejný zájem a snažící se o jeho definování, používají rozličných metod k uchopení této problematiky a rovněž se zaměřují na různé aspekty. Může se občas zdát, že tento pojem na nás útočí ze všech stran – z tisku, rozhlasu a televize a některými lidmi je používán jako zaklínací formule k často úspěšnému prosazení zájmů, například ze strany politických stran či jiných zájmových skupin. Co se však skutečně skrývá za souslovím veřejný zájem, jaký je jeho opravdový obsah, je-li vůbec nějaký? Není možné, že by se veřejný zájem častokrát přičil zájmům jednotlivce? ¹³

Problematiku veřejného zájmu můžeme bezpochyby zařadit k aktuálním praktickým i teoretickým otázkám. Při provedení obsahové analýzy pojmu „veřejný zájem“ v dostupných pramenech, vyplynulo, že „veřejný zájem“ je v jednotlivých zdrojích chápán velmi často zcela odlišně až protikladně, což má za následek tu skutečnost, že *„jednoznačně definovat veřejný zájem se odvažuje málokdo.“*

Mohou se dokonce objevovat i takové extrémní názory, že veřejný zájem jako sociální fenomén v podstatě neexistuje, a z toho důvodu je i jeho teoretická reflexe (tedy pojem veřejný zájem) fikcí, a tudíž se veškerá aktivita státu, vlády nebo jiného sociálního subjektu v tomto směru stává v podstatě jakýmsi omylem.¹⁴

Příklad jednoho rozboru pojmu veřejný zájem: *„Veřejný zájem (společenský zájem) je takovým druhem zájmu, který má nadindividuální charakter. Jeho nositelem (garantem, realizátorem) je sociální subjekt (např. veřejná instituce). Sociální subjekt zaměřuje prostřednictvím veřejného zájmu svoji činnost. V ní jsou základními motivačními faktory společensky uznané cíle a potřeby, přičemž jednotlivá individua participují na dané činnosti právě proto, že sdílejí společné integrující hodnoty. Veřejný zájem je činitelem skupinové (společenské) integrity sociálního subjektu, který je společným zájmem zainteresován na řešení určitých společných problémů, jež mají atribut „veřejné věci“. Veřejný zájem má normativní obsah, proto je pro podrobnou strukturální a*

¹³ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 37.

¹⁴ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 67.

*analytickou klasifikaci „veřejného zájmu“ určující, jaká jsou kritéria k určení společenských cílů a jaký je obsah a rozsah pojmu „veřejnost“. Vedle kvalitativní analýzy lze veřejný zájem podrobit i kvantitativní analýze. Z tohoto hlediska lze veřejný zájem měřit např. sklonem a intenzitou.“*¹⁵

Výraz veřejný zájem také často odkazuje na moc, která je připisována státu. Skeptici na něj ovšem mohou nahlížet jako na frázi používanou těmi, kdo státní moc vykonávají k legitimizaci své činnosti a také těmi, kteří takovouto mocí nedisponují, ale zároveň mají zájem na ovlivnění veřejné politiky, jelikož je to prostředek dodávající váhu jejich návrhům. Jiní na něj zase nahlížejí jako na pojem, který je sice v zásadě etický svou povahou, ale zároveň má klíčový význam pro ideje o demokracii v moderních západních společnostech. Překvapivě se však nejedná o moderní pojem. Obdobně jako pojem „veřejná povinnost“ je i pojem „veřejný zájem“ starý jako sama filozofie. A stejně tak jako veřejná povinnost byla hlavní myšlenkou Platonových názorů na vládu v jeho *Republice*, tak veřejný zájem, přesněji „obecný zájem“ byl ústřední ideou Aristotelovy *Politiky*. Původ tohoto pojmu tudíž sahá hluboko do minulosti a filozofové v různých epochách se jím už zabývali ve svých spisech, včetně Sv. Tomáše Akvinského. Později ho také zmiňovali idealisté devatenáctého a dvacátého století, včetně Harolda J. Laskiho.¹⁶

Z dalších zajímavých definic od různých autorů lze uvést například tyto:

1. Veřejný zájem = pojem velmi obtížně definovatelný, jehož všeobecnou definici nezná ani sám zákon. Veřejný zájem se dotýká mnoha oborů a proto je na něj nutno nahlížet vždy také z hlediska pozitivního práva a posuzovat, čeho se jeho veřejnost v daném oboru týká, případně zda má být veřejnost z toho kterého hlediska dotčena, hájena či upřednostňována. Tímto způsobem je vhodné nahlížet na veřejný zájem v různých odvětvích (např. stavební, zdravotní, požární, bezpečnostní), při jistých druzích práv vyvlastňovacích, u jiných privilegovaných postaveních atd. a podle toho se následně usuzuje, jakým způsobem se veřejný zájem dotýká zákona v konkrétním případě. Toto ohraničení veřejného zájmu je v každém případě velmi

¹⁵ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 76.

¹⁶ CHAPMAN, Richard. A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003, s. 95.

podstatné a důležité, protože veřejný zájem je nadřazen soukromým zájmům a úřady k jeho ochraně zmocněné stíhá tato privilegovanost nejenom z hlediska práv, ale též povinností. Veřejný zájem mimo jiné může například vyžadovat vyvlastňování určitého pozemku, objektu, nebo také zbourání určité budovy, různé příkazy a zákazy apod. a to je bezpochyby velice složitý proces. Soukromý zájem musí častokrát jít stranou a ochrana je mu přiznána jen ve výjimečných případech. K ochraně veřejných zájmů musejí příslušné úřady dohlížet již z úřední povinnosti.

2. Veřejný zájem znamená jistý cíl či záměr, jež by měl vést ku prospěchu celé společnosti (respektive její většiny) a ve výsledku přinést pozitivní výsledky. Uplatňování veřejného zájmu by mělo pramenit z integrity a nesobeckosti ve společnosti. Jedná se o společné směřování k cílům, které přinášejí jistý užitek každému jedinci.¹⁷
3. Pod pojmem veřejný zájem si lze představit takový zájem, jenž je zájmem pro „všechny“. Nic není konáno na úkor druhých, ba naopak, konání by mělo být pro všechny v konečném důsledku nějakým způsobem přínosné.
4. Uskutečnit nějakou činnost ve veřejném zájmu znamená uskutečnit ji ve prospěch celé veřejnosti, nebo takovým způsobem, aby veřejnost nepřišla k úhoně.
5. Veřejným zájmem lze nazvat takovou situaci, kdy zájem jednotlivce (soukromý zájem) musí ustoupit zájmu většiny (státu) v rámci právní úpravy onoho problému, kterého se veřejný zájem přímo dotýká.
6. Za veřejný zájem může být považován stav, se kterým se dokáže ztotožnit většina lidí žijící v demokratické společnosti, ale často bývá veřejný zájem zaměňován se zájmem vládnoucí skupiny lidí.
7. Veřejný zájem je charakteristický jako zájem společný pro více jedinců. Tyto zájmy jsou realizovány a uspokojovány formou veřejných institucí, například vládou, obecními úřady, sdruženími v obci atd. Patří sem činnosti, zpravidla pro společnost prospěšné a žádoucí, které zlepšují nebo usnadňují životní podmínky a zlepšují

¹⁷ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 104-105.

životní standard. Mohou být užitečné jak pro celou republiku (např. změna zákona ve prospěch celé společnosti) nebo pro regiony (výstavba mostů, kulturních zařízení, sportovních zařízení aj.). Velice často bývá tento proces uspokojování zájmů lidí složitý a nevděčný, jelikož zájmy a potřeby osob se v mnohém diametrálně odlišují. Pro příklad: někteří lidé souhlasí s výstavbou dálnice z důvodu snadné mobility a zvýšené rychlosti, jiní to naopak zcela odmítají. Zájmy jedinců bývají zkrátka často ve vzájemném rozporu („chci žít v civilizaci neznečištěném, netknutém prostředí, avšak v zimě chci mít doma teplo a tak si musím zatopit“).¹⁸

2.4.1 Příklady (předměty) oblastí vztahující se k veřejnému zájmu

Oblasti, ve kterých se veřejný zájem nejčastěji objevuje a kde se s ním můžeme nejčastěji setkat, jsou tyto:

- doprava obyvatelstva (například do zaměstnání mezi obcemi, městská),
- péče o komunikace (cesty, silnice), veřejná prostranství (včetně údržby a to i v zimním období),
- životní prostředí a jeho ochrana,
- výstavba nových silnic a dálnic,
- výstavba přehrad,
- výstavba elektráren,
- výstavba parkovišť,
- výstavba škol, zdravotnických zařízení, sociálních zařízení (domovy důchodců atd.), sportovišť a kulturních zařízení,
- výstavba inženýrských sítí,
- výstavba bytů,
- udržování a provoz objektů sloužících pro zabezpečování základních potřeb obyvatel (školy, nemocnice aj.) a taktéž kulturní a sportovní vyžití,
- ochrana zdraví,
- zásobování obyvatelstva, kvalitní obchodní síť (včetně prodeje nezávadných výrobků),

¹⁸ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 105-106.

- ochrana kulturních památek,
- ochrana přírody,
- zajištění bezpečnosti státu (armáda, policie, justice) a obyvatelstva (včetně trestního stíhání viníků, řádného důrazu na tresty atd.),
- podpora vývoje a výzkumu léčiv (zejména u neléčitelných či nevléčitelných nemocí),
- řešení problematiky využití volného času mladistvých a problematiky týkající se drogové závislosti,
- péče o seniory a handicapované osoby,
- ochrana a zachování míru,
- možnost vysokoškolského vzdělání pro uchazeče, kteří o to jeví zájem (i ze sociálně slabších vrstev),
- dodržování pravidel mezilidského soužití a mezilidských vztahů (např. dodržování nočního klidu, pořádku, solidarita občanů aj.),
- preferování obecně prospěšných činností (např. při nedostatečném množství pohonných hmot jsou nejprve zásobeny vozidla hasičů, záchranné služby, veřejné dopravy etc.),
- zajišťování pohotovostní lékařské služby (včetně zubařské),
- snaha o minimalizování nezaměstnanosti,
- minimalizace úplatkářství, protekce, střetu zájmů (střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, jež ohrožuje důvěru v jeho nestrannost, nebo při kterém veřejný funkcionář určitým způsobem zneužívá svého postavení k tomu, aby docílil neoprávněného prospěchu pro sebe či jinou právnickou nebo fyzickou osobu), a špatného rozhodování.¹⁹

2.5 Neurčitost pojmu veřejný zájem

Při zamýšlení se nad významem pojmu veřejný zájem zřejmě napadne jak laika, ale i odborníka myšlenka, že tento pojem, působí tak neurčitě, že se tato neurčitost stává vlastně jeho hlavní charakteristikou. Pojem veřejnost a jeho další

¹⁹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 106-107.

významově příbuzné pojmy (jako např. veřejný zájem, veřejné mínění, postoje veřejnosti) mnohdy ze své podstaty také vedou k jednoznačnému chápání jejich významu. Na druhé straně jejich pojmoslovná nejednoznačnost může být v jistém případě i prospěšná, jestliže podněcuje k plodným diskuzím. Tyto diskuze mohou napomáhat k interdisciplinárnímu sblížení a prohlubování vědecké komunity. Hrozí tu ale také odvedení pozornosti k čistě metodologickým problémům. Právě tento stav věcí může nastat při debatách o veřejném zájmu mezi ekonomy, právníky, sociology či politology. Nabízí se nám zde otázka, jaké jsou příčiny této pojmoslovné neurčitosti a co přesně způsobuje relativizaci diskutovaných pojmů.

Za prvé. Slova veřejnost či veřejný zájem již vstoupila do běžného života. Staly se tak nedílnou součástí běžného politického života. Vědecké společnosti nezbyvá než se s touto skutečností smířit. Protivenství je zbytečné, vědě nezbyvá, než aby tento fakt trpělivě, pokorně a systematicky zkoumala a zároveň se dokázala bránit proti termínům a stereotypům běžně používaného jazyka.

Velice oblíbeným a častým stereotypem každodenního poznání je názor, že zájem veřejný vychází ze zájmů soukromých a že ve své podstatě vlastně neexistuje. Názor, že reálně vlastně existují pouze soukromé zájmy, se vcelku často objevuje v diskuzích vedených odborníky, a to především ekonomy.

Za druhé. K nepochopení a rozporu mezi odborníky zabývajícími se veřejností a veřejným zájmem dochází též z důvodu rozmanitosti a specializace určitých společenskovedních oborů. Přespřílišná pohrouženost do oblastí své specializace je zapříčiněna kromě dalšího úzkým zaměřením některých odborníků kombinovaná malým zájmem zabývat se obecnějšími teoriemi a problémy.²⁰

Třetím důvodem může být nedodržení pravidel v cyklu vědecké práce. Soustavné střídání teoretického popisování a empirického pozorování, jež potvrzuje výkladové teorie, činí z vědy spolehlivý nástroj. Významy a chápání pojmů veřejnost a veřejný zájem se totiž utvářejí pouze na základě a v kontextu teoretické práce a logiky. Tyto zažití modely mnohdy postrádají empirický a historický rozměr. Debaty o veřejném zájmu prokazují, že existuje větší množství teorií veřejnosti oplývající různou vysvětlující silou. Tato síla je závislá na

²⁰ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 87-88.

skutečnosti, jak velkou míru empirických faktů jsou schopné jednotlivé modely vysvětlit.²¹

2.6 Veřejný zájem v právním řádu ČR a jeho regulace

V právním řádu ČR (a nejenom v ČR), jak již bylo zmíněno, jasnou definici veřejného zájmu nenalezneme.

„Česká právní nauka nevěnuje přílišnou pozornost tomuto pojmu. Právní teorií navíc nejsou stanovena jakákoliv pomocná pravidla, která by byla pomocným vodítkem státní správě jako vykonavatelé veřejného zájmu, zejména pro případ střetu různých veřejných zájmů opírajících se o zákonnou úpravu.“²²

Velmi často se tedy v praxi postupuje dle odůvodnění rozhodnutí či rozsudku soudů, které se již v minulosti tímto pojmem zabývaly. Nejvyšší správní soud ČR popsal veřejný zájem takto: *„veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého. Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti např. sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.“* (Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. Zn. 6 As 65/2012 ze dne 10. května 2013).²³

Přestože jasnou, obecně uznávanou a platnou definici nemáme nikde oficiálně zakotvenou, v různých oblastech českého právního řádu se ovšem vyskytuje. Objevuje se především v souvislosti s veřejnými nedělitelnými statky nebo v oblasti veřejné správy.

Příklady některých konkrétních zákonů:

- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Například v § 1 odst. 3

„Tento zákon dále upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění,

²¹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 88.

²² FRANC, P.: Žaloby ve veřejném zájmu 2. In: *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 5, Via Iuris, 2005, č. 2, s. 14.

²³ MIKUŠOVÁ MĚŘÍČKOVÁ, Beáta a STEJSKAL, Jan. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 198.

vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy. “²⁴

- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně doplnění některých zákonů (lesní zákon). § 8 tohoto zákona říká, že do kategorie lesů zvláštního určení lze zařadit lesy, u kterých veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimo produkčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním.

- Zákon 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

§ 5 odst. 1

„Každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. “²⁵

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, např. v § 2.

- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Tento zákon uvádí v § 2 odst. 3, že kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem.

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

§ 2 odst. 2

„Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. “²⁶

- Zákon č. 312/2002 Sb., Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. § 16 tohoto zákona říká, že úředník je povinen hájit při výkonu správních činností veřejný zájem.²⁷

²⁴ NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008, s. 41.

²⁵ NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008, s. 41.

²⁶ NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008, s. 41.

²⁷ NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008, s. 41- 42.

Navzdory tomu, že za veřejný zájem, při troše šikovnosti, mohou vynalézavý lidé schovat i ne zcela čisté úmysly, zákon tento pojem i bez zevrubnější charakteristiky poměrně často užívá.

Richard Pomahač uvádí dvě důležité zásady spojované s regulací veřejného zájmu a to, že pokud někdo výhradně nakládá s veřejným majetkem, jeho činnost musí být podřízena veřejnému zájmu. V rámci veřejného zájmu je po něm také požadováno, aby jeho jednání s veřejností probíhalo za rozumných podmínek a aby korektním způsobem dostal závazků daných veřejnosti.²⁸

Nad veřejným zájmem a výdaji na něho vynakládanými naštěstí dohlíží řada institucí. Mezi ně patří například Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ale též samotné finanční úřady. Čím více institucí dbá na dodržování veřejného zájmu, tím více je ale nutné vynaložit větší množství nákladů na kontrolu tohoto zájmu. Pokud jsou pak přínosy, jež z něho plynou nižší než výdaje vynaložené na tento zájem, měla by vyvstávat subjektu otázka smyslu takového veřejného zájmu.²⁹

2.7 Veřejný zájem vymezený a shrnutý v jednotlivých bodech

Stručně a výstižně vymežit samotnou podstatu veřejného zájmu v bodech není díky jeho složitosti a neuchopitelnosti zcela snadné. Nejvýstižnější body by se daly shrnout do níže uvedeného výčtu.

Veřejný zájem je:

- zájem preferovaný většinou,
- vize prospěchu v budoucnosti,
- zpravidla v opozici k zájmům soukromým,
- ve většině případů vnímán spíše pozitivně,
- pojem velice těžko definovatelný,
- pojem relativní, jeho obsah a interpretace se mění a vyvíjí s časem,
- generacemi chápán často odlišně,

²⁸ POMAHAČ, R.: Veřejný zájem, In: *S* '92, 1996, roč.7, č. 30, s. 5.

