

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Diplomová práce**

**2024**

**Tomáš Čáp**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Lobbing v České republice – analýza vnímání a možností  
řešení regulace lobbování z pohledu relevantních  
subjektů**

Diplomová práce

Autor práce: Tomáš Čáp

Studijní program: Politologie

Vedoucí práce: doc. Michel Perottino, Ph.D.

Rok obhajoby: 2024



## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 29.04.2024

Tomáš Čáp

## **Bibliografický záznam**

ČÁP, Tomáš, 2024. *Lobbing v České republice – analýza vnímání a možnosti řešení regulace lobbování z pohledu relevantních subjektů* [online]. Praha. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociální věd, Institut politologických studií. Vedoucí práce Doc. Michel Perottino, Ph.D.

**Rozsah práce: 162 251 znaků**

## **Abstrakt**

Diplomová práce se soustředí na teoretické poznání v oblasti lobbování stejně jako na způsoby regulace tohoto celosvětového fenoménu. Téma lobbování propojuje humanitní obory napříč politologií, sociologií, ekonomii a právem, kdy každý z těchto oborů přispívá svou částí do všeobecného poznání. Jak ukazuje teoretická část, v akademické sféře neexistuje mnoho jednotících prvků co se definic týče, neboť každý politický systém pracuje s pojmy a definicemi jinak. Teoretická část se taktéž věnuje pokusům lobbování v České republice regulovat, ať z důvodu zvýšení transparentnosti a důvěry v legislativní proces. Nebo také z důvodu tlaku veřejnosti kvůli extrémně špatnému mediálnímu obrazu.

Praktická část práce potom propojuje akademické poznání v oblasti lobbování a jeho regulace s výsledky výzkumu, který proběhl formou polostrukturovaných rozhovorů se zástupci klíčových odvětví a institucí pro lobbování. Práce obsahuje porovnání výsledků výzkumu s návrhem zákona o regulaci lobbování, který byl schválen vládou ČR.

Výsledkem práce je soubor doporučení pro budoucí zákon o lobbování, které by měl potenciální návrh obsahovat. Takový návrh musí být administrativně nenáročný a respektovat proporcionalitu povinností mezi subjekty.

## **Abstract**

The thesis focuses on the theoretical knowledge in the field of lobbying as well as on the means of regulation of this global phenomenon. The topic of lobbying links the humanities across political science, sociology, economics and law, with each of these disciplines contributing its part to the general body of knowledge. As the theoretical section shows, there are few unifying elements in academia in terms of definitions, as each political system works with concepts and definitions differently. The theoretical part also focuses on attempts to regulate lobbying in the Czech Republic, both to increase transparency and trust in the legislative process. Or because of public pressure due to an extremely bad media image.

The practical part of the thesis then links academic knowledge in the field of lobbying and its regulation with the results of research conducted in the form of semi-structured interviews with representatives of key lobbying sectors and institutions. The thesis includes a comparison of the research results with the draft law on the regulation of lobbying, which has been approved by the government of the Czech Republic.

The result of the work is a set of recommendations for a future law on lobbying, which the

potential draft should contain. Such a proposal must be administratively simple and respect the proportionality of obligations between subjects.

### **Klíčová slova**

Lobbing, Lobbování, Lobbista, Lobbovaný, Regulace, Česká republika, Respondent, Návrh zákona, Stakeholder

### **Keywords**

Lobbying, Lobbying, Lobbyist, Lobbied, Regulation, Czech Republic, Respondent, Bill, Stakeholder

### **Title/název práce**

Lobbying in the Czech Republic - Analysis of perception and possibilities of lobbying regulation from the point of view of relevant entities

## **Poděkování**

Na tomto místě zaslouží největší dík vedoucí práce pan docent Michel Perottino, který velmi přispěl kvalitě a obsahu práce. Dík taktéž patří respondentům, kteří se rozhodli zúčastnit výzkumu a umožnili tak vznik této práce.



## Obsah

Úvod .....	8
1.0 Teoretická část .....	11
1.1 Vymezení pojmů .....	11
1.2 Důvody lobbování .....	12
1.3 Regulace .....	14
1.4 Formy regulace lobbování .....	15
1.4.1 Lobbování .....	16
1.4.2 Lobbista .....	19
1.4.3 Lobbovaný .....	21
1.4.4 Legitimita lobbování .....	21
1.5 Přínosy a rizika lobbování .....	25
2. Regulace lobbování .....	27
2.1 Formy regulace lobbování .....	29
2.2 Mezinárodní doporučení k regulaci lobbování .....	31
2.3 Geneze návrhů k regulaci lobbování v České republice .....	33
2.3.1 Návrh regulace z neziskového sektoru v České republice .....	35
2.3.2 Návrh zákona o lobbování .....	37
2.4 Legislativní proces České republiky .....	39
3.0 Metodologie .....	40
3.1 Hypotézy výzkumu .....	42
3.2 Cíl výzkumu a výzkumné otázky .....	43
4.0 Analýza legislativy .....	44
4.1 Obsah tisku 565 (vol. období 2017 – 2021) .....	44
5. Analýza rozhovorů s vybranými respondenty .....	48

5.1 Obecné zhodnocení.....	49
5.2.1 Poslanecká sněmovna .....	54
5.2.1.1 Zástupci koalice .....	55
5.2.1.2 Zástupci opozice .....	57
5.2.2 Senát .....	58
5.2.3 Soukromý sektor.....	59
5.2.4 Státní správa .....	61
5.2.5 Nevládní organizace .....	63
5.3 Kritické body zákona.....	64
5.3.1 Autorovo zhodnocení návrhu zákona .....	65
5.3.2 Komparace výsledků rozhovorů s přijatým návrh zákona .....	67
5.4 Doporučení pro zákon o lobbování .....	68
Závěr.....	72
Summary.....	73
Použitá literatura.....	76

## Úvod

Lobbování je v současnosti celosvětový fenomén, který se v různých alternacích objevuje všude, ať je už politický systém jakýkoliv. Obecně je lobbování bráno jako prostředek komunikace a prosazování zájmů mezi jakýmkoliv subjektem, který nepatří do organizačních složek státu a státem jako takovým a sféry vlivu, obvykle politická (vládnoucí) elita, administrativa apod. Česká republika v tomto není výjimkou a lobbování je zde prakticky pevnou součástí demokratického legislativního procesu. Z důvodu nedostatku transparentnosti se ale někteří aktéři, od stakeholderů až po širší veřejnosti, domnívají, že by lobbování mělo být regulováno, aby měla veřejnost informace kdo jaké zájmy zastupuje a u koho, přičemž může dojít k narušení principu prosazování obecného zájmu. Jeden z možných problémů spočívá např. i v tom, že hranice mezi lobbováním a korupčním chováním je v praxi relativně tenká, což dokazuje např. to, že lobbista je občas považovaný za korupčníka a opačně.

Politické strany v České republice často ve volebních kampaních vyzdvihují právě téma korupce a boje proti ní. Součástí jejich kampaní také bývají sliby na regulaci lobbování a boje proti tzv. „kmostrům“. Proto se opakovaně v legislativním procesu objevovaly návrhy, které měly za cíl regulovat lobbying. Cílem Diplomové práce je zpracovat souhrnný přístup relevantních stakeholderů k návrhu zákona o lobbování.

Diplomová práce se věnuje tématu lobbování, které dle názoru autora je jedním z jednotlivých prvků všech demokracií na světě. Lobbování v minimalistické definici znamená zastupování partikulárního, nebo širšího zájmu a snaha ovlivnit politický proces. První dodatek ústavy Spojených států Amerických garantuje možnost občanů komunikovat se zákonodárci a jmenovanými zástupci státu, přičemž tento princip se dnes vztahuje právě i na oblast lobbování (právo lobování).

Vlivem narůstajícího množství legislativy a regulace v Evropské unii a České republice taktéž roste potřeba zájmových skupin hájit své pozice přímo, nebo skrze třetí stranu. Tento zájem může být smluvní, nebo obmyšlený jako například u neziskových organizací, které hájí zájmy určité skupiny se kterou ovšem nemá právní vztah. Ovšem s rostoucí potřebou hájit zájmy roste také veřejná diskuze, zda má tento proces být formalizován v rámci zákonné, či jiné regulace pro zajištění veřejné kontroly nad legislativním procesem. Právě tato veřejná diskuze je i předmětem předložené Diplomové práce, která se v praktické části soustředí na průběh legislativního procesu u sněmovního

tisku 565 z volebního období 2017–2021.

V rámci Diplomové práce je představena akademická diskuze a představeny vědecké publikace věnované lobbování, regulace lobbování a obecně přístupy k lobbování. Rozbor základní literatury ukazuje, jak široká tematika je samotné uchopení lobbování a jeho možná regulace, jak ve Spojených státech, tak v Evropě, ale i v ČR (zjm. práce Pitrové a Kubové nebo Vymětala) (viz níže). Hlavním těžištěm práce je však jak analýza dokumentů, legislativního procesu tak primárně řada rozhovorů se stakeholdery.

U lobbování stejně jako u jiných politologických pojmů jsou zcela zásadní pojmy a definice. V případě lobbingu ovšem neexistují sjednocené definice, která by všeobsažně obsahovala všechny formy lobbování, které se v současnosti objevují ve světě, zejména s ohledem na rozvoj moderních technologií. V Diplomové práci jsou představeny různé definice, které autoři v průběhu výzkumu publikovali, jejich slabinou je, že odpovídají danému politickému systému, ke kterému se lobbování váže. Z pohledu definic je tak shoda pouze na minimální definici, která ovšem nevystihuje výše zmíněné moderní formy lobbingu.

Vzhledem k tématu práce je v práci kladen zvláštní důraz na Českou republiku, která ve své moderní historii zaznamenala mnoho debat o regulaci lobbování v různých formách. Většina těchto diskuzí byla odpovědí na korupční kauzy, které v dané době hýbaly politikou a veřejným míněním. Téma korupce a boje pro ní je častou součástí volebních programů mnoha politických stran a hnutí.

Téma regulace lobbování v České republice se tedy periodicky opakuje v rámci několika volebních období, některé návrhy nikdy nevstoupily do legislativního procesu, některé jako zkoumaný sněmovní tisk 565 téměř prošel legislativním procesem v Poslanecké sněmovně. Možností regulace lobbování a nastavování pravidel pro lobbování je hned několik, stejně jako návrhů v České republice. V rámci korupční kauzy se například objevil návrh na nikoliv regulaci lobbování, ale etický kodex poslance, který měl nastavit pravidla a mantinely pro jednání poslanců se zástupci zájmových skupin. Ovšem žádný z těchto návrhů nebyl schválen a v době psaní Diplomové práce (04.2024) nevstoupil v platnost.

Metodou pro zkoumání postojů jednotlivých stakeholderů jsou polostrukturované osobní rozhovory, kdy dotazníky jsou ve svých specifických částech upraveny dle zvolených skupin stakeholderů. Celkově jsou tedy tři verze specifických otázek pro jednotlivé skupiny stakeholderů dle své skupiny – veřejná správa a zákonodárci, soukromá sféra, nevládní organizace. Všechny tyto skupiny mají místo v procesu lobbování a jsou jeho

aktivními účastníky, proto byly vybrány pro dotazování.

Základní hypotézou práce je, že každá skupina bude mít své představy o nejlepší cestě pro regulaci lobbování a zejména soukromý sektor bude tuto regulaci odmítat (omezování jejich práva) a naopak nevládní organizace budou hájit regulaci jako nezbytnou (pro kontrolu, resp. zaručení nezkorumpovaného prostředí).

V rámci nalezení nejlepšího možného modelu pro Českou republiku je v Diplomové práci představen výzkum, který zkoumá postoje klíčových stakeholderů. Výzkum se soustředil právě na povinnosti vycházejí právě z výše zmíněného sněmovního tisku 565. Postoje jednotlivých stakeholderů a jejich skupin jsou představeny v kapitole Výzkum. Základní definice byly společným tématem všech rozhovorů, naopak části, které se týkají vnímají vlastního procesu lobbování a zkušenosti jsou rozdílné dle skupin.

## 1.0 Teoretická část

Lobbování je termín, který je v různých podobách společným prvkem pro všechny demokracie světa, neboť se v obecné rovině jedná o zastupování jakéhokoliv státu. Taktéž se jedná o mnohvrstevnatý termín, který v akademické rovině propojuje několik oborů jako sociologie, politologii, právo a analýzu politiky, ale i ekonomie neboť se jedná o propojení soukromého a veřejného sektoru. Pro proporční regulaci lobbování jsou zcela zásadní pojmy a definice, které rámuji celou řadu aktivit ve spojení s lobbováním. Lobbying je individuální termín, který nemá mnoho jednotících prvků, neboť se v každém systému přizpůsobuje danému politickému uspořádání v konkrétní zemi.

### 1.1 Vymezení pojmů

Diplomová práce se věnuje tématu lobbyingu a lobbování, proto je nutné na začátek práce nutné uvést základní pojmy, s kterými bude práce po celou dobu pracovat. Lobbying se v tuzemském prostředí objevuje zejména v negativní souvislosti, tedy hlavně pro označení osob, které jsou obviněné z korupce, nebo kde existuje propojení mezi soukromou a veřejnou sférou, kterou není možné jinak popsat. Pokud si zadáte do vyhledávače slovo lobbista, objeví se v České republice osoby spojené s mediálními kauzami, u nichž je užití slova lobbista více než sporné.

Existují spory ohledně původu slov lobbista a lobbování. Etymologie slova má větší počet verzí. Nejčastější verzí je, že slovo lobbování a lobbista jsou spojené s prezidentem USA Ulysses Grantem, který v lobby Washingtonského hotelu Willard byl obklopen petenty, pro které později začal používat termín *lobbyist*. Ovšem na původu slova nepanuje shoda, lze dohledat původ slova do Spojeného království do 17. století.<sup>1</sup>

Etymologie slova lobbista a lobbování je spojeno s vyjednáváním a oslovováním politiků. Citát od Karla Isakssona, který shrnuje vztah lobbování ve vztahu k demokracii zní „*Jeden lobbista může být problémem, tisíc lobbistů je požehnáním pro demokracii.*“<sup>2</sup> Václav Nekvapil v knize *Všichni jsme lobbisté* píše, že lobbování je výkon aktivní výkon občanského práva a posilování odpovědnosti státu vůči občanům. Dle jeho názoru je prvním právním zakotvením lobbování, 1. dodatek Ústavy USA, který zakotvuje „*právo na dovolávání se náprav křivd u vlády*“, který dle jeho názoru neznamená pouze ex-post

---

<sup>1</sup> NPR.ORG, 2006. A Lobbyist by Any Other Name? NPR. *Npr.org* [online]. [cit. 2024-04-22]. Dostupné z: <https://www.npr.org/2006/01/22/5167187/a-lobbyist-by-any-other-name>

<sup>2</sup> NEKVAPIL, Václav V., 2021. *Všichni jsme lobbisté*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-271-3072-6.

dovolání se spravedlnosti, ale také aktivní vystupování, aby takové rozhodnutí bylo vůbec přijato.<sup>3</sup>

Pro ilustraci důležitosti rozdělování lobbistů a lobbovaných je můžeme třeba připomenout trestně-právní kauza Marka Dalíka, který byl obžalován a potrestán na pět let za podvod. Ačkoliv v kauze vystupoval jako oficiální poradce premiéra, který ve věci nezastupoval ničí zájmy, byl médií označován za lobbistu. Toto označení, ale není užito správně, neboť lobbisty byli v této kauze zbrojaři a Marek Dalík, představuje takzvaného „*stakeholdera*“, nejpřesněji potom jako lobbovaného.<sup>4</sup>

Vymezení pojmů není jednoduché ani z pohledu rychle se měnícího prostředí. Zpráva OECD k lobbování v 21. století hovoří o zastaralosti některých zákonných úprav, neboť ty referují pouze o kontaktu lobbisty a lobbovaného tzv. přímo. Jedná se z pohledu regulace buď o písemný, nebo osobní kontakt. OECD hovoří o tom, že kanály přes které lobbista oslovuje lobbovaného jsou dnes více rozmanité, lze například využít třetí strany (nevládní organizace, výzkumná střediska, nebo think tanky). Lze také v současné době využít cílené reklamy skrze sociální média přímo na regulátory, nebo s cílením na veřejnost změnit, informovat, nebo dezinformovat veřejnost. Podle názoru OECD mohou tyto skryté lobbistické aktivity ohrozit jak lobbované tak i lobbisty.<sup>5</sup>

## 1.2 Důvody lobbování

Lobbování jako zdroj příjmů, nebo aktivita není samonosná, ale sleduje jasný cíl, zejména ovlivnění podoby regulace. Lobbying lze rozdělit do dvou základních skupin – proaktivní a defenzivní, neboli obranný.

Proaktivní lobbying můžeme vidět u společností, které jsou leadery v nějakém oboru, nebo si zajišťují odbyť svých výrobků. Na úrovni České republiky můžeme najít tento případ v oblastech jako farmaceutický průmysl, nebo jiná inovativní odvětví. Moderní inovativní léčiva jsou v současné době velmi drahá a zdravotní pojišťovny často nejsou ochotny tyto léky pacientům proplácet. Zde nastupuje lobbying, který se snaží upozornit na bariéry přístupu pacientů k léčivům, které potřebují. Lobbista v tomto případě pracuje na zajištění financování léčby, která zároveň pomůže pacientům v přístupu k léčbě. V tomto případě,

---

<sup>3</sup> NEKVAPIL, Václav V., 2021. *Všichni jsme lobbisté*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-271-3072-6.

<sup>4</sup> VOJTEK, Milan, 2019. Lobbista Dalík opustil vězení. BORGIS A.S. *Novinky.cz* [online]. [cit. 2024-04-22]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-soud-pustil-dalika-z-vezeni-40303958>

<sup>5</sup> OECD, 2021. *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access* [online]. OECD Library [cit. 2024-04-23]. ISBN 9789264690363. Dostupné z: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century\\_c6d8eff8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en)

ale nemusí jít nutně o komerční zájem farmaceutických firem, nebo profesionálních poradců. V případech, kdy existuje obecný zájem na zlepšení regulačního prostředí do systému vstupují neziskové organizace, v případě zdravotnictví například pacientské organizace, které zastupují zájmy pacientů konkrétní nemoci, nebo většího okruhu pacientů (vzácná onemocnění). V případě zdravotnictví také často dochází k úzké spolupráci mezi soukromým a neziskovým sektorem.

V druhém případě, tedy při defenzivním lobbování se jedná o známější případy. Regulátor oznámí, že připravuje regulaci nějakého sektoru, nebo celého průmyslu. V tomto případě je cíl zřejmý, tedy snížit, nebo zamezit aplikaci nové regulace do praxe. Typickým příkladem mohou být cíle v oblasti klimatu, které se dotýkají všech částí společnosti. Firmy se v tomto případě snaží, aby jejich sektor byl vyjmut z regulace, nebo aby cíl nebyl tak přísný. Jedná se tedy o „damage control“, nalezení takové formy regulace, která sice průmysl zasáhne, ale nikoho kriticky.

V rámci literatury se dá dohledat, jakým způsobem a za jakým účelem dochází ke kontaktu mezi lobbistou a lobbovaným. Jednu z těchto klasifikací nabízí Petr Vymětal, jehož pojetí nabízí 6 cílů spojených s lobbováním.<sup>6</sup>

- 1) **Přesvědčovací** – snaha o ovlivnění subjektu nebo jednotlivce pomocí argumentace a informací
- 2) **Informační** – sdělování odborných informací široké veřejnosti, nebo veřejným subjektům
- 3) **Nabízí řešení** – poskytování návrhů na řešení konkrétních rozporů pomocí dat a názorů. Při širokém množství rozličných informací má stakeholder širokou paletu návrhů.
- 4) **Upozornění na problémy a jejich medializaci** – součást aktivit tzv. integrovaných kampaní, tedy Public Affairs a Relations
- 5) **Vymáhání základních práv, sbírání informací a role hlídacího psa** – ačkoliv se jedná o součást tradiční občanské společnosti, pro celospolečenský prospěch. Může být propojení lobbingu s občanskou společností.
- 6) **Integrační** – budování širších koalic v rámci s podobnými zájmy

V minimalističtější rovině můžeme rozdělit pouze na dvě kategorie a to na lobbing strategický, který se vyznačuje dlouhodobou a cílenou prací na tématech. A na adhoc témata, která vycházejí z reaktivní části lobbingu, může se jednat například o snahu

---

<sup>6</sup> MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0.s. 38-39



zablokovat zvýšení daní v daném sektoru.<sup>7</sup>

V rámci zahraniční literatury lze dohledat i lobbying *volební*, který definoval Nownes. Dle jeho názoru je takový lobbying, který dosahuje svých cílů prostřednictvím ovlivněním voleb.<sup>8</sup> Tento pojem je spojený zejména s volbami v USA, kdy zájmová skupina vkládá finanční prostředky do tzv. PACů. Tzv. PAC (political action committee) je rozpočet na podporu kandidáta do kterého dárci mohou vkládat finanční prostředky, buď pro konkrétního kandidáta, nebo pro celou stranu.<sup>9</sup> Tento druh lobbování sleduje dva základní cíle a to buď podporovat kandidáty, kteří jsou sladění s názory zájmové skupiny, nebo naopak vytvořit vztah mezi kandidátem a zájmovou skupinou. Ovšem tento druh lobbingu se v Evropě nachází zcela vyjímečně.