²⁹ BEJČEK, Josef. Veřejný zájem v obchodním právu. In: *Sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference pořádané katedrou obchodního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 37

- mnohdy utvářen jednotlivými zájmy obyvatel a je také nutné, aby onen konkrétní zájem byl formulován souhrnně a nejlépe i odborně.³⁰

Závěry a doporučení vztahující se k pochopení pojmu veřejného zájmu:

- 1) Problematika týkající se veřejného zájmu je interdisciplinární výzkumnou otázkou, což na straně jedné vede ke komplexnosti poznání, ale zároveň také přináší chaos do vědeckého pojetí, a to v důsledku různorodého chápání rozsahu a obsahu pojmu „veřejný zájem“, aniž by na tuto skutečnost bylo upozorňováno. V úvodu vědecké diskuze by proto bylo vhodné uvést vymezení obsahu a rozsahu pojmu veřejný zájem.
- 2) Analýza veřejného zájmu je komplikována i odlišnou hloubkou jednotlivých vědních disciplín ve vztahu k fenoménu veřejného zájmu. Tato skutečnost by měla být brána při vědecké komunikaci v potaz.
- 3) Veřejný zájem lze klasifikovat z vícero pohledů. Za stěžejní metodologický přístup je možné považovat subjekto – objektové pojetí veřejného zájmu. Na základě jeho využívání lze veřejný zájem vymežit:
 - a) Z hlediska rozsahu pojmu „objekt veřejného zájmu“ (v této souvislosti se jedná o materiální a duchovní veřejné zájmy, jež je možno dále klasifikovat na podtřídy, např. ekonomický, politický veřejný zájem apod.),
 - b) Z hlediska rozsahu pojmu „subjekt veřejného zájmu“, kdy jsou veřejné zájmy členěny podle typologie sociálních subjektů jako nositelů veřejných zájmů (např. státní zájmy, komunální zájmy atd.).
- 4) Veřejný zájem je obecně (nadpoloviční většinou) zájem uznaný skupinou. Jedná se buď o skupinový zájem většiny nebo o zájem menšiny, který ale solidárně akceptuje většina. Veřejný zájem, akceptovaný na celospolečenské úrovni je v podstatě definován morálními pravidly, politickými rozhodnutími a také právně.

³⁰ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 108.

- 5) Ke klasifikování veřejných zájmů je možno využít i jiná, doplňující kritéria. Jedná se například o časové hledisko (dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé zájmy, jež jsou zmíněny v jiné kapitole).
- 6) Určitým řešením by mohlo být aktivování linie přímé demokracie. Pravděpodobnost uvedení této myšlenky do praxe roste díky vědeckotechnickému rozvoji umožňující inteligentní masovou komunikaci a hromadné zpracování dat.³¹

2.8 Geneze veřejného zájmu a stručný historický exkurz

1. Kategorie „veřejný zájem“ se objevuje ve vztahu k individuálnímu (soukromému) zájmu v různých podobách hned při vzniku prvních lidských společenstev.³²

Zakládání obcí a kolonií se uskutečňovalo v období tisíců let naturální směny v zemích Středozeří v prostoru tří zón, jimiž byly

- vně obce: soukromá zóna, kultovní zóna a veřejná zóna;
- mimo obec: zóna soukromých pozemků, zóna obecních pozemků a zóna těžby nerostů.

Hippodamos z Milétu ve své práci zabývající se urbanismem z období rané peněžní směny (5. století př. n. l.) shrnul zkušenosti z výstavby veřejné zóny a upřesnil úlohy soukromých a veřejných budov při zakládání obcí a měst a tím jakýmsi náznakem popsal výstavbu veřejných zón ve veřejném zájmu.

Další autorem zabývajícím se veřejným zájmem byl Platón. Ve svých dílech (především *Politeia* a *Nomoi*) zobecnil poznatky o obcích, jejich struktuře a také řízení. Veřejný zájem nachází přes jeho ekonomickou konkretizaci své prapůvodní zdroje v psaném i nepsaném, přirozeném, etickém i právních kodexu. Ve starořeckém prostředí byl veřejný zájem zachycen v soustavě zákonů o dobru (*Eunomie*) a o ochraně před tyranii (ve stavu *Isonomie*).

2. S příchodem římské republiky a s expanzí latinského impéria se obsah pojmů veřejný zájem a soukromý zájem dále definoval a následně ustálil, a tím

³¹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 163.

³² DOHNALOVÁ, Marie. *Antropologie občanské společnosti: analýzy a interpretace s přihlédnutím k výsledkům vědecko-výzkumného a pedagogického zaměření Katedry oboru Občanský sektor FHS UK v Praze*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2004, s. 16.

dal vzniknout veřejnému právu vedle práva soukromého (občanského). Původní zákon XII tabulí zahrnoval zásady veřejného zájmu (*Utilitas Publica* - někdy také označovaný jako zájem společnosti, obecný zájem). Dále v sobě obsahuje zmínky o výši trestu za porušování všeobecného zájmu a takkéž za zlý úmysl (*Dolus malus*). Zásadním a převratným prvkem v zákoně XII tabulí a zákonech následných je formulace *Oportere*, která ukládá mravní i právní povinnost prodejcům, pronajímatelům a finančníkům informovat příjemce o předmětu jejich transakce.

Držitelem veřejného zájmu se tak stala úřední moc obce a sdružení (kolegia) různých skupin obyvatelstva. Mezi těmito držiteli panovala občas rivalita v prosazování veřejného zájmu vůbec, nebo shoda byla pouze částečná. Docházelo ke střetům a k postupnému ničení a znehodnocování původního jádra a cílů veřejného zájmu. Tento průběh souvisí se vznikem nové kategorie zájmu, a tou se stává národní zájem, jenž se stává význačným mezníkem státotvornosti. Přechod od řízení obce k řízení státu (vladařská a úřední moc) vedl k transformaci veřejného zájmu v tom smyslu, že vladař a jeho úředníci se stali nositeli a hlasateli nového druhu zájmu, vlastního zájmu, čímž byly původní obsah a cíle veřejného zájmu zredukovány na minimum. Kromě toho zánik polyteismu a nadvláda náboženství monoteistických, která se od pádu římského impéria až do konce středověku pojila s evropskými vladaři, způsobily v podstatě obsahové a cílové změny veřejného zájmu.

*„Během tohoto období je veřejný zájem ponecháván na vůli panovníka, jež by se dal označit jako vlastník celé země. Vzniklo tzv. regální právo a veřejný zájem se stává součástí regálů větších (např. soudy) a nižších (např. fiskální opatření). Osvícenci z řad ekonomů přispěli k pádu absolutismu ostrou kritikou regálního a paternalistického chování. S nástupem kapitalistického hospodářství se začal stát moderně reformovat a postupně také nabýval nové strukturovanosti. Lze konstatovat, že obsah veřejného zájmu se pod tlakem liberálního proudu na jedné straně vymanil z nánosů absolutismu, na druhé straně ztratil mnoho ze své původní podstaty.“*³³

3. Po hospodářské krizi 30. let a po druhé světové válce význam veřejného zájmu stoupl a jeho projevy se staly různorodými v důsledku uplatnění

³³ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 10-11.

keynesiánských přístupů, které vedly k prudkému růstu veřejného sektoru. Rozhodující aspekt projevu veřejného zájmu se přesunul do oblasti ideologie a politiky. Alarmující je situace v komunistických zemích, kde ideologie spolu se stranickou diktaturou utlačily veřejný zájem takovým způsobem, že ztratil svůj původní obsah a smysl.

4. Jestliže v evropských zemích prosazování veřejného zájmu navazuje na tradiční zkušenosti a historický vývoj jeho nositelů – obcí, sdružení občanů a státu, pak nové státy vzniklé bez odkazů tradice, bez historické páteře, nemají takový zakořeněný smysl pro veřejný zájem - primární postavení nese zájem individuální, bez ohledu na důsledky pro budování infrastruktury, dobývání nerostů atd. Jen nepatrná část podstaty veřejného zájmu je zakotvena v zákonech federálních nebo celonárodních. Avšak alternativním nositelem zájmu veřejného se stávají občanská sdružení.

5. Pojetí státu jako jediného reprezentativního subjektu v současnosti pozbývá platnosti. Stát se jeví jako pluralita center rozhodování a na úrovni každého centra se formuje veřejný zájem určité oblasti. Mezi oblastmi vznikají konflikty a rozpory. K tomu je třeba přičíst i veřejný zájem, který hájí sdružení občanů. Tím se počet nositelů veřejného zájmu ve srovnání s minulostí rozšířil a proces jeho prosazování se na straně jedné komplikuje, ale na straně druhé zdokonaluje.³⁴

2.8.1 Veřejný zájem a historická zkušenost

V lidské společnosti se odnepaměti vyskytovaly tendence k činnostem, které vedly k pomoci ostatním lidem. Těmto aktivitám se však v novodobých dějinách věnuje stále větší pozornost. Pomoc druhým lidem začíná být chápána jako samozřejmá oblast společenského života. Stala se v podstatě nedílnou součástí společnosti, stejně jako například státní sféra a trh. Projevy lidské solidarity, zájmu a pomoci druhým by se daly zařadit do občanského, nevládního, nestátního, dobrovolnického nebo do tzv. třetího sektoru. *„Jeho předchůdcem byly různé projevy lidské solidarity, jak je známe i z kmenových a rodových společností, a později dobročinné organizace, často s náboženským a církevním pozadím. Péče o lidi postižené, znevýhodněné a společensky slabé je stále důležitá*

³⁴ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 11.

složka jeho činností, občanským sektorem však dnes rozumíme rozhodně mnohem víc.“³⁵

Význam dobrovolné, spontánní činnosti ve veřejném zájmu začal však masivněji narůstat v 19. století v souvislosti s prudkým zvětšováním moci státu, který francouzská revoluce nejenom zastavila, ale ještě uspíšila.

2.8.2 Historie územního aspektu veřejného zájmu

„Kategorie veřejného zájmu v historickém kontextu má svůj výrazný územní aspekt. Na úrovni oblasti a regionů je více – hmatatelněji ovlivněn tradicemi a zvyky, které jsou zde udržovány a pěstovány a kde jsou více „zakódovány“ v lidském chování a v lidské činnosti. Jde zejména o oblast kulturních a sociálních tradic (místní kultura, faktor, péče o kulturní památky), vazby na rodný kraj, soužití občanů v obcích apod.“³⁶

Veřejný zájem se velmi často vyznačuje jasným, ohraničeným obsahem a také vazbou na přirozený koncept spolčování. Není ale být vždy podmíněn ideologickým nebo politickým motivem, tzn., že nemusí mít politické ambice k prosazení jistých cílů či požadavků. Mohou se zde objevovat také cíle altruistické (cíle nezištné, dobročinné), aktivní odpočinek, osobní uspokojení, setkání s přáteli apod.

Z hlediska úrovně regionů a obcí má veřejný zájem i své nositele - v historickém pojetí obce, místní spolky nebo sdružení občanů. Většina z nich má svoji historickou zkušenost a ta může v pozitivním smyslu (za předpokladu, že jsou z historie přebírány zejména pozitivní zkušenosti nejen pro přítomnost, ale i budoucnost) ovlivňovat obsah veřejného zájmu.³⁷

2.9 Interakce veřejného zájmu - veřejný sektor a veřejná politika

Definice veřejného zájmu nelze oddělit od premis, které jej charakterizují a které také podmiňují jeho existenci. Z hypotetického hlediska se jedné zejména

³⁵ DOHNALOVÁ, Marie. *Antropologie občanské společnosti: analýzy a interpretace s přihlédnutím k výsledkům vědecko-výzkumného a pedagogického zaměření Katedry oboru Občanský sektor FHS UK v Praze*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2004, s. 16.

³⁶ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 113.

³⁷ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 113.

(nelze ovšem zanedbat interakce i s dalšími fenomény) o **veřejný sektor a veřejnou politiku**.

Oba výše uvedené pojmy lze, zejména z ekonomického a sociálního hlediska vcelku přesně definovat. Uchopení, definice veřejného zájmu a také jeho prosazování (jak již bylo několikrát zmiňováno) nejsou ani v odborné literatuře zdaleka tak jednoznačné. Je možné se domnívat, že se tak děje proto, že se jedná o interaktivní pojem, který má v souvislosti s časovým obdobím, historicko-politickými kontexty, aktuální sílu (nebo váhu či pozici) zájmu soukromého, jiné hodnoty a jiné dimenze. Z toho vyplývá, že co mohlo být považováno za veřejný zájem kupříkladu v České republice před rokem 1989, nemusí být za veřejný zájem považováno i v současnosti. Nabízí se nám zde otázka - z jakého důvodu tomu tak je a kdo o tom vlastně rozhoduje? Tato otázka přináší do studie další fenomén – veřejnou volbu, která (jedná se zatím pouze o hypotézu) je oním faktorem, jenž zájem jednotlivců nebo skupin uzná či zamítne jako veřejný. K potvrzení hypotéz zde uvedených je zapotřebí uvést definice veřejného sektoru a veřejné politiky, a to z toho důvodu, aby z nich bylo možné vydedukovat předvídané interakce.

Definice veřejného sektoru:

„Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která je financována z veřejných rozpočtů, je spravována a řízena veřejnou správou, rozhoduje se v ní veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.“³⁸

Ve veřejném sektoru jsou uskutečňovány veřejné služby, které pomocí veřejných a smíšených statků uspokojují ty společenské a individuální potřeby, které nemá zájem ze důvodů makro či mikroekonomických, uspokojovat sektor tržní, ziskový. Jejich zájem není předmětem zájmu veřejného, ale privátního. Realizace těchto služeb se odehrává v odvětvích zařazených do šesti bloků podle charakteru uspokojovaných potřeb.

Pro přiblížení interakcí veřejného zájmu a ostatních fenoménů s ním souvisejících (tj. veřejná politika, veřejná volba, ale i veřejná kontrola), je pro veřejný sektor nutné, s využitím poznatků výše uvedených, vymezit vně národního hospodářství prostor pro existenci institucí a odvětví, jež jej prezentují.

³⁸ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 29.

Také je zapotřebí následně ověřit, zdali je veřejný zájem uplatňován pouze ve veřejném sektoru, nebo i mimo něj.

Pro ilustraci řešeného problému se jeví jako ideální znázornění rozdělení národního hospodářství dle Pestoffa, neboť jeho pojetí vymezuje nejen čtyři základní sektory, ale též oblasti, kde se sektory vzájemně prolínají, a ve kterých veřejný zájem přesahuje vymezení hranic veřejného sektoru a naopak soukromý zájem překračuje hranice vymezené pro privátní sektor.³⁹

Členění národního hospodářství podle Pestoffa:

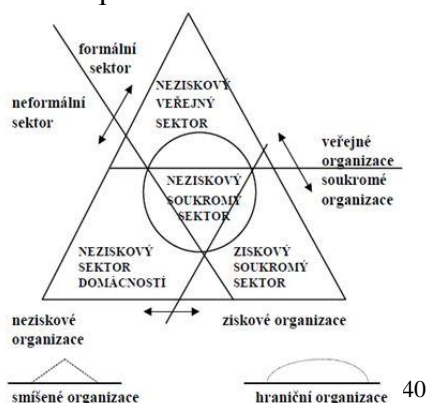


Schéma znázorňuje nejen vzájemné překrývání a prolínání sektorů a z toho vyplývajících zájmů, ale i tu skutečnost, že by nemohl existovat veřejný sektor bez sektoru soukromého (ziskového, neziskového a domácností). Sektor soukromý vyvolává potřebu sektoru veřejného, kde jsou uskutečňovány veřejné a smíšené statky v zájmu veřejném. Toto tvrzení lze považovat za nevyvratitelný fakt. Přestože veřejný zájem přesahuje hranice sektoru veřejného, neomezuje zájem soukromý, ale prostřednictvím preferencí veřejné volby jej v kontextu a čase s historicko-politickou situací jen jinak vymezuje. Tímto jsou obecným způsobem popsány interakce mezi veřejným zájmem a veřejným sektorem.⁴¹

Další zmíněnou premisou byla veřejná politika. Její definování můžeme v teoretické literatuře nalézt například toto:

„Veřejnou politiku lze vymezit jako disciplínu, analyzující procesy formování a uplatňování veřejného zájmu institucemi veřejného sektoru (veřejná správa). Je součástí politiky jako kategorie, protože jejím objektem není celá

³⁹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 29-30.

⁴⁰ Převzato z: <http://is.muni.cz/do/rect/el/estud/pdf/js13/geograf/web/pages/06-obchod-sluzby.html>

⁴¹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 30-31.

*společnost, ale jen to, co se týká veřejného sektoru a veřejného zájmu. Veřejná politika je založena a legitimizována existencí veřejných zájmů, tedy nejen vznikem a rozšířením, ale také uznáním veřejného zájmu v dané době jako společensky aktuálním a významným.*⁴²

Politika se jako vědní disciplína skládá z určitých, striktně vymezených segmentů, které jsou posuzovány a zkoumány jak komplexně, tak i jako dílčí části. Jako příklad lze uvést hospodářskou politiku, energetickou politiku, sociální politiku, veřejnou politiku - ta má rovněž své úseky. Tyto úseky bývají také předmětem bádání, zkoumání, posuzování, hodnocení, preferování a to všechno v kontextu veřejného zájmu. Zájmové oblasti segmentů sociální a veřejné politiky se navzájem prolínají ve svém působení.

„Vymezení dílčích politik, které jsou předmětem veřejného zájmu, může být provedeno i s využitím poznatků teorie veřejné ekonomie prostřednictvím odvětví, která uspokojují společenské a individuální potřeby (šest bloků odvětví):

- politika veřejné správy (státní správy, samosprávy),
- politika justice (soudy, advokacie, státní zastupitelství, vězeňství),
- politika obrany státu a bezpečnosti občanů a majetku,

- zdravotní politika,
- školská (vzdělávací) politika,
- kulturní politika,
- politika sociálních služeb,

- politika uplatňovaná pro vědu a výzkum,
- masmediální politika,
- informační politika,

- dopravní politika,
- energetická politika,
- politika vodního hospodářství,
- spojová a telekomunikační politika,

⁴² MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 31.

- zemědělská politika (včetně lesů a rybolovu),
- politika bydlení,

- politika zaměstnanosti,
- politika sociálního zabezpečení,
- politika životního prostředí.⁴³

I takto vymezené segmenty veřejné politiky na sebe ale vzájemně působí, mají společně definované nebo volně uplatňované zájmové sféry, překrývají se. Jsou vymezeny veřejným a u některých politik zčásti také privátním zájmem. Vzájemné prolínání a společné zájmy jednotlivých politik lze charakterizovat i znázornit. Nabízí se zde uvést důležité dílčí závěry:

1. Bezpochyby existují jisté interakce mezi veřejným sektorem, veřejnou politikou a veřejným zájmem.
2. Veřejná politika je společnosti (občanům) prezentována skrze své segmenty (tzn. prostřednictvím jednotlivých politik realizovaných institucemi uvnitř, ale i mimo veřejný sektor).
3. Poslání a cíle dílčích politik bývají realizovány prostřednictvím aplikace veřejného zájmu za použití veřejné volby.

Dalším důležitým pojmem je výše zmíněná veřejná volba. Její definice by byla podstatně složitější a obsahově rozsáhlejší než definice předchozí. Pro naše účely nám postačí sdělení, že každý občan samostatně nebo prostřednictvím svých volených zástupců má možnost některou z forem veřejné volby uplatňovat – a to preferencí ve prospěch vymezení veřejného zájmu u hodnoceného segmentu veřejné politiky. Má možnost rozhodnout o tom, jak velkou měrou a v jaké kvalitě se bude angažovat při uplatňování politiky. Zda-li pouze v části a nebo v kompletní politice daného odvětví veřejného sektoru.

Občan ve většině případů nemá možnosti vyjadřovat se konstantně k preferenci uplatňování veřejného zájmu ve prospěch daného segmentu veřejné politiky. Období, kdy má možnost se k této problematice sám a dobrovolně vyjadřovat ale existuje. Jedná se o komunálních, krajské a parlamentní volby. S praktickým uplatňováním veřejné volby se též pojí způsob prezentování poslání,

⁴³ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 31-32.

cílů, strategie a konkrétního obsahu jednotlivých politik odvětví veřejného sektoru – veřejné politiky.

Všichni občané s volebním právem pravděpodobně tuší, že záměry v cílech a realizaci jednotlivých politik v oblasti veřejné politiky prezentují jednotlivé subjekty (tzn. politické strany) v období voleb, a to formou volebních programů. V době konání voleb může občan vyjádřit svá stanoviska a svůj názor tím, jaké části veřejné politiky a kterým cílům udělí svůj hlas. Svými preferencemi pak vyjadřuje svůj názor ve vztahu k vymezení hranic uplatnění veřejného zájmu a to v oblasti věcné, prostorové, časové, případně i finanční.

Ke třem dílčím bodům již uvedeným je možno na základě výše uvedených informací připojit čtvrtý:

4. Nabídka věcné náplně, časového horizontu, prostorového vymezení, popřípadě finančních či jiných limitů (například efektivita, personální náročnost atd.) při uplatňování pravomocí na vymezení veřejného zájmu se občanovi předkládá prostřednictvím volebních programů.⁴⁴

Veřejný zájem s využitím volebních programů můžeme rozlišit na další dva rozměry (dimenze) – prostorový a časový.

- Prostorová dimenze – její primární podoba je vyjádřena volebním programem. Jedná o veřejný zájem uplatňovaný v zájmu celého společenství (státu, NATO, Evropské unie), regionu (kraje, NUTS II) nebo obce. Přesto však veřejný zájem preferovaný státem nemusí být shodný s preferencí veřejného zájmu obce; preferovaný veřejný zájem statutárního města nemusí zcela korespondovat s veřejným zájmem jeho částí (obvodů). Pro příklad můžeme uvést výstavbu jaderné elektrárny, vytýčení dálniční trasy, vymezení kompetencí veřejné správy, vymezení regionů pro čerpání finančních prostředků z fondů EU atd.
- Časová dimenze – obsahuje zpravidla tyto základní polohy:
 - Veřejný zájem preferovaný a ohraničený občanem v období voleb do některého ze zastupitelských orgánů. Občan se rozhoduje při uplatnění veřejného zájmu z toho, co programy politických stran nabízejí. Politické

⁴⁴ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 32-33.

strany nabízejí cíle krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé (strategické). V časovém horizontu krátkodobém se může jednat o úpravu některé z daní, bezprostřední pomoc v některém odvětví veřejného sektoru (např. zvýšení počtu policistů v ulicích, dotace pro výstavbu bytů apod.). Na úrovni komunální se může jednat například o podpoření aktivit pro děti a mládež. U střednědobého horizontu lze hovořit například o vymezení nově vytvořených hranic mezi obcemi nebo městskými částmi, výstavbě čistírny odpadních vod, úpravě místního parku atd. U dlouhodobého horizontu lze pro příklad uvést stěžejní změny v bytové politice (pomoc mladým rodinám, handicapovaným občanům či seniorům), výstavbu nové městské části, změnu v sociálním pojištění atd.

- Veřejný zájem aktuálně projevovaný v období mezi volbami, kdy mohlo dojít kupříkladu ke změně koaličního partnera u politické strany, jejíž program spadal do občanova veřejného zájmu a následných z toho vyplývajících změn veřejných zájmů oné strany. Může též docházet k odhalení chyb ve stanovení záměru zastupitelstva nebo vlády, které byly chápány jako veřejný zájem voličem do té míry, že jej již jako veřejný zájem není možno považovat (např. tlak na vybudování sociálních bytů v určité lokalitě města, což bude mít za následek zvýšené náklady města, růst kriminality apod.) V této fázi občan nemá možnost zasahovat do procesu uplatňování veřejného zájmu a stává se závislým na rozhodnutí volených členů daného zastupitelstva.
- Uplatňování veřejného zájmu v horizontu dlouhodobém bývá většinou uskutečňováno formou zákonů, které občan preferoval a to i s vědomím, že jeho osobní svobody mohou být omezeny. Období tohoto preferovaného veřejného zájmu může trvat nejenom několik volebních období, ale dokonce i několik desítek let či generací. Může se jednat o změny v preferencích. Ty způsobuje změna demografické skladby obyvatelstva, změna názorů ve společnosti spojená s nástupem mladší generace apod.⁴⁵

Uplatňování veřejného zájmu probíhá zejména v politikách jednotlivých úseků veřejného sektoru. Ty čerpají velké množství finančních prostředků

⁴⁵ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 33-35.

z veřejných rozpočtů, tedy od daňových poplatníků. Jelikož občan rozhodl o uplatnění veřejného zájmu v určitém odvětví veřejného sektoru, má tím pádem právo na kontrolu, zda je veřejný zájem podle jeho volby řádně uplatňován. Aby byl občan (nebo členové zastupitelstva či zainteresované skupinu občanů) schopen sledovat, zda dochází k efektivnímu uplatňování zájmu, byla vytvořena k tomuto účelu veřejná kontrola (lze sem zařadit například fungování Nejvyššího kontrolního úřadu, zákonem stanovený proces realizace veřejných zakázek atd.). Z tohoto faktu vyplývá další dílčí závěr:

5. Do vzájemných interakčních vztahů mezi veřejným zájemem, veřejným sektorem, veřejnou volbou zasahuje veřejná kontrola.⁴⁶

2.10 Prosazování a ochrana veřejného zájmu

K veřejnému zájmu je také vázána jeho ochrana. Obecně lze říci, že se na právní ochranu nezapomíná a dbá se o ni.

Zásadním problémem při prosazování veřejného zájmu bývá vnášení soukromých zájmů do zájmu veřejného a tím pádem dochází k jeho ovlivňování. Lobbování může zásadním způsobem ovlivnit veřejné zájmy, což může být samozřejmě pojmáno jak v negativním, tak pozitivním slova smyslu. Vzhledem k tomu, že některé definice pojmu „veřejný zájem“ jsou za jedno v tom, že veřejný zájem je v podstatě souhrn stejných nebo podobných zájmů hojného počtu jednotlivců, dalo by se říci, že lobbování v tomto případě může mít na veřejný zájem pozitivní vliv. Lobbying může mít zcela jistě ovlivnit veřejný zájem i negativně, zvláště pokud se zvrhne v korupci. Tento problém se bohužel v naší Republice vyskytuje velmi často a je nesmírně obtížné s ním bojovat.

Otázkou ovšem zůstává, jakým způsobem lze zájem veřejnosti objektivně prozkoumat tak, aby skutečně odpovídal potřebám lidí. Řešením, aby občané mohli veřejný zájem více ovlivňovat, by mohla být možnost občanů se mnohem více vyjadřovat. Jedním z řešení může být tzv. průzkum veřejného mínění, který ale bývá velmi často nespolehlivý. Dalším z řešení je umožnit n občanům se

⁴⁶ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 35.

vyjádřit přímo v referendu. Problémem by zde ale mohl být fakt, kolik osob by vůbec bylo ochotno se takovýchto referend účastnit, vzhledem k tomu, že naše země nemá účast u voleb příliš vysokou.

Veřejný zájem lze také chránit tzv. zvláštní žalobní legitimací k ochraně veřejného zájmu - tu vnáší do našeho právního řádu § 66 soudního správního řádu (zákon č. 150/2002 Sb.). Za žalobu ve veřejném zájmu bychom mohli také považovat žalobu o neplatnosti voleb a hlasování dle § 90 soudního správního řádu nebo také návrh na zrušení zákona nebo jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem či ústavním zákonem (čl. 87 Ústavy České republiky).

„Identifikace a uznání veřejných zájmů v konkrétních případech může být (a bývá) ve společnosti zdrojem konfliktů, neboť představy o tom, co je pro společnost dobré a jaké jsou její problémy, a tedy co je oním veřejným zájmem v konkrétních souvislostech, se liší.“⁴⁷

Tato definice vyjadřuje nejenom podstatu obecné problematiky veřejného zájmu jako takového, ale zároveň i problematiku ochrany veřejného zájmu. Pakliže se společnost neshoduje ani v představách o tom, co je pro společnost dobré a výhodné, potažmo co konání ve veřejném zájmu vlastně obnáší, neshodne se ani v tom, zda je veřejný zájem vůbec v určitých situacích potřeba chránit a zda společnost je vůbec schopna správně konat ve jménu ochrany veřejného zájmu.

2.11 Zájmové skupiny jako součást veřejného zájmu

Jelikož jsou zájmové skupiny vcelku úzce propojeny s pojmem „veřejný zájem“ (jehož definice, jak už bylo již mnohokrát zmíněno, je neurčitá a každý, kdo se jím zabývá, na něj má lišící se názor) jsou také zájmové skupiny poměrně obtížně uchopitelné a pokusů o jejich definování vzniklo mnoho.

2.11.1 Definování zájmových skupin

Každý člověk má nějakou představu o svých zájmech a tyto zájmy mohou být v určité míře podobné s větší či menší skupinou. Na tomto principu je

⁴⁷ ROZSUDEK Krajského soudu v Brně ze dne 3. 6. 2010. Veřejný zájem. Sp. zn./č. j.: 62 Af 32/2010-286. Publikováno v: Monotematická judikatura č. 6/2011 - Veřejné zakázky. Havlíček Brain Team. 18.11.2011.

založeno fungování zájmových skupin. Jedná se tedy o sdružování lidí se stejnými zájmy do zájmových skupin.⁴⁸

Zásadní rámcovou definicí pro mnoho autorů zabývajících se zájmovými skupinami je definice Maxe Webera. Tento autor zájmem rozuměl: „čistě účelovou orientaci jednání jednotlivců podle stejnorodých očekávání“ a následně zájmovou organizací označil takto: „omezený nebo uzavřený sociální vztah regulovaný navenek v případě, kdy je dodržování jeho garantováno vlastním chováním určitých lidí zaměřeným na jeho provádění: vedoucího či správního štábu, který má případně za normálních okolností pravomoc svaz (organizaci) zastupovat“⁴⁹

Rozdělení a definování zájmových skupin na základě politického působení je velice problematické. Je velice obtížné, respektive téměř nemožné určit, v jakých případech se jedná o požadavek politický a kdy se uskutečňování vlastního zájmu realizuje formou „nepolitickou“. V následujících definicích, které jsou níže uvedeny, se klade důraz na charakteristické ovlivňování politiky.

- Zájmovou skupinu tvoří organizovaní jednotlivci spojování společnými potřebami. Tato skupina se společnými silami pokouší ovlivnit veřejnou politiku a také má za cíl uspokojit své potřeby. Někteří autoři považují za charakteristický rys zájmových skupin vliv na veřejnou politiku. Ve společnosti existuje obrovský počet skupin a organizací. Hlavní náplň jejich činnosti se pohybuje převážně v oblasti soukromých či sociálních záležitostí. Zájmovými skupinami se však stanou až v případě, že se cíleně snaží uplatňovat svůj vliv (na místní, okresní či státní úrovni).
- Zájmové skupiny lze výstižně charakterizovat jako organizace nezávislé na vládě či politických stranách s cílem ovlivňovat politická rozhodnutí ve svůj prospěch. Oproti politickým stranám či jiným skupinám (jejichž zájmem je přímé získání politické moci) není cílem zájmových skupin přímo vládnout.
- Zájmové skupiny se prostřednictvím spolupráce snaží ovlivňovat vládu, parlament, politické strany a veřejnost - tímto jednáním

⁴⁸ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 11.

⁴⁹ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 136.

v rozhodovacích procesech prakticky uplatňují zájmy svých členů.⁵⁰

Ačkoliv by se dalo vyvozovat, že v určitých situacích mohou být tyto definice platné pro většinu zájmových skupin, přesto je nelze považovat jako obecné a plošné definice zájmových skupin. Samotné ovlivňování politiky se totiž pro většinu zájmových skupin stává až „vedlejším produktem“ a to u toho důvodu, že primární pohnutka zakládání zájmových skupin nevychází z úmyslu politiku ovlivňovat, ale spíše z uspokojování vlastních zájmů. Ovlivňování politiky je ale ovšem většinou nedílnou součástí této realizace. Je obtížné omezit činnost zájmových skupin bez zásahů do oblasti práv člověka.

Faktem zůstává, že nemůžeme mít pochyb o existenci soukromých zájmů, na rozdíl od existence zájmu veřejného, Z určitého hlediska bychom mohli vnímat „veřejný zájem“ nikoliv jako jakýsi podivný a obtížně uchopitelný zájem skupiny (veřejnosti), ale jako zájem, který je sdílen všemi členy této skupiny, sdružující se z důvodů zvětšení šancí na prosazení svých soukromých zájmů. V souvislosti s tímto tvrzením bychom nemohli konstatovat tu skutečnost, že „byl prosazen veřejný zájem“. Jedná se v podstatě o vítězství soukromých zájmů jednotlivců, sdružených do různě silných skupin. „*Veřejný zájem je výsledkem sloučení (souhrnu) jednotlivých osobních zájmů.*“⁵¹

Cílem zájmových skupin je zejména pocít uspokojení z prosazení zájmu. Tento pocit může být narušen okolnostmi nebo neblahým vývojem situace. Vnímané problémy, překážky a očekávané hrozby mohou být pro skupiny negativními výzvami, zatímco budoucí výhody a očekávané příležitosti lze označit jako výzvy pozitivní.⁵²

2.11.2 Historie a vývoj zájmových skupin

Za první otevřené působení zájmových skupin v politice se dlouhou dobu považovalo USA. Od první poloviny 19. století jsou Američané popisováni jako klasičtí organizátoři, iniciátoři a aktéři zájmového sdružování. To se v USA rozvíjelo s daleko větší intenzitou než v jiných úspěšně se demokratizujících

⁵⁰ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 12.

⁵¹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 59-60.

⁵² SCHENDELEN, Rinus Van. *Jak lobovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. 1 vyd. Brno: Centrum strategických studií, 2004, s. 182

zemích (Velká Británie, Holandsko, Francie aj.) Na druhé straně však typické zájmové skupiny, jako například odbory, jsou naopak v USA mnohem méně úspěšné v získávání nových členů, než je tomu kupříkladu v Německu, Velké Británii či skandinávských zemích. Objevuje se zde totiž slabší podpora od veřejnosti, a tím pádem i vliv na orgány veřejné správy.

V průběhu modernizačních změn se na Západě vyvíjely různé typy zájmových skupin související se socioekonomickými změnami, kulturními trendy a změnou politiky. Krachem na americké burze roku 1929 došlo k převratu – hlavním problémem se stala obrovská nezaměstnanost, na kterou tehdejší makroekonomický přístup nenašel řešení, neboť spoléhal na samoregulační vyrovnávací mechanismy. Nová makroekonomická teorie přešla od Smithovy „neviditelné ruky trhu“ k „viditelné ruce státu“. Odborářské organizace tím posílily a utvrdily své společenské postavení a politický vliv. V důsledku světové hospodářské krize vzrostla také angažovanost státu. Všechny tyto okolnosti, které ovlivnily růst veřejného sektoru, přispívaly také formování a nárůstu zájmových skupin. V poslední třetině 20. století se zájmové skupiny staly přirozenou součástí postindustriální společnosti. Mnoho politologů tvrdí, že vznik zájmových skupin je také přirozeným důsledkem sociálních vztahů. Ty se vývojem společnosti stávají stále propojenějšími a sofistikovanějšími.⁵³

Co se týče vývoje Českých zájmových skupin, k jejich výraznějšímu formování došlo v 90. letech a to jako instituce kompatibilní s EU, respektive napodobující vzory a modely především ze západní Evropy.⁵⁴

2.11.3 Vznik zájmových skupin

Zjednodušeně by se dalo tvrdit, že zájmové skupiny vzniknou tehdy, objeví-li se nová potřeba, nebo v případě, pocít'ují-li jednotlivci ohrožení nějakou změnou. Vznikne-li například možnost, že bude nějaké odvětví nově regulováno vládou, potom se u subjektů dotčených budoucí změnou může objevit snaha k vytvoření jakéhosi společenství, zaměřeného především na ochranu vlastního zisku a zájmu. Nemusí vždy platit, že zájmové skupiny vznikají vždy jako reakce na pocit ohrožení nebo objevením se nové potřeby a podobně. Zcela určitě existuje celá řada případů, kdy byly početné skupiny náhle ohroženy ve svých

⁵³ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 128-131.

⁵⁴ FIALA, Petr. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 202

zájmech (např. vládním rozhodnutím), a přesto nebyla vytvořena nová zájmová skupina.

Úspěch a sílu zájmové skupiny ovlivňuje celá řada faktorů. Může se jednat o „přirozenou mentalitu“, ovlivněnou například národností, historickým a ekonomickým vývojem společnosti a podobně. Úspěšnost skupiny může záviset také na osobnosti a schopnosti jejího vůdce, organizátora či organizátorů. Schopný lídr je totiž (stejně tak jako další členové skupiny) jednou z nejpodstatnějších „zbraní“, jíž zájmová skupina disponuje. Pro skupinu je velmi výhodné a zásadní usilovat o rozsáhlou členskou základnu. Ta je zároveň zdrojem finančním. Bohaté finanční zdroje umožňují mimo jiné lepší komunikaci s členskou základnou, kvalitnější informovanost, výhodnější pozici při získávání dalších členů, propagaci a podobně. Každá zájmová skupina disponuje svými zdroji, na jejichž kvalitě a efektivním využívání závisí její úspěch.⁵⁵

2.11.4 Typologie zájmových skupin

Možných typů zájmových skupin můžeme v odborné literatuře nalézt celou řadu. Toto rozdělení je závislé na určitých kritériích, podle toho, která jsou upřednostňována. Například typologie dle kritéria právního vymezení (registrované a neregistrované zájmové skupiny), podle struktury (spolky vzniknuvší ze spontánní iniciativy, tradiční spolky), podle míry organizace (členské svazy, asociace zájmových skupin, cechy atd.), podle stupně organizovanosti (skupiny organizované a neorganizované), podle druhu zájmů (materiální – ekonomické, nemateriální – ideové zájmy). Podle posledního zmíněného kritéria klasifikují zájmové skupiny orgány EU.