### 1.3 Regulace

Lobbing je fenomén, který se objevuje v různých formách celosvětově, jedna z otázek, která se taktéž objevuje celosvětově, zda se má tato aktivita regulovat a případně jak. Obecně neexistuje odpověď na otázku zda je regulace dobrá, nebo špatná. Existují argumenty pro obě strany, tedy pro i proti regulaci, nebo deregulaci. U regulace záleží jaká je motivace daný sektor, nebo celou společnost korigovat. (Moran, 1986) uvádí, že regulace je synonymem pro intervenci vlády do sociálního a ekonomického života. Zastánci volného trhu vnímají jakoukoliv regulaci jako nevhodný zásah do trhu, na opačné straně jsou zastánci regulací, kteří se obávají tyranie trhu a proto vnímají omezení i za cenu, že se jedná o nutné zlo<sup>10</sup>.

Den Hertog (2012) označuje regulaci za legální formu implementace socio-ekonomických politických cílů.<sup>11</sup> Ačkoliv obecně definice mohou být negativní, nebo působit negativně, protože obsahují slova jako penalizace, donucení apod. Regulace je způsobem vlády, který omezuje projevy anarchie a chaos. Zeno - Zenchovich (2016) uvádí příklad světelné signalizace na silnicích, která je formou regulace a lidé ji

---

<sup>7</sup> ŠEDIVÝ, Marek a Olga MEDLÍKOVÁ. Public relations, fundraising a lobbying: pro neziskové organizace. Praha: Grada, 2012. Management (Grada). ISBN 978-80-247-4040-9, s. 63-64.

<sup>8</sup> NOWNES, Anthony J. Electoral Lobbying. In: *Interest Groups in American Politics*. 3. United Kingdom: Routledge, 2023, s. 154-188. ISBN 1032253088. Dostupné z: <https://doi.org/10.4324/9781003282617-6>, s. 155

<sup>9</sup> LEVY, Michael, 2024. Political action committee. BRITANNICA. *Britannica.com* [online]. [cit. 2024-04-22]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/political-action-committee>

<sup>10</sup> MORAN, Michael. Theories of Regulation and Changes in Regulation: the Case of Financial Markets. Online. *Political studies*. 1986, roč. 34, č. 2, s. 185-201. ISSN 0032-3217. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1986.tb01590.x>. [cit. 2024-04-28].

<sup>11</sup> DEN HERTOOG, Johan. Economic Theories of Regulation. In: *Regulation and Economics*. Edward Elgar Publishing, 2012, s. 25-95. ISBN 9781847203434. Dostupné z: <https://doi.org/10.4337/9781782540465.00007>.

respektují, v případě deregulace, pro ilustraci vypnutí světelné signalizace hrozí chaos. A ačkoliv se jedná o formu regulace svobodného trhu, dle autora nebudou zastánci deregulace volat po liberalizaci světelné signalizace na silnicích.<sup>12</sup>

Ačkoliv by bylo logické považovat deregulaci za opačný proces, než je regulace, protože odstraňuje předešlé regulace. „Regulace je nutná pro stanovení pravidel pro hospodářské transakce a pro zajištění dodržování zákonů; deregulace nejenže předpokládá předchozí existenci regulace, ale sama o sobě je aktem regulace. Je tomu tak proto, že odstranění regulace s sebou nese apriorní pravomoc státních orgánů určovat, jak a v jakém rozsahu má být odvětví nebo trh regulován.“ (Lim, 2017)<sup>13</sup>

Teorie zájmu veřejnosti definovaná Hantke-Domas (2003) překládá, že regulace přichází jako forma odpovědi na veřejný zájem a poptávky pro korekci tržního chování. Předpokládá, že z regulace těží celá společnost, oproti omezenému partikulárnímu zájmu<sup>14</sup>.

## 1.4 Formy regulace lobbování

Regulaci lze obecně rozdělit do tří skupin, dle rozsahu zákonných povinností – mírně, středně a značně regulované, Tento druh rozdělení regulace lobbování používají autoři CHARI Raj, GARRY Murphy, HOGAN John. Autoři provedli komparativní analýzu regulace lobbování v různých zemích – USA, Kanada, EU a Německu. Autoři v práci zkoumají regulaci lobbování dle následujících parametrů:

- Definice lobbisty
- Registrace
- Vykazování výdajů na lobbování
- Elektronizace
- Veřejná dostupnost dat
- Vymahatelnost
- Politická doložka – zákaz vykonávání pozice lobbisty pro bývalé funkcionáře<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> ZENO-ZENCOVICH, Vincenzo. Lessons from a traffic light: A juridical scherzo. Online. *European journal of comparative law and governance*. 2016, roč. 3, č. 1, s. 3-23. ISSN 2213-4506. Dostupné z: <https://doi.org/10.1163/22134514-00301001>. [cit. 2024-04-28].

<sup>13</sup> LIM, Kean Fan, 2017. *Regulation/Deregulation*. Oxford, UK: John Wiley. ISBN 9780470659632. Dostupné z: doi:10.1002/9781118786352.wbieg1037

<sup>14</sup> HANTKE-DOMAS, Michael. The public interest theory of regulation: Non-existence or misinterpretation? Online. *European journal of law and economics*. 2003, roč. 15, č. 2, s. 165-194. ISSN 0929-1261. Dostupné z: <https://doi.org/10.1023/A:1021814416688>. [cit. 2024-04-28].

<sup>15</sup> CHARI, Raj, Gary MURPHY a John W. HOGAN, 2007. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. In: *Political Quarterly*. 78. s.

Autoři na základě provedené analýzy rozčlenili regulaci na následovně.

Slabě regulované prostředí – ačkoliv toto regulatorní prostředí vyžaduje od účastníků formu registrace, vyžaduje zveřejňování pouze minimálního rozsahu informací. Rozsah povinností je pro aktéry spíše formální, protože se nevyžadují informace, které reflektují předmět lobbování (konkrétní zákon), nebo osobu lobbovaného. Ačkoliv jsou informace veřejně přístupné, nejsou v dostatečném rozsahu pro výkon veřejné kontroly. Taktéž tento systém nezná doložky pro bývalé vysoce postavené funkcionáře.<sup>16</sup>

V případě slabě regulovaného prostředí je nasnadě otázka, zda je tato regulace lepší než nulová regulace a zda má reálné přínosy pro veřejnou kontrolu. Při porovnání s přísněji regulovaným prostředím není efektivně zajištěna vymahatelnost pravidel.

Středně regulované prostředí v sobě zahrnuje více prvků regulace, která dopadá na jednotlivé aktéry. Například v tomto systému je nutná reportovat oblast lobbování, včetně názvů institucí, které lobbista oslovil. V tomto systému je shodně s předchozím veřejně přístupný registr, který ale obsahuje více relevantních informací, některé informace nahlášené do systému ale nemusí být veřejné. Ve středně regulovaném prostředí už jsou zavedeny mechanismy omezující lobbovat bývalým funkcionářům.

Značně regulované prostředí vyžaduje po aktérech lobbování vysoce konkrétní informace ohledně předmětu lobbování. Taktéž vyžaduje po lobbistech zveřejnění rozpočtů na lobbování a mzdové náklady. V tomto prostředí již má státní dozorový orgán pravomoc verifikovat informace dodané do registru. Taktéž registr oproti přechodí kategorii má zveřejněné veškeré informace do něj dodané, aby byla zajištěna maximální transparentnost a informování veřejnosti.<sup>17</sup>

### 1.4.1 Lobbování

Lobbing, neboli lobbování nemá zcela zakotvené definice v akademickém ani právním prostředí, ovšem existuje minimální definice, která říká, že lobbing je „*jakoukoli snahu k ovlivnění veřejné politiky*“. <sup>18</sup> Širší definici poskytuje Chari, (2019) v knize *Regulating lobbying*: „*činnost jednotlivců či skupin s odlišnými a zvláštními zájmy, kteří se snaží*

---

422 - 438. ISBN 1467-923X. s.19

<sup>16</sup> CHARI, Raj, Gary MURPHY a John W. HOGAN, 2007. *Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union*. In: *Political Quarterly*. 78. s. 422 - 438. ISBN 1467-923X. s.8

<sup>17</sup> CHARI, Raj, Gary MURPHY a John W. HOGAN, 2007. *Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union*. In: *Political Quarterly*. 78. s. 422 - 438. ISBN 1467-923X. s. 9

<sup>18</sup> GODWIN, Ken, Scott H. AINSWORTH a Erik GODWIN. *Lobbying and policymaking: the public pursuit of private interests*. Thousand Oaks, Calif.: CQ Press, 2013. ISBN 978-160-4264-692, s. 6.

ovlivnit rozhodnutí přijímaná na politické úrovni. Tyto zájmové skupiny mohou zahrnovat (ale nejsou nezbytně omezeny pouze na) skupiny s hospodářskými zájmy (jako obchodní společnosti), s profesionálními zájmy (jako odbory či profesní komory) a zastupující zájmy občanské společnosti či nevládní organizace (jako organizace na ochranu životního prostředí). Tyto skupiny se mohou přímo či nepřímo pomocí najatých konzultantů pokoušet ovlivňovat výstupy veřejné politiky ve svůj prospěch.<sup>19</sup> Definice je oproti minimální značně široká, ovšem ukazuje, že lobbování zahrnuje velké množství činností typově různých organizací s různými zájmy.

Další definici lobbování poskytuje Luigi Graziana, který říká, že lobbování je „*Lobbing je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb ve své povaze velmi odlišnou od obecně 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.*“

20

Další definici poskytuje Bažantová, které vnímá lobbing jako boj za zájmy určité skupiny, která sbírá a zprostředkovává informace klíčovým stakeholderům (moc výkonná, zákonodárna), nebo v budování koalic (okruh skupin/jednotlivců s podobným zájmem). Ačkoliv mají veřejné úřady své vlastní experty pro zhodnocení dopadů regulace na soukromý sektor, ovšem lobbisté mají obvykle interní a přesnější informace ohledně dopadu. Ilustrativním příkladem může být návrh regulace EURO 7, kdy Evropská komise přišla s vyčíslením dopadů na zákazníka v řádech desítek EUR, ovšem automobilový průmysl přednesl relevantní argumenty, že tento propoččet je podhodnocený a skutečný dopad na zákazníka bude v řádech tisíců EUR.<sup>21</sup> Prostředkem lobbingu může být zajištění publicity, nebo v krajních případech i působení skrze nátlakové akce.<sup>22</sup> Ve Spojených státech Amerických jsou také častým prostředkem na upozornění na problematickou legislativu, nebo riziko z ní vyplývající skrze tzv. „Grassroot“ kampaně (česky kampaň

---

<sup>19</sup> CHARI, Raj, Gary MURPHY a John W. HOGAN, 2007. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. In: *Political Quarterly*. 78. s. 422 - 438. ISBN 1467-923X s. 4.

<sup>20</sup> GRAZIANO, Luigi; SALISBURY, Robert Holt a COHEN, David. *Lobbying, pluralism, and democracy*. Houndmills: Palgrave, 2001. ISBN 0-333-92056-2.

<sup>21</sup> ČESKÁ TELEVIZE, 2023. *Česko koordinovalo se spojenci postup proti navržené podobě emisní normy Euro 7* [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/cesko-koordinovalo-se-spojenci-postup-proti-navrzene-podobě-emisni-normy-euro-7-9351>

<sup>22</sup> BAŽANTOVÁ, Ilona. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2007, 131 s. ISBN 978-80-7175-144-1.

odspodu). Funguje skrze aktivizaci části společnosti, která se daná legislativa nejvíce dotýká a na tu tuto část společnosti je přeneseno břímě komunikace s regulátorem. Obecně lze říci, že „grassroot“ kampaně se snaží ovlivnit legislativu skrze ovlivnění veřejného mínění, tuto definici používá i IRS (Internal Revenue Service USA).<sup>23</sup>

Lobbing lze také označit jako snahu ovlivnit, změnit rozhodnutí o schvalování, odmítnutí přijímaných legislativních aktů, nebo i podzákonných norem. Lobbing v tomto případě může být snahou o ovlivnění veřejných zakázek, nebo alokace finančních prostředků. Snahou lobbisty je v tomto případě ovlivnit klíčové stakeholdery směrem, který je pro něj žádoucí a chtěný. V tomto případě je nutné, aby byl lobbista kvalitně připraven a orientovaný v dané problematice. Lobbista taktéž může zprostředkovat odborný výklad pro státní úředníky, nebo legislativce, neboť soukromý sektor je nositelem vědomostí z praxe. Dle výkladu Kalninše je ale nutné vnímat lobbing jako legitimní způsob kontaktu mezi veřejnou a soukromou sférou. Osoba, která se zastává, zejména s ohledem na demokratické principy. „*Interakci soukromých osob se státními orgány a orgány místní správy/samosprávy s cílem dosáhnout toho, aby byla nebo nebyla přijata některá rozhodnutí anebo byly nebo nebyly realizovány určité aktivity tak, jak si žádají oni nebo třetí osoby (klienti). Lobbování nezahrnuje aktivity soukromých osob, které jsou součástí administrativních nebo právních procedur, stejně jako nezahrnuje aktivity, které se odehrávají výlučně na otevřené veřejné scéně*“<sup>24</sup>

Definici lobbingu taktéž nabízí regulace institucí Evropské unie, tzv. „JTR“ (Joint transparency register), ačkoliv se definice soustředí primárně na lobbování v rámci institucí. Obecně lze říci, že „JTR“ považuje za lobbing jakoukoliv činnost, která má za cíl přímo ovlivnit formulaci, či implementaci regulace. Nebo OECD ve své zprávě *Lobbying in 21st century*, kdy dle zprávy lze definovat lobbing jako „*zákonný pokus o ovlivnění tvorby, provádění, realizace a hodnocení veřejných politik a předpisů vydávaných výkonnými, zákonodárnými nebo soudními úředníky na místní, regionální nebo celostátní úrovni.*“<sup>25</sup>

Lobbovaná osoba reprezentuje cíl lobbistů pro ovlivnění. V zásadě se jedná o jakoukoliv

---

<sup>23</sup> IRS. "Direct" and "Grass Roots" Lobbying Defined [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/direct-and-grass-roots-lobbying-defined>

<sup>24</sup> KALNINŠ, Valts, 2005. *Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saemia* [online]. Latvia: Latvian Institute for International Affairs [cit. 2024-04-23]. ISBN 9984-751-69-4. Dostupné z: [https://providus.lv/article\\_files/1882/original/parlob\\_eng.pdf?1339429243](https://providus.lv/article_files/1882/original/parlob_eng.pdf?1339429243)

<sup>25</sup> OECD, 2021. *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access* [online]. OECD Library [cit. 2024-04-23]. ISBN 9789264690363. Dostupné z: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century\\_c6d8eff8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en)

osobu, která reprezentuje výkon státní moci, ať se jedná o zástupce exekutivy, nebo zákonodárství. Pokud půjdeme po minimální definici, lobbovaný je jakákoliv osoba ve veřejném úřadě s formálním, nebo neformálním vlivem na rozhodnutí (poradním vlivem), nebo volené funkci, která je cílem lobbistů za účelem ovlivnění.

V literatuře také můžeme nalézt pojem „*stakeholder*“, v překladu *zainteresovaná strana*. Jedná se, ale o pojem nadřazený, neboť se v obecné rovině může jednat o osobu s „pouze“ neformální mocí, tzv. „*opinion-maker*“, nikoliv „*decision-maker*“. Ačkoliv stakeholder nemusí mít přímo politickou, nebo výkonnou moc může být v procesu lobbování důležitou roli, například pokud zasedá v poradních orgánech úřadu, nebo je široce známým a uznávaným expertem. Ačkoliv může být na začátku procesu „lobbovaným“ na jeho konci již může být lobbistou.

### 1.4.2 Lobbista

Autor Václav Nekvapil ve své knize *Všichni jsme lobbisté*, používá citát amerického lobbisty Johna Raffaerliho, který shrnuje potřebné atributy dobrého lobbisty do čtyř P. Lobbista musí znát politiku (politics), plány a programy (policies), procesy (processes) a lidi (personalities).<sup>26</sup>

Ovšem ani označení lobbista nijak nenaznačuje homogenní skupinu osob. Literatura rozděluje minimálně na tři základní skupiny. Hlavním diferenciací je skupina/osoba, kterou daný lobbista zastupuje. Ken Godwin rozděluje lobbisty do dvou základních skupin, na smluvní, tedy obvykle agenturní poradce, kteří za úplatu zastupují zájmy vícero subjektů. Na druhé straně poté stojí podnikoví lobbisté, kteří jsou ve vztahu zaměstnaneckém k beneficiantovi svých služeb.<sup>27</sup> Karel Müller dále doplňuje skupiny tzv. občanských lobbistů, kteří zastupují zájmy neziskového, nebo jiného obecně prospěšného subjektu.<sup>28</sup>

Clive Thomas ještě definoval skupiny tzv. osoby pověřené stykem s vládou, které se obvykle objevují ve federativním státním uspořádání a zastupují zájmy lokálních vlád ve vztahu k centrální. Poslední skupinou jsou lobbující jednotlivci, kteří lobbují sami za

---

<sup>26</sup> NEKVAPIL, Václav V., 2021. *Všichni jsme lobbisté*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-271-3072-6.

<sup>27</sup> GODWIN, Ken, Scott H. AINSWORTH a Erik GODWIN, 2013. *Lobbying and policymaking : the public pursuit of private interests*. Los Angeles: Los Angeles : CQ Press. ISBN 1-4833-4933-0.

<sup>28</sup> MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL, 2010. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-3165-0.

sebe, typicky v případě, že jich legislativní návrh bezprostředně dotýká.<sup>29</sup>

Definice jednotlivých druhů lobbistů není z pohledu akademického ani právního samonosné téma. Rozdělení druhů lobbistů poskytuje také právní rámec, neboť se dá díky němu regulovat pouze některé formy lobbování. Například v případě minimalistické regulace je možné regulovat pouze smluví lobbisty, oproti maximalistické variantě, která může pokrývat i osoby pověřené stykem s centrální vládou.

Do skupiny lobbistů lze zařadit i organizace, které zřizují zákony České republiky, „Zákon České národní rady o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky“. Tento zákon ukládá vytvořit dvě podnikatelské komory, kterým je dána povinnost podílet se na legislativní činnosti skrze institut připomínkovacího místa. „K prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů se zřizuje Hospodářská komora České republiky“ § 2 (1) zákona č. 301/1992 Sb. Zákon stanovuje povinnost Hospodářské komoře zastupovat zájmy soukromého sektoru, jež tvoří základnu Hospodářské komory.<sup>30</sup>

V rámci českého politického systému je mimo Hospodářské komory, kterou zakládá zákon č. 301/1992 Sb. je v systému i jiná velmi důležitý hráč tj. Svaz průmyslu a dopravy České republiky (SPČR). Ačkoliv Hospodářská komora je povinným připomínkovacím místem (viz. Výše) SPČR zastupuje soukromý sektor v takzvané *Radě Hospodářské a sociální dohody* (tzv. *Tripartita*), která je vrcholovým neformálním poradním orgánem vlády ČR, z titulu „asociace“ sdružující zaměstnavatele.<sup>31</sup>

Za lobbistu může být považována teoreticky jakákoliv organizace, která zastupuje zájmy svých člen. Je ale nutné vzít v potaz, že pokud kolektivní organizace zastupuje více než jednoho člena, je tedy obvykle k pozici nutný kompromis, proto se z obecného pohledu nemůže jednat o zastupování partikulárních zájmů konkrétní společnosti. Kolektivní organizace mají v legislativním procesu nezastupitelnou roli, jelikož v rámci členské základny sdružují know-how v dané oblasti, nebo v širokém pohledu. V České republice existují mnohé kolektivní organizace, které sdružují od specificky orientovaných firem po organizace, které zastupují všechny sektory. Dle definice se jedná o *sociální dialog*, který v některých ohledech může připomínat lobbying. „V současné době jsou sociálními

---

<sup>29</sup> GREENWOOD, Justin a CLIVE S. THOMAS, 1998. INTRODUCTION: Regulating Lobbying in the Western World. *Parliamentary affairs* [online]. London: Oxford University Press, 51(4), 487-499 [cit. 2024-04-23]. ISSN 0031-2290. Dostupné z: doi:10.1093/pa/51.4.487

<sup>30</sup> ČESKÁ REPUBLIKA, 1992. Zákon České národní rady č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. In: *Sbírka zákonů*. ročník 1992.

<sup>31</sup> VLÁDA ČR. *Rada hospodářské a sociální dohody - tripartita* [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/tripartita/tripartita-139224/#>



*partnery vlády za odbory Českomoravská konfederace odborových svazů a Asociace samostatných odborů, za zaměstnavatele Svaz průmyslu a dopravy České republiky a Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů České republiky.*“<sup>32</sup>

### 1.4.3 Lobbovaný

Definice lobbovaného se v literatuře neobjevuje, neboť se jedná o jakoukoliv osobu s exekutivní, nebo legislativní mocí, která je objektem zájmu lobbistů. V každém politickém systému je okruh lobbovaných jiný, neboť neexistuje obecná definice kdo je v každém systému „důležitý“ stakeholder. Pro účely regulace lobbování je lobbovanou osobou v individuálních případech jiný okruh osob, různě definovaných. Návrh zákona o lobbování taxativně vyjmenovává osoby na základě jejich funkce, naopak v EU institucích je zápis do registru transparentnosti základním požadavkem pro jakoukoliv lobbisticky orientovanou schůzku, nehledě na postavení lobbovaného.