Klasifikace zájmových skupin musí být považována jen jako orientační. Většinu zájmových skupin nelze jednoznačně začlenit do jedné skupiny. Například ekologické organizace bychom mohli na základě různých hledisek zařadit jak mezi ekonomické, tak také ideové zájmové skupiny.

Většina nátlakových skupin, jak již bylo dříve řečeno, nemá zájem přímo vládnout, ale chce vládu ovlivňovat. Existují však také skupiny nacházející někde na půli cesty. Především v zemích s autoritativním režimem bývají zájmové skupiny korigovány a kontrolovány vládou nebo vládní stranou. Některé skupiny

⁵⁵ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 63.

se s postupem času mohou transformovat v politickou stranu a naopak (např. ekologické iniciativy).⁵⁶

2.11.5 Význam zájmových skupin

Působení zájmových skupin ve společnosti s sebou nese pozitivní i negativní jevy, které se mohou být vzájemně slučovány, ovlivňovány či doplňovány.

Do jevů pozitivních můžeme bezpochyby zařadit vzdělávací a informační úlohu, díky níž zájmové skupiny ovlivňují nejen veřejnost, ale také politiky. Pokud zájmová skupina chce od veřejnosti podporu a sympatizování, musí vyvinout takovou aktivitu, která veřejnost informuje a seznámí s problémem. Zaměření této aktivity směrem k politikům, má za následek jejich kompetentnější rozhodování. Ovšem politik pochopitelně nedokáže obsáhnout všechny společenské problémy, a proto se politikové obklopují okruhem jedinců (týmem), který shromažďuje podklady k jednání. A zde nastává prostor pro zájmové skupiny, jejichž členové se mohou stát součástí politikova expertního týmu a mohou se tak osobně účastnit na rozhodovacím procesu a tím ho ovlivňovat. Při tomto vměšování zájmových skupin hrozí riziko, že zájmová skupina bude zcela účelově předkládat zkreslené, nepravdivé či jednostranné informace – tzv. problém asymetrické informace s jasným cílem a to uspokojení pouze vlastních zájmů. Toto riziko lze snížit přítomností členů z různých zájmových skupin v politikově týmu. Čím více zainteresovaných skupin mající různé postoje k dané problematice, tím menší bude riziko výskytu tohoto nežádoucího jevu.

Funkce zájmových skupin výše uvedeny, lze doplnit o další aktivity:

- lobbování, které bude samostatně rozvedeno v jedné z dalších kapitol,
- zapojení občanů do politického dění,
- aktivní účast členů zájmových skupin v expertních komisích řešících konkrétní otázky,
- peněžní podpora politických stran, sponzoring,
- prezentace svých zájmů,

⁵⁶ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 13-14.

- veřejná kontrola výkonné moci v překračování jejích pravomocí,
- sledování plnění vládního programu,
- účast občanů na politickém životě,
- finanční podpora politických stran,
- rozšiřování cíleně zaměřených informací ⁵⁷

⁵⁷ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 31

3 LOBBING

Fenomén „lobbying“ se na naší politické scéně začíná objevovat až počátkem 90. let. Lobbying bychom mohli zařadit, stejně tak jako většinu pojmů, o kterých tato práce pojednává, k pojmům, které veřejností vnímá ve většině případů poněkud zkresleně, negativně, nebo vůbec netuší, jak je charakterizovat. Troufám si tvrdit, že veřejnosti globálně vnímá lobbying jako něco nemorálního, ba dokonce nelegálního. Můžeme se domnívat, že k tomuto nahlížení jistým způsobem přispěly i některé zavádějící definice označující lobbying za určitý způsob korupčního jednání. Proto je nutné lobbying definovat pokud možno co nejpřesněji, aby byl správně chápán, a to jako legitimní činnost, která má za cíl prosazovat soukromé i veřejné zájmy.

3.1 Definování lobbyingu

3.1.1 Definice pojmu lobbying

Jediná platná a obecně uznávaná definice lobbyingu neexistuje. Samotný termín je většinou (jak už bylo zmíněno výše v úvodu), především veřejností, chápán v podstatě negativně. Lobbying bývá spojován s nezákonnými a neetickými praktikami. Většina lidí zastává názor, že lobbiisté zákonodárce zásadně ovlivňují v negativním slova smyslu. S tímto názorem ale zřejmě nebude nesouhlasit celá řada lobbiistů, neboť tento způsob přesvědčování oni sami považují za ztrátu peněz, času a energie. Významnou zásadou lobby (zejména v USA) je, že lobbování se nebude provádět u těch jedinců, kteří jsou v té dané záležitosti naprosto přesvědčeni o opaku. Lobbiisté se aktivně zaměřují a vyhledávají ty, kteří jsou už téměř přesvědčeni nebo váhají, aby podpořili rozhodnutí v dané věci. Jedním ze zásadních způsobů, jak lobbiisté hledají vhodnou „cílovou skupinu“ pro ovlivňování, je ohodnocení všech politiků (senátorů) v konkrétním případě na škále od jedné do deseti, přičemž oba konce jsou protipóly ano a ne. Svoji energii, pozornost a úsilí věnují těm, které vyhodnotili v rozmezí škály 4 – 6. Zbytek zůstává bez povšimnutí.⁵⁸

⁵⁸ LABOŤKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 51.

Zajímavý je také fakt, že mnoho praktiků lobby se s označením lobbista neztotožňuje. Vyhybání se tomuto označení se však může jevit jako kontraproduktivní a nebezpečné pro samotné lobbisty, neboť ho pak budou užívat pouze novináři a veřejní činitelé a to povede jen k utvrzení názoru, že lobbying je nemorální a nelegitimní.

Většina definic hovoří o lobbying jako o ovlivňování legislativních a rozhodovacích procesů nebo prosazování jednotlivých zájmů lišících se od společensky obecnějších. „Ideální“ definice lobbyingu by se měla vymezovat vůči korupci, poukázat na odlišnost od prosazování zájmů prostřednictvím, volených zástupců, charakterizovat lobbying jako zdroj cenných informací i odborných expertíz, neoznačovat skupinu provozovatelů lobbyingu jen za tzv. komerční lobbisty, nebo lobbisty prosazující pouze vlastní zájmy, ale neopomenout také na skupinu lobbistů, která nelobbuje jen ve vlastním zájmu. Měla by zahrnovat také cíle lobbyingu.

Většinu těchto kritérií splňuje definice odborníka, který zkoumá problematiku lobbyingu na evropské úrovni Luigiho Graziana: *„Lobbying je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb ve své povaze velmi odlišnou od obecné nespécializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“*⁵⁹

Veřejnost v ČR, jak již bylo řečeno, si o lobbování nedělá iluze a víceméně ho považuje za soubor neetických praktik. Zároveň ale vyslovuje s takovým stavem nespokojenost a přeje si regulaci působení aktérů lobbyingu. Ani v oblasti politologie odborníci nechtějí pouze předkládat popisy a interpretace reality, ale rovněž se chtějí pokusit o formulaci návrhů na zlepšování a odstranění nedostatků týkající se lobbyingu. Západní politická teorie i praxe by nám mohla být inspirací a příkladem.⁶⁰

⁵⁹ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 51.

⁶⁰ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 9.

3.1.2 Definice pojmu lobbista

Lobbistu lze dle obecného označení jednoduše považovat za osobu provádějící lobbying. Podrobnější definice bude lobbistu charakterizovat jako osobu, která byla najata určitou zájmovou skupinou za účelem cíleného působení na veřejnou politiku kýženým směrem. Tato osoba pro zájmovou skupinu napřímo kontaktuje veřejné úředníky, dále sleduje politickou a vládní činnost, podporuje rozvoj lobbistických úsilí dané zájmové skupiny a v neposlední řadě uděluje důležité rady v oblasti politické strategie a taktiku. Lobbistu lze označovat jako představitele určitých zájmů, který se snaží tyto zájmy prosazovat a také je prezentuje tomu, kdo má moc změnit určitou věc ve prospěch zájmové skupiny.⁶¹

3.1.3 Definování lobbistické aktivity

Za lobbistickou aktivita je možno považovat snahu nebo přímé navázání lobbistického kontaktu. Tento kontakt zahrnuje navázání jakéhokoliv typu komunikace (ústní, písemné, elektronické) zaměřené přímo na úředníky exekutivy a legislativy, a to za účelem jejich ovlivňování. Lobbistická aktivitu též zahrnuje veškeré přípravné a výzkumné práce včetně plánování těch aktivit, které souvisí s lobbyingem.⁶²

3.2 Historie lobbyingu

3.2.1 Počátky lobbyingu

Datace historie lobbyingu jako aktivity i historie pojmu jako takového není zcela jednoznačná. V politickém slovníku můžeme tento pojem poprvé zaznamenat až počátkem 19. století. Z tohoto důvodu také vznikly nejasnosti ohledně původu lobbyingu - zdali je prapůvodně záležitostí americkou nebo anglickou. Přestože se slovo lobbying ve smyslu označení aktivit ovlivňování rozhodnutí poslanců zákonodárného sboru začalo objevovat ve 30. letech 19. století v USA, zpětně však byl tento pojem spojován s aktivitami v parlamentu ve Spojeném království, které se ale objevovaly minimálně o století dříve.

⁶¹ BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc., s. 43

⁶² BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc., s. 43

Z výše zmíněného vyplývá, že není možné s přesností určit, kde pojem lobbying v moderním slova smyslu začal být užíván jako první. Je nutné odlišit jeho neformální podobu (založenou častokrát na gentlemanských dohodách) od formální institucionalizované podoby. Z pohledu faktického vykonávání činnosti častokrát bez psaných pravidel lze tvrdit, že prvenství s největší pravděpodobností připadá Velké Británii v 18. století. Z hlediska formalizace lobbistické činnosti a profese na základě vymezení pravidel, práv a povinností můžeme zrod lobbyingu přisoudit USA.⁶³

Nejkomplexnější pohled na vývoj lobbyingu a změny v lobbistických aktivitách předložil americký Senát (1991). Právo navrhopvat, žádat či si stěžovat na legislativu je zakotveno a garantováno v Prvním dodatku Ústavy USA. Navzdory tomu, že slovo lobbying ještě v polovině 19. století nebylo obecně zažito a používáno, praktiky, které lobbying nápadně připomínají, můžeme nalézt od samotného začátku fungování Kongresu. Prvním lobbistou byl zřejmě William Hull, jež byl najat válečnými veterány Kontinentální armády z Virginie, aby pomocí lobbyingu pro ně získal dodatečné kompenzace za jejich služby v armádě. V roce 1792 své služby a rady poskytoval také dalším zprostředkovatelům zastupujícím jiné válečné veterány. Lobby veteránů by se dalo považovat za první krok vyjadřující touhu po nezávislosti. Tento „vzor“ s postupem času následovaly další skupiny. Nejprve se jednalo o silné a finančně zajištěné zájmy. Vláda jim věnovala zvláštní pozornost. Další objevivší se lobbistické skupiny bojovali pro nebo proti celní legislativě. Mezi nevýznamnější patřili obchodníci a loďaři v Nové Anglii a plantážníci z Jihu. Ti vysílali do hlavního města tzv. korespondenty, kteří měli za úkol shromažďovat a předávat informace o změnách v celní legislativě. Z výše uvedeného vyplývá, že lobbying v této podobě spíše představoval výměnu a následné předávání informací mezi kongresmany, korespondenty a jejich zaměstnavateli. Komunikace a ovlivňování kongresmanů neprobíhalo vždy jen v předsáli Kongresu. Místa, kde bylo možné kongresmany ovlivňovat a přesvědčovat, byla různorodá. Jednalo se například o nejrůznější kluby, herny nebo dokonce nevěstince.⁶⁴

Určitý vrchol zaznamenal lobbying v 50. letech 19. století. Za velmi vlivnou skupinou této doby byla považována železniční lobby, která hledala oporu u státu

⁶³ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 22-23.

⁶⁴ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 24.

na vystavění železnice, především kvůli občanské válce. Ve druhé polovině 19. století v USA byly samotní podnikatelé velmi nespokojeni se situací, jakou podobu měl tehdejší lobbying. Důvodem bylo propojování lobbyingu s podezřelým, nečestným a korupčním jednáním. Pravděpodobně na základě četných stížností na podezřelé lobbistické aktivity před Komisí na reorganizaci Kongresu po druhé světové válce (a také v souvislosti s mezinárodní vnitropolitickou situací) tato Komise ve spolupráci s Americkou asociací pro politické vědy doporučila. Aby bylo zavedeno do praxe regulování lobbyingu. Na základě tohoto rozhodnutí vznikl zákon o regulaci lobbyingu. Ten zavedl povinnost zveřejňovat konkrétní informace o lobbistické činnosti a také upravoval registrační povinnost lobbistů. Tento zákon, schválený v roce 1946, fungoval bezmála padesát let. Přes veškerou snahu ale nebyl zcela efektivní. Regulace lobbistických aktivit včetně jejich finanční stránky nebyla dostatečná.⁶⁵

3.2.2 Historie lobbyingu v České republice

Lobbing bychom mohli pokládat za docela nový fenomén, který se začal objevovat na naší politické scéně až v průběhu 90. let. Postupně se začíná více či méně rozmáhat ve většině postkomunistických zemích. Ovšem i více než téměř třicet let po překonání komunismus vnímá veřejnost lobbying přinejmenším s rozpaky a nedůvěrou. Samotný pojem byl již od počátku 90. let vnímám v drtivé většině případů negativně. Může tomu přispívat také skutečnost, že lobbisté mají tendence se často „skrývat“ za jiné profese a to na důvěryhodnosti lobbyingu moc nepřidává. Některé zájmové skupiny mají tendence své kontakty s politiky spíše zakrývat a své zájmy mnohdy dosahují nemorálním způsobem, místo toho, aby vynaložily snahu ovlivnit pozitivním způsobem stát a politický systém a tím ho učinili více transparentní a srozumitelný. Negativní vnímání lobbyingu ze strany veřejnosti tak paradoxně podporuje růst korupce a klientelismu. K tomu negativnímu nahlížení možná přispívá i skutečnost, že samotná ortografická podoba výrazu „lobbying“ není v českém jazykovém prostředí pevně ukotvena.⁶⁶

⁶⁵ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 28.

⁶⁶ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 8.

3.3 Pojímání lobbingu

Na lobbing lze nahlížet z mnoha úhlů a také může být spojován s určitými činnostmi. Vzhledem k tomu, že si můžeme s lobbingem asociovat jiné slovo, slovní spojení nebo jiný předmět činnosti, bude v následujících kapitolách uvedeno několik spojení, se kterými může být lobbing úzce svázán.

3.3.1 Pojímání lobbingu jako reprezentace zájmů

Reprezentace zájmů v sobě zahrnuje „*lobbing, výměnu informací, vytváření spojenectví a koalic, formální a neformální kontakty, plánované a neplánované vztahy: jinými slovy, všechny formy interakcí, které jsou vytvářeny pro obhajobu myšlenek, přesvědčování těch, kdo rozhodují, přijmout daný postoj nebo stanovisko a konečně také ovlivnit politiku.*“ Reprezentaci zájmů jako takovou je možné provádět jako konkrétní samostatnou činnost klientů, nebo může být prováděna nepřímo prostřednictvím lobbistů.⁶⁷

3.3.2 Pojímání lobbingu jako přesvědčování

Mezi klíčové schopnosti lobbisty patří nejen argumentačním umem přesvědčit ostatní, ale je také důležité, jakými metodami a jak efektivně bude přesvědčovat toho, jenž má moc rozhodovat a přimět ho k rozhodnutí v souladu s danými zájmy. Za tímto jednáním někteří vidí pouze snahu o získání lidí na svou stranu, nebo mají představu, že lobbisté přinucují zákonodárce činit něco, o čem nejsou zcela přesvědčení, či je to dokonce proti jejich vůli. Kvůli této zažité představě je na lobbing většinou pohlíženo jako na nelegitimní či nelegální činnost a díky tomu mnoho má mnoho lobbistů zábranu pojem „lobbing“ používat a sami nechtějí být lobbistu nazýváni. Mnoho lobbistů ale přitom takovéto přesvědčovací praktiky považují v podstatě za ztrátu energie, peněz a času. Nezaměřují se tedy na ty, jejichž zájem je zcela odlišný oproti jejich zájmu, ale snaží se přesvědčit ty, jejichž zájem je podobný a nebo váhají, jakému zájmu dají přednost.⁶⁸

⁶⁷ MÜLLER, K, ed. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 19.

⁶⁸ MÜLLER, K, ed. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 18.

3.3.3 Lobbying jako obhajoba

Lobbying bývá velmi často chápán jako předmět advokační činnosti. Odborná literatura ale přiřazuje advokační činnosti roli nadřazenou lobbyingu, který je chápán pouze jako jednu z technik advokační činnosti. Obhajoba se zaměřuje především na ovlivňování veřejného mínění, které ale má vliv na rozhodování veřejných funkcionářů. Lobbying je orientovaný zase spíše na ovlivňování legislativního procesu. Z toho vyplývá, že lobbying v sobě většinou zahrnuje advokační činnost. Při advokační činnosti se ale nemusí jednat o lobbying. V případě, že je lobbying chápán jako advokační činnost, jde tedy o obhajobu vlastních zájmů, nebo se může jednat o profesionální advokační činnost pro klienta.⁶⁹

3.3.4 Lobbying jako forma komunikace

Často se stává, že osobám, které o něčem důležitém rozhodují, chybí dostatek kvalitních informací a sami nejsou odborníky ve věcech, ve kterých mohou rozhodovat. Tito lidé mohou být odkázáni na informace, které jsou jim poskytnuty okolím a právě lobbisté jsou jedněmi z těch, od kterých mají možnost důležité informace získávat. Komunikace se pak v těchto případech stává prostředkem ovlivňování či změny vnímání a lobbying může být považován především za komunikační proces.