### 1.4.4 Legitimita lobbování

Součástí diskuze ohledně lobbingu a lobbování je vždy otázka jeho legitimacy, zda se jedná o přirozenou součást demokratického legislativního procesu, nebo snaha o zkrácení demokratické vůle a (skryté) protlačení partikulárních zájmů. Z druhé strany lze vnímat lobbing jako projev práva občanů a subjektů obracet se na veřejné činitele.<sup>33</sup> V rámci odborné literatury existuje vzácná shoda, že lobbování a lobbisté jsou přirozenou součástí politického systému a jejich působení napomáhá rozšíření debaty o různé zájmy. Výbor ministrů Rady Evropy dokonce konstatuje, že lobbování pozitivně působí na otevření vládnutí a pomáhá informovaným rozhodnutím. Regulace lobbování tyto pozitivní efekty ještě amplifikuje. „*Orgány dávají vhodnými způsoby občanům a reprezentativním sdružením možnost projevit a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie. Orgány rovněž udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností.*“ (článek 11 Smlouvy o Evropské unii)<sup>34</sup>

<sup>32</sup> VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Rada hospodářské a sociální dohody - tripartita* [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/tripartita/tripartita-139224/>

<sup>33</sup> BITONTI, Alberto a HARRIS, Phil. The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework. In: *Lobbying in Europe*. United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, 2017, s. 17-30. ISBN 1137552557. Dostupné z: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3_2), s. 17.

<sup>34</sup> EVROPSKÁ UNIE, 2012. SMLOUVA O EVROPSKÉ UNII (KONSOLIDOVANÉ ZNĚNÍ). *Úřední věstník Evropské unie* [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF)



Naopak například Schattschneider (1960) vnímá lobbying negativně z pohledu nerovnosti alokovaných prostředků právě na tuto aktivitu.<sup>35</sup> Z veřejných zdrojů vyplývá, že v roce 2023 činil tento podíl byl ve výši až 86% ve spojení se soukromými firmami, nebo jejich asociacemi. Naopak lobbying, jež zastupoval zájmy pracujících a ideologických skupin dosahoval v úhrnu pouze více než 1 procento.<sup>36</sup> Situace v USA je dána tím, že lobbování je zde dlouhodobě etablovaná profese, která vychází z Ústavy, kde je garantovaný kontakt mezi občanem a zvoleným zástupcem v legislativním sboru.

Ačkoliv lobbying v EU není tak rozsáhlý jako v případě USA, Klüver ve své knize v roce 2013, uvedla, že v rámci EU institucí dosahoval podíl lobbování ze strany soukromých firem téměř 42,3%.<sup>37</sup>

Mollona a Faldetta (2022), že čísla hovoří ve prospěch soukromého sektoru, ovšem ve svých závěrech se zdržují hodnocení, zda je to jev negativní, či pozitivní. Ovšem dle jejich názoru je lobbying na vysoké úrovni otázkou finanční zdrojů a jejich alokace na zastupování zájmu soukromého sektoru. Zejména potom podotýkají, že lobbying je otázkou dobře situovaných a vysoce vzdělaných lidí.

(Mollona a Faldetta 2021) se domnívají, že zvýšené investice do lobbování přinášejí riziko snížení legitimacy volených zástupců. Autoři ve svém článku doplňují do analýzy lobbování kritérium spravedlnosti. Dle jejich názoru je nutné při hodnocení lobbování vzít v potaz nejenom obsah lobbingu, ale také kontext ve kterém se tak děje.<sup>38</sup>

Disproporci mezi přístupy různých *zájmových skupin* se věnuje také kniha *Transparency Lobbying and Democracy*. Autoři se soustředí na spravedlivou distribuci přístupu zájmových skupin k lobbovaným a uvádějí mimo finančních prostředků také například, že „*stát upřednostňuje některé skupiny nad jinými z různých důvodů, některé zájmové skupiny jsou více spolehlivé.*“ Ovšem dle autorů může toto chování státu vést k elitářství.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> SCHATTSCHEIDER, E. E. (Elmer Eric) a ADAMANY, David W. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Reissued with an introduction by David Adamany. Hinsdale: Dryden Press, 2019? ISBN 0-03-013366-1.

<sup>36</sup> OPENSECRETS.ORG. *Business, Labor & Ideological Split in Lobbying Data* [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/business-labor-ideological>

<sup>37</sup> KLUVER, Heike. *Lobbying in the European Union interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 1-299-48623-1.

<sup>38</sup> MOLLONA, Edoardo a FALDETTA, Guglielmo. Ethics in corporate political action: can lobbying be just? Online. *Journal of management and governance*. 2022, roč. 26, č. 4, s. 1245-1276. ISSN 1385-3457. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10997-021-09583-9>. [cit. 2024-04-25].

<sup>39</sup> LABOUTKOVÁ, Sárka; SIMRAL, Vít a VYMĚTAL, Petr. A Theoretical Model of Lobbying. In: *Transparent Lobbying and Democracy*. Switzerland: Springer International Publishing, 2020, s. 111-141. ISBN 9783030360436. Dostupné z: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-36044-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-36044-3_5).

Ovšem i v poměrně unifikovaném názoru můžeme nalézt výjimku v podobě Urbana, který z pohledu institucionální ekonomie vidí lobbování jako predátorskou a hospodářsky neproduktivní aktivitu, která ve svém důsledku vede k hospodářské ztrátě. Lobbování z jeho pohledu negativně ovlivňuje alokaci omezených zdrojů, zejména efektivitu těchto zdrojů. Úprava zákonů z jeho pohledu vede k neefektivnímu rozdělení zdrojů a snižuje produkci ekonomiky.<sup>40</sup>

Podle Bitontiho nelze ale prospěšnost lobbování zkoumat z pohledu právní, nebo politické vědy. Z jeho pohledu je vhodnější pohled politické filozofie, neboť se jedná o normativní otázku. Prospěšnost lobbování je také otázkou zda lze definovat obecný veřejný zájem, proto předkládá základní pojetí veřejného zájmu v rovině formální, substantivní, realistické, agregátní a procedurální.<sup>41</sup>

Formální pojetí vnímá lobbování jako negativní jev, protože dle tohoto pojetí je veřejným zájmem cokoli, co formální nebo legitimní autorita označí za veřejný zájem. Lobbování v tomto pojetí zasahuje do veřejného zájmu, protože veřejný zájem zastupuje autorita, která zároveň určuje správnou politiku.<sup>42</sup>

Substantivní pojetí vnímá lobbing taktéž jako negativní jev, neboť zde je veřejný zájem spojený s pravdou, nebo dokonce vyšším dobrem. V tomto pojetí je společnost jeden homogenní/holistický celek, individuální zájem musí být v tomto pojetí podřízen společnému zájmu. Kdokoliv se v tomto pojetí snaží ovlivnit svým partikulárním zájmem veřejný zájem (ztělesněný veřejným činitelem) se pokouší ovlivnit pravdu.<sup>43</sup>

Realistické pojetí na druhou stranu nezná veřejný zájem jako pojem. Realistické pojetí si neklade za cíl odpovědět na morální otázku spojenou s lobbováním, lobbování vnímá pouze jako objekt analýzy. Realistické pojetí zná pouze skutečnost (realitu), která je složena ze souboje jednotlivých zájmů, kdy všechny „zastupují“ veřejný zájem. „Veřejný zájem“ je v tomto pojetí pouze nálepkou, který používá vítěz diskuze, ale ve skutečnosti se jedná o prázdný pojem. Realistické pojetí vnímá lobbing jako jednu část fungování

---

<sup>40</sup> BAŽANTOVÁ, Ilona; BORKOVEC, Aleš; HRABA, Zdeněk; KOTLAS, Petr; PECHÁČEK, Štěpán et al. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1. s. 44-45.

<sup>41</sup> BITONTI, Alberto. Where it all starts: Lobbying, democracy and the Public Interest. Online. *Journal of public affairs*. 2020, roč. 20, č. 2. ISSN 1472-3891. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pa.2001>. [cit. 2024-04-25]. s. 6.

<sup>42</sup> BITONTI, Alberto a HARRIS, Phil. The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework. In: *Lobbying in Europe*. United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, 2017, s. 17-30. ISBN 1137552557. Dostupné z: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3_2), s. 22

<sup>43</sup> BITONTI, Alberto a HARRIS, Phil. The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework. In: *Lobbying in Europe*. United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, 2017, s. 17-30. ISBN 1137552557. Dostupné z: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3_2), s. 22-23.

demokratické společnosti, primárně jako prostředek vítězství.<sup>44</sup>

Agregátní pojetí lobbování lze vnímat jako liberální nebo relativistické. Středobodem tohoto pojetí je agregace různých zájmů ve společnosti v rámci zájmových skupin. Vnímá pozitivně soutěž různých zájmů a dokonce je vítá, protože veřejným zájmem je z agregátního pohledu samotná „cesta“, nebo soutěž různých názorů. Lobbování v tomto přístupu prezentované jako legitimní nástroj ovlivňování politického souboje. Ovšem za předpokladu se jedná o rovnou soutěž, která je kontrolována a regulována. V tomto přístupu je důležité, že extrémní názory jsou nepřípustné, ale počítá s proměnlivou majoritou.<sup>45</sup>

Posledním přístupem je procedurální pojetí, které odpovídá modelu deliberativní demokracie, neboť omezuje veřejnou soutěž na jednání racionálních aktérů. Veřejný zájem je v tomto přístupu racionální debaty organizované racionálními účastníky vedoucí ke konečnému rozhodnutí. Lobbování je v tomto pojetí negativním jevem, neboť se snaží ovlivnit racionální debatu.<sup>46</sup>

Tabulka 1: Pojetí veřejného zájmu a lobbování (Bitonti 2020)

Pojetí	Veřejný zájem	Pojetí demokracie	Lobbování
Formální	Rozhodnutí autority	Pro všechny systémy	Neutrální/negativní
Substantivní	Jediná absolutní pravda	Většinou neliberální systémy	Negativní
Realistické	Neexistuje	Liberální demokracie	Pozitivní
Procedurální	Výstup racionální diskuze	Deliberativní demokracie	Negativní

A. Bitonti<sup>47</sup>

<sup>44</sup> BITONTI, Alberto. Where it all starts: Lobbying, democracy and the Public Interest. Online. *Journal of public affairs*. 2020, roč. 20, č. 2. ISSN 1472-3891. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pa.2001>. [cit. 2024-04-25].

<sup>45</sup> BITONTI, Alberto a HARRIS, Phil. The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework. In: *Lobbying in Europe*. United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, 2017, s. 17-30. ISBN 1137552557. Dostupné z: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3> 2.s. 23-24.

<sup>46</sup> BITONTI, Alberto a HARRIS, Phil. The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework. In: *Lobbying in Europe*. United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, 2017, s. 17-30. ISBN 1137552557. Dostupné z: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3> 2.s. 24.

<sup>47</sup> BITONTI, Alberto. Where it all starts: Lobbying, democracy and the Public Interest. Online. *Journal of public affairs*. 2020, roč. 20, č. 2. ISSN 1472-3891. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pa.2001>. [cit. 2024-04-25]., s. 6.

Smlouva o Evropské unii v článku 11 hovoří o nutnosti dialogu, kdy „*Orgány vhodnými prostředky umožní občanům a zastupitelským sdružením, aby sdělovali a veřejně si vyměňovali své názory ve všech oblastech činnosti Unie; orgány navíc vedou otevřený, transparentní a pravidelný dialog se zastupitelskými sdruženími a občanskou společností.*“ Instrukce Evropské unie na svých stránkách v sekci informací ohledně procesu lobbování uvádějí, že lobbování, či zastupování zájmů konkrétních, nebo skupinových zájmů, hraje důležitou roli pro učinění „dobrých“ rozhodnutí při zohlednění všech informací.<sup>48</sup> Proto společný rejstřík EU institucí (Transparency register) není restriktivní legislativou, naopak má zvyšovat důvěru v legislativní proces a posilovat legitimitu legislativního procesu, kdy lobbující aktéři jsou dobrovolně zapsáni v registru. (Smismans 2014)<sup>49</sup>. Vybraní členové Evropského parlamentu (reportéři, stínový reportéři a předsedové výborů) musí nahrávat do evidence všechny své schůzky, které se konaly s cílem ovlivnit finální rozhodnutí. Tuto povinnost ovšem nemají všichni členové Evropského parlamentu, ale mohou tak činit dobrovolně. Evropská unie zmiňuje komunikaci institucí s veřejností ve smlouvě o Evropské unii, kdy pokládá za nutné, aby komunikace byla transparentní. Legitimitu lobbování posiluje veřejně dostupný rejstřík, kde lze dohledat, které subjekty se podílí na komunikaci k danému tématu.

## 1.5 Přínosy a rizika lobbování

Lobbování lze obecně považovat za velmi přínosnou aktivitu vedoucí k kvalitní regulaci na které panuje shoda mezi veřejným a soukromým sektorem. Díky lobbování získávají zástupci veřejné správy důležité informace ohledně praktického fungování trhu. Zájmy soukromého sektoru v tomto může zastupovat interní oddělení (typicky u velkých a vysoce regulovaných sektorů), agentury nebo oborové svazy. V případě etického lobbingu lze označit takovou aktivitu označit za veřejný zájem, neboť vede k úpravám s přínosem pro spotřebitele. Taktéž díky lobbingovým aktivitám je možné přinést do veřejného prostoru témata, která by se bez nasvícení nedostala do diskurzu – témata spojená s životním prostředím, nebo domácím násilím.

Samozřejmě ani lobbingu se nevyhýbá problém „peněz až na prvním místě“, má výhodu subjekt, který je schopný financovat experty na veřejnou správu a široké týmy expertů.

---

<sup>48</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. *Lobby groups and transparency* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups>

<sup>49</sup> BIGNAMI, Francesca a ZARING, David. Regulatory procedure and participation in the European Union. In: *Comparative Law and Regulation*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 129-156. ISBN 9781782545606. Dostupné z: <https://doi.org/10.4337/9781782545613.00014>, s.151

S nedostatkem financí pro lobbování se ale nemusí setkávat pouze firmy, ale i neziskový sektor, který nemá široké financování. Ovšem v rámci obou sektorů – soukromého i neziskového, lze řešit pomocí asociací, komor, nebo externích poradců které nenutí daný subjekt financovat vlastní tým lidí specializujících se na lobbování. Ačkoliv lobbování je volná soutěž aktérů, může docházet k tomu, že nejdominantnější subjekt si může prosadit svou vůli, bez ohledu na veřejný, nebo obecný zájem. Existuje i riziko, tzv. „skrytého lobbingu“, který nepodléhá kontrole veřejnosti a může tak vytvářet prostor k jednání za hranicí trestního práva.<sup>50</sup> Ovšem toto jednání nelze považovat za legitimní lobbování. Legitimní lobbování předpokládá veřejnou kontrolu nad legislativním procesem.

Dalším výrazným rizikem může být i princip tzv. „revolving doors“, nebo otáčivých dveří. Tento princip znamená, že úředníci, kteří opouští veřejné úřady a se svou znalostí problematiky vstupují do lobbování za strany regulovaných. Poměrně snadnou obranou státu proti tomuto fenoménu je tzv. „cooling-off doložka“, která po opuštění úřadu zakazuje bývalým zaměstnancům působit v ovlivňování veřejné správy.<sup>51</sup> Ovšem otáčivé dveře nejdou pouze jedním směrem, v rámci veřejné správy se může do pozice regulátora dostat osoba, která dříve působila jako lobbista, nyní zastává veřejnou funkci. V tomto případě existují důvodné pochyby o nestrannosti dané osoby. V České republice je princip otáčivých dveří poměrně častý fenomén, z nedávné doby například jmenování Mgr. Jakuba Dvořáčka, MHA, LL.M. náměstkem na Ministerstvu Zdravotnictví, Dvořáček dříve působil jako zástupce inovativního farmaceutického průmyslu v rámci Asociace Inovativního Farmaceutického Průmyslu.

Výše uvedená rizika jsou dobře popsána v literatuře, ovšem v poslední době se uvádí rizika spojená taktéž se skrytým lobbingem nikoliv ve vztahu k soukromému sektoru, ale vůči neziskovému. V současné době získávají větší vliv nevládní organizace, u kterých není jasný zdroj financování. Tyto organizace tak mohou zakrývat vliv, nebo aktivity cizích státních aktérů, skupin či jednotlivců. V případě strategických témat jako energetika, nebo průmysl se tak jedná o rizikový faktor, který by dle OECD měl být osloven řešen právě skrze regulaci lobbování. (Colli, Adriaensen, 2018)<sup>52</sup>.

Lobbování je velmi často dáváno do kontextu s korupcí a jiným protiprávním jednáním.

---

<sup>50</sup> BAŽANTOVÁ, Ilona; BORKOVEC, Aleš; HRABA, Zdeněk; KOTLAS, Petr; PECHÁČEK, Štěpán et al. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1.

<sup>51</sup> NCSL.ORG, 2021. *Revolving Door Prohibitions* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.ncsl.org/ethics/revolving-door-prohibitions>

<sup>52</sup> COLLI, Francesca a ADRIAENSEN, Johan. Lobbying the state or the market? A framework to study civil society organizations' strategic behavior. Online. *Regulation & governance*. 2020, roč. 14, č. 3, s. 501-513. ISSN 1748-5983. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/rego.12227>. [cit. 2024-04-25].

Ovšem ani korupce nemá ustálenou definici. V širokém pojetí nabízí definici korupce Joseph Nye, který jí označuje za „*Chování, které se odchyluje od „formálních povinností“ 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.*“<sup>53</sup>

Organizace Rekonstrukce státu provedla v roce 2021 průzkum veřejného mínění ve spolupráci s agenturou G82 na vzorku 1000 respondentů, které mělo za cíl popsat vztah občanů České republiky k lobbování. Studie zjistila, že 74 % vzorku má dle vlastního názoru představu co lobbing je a je s ním srozuměna. Z průzkumu také vyplynulo, že většina respondentů si s pojmem lobbista spojí jména Janoušek (23 %), Rittig (22 %) a Dalík (16 %). Podle poloviny respondentů je lobbování „vznešené pojmenování pro korupci“ a více než polovina se domnívá, že je to prostředek pro „kmotry“ k prosazování vlastních zájmů. Z pohledu regulace důležitá kapitola se věnuje jaký druh informací by si respondenti přáli znát ve vztahu k lobbování. Nadpoloviční část respondentů by si přála znát informace k: kdo ovlivňuje podobu zákonů, schůzky zákonodárců s lobbisty. 49 % respondentů se domnívá, že lobbování má zásadní nebo výrazný vliv na podobu zákonů. Podle respondentů by měla regulace lobbování směřována na následující oblasti: rozdělování veřejných peněz, tvorba zákonů, jmenování do veřejných funkcí, územní plány, vyhlášky obcí a krajů.<sup>54</sup>

## 2. Regulace lobbování

Regulace obecně neznamená pouze zákonnou regulaci, kterou vydává a vymáhá státní orgány. V soukromém sektoru nalezneme samoregulační závazná pravidla vyplývající z pracovních-právních vztahů, typicky se jedná o *kodeks chování zaměstnance*. Tato forma regulace může pouze sepisovat práva a povinnosti zaměstnance v souladu se zákonem, nebo jít nad jeho rámec. Naopak v některých situacích může docházet k regulaci veřejností, která si v rámci tlaku veřejného mínění může vynutit formu chování, která není zákonem přímo daná. V těchto případech je riziko postihu v rovině poškození pověsti jednotlivce, nebo společnosti.

---

<sup>53</sup> NYE, J. S. CORRUPTION AND POLITICAL DEVELOPMENT: A Cost-Benefit Analysis. In: *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contributions*. 2023, s. 463-475. ISBN 0520322908., s. 465

<sup>54</sup> REKONSTRUKCE STÁTU, 2021. *Češi chtějí vědět, v čím zájmu vznikají zákony. Umožní to zákon o lobbování* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/zakon-o-lobbovani-vlada-destihne-cesi-pritom-chtej-vedet-v-cim-zajmu-zakony-vznikaji>

Označení regulace lobbování neznamená pouze zákonnou regulaci, která je v práci popsána. V literatuře i v Českém prostředí můžeme nalézt i formu samoregulace lobbování, které je v podobě dobrovolného smluvního lobbisty a klienta, popřípadě formou etického kodexu podnikovým lobbistou.<sup>55</sup> Za tímto krokem může být snaha zvýšit povědomí a důvěryhodnost této profese v očích veřejnosti. V České republice se lobbyingové agentury sdružují v Asociaci Public Affairs a mají společný etický kodex, formu seberegulace.<sup>56</sup> Formu samoregulace lze nalézt i u soukromých firem, které působí na české trhu. Příkladem může být společnost Škoda Auto a.s., která upravuje lobbování formou etického kodexu chování zaměstnance.<sup>57</sup>

Ačkoliv je lobbying globálním fenoménem, nejedná se o jednolité fenomén. Konkrétní regionální forma lobbyingu je do jisté míry spojená s konkrétními sociálními a historickými skutečnostmi a tradicemi. Proto je každá národní, regionální, nebo mezinárodní regulace lobbování odrazem místních tradic a přístupu.

V současné době neexistuje v České republice žádný zákon, nebo norma upravující lobbování v širokém slova smyslu. U různých neziskových organizací, nebo soukromých společností lze identifikovat samoregulační opatření. Ve spojení s lobbováním se často v médiích objevují kauzy, které spojují lobbování s trestnými činy jako korupce veřejného činitele, nebo ovlivňování veřejných zakázek. Ovšem tyto činy nelze brát jako lobbování, neboť zasahují do pravomoci trestního zákoníku. V této kapitole jsou představeny argumenty pro i proti lobbování, které klíčové stakeholderi, nebo odborníci a akademici používají v diskuzích ohledně regulace. V politickém prostředí v České republice se objevují oba názory, že se má lobbying regulovat, zejména formou registru a objevují se i hlasy, které volají po zachování současného stavu.