Za předpokladu, že je lobbying vnímán jako hlavní komunikační nástroj, nemůže být chápán jako pouhý tok informací jen jedním směrem - od lobbistů k lobbovaným. Skutečnost, že tento tok informací převládá, ale neznamena, oboustranná komunikace neexistuje. U lobbistů převažují ty informace, prezentující názory a argumenty zastupovaného, zatímco od lobbovaných přicházejí informace prezentující postoje svých úřadů či svých nadřízených. Lobbista si díky tomu utvoří obraz, jakými informacemi a znalostmi lobbovaný disponuje a do jaké míry by byl ochoten přijmout určitá řešení a rozhodnutí. Na základě těchto skutečností může tak vůči lobbovaným zaujmout určitý postoj.⁷⁰

⁶⁹ MÜLLER, K, ed. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 20.

⁷⁰ MÜLLER, K, ed. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 20 – 21.

3.4 Funkce lobbingu

- Přesvědčovací funkce – jedná se o snahu o legální ovlivnění subjektu disponující rozhodovacími pravomocemi, založená na pravdivých a logických argumentech.
- Upozorňování na problémy a jejich následná medializace – tato funkce tvoří nejčastější cíle obhajoby veřejného zájmu nebo poukazování na neřešené problémy ve společnosti.
- Funkce informační – patří sem poskytování úplných, nezkreslených informací a dat jak veřejným funkcionářům, tak široké veřejnosti.
- Nabízení řešení – při vzniku problému se objeví mnoho různých zájmů k vyřešení ho určitým způsobem. Nabízení alternativ k řešení konkrétního problému může pomoci těm, kteří jsou za správné vyřešení problémů odpovědní a ty si mohou z nabízených alternativ vybrat.
- Integrační funkce – informace zpracované dohromady mohou mít pozitivní vliv na utváření postojů nejen mezi spojenci, ale také mezi oponenty. Tento společný sběr informací může napomoci k vytváření koalic, společenství a vzájemné solidarity.
- Vymáhání základních práv, sbírání informací a kontrolní role – tuto funkci v určitých případech zastává celá společnost. Na jednotlivé subjekty, které se touto funkcí blíže zabývají, může být z určitého hlediska nahlíženo jako na lobbisty, i když lobbování provádí kvůli celospolečenskému prospěchu. Svůj zájem upírají na problémy plynoucí z činnosti státu a veřejných funkcionářů.
- Příprava na budoucnost – jde se o jakési mapování politické a veřejné sféry a kontrolu do doby, než bude nutné zasáhnout a prosadit konkrétní zájem.⁷¹

3.5 Zdroje lobbingu

Uskutečnění určitého zájmu, který je realizován pomocí lobbismu se neobejde bez některých zdrojů. Lobbing mohou výrazně podporovat (v případě dostatku)

⁷¹ BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbing, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc., s. 47.

komplikovat (při jejich nedostatku) určité lobbistické techniky. Lze vymezit čtyři nejdůležitější zdroje.

- I. Finanční zdroje – jsou naprostou nutností kvůli financování lobbistických aktivit. V těchto finančních zdrojích je nejen zahrnuta určitá mzda nebo provize pro samotného lobbistu, ale obsahuje také i lobbistovy provozní náklady a výdaje potřebné na vybrané lobbistické techniky a postupy. Nedostatek financí může velmi negativně ovlivnit rozsah, intenzitu a kvalitu lobbistických aktivit.
- II. Znalosti a dovednosti – důležitý faktor ovlivňující tyto zdroje tvoří informace, které jsou pro lobbistu zásadní. Tento zdroj nezahrnuje pouze znalosti určitých doporučených lobbistických technik a postupů, ale rovněž je nezbytná znalost prostředí a kvalitní komunikační dovednosti lobbistů.
- III. Kontakty – kontakty mohou být buď osobní, nebo obchodního charakteru. Patří sem například kontakt na politiky, významné osobnosti veřejného sektoru, vlivné obchodní společnosti, média a též na ostatní lobbisty. Důležitý aspekt tvoří také pověst lobbisty. V případě, že lobbistu předchází špatná pověst, jeho kontakty k němu nemají důvěru a jeho aktivity upadají.
- IV. Kvalitní organizace a schopnost spolupracovat – v případě nedostatku finančních prostředků supluje finance - čím méně jich je, tím více důležitá je organizace. Důležitost tohoto zdroje také narůstá při omezeném počtu informací. Významná je též při potřebné mobilizaci členské základny a sympatizantů.⁷²

3.6 Typologie lobbistů

Samotné typy lobbistů můžeme rozdělit následovně:

- Smluvní lobbisté – jejich najímání probíhá za finanční odměnu za účelem lobbování ve prospěch klienta. V USA, kde je tradice lobbingu zakořeněna nejvíce ze všech států na světě, tvoří počet smluvních lobbistů cca jednu čtvrtinu z celkového počtu lobbistů. Tento typ lobbistů se nejčastěji ze

⁷² BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc., s. 46.

všech objevuje v médiích a má největší prostor pro vlastní (klientovo vyjádření). Jejich příjmy dosahují až miliony dolarů.

- Občanští – tito lobbisté zastupují neziskové, sociálně prospěšné nebo komunitní organizace. Jejich motivace a angažovanost mívá osobní charakter. Ve většině případů je jim poskytnuta náhrada za vynaložené náklady. Podíl těchto lobbistů v USA je zhruba desetinový. Zajímavostí je, že většinu tvoří ženy.
- Interní – tento typ zaujímá v USA zhruba třetinu až polovinu všech lobbistů. Jejich klientem bývá často velká společnost, za jejíž zájmy lobbují a současně jsou v ní zaměstnání. Tento typ lobbisty vnímá velká množství lidí negativně, a z toho důvodu se tito lobbisté často v té konkrétní firmě skrývají za jinými funkcemi.
- Soukromé samozvané osoby – ve většině případů se jedná o velmi vlivné a bohaté osoby. Ty lobbují ve vlastním zájmu pro svůj vlastní prospěch, nebo také proti určitým návrhům nebo rozhodnutím, které jsou pro ně nevýhodné. Tyto osoby tvoří asi 1 až 2 procenta z celkového počtu lobbistů v USA.
- Typ pro federativní formy státu – tvoří ho zaměstnanci určité vládní agentury či místní vlády a prosazují zájmy svého úřadu a zároveň ho reprezentují proti úřadům ostatním. Podíl mezi ostatními lobbisty tvoří třetinu až čtvrtinu.⁷³

3.7 Regulování lobbingu

„Je nutné si uvědomit, že pokud se objevují jakákoliv pravidla upravující jednání lobbistů, není cílem tyto aktivity omezovat. Naopak hlavním cílem je vymezit tuto aktivitu jako legální činnost, kterou mohou vykonávat všichni, kdo se budou danými pravidly řídit. Cílem právní úpravy by mělo být jasné vymezení lobbingu oproti netransparentním praktikám, které poškozují nejen reprezentaci zájmových skupin a lobbing jako takový, ale vrhají špatné světlo na fungování veřejné správy jako celku.“⁷⁴

⁷³ MÜLLER, K, ed. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 53 – 54.

⁷⁴ MÜLLER, K, ed. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 53

3.7.1 Regulace lobbingu ve světě

- Regulace lobbingu v USA – vzhledem k faktu, že ze všech zemí mají Spojené státy nejdelší lobbingovou tradici, není překvapivé, právní úprava lobbingu je v této zemi velmi povedená. Nejzásadnějším zákonem úpravy lobbingu v USA je Zákon o zveřejňování informací týkajících se lobbingu z roku 1995. Tento zákon určuje definice pojmů lobbista a lobbistická aktivita. Za lobbistu zákon označuje osobu najatou za účelem prosazování zájmů klienta za určitou odměnu za služby s více než jedním lobbistickým kontaktem. Takováto osoba, lobbista, musí věnovat lobbování více než 20% svého pracovního času během šesti měsíců k dobru svých klientů. Jako lobbistické aktivity zákon definuje „*lobbistický kontakt nebo pokus o tento kontakt, které zahrnují přípravu a plánování aktivit, výzkum a jiné přípravné práce, s úmyslem je v době jejich uskutečnění využít pro kontakty a koordinaci s lobbistickými aktivitami ostatních.*“⁷⁵. Lobbista má také jednu zásadní povinnost regulující činnost lobbistického subjektu - povinnost jeho registrace v kanceláři Sněmovny reprezentantů a taktéž i u kancléře Senátu. V důsledku ještě pečlivější regulace lobbingu a případně právní vymahatelnosti byl v roce 2007 přijat Zákon o poctivém vůdcovství a otevřené vládě. Tímto novým zákonem byl lobbing v USA ještě více zpřísněn.⁷⁶
- Regulace lobbingu ve Francii – tato regulace zavedla registr lobbistů a také se zakládá na mravním kodexu. Při registraci a zápisu do kodexu získají lobbisté možnost vstup do parlamentu. Informace, které o sobě lobbista podává, musejí být následně zveřejněny na internetu. Ve Francii jde o úpravu přijatou poměrně nedávno - konkrétně v roce 2009.⁷⁷
- Regulace lobbingu ve Spolkové republice Německo - započala v 70. letech 20. století. Tato potřeba se lobbingem zabývat na legislativní úrovni vznikla z důvodu sílícího vlivu zájmových skupin na parlament a vládu. Regulace lobbingu byla implementována ve dvou dodatcích do Jednacího řádu Spolkového sněmu. První dodatek se zaměřuje na chování poslance

⁷⁵ MÜLLER, K, ed. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 90 – 91.

⁷⁶ MÜLLER, K, ed. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 92 – 93.

⁷⁷ MÜLLER, K, ed. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. s. 93

a zavádí určité etické zásady, které ukládají poslancům povinnost informovat o svém členství o přijatých darech, sponzorských příspěvcích na jejich kampaň atd. Další povinností poslance je podávat informace o jiných doplňkových příjmech. Dodatek druhý je orientován na registr, do kterého musejí být zapsána všechna lobbistická společenství. Umožnění přístupu do prostor Spolkového sněmu ovšem lobbistovi nezaručí nějaké benefity a ani ho nijak nezvýhodňuje v situaci, kdy k projednání určité věci v parlamentní komisi je přizván také subjekt, který se v registru nenachází.⁷⁸

3.7.2 Regulace lobbingu v České republice

Na začátek je nutné zmínit, že ideální a právní úprava lobbingu by měla být velmi komplexní a uvážlivě sestavená, aby pojmula všechny důležité body, které by měla obsahovat.

Nelze se spoléhat pouze na právní úpravu samotného lobbingu, ale bylo by zapotřebí také ošetřit právní úpravu dalších souvisejících jevů a činností – například financování politických stran, střetu zájmů, jednacích řádů apod. Efektivita právní regulace lobbingu velmi závisí na souladu s danou právní a politickou kulturou a zvyklostmi.⁷⁹

Jelikož v ČR zcela chybí pravidla, která by alespoň nějakým způsobem lobbing regulovala, může toto jednání být regulováno a stíháno pouze na základě porušení jiných zákonů. Nikde není zakotveno, že by lobbing jako takový byl zakázán, a proto jej může vykonávat v podstatě každý – toto právo vyplývá z Listiny základních práv a svobod.⁸⁰

První pokus o přijetí zákona, který by lobbing reguloval, se v České republice uskutečnil představiteli sněmovny v roce 2005. Další návrh obsahoval legislativní plán vlády (premiéra Topolánka) z roku 2007. Tento návrh se ale (schválen) již neobjevil. V programovém prohlášení, konkrétně v části, která se zabývala tak důležitým bojem proti korupci, přitom stojí: „*Vláda připraví právní opatření regulující lobbing včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů*“.

⁷⁸ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 73 – 74.

⁷⁹ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 74.

⁸⁰ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 122.

Tehdejší ministr a také bývalý šéf Legislativní rady Cyril Svoboda se rozhodl zdůvodnit absenci tohoto zákona v plánu zákonů, jež koaliční vláda chystala ve svém funkčním období (2006-2010) prosadit, takto: *„Je otázka, zda takový zákon vůbec mít. Tento problém podle mě nejde uchopit zákonem. Lobbista se může zaregistrovat a vykonávat svou činnost transparentně. A kdo bude chtít dávat úplatky, toho zákon nezastaví. Není možné to vyřešit.“*⁸¹

Podle mého názoru je toto zdůvodnění velice alibistické. S tímto přístupem bychom mohli ustoupit od regulace určitých problémů ve společnosti a zdůvodnit si to stejným způsobem, a to tak, že: *„kdo bude chtít, toho zákon nezastaví“*. Když se podíváme na regulace či právní úpravy lobbingu do jiných zemí (stačí jen některé země v EU), zjistíme, že regulovat toto jednání, je zkrátka nutné a nevyhnutelné. Lobbing může být sice prováděn schopnými jedinci s legitimními úmysly, může být ale stejně tak vykonáván skrytě, nebezpečně a negativním způsobem zasahovat do důležitých oblastí našeho života.

Další bývalý poslanec, Marek Benda byl toho názoru, že by zákon upravující problematiku lobbingu vzniknout měl, i když nebyl zcela přesvědčen o jeho nutnosti, a to z důvodu neexistence lobbistických agentur v ČR: *„Já říkám ano, ale není to taková superpriorita, aby se na ní pracovalo ihned. Celý proces by se měl nejdříve otevřít a zprůhlednit. Nedělám si iluze, že by takový zákon k něčemu výrazněji pomohl.“*⁸²

Oba politici se shodně odvolávali na negativní zkušenosti ze Slovenska, kde také zákon regulující činnost lobbistů vláda nejprve navrhla, ale nakonec v parlamentu neprosadila.⁸³

Domnívám se, že by možná bylo konstruktivnější nepohlížet jen na negativní zkušenosti ze Slovenska, kde návrh zákona tohoto typu nebyl prosazen, ale spíše se zaměřit a inspirovat se fungujícími modely a právní úpravou v jiných, vyspělých zemích (USA, SRN, Francie), kde jsou tyto úpravy nepostradatelné a úspěšným způsobem regulují lobbing takovým způsobem, aby byl pro společnost pokud možno přínosem a ne hrozbou.

⁸¹ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 75.

⁸² LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 75.

⁸³ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 75.

Z pohledu, kdy hovoříme o lobbingu jako o zcela novém fenoménu (naše společnost nemá, jak již bylo několikrát zmiňováno, s touto problematikou historickou zkušenost a neví ani, jak ji jazykově definovat a legislativně uchopit), je to také z toho důvodu, že lobbing reprezentuje takový způsob zájmového prosazení, který musí být odlišen od korupčních praktika v ideálním případě též od klientelismu.⁸⁴

K dnešnímu dni tedy stále nemáme v ČR žádný právní předpis, který by upravoval nejen základní pravidla pro lobbing, ale také samotnou činnost lobbistů a současně také zahrnoval jeho definici a předkládal případné sankce při porušování pravidel. Nabízí se otázka, zda je skutečnost nepřítomnosti právní úpravy lobby příznivá či nikoliv. Vzhledem ke skutečnosti, že v České republice se již objevily nějaké kauzy (ale také korupční skandály), kde figurovaly přinejmenším problémy s vymezením tenké hranice mezi lobbingem a korupcí, by v budoucnu měl být takovýto zákon ukotven v právním řádu České republiky. Cíl tohoto zákona by nemuselo být omezení či okleštění lobbingu, ale především vymezení této aktivity jako legální činnosti a nastavení takových pravidel, aby se jimi mohli řídit ti, co tuto činnost chtějí legitimně vykonávat. Správné pojetí lobbistické aktivity ji oddělí od netransparentních praktik (a korupce), jež vrhají špatné světlo nejen na zájmové skupiny a lobbing samotný, ale také na veřejnou správu jako celek.

3.8 Lobování v Evropské unii

Lobování v rámci Evropské unie s sebou přináší určitá specifika. Ústředním zájmem zájmových skupin působící v EU je především (stejně jako v ČR) ovlivnění legislativních procesů – toto vyplývá z charakteru samotných orgánů EU, kde se klasické vyhledávání renty zaměřuje na krátkodobé efekty a velikost rozpočtu není v porovnání s velikostí rozpočtů jednotlivých zemí „zajímavá“. Z této skutečnosti vyplývá také dlouhodobost snažení a dopadů. Nositeli zájmů navíc zde nepředstavují pouze „standardní“ zájmové skupiny, ale státy jako celek. V Evropské unii sice nenalezneme vládu jako takovou, ale přesto se v ní vládne. Přijímají se v ní normy zavazující občany a členské státy. Nenalezneme zde delegaci politické moci na vyšší autoritu, která by byla

⁸⁴ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 8.

odpovědná a kompetentní na evropské úrovni. Pilíř systému reprezentují vztahy mezi Radou ministrů a Komisí. Monopol k legislativní iniciativě má Komise a Rada disponuje mocí rozhodovat. Komise na legislativní iniciativě zakládá svou moc a tím se stává nejvyhledávanějším objektem pro lobbisty. Parlament se nenachází v nikterak silné pozici, ale přesto jeho vliv postupem času nabývá na důležitosti.

Evropská unie vnímá definování lobbingu takto: „*Za činnost spočívající v ovlivňování se obecně považuje typická činnost zájmových skupin, která má za cíl ovlivňovat legislativní a rozhodovací proces v EU z pohledu prosazení jejich zájmů, které jsou hypoteticky považovány za odlišné od obecných komunálních zájmů*“.⁸⁵

Taktiky evropského lobbingu se třídí do tzv. tří P:

- *Person* – zajištění kontaktů na nejvlivnější a nejvýznamnější osoby;
- *Position* – zaměření na osoby v co nejvyšších možných funkcích;
- *Procedures* – zvolení optimálních postupů;

Pro úplnost můžeme k těmto pravidlům připojit zásadu správného načasování – *Timing is everything*.⁸⁶

Základní lobbistické praktiky je možné rozdělit do tří skupin:

- Přímé lobbování
 - informace a přímý kontakt,
 - publikace expertíz,
 - veřejné svědectví (např. soud),
- Celoplošné lobbování
 - vzdělávací kampaně,
 - dopisní kampaně,
- Informační kampaň
 - placené kampaně,
 - koalice zájmových skupin.

⁸⁵ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 55 - 56

⁸⁶ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 55.

Pro úplnou charakteristiku způsobu lobování v Evropské unii můžeme uvést typ lobování přímý a nepřímý.

Přímé lobování je typickým navazováním vztahů osobního charakteru a dlouhodobější udržování kontaktů s cílem přečkat více funkčních období. Lobbista představuje reprezentanta – experta na onu problematiku. Tento způsob lobování si žádá vzájemnou důvěru, která je zásadním předpokladem pro udržení takového vztahu. Zrazený kongresman, senátor nebo poslanec se stává navždy ztraceným spojencem.

Nepřímé lobování oproti přímému bývá zaměřeno zejména na zákonnou úpravu (nikoli na podzákonnou úpravu nebo na soukromoprávní smlouvy). Reprezentují ho nejčastěji neziskové organizace, které disponují rozsáhlou členskou základnou, ale vlastní nedostatek finančních prostředků. Nepřímý lobbying není efektivní v těch případech, kde se kvůli samotné kauze nachází jen nízká podpora ze strany veřejného mínění. Z tohoto důvodu není v Bruselu mnoho využíváno.⁸⁷

3.9 Efektivní lobbying

Pokud má lobbista zájem efektivně lobovat a stát se ve své profesi úspěšný, stane se pro něj nezbytností, aby dodržoval některé postupy postupů a pravidla, díky kterým by měl svého cíle dosáhnout.

Před prvním setkáním s lobbovanou osobou je velmi důležité, aby se lobbista na toto setkání pečlivě připravil, a to z důvodu, že řádná příprava a první dojem tvoří jednu z nejdůležitějších částí celého procesu. Příprava především zahrnuje předem nastudované informace o lobované osobě - o jejích postojích, zájmech a životních zkušenostech. Příprava je nezbytností pro lobbistu také v tom, že pokud podcení přípravu a zkazí první dojem, většinou již druhou možnost na přesvědčení dotyčného nedostane. Po přípravách nastává osobnímu setkání s klientem. Uvítání klienta by mělo zahrnovat pozdrav v podobě podání ruky a představení se. Důležité je navázání a udržování očního kontaktu. Po představení by měla následovat nenucená konverzace (o obecných tématech), která prolomí bariéry mezi oběma stranami. Při pozdravu může lobbista předat i menší pozornost, která by měla korespondovat se stanovisky organizace zastupované lobbistou. Tento

⁸⁷ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 55 -56.

dárek by měl pomoci nejen jako prolomení bariér, ale i jakéhosi zavázání klienta pro příští jednání.

Po uvítání by mělo následovat navázání hovoru na připravené téma. Obecná konverzace by měla postupně a nenásilně přejít na cílený lobbying. Lobbista musí mít na paměti, že nemá neomezený čas a musí tak co nejrychleji přejít k jádru věci a zároveň by měl mít připraveno několik případných variant lobbování a na základě průběhu rozhovoru je případně pohotově změnit.

Když je hovor navázán, následuje fáze takových komunikačních způsobů, kdy bezprostředně po přednesení návrhu musí lobbista správně odhadnout názor protistrany a zjistit případné připomínky protistrany, dále zda lobbovaný chce něco doplnit a zda nemá nějaké námitky k přednesenému návrhu. Velice důležité je, aby lobbista správně dokázal vyhodnocovat nonverbální komunikaci protistrany. Výhodou by byla pro lobbistu orientace v psychologii a dalších technik, díky kterým by se mohl odhadovat klientovy postoje.

Po přednesení návrhu může lobbista přejít k určitému „utvrzení“ nabídky formou předání daru nebo benefitu. Tato fáze je ale vcelku kontroverzní, a z toho důvodu by dar neměl přesáhnout únosnou mez a také si lobbista musí dát pozor, aby se z tohoto aktu nestalo korupční jednání. Následně lobbista nabídne protistraně další setkání, nebo předloží návrh na další spolupráci. K lobbistovu úspěchu může též přispět náležitě ocenění klientovy důležitosti.

V poslední fázi přichází ukončení rozhovoru. To by mělo obsahovat určitou summarizaci dohodnutých závěrů a termínů plnění. Při samotném konci žádoucí, aby lobbista náležitě poděkoval za vstřícné jednání.⁸⁸

3.10 Lobbistické kauzy v České republice

Již bylo několikrát zmiňováno, že slova lobbying a lobbista jsou v českém prostředí vnímána negativně. Lobbista by neměl být ten, kdo pracuje ve prospěch svých vlastních individuálních ekonomických zájmů. Lobbistou by měl být nazýván ten, kdo transparentně prosazuje něčí zájmy, nebo zájmy nějaké firmy, odvětví na základě jasného mandátu.

⁸⁸ BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc., s. 56.

V České republice jsou za lobbisty často označováni ti, kteří by podle určitého kodexu být považováni za lobbisty neměli a kteří také přispívají k tak negativnímu pohledu na lobbisty za strany české společnosti.

Dovolím uvést tři nejznámější české „lobbisty“ a kauzy s nimi spojené. Toto téma se v poslední době objevuje velice často, a to v souvislosti se spáchanou trestnou činností zmíněnými lobbisty.

- Ivo Rittig – spolu se svými byl lidmi obviněn z tunelování pražského dopravního podnik prostřednictvím zakázky na jízdenky. Dopravní podnik podle policie uzavřel nevýhodný kontrakt na výrobu jízdenek s papírnou Neograph, který zprostředkovala Cokeville Assets, firma Rittigova obchodního partnera. Neograph firmě podle vyšetřovatelů odváděl 17 haléřů z každé jízdenky. Nadační fond proti korupci v minulosti uvedl, že konečným příjemcem těchto peněz byl zřejmě Rittig.⁸⁹
- Marek Dalík - byl odsouzen k pěti letům vězení v souvislosti s nákupem obrněnců Pandur. Dalík, který patřil mezi nejbližší spolupracovníky expremiéra Mirka Topolánka (ODS), si podle trestního spisu řekl v listopadu 2007 na neformální schůzce v pražské restauraci o peníze za to, že ČR bude pokračovat v nákupu pandurů (tato kauza bude blíže specifikována v kapitole věnované korupčním kauzám).⁹⁰
- Roman Janoušek - v roce 2012 pod vlivem návykových látek úmyslně srazil autem ženu a čelil obžalobě za pokus o vraždu, dostal čtyři a půl roku odnětí. Ve vězení byl od roku 2014 do 2016.⁹¹

V souvislosti s neutěšenou situací zapříčiněnou nulovou regulací lobbingu v České republice vláda chystá registr lobbistů - připravuje se opatření na regulaci lobbingu. Součástí má být i seznam lobbovaných a další dohledový orgán nad kontakty mezi politiky a lobbisty ovlivňující zákony, jejich novely, politiku nebo

⁸⁹ PARLAMENTNÍ LISTY: *Aréna*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW:<<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Takto-se-msti-Ivo-Rittig-Soudkyne-bez-obalu-popsala-jeho-praktiky-484573>>

⁹⁰ PARLAMENTNÍ LISTY: *Aréna*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW:<<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Lobbista-Dalik-by-dnes-mel-nastoupit-do-ruzynske-veznice-511125>>

⁹¹ PARLAMENTNÍ LISTY: *Aréna*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW:<<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Lobbista-Janousek-se-nevratil-do-vezeni-kvuli-zdravotnimu-stavu-Soudy-uz-si-vyjasnily-ktery-jej-ma-shanet-514114>>

politický program. Věcný záměr zákona o lobbingu prošel Legislativní radou vlády. Podle dvanácti stran připomínek tohoto orgánu však návrh obsahuje neurčité pojmy, definice lobbistů je nejasná, sankce nepřiměřené. Z materiálu plyne, že registr lobbistů žádné ministerstvo nechce vést a ministerstvo financí ho nechce dotovat. Legislativní rada navrhuje do výčtu lobovaných doplnit prezidenta republiky a varuje před lobbyistickými politickými stranami. Materiál Legislativní rada „propustila“ ve čtvrtek 23. listopadu 2017 s doporučením vládě pracovat na návrhu zákona a zohlednit připomínky. Návrh věcného záměru předložil ministr pro legislativu a lidská práva Jan Chvojka minulý rok v srpnu. „*Chci, aby skončila praxe obchodníků s teplou vodou a podivných našeptávačů pohybujících se po Poslanecké sněmovně,*“ komentoval po jednání Rady regulaci lobbistů předkladatel návrhu, předseda Legislativní rady vlády a ministr pro legislativu Jan Chvojka.⁹²

Návrh obsahuje kromě definice lobbingu také výčet lobovaných osob, povinnost pro lobbistů být řádně zaregistrován, vést čtvrtletní zprávy o činnosti pod hrozbou pokuty při zjištění nepravdivých skutečností ve zprávě, nebo povinnou legislativní stopu, která bude zaznamenávat, kdo měl vliv na zákon ve kterékoli fázi legislativního procesu.⁹³

⁹² ČESKÁ JUSTICE: *Legislativní monitor a česká justice*. [online]. [cit. 2018-03-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.ceska-justice.cz/2017/11/vnitro-spravedlnost-i-urad-vlady-odmitaji-vest-registr-lobbistu/>>

⁹³ ČESKÁ JUSTICE: *Legislativní monitor a česká justice*. [online]. [cit. 2018-03-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.ceska-justice.cz/2017/11/vnitro-spravedlnost-i-urad-vlady-odmitaji-vest-registr-lobbistu/>>

4 KORUPCE

Korupce patří také bezpochyby do skupiny aktuálních témat, o nichž se v poslední době v souvislosti s kriminalitou hovoří nejen v odborných kruzích. Zvýšený zájem o korupci spočívá v tom, že míra korupce v celosvětovém měřítku stoupá, a to především v posledních desetiletích. Narůstá počet korupčních afér a skandálů, při jejichž provalení dochází ke hroucení nejen finanční systémy zemí, odstupují lídři politických stran a zdiskreditovaní vládní úředníci. Také se již zdaleka nejedná jen o formy deliktů, jež jsme znali v minulých obdobích. V důsledku celospolečenských změn v dnešní době u nás korupce, ostatně stejně tak jako ve většině zemích, představuje vážné nebezpečí pro fungování demokracie a jednotlivých složek, zajišťující její fungování.⁹⁴

4.1 Definice pojmu korupce

Korupce je prastarý a v celosvětovém měřítku rozšířený jev. Existovala ve všech dobách a na všech místech od počátku civilizací. Má mnoho podob a vystupuje do popředí ve zvýšené míře v dobách rychlých sociálních změn.⁹⁵

„Její univerzální síla a „ideologické moto“ je vyjádřeno ve rčení: „Každý je úplatný, závisí jen na výši nabízené částky a okolnosti, za které je nabízena.“⁹⁶ Z tohoto tvrzení vyplývá to, že v každém jednotlivci je skryt určitý korupční potenciál.

Stanovit přesnou definici, jež by jednoznačně a v obecné rovině vymezovala pojem korupce (jak je již vymezování pojmů v této práci tradicí), je velice problematické.

Korupce obvykle sestává z dohody mezi jedincem, který platí (uplácející, korumpující a příjemcem (podplaceným, korumpovaným). Nejstručnější vymezení korupce lze odvodit z latinského úsloví *do, et des* (dávám, abys dal). Korupce je mravní úpadek, rozklad a prodejnost představitelů veřejného sektoru. Korumpovat tedy v podstatě znamená mravně narušit, kazit především podplácením či nebo poskytováním neoprávněných výhod za úplatek. Často se za

⁹⁴ BRABCOVÁ, Irena. Z odborného semináře: *K otázkám korupce a úplatkářství*. Praha: PA ČR, 2002, s. 9

⁹⁵ BRABCOVÁ, Irena. Z odborného semináře: *K otázkám korupce a úplatkářství*. Praha: PA ČR, 2002, s. 5

⁹⁶ CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, 2003. s. 9.

neetický úplatek pokládá i nabídka, slib nebo zajištění jakékoliv výhody nebo soukromého zisku. Zjednodušeně můžeme mluvit o zneužívání postavení, moci nebo autority veřejného činitele pro soukromé zisky. Nejjednodušeji lze korupci pro veřejný sektor vymezit jako zneužití veřejné moci pro soukromý prospěch. Zpřesnit její definici bychom mohli takto: korupce je jednání, při němž se vzájemně projevuje vůle dvou stran (mohou to být i jednotlivci, instituce, skupiny lidí, představitelé státu), podle níž jedna strana (korumpující) poskytuje odměnu hmotného či nemateriálního charakteru za to, jí druhá strana určitým způsobem zajistí neoprávněné a požadované výhody.⁹⁷

Základní prvky korupčního jednání by mohly být shrnuty ve srozumitelné a obecné definici: „*Korupci lze charakterizovat jako cílevědomé porušování pravidel jednání, při kterém získávají zapojení účastníci nespravedlivou výhodu na úkor ostatních nebo celé společnosti*“.⁹⁸

Například na 9. kongresu OSN v Káhiře v roce 1995 byla korupce definována takto: „*Jedná se o úplatkářství nebo jiné jednání ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost ve veřejném nebo soukromém sektoru, které porušuje jejich povinnosti, vyplývající z jejich postavení veřejného činitele, soukromého zaměstnance, nezávislého podnikatele a směřuje k získání neoprávněných výhod jakéhokoli druhu pro ně samé nebo pro jiné*“.⁹⁹

Jak již bylo naznačeno, problematika korupce má globální charakter. Proto také analýza korupčního jednání a faktorů s ní souvisejících, by měla být pojata v širším rámci těch nejzásadnějších aspektů týkající se dané problematiky.¹⁰⁰

Můžeme s jistotou říci, že definovat korupci takovým způsobem, aby všechna jednotlivá úplatkářská a korupční jednání byla komplexně charakterizována, není možné. Můžeme ovšem shrnout zásadní poznatky a vymezit je do pěti bodů platných pro všechny typy korupce:

- I. jedná se vždy o vztah dvou subjektů (toho, kdo úplatek nabízí a toho kdo úplatek přijímá),
- II. mezi těmito subjekty vždy vzniká určitý směnný vztah, který přináší oběma stranám výhody,
- III. jde o souvislost s obstaráním věcí obecného či institucionálního zájmu,

⁹⁷ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 16

⁹⁸ BRABCOVÁ, Irena. Z odborného semináře: *K otázkám korupce a úplatkářství*. Praha: PA ČR, 2002, s. 11

⁹⁹ BRABCOVÁ, Irena. Z odborného semináře: *K otázkám korupce a úplatkářství*. Praha: PA ČR, 2002, s. 13

¹⁰⁰ BRABCOVÁ, Irena. Z odborného semináře: *K otázkám korupce a úplatkářství*. Praha: PA ČR, 2002, s. 10

- IV. subjekt, jemuž je úplatek nabízen disponuje určitým postavením nebo pravomocí,
- V. musí jít o jednání, které se přičí dobrým mravům.

Na základě těchto pěti zásadních bodů je možné definovat korupci v obecné rovině, a to jako neformální vztah dvou subjektů, které se svým jednáním dostali do rozporu s dobrými mravy, a jejichž vztah se zakládá na poskytnutí nabídky, příslibu nebo realizování výhody v něčí prospěch nebo přijetí takového požadavku za vyžádanou, slíbenou nebo nabídnutou přemii.¹⁰¹

4.2 Geneze korupce

Pro korupci je z hlediska významového zásadní, co si vlastně pod ní představujeme a jaké místo jí udělíme v právu. Musíme znát její význam v souvislosti s dalšími normami, především morálními a etickými a rovněž – v historickém pojmání – s praxí daných kultur a společností. Právní normy týkající se korupce se pořád vyvíjely, měnily, přetvářely se v normy morální a naopak. Co se v jedné době považovalo za možné, to v jiné bylo již označeno za korupci. V období římské republikánské konstituce bylo nezákonné například kupování hlasů. Do poměrně nedávných dob některé země, například Velká Británie a Francie, akceptovaly prodání veřejných úradů. Ve 20. letech 20. století byla ve Spojených státech amerických přijata řada reforem s cílem regulovat nemorální či protiprávní chování, jež se však považovalo jako běžné ve vztazích mezi určitými soukromými osobami a veřejnými činiteli.¹⁰²

Dějiny lidstva, počínaje kmenovými jednotkami a konče státy, jsou prostoupeny potenciálním korupčním prostředím. Pramenů, ať dokumentárních nebo literárních, od soudních řečí ve starém Řecku, přes články a vědecké statě až po monografie, od obyčejových k psaným normám, je o tomto nežádoucím fenoménu skutečně velké množství. Avšak jen sporadicky objevíme v jednotlivých, především v nejstarších lidských epochách, zaznamenané konkrétní příklady korupce. Jsou to spíše jakési náznaky, nepřímá svědectví – ve

¹⁰¹ CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, 2003. s. 20.

¹⁰² DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 4

zdrojích je poměrně složité odlišit skutečné od předpokládaného, pouhé myšlenky od jejich realizování.¹⁰³

Pokud ale budeme přesto chtít demonstrovat korupci na nejznámějších historických důkazech, byly by to asi níže uvedené.

Za zřejmě nejznámější důkaz existence korupce ve starověku by se dal považovat dle Biblického nového zákona úplatek pro Jidáše ve formě třiatřiceti stříbrných za zradu Ježíše Krista.

Další ze starověkých důkazů je archeologický nález speciálního archivu psaného klínovým písmem ze Syrského města Rakka, který pochází již ze 13. století před naším letopočtem. Tento starověký archiv obsahuje informace o tehdejších administrativních pracovnících, kteří byli podezříváni z přijímání úplatků.

Dalším dochovaným dokumentem je babylónský Chammurapiho zákoník obsahující první zmínky o korupci a úplatkářství, ale týká se také i porušování práva vlastnického a též nabízí komplex protikorupčních opatření. Je až těžko uvěřitelné, že v tomto kodexu, psaném archaickým klínovým písmem na sloupu vysokém přes dva metry, stojí zmínka o tom, že o vymýcení korupce usilovala i tehdejší společnost.¹⁰⁴

V období starého Egypta se do boje s korupcí pustil král Horemheb, který vnímal, že v jeho říši vládne nespravedlnost, anarchie, bída, korupce a podvody. Vinil za to státní úředníky kontrolory daní a soudce, kteří se často na úkor národa obohacovali. Tento stav, který se v Egyptě vyskytoval, pokládal Horemheb za nepřijatelný, a proto navrhl opatření, a to vydání ediktu, který zpřísnil tresty za korupční jednání a stanovil též formy odškodnění pro ty, kteří byli korupcí poškozeni.¹⁰⁵

Ve starověkém Řecku byl systém opatření negativní vliv úplatkářství regulován tím, že neumožňoval nebo spíše minimalizoval možnost použití úplatku. Přijatá opatření spočívala v omezení možnosti podplácení poroty díky tím, že porotců bylo velmi mnoho, určoval je los a jejich hlasování bylo tajné. Podplatit tedy by bylo možno pouze smírčího soudce nebo úředníka, který proces začínal a předsedal mu. Dalším zajímavým opatřením bylo od 4. století také to, že každý soudce nevěděl, v jaké kauze bude rozhodovat až do chvíle, kdy vstupoval

¹⁰³ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 5

¹⁰⁴ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 5

¹⁰⁵ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 7

do soudní síně. Nepodplatitelnost soudců ve starověkém Řecku tedy nebyla důsledkem jejich morálních zásad, ale spíše výsledkem zvláštních postupů typických pro tamní demokracii.¹⁰⁶

I starověký Řím se potýkal s korupčními problémy, tzv. *crimen ambire*, což v podstatě znamená volební korupci všeho druhu, prostého poskytnutí zábavy a pohoštění až po přímou korupci. V období pozdní republiky bylo již nutné *ambire* legislativně ošetřit, a proto začal být vyvíjen nátlak na soudce. Díky tomu bylo přijato 13 zákonů v rámci *Leges de ambitu*, které se přímo týkaly volebních machinací. Avšak ani tyto přísné tresty nezabezpečily naprostou nápravu.¹⁰⁷

Ve 13. století známý filosof Tomáš Akvinský ve svém díle *Summa Theologiae* tvrdí to, že korupce je nepříznivá nejen pro lidi, ale je také proti božím zákonům a i lidské duši.