Obecně lze napsat, že jakákoliv regulace musí začínat třemi otázkami – Proč? Co? Jak? regulovat. Regulace by vždy měla následovat po identifikaci slepého místa současného stavu.

Lobbování a lobbisté se často objevují v médiích ve spojení s korupčním jednáním, ovšem na postihování tohoto jednání je již dnes mnoho nástrojů, zejména v trestně-právní rovině. Regulace lobbování tedy primárně slouží zvýšení transparentnosti legislativního

---

<sup>55</sup> MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL, 2010. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-3165-0. s. 81.

<sup>56</sup> ASOCIACE PUBLIC AFFAIRS AGENTUR. *Stanovy a etický kodex* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://asociace-pa.cz/cz/stanovy-a-eticky-kodex/>

<sup>57</sup> ŠKODA AUTO A.S., 2024. *Náš kodex* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: [https://www.skoda-auto.cz/\\_doc/ed4b8323-8c8f-4f05-8ab8-bf50bbb37523](https://www.skoda-auto.cz/_doc/ed4b8323-8c8f-4f05-8ab8-bf50bbb37523)

procesu a odhalení skrytých propojení mezi zástupci státu a zájmových skupin. Díky této regulaci se tak může veřejnost blíže seznámit s fungováním politického systému.<sup>58</sup>

Ačkoliv se v odborné diskusi obvykle zdůrazňují argumenty spíše pro zavedení regulace lobbování, než naopak. Objevují se ovšem i argumenty, které jsou zaměřené na odmítnutí regulace lobbingu. Nejčastějším argumentem proti je, že zavedení regulace obecně ztíží participaci na rozhodovacích procesech, tedy snížení demokratičnosti rozhodovacího procesu.

Regulace lobbování obecně reaguje na konkrétní politickou situaci v dané zemi, jak ukazuje článek *Inside lobbying regulation in Poland and Czech Republic*. Článek porovnává návrh schválený v Polsku v roce 2005 a návrh zákona v České republice z roku 2012, kde jsou zřetelně patrné rozdíly v administrativní náročnosti i sankce. Například český návrh neobsahuje povinnost ohlašovat kontakty, nebo v definici lobbistů. Polský zákon se týká pouze lobbistů za soukromý sektor.<sup>59</sup>

## 2.1 Formy regulace lobbování

### Kodex chování

Etické kodexy pro lobbisty a lobbované představuje soubor pravidel v mírně regulovaných systémech. OECD označuje etické kodexy za: „*legislativu, nařízení nebo závazná pravidla, která stanovují určité normy chování pro všechny lobbisty*“<sup>60</sup> Obecně se jedná o soubor pravidel, které ukládají stranám lobbování základní pravidla, která jsou označovaná za standardní a naopak, které chování je bráno jako deviantní. Kodexy často zahrnují principy, které stanovují dobré mravy pro lobbisty i lobbované, jejichž cílem je zlepšit veřejné vnímání lobbování jako takového. Kodexy chování se často dotýkají například státních úředníků, nebo volených zástupců. Výhodou pro jasně vymezenou skupinu je také, že státní zaměstnanci jsou vázáni jeho dodržováním v rámci pracovní káze. Druhou výhodou při využití cesty etického kodexu je také, že mimo vymezení hracího pole, poskytuje také návod jak postupovat v případě pochybností o etice jednotlivých aktérů. V tomto případě je ideální kombinovat s opatřeními v oblasti poradenství pro zaměstnance jednotlivých institucí.

---

<sup>58</sup> CHARI, Raj S., John HOGAN a Gary MURPHY, 2010. *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester: Manchester University Press, ISBN 978-0-7190-7937-5..s. 10-11.

<sup>59</sup> VARGOVČÍKOVÁ, Jana. Inside lobbying regulation in Poland and the Czech Republic: negotiating public and private actors' roles in governance. Online. *Interest groups & advocacy*. 2017, roč. 6, č. 3, s. 253-271. ISSN 2047-7414. Dostupné z: <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0026-9>. [cit. 2024-04-26].

<sup>60</sup> OECD. Motion for a resolution on lobbying, 2006. Dostupné z <http://www.oecd.org/dataoecd/18/10/38944365.pdf>, s. 18



Kodexy chování, nebo etické kodexy se často dostávají do diskuze odborné veřejnosti. Důležitou otázkou v diskuzi ohledně kodexů lobbování je jejich postavení v zákoně, zda mají být doporučujícím dokumentem, či dané zákonem. Dobrovolné kodexy (zákonodárců, nebo lobbistických skupin), nemají dle odborníků dostatečný podklad pro vynucení pravidel z nich vyplývajících.<sup>61</sup> Ovšem ani zákonná úprava nezajišťuje kompletní dodržování předpisů jednotlivých aktérů se zákonem. Výhodou etických kodexů je, že nevytváří dodatečné administrativní zatížení ani pro jednu skupinu lobbování. Jeho dodržování je založené na dobrovolnosti a trestem v případě neplnění kodifikovaných pravidel je poškození pověsti, která je důležitá pro lobbisty i lobbované.

Článek *Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii Lobbistické kodexy chování* upozorňuje, že kodexy chování jsou málo využitým prvkem regulace a že jsou taktéž součástí jakékoliv regulace lobbování. Ovšem autoři článku taktéž zdůrazňují, že jako forma regulace nesmí být opatření statické, ale musí se vyvíjet v čase s ohledem na trendy.<sup>62</sup>

### **Registry lobbistů**

Jedná se další nástroj regulace lobbování a nastavení veřejné kontroly. Jedná se o nástroj, který využívají středně a vysoce regulované systémy. Pro účely registru a rozdělení jednotlivých lobbistických skupin jsou důležité definice, podle kterých se do registru vkládají informace. Rozsah povinných informací vkládaných do registru je součástí každé diskuze ohledně nastavení. V případě veřejně přístupného registru je důležité zvážit i stranu klientského a obchodního tajemství, nebo zajištění zdravého konkurenčního prostředí. S přihlédnutím k maximální veřejné kontrole je toto nastavení nejsložitější částí registru.<sup>63</sup>

### **Právně závazné zakotvení**

Opět jako v případě registru lobbistů se jedná o nástroj středně a vysoce regulovaných systémů. V případě zákona jsou nejdůležitější částí zákona definice, které určují, kterých subjektů se daný zákon týká, aby například negativně neovlivnil možnost občanů komunikovat s legislativcem. Tyto zákony dále musí být navázány na normy týkající se

---

<sup>61</sup> PITROVÁ, Markéta a KUBOVÁ, Radana. Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii Lobbistické kodexy chování. Online. *Mezinárodní vztahy*. 2010, roč. 45, č. 3, s. 30-54. ISSN 0323-1844. [cit. 2024-04-25]. s.35

<sup>62</sup> PITROVÁ, Markéta a KUBOVÁ, Radana. Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii Lobbistické kodexy chování. Online. *Mezinárodní vztahy*. 2010, roč. 45, č. 3, s. 30-54. ISSN 0323-1844. [cit. 2024-04-26].

<sup>63</sup> BABÁK, David a PITROVÁ, Markéta. Hodnocení regulace lobbingu u EK a EP podle projektu Mezinárodních standardů nevládních organizací. Online. *Mezinárodní vztahy*. 2018, roč. 53, č. 2, s. 43-62. ISSN 0323-1844. Dostupné z: <https://doi.org/10.32422/1556>. [cit. 2024-04-25].

financování politických stran, jednacího řádu institucí, nebo střetu zájmu. V současné době nelze nalézt ve světě tzv. ideální zákon, který by byl plošně uplatnitelný. Ovšem je možné identifikovat klíčové pasáže zákona a při tvorbě se zde inspirovat.<sup>64</sup>

Ačkoliv každá zákonná regulace představuje pro obě strany lobbování zvýšenou administrativní zátěž. Značnou výhodou zákonné úpravy lobbování je zakotvenost v zákoně a snazší vymahatelnost.<sup>65</sup>

## **2.2 Mezinárodní doporučení k regulaci lobbování**

Existuje několik mezinárodních organizací, které se dlouhodobě věnují mimo jiné regulaci lobbování a zvyšování transparentnosti legislativního procesu. Dlouhodobě se například používá index vnímání korupce od organizace Transparency International nebo Trust in Government Index od OECD. Ačkoliv se lobbování přímo nedotýká, pokud je lobbování vnímáno velmi negativně, nebo příliš silné může to u občanů vyvolávat

---

<sup>64</sup> LABOUTKOVÁ, Šárka; MÜLLER, Karel B. a VYMĚTAL, Petr. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0. str. 79

<sup>65</sup> TICHÁ, K. Současné možnosti regulace lobbingu na příkladu členských zemí EU. E-polis.cz, březen 2013.. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/clanek/soucasne-moznosti-regulace-lobbingu-na-prikladuclenskych-zemi-eu.html>

nedůvěru v instituce a demokracii obecně. Mezinárodní organizace OECD dlouhodobě podporuje zavedení pravidel v rámci národních států pro transparentní lobbying. Ve své zprávě z roku 2021 představuje deset principů pro transparentní lobbying. Tyto pravidla mají zajistit participaci většího množství organizací a jednotlivců při prosazování svých zájmů bez ohledu na výši rozpočtu.

#### I. Vytvoření účinného a spravedlivého rámce pro otevřenost a přístup

1. Země by měly zajistit rovné podmínky tím, že všem zúčastněným stranám poskytnou spravedlivý a rovnocenný přístup k tvorbě a provádění veřejných politik.

2. Pravidla a pokyny pro lobbování by se měly zabývat otázkami správy věcí veřejných souvisejícími s lobbistickými praktikami a respektovat společensko-politické a správní souvislosti.

3. Pravidla a pokyny pro lobbování by měly být v souladu s širšími politickými a regulačními rámci.

4. Země by měly jasně definovat pojmy "lobbování" a "lobbista", když zvažují nebo vypracovávají pravidla a pokyny pro lobbování.

#### II. Zvyšování transparentnosti

5. Země by měly zajistit přiměřenou míru transparentnosti, aby veřejní činitelé, občané a podniky mohli získat dostatek informací o lobbistických aktivitách.

6. Země by měly umožnit zúčastněným stranám - včetně organizací občanské společnosti, podniků, médií a široké veřejnosti – kontrolovat lobbistické aktivity.

#### III. Podpora kultury integrity

7. Země by měly podporovat kulturu integrity ve veřejných organizacích a při rozhodování tím, že stanoví jasná pravidla a pokyny pro chování veřejných činitelů.

8. Lobbisté by měli dodržovat standardy profesionality a transparentnosti; nesou

*Zdroj 1 OECD 2010, překlad autora*

Organizací, která taktéž pomáhá státům vytvářet prostředí právního státu s transparentním rozhodovacím procesem je tzv. skupina států GRECO. Tato skupina států vznikla z rozhodnutí Rady Evropy v roce 1999 za účelem monitoringu svých členů a jejich plnění mezinárodních standardů v oblasti anti korupčních opatření.<sup>66</sup> Česká republika se připojila podpisem k úmluvě až později v roce 2000 podpisem tzv. *Občanskoprávní úmluvou o korupci*. Úmluvu Česká republika ratifikovala až v roce 2000

<sup>66</sup> 'RESOLUTION (99) 5 ESTABLISHING THE GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO) [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16805e301c>

a povinnosti z ní vyplývající vstoupily v platnost v roce 2002<sup>67</sup>. Na plnění této úmluvy dohlíží právě skupina GRECO, v současnosti je jeho členy 48 zemí (46 evropských, USA a Kazachstán)<sup>68</sup>.

## 2.3 Geneze návrhů k regulaci lobbování v České republice

V roce 2005 se objevil první pokus na regulaci lobbování, ačkoliv se jednalo o dobrovolný poslanecký kodex, který měl obsáhlejší dopad a věnoval se lobbování pouze v jednom bodě. Kodex navrhnul tehdejší poslanec ČSSD a předseda poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek, který v důvodové zprávě argumentoval tehdejším stavem, kdy povinnosti poslance nejsou jakkoliv upraveny. Dle tehdejších mediálních výstupů bylo představení etického kodexu poslance reakcí na kauzu údajného uplácení unionistického poslance Zdeňka Kořistky (US).<sup>69</sup> Autor kodexu se vyjádřil, že některé kauzy nelze dostatečně pokrýt trestně právním kodexem, proto navrhuje nadto etický kodex poslance. Cílem bylo vytvořit pravidla podle očekávání veřejnosti: „*zákonodárci budou při výkonu svých činností nestranní, profesionální a čestní.*“<sup>70</sup> Dle tohoto kodexu se měli poslanci a poslankyně scházet pouze s těmi lobbisty organizací a zájmových skupin, kteří byli zaregistrováni dle interních pravidel sněmovny.<sup>71</sup> Ačkoliv tehdejší návrh vycházel z podobného kodexu na úrovni EU, autor nepočítal s radikálnější změnou ve vnímání lobbování, spíše v zahájení dialogu klíčových stakeholderů a nastavení minimálních pravidel.<sup>72</sup>

Regulaci lobbování také zmiňuje vládní strategie v boji proti korupci z let 2006–2011, dle které měl ministr spravedlnosti představit věcný záměr úpravy legitimního lobbingu. Ovšem tento úkol byl již v roce 2007 (usnesení 715.) zrušen, neboť dle názoru vlády

---

<sup>67</sup> ČESKÁ REPUBLIKA, 2002. Sdělení č. 70/2002 Sb. m. s.: Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Trestněprávní úmluvě o korupci. In: *Vícestranné smlouvy*.

<sup>68</sup> COUNCIL OF EUROPE. *About GRECO* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco>

<sup>69</sup> BORGIS A.S. *Etický kodex zákonodárce poslali politici k ledu* [online]. ADAMIČKOVÁ, Nad'a a Marie KÖNIGOVÁ. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-eticky-kodex-zakonodarce-poslali-politici-k-ledu-352418>

<sup>70</sup> VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Důvodová zpráva k Etickému kodexu poslance Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/3--Duvodova-zprava-k-EK.pdf>

<sup>71</sup> VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Návrh Etický kodex poslance Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/2--Navrh-Etickeho-kodexu-poslance.pdf>

<sup>72</sup> ČESKÝ ROZHLAS, 2005. *Zaorálek: Pouze etický kodex problém lobbingu nevyřeší* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://cesky.radio.cz/zaoralek-pouze-eticky-kodex-problem-lobbingu-nevyresi-8505184>

nebyl dostatečný datový základ pro takovou úpravu.

Další pokus o ustanovení regulaci lobbování šel takzvanou poslaneckou iniciativou, tedy zákonem z pera poslanců. V roce 2009 předložil poslanec Bohuslav Sobotka a Jeroným Tejcem návrh zákona o lobbingu.<sup>73</sup> Tento návrh ovšem Poslanecké sněmovna odmítla a vrátila ho navrhovatelů k přepracování. Druhý návrh, který získal širší podporu v rámci Poslanecké sněmovny<sup>74</sup>, i přes nesouhlasné stanovisko Vlády<sup>75</sup> návrh prošel Poslaneckou sněmovnou, ale byl zamítnut až v Senátu. Tehdejší návrh počítal s registrací lobbistů na Ministerstvu Vnitra a reportováním lobbistických schůzek na veřejném portálu. Vláda na návrhu kritizovala zejména nedostatečně širokou diskuzi, která by definovala veřejný zájem.

Další pokus o regulaci lobbování byl představen v rámci strategie boje proti korupci na léta 2011 a 2012. Ačkoliv došlo k předložení analýzy<sup>76</sup>, která přinesla informace o nutnosti regulace lobbování, Vláda rozhodla o tomto návrhu jako o nadbytečném a rozhodla o nepřímé cestě regulace lobbování, tj. etický kodex poslance, který ovšem taktéž jako v roce 2005 nebyl schválen.

Ovšem zákonná regulace lobbování není jediná cesta v České republice k nastavení pravidel kontaktu s lobbisty. Druhou cestou je samoregulace v podobě interních pravidel České pirátské strany, které byly schváleny v roce 2012 a jsou dodnes platným interním předpisem strany. Strana tímto upravuje povinnosti „*představitelů strany*“, kteří vykonávají veřejnou funkci za stranu, nebo interní funkcionáři strany. Předpis upravuje, že „*představitel strany*“ musí v registru zveřejnit detaily ke každé schůzce, která :*“může vyvolat dojem, že je jejím cílem využít vliv představitele strany nebo ovlivnit jeho rozhodnutí ve prospěch zvláštního zájmu ve věcech politiky strany nebo veřejné politiky.*“

<sup>77</sup> Tyto informace jsou veřejně dostupné na webu České pirátské strany, v sekci „*Evidence kontaktů a schůzek*.“<sup>78</sup> I tento vnitřní předpis má své výjimky, například jednání strany

---

<sup>73</sup> ČESKÁ REPUBLIKA, 2009. Sněmovní tisk 832 N. z. o lobbingu: Poslanecký návrh. In: *Sněmovní tisk. ročník 2006 – 2010.*

<sup>74</sup> ČESKÁ REPUBLIKA, 2009. Sněmovní tisk 994 N.z. o lobbingu: Poslanecký návrh. In: *Sněmovní tisk. ročník 2006 – 2010.*

<sup>75</sup> ČESKÁ REPUBLIKA, 2009. Sněmovní tisk 994/1 Stanovisko vlády k tisku 994/0: Vláda České republiky. In: *Sněmovní tisk. ročník 2006 – 2010.*

<sup>76</sup> ČESKÁ REPUBLIKA, 2012. USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 4. dubna 2012 č. 223 k Informaci o dalším postupu ve věci regulace lobbingu v České republice a k tezím k návrhu zákona o lobbingu: Vláda České republiky. In: *Usnesení Vlády. číslo 223.*

<sup>77</sup> PIRÁTSKÁ STRANA, 2012. *Předpis o lobbingu* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/rules/prl>

<sup>78</sup> PIRÁTSKÁ STRANA. *Evidence kontaktů a schůzek* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/rules/prl>

s představiteli jiných stran, nebo jednání, která jsou jinak zveřejněná (např. skrze hromadné sdělovací prostředky).

Spojení regulace lobbování v České republice se věnuje článek *Reconstruction of the state: Lobbying against political corruption in the Czech Republic*, který zkoumá počínání zejména koalici nevládních organizací pod vedením organizace Rekonstrukce státu. Autoři v závěru článku uvádějí, že ačkoliv kampaň za regulaci lobbování měla širokou podporu v rámci akademické sféry, soukromého sektoru i politické sféry. Iniciativa nedokázala celý proces lobbování ufinancovat, vzhledem k dlouhému legislativnímu procesu a celkově opadla lobbingová aktivita.<sup>79</sup>

### 2.3.1 Návrh regulace z neziskového sektoru v České republice

Regulaci lobbování se v České republice věnuje několik neziskových organizací s cílem zavést do praxe taková pravidla, která budou zaručovat vyšší míru transparentnosti legislativního procesu, tedy i vyšší míru důvěryhodnosti v systém jako celek. Jednou z těchto organizací je i Frank Bold, která v roce 2013 představila ve spolupráci s Sociologickým ústavem Akademie věd České republiky, tzv. Bílou knihu „*Regulace lobbování v České republice*“. *Od myšlenky ke konceptu a implementaci*, představuje problematiku lobbování a důvody pro jeho regulaci i České republice. Autoři této práce také přistupují k legislativním příkladům ze zahraničí, které se snaží regulovat lobbování.<sup>80</sup> Jako další se problematice lobbování věnuje například Transparency International, která v roce 2014 publikovala zprávu „*V čím zájmu? – jak funguje lobbying*“, která popisuje problematiku oblasti lobbování.<sup>81</sup>

Lobbování je obecně prospěšné, protože dokáže přispět do diskuze informovaností, kterou řada legislativců vítá, díky znalosti oboru a složitosti některých legislativních aktů (Hall a Deardorff 2006)<sup>82</sup>. Ovšem v extrémním a neregulovaném prostředí může vést v pokles důvěry v legislativní proces a v některých případech až k úplatkářství, nebo

---

<sup>79</sup> PEROTTINO, Michel; STAUBER, Jakub a ŠÁROVEC, Daniel. Reconstruction of the state: Lobbying against political corruption in the Czech Republic. Online. *Journal of public affairs*. 2020, roč. 20, č. 1. ISSN 1472-3891. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pa.2054>. [cit. 2024-04-26]

<sup>80</sup> SMITH, Michael L. a Vojtěch PROKEŠ, 2013. *Regulace lobbingu v České republice: od myšlenky ke konceptu a implementaci*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky. ISBN 978-80-7330-247-4.

<sup>81</sup> VYMĚTAL, Petr, [2014]. *V čím zájmu?: jak funguje lobbying*. Praha: Transparency International - Česká republika. ISBN 978-80-87123-23.

<sup>82</sup> HALL, RICHARD L. a DEARDORFF, ALAN V. Lobbying as Legislative Subsidy. Online. *The American political science review*. 2006, roč. 100, č. 1, s. 69-84. ISSN 0003-0554. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S0003055406062010>. [cit. 2024-04-25].

jiným formám korupce (Coen a Richardson 2009)<sup>83</sup>.