V období 17. století zejména ve Francii a Anglii měli tamní vládci tendenci zacházet s úřady jako s aktivy pouze generujícími příjmy, a proto je nabízeli tomu, kdo byl ochoten vyplatit nejvyšší částku. Existovaly dva způsoby, jak získat úřad. Prvním způsobem byla privatizace výběru speciálních daní takzvanými „daňovými farmáři“, kteří vybírali stanovený typ daní. Polovinu z těchto daní odevzdali vládě a druhá polovina z celkového vybraného množství daní zůstala farmářům. Druhý způsob obsahoval vlastní prodej úřadů, kdy úředník investoval do úřadu jistou sumu a posléze z něho získával příjem. Oba tyto typy nabývání úřadů pak vykazovaly známky korupce.¹⁰⁸

Na přelomu 18. a 19. století, v období osvícenství, nastaly v severozápadní Evropě změny ve veřejném sektoru. Právě osvícenství bylo hlavním katalyzátorem těchto změn. V Anglii se v tomto období považovalo za standard, že ministři mohli půjčovat veřejné prostředky patřící jejich ministerstvům a z těchto půjček si pak ministři nechávali úroky. Veřejné úřady se staly „soukromým vlastnictvím“ a byly předmětem koupě a prodeje. Poskytování těchto protekčních statků pro spřízněné osoby bychom mohli přirovnat k dnešnímu klientelismu či nepotismu. Oproti dnešku se tento jev považoval za zcela normální. Nový pohled na korupci a její řešení na území Evropy s sebou přinesl napoleonský trestní zákoník z roku 1810. Tento zákoník mimo jiné dával

¹⁰⁶ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 6

¹⁰⁷ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 8

¹⁰⁸ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 12

za cíl boj proti korupci ve veřejném životě a zaváděl tvrdé tresty za trestné činy, které byly rozporu s úředními povinnostmi.

V 19. století s příchodem moderního formátu státní správy se zneužívání úřadů veřejných činitelů začalo považovat za závažný trestný čin směřující proti veřejné důvěře, bezúhonnosti a spořádanosti.¹⁰⁹

4.3 Korupce a její členění

Stejně jako je mnoho způsobů, jak definovat korupci a z jakých hledisek na ni nahlížet, tak je také mnoho názorů na členění korupce. Můžeme ji členit například z hlediska rozsahu na malou a velkou, z hlediska oblasti společnosti na korupci odehrávající se v sektoru soukromém a veřejném apod.¹¹⁰

4.3.1 Korupce malá a velká

Malou korupcí můžeme rozumět takové jednání, které je společností chápáno jako korupce drobného charakteru (protekciónářství, úplatkářství) objevující se na denní bázi. Tato korupce souvisí s výkonem státní správy a samosprávy a to na úrovni obcí, měst, okresů, krajů, ale i celostátních orgánů a dalších úřadů či institucí spojených s rozhodováním a výkonnou mocí (např. poplatky, daně, posudky, pokuty, rozhodnutí atd.), v oblasti obchodu a služeb (především zajištění služeb nadstandardních) a zvláštní, samostatné oblasti – např. zdravotnictví.

Velká korupce, jinak také ekonomická, mnohdy proniká až do politických a mocenských struktur. Tento druh korupce bývá spojena s privatizací a restrukturalizací velkých průmyslových korporací v jednotlivých regionech, v místech, kde se se soustřeďuje zahraniční kapitál a také tam, kde se rozhoduje o přidělování státních zakázek. Nejvíce se tato korupce vyskytuje ve státech s velkou mírou politické a sociální nejistoty.¹¹¹

Korupce malá se ze statického hlediska objevuje mnohem častěji než korupce velká, jejíž podíl činí na celkovém korupčním jednání je minimum. To

¹⁰⁹ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 14 - 15

¹¹⁰ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 13

¹¹¹ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 15

ale neznamená, že malá korupce je společensky více či méně škodlivá a nebezpečná než korupce velká.

4.3.2 Korupce prostá, politická, ekonomická a úplatkářství

- Korupce prostá probíhá příslibem nebo poskytnutím neoprávněné platby či jiné výhody veřejnému (státnímu) zaměstnanci za účelem získání individuální výhody. Na jedné straně bývá prostý občan a na straně druhé zaměstnanec státní správy. Touto korupcí je narušena rovnost občanů před státní správou, ať už se jedná o úplatu za kladné vyřízení žádosti o stavební povolení, o úplatek policistovi apod.
- Korupce politická v podstatě narušuje rovnost občanů či podnikatelských subjektů ve vztahu k voleným zástupcům nebo funkcionářům politické strany. Tam je také příslib či poskytnutí výhody směřován, aniž by nutně došlo k nějakému individuálnímu obohacení. Příkladem může být zajištění finančně lukrativní a významné funkce, dosazení pracovního místa příbuzným nebo známým, nebo také přidělení veřejné zakázky určitý dar vládnoucí politické straně nebo za jinou protislužbu. Takto pojatou korupci je třeba odlišit od lobbingu. Tomuto tématu bude věnována samostatná kapitola.
- Při ekonomické korupci mluvíme obvykle o narušení rovnosti mezi podnikatelskými subjekty navzájem a mezi podnikatelskými subjekty a státní správou. Rozsah této korupce velmi často přesahuje hranice jednoho státu, tzv. transnacionální korupce.
- O úplatkářství jde v případě, že slib, výhoda nebo poskytnutí neoprávněné platby bylo nabízeno mimo veřejný sektor, tedy osoba podplácenou není státním zaměstnancem. Jako příklad úplatkářství lze uvést nabídku či poskytnutí úplatku, nebo jiné výhody úvěrovému referentovi peněžního ústavu za neoprávněné schválení úvěru.¹¹²

¹¹² DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 14

4.3.3 Korupce v sektoru soukromém a veřejném

Za nejzákladnější rozdělení korupce můžeme zřejmě označit členění na korupci ve veřejném sektoru a korupci v sektoru soukromém. Korupci ve veřejném sektoru představuje poskytnutí úplatku fyzickou či právnickou osobou se snahou ovlivnit rozhodování úřední osoby a dosáhnout tak konečného zvýhodnění oproti ostatním osobám a to formou určitého ovlivnění věcné správnosti, pod čímž si můžeme představit například rozhodování na základě chybějících, nesprávných nebo neúplných informací, nekonání tam, kde je povinnost konat. Zde poslouží jako příklad situace, kdy úřední osoba neuplatní sankci vůči osobě podplácející, i když jí to přímo zákon nařizuje. Dalšími formami korupce ve veřejném sektoru jsou neopodstatněné urychlení či záměrné pozastavení vyřizovací agendy a poskytování plnění nad rámec svých kompetencí.

V soukromém sektoru půjde především o korupci v oblastech, kde stát uplatňuje na základě zákonných prostředků zvláštní výkon státního dozoru. S výjimkou bank jsou to především instituce typu pojišťoven, penzijních fondů, investičních fondů, investičních společností a také oblasti jako je stavebnictví, telekomunikace, energetika, zdravotnictví a dále ty oblasti, kde se nakládá s majetkem státu soukromoprávní cestou.¹¹³

4.4 Odlišnosti mezi pojmy korupce a lobbying

Lobbying je mnohdy (a nejen kvůli negativnímu vnímání okolí), spojován s pojmem korupce. Někteří jedinci prosazují své zájmy natolik silně, že do samotného prosazování zapojují také nelegální praktiky. Nemůžeme ovšem tvrdit, že lobbying je totožný s pojmem korupce. V českém právním řádu se korupce objevuje pod pojmem „úplatkářství“ a to zejména v Trestním zákoníku, zákoně číslo 40/2009 Sb. v § 331 až § 334.

Korupce postihuje nejen politiku, ale také celou společnost. Může být prováděna nejen v menší míře, ale také ve velkém měřítku. Také může být prováděna organizovaně či neorganizovaně.

Pojem korupce je také pojem, který není jednoznačně definován. V širším, anglosaském pojetí můžeme za nejrozšířenější definici, jejímž autorem je Joseph Nye, označit tuto: „*Chování, které se odchyľuje od „formálních povinností“*“

¹¹³ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 13 - 14

*veřejné role pro soukromé (osobní, rodinné nebo skupinově orientované) zájmy, pro finanční nebo statusový zisk a dále jakékoliv chování, které porušuje pravidla za účelem zvýšení soukromého vlivu.“*¹¹⁴

Korupční jednání upravuje právo veřejné i soukromé. Je velmi důležité správně vyznačit hranici vedoucí mezi nezákonnou korupcí a legálním lobbingem, i když někdy může být velice tenká. Za korupci považujeme zneužívání pravomocí nebo postavení k dosažení nějakého cíle, z něhož má tento člověk určité soukromé prospěchy, jako jsou například značné finanční obnosy či různé služby. Vyznačuje se především podplácením, úplatky, vydíráním či zastrasováním. Dále privilegii, neoprávněnými příjmy a jejich vyžadováním, udělením přízně a určitým protěžováním.¹¹⁵

4.5 Korupce ve veřejné správě

Prosazovat, zajišťovat transparentnější výkon veřejné správy a podporovat účinná opatření v boji proti korupci by mělo vyplývat z celé řady vládních prohlášení a strategií. K jejich naplnění přispívají také projekty veřejné správy spolufinancované z evropských finančních zdrojů.

Podle mezinárodního průzkumu z roku 2012 se Česká republika řadí k nejhorším zemím v rámci Evropské unie i celé Evropy vůbec podle stupně vnímání korupce ve veřejném sektoru. Mezi nejčastější příčiny tohoto nepříznivého stavu jsou obvykle zmiňovány mezery v zákoně o veřejných zakázkách a nedostatečný systém vnitřní kontroly úřadů. Zlepšení této situace mohl napomoci služebního zákona.

K transparentnějšímu výkonu veřejné správy v souladu s vládní strategií pomáhají projekty podporující elektronizaci procesů a služeb ve veřejné správě a také projekty přímo cílené na zvýšení efektivity v potírání korupce a prevenci korupčního jednání. Při realizaci tzv. měkkých projektů se klade důraz na osvětu a vzdělávání úředníků vedoucí k transparentnosti, profesionalitě a naplňování etických standardů včetně omezování prostoru pro korupci.

¹¹⁴ KOLEKTIV AUTORŮ. Aktuální problémy veřejné správy v středoevropských zemích sdružených v Evropské unii (s akcentem na problém korupce). In: Sborník: *II. mezinárodní virtuální vědecká konference 2006*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006, s. 17.

¹¹⁵ KOLEKTIV AUTORŮ. Aktuální problémy veřejné správy v středoevropských zemích sdružených v Evropské unii (s akcentem na problém korupce). In: Sborník: *II. mezinárodní virtuální vědecká konference 2006*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006, s. 97

Tzv. protikorupčními projekty se zabývají nejen úřady státní správy, ale také územní samosprávy. Mezi konkrétní nástroje protikorupčních opatření je zahrnuto například vytváření protikorupčních strategií a metodik, zavádění etických kodexů, nácvik etického a profesionálního chování úředníků. Díky realizaci projektů by si zaměstnanci veřejné správy osvojují základní protikorupční mechanismy a jsou schopni vhodným způsobem reagovat na potencionální situace s prvky korupce.

Vybudovat moderní, flexibilní úřad a transparentní je cílem každého úřadu ať už na státní, regionální či místní úrovni.¹¹⁶

4.6 Korupční kauzy v České republice

- Kauza „gripeny“ – jedná se o jeden z největších skandálů armády ČR. V tato korupční kauza se stala roku 2002. Česká vláda měla zájem nakoupit stíhací letouny Gripen za celkem cca 60 miliardy korun. Tento vládní návrh však poslanecká sněmovna zamítla, a z toho důvodu bylo zařazeno 14 letounů do armády jen v rámci pronájmu (do roku 2015) přibližně za cenu 20 miliard korun. Veřejnou soutěž vyhrálo britsko-švédské konsorcium BAE Systems/Saab. Korupční jednání spočívalo v tom, že podle britských vyšetřovatelů byly úplatky za uskutečnění zakázky nabízeny desítkám českých politiků a úředníků, a to v celkové výši přesahující jednu miliardu rakouských šilinků. To jsou přibližně tři procenta z celkové hodnoty zakázky. I přesto, že se jedná o jeden z největších armádních skandálů, není do dnešní doby dořešen.
- Kauza „pandur“ – jednou z dalších podezřelých zakázek na armádní výzbroj byl nákup obrněných vozů Pandur z roku 2007. Dle zprávy ze serveru Wikileaks měl poradce tehdejšího premiéra a známý lobbista požadovat úplatek ve výši 480 milionů korun za obnovení pandurského kontraktu. Tento kontrakt nakonec byl opět obnoven a vláda v roce 2009 nakoupila 107 obrněných vozů v celkové hodnotě 14,4 miliardy korun, což je cena čtyřnásobně vyšší oproti ceně, za kterou byl uskutečněn prodej stejných obrněných vozů pro portugalské ministerstvo obrany.

¹¹⁶ MINISTERSTVO VNITRA ČR: *Portál odboru strukturálních fondů*. [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z WWW: <<http://www.osf-mvcr.cz/otevrenejsi-a-transparentnejsi-urady-verejne-spravy>>

- Kauza „kapřící“ – v nejznámější fotbalové korupční aféře z roku 2004 figurovaly telefonické odposlechy fotbalových funkcionářů a rozhodčích týkající se ovlivňování fotbalových utkání. Úplatkům fotbalový funkcionáři v této kauze říkali skrytě „kapřící“. Z odposlechlů je patrné, že jen minimální počet utkání české nejvyšší fotbalové soutěže nebylo ovlivněno. Za korupci byl potrestán například nejvyšší představitel tehdy prvoligového klubu Viktorie Žižkov. Soud mu uložil sedmiměsíční podmíněný trest, pokutu 900 tisíc korun a zákaz činnosti ve fotbale na 10 let.
- Kauza „pět na stole v českých“ – bývalý tajemník několika českých ministrů měl v této kauze žádat úplatek od polského lobbisty. Výše požadovaného úplatku měla činit pět milionů korun za dodání informací o privatizaci Unipetrolu. Za toto korupční jednání dostal obžalovaný tajemník od Městského soudu v Praze dvouletý podmíněný trest.¹¹⁷
- Kauza „karlovarská lisovačka“ – záběry, na kterých losující muž nápadně dlouho vybírá vítěze zakázky z osudí na stavbu multifunkční arény v Karlových Varech se staly virálním videem na internetu. Protikorupční policie kauzu z roku 2008 odložila. Dle policejní inspekce byl tento postup správný. Jediný trest postihla radnici od antimonopolního úřadu – a to půl milionu korun.¹¹⁸
- Kauza „Rath“ – bývalý středočeský hejtman figuruje v kauze z r. 2012, kdy byl zadržen protikorupční policií s vysokou finanční hotovostí a spolu s dalšími byl obviněn z přijetí úplatku, podplácení a sjednávání výhody při zadávání veřejné zakázky. Stal se tak historicky prvním českým poslancem, který byl vazebně stíhán během výkonu svého mandátu. David Rath stále odmítá, že by přijímal úplatky a tím ovlivňoval zakázky ve prospěch předem dohodnutých firem. Vedle bývalého politika v kauze figuruje dalších 11 obžalovaných. Odsouzen byl k trestu 8,5 let - rozsudek není pravomocný.¹¹⁹

¹¹⁷ HOSPODÁŘSKÉ NOVINY: *Nejznámější korupční kauzy*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW: <<https://ihned.cz/c1-52906000-nejznamejsi-korupcni-kauzu-dominuji-armadni-zakazky-a-politici>>

¹¹⁸ LIDOVKY: *Nejznámější korupční kauzy*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW: <https://www.lidovky.cz/foto.aspx?foto1=APE3b556f_domkorup.png>

¹¹⁹ ČESKÁ TELEVIZE: *Kauza Rath*. [online]. [cit. 2018-03-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2410459-rath-pocita-s-odsouzenim-kauzu-oznacil-za-divadlo-pro-verejnost>>

5 KLIENTELISMUS

5.1 Charakteristika klientelismu

Klientelismus (též klientelizace) může být považován za jakýsi druh korupce. Pokud chceme tomuto pojem správným způsobem porozumět a dále s ním pracovat, je nejprve nutné si tento pojem řádně definovat.

Slovo klientelismus pochází z latinského slova „cliens“, což v překladu znamená poslušný. Klientelismus je možno chápat jako určité zvýhodňování (upřednostňování) či protěžování, nejčastěji na základě přátelských vztahů či určité spřízněnosti a vzájemných úsluhách, pomocí sítě známých. Tyto klientelistické sítě vznikají na základě společenských vztahů, které se zakládají na reciprocii, přičemž tyto směnné systémy jsou velmi těžko měřitelné. Tento vzájemný vztah, kdy má jeden subjekt povinnost oproti subjektu druhému, dosahuje pouze takové míry, na které se oba subjekty dohodnou. Při sjednávání míry oné „spolupráce“ se mohou být do hry zapojeny i další zprostředkovatelé, kteří pomocí svých vlivných známostí vztahy dokáží navázat a kontrolovat.¹²⁰

Klientelismus obecně snižuje důvěru lidí k demokratickým systémům ve státním zřízení a tím vzniká i odpor k podpoře státních činností. V dnešních vyspělých společnostech klientelismus nabourává tržní mechanismy tím, že popírá ideál rovnosti občanů.