Doporučení v této knize vycházejí z kulatých stolů, které se uskutečnily v roce 2011 za účasti všech relevantních stakeholderů včetně zástupců lobbistů. Tyto stoly měly za účel zkompileovat dobrou praxi ze zahraničí společně s českými specifiky.

Autoři Bílé knihy citují, že občané každé země mají nezadatelné právo na přístup k informacím ohledně rozhodovacího procesu. Ohledně ovlivňování volených a úřednických osob, dle jejich názoru veřejná důvěra závisí na transparentních procesů a odpovědného rozhodování (Mishler a Rose 2001)<sup>84</sup>. Autoři zde argumentují výsledkem sociologického průzkumu CVVM, který zjistil, že až 73% respondentů si myslí, že neregulovaný lobbying vede ke korupci. Ač si většina respondentů věří, že lobbying je legitimní forma chování.

Dle autorů Bílé knihy největší problém regulace lobbování je rozmanitost osob, které mohou usilovat o ovlivnění rozhodovacího procesu. Autoři prosazují, aby občanská iniciativa nebyla klasifikována jako lobbování, ovšem při opakované aktivitě by již takové regulaci měla podléhat. Dle autorů je nejlepším rozlišovacím bodem finanční protiplnění za lobbování. Autoři argumentují, že regulace lobbování by přineslo hospodářské zlepšení situace České republiky, neboť ovlivňování alokace finančních prostředků působí hospodářské škody.

Organizace Transparency International prostřednictvím publikace *V čím zájmu? Jak funguje lobbying* z roku 2014 představila konsolidovanou zprávu ohledně aktuálního stavu lobbování v České republice, kdy představila i návrhy na vylepšení současného stavu. Vzhledem k tomu, že lobbování stále není v České republice jakkoliv formálně regulováno jsou doporučení ve vztahu k regulaci stále platná, ačkoliv některá doporučení se již podařilo implementovat. Mezi již implementovanými doporučeními lze najít například dohled a transparentnost financování politických stran, dále také modernizace aplikace e-klep, nebo e-sbírka zákonů. Doporučení, která nebyla zavedena je například již výše popsany systém tzv. *cooling off period*, kde je vysokým státním úředníkům nebo legislativcům omezen výkon lobbování pro zamezení jevu *revolving doors*. Dalším bodem je zavedení tzv. legislativní stopy, což znamená zvýšení transparentnosti například

---

<sup>83</sup> COEN, D; RICHARDSON, J a JARMAN, Holly. Lobbying the European Union. Online. *Journal of Common Market studies*. 2010, roč. 48, č. 1, s. 175-175. ISSN 0021-9886. [cit. 2024-04-25]

<sup>84</sup> MISHLER, William a ROSE, Richard. What Are the Origins of Political Trust?: Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies. Online. *Comparative political studies*. 2001, roč. 34, č. 1, s. 30-62. ISSN 0010-4140. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>. [cit. 2024-04-25].

u pozměňovacích návrhů, kdy by existovala povinnost uvádět autory daného pozměňovacího návrhu.

Dle autorů studie je nejúspěšnější lobbying, tzv. firemní, tedy přímo prováděný konkrétní firmou a jejími zaměstnanci v oblasti energetiky, zdravotnictví a ICT technologií, dle jejich názoru je tomu opačně v případě obchodu, finančních služeb a těžebního průmyslu.<sup>85</sup>

Ve vztahu ke konkrétní regulaci lobbování navrhuje Transparency International širokou definici lobbisty s minimem výjimek pro zahrnutí maximálního počtu aktérů. Široké pojetí definice má zajistit pokrytí všech subjektů, které lobují „profesionálně. Autor studie Petr Vymětal a jeho tým vytvořili dotazníkové šetření na základě, kterého sepsali i další doporučení pro regulaci lobbování v České republice. Ve vztahu k vlastnímu výzkumu využijí některé, které budou dány do komparace s autorovým výzkumem. Mezi hlavní doporučení patří zřízení registru lobbistů a vytvoření systému pro hlášení legislativní stopy. Dalšími návrhy je schválení etického kodexu ministerských úředníků, poslanců a senátorů. Poslední dvě doporučení, tj přístup do e-sbírky zákonů a širší přístup do e-klepu se již povedlo v České republice realizovat a implementovat do praxe.

### 2.3.2 Návrh zákona o lobbování

Návrh na zakotvení regulaci lobbování přinesla taktéž skupina GRECO (Group of States against corruption), která byla založena Radou Evropy v roce 1999, aby monitorovala soulad mezinárodních standardů s národní legislativou. Česká republika do této skupiny vstoupila v roce 2002.<sup>86</sup> Skupina GRECO publikovala v roce 2016 svou čtvrtou zprávu Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům.<sup>87</sup> Ve vztahu k lobbování GRECO pojmenovává problém absence regulace lobbování, konkrétně cílí na nízkou transparentnost legislativního procesu. Doporučují, aby byla zaveden pravidla pro jednání členů Parlamentu s třetími stranami, které se snaží ovlivnit legislativní proces. V případě nelegislativních nástrojů navrhují režim takzvané samoregulace, formou etického kodexu pro členy Poslanecké sněmovny a Senátu. Tento

---

<sup>85</sup> VYMĚTAL, Petr, [2014]. *V čím zájmu?: jak funguje lobbying*. Praha: Transparency International - Česká republika. ISBN 978-80-87123-23.

<sup>86</sup> MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI, 2020. *GRECO* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/greco/>

<sup>87</sup> GRECO, 2016. *ČTVRTÉ HODNOTÍCÍ KOLO Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům HODNOTÍCÍ ZPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319a>



„etický kodex“ se má zaměřit na zvyšování povědomí o správném přístupu k lobbistům. Taktéž navrhuje pro zvýšení transparentnosti rychlejší publikaci zápisů z jednání parlamentních výborů.

Skupina GRECO taktéž navrhuje konkrétní parametrický obsah zákona, který dle jejich názoru pomůže snížit negativní vliv lobbistů na legislativce. Dle jejich názoru by měly být zkoušky poslanců s lobbisty zaznamenány a dány na veřejně přístupné místo. Pro tento účel by dle jejich názoru byl vhodný takzvaný *registr lobbistů*, který by měl zaznamenávat kontakty legislativců s třetími stranami. Taktéž navrhuje, aby součástí schváleného textu zákona byla i takzvaná *lobbingová stopa*, která by souhrnně odkazovala jednotlivá ustanovení ke konkrétním třetím stranám, která jejich podobu ovlivnila.

Předčasné volby v roce 2013 masivně ovlivnila kauza Jany Nagyové, tehdejší vedoucí kabinetu premiéra Petra Nečase, která se v hlavní větvi zabývala primárně zneužitím pravomoci úřední osoby. Ovšem v dalších se objevovaly i podezření z korupce, nebo minimálně „nevhodné spolupráce“ s některými vlivnými podnikateli. Z těchto důvodů byly v roce volby 2013 do Poslanecké sněmovny z velké míry ovlivněny tématem korupce a boji proti ní. Hnutí ANO 2011, které se v tomto volebním období dostalo do Poslanecké sněmovny a do vlády Bohuslava Sobotky ve svém volebním programu slibovalo zavedení regulace lobbování.<sup>88</sup> Ve volebním programu se také odkazují nepřímo na zavedení legislativní stopy v procesu. Vláda Bohuslava Sobotky se po volbách zaštiťovala i nevládními organizacemi v boji proti korupci, Programové prohlášení vlády proto obsahuje bod s názvem „*Rekonstrukce státu a opatření proti korupci*“, ovšem samotné slovo *lobbing* se v programovém prohlášení neobjevuje.

V návrzích pro zvýšení transparentnosti se také objevilo doporučení pro povinné otevřené kalendáře legislativců<sup>89</sup>, toto doporučení již do svých aktivit promítla například Pirátská strana, nebo již aplikovala na dobrovolné bázi takzvaný „Evidence kontaktů a schůzek“<sup>90</sup> jako jediná z relevantních stran. Ve vztahu k 4. hodnoticímu kolu a jeho doporučení byla v roce 2022 publikovaná zpráva, která konstatovala, že žádný z návrhů ve vztahu

---

<sup>88</sup> PROGRAMY DO VOLEB, 2021. *ANO Volební program Právo a spravedlnost* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://2021.programydovoleb.cz/strana/ano-2011/volebni-program#pravo-a-spravedlnost>

<sup>89</sup> PIRÁTSKÁ STRANA. *Pirátský kalendář* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://calendar.google.com/calendar/embed?showTitle=0&showPrint=0&height=600&wkst=1&bgcolor=%23FFFFFF&src=kddvdvu3adcjef2kro4j6mm838%40group.calendar.google.com&color=%232952A3&ctz=Europe%2FPrague>

<sup>90</sup> PIRÁTSKÁ STRANA. *Evidence kontaktů a schůzek* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/rules/prl>

k lobbování nebyl schválen.<sup>91</sup>

V České republice dosud není (04.2024) žádná legislativa v platnosti, která by ukládala práva a povinnosti jak lobbistům tak lobbovaným. Lobbisty a lobbované tak upravují primárně nelegislativní materiály jako etické kodexy pro obě strany, nebo například nutnost reportovat lobbying v souladu se zahraniční praxí, toto platí zejména u mezinárodních firem se zahraničním majitelem. Zejména zahraniční firmy dnes fungují v souladu se zahraniční praxí, tedy zahraniční úpravou lobbování.

## 2.4 Legislativní proces České republiky

Pro úspěšné lobbování je základním předpokladem výše zmíněné tři P (Prostředí, procesy a personálie). Pro lobbistu je tak nutné znát legislativní proces každé dané země ve které působí. V této kapitole je popsán legislativní proces České republiky a jeho vliv podobu lobbování v tuzemsku. Kapitola nemá za cíl zhodnotit celý legislativní proces, včetně všech detailů, pouze poskytnout vybrané aspekty s relevancí pro lobbování.

Podobu legislativního procesu ovlivňuje například Ústava, ze zákonných norem potom Jednací řád Sněmovny a Senátu, které mají podobu zákona a podzákonný dokument Legislativní pravidla vlády. Každý z těchto dokumentů upravuje legislativní prostředí, které má vliv na proces.

Výhradním schvalovatelem všech zákonů je v standardní situaci Parlament České republiky, tedy obě komory – Poslanecká sněmovna a Senát. Oproti tomu zákonodárnou iniciativu má dle Ústavy vláda, poslanec, skupina poslanců (nehledě na velikost), Senát (pouze jako celek), krajská zastupitelstva a zastupitelstvo Hlavní města Prahy.

Problematický bod tuzemského legislativního procesu je, že není zakotveno fungování tzv. veřejné konzultace, kdy je možné transparentně přispívat do diskuze a sdílet podněty. Standardní uveřejnění návrh legislativy se pak děje skrze VeKlep, kde legislativa vstupuje to tzv. připomínkovacího řízení a postupuje dále k projednání. V tomto bodě legislativního procesu je možné vkládat připomínky od tzv. připomínkovacích míst, ať už se jedná o státní úřady, nebo o asociace definované v zákoně a v okruhu připomínkovacích míst.

Hlavním cílem lobbistů je v případě neveřejného legislativního procesu vstoupit přímo do ovlivnění podoby návrhu zákona předtím než je publikovaný v přípravném řízení a veřejně dostupný.

---

<sup>91</sup> MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI, 2020. *GRECO* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/greco/>

Po schválení vládou postupuje návrh zákona do Poslanecké sněmovny, kde je legislativní proces již vysoce transparentní, včetně vkládání všech dokumentů do online prostředí. V rámci pohledu na transparentnost jsou pouze dvě „slepá místa“ v legislativním procesu v Poslanecké sněmovně a v Senátu, tím prvním jsou pozměňovací návrhy ve Výborech obou institucí, kdy není jasné kdo je předkladatelem pozměňovacího návrhu, který se po případném odsouhlasení stává pozměňovacím návrhem výboru. Druhým „slepým“ místem legislativního procesu je řazení pozměňovacích návrhů v gesčním výboru před třetím čtením, kdy zpravodaj navrhuje řazení pozměňovacích návrhů a jejich vzájemnou nehlasovatelnost.

V případě návrhu zákona disponuje senát pouze suspenzivním vetem, Poslanecká sněmovna může tedy návrh zákona schválit i přes nesouhlas, nebo pozměňovací návrhy senátu. V tomto případě ale nepostačuje pro schválení prostá a usnášení schopná většina, ale absolutní většina, v tuzemském prostředí 101 hlasů poslanců a poslankyň.

V diskuzích o regulaci lobbování se objevuje zda například do okruhu lobbovaných zahrnout prezidenta republiky, který má pouze velmi omezený vliv na legislativní proces. V jeho pravomoci je návrh zákona nepodepsat (zákon vstoupí v platnost), podepsat, nebo vetovat, kdy Sněmovna potřebuje stejný počet hlasů jako v případě veta senátu.

Český legislativní proces a jeho pravidla se měnila dle doporučení neziskového sektoru viz. výše. Tedy například prošel velkou digitalizací pro zvýšení dohledu veřejnosti. Je tedy možné sledovat cestu legislativního návrhu v průběhu celého procesu, pouze s výše uvedenou výjimkou, kterou je počáteční fáze na ministerstvech. A v případě poslanecké sněmovny se jedná o dohled, který poslanec podal pozměňovací návrh do pozměňovacího návrhu výboru a na čí popud navrhuje zpravodaj tisku danou posloupnost pozměňovacích návrhů.

### **3.0 Metodologie**

Práce si klade za cíl zhodnotit vládní návrh zákona o lobbování sněmovní tisk 565 (volební období 2017 - 2021)<sup>92</sup>. V rámci volebního období se tisk byl tisk odeslán již v září 2019, ovšem v prvním čtení byl projednán o více než rok později, v prosinci 2020. Ústavně-právní výbor sněmovny projednal tisk s pozměňovacími návrhy až v květnu 2021, druhé čtení včetně přihlášení k pozměňovacím návrhům proběhlo již v červnu téhož roku. Ačkoliv pozměňovací návrhy byly zpracovány výborem již v červenci roku

---

<sup>92</sup> ČESKÁ REPUBLIKA, 2019. *Sněmovní tisk 565 Vl.n.z. o lobbování*. In: . ročník 2017-2021.

2021, třetí čtení a finální hlasování neproběhlo do konce volebního období. Tedy zákon tzv. spadl pod stůl a celý legislativní proces je nutné opakovat.

Důležitost analýzy legislativy zdůrazňuje například Van Aeken (2011), když uvádí, že společnost se ne vždy chová podle díkce zákona ačkoliv jej formálně plní. Ačkoliv autor píše o *ex post* analýze, dá se vztáhnout vzhledem k působnosti zákona o lobbování i na analýzu před legislativním procesem. Dle Van Aekena, ačkoliv má legislativec racionální důvod pro regulaci, nemusí vždy vést ke kýženému cíli. Doprovází to příkladem z Belgie, kdy zákon stanovoval limit na množství alkoholu v krvi a po úvodním úspěchu, kdy probíhala kampaň a policie důsledně postihovala prohřešky, ovšem po pár měsících počet nehod s alkoholem opět prudce vzrostl.<sup>93</sup>

Ačkoliv návrh zákona v Poslanecké sněmovně byl široce kritizován, ať už pro svou nedostatečnou působnost, nebo z druhé strany pro extenzivní povinnosti aktérů. K zákonu se podalo 17 pozměňovacích návrhů ze strany Ústavně právního výboru i od poslanců koalice i opozice. V této práci bude podroben analýze pouze návrh, který byl odeslán vládou do Poslanecké sněmovny. Hlavním důvodem je, že se jedná o jediný dokument, který byl oficiálně schválen orgánem státu (tj. vládou), pozměňovací návrhy neprošly hlasováním plénem sněmovny a bylo by tak diskutabilní pracovat s materiály, které nebyly schváleny.

Pro účely komparace vládního návrhu zákona (sněmovní tisk 565) bude užito několik parametrů, které jsou zmíněny v teoretické části.

- 1) Definice lobbování
- 2) Definice lobbisty
- 3) Definice lobbovaného
- 4) Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného
- 5) Penalizace za neplnění povinností vyplývajících ze zákona

Pro účely práce bude úvodní analýza základních parametrů návrhu zákona podrobena komparaci s dotazníkovým šetřením (polostrukturované rozhovory) se zástupci relevantních sektorů v České republice. Jedná se o dva zástupce za každou komoru Parlamentu České republiky, vždy po jednom za koalici a opozici, aby byl zachován princip proporcionality. V případě exekutivy, soukromého sektoru a neziskového sektoru, je vždy vybrán pouze jeden zástupce s ohledem na svou pozici v dané organizaci

---

<sup>93</sup> VAN AEKEN, Koen. From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation. Online. *Legisprudence*. 2011, roč. 5, č. 1, s. 41-68. ISSN 1752-1467. Dostupné z: <https://doi.org/10.5235/175214611796404859>. [cit. 2024-04-29].

a relevantnost pro proces lobbování. Primárně jsou vybráni zástupci institucí v návaznosti na průmyslu, která byla vybrána pro účel práce jako oblast lobbování.

Slabým místem sběru dat se jeví, že v době sběru dat probíhá jednání o novém zákonu o lobbování, který se v základních parametrech liší od návrhu zákona 565 z období 2017–2021. Ovšem z pohledu základního nastavení legislativy a pravidel to není pro výzkum překážkou.

Pro důvěryhodnost výzkumu u dotazovaných a zachování principu mlčenlivosti nebudou v práci užitá konkrétní jména respondentů, jejich představení bude minimalistické. V případě zástupců legislativy, tj. Poslanců a Senátorů bude užit pouze identifikační prvek názvu komory Parlamentu a zda se jedná o člena koalice, či opozice. V případě zástupců exekutivy bude užit pouze daného centrálně správního úřadu a zda se jedná o pozici spadající do definice lobbisty, dle návrhu zákona (sněmovní tisk 365). V případě soukromého sektoru bude užit pouze název sektoru, dle kódu NACE, v případě neziskového sektoru bude uveden pouze označení sektoru. Každý respondent byl upozorněn, že jeho odpovědi jsou zaznamenány na mobilní nahrávací zařízení, tento záznam nebude dále šířen a slouží pouze pro analýzu odpovědí.

Cílem výzkumu je zodpovědět otázku zda vybraní respondenti považují návrh zákona o lobbování (sněmovní tisk 565) za dostatečný, případně jak by upravili daný legislativní rámec. Regulace lobbování v České republice je téma, které se poměrně často opakuje, viz *Geneze návrhů k regulaci lobbování*. Cílem výzkumu je také určit, které pasáže regulatorního rámce považují respondenti za nejdůležitější a případně, kde by Česká republika mohla čerpat inspiraci.

### **3.1 Hypotézy výzkumu**

Diplomová práce pracuje s hypotézou, že nulový stav je pro všechny subjekty lobbování nevýhodný, protože vytváří prostředí bez základních pravidel, mimo těch daných trestně právním řádem České republiky. Taktéž regulace lobbování je po České republice vyžadována ze strany Evropské komise, která vyžaduje úpravu do roku 2026 pro splnění podmínek pro čerpání Evropských fondů (Národní plán obnovy, National Recovery plan). Druhou hypotézou je, že zejména respondenti z řad legislativy a soukromého sektoru budou mít výhrady k návrhu zákona a povinnostem z nich vyplývající připomínky, neboť zákon vytváří dojem, že je potřeba tento fenomén řešit a dohlížet na něj. Z pohledu zákonodárců se může jednat o dojem, že jsou v permanentním podezření z nekalého ovlivňování ze strany lobbistů a naopak u lobbistů, že ovlivňují neeticky, nebo dokonce

nelegálně. Obecně od všech stakeholderů bude negativně hodnoceny administrativní náklady spojené s vykazováním lobbistických zpráv.

### **3.2 Cíl výzkumu a výzkumné otázky**

Cíl výzkumu je zhodnotit předložený návrh zákona (sněmovní tisk 565) pro zvýšení kvality legislativy při zachování principu tzv. *dobré regulace*. Zhodnocení kvality návrhu je dáno do zrcadla názorů relevantních klíčových stakeholderů vybraných pro strukturované rozhovory. Prostředkem kvalitního zhodnocení návrhu zákona o regulaci lobbování jsou právě rozhovory se stakeholdery, kteří budou případným jakýmkoliv zákonem o regulaci lobbování dotčeni.

Cílem práce je poskytnout a předestřít vhodnou regulaci pro Českou republiku pohledem základních parametrů regulace, tedy základních definic zákona (lobbování, lobbista, lobbovaný), povinností jednotlivých aktérů (registrace, zprávy, stopa, ohlašovací povinnosti) a v neposlední řadě pohledem postihů za neplnění povinností pro aktéry.

Tématem práce je lobbování a regulace lobbování v České republice, tomuto okruhu se věnuje i teoretická část, která přináší informace z oblasti dosavadních návrhů. U některých lobbistů může docházet ke skrývání svých klientů nebo zájmů, proto je navázaná výzkumná otázka, jak často se lobbování setkávají se skrytým lobbingem.

Druhá výzkumná otázka se týká legislativního procesu, kdy opoziční hnutí ANO 2011 často opakuje ve svých předvolebních kampaních téma korupce a lobbistů. Bude hnutí ANO 2011 ve svých postojích vůči regulaci lobbování více ambiciózní, než zástupci koalice SPOLU.

## 4.0 Analýza legislativy

Kapitola si klade za cíl představit základní parametry navrhované legislativy, která byla odsouhlasena Vládou ČR a odeslána k dalšímu projednávání do sněmovny. Analyzovaným dokumentem bude návrh zákona o lobbování (sněmovní tisk 365), jehož projednávání bylo přerušeno v třetím čtení a finální návrh se tak nepodařilo schválit do konce volebního období.<sup>94</sup> Ačkoliv návrh zákona doprovázela i novela přidružených zákonů, Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování, ovšem tento tisk není z pohledu regulace, její nastavení a základních parametrů relevantní pro výzkum.

Návrh zákona o lobbování, který schválila vláda Andreje Babiše na návrh Ministerstva spravedlnosti (ministryně Marie Benešová), spolupředkladatelem bylo Ministerstvo vnitra (ministr Jan Hamáček). Návrh vychází z usnesení vlády z roku 2018 ve kterém vláda podpořila věcný záměr zákona o lobbování. První zmínka o návrhu zákona regulujícího lobbování se objevila již v Programovém prohlášení vlády z roku 2018, kdy uvádí, že: *“Budeme dále bojovat proti korupci ve všech oblastech, tento boj systematicky koordinovat, vyhodnocovat efektivitu již přijatých protikorupčních opatření v praxi a navrhnout jejich vhodné změny a doplnění. V této souvislosti předložíme zejména účinné právní nástroje k ochraně oznamovatelů korupce (whistleblowing) a zákon o regulaci lobbingu vycházející z mezinárodních doporučení.”*<sup>95</sup>

Druhým výstupem kapitoly je analýza a komparace výsledků strukturovaných rozhovorů se klíčovými stakeholdery, kteří se pohybují v rámci lobbování v České republice. Vybrané stakeholdery by přijetí novely zákona o lobbování zasáhlo, či jim nastavilo nové povinnosti, vyplývající ze zákona.

### 4.1 Obsah tisku 565 (vol. období 2017 – 2021)

Analýza RIA (Regulatory impact assessment) uvádí, že hlavním cílem zákona je oddělit lobbing transparentní a netransparentní. Dle autorů analýzy bude díky široké dostupnosti záznamů ohledně kontaktů schůzek mezi lobbisty a lobbovanými dosaženo lepší veřejné kontroly nad legislativním procesem. Taktéž by návrh zákona měl snížit korupční potenciál.

---

<sup>94</sup> ČESKÁ REPUBLIKA, 2019. Sněmovní tisk 565 Vl.n.z. o lobbování. In: *Sněmovní tisk*. 8. období, 2017 - 2021.

<sup>95</sup> VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. II. vláda Andreje Babiše (27.6.2018-17.12.2021) *Programové prohlášení vlády* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>

Dle autorů návrhu zákona neexistuje legitimní důvod, proč by měly zájmové skupiny skrývat své počínání ve veřejném prostoru.<sup>96</sup>

Autoři uvádějí, že lobbování je velmi složité regulovat z důvodu neochoty některých subjektů, nebo jednotlivců se k lobbování přihlásit. Pro účely práce jsou z definic a povinností zmíněny pouze ty zásadní pro práci, tedy nikoliv požadavky na bezúhonnost, nebo plnoletost.

Pokud se podíváme na zapojení jednotlivých stakeholderů, vidíme, že do legislativního procesu v samém počátku byli zahrnuti stakeholdeři za různé oblasti. V případě jednání o zákonu o lobbování se jednalo o zástupce soukromého, nevládního i akademického sektoru.<sup>97</sup> Z toho je zřetelné, že regulátor měl za cíl vytvořit dostatečnou bázi pro kompromis mezi jednotlivými zástupci různých názorových proudů.

### **Definice lobbování**

Vymezení pojmu lobbování upravuje § 2 Lobbování, který vymezuje pojem a působnost zákona nad aktivitami, které mohou být lobbováním. „*Lobbování je soustavná činnost spočívající v komunikaci, uskutečňovaná lobbistou za účelem ovlivnění jednání lobbovaného při přípravě, projednávání nebo schvalování*“ u dokumentů, které schvaluje Parlament, Vláda, nebo orgán centrální moci, nebo dokument, který upravuje strategii (koncepční dokument).

Definice je z pohledu regulace lobbování, proto je vymezena i negativním vymezením, co naopak lobbingem z pohledu zákona není, což upravuje bod (2). Návrh zákona uvádí, že například komunikace na jednáních Parlamentu a jejich orgánech, uplatnění připomínek v přípravném řízení, nebo komunikace v rámci tzv. Tripartity (Rada hospodářské a sociální dohody. Obecně překladatelé vnímají, že negativní definice lobbování vychází z veřejné podstaty těchto příkladů.

### **Definice lobbisty**

Lobbistu návrh zákona definuje v § 3, kdy návrh označuje lobbistu za jakoukoliv osobu, která nahlásila zájem lobbovat buď v zájmu konkrétní třetí osoby, nebo v zájmu vlastním.

### **Definice lobbovaného**

Okruh lobbovaných je taxativně vyjmenovaný v § 4 (a-o), z pohledu regulace jsou definovány okruhy členů Parlamentu a Vlády a členové kabinetu ministra, poté náměstci

---

<sup>96</sup> Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA): (k návrhu zákona o lobbování a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování), 2019. In: . ročník 2017-2021.

<sup>97</sup> KUBOVÁ, Radana, 2018. Záznam z 16. jednání pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobbingu[online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2019/06/Záznam-z-16.-jednání-Komise-k-lobbingu-2018-09-13.pdf>



pověření řízením sekce (odborní náměstci), v 10. 2023 je tato pozice nahrazena Vrchním ředitelem. Z pohledu regulace je zajímavé, že do návrhu zákona byly zařazeni odborní i administrativní asistenti členů Parlamentu.

### **Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného**

Lobbista, který hodlá lobbovat buď v zájmu konkrétní osoby, nebo svém vlastním musí ohlásit svůj záměr Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, který spravuje *registr lobbistů*. Účelem práce není hodnotit informace ohledně požadavků na zápis do registru, proto tuto legislativní práci neobsahuje.

Povinnosti lobbisty v souladu s návrhem zákona je vložit do registru lobbistů jednou za čtvrtletí vložit tzv. *zprávu lobbisty*, která musí dle návrhu obsahovat:

- Jméno a příjmení lobbovaného
- Zařazení lobbovaného (funkce)
- Jméno firmy, v jejíž zájmu bylo lobbováno

V případě, že k lobbování v daném čtvrtletí nedošlo je lobbista povinen vložit zprávu lobbovaného a uvést toto místo informací výše.

Lobbovaný má dle návrhu zákona možnost se bránit proti nepravdivým skutečnostem uvedených v zprávě lobbisty, nebo naopak proti neuvedení lobbování ve zprávě.

Povinností lobbisty je také dle návrhu zákona uvedení informace, že je lobbistou a hodlá v souladu s tímto zákonem u lobbovaného lobbovat a v čím zájmu tak hodlá konat. Taktéž musí lobbovanému na požádání vystavit písemné potvrzení o obsahu schůzky.

Lobbovaný podobně jako lobbista musí odevzdat Úřadu zprávu lobbovaného, která musí obsahovat následující:

- Obchodní název firmy a lobbistů
- Přesné vymezení obsahu lobbování (návrhy a požadavky lobbistů)

V případě zprávy lobbovaného má lobbista právo na podání námitek, proti obsahu, nebo absenci informací obsažených ve zprávě.

### **Penalizace za neplnění povinností vyplývajících ze zákona**

Návrh zákona počítá s trestem pro lobbisty, lobbované i lobbující prostředníky, kteří nesprávně, nebo nepravdivě plní povinnosti vyplývajících z návrhu zákona.

Porušení zákona se v tomto smyslu rozumí neplnění povinností, například nevložení zprávy do registru, nebo vyplnění nepravdivých, nebo neúplných informací, nebo nevložení zprávy do registru v časovém limitu.

Za přestupky ve smyslu § 16 je možné lobbistovi i lobbovanému uložit v řízení pokutu

50 000, nebo 100 000 Kč. Za porušení povinnosti lobbovaného v jakémkoliv bodě je pokuta nastavena na 100 000 Kč. Naopak lobbistovi v hraničním případě lze uložit zákaz činnosti až na dobu 3 let s veřejným rozhodnutím o přestupku.

#### **4.1.2 Zhodnocení návrhu**

Návrh obsahuje značný počet povinností pro lobbované i lobbisty a taktéž značnou míru zveřejnění informací. Z pohledu míry zásahu do volného trhu se jedná o návrh směřující k vysoce regulovanému prostředí.

Definice v návrhu počítají se širokým aplikací práva na maximální počet subjektů, ovšem obecně se neliší od definic v akademickém prostředí. Návrh zákona také pracuje s širokým spektrem lobbovaných, kteří jsou v návrhu taxativně vyjmenováni, což může vytvářet potíže při například změně služebního zákona, který bude pracovat s jiným pojmenováním vedoucích pozic na ministerstvech a hrozí riziko, že některé ač nevedoucí, ale důležité pozice z pohledu lobbování zůstanou nepokryté.

Obecně návrh počítá, že jakákoliv komunikace je veřejně dostupná, například v rámci jednání komor parlamentu není lobbyingem, neboť veřejnost má přístup k sděleným informacím.

Z pohledu veřejného zájmu se jedná návrh, který zajišťuje pravidelný přístup k informacím ohledně lobbování. Ovšem z pohledu lobbistů může být časté podávání lobbistických zpráv a jejich zveřejňování překážkou pro kvalitní vykonávání práce, neboť legislativní proces trvá déle než jedno kvartál. Z tohoto pohledu může být volný trh a soutěž být kompromitována velkým počtem informací, které musí lobbista i lobbovaný zveřejnit. Taktéž pro lobbované, kteří jsou aktivní v legislativním procesu, zejména ve vysoce regulovaných sektorech může dojít k negativní publicitě z důvodu vysokého počtu lobbistických kontaktů. Z těchto důvodů může u některých lobbovaných docházet k omezenému kontaktu s lobbisty.

Při požadavku na detailní na podávání lobbistických zpráv může dojít i z pohledu lobbisty k omezení kontaktů s lobbovanými, nebo přesun do šedé zóny zákona. Lobbisté často přicházejí s konkrétními příklady z praxe, které mohou obsahovat i interní, nebo neveřejné informace. V případě očekávání z negativní publicity u citlivých návrhů pak může dojít k sníženému přenosu informací mezi zájmovými skupinami a zástupci veřejné správy, což v kontextu složité regulace povede k snížení kvality předkládaných návrhů.

Ačkoliv návrh zákona ukládá extenzivní povinnosti pro lobbisty a lobbované v legislativním procesu (zákony, vyhlášky apod.) a strategické dokumenty schvalované

vládou, nebo jiným centrálním orgánem. V návrhu zákona není obsažena nižší úroveň vládnutí (kraje, obce) a nakládání s veřejnými prostředky (veřejné zakázky), které jsou dle respondentů průzkumu Rekonstrukce státu důležitým faktorem, který by bylo vhodné regulovat. Z pohledu dat státního rozpočtu, kdy dle závěrečného účtu hospodařili územní samosprávné celky v roce 2022 s rozpočtem více než 740 mld. korun (včetně přímých plateb státu za vzdělávání) očištěně se jednalo o 527 mld. korun a s přebytkem rozpočtu v souhrnné výši více než 32 mld. korun.<sup>98</sup>

Při argumentaci překladatelů návrhu zákona, že návrh má omezit korupční a jiné proti zákonné jednání se omezení působnosti zákona na centrální úroveň vládnutí a pouze na legislativní část se jedná o zjevný nedostatek v rámci zákona. V rámci měření se vnímání korupce se Česká republika pohybuje na 41 místě z celkových 180 měřených zemí, kdy v roce 2022 získala 56 bodů ze 100 možných.<sup>99</sup> Vzhledem k tomu, že v České republice jsou častější problematické veřejné zakázky spíše než legislativní lobbování.

Návrh zákona také obsahuje značný počet výjimek, zejména v ustanovení § 2 (2) za lobbování podle tohoto zákona se nepovažuje, zejména bod c. Tento bod říká, že komunikace v politických stranách a hnutích se nepovažuje za lobbování. Z návrhu zákona, ale jasně nevyplývá, zda se považuje za lobbování vně politických stran. V extrémním případě potom stačí členství lobbisty v politické straně, nebo hnutí, aby se vyhnul ohlašovací a jiné povinnosti vyplývající z návrhu zákona (v České republice je v 9 největších stranách necelých 80 tisíc členů)<sup>100</sup>.

## 5. Analýza rozhovorů s vybranými respondenty

Kapitola předkládá výsledky polostrukturovaných rozhovorů představených v kapitole metodologie a jejich obecné teze komparovány s návrhem zákona, který byl předložen Poslanecké sněmovně ke schválení. Cílem výzkumu a práce není představit paragrafové znění návrhu zákona, které bude průnikem doporučení respondentů, ale spíše představit obecné teze respondentů výzkumu, které musí dle jejich názoru text zákona obsahovat, aby byl obecně prospěšný pro zlepšení regulatorního prostředí České republiky.

---

<sup>98</sup> MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 2023. *Státní závěrečný účet České republiky za rok 2022* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2022/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2022-51132>

<sup>99</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2022* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/cze>

<sup>100</sup> ČESKÁ TELEVIZE, 2023. *Stranám ubývají členové. Rozrůstají se jen SPD a STAN* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/stranam-ubyvaji-clenove-rozrustaji-se-jen-spd-a-stan-8898>

V kapitole budou představeny červené nitky, které jsou společné pro všechny respondenty napříč stranickou příslušností, pozicí a ose lobbovaný – lobbista. Pro práci jsou právě zásadní shodné teze, které ukazují, že některé pasáže jsou pro relevantní stakeholdery přijatelné.

V rámci výzkumu se objevily některé opatření v rámci zákona na kterých shoda naopak nepanuje a bude tak nutné tyto kritické pasáže oslovit a vytvořit širokou politicko-soukromou shodu, aby nedocházelo k nezamýšlenému efektu zákona. Komparativní část s návrhy stakeholderů je předložena v kapitole *3.3 Komparace návrhu zákona a odpovědí stakeholderů*.

V rámci výzkumu v Poslanecké sněmovně byl kladen důraz na rovné zastoupení koalice a opozice pro rovnoměrné zjištění v rámci výzkumu. Důležitým prvkem výzkumu v rámci Poslanecké sněmovny byl výběr dle klíče, že za každou stranu – opozice a koalice musí být vybrán jeden odborník na regulaci lobbování a jeden průmyslově zaměřený poslanec u kterého je vysoká pravděpodobnost častého kontaktu s lobbisty. Na základě dotazování byly oba parametry splněny.

## **5.1 Obecné zhodnocení**

Respondenti neměli problém se výzkumu zúčastnit s ohledem na zajištění anonymity. V nejširších obrysech výzkumu se ukázalo, že lobbování všichni dotazovaní považují za legitimní nástroj prosazování zájmů soukromého, občanského a neziskového sektoru. Lobbování jako nástroj komunikace mezi zástupci zvolených zástupců a státní správy považují všichni shodně za přínosnou aktivitu pro zlepšení regulace v České republice. Všichni respondenti se shodli, že navrhovaný zákon musí být v první řadě funkční, tedy zákon nesmí být pouze „pro forma“, tedy zachování současného neregulovaného stavu s další administrativní povinností, která bude sloužit jako formální splnění podmínek, které nám ukládá Národní plán obnovy a související splnění plnění finančního rámce. Všichni respondenti shodně zaznamenali diskuze, nebo projednávání regulace lobbování, ale podíleli se na práci rozličnými způsoby – dle své tehdejší i současné pozice. Na čem naopak shoda nepanovala je v tom zda jakýkoliv zákon pomůže zlepšit mediální obraz lobbistů, nebo jejich aktivity v očích veřejnosti. Obecná shoda taktéž panovala na tom, že lobbování má velmi negativní konotaci u veřejnosti, která ho vnímá jako temné prostředí s vysokým potenciálem pro korupci, ačkoliv jednotlivé skupiny říkají, že korupce a lobbování jsou dvě rozdílné věci, které spolu nesouvisí a riziko korupce je podobné nebo stejné jako v jakékoliv jiné oblasti. Vnímání veřejnosti ohledně rizikovosti lobbování pro

nezákonné ovlivňování stakeholderů je v přímém rozporu s rozhovory, která v maximální možné míře označovali lobbování jako legitimní aktivitu pro ochranu zájmů určitých zájmových skupin. Lobbování je z pohledu respondentů zcela přirozená součást demokracie, která zajišťuje dialog mezi státem a zájmovými skupinami. Nikdo z respondentů neoznačil lobbování přímo jako riziko a pokud hrozí riziko nezákonného jednání, je z jejich strany již dostatečná regulace v oblasti trestně-právní roviny. Taktéž nikdo nezmiňoval lobbování jako riziko pro například korupci, naopak pokud byla korupce zmíněna, vždy s dodatkem, že korumpování není lobbování a takový lidé nejsou lobbisté. Někteří respondenti se domnívají, že tento pohled a negativní nahlížení na lobbování je již nevratné a případný zákon o regulaci lobbování nijak nedokáže pomoci s zlepšením vnímání u široké veřejnosti.

Obecně se v diskuzi s respondenty objevovaly tyto červené nitě, která se objevovaly i rámci jednotlivých rozhovorů v různých podobách, kdy jednotlivci zdůrazňovali, že je nutné každou novou regulaci a jejich jednotlivé body pečlivě zvážit, aby byla zaručena funkčnost regulace:

#### **Přínosy potenciální regulace:**

**Větší transparentnost:** Regulace může zvýšit transparentnost tím, že lobbisté budou muset zveřejňovat své aktivity, výdaje a zájmy, které zastupují. Tato transparentnost umožní veřejnosti lépe pochopit, kdo a jak se snaží ovlivnit vládní rozhodnutí.

**Etické standardy:** Regulace může stanovit etická pravidla pro lobbistické aktivity, což pomůže zabránit střetu zájmů, nepatřičnému ovlivňování a korupci. Jasná pravidla mohou podpořit integritu vztahů mezi lobbisty a vládními úředníky.

**Odpovědnost:** Zavedením předpisů a mechanismů jejich vymáhání mohou vlády vést lobbisty k odpovědnosti za jejich činnost. Sankce za nedodržování pravidel mohou odradit od neetického chování a zajistit dodržování pravidel.

**Důvěra veřejnosti:** Účinná regulace může posílit důvěru veřejnosti ve vládní instituce tím, že prokáže závazek k otevřenosti, integritě a odpovědnosti. Tato důvěra je pro fungování demokracie nezbytná.

#### **Rizika regulace:**

**Omezení svobody projevu:** Někteří argumentují, že regulace lobbingu může porušovat právo na svobodu projevu, neboť ukládá omezení jednotlivcům a organizacím, kteří se snaží ovlivňovat vládní politiku a rozhodnutí.

**Náklady na dodržování předpisů:** Dodržování předpisů o lobbingu může lobbistům a organizacím, které zastupují, způsobit finanční a administrativní zátěž. Malé advokační

skupiny nebo občanská hnutí mohou mít potíže s plněním těchto požadavků.

**Nezamýšlené důsledky:** Regulace mohou mít nezamýšlené důsledky, například mohou lobbistické aktivity zahnat do podzemí nebo přesunout vliv do neregulovaných kanálů, a tím narušit zamýšlené cíle transparentnosti a odpovědnosti.

**Složitost a neefektivita:** Příliš složité nebo zatěžující předpisy by mohly potlačit legitimní úsilí o prosazování zájmů a bránit fungování demokratických procesů. Nadměrná byrokracie může vést také k neefektivitě při dodržování a prosazování předpisů.

Pro důkladné posouzení potenciálního dopadu návrhu zákona o lobbingu je nezbytné zvážit tyto klady a zápory v konkrétním kontextu České republiky a navrhovaného zákona. Kromě toho by měly být zohledněny názory a zpětná vazba zúčastněných stran, aby bylo možné nalézt vhodnou rovnováhu mezi regulací lobbistických aktivit a ochranou demokratických principů.

Jednotlivé skupiny respondentů jsou do detailu rozepsány níže v podkapitolách, aby lépe vynikly rozdíly mezi jednotlivými skupinami.

Regulace lobbingu je mnohostranným a zásadním počinem, který má hluboký dopad na demokratické procesy, transparentnost a správu země. Lobbing, definovaný jako praxe jednotlivců nebo skupin, kteří se snaží ovlivnit vládní rozhodnutí, je nedílnou součástí moderních demokratických systémů. Bez odpovídající regulace však mohou lobbistické aktivity potenciálně vést ke střetu zájmů, nepatřičnému vlivu a vnímání korupce. Stanovení jasných pravidel a pokynů pro lobbování v České republice je tedy nezbytné pro zachování důvěry veřejnosti, dodržování etických norem a zajištění integrity legislativního procesu.

Regulace lobbingu slouží několika zásadním účelům. Především podporuje transparentnost tím, že vyžaduje, aby lobbisté zveřejňovali své aktivity, zájmy a výdaje. Transparentnost podporuje odpovědnost a umožňuje občanům pochopit, kdo a v jakém rozsahu se snaží ovlivnit legislativní rozhodnutí. Tím, že regulace osvětluje lobbistické aktivity, pomáhá předcházet skrytým záměrům a zákulisním dohodám, a tím posiluje demokratickou legitimitu legislativního procesu.

Regulace navíc zavádí etické normy pro lobbistické činnosti, které zajišťují, že interakce mezi lobbisty a zákonodárci dodržují zásady integrity, čímž pomáhá chránit nezávislost a důvěryhodnost lobbovaných. Podporuje rovné podmínky, kdy mají všechny zúčastněné strany rovný přístup k zákonodárcům bez ohledu na jejich finanční zdroje nebo politické konexe.