Podstata klientelismu založeného na vzájemnosti vychází zejména z „patrona“, který má určitý cíl (například vítězství ve volbách). K tomuto vítězství onen patron potřebuje získat co nejvíce voličských hlasů, které si zajišťuje tím, že klientovi v podobě voliče slibuje určité životní jistoty jako například zvýšení mzdy, významnější postavení ve společnosti atd. Oproti tomu ale v určitých případech voliče - klienta nezajímají předvolební sliby, ale svého patrona si zvolí pouze podle charakteru jeho osoby, jelikož tuší, že je schopný, nebo proto, že očekává možnou pomoc v budoucnosti.¹²¹

Klientelismus není ve své podstatě problémem řešitelným a sankcionovaný právem, ale má neformální charakter, jeho výskyt je velmi běžný s vysokou efektivitou.

¹²⁰ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 85.

¹²¹ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 85.

Lidé provozovali klientelismus od počátku věků a realizují ho i dnes, i když s ním nejsou v obecné rovině zcela srozuměni. Dotýká se jednotlivců, rodin i rodů. „Kontrakt“ mezi zainteresovanými osobami má nerovný charakter, stejně tak jako hodnoty, které z něho vzejdou, jsou asymetrické.

Důsledky klientelismu na ekonomiku státu bývají často velmi katastrofální, jelikož je rozšířen v nejvyšších společenských vrstvách a rodinných klanech, které ovládají důležité obchodní transakce. Toto jednání má za následek fakt, že ti, kteří by si za normálních okolností zasloužili určitou veřejnou zakázku nebo dražbu vyhrát, odchází s prázdnou a naopak ti, kteří mají konexe tyto zakázky a dražby vyhrávají.¹²²

5.2 Rozdíl mezi klientelismem a korupcí

Klientelismus se dle názoru většiny odborníků většiny možno přidružit ke korupci. Jiný pohled na tuto problematiku má A. Sajo, podle něhož je: „*Klientelismus a korupce jsou dvě odlišné koncepce. Klientelismus je formou společenské organizace, zatímco korupce je společenské jednání jednotlivce...*“ A dále uvádí, že: „*V kontextu postkomunistické společnosti se tyto jevy jeví jako navzájem srostlé*“.¹²³

Klientelismus má velmi blízko k organizovanému zločinu. Individuální vztahy totiž přechází ve skupinové vztahy klientské, které jsou již kontrolované a regulované a tím dochází tak k institucionalizaci klientelismu. Náhodné a občasné jednání se přetransformuje v jednání organizované a frekventované, vzniká stále větší potřeba utajovat nekalou činnost a od tohoto bodu již není daleko ke korupci jako předpokladu organizovaného zločinu.¹²⁴

5.3 Instituty vztahující se ke klientelismu – prominentismus, nepotismus, favoritismus

S klientelismem souvisí i další pojmy, které se buď přímo vycházejí z klientelismu, nebo jsou pojmem samostatným, ale liší se pouze v některých detailech.

¹²² DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 85 - 86

¹²³ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 85

¹²⁴ BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc., s. 96.

Jedním z příbuzných pojmů ke klientelismu je **prominentismus**. S ním bychom se mohli setkávat především ve Francii a vyznačuje se tím, že jedna osoba zastává funkci ve vícero veřejných úřadech, což zapříčiňuje institucionalizaci a systémovou korupci.¹²⁵

Další pojem tvoří **nepotismus** (prosazování příbuzných, strýčkování, rodinkaření). Slovo nepotismus vychází z latinského slova „*nepot*“, neboli synovec, příbuzný. Nepotismus lze definovat jako upřednostňování nebo prosazování svých příbuzných a favoritů na společensky významné posty za účelem následných protislužeb od prosazované osoby či bez nároku na odměnu. Prosazování osob blízkých nebo příbuzných, které ovšem osoba protěžuje bez vidiny budoucího osobního prospěchu, nemůžeme považovat za korupci. Lze jej pouze označit za jednání příčící se dobrým mravům. Pokud je ovšem za prosazení očekávaná určitá protihodnota, která lze vyčíslit v penězích, můžeme nepotismus označit za druh korupčního jednání. Nepotismus se objevuje napříč celou společností a žádný stát není vůči němu zcela imunní. A tento princip prosazování není v nesouladu s demokratickými principy.¹²⁶

Poslední pojem, který se odvíjí od klientelismu je **favoritismus**, který si můžeme představit jako určitý způsob „nadržování“ nebo dávání přednosti. při kterém se upřednostňovaná osoba stává závislým na svém ochránci. Favoritismus lze označit jako počínající verzi korupce v její nejnižší formě. Jako příklad favoritismu lze uvést příklad zaměstnanců, kteří se snaží udržet v přízni podnikatele a podnikatel podřízenému zvýší mzdu, poněvadž tuší, že tím si získá jeho budoucí podporu.¹²⁷

5.4 Veřejná správa a klientelismus

Klientelismus byl již definován jako určité zvýhodňování, protěžování a získávání výhod, které se funguje na základě známostí a kontaktech, což není problémem pouze veřejné správy, ale také celé společnosti.

„Klientelistické sítě mají tendenci řídit rozhodovací procesy ve veřejné správě, vládě a parlamentu. Základ spočívá ve vzájemném obcování lidí

¹²⁵ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 86

¹²⁶ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 84

¹²⁷ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 86

*svázaných různými protislužbami. Tyto klientelistické zajišťují jejím představitelům nejrůznější služby. Umí si rozdělit práci, témata zpracovat, právně ošetřit a mediálně a politicky prodat.*¹²⁸

Klientelismus se možná objevuje na komunální úrovni v ještě větší míře než na úrovni celostátní, kde je hlavním cílem ovlivnit zadávání veřejných zakázek, přerozdělování dotací a ovlivňování rozhodování zastupitelstev a rad města obcí. Na výrazný rozdíl v nárůstu klientelismu oproti minulým rokům má podíl to, že dříve byla zastupitelstva obsazována „amatéry“, kteří chtěli často pro svoji obec nezištně pracovat a zlepšovat tak místní životní podmínky, kdežto dnes jsou velmi často zastupitelstva obsazována osobami preferující místo zájmu veřejného spíše zájmy osobní. Tyto osoby se zpravidla vyznačují vazbami na nejrůznější místní „kmotry“. Tomuto negativnímu jevu také nahrává nezájem veřejnosti o politické dění na komunální úrovni a to také může vést ke snížení transparentnosti na úrovni veřejné správy.

I přes všechna negativní fakta o klientelismu uvnitř české politické scény a veřejné správy, můžeme optimisticky tvrdit, že budoucnost ohledně klientelismu není zas až tak hroživá a lze dokonce tvrdit, že je možné očekávat jisté zlepšení. Důležitým faktorem, díky němuž by mohlo dojít ke zlepšení je fakt, že čím dál tím více se zvyšuje míra netolerance české veřejnosti vůči korupčním a klientelistickým praktikám.¹²⁹

¹²⁸ ONDRÁČKA, D. Transparentní procesy v politickém rozhodování. In: *Sborník textů k problému korupce politických představitelů*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2006, s. 49.

¹²⁹ ONDRÁČKA, D. Transparentní procesy v politickém rozhodování. In: *Sborník textů k problému korupce politických představitelů*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2006, s. 53.

6 ZÁVĚR

S fenoménem pojmů, ze kterých sestává moje diplomová práce, tedy „*veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*.“ si troufám tvrdit, se za svůj život setkala většina z nás. Tyto neurčité pojmy v dnešní době můžeme často slyšet v médiích, především v souvislosti s politickým prostředím a též s veřejnou správou. Správné chápání těchto pojmů nám neulehčuje skutečnost, že nám ani zákon nenabízí ustálené definice. Každý člověk si tyto termíny vykládá trochu po svém a také je interpretuje nejrozličnějšími způsoby. To může na jedné straně pomoci k chápání ho v širším pojetí a z různých úhlů, ale na straně druhé to může být dosti matoucí. Tato jakási nejasnost propůjčuje pojmům jistou atraktivnost, ale zároveň to může být vcelku zrádné - nemůže být tato nejednoznačnost svým způsobem i účelem?

Tyto pojmy jsou a budou stále častěji používány, ale mohou být také účelově zneužívány. Na území České republiky pak toto zneužívání mohlo probíhat především ze strany státní správy, samosprávy a v neposlední řadě v politické sféře.

První kapitola je věnována veřejnému zájmu. Hlavní účelem této kapitoly bylo pokusit se co nejlépe a jasně definovat veřejný zájem. Interpretovat nejdůležitější definice a v neposlední řadě nahlédnout co možná nejkomplexněji. Po prostudování všech pramenů jsem se utvrdila v názoru, že pojem „veřejný zájem“ je již ze své podstaty obtížně definovatelný pojem. Z důvodu této abstraktnosti vyplývá také náročnost jeho samotného prosazování – veřejný zájem je nezbytné prosazovat vždy po důkladném a odborném uvážení. Samotné prosazování by mělo být ve svém konečném důsledku vždy přínosem pro společnost. V kapitole o veřejném zájmu se nachází zmínka o zájmových skupinách. Závěr zkoumání zájmových skupin je takový, že zájmová skupina je v podstatě sdružení jedinců, jejichž cílem je uspokojení svých potřeb a tím naplnění stanovených cílů, které kvituje celá skupina. Přínos zájmových skupin shledávám v tom, že i když především sledují uspokojení svých vlastních zájmů, svojí činností často přispívají i veřejnosti, například nevědomky monitorují dodržování vládních programů, čímž v podstatě zastávají funkci veřejné kontroly. Dalším přínosem zájmových skupin pro společnost tvoří informování veřejnosti a tím

její vzdělávání. V případě, že zájmová skupina potřebuje podporu veřejnosti, nezbyvá jí než odborně zasvětit do problematiky a tím ji vzdělat.

V následující kapitole pojednávající o lobbingu nalezneme opět jeho definici, historický pohled a také specifika lobbování v naší republice, ve vybraných zemích a z obecného hlediska v Evropské unii. Po porovnání fungování lobbingu u nás a v zahraničí jsem toho názoru, že z důvodu, že v ČR do dnešní doby neexistuje žádný právní předpis, který by upravoval a tím i reguloval základní pravidla lobbingu, je na tuto činnost veřejností pohlíženo negativně. Nutno podotknout, že některé skandální kauzy spojené s českými lobbisty tomu velmi napomáhají. Na rozdíl od jiných států, kde je tato problematika určitým způsobem právně upravena a zohledněna a lobbing se tu vnímá jako součást politiky, v České republice takovéto nahlížení na lobbing chybí.

V předposlední kapitole byla rozebírána problematika korupce. V naší zemi je tento fenomén se silnou tradicí velikým problémem. Vzhledem k tomu, že je tento pojem velmi často zmiňován, bylo důležité jej řádně definovat, popsat členění korupce a její formy. Důležité v této kapitole bylo také vymezení korupce vůči lobbingu pomocí určitých rozdílů, které mohou ozřejmit tenkou hranici mezi těmito pojmy. K této kapitole je nutno podotknout, že korupce je v dnešní společnosti závažným problémem a v naší zemi obzvlášť. Jako řešení tohoto problému spatřuji zavedení přísnějších sankcí postihující korupci.

Práci zakončuje kapitola popisující klientelismus, který je, dá se říci, méně škodlivý než korupce, ale v dnešní době se objevuje velmi často. Společnost ho svým způsobem bagatelizuje a považuje ho za v podstatě normální součást života. V této kapitole nechybí definování klientelismu, také jeho vymezení oproti korupci. Dotknuty byly také pojmy klientelismu velmi blízké, odlišující se v drobných rozdílech. Nakonec byl uveden klientelismus objevující se ve veřejné správě.

Cílem této práce bylo vystihnout charakteristiku, důkladně a pokud možno srozumitelně definovat jednotlivé pojmy, nahlédnout na ně z různých úhlů, uvést příklady a předložit tím ucelený popis dané problematiky. Pevně doufám, že vytyčené cíle mé práce se mi podařilo alespoň zčásti naplnit a že případný čtenář bude po prostudování této práce pojmům lépe rozumět.

RESUMÉ

The title of my thesis is „Public Interest, Lobbying, Corruption and Clientelism“, which are undoubtedly a topics that have recently become a phenomenons of this time. These terms should be understood as integral part of the function of society and in my thesis I try closely explain this concept.

This thesis includes six main chapters. First chapter deals with defining term Public Interest and meaning of words from which this term is composited and also a history and progression of the concept. The following chapter called Lobbying and it contains a Lobbying issues - definition of lobbying and a history and types of lobbying, function of lobbying, lobbying in the Europe Union, cases of lobbying in the Czech Republic atc. I try to explicate this term and marginally differentiate this term from a corruption. The third chapter of the thesis is dedicated to Corruption. This chapter describes the problem of corruption, difference between corruption and lobbying, also is described corruption in public administration and corruption cases in the Czech Republic. The last chapter called „Clientelism“. I also try to explicate this term for better understanding and other concepts, which are associated with them.

These four concepts are closely connected to each other. In my thesis I try to properly define these four main concepts, clarify, describe and interpret them from different points of view. I hope the reader will be able to clearly understand of these terms and their meanings after reading my thesis.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc.
- BEJČEK, Josef. Veřejný zájem v obchodním právu. In: *Sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference pořádané katedrou obchodního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 187 s. ISBN 978-80-210-4574-3.
- BRABCOVÁ, Irena. Z odborného semináře: *K otázkám korupce a úplatkářství*. Praha: PA ČR, 2002. ISBN: 80-7251-110-6
- ČESKÁ JUSTICE: *Legislativní monitor a česká justice*. [online]. [cit. 2018-03-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.ceska-justice.cz/2017/11/vnitro-spravedlnost-i-urad-vlady-odmitaji-vest-registr-lobbistu/>>
- ČESKÁ TELEVIZE: *Kauza Rath*. [online]. [cit. 2018-03-07]. Dostupné z WWW:< <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2410459-rath-pocita-s-odsouzenim-kauzu-oznacil-za-divadlo-pro-verejnost>>
- DAVID, Vladislav., NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-562-9.
- DOHNALOVÁ, Marie. *Antropologie občanské společnosti: analýzy a interpretace s přihlédnutím k výsledkům vědecko-výzkumného a pedagogického zaměření Katedry oboru Občanský sektor FHS UK v Praze*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2004. ISBN 80-7204-339-0.
- FIALA, Petr. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-4920-8.
- FRANC, Pavel.: *Žaloby ve veřejném zájmu 2*. In: *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 5, Via Iuris, 2005, č. 2
- FRANC, Pavel.: *Žaloby ve veřejném zájmu 3*. In: *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 8, Via Iuris, 2005, č. 3

- DUFKOVÁ, Ivana., ZLÁMAL, Jiří. *Korupce*. Praha: Střední policejní škola Ministerstva vnitra v Praze, 2005.
- FIALA, Petr. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-4920-8.
- HOSPODÁŘSKÉ NOVINY: *Nejznámější korupční kauzy*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW: <<https://ihned.cz/c1-52906000-nejznamejsi-korupcni-kauzy-dominuji-armadni-zakazky-a-politici>>
- CHAPMAN, Richard. A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003. ISBN 80-86429-14-8.
- CHMELÍK, Jan. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, 2003. ISBN 80-7201-434-X.
- CHMELÍK, Jan., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-853-6.
- KEEFER, Philip. *Democratization and Clientelism: Why are Young Democracies Badly Governed?* Washington: World Bank, 2005.
- KOČAN, Štefan. *Charakteristika vyšetřovanie korupcie*. 1. vyd. Bratislava: Akadémia Policejného zboru v Bratislave, 2012. ISBN 978-80-8054-532-1.
- KOLEKTIV AUTORŮ. Aktuální problémy veřejné správy v středoevropských zemích sdružených v Evropské unii (s akcentem na problém korupce). In: *Sborník: II. mezinárodní virtuální vědecká konference 2006*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006. 384 s. ISBN 80-7314-106-X.
- LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-53-4.
- LIDOVKY: *Nejznámější korupční kauzy*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW: <https://www.lidovky.cz/foto.aspx?foto1=APE3b556f_domkorup.png>
- MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné*

ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie.
Brno: Masarykova univerzita, 1999, 214 s. ISBN 80-210-2236-1.

- MIKUŠOVÁ MĚŘIČKOVÁ, Beáta a STEJSKAL, Jan. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 264 s. ISBN 978-80-7478-526-9.
- MINISTERSTVO VNITRA ČR: *Portál odboru strukturálních fondů*. [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z WWW: <<http://www.osf-mvcr.cz/otevrenejsi-a-transparentnejsi-urady-verejne-spravy>>
- MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0.
- NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 80-245-1047-2.
- ONDRÁČKA, David. Transparentní procesy v politickém rozhodování. In: *Sborník textů k problému korupce politických představitelů*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2006, s. 15-60. ISBN 80-903032-7-7
- PARLAMENTNÍ LISTY: *Aréna*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW: <<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Takto-se-msti-Ivo-Rittig-Soudkyne-bez-obalu-popsala-jeho-praktiky-484573>>
- PARLAMENTNÍ LISTY: *Aréna*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW: <<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Lobbista-Dalik-by-dnes-mel-nastoupit-do-ruzynske-veznice-511125>>
- PARLAMENTNÍ LISTY: *Aréna*. [online]. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z WWW: <<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Lobbista-Janousek-se-nevratil-do-vezeni-kvuli-zdravotnimu-stavu-Soudy-uz-si-vyjasnily-ktery-jej-ma-shanet-514114>>
- PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 80-86861-94-5.
- POMAHAČ, Richard.: *Veřejný zájem*, In: *S '92*, 1996, roč.7, č. 30
- POTŮČEK, Martin. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2010. ISBN 80-86429-50-4.

- ROZSUDEK Krajského soudu v Brně ze dne 3. 6. 2010. Veřejný zájem. Sp. zn./č. j.: 62 Af 32/2010-286. Publikováno v: Monotematická judikatura č. 6/2011 - Veřejné zakázky. Havlíček Brain Team. 18.11.2011.
- SCHENDELEN, Rinus Van. *Jak lobovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. 1 vyd. Brno: Centrum strategických studií, 2004. ISBN 80- 86598-75-6.
- SMAŽÍKOVÁ, Kateřina. *Lobbing a jeho úprava v ČR a ve vybraných vyspělých zemích*. Praha, 2011. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta mezinárodních vztahů. Vedoucí práce Ing. Josef ABRHÁM, Ph.D.
- TICHÝ, Luboš. *Procesní ochrana kolektivních zájmů = Schutz der kollektiven Interessen im Zivilprozessrecht*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2008. 122 s. ISBN 978-80-246-1702-2.
- VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů: komentář 2. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-344-1.