Nejdůležitější je vyvážit potřebu transparentnosti a odpovědnosti s ochranou svobody projevu a demokratické účasti. Kromě toho je pro úspěch regulace lobbingu nezbytné zajistit účinné mechanismy prosazování a dohledu. Regulační orgány musí mít pravomoc, zdroje a nezávislost, aby mohly sledovat dodržování předpisů, vyšetřovat jejich porušování a v případě potřeby ukládat sankce.

Lze říci, že regulace lobbingu České republiky je zásadním krokem k posílení právního státu, demokratických principů a transparentnosti legislativního procesu. Stanovením jasných, nebo alespoň minimálních pravidel, etických standardů a účinných mechanismů prosazování může regulace zmírnit rizika spojená s nepatřičným ovlivňováním a korupcí a zároveň podpořit odpovědnější a inkluzivnější legislativní proces. Vzhledem k tomu, že se Česká republika nadále pohybuje ve složitých podmínkách moderního vládnutí, je promyšlená a komplexní regulace lobbistických aktivit nezbytná pro zachování demokratických principů ve vztahu k budování korektních vztahů jednotlivých aktérů. Ovšem taková regulace nesmí příliš komplikovat a svazovat práci lobbistů ani lobbovaných, aby byla zachována komunikace mezi soukromým a veřejným sektorem. Všichni zástupci napříč politickým spektrem se shodli, že regulace lobbování, pokud přistoupí, že je potřebná pro zlepšení regulace v ČR a zvýšení transparentnosti legislativního procesu, musí být vyváženě nastavená pro správnou a zamýšlenou funkci zákona a jeho vymahatelnosti.

### **Vnímání lobbování**

Z důvodu, že na vnímání lobbování byla napříč skupinami stakeholderů shoda, není tato kapitola rozdělena do kapitol, dle zařazení jednotlivých respondentů. Obecně je lobbování ze strany klíčových stakeholderů vnímáno jako pozitivní aktivita směřující k prohloubení dialogu mezi státem a jeho zástupci a volenými zástupci v zákonodárných sborech. Lobbování pro respondenty nepředstavuje riziko v podobě nekalé nebo nelegální aktivity. Shodně si všichni respondenti spojují lobbisty a zájmové skupiny s dialogem ve kterém není riziko protiprávního jednání. Naopak je všeobecná shoda, že lobbování nemá nic společného s korupcí, nebo jakoukoli jinou formu protislužeb. Oproti původní hypotéze se nepotvrdilo, že zástupci vnímají lobbing jako nekalou aktivitu. Naopak je lobbing široce přijímaný jako forma dialogu, kdy se zástupce státu může dozvědět nové informace o problematice, ve které potřebuje shromáždit velké množství informací a nové pohledy na věc. Taktéž vnímají lobbování jako způsob zpětné vazby k vlastním návrhům. Obecně tedy ze strany recipientů názorů a pozic je pozitivní odezva na práci lobbistů. Stoprocentní shoda panovala taktéž na názor široké veřejnosti na lobbování a lobbisty.

Názor je podle respondentů ve všech odstínech negativního hodnocení, dle názorů některých respondentů je důvodem pro toto hodnocení práce mediální sféry, která ne vždy zcela v souladu s obecně platnými definicemi označuje některé aktéry mediálních kauz jako lobbisty. V průběhu rozhovorů bylo taktéž zmíněno jméno Marka Dalíka, který byl v médiích označován jako lobbista, ačkoliv se dle všech definic jednalo o lobbovaného. Dle názoru naprosté většiny respondentů také zákon nepomůže zlepšení vnímání korupce v České republice mezi širokou veřejností. Dle obecné shody je pověst a mediální obraz poškozen do té míry, že nepomůže výraznému zlepšení. Ovšem objevili se respondenti, kteří dle svých slov jsou natolik „optimisté“, že věří alespoň v částečné zlepšení obrazu u veřejnosti. Naopak zazněl názor, že regulace lobbování nepřinese zlepšení vnímání u veřejnosti, ale spíše u lobbovaných samotných, kdy budou mít k dispozici informace s jakým člověkem se scházejí a zvýší se u nich akceptace takového rozhovoru.

Naopak se názory rozcházely ohledně zvolení legislativního nástroje, tedy začátek diskuze, zda je nová regulace potřeba a zda přinese požadovaný výsledek, tedy zvýšení transparentnosti a omezení korupčního jednání. V rámci rozhovorů se objevovaly pohledy, že zákon je jediné možné řešení, protože například etické kodexy a tzv. *soft-law* nemá dostatečnou regulatorní sílu na vylepšení současného stavu. Na druhou stranu někteří stakeholderi zastupují názor, že žádný legislativní rámec není tzv. *stříbrnou kulkou*, tedy že vyřeší a pokryje všechny způsoby lobbování. Proto je z jejich pohledu lepší využití jiných prostředků regulace.

### **Nastavení legislativního rámce**

Samotné nastavení regulace – definice, povinnosti a sankce jsou z pohledu respondentů zcela zásadní pro správně a chtěné fungování legislativy. „*Pokud bude zákon příliš přísný, bude z druhé strany maximální snaha ho obcházet, nebo využít obsažených výjimek.*“

Červenou nití všech rozhovorů byla fundamentální diskuze zda je zákon vůbec potřeba, tedy reakce na otázku, zda je současný stav natolik nevyhovující, že je potřeba zcela nová regulace. Jedná se tedy z pohledu respondentů o neoliberalní přístup. V tomto konkrétním tématu lze spatřovat spíše než ideologické zbarvení, jistou formu regulatorní zdrženlivosti, protože se zejména zákonodárci obávají zneužitelnosti zákona pro politický boj, nebo pro „clickbaitové“ články v médiích. Cílem návrhu je z pohledu zvýšení transparentnosti a snížení rizika korupce, z pohledu zákonodárců i ostatních respondentů spíše ztíží práci, těm lobbistům, kteří již dnes pracují dle etických zásad a v mezích zákona. A z pohledu lobbistů, kteří lobbují mimo standardní etické hranice, nebo i za



hranicí již existujících zákonů bude představovat pouze minimální překážku. Z pohledu výsledků rozhovorů nevyplývalo, že by současný stav nijak nedostačující. Obecně zákonodárci na které je zákon namířen nevnímají nijak negativně. Například problém, že by byli oslovováni ze strany lobbistů u kterých není jasné za koho lobbují se stává velmi málo a v těchto případech se shodují, že by takovou schůzku nebo materiály odmítli. Lobbisté se u žádného definovaného lobbovaného nepředstavují jako lobbisté, ale v naprosté případě se označují jako zástupci konkrétní organizace (soukromé i státní, či jiné).

Z pohledu nastavení regulace se objevují obavy, že zákon postihne pouze ty „poctivé“, tedy lobbisty a lobbované, kteří již v současné době pracují se všemi dostupnými etickými kodexy a v souladu se všemi zákony. Rizikem vyplývajícím z tohoto faktu může dle respondentů být, že zákon bude málo vymahatelný a bude tak sloužit pouze *pro forma* a stane se tak zbytečným. Pokud už tedy respondenti přistoupili, nebo měli názor, že je zákon potřeba panovala shoda, že takový zákon musí být vyvážený a nepříliš byrokratický, aby se snížila motivace povinnosti obcházet. Častým příkladem respondentů pro nefunkční systém bylo například Polsko, nebo Maďarsko, tyto země mají formálně legislativně zakotvené regulace lobbování, ovšem s velkým počtem výjimek, které zákon v podstatě omezují na formální rovinu. Častým motivem pro zavedení regulace lobbování je inspirace funkčními zahraničními modely, které jsou v praxi zavedené a pomáhají ztransparentnit legislativní prostředí.

Na čem shoda nepanovala je zavedení prvků pozitivní motivace pro registrované lobbisty, kdy část zástupců zejména zákonodárné moci odmítala, aby jakákoliv skupina dostala nějakou výhodu výměnou za splnění podmínek zákona. Naopak zástupce soukromé sféry a státní správy byli pro, aby byla zavedena forma pozitivní motivace pro registrované lobbisty, nebo jako součást kompenzace za zvýšené administrativní, potažmo finanční náklady. Pokud respondent souhlasil s prvky pozitivní motivace, často se objevovaly například vstup do aplikace eKlep, ať už s plnými právy připomínkového místa, nebo pouze k nahlédnutí. Dalším nástrojem, který v diskusi zazněl byl vstup do budov Parlamentu a na jednání podvýborů, která jsou v současnosti téměř výhradně neveřejná, případně právo promluvit na půdě výboru.

### **5.2.1 Poslanecká sněmovna**

Dotazovaní poslanci Parlamentu České republiky se v zásadních otázkách názoru na zákon o lobbování shodovali i v některých jeho parametrech. Jak bylo pospáno výše, je

obecná snaha zákonodárců z dolní komory Parlamentu vytvořit funkční regulační prostředí, které bude skutečně zvyšovat transparentnost a neomezí komunikaci mezi veřejnou a soukromou sférou, neboť by to mohlo poškodit zásady „dobré regulace“.

Rozhovory proběhly se zvolenými poslanci v roce 2021 ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V období mezi 01.2024 až 03.2024. Respondenti ze strany koalice jsou zástupci koalice SPOLU ovšem v různých koaličních stranách. Zástupci opozice jsou z jednoho hnutí. Celkově bylo provedeno zkoumání u čtyřech poslanců, dva za koalici (koalice SPOLU) a dva za opozici (ANO).

### **5.2.1.1 Zástupci koalice**

Ohledně potřebnosti zákona nepanuje úplná shoda v rámci koaličních poslanců, zejména z důvodu, že nepanuje jistota zda takový pomůže „vyčistit“ politické prostředí od korupce a zvýší transparentnost. Také panovala shoda, že lobbování je legitimní nástroj prosazování zájmu, pokud je prováděn v souladu se zákonem, tedy v současné chvíli s trestním zákoníkem a jednacím řádem sněmovny. Tento konsenzus panuje i v oblasti negativního vnímání lobbingu ze strany veřejnosti.

Na druhou stranu se zástupci koalice shodli, že minimálně registr lobbistů pomůže zákonodárcům k lepší orientaci mezi lobbisty a pomůže transparentnosti minimálně z pohledu, že zákonodárce bude vědět s kým se schází, pokud se rozhodně registr využít v praxi. Zákonodárci také varují a přejí si takový zákon, který bude ideálně velmi málo byrokratický, aby zbytečně nevyžadoval takové povinnosti, které budou zatěžovat jak lobbisty, tak lobbované.

Zástupci koalice si odporovali v případě definice lobbovaných, kdy jeden zástupce by nesnižoval laťku zákona a konkrétního ustanovení na nižší samosprávné celky. Naopak druhý vnímá větší riziko korupce a klientelismu u nižších samosprávních celků, např. krajů a obcí, zejména ve spojení s ekonomickými tématy, nebo tématy, které mají nepřímo vliv na ekonomiku. Velké riziko vnímal respondent v případě například veřejných zakázek nižších samosprávních celků a jejich rozdělování pod limit veřejné soutěže, tedy když je možné tuto zakázku zadat tzv. napřímo. Druhým tématem, kde existuje riziko neetického až nelegálního jednání je rozhodování těchto celků v tématu strategických rozvojových plánů, nebo územních plánů.

Shoda také panuje na tom, že lobbování představuje riziko korupce, ovšem už nepanuje shoda, zda případný zákon o regulaci lobbování pomůže toto riziko mitigovat.

### **Definice lobbování**

Zástupci koalice v Poslanecké sněmovně uvedli, že lobbování je dle jejich názoru zastupování obecného nebo konkrétního zájmu u rozhodovacích orgánů. Z jejich strany byla použita obecná definice, která zahrnuje téměř jakoukoliv komunikaci ze strany všech subjektů směrem k lobbovaným. V tomto případě by jeden z respondentů rozšířil definici lobbování i na výdajovou stránku rozpočtu veřejných financí, tedy například veřejné zakázky a strategické investice.

### **Definice lobbisty**

Pro vymezení lobbisty byly taktéž použity velmi obecné definice, které zahrnují velké množství subjektů a jednotlivců. Dle názoru koaličních poslanců se jedná o osobu (právníckou i fyzickou), která komunikuje s lobbovanými za účelem dosažení chtěného výsledku legislativního procesu v dané věci.

### **Vymezení okruhu lobbovaných**

V oblasti definice lobbovaného jako okruhu osob poslanci zvolili taxativní vyjmenování, protože široká definice by dle jejich názoru znamenalo příliš vysokou administrativní zátěž pro osoby s ohlašovací povinností. Taktéž není každá schůzka nebo komunikace se zástupcem státu lobbistická.

Nepanovala shoda ohledně širší taxativního vyjmenování lobbovaných. Dle zástupce koalice by do vyjmenování lobbovaných například započítány i samosprávy, které dle jeho názoru operují s vysokými rozpočty a na příklad v tématu územních rozhodnutí je značné riziko korupce. Proto by dle jeho názoru měla být do rozsahu zahrnuta například krajská i obecní samospráva. Ovšem v rozsahu se přikláněl, že u místních samospráv spíše pouze ty s určitým počtem obyvatel.

### **Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného**

V případě rozsahu povinností se jedná primárně o povinnosti pro lobbisty, poslanci koalice upozorňovali na rizika vyplývající z křížného podávání lobbistických zpráv, tedy že zprávy budou podávat obě strany komunikace.

Shoda panovala, že registr lobbistů je minimální regulatorní nástroj, který v legislativě musí být zakotven, aby byl zákon funkční. Taktéž se poslanci shodovali, že nástrojem pro regulaci lobbování by neměl být report ohledně obsahu schůzek. Tento nástroj je dle jejich názoru příliš byrokratický a bude znamenat zásadní motivaci pro obcházení zákona. Naopak shoda nepanovala zda se mají shromažďovat informace o proběhlých schůzkách bez dalších detailů. Dle jednoho názoru se bude těžko pracovat například v případě náhodných schůzek, nebo kdy nebude oběma stranám jasné zda se v daném případě jednalo o lobbování či nikoliv. Naopak bylo uvedeno, že minimálně informace o

proběhlých schůzkách by měly být veřejně dostupné pro zvýšení transparentnosti.

### **Sankce při neplnění povinností**

Shoda panovala, že návrh zákona nemá mít trestně právní rovinu, proto podporují finanční postihy v případě hrubého porušení zákona, nebo zákaz činnosti. Ovšem v tomto vidí problém ve vymahatelnosti zákona a vůbec dohledu nad dodržováním zákona.

V případě lobbovaných by se mohlo jednat například o snížení platu v závislosti na závažnosti nebo opakování přečinu proti zákonu a v případě přesahu do trestně právní roviny již jsou nastaveny procesy.

### **5.2.1.2 Zástupci opozice**

Opozice je v tomto konkrétním případě, minimálně v průběhu rozhovorů, názorově velmi podobná koaličním poslancům. Taktéž je z jejich strany kladen důraz na transparentnost, ovšem vždy s dovětkem, že administrativa spojená s regulací lobbování nesmí být příliš extenzivní. Dle názoru respondentů pokud bude rozsah zákona dostatečně široký (bude pokrývat široké spektrum lobbistů) a zároveň administrativně nenáročný (minimum povinností alespoň v počáteční fázi), nebude vysoká motivace pro obcházení zákona.

#### **Definice lobbování**

Lobbování je z pohledu opozičních poslanců takové jednání, které vede k ovlivnění „decision makerů“ v legislativním procesu. Dle jejich názoru by se zákon měl vztahovat pouze na materiály, které procházejí standardním legislativním procesem.

#### **Definice lobbisty**

Z rozhovorů vyplynulo, že definice lobbisty by měla být maximálně široká a všeobjímající s minimem výjimek, aby byla zajištěna široká aplikovatelnost zákona. Jakékoliv výjimky v zákoně mohou způsobit zcela formální (legální) cestu jak zákon obejít.

#### **Vymezení okruhu lobbovaných**

Okruh lobbovaných by měl být taxativní a úzký, minimálně v první fázi zákona o lobbování, zejména s ohledem na legislativní proces. Dle shody by měl být seznam lobbovaných omezen pouze na legislativní proces a na relevantní hráče v legislativním procesu, bez bližšího upřesnění na koho by se mělo vztahovat. Ačkoliv panovala shoda, že minimálně v počátku nemá být zákon směřován do nižších samosprávních celků, nebrání se této diskuzi do budoucna až bude provedeno vyhodnocení efektivity.

#### **Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného**

Rozsah povinností by se měl držet minimálních nutných pro správnou funkci zákona

v úvodní fázi. Jak bylo zmíněno výše, zákon by měl začít u minimálních povinností a až po ex post analýze dopadů by měl být upraven.

V případě povinností byla shoda, že registr lobbistů nebo podobný systém je minimální opatření, které by zákon měl obsahovat. V případě dalších dodatečných povinností již mají pochybnosti o jejich funkčnosti a zejména přidané hodnotě pro transparentnost celého legislativního procesu. Byla ale zmíněna takzvaná legislativní stopa a to zejména v souvislosti s pozměňovacími návrhy výborů, kde po schválení není transparentně uvedené, kdo daný pozměňovací návrh podal.

### **Sankce při neplnění povinností**

V tomto bodě panovala shoda, že finanční trest, případně zákaz činnosti v případě zásadního a opakovaného porušení zákona je na místě. Ovšem bylo zmíněno, že pro lobbistu je zcela zásadní trest v podobě pošramocené pověsti a v případě ostatních trestů tak například zákaz vstupu do budov Poslanecké sněmovny. Ale vyšší tresty nikdo z respondentů nenavrhuje.

## **5.2.2 Senát**

Z důvodu aktuálního rozpoložení sil a fungování senátu nejsou v práci rozpracovány hlasy jednotlivých senátorů na opoziční a koaliční kluby. Pro samotnou práci by takové rozdělení nemělo žádnou přidanou hodnotu. Celkově bylo v rámci Senátu dotazováni dva senátoři.

Senátoři byli v rámci výzkumu nejvíce skeptickou skupinou k zákonu, kdy odmítali základní premisy zákona a jeho potřebnost, nebo přínosnost pro legislativní rámec České republiky. Obecně jsou senátoři na základě výzkumu více skeptičtí k přijetí zákona o lobbování a obecně k novým pravidlům. Na rozdíl od poslanecké sněmovny žádný z respondentů nepodporoval myšlenku, že zákon jakkoliv zlepší regulatorní prostředí České republiky a pomůže tak zvýšit transparentnost, nebo posílit důvěru občanů v demokracii. Naopak se domnívají, že jakákoliv nová úprava ztíží práci poctivým lobbistům fungování. Proto jsou příznivci spíše takového řešení, které bude popisovat „standardní“ chování a tedy spíše cesta etického kodexu – úředníků, poslanců a senátorů. Dotazování senátoři velmi pozitivně hodnotí lobbying jako prostředek komunikace mezi zákonodárci a soukromým sektorem. Shodně bylo lobbování pojmenováno jako zcela legitimní nástroj pro komunikaci pozic a názorů na danou problematiku, kterou se lobbovaný zabývá. Obecně nevnímají jakékoliv zvýšené riziko při komunikaci se zástupci zájmových skupin, ovšem ho nevyklučují.

Respondenti za senát shodně vnímají regulaci lobbování jako aktuální a zatím stále otevřené téma, které bude rezonovat v rámci legislativního procesu.

### **Definice lobbování**

Respondenti ze senátorů shodně hodnotili lobbování jako diskuzi a předávání informací ze strany nestátního sektoru – ať se jedná o soukromý i neziskový sektor. Dle jejich názoru je lobbování pouze komunikací mezi lobbisty a lobbovanými. V rámci průzkumu by do lobbování měly být primárně zahrnuty témata týkající se finančních prostředků, proto pokud by měla být taková regulace přijata, měla by pokrývat i oblast vypisování dotačních titulů, nebo státní zakázky.

### **Definice lobbisty**

Lobbista je dle dotazovaných senátorů kdokoliv kdo komunikuje s veřejnou správou, nebo předává informace.

### **Vymezení okruhu lobbovaných**

Lobbovaný je dle názoru dotazovaných kdokoliv kdo má vliv na legislativní proces (faktický) a setkává se s lobbisty a nechává si překládat informace. V tomto případě se jedná o taxativní vyjmenování. Taktéž pokud je pokryta centrální úroveň, měly by být pokryty nižší samosprávné celky, na které je kladen vysoký tlak v oblasti rozhodování o finančních prostředcích a zároveň není toliko nasvíceno ze strany médií.

### **Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného**

Shoda panovala na tom, že cokoliv víc než registr lobbistů je zbytečná administrativní zátěž, která bude mít více negativních externalit než pozitivního přínosu v podobě zvýšené transparentnosti.

### **Sankce při neplnění povinností**

Tresty za neplnění povinností by měly být pouze v rovině finančně-správních, ovšem panovala obava z vymáhání zákona nebo ohledně přiměřenosti finančních postihů. Pokud tresty nebudou dostatečné, hrozí že zákon nebude brán vážně.

## **5.2.3 Soukromý sektor**

Soukromý sektor se obecně regulaci lobbování nebrání, ačkoliv pro něj představuje v jakékoliv podobě administrativní zátěž, finanční náklady. Jako ostatní skupiny stakeholderů i soukromý sektor vnímá velmi negativní konotaci veřejnosti u slova lobbying. Proto si také lobbisté často vybírají jiné názvy pozic – z těch známějších se jedná zejména o Public Regulatory nebo External Affairs, popřípadě Policy officer. Nadto zákon, který se jmenuje *o regulaci lobbování* může taktéž vytvářet dojem, že se jedná o

nekalou aktivitu a je nutné ji regulovat. V tomto případě se ale jedná čistě o název zákona. Soukromý sektor je jednoznačně motivován pro lobbování, zejména z důvodu nárůstu regulace a legislativy obecně, ať se jedná o tuzemskou nebo evropskou regulaci. V obou případech má regulace, zvláště v případech vysoce regulovaných odvětvích významný dopad na podnikání. Z těchto důvodů soukromý sektor vnímá potřebu obhajovat svoje pozice a vysvětlovat politiků reálný dopad regulace do svých odvětví.

Respondenti za soukromý sektor jsou více pro regulaci v tomto konkrétním případě než například zástupci senátu. Ale podobně jako všechny skupiny respondentů zmiňují, že zákon musí být dobře nastaven, aby neomezoval ve výkonu práce poctivé a zároveň umožňoval těm nepoctivým zákona jakkoliv obejít skrze například výjimky z lobbování. Ze zajímavostí vyplývajících z rozhovorů, které nejsou primárním obsahem práce je například postřeh, že v rámci EU institucí je lobbování přirozeně přijímáno jako součást legislativního procesu. Dle informací respondenta například v Evropské komisi je interní předpis, který zakazuje lobbistické schůzky s osobami mimo registr transparentnosti. Vnímají tak potřebu dialogu mezi soukromou a veřejnou sférou. Taktéž soukromý sektor nevnímá lobbování jako jakékoliv riziko pro nezákonné jednání, protože dle výkladu slova se jedná o diskuzi a předávání informací, které nemá vysoký potenciál k páčání nelegální činnosti.

V souvislosti s EU byla také zmíněna možnost nabídnutí registrovaným lobbistům nebo zájmovým skupinám jisté druhy výhod, jako například povinné vypořádání připomínek v rámci připomínkovacího řízení, nebo omezený vstup do budov Parlamentu, nebo i systém upozorňující na návrh legislativy ve vymezené oblasti. Nadto byla zmíněna příležitost úpravy tuzemského legislativního procesu, aby zahrnoval například u vládních návrhů zákona taktéž povinnou veřejnou konzultaci, která v současné době není kodifikovaná v rámci zákona a úřady je vypisují na dobrovolné bázi. Podobně jako zástupci opozice kritizuje také soukromý sektor neprůhlednost pozměňovacích návrhu ve sněmovních výborech, tedy případné zavedení stopy, kdo stojí za konkrétní částí pozměňovacího návrhu výboru se soukromý sektor nebrání.

Soukromý sektor, zejména velké společnosti, asociace a agentury se podíleli na připomínkování zákona, například Svaz průmyslu a dopravy vydal veřejně svou pozici.

<sup>101</sup> Velké společnosti působí napříč různými zeměmi v EU i po světě, proto mají

---

<sup>101</sup> HEJDUKOVÁ a NUTILOVÁ, 2018. *Stanovisko k návrhu zákona o lobbování* [online]. [cit. 2024-04-28]. Dostupné z: <https://www.spcr.cz/muze-vas-zajimat/pravni-infoservis/12290-stanovisko-k-navrhu-zakona-o-lobbovani>

k dispozici velké množství vzorů z různých zemí a často se zapojují do legislativního procesu.

### **Definice lobbování**

Lobbování je dle soukromého sektoru komunikace mezi zástupcem zájmové skupiny a veřejnou správou, popřípadě zákonodárci. V této komunikaci dochází k výměně názorů a pozic v rámci legislativního nebo přípravného procesu, nebo i v případě strategických dokumentů a veřejných zakázek. Definice je dle zástupců tak aby byla dostatečně pokrývající maximální množství subjektů a aktivit.

### **Definice lobbisty**

Lobbista je osoba, která z vlastního nebo cizího zájmu formuluje a předává stanoviska lobbovanému. Opět se tedy jedná o velmi širokou definici, která zahrnuje naprostou většinu subjektů vstupujících do diskuze s politickou reprezentací.

### **Vymezení okruhu lobbovaných**

V tomto bodě nepanuje úplná shoda, ale z rozhovorů vyplynulo, že do rozsahu lobbovaných by měli být začleněni ti stakeholdeři, kteří rozhodují, nebo se podílejí a případně připravují podklady pro rozhodnutí. Ovšem při hlubší diskuzi, zejména s ohledem na cíl legislativy, tj. snížení rizika korupce by respondenti zapojili do okruhu lobbovaných i nižší samosprávné celky a to zejména ve věcech finančních a majetkových.

### **Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného**

Shoda panovala na registru lobbistů, který má podle respondentů potenciál narovnat prostředí v České republice a zvýšit transparentnost, ovšem za předpokladu, že v registru budou skutečně všechny subjekty. V případě informování o schůzkách a zápisů ze schůzek už panují obavy, zda bude úroveň informací ze schůzek příliš různá u různých subjektů a dohromady nebudou mít přílišnou přidanou hodnotu. Ovšem připouští jejich aplikaci pokud budou dány dostatečné standardy pro podávání.

### **Sankce při neplnění povinností**

Podle zástupců soukromého sektoru je pro lobbistu největší trest poškození jeho dobrého jména, dle jejich názorů větší než případný finanční trest. Ovšem proti finančnímu trestu nebo zákazu činnosti se nijak nevymezují.

## **5.2.4 Státní správa**

V kontextu rozhovorů jsou myšleni státní správou vedoucí pracovníci státní správy v rámci ministerstev České republiky. Zástupci státní správy se v mnoha ohledech shodli na podobně zákona, poměrně široké rozdíly panují v rozsahu povinností vyplývajících ze



zákona. Státní správa je v pravidelném kontaktu se zástupci zájmových skupin. Celkově byly provedeny dva rozhovory se zástupci státní správy.

Ministerstva jsou zpravidla místem, kde se legislativa tvoří ať už z interního podnětu, nebo skrze úkol vlády, popřípadě implementace práva EU do České republiky. Z pohledu lobbistů je zcela ideální situace být na začátku celého legislativního procesu, kdy je možnost široce ovlivnit podobu návrhu zákona nebo předpisu.

Dotazovaní zástupci státní správy se domnívají, že u tohoto konkrétního zákona existuje riziko, že bude pouze zákonem pro forma, tedy nebude v praxi příliš funkční, ale Česká republika si bude moc vykázat, že takový zákon má. Obecně pokud bude zákon funkční může vytvořit minimálně na straně státní správy přátelské prostředí v rámci státní správy, kdy pracovníci budou mít jistotu, že člověk se kterým se scházejí je prolustrovaný v rámci zákona a zápisu do registru.

Názor zástupců státní správy na lobbování obecně je velmi pozitivní, z jejich pohledu se jedná o legální a legitimní aktivitu, kdy má každý lobbista právo ochraňovat své zájmy za předpokladu, že tak činí legálně a eticky. Silné vnímání nezastupitelnosti soukromého sektoru jako plátce daní a zaměstnavatele, proto je nutné minimálně vyslechnout jejich názor na konkrétní téma. Mimo to bylo zmíněno, že pokud bude mít Česká republika regulované lobbování, měla by být zavedena i pravidla pro etické lobbování, ke kterým by se lobbista mohl přihlásit. Taktéž regulace lobbování (ačkoliv má jiný název) v EU byla několikrát zmíněna jako vhodný příklad pro Českou republiku, když se jedná o již zavedený, funkční systém s prvky pozitivní motivace pro lobbisty pro vykompenzování administrativní zátěže.

### **Definice lobbování**

Jedná se o chování a aktivity, které směřují k prosazování určitého zájmu. V případě interních lobbistů, zájmů jejich zaměstnavatelů. Velmi široká definice, která postihuje téměř veškerou komunikaci mezi státní správou a soukromým a neziskovým sektorem.

### **Definice lobbisty**

Jakákoliv organizace/osoba, která zastupuje určitý zájem s přesahem do politického a legislativního procesu. Dle vlastních slov respondenta se jedná o prostředníka mezi soukromým sektorem.

### **Vymezení okruhu lobbovaných**

Lobbování jsou respondenty ze strany veřejné správy definovány velmi široce, protože dle vlastních slov není argument proč vynechat nižší samosprávné celky z povinností, když hospodaří s veřejnými financemi a mohou mít taktéž vliv na legislativní proces.

Kraje a Hlavně město Praha mají legislativní iniciativu. Tedy dle zástupců veřejné správy mají mít stejné povinnosti jako centrální orgány.

### **Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného**

Podobně jako v případě jiných respondentů skupin je i v této silný pocit, že registr lobbistů je základní stavební kámen této regulace. Stejně podobně pozitivně vnímané byly i informace o proběhlých schůzkách s lobbovanými, ovšem v tomto případě již není tolik kladená důležitost tohoto opatření. V případě zápisů se schůzek lze vidět, že zásadní bude granularita informací a jistá obava v případě, že lobbista bude sdělovat informace, které jsou důvěrné, ale v rámci sdělení nezbytné. Takové informace mohou podléhat obchodnímu tajemství.

### **Sankce při neplnění povinností**

Podobně jako v předchozích skupinách respondentů je položena hranice trestů ve finanční rovině, nebo zákazu činnosti. V tomto případě byla ale explicitně zmíněna proporcionalita trestů a odstupňování dle závažnosti nebo opakování porušení zákona.

## **5.2.5 Nevládní organizace**

Transparency International a Rekonstrukce státu jsou tradičně zastánci a propagátoři regulace lobbování, které má dle jejich názoru pomoci transparentnosti legislativního procesu. Taktéž zákon pomůže dle jejich názoru k zjištění kdo a jak často lobbuje ve prospěch jakékoliv skupiny. V rámci legislativního procesu a obecně návrhu zákona se podílejí na tvorbě. Výhodou nevládních organizací je jejich zasíťování v rámci mezinárodní spolupráce, proto mohou dodávat zajímavá data a postřehy ze zahraničí. V rámci legislativního procesu byli neziskové organizace zapojeny, aby dodaly své expertní názory do návrhu regulace.

Taktéž zástupce neziskového sektoru vnímá současnou situaci z pohledu nutnosti regulace, dokázal si vybavit, že některé subjekty si již zavedli samoregulační mechanismy. Neměl ale jednoznačný názor jakou cestu zvolit.

Stejně jako ostatní skupiny respondentů je i zástupce NGO skeptický k veřejnému názoru na lobbing, ale na druhou stranu optimistický, protože se domnívá, že regulace pomůže vylepšit mediální a veřejný obraz.

### **Definice lobbování**

Dle zástupce nevládní organizace je lobbování aktivita, ve které skrze „*působení na rozhodovací proces na úrovni veřejné správy obecně, při informování a sdělení pro stakeholdera pro ovlivnění ve prospěch určité skupiny*“. Jedná se z pohledu definice o

velmi široké vymezení, které se dotýká téměř všech rozhodovacích procesů.

V rámci rozhovorů by respondent také začlenil do definice lobbování například vypisování dotačních titulů, nebo veřejné zakázky a strategické investice.

### **Definice lobbisty**

Lobbista je dle názoru respondenta osoba, či entita s určitým zájmem, který pojmenoval jako soukromý s dodatkem, že se může jednat o zájem soukromé společnosti, nebo i nevládní organizace. V případě veřejnoprávních organizací si respondent není jistý, zda je mezi lobbisty započítat.

### **Vymezení okruhu lobbovaných**

V tomto případě je pohled spíše maximalistický, kdy respondent podporuje zahrnutí všech úrovní vládnutí v České republice do definice lobbovaných. U obci s přihlédnutím na jejich velikost, aby zbytečně nezatěžovala malé obce.

### **Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného**

Povinnosti lobbistů i lobbovaných kopírují navržené znění zákona, tedy minimálně musí být zaveden systém registru lobbistů, ovšem s dodatkem, že není všespásný. Pozitivně také vnímá informování o schůzkách s lobbovanými, které může být dle názoru efektivní a zároveň minimálně administrativně náročné pro obě strany. V případě zápisů ze schůzek může být problematické objektivní zachycení reality a různá granularita informací, ale též vnímá jako přínosné.

### **Sankce při neplnění povinností**

V tomto případě jsou navržené penalizace dostatečné, tedy finanční trest a případně zákaz činnosti pro případ závažného porušení zákona.

## **5.3 Kritické body zákona**

Zákon má z pohledu své funkčnosti několik stěžejních bodů, které musí být dostatečně kvalitní, aby byl zákon jako celek funkční. Z pohledu konkrétních paragrafů se jedná o:

§ 2 Lobbování – definice a znaky, které naplňují znaky lobbování a jsou pod působností zákona

§ 3 Lobbista – definice lobbisty

§ 4 Lobbovaný – taxativní seznam osob se kterými komunikace dle § 2 naplňuje definici lobbování

§ 5 Registr lobbistů a lobbovaných – zřízení registru pro lobbisty a daní pravomocí k dohledu

§ 12 Zpráva lobbisty – povinnost kvartálně podávat zprávu o vykonaném lobbování

§ 14 Zpráva lobbovaného – povinnosti lobbovaného podávat zprávu o lobbování

§ 16 Přestupky – rozdělení trestů za přestupky ve znění návrh zákona

Paragrafy výše zmíněné jsou z pohledu regulace zákona nejvíce relevantní pro kvalitu a vymahatelnost zákona. Každé výše zmíněné stanovuje závazná pravidla pro lobbování a povinnosti z nich vyplývající pro aktéry lobbování. Výše vybrané paragrafy jsou zvoleny s ohledem na výsledky výzkumu se stakeholdery.

### 5.3.1 Autorovo zhodnocení návrhu zákona

Zákon obsahuje základní parametry jako definice, povinnosti a tresty za případné přestupky. Autor práce si v této kapitole dovoluje podrobit jednotlivá ustanovení kritice, která vycházejí z teoretického poznání a z důvodové zprávy.

#### § 2 Lobbování

Cílem zákona je omezit korupci a klientelismus u vybraných aktérů lobbingu, ovšem § 2 vymezuje lobbování příliš úzce. Vztahuje se pouze na právní předpisy, které schvaluje Parlament nebo vydává vláda a jiné závazné dokumenty, které vydává orgán s celostátní působností. Druhý typ dokumentu jsou ty, které obsahují koncepci rozvoje odvětví, typicky se tak jedná o národní strategie, nebo akční plány v konkrétním odvětví.

Pokud se podíváme na kauzy spojené korupcí a klientelismem v posledních letech, vidíme, že naprostá většina se jich stala na regionální úrovni, nebo v souvislosti s nižšími samosprávnými celky. Z konkrétních příkladů se jedná například korupce v případě Kolína, kdy si tehdejší místostarosta Pekárek (ODS) řekl o úplatek při prodeji městských pozemků.<sup>102</sup> Například výzkum z roku 2023 zmiňuje formu klientelismu v případě přidělování exekucí. Nebo vnímání občanů v případě procesů změny územního plánu.<sup>103</sup>

Proto je velkou slabinou zákona, že se soustředí pouze na centrální úroveň a vynechává například vypisování dotačních titulů, nebo veřejné zakázky. Zákon opomíná výdajovou stránku státu. V médiích často zmiňovaný *nejdůležitější zákon roku*, tedy schvalování státního rozpočtu je z působnosti zákona vyjmut, neboť ho neschvaluje Parlament jako celek, ale pouze Poslanecká sněmovna.

Bod (2) § 2 Lobbovaný vyjmenovává, které jednání se dle tohoto zákona nepovažuje za lobbování. Dle autorova názoru se jedná o vyvážený seznam, neboť jsou zde vždy splněny

---

<sup>102</sup> BLAŽEK, Vojtěch, 2015. *Kolín chce u soudu po zkorumpovaném poslanci 26 milionů* [online]. [cit. 2024-04-28]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kolin-chce-u-soudu-po-zkorumpovanem-poslanci-26-milionu/r~f0568932c66e11e4994f002590604f2e/>

<sup>103</sup> BAŠNÁ, Kristýna, Radim BUREŠ, Dalibor FADRŇÝ a Jaroslava Pospíšilová, 2023. *Korupce ve vybraných sektorech v české republice a možnosti jejího snížení* [online]. [cit. 2024-04-28]. Dostupné z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/12/VSouhrn.pdf>

podmínky pracovně-právního vztahu, nebo transparentnosti daného procesu – připomínkovácí řízení. Popřípadě podmínka kolektivního jednání – Rada hospodářské a sociální dohody.

### **§ 3 Lobbista**

Toto ustanovení je velmi široce pojato a neobsahuje žádné výjimky, které by specificky vyjímali z působnosti zákona. Autor pozitivně vnímá fakt, že ustanovení zahrnuje všechny subjekty do působnosti zákona, které naplňují paragraf o lobbování.

### **§ 4 Lobbovaný**

Seznam lobbovaných je koncipován taxativně, tedy na rozdíl od Evropské komise, kde je lobbovaný teoreticky jakákoliv osoba v organizační struktuře organizace. Seznam lobbovaných je poměrně obsáhlý, ovšem obsahuje některé nevyjasněné body. Například explicitně nevyjímá osoby, které jsou ve vedení Bezpečnostní informační služby, nebo Vojenského zpravodajství. Autor se domnívá, že se jedná o chybu. Jak bylo zmíněno výše, zákon nepočítá s aplikací na nižší samosprávné celky, a proto nejsou v tomto seznamu obsáhnuti. Taktéž vyvstává otázka z bodu (n), který zahrnuje poradce člena vlády, tyto osoby často působí v soukromém sektoru, proto by byly obsaženy v seznamech lobbistů i lobbovaných. Navíc seznam poradců jednotlivých členů vlády není centralizován a ani pravidelně aktualizován, může tak dojít k situaci, kdy lobbista poruší zákon, protože neměl dostatek informací.

### **§ 5 Registr lobbistů a lobbovaných**

V tomto konkrétním případě autor nevyhodnotil žádný zásadní rozpor s tímto ustanovením.

### **§ 12 Zpráva lobbisty, § 14 Zpráva lobbovaného**

Dva výše míněné paragrafy analyzuje autor společně, neboť upravují stejnou povinnost odděleně pro dvě skupiny aktérů lobbování.

Návrh zákona totiž počítá se zdvojením povinnosti podávat zprávu jak od lobbisty, tak od lobbovaného a vyžaduje jistou míru detailu ve zprávě, dle § 12 a 14 shodně bodu (2) návrhu zákona. Návrh zákona je kvůli těmto dvěma bodům extenzivně administrativně náročný pro obě strany s tím, že každá ze stran má dle bodu (5) u obou paragrafů možnost podat námitku proti informaci obsažené ve zprávě druhé strany. Tento fakt vyvolává dojem, že nikomu nelze věřit, proto jsou potřeba dvě zprávy od obou stran.

Taktéž se jedná o administrativně náročný úkon, zejména u lobbovaného, který v oblastech, které jsou vysoce regulované, nebo u exponovaných právních předpisů a strategií vyvolá neúměrné zatížení. Taktéž vysoké riziko negativního mediálního pokrytí

pokud se nebudou informace v obou zprávách shodovat.

V tomto případě se autor domnívá, že jde o zcela zbytečný a zdvojený administrativní úkon, který bude mít za následek pouze omezení setkávání lobbovaných s lobbisty za účelem snížení administrativní náročnosti.

### **§ 16 Přestupky**

Sankce jsou v návrhu zákona rozřazeny podle své závažnosti do roviny finanční a to v rozmezí 50 000 – 100 000 korun, nebo až tříletým zákazem činnosti. O trestech za neplnění rozhoduje Úřad pro kontrolu nad hospodařením politických stran, který je také gestorem registru lobbistů § 5. Lobbovaný má dle návrhu zákona automaticky horní hranici pro pokutu ve výši 100 000 korun, nehledě na to které ustanovení porušil.

### **5.3.2 Komparace výsledků rozhovorů s přijatým návrh zákona**

Ačkoliv se v rozhovorech často opakovalo zamyšlení, zda je současný stav natolik nevyhovující, že by měl být schválen zákon o lobbování. Ovšem po důkladném zvážení všech respondentů, i těch kteří s premisou zákona nesouhlasí, obecně platí, že pokud má takový zákon vzniknout, musí být maximálně funkční a minimálně administrativně náročný. Naopak podle některých by do definice lob

Snaha o maximálně funkční zákon je společná všem skupinám respondentů a zároveň někteří respondenti mají značný vliv a možnosti v rámci legislativního procesu.

### **§ 2 Lobbování**

Lobbování je z pohledu stakeholderů nejlepší, pokud je definováno velmi široce s minimem výjimek. Tento stav má zajistit dostatečnou bázi subjektů spadajících pod zákonnou úpravu. Zároveň v tomto ustanovení spatřují respondenti největší riziko při úpravách v rámci pracovního procesu, že v případě dostatečně obecné výjimky vytvoří systém cestu mimo.

Naopak podle některých by do definice lobbování zapadala rovina ekonomická – tedy i veřejné zakázky, nebo strategické investice. Popřípadě rozšíření bodu 1) a) na nižší samosprávní celky dle určitého klíče na potenciálně korupčně rizikové materiály – například rozvojové a územní plány.

Při komparaci s výsledky rozhovorů je ale tento paragraf velmi pozitivně hodnocený právě pro své široké pojetí lobbování.

### **§ 3 Lobbista**

Lobbista je dle názorů stakeholderů velmi široký pojem, který zahrnuje různé subjekty komunikující s lobbovanými. Paragraf při porovnání s výsledky rozhovorů je kvalitně

zpracovaný, neboť právní osobou jsou v České republice všechny subjekty. Rozhovory neodhalily žádnou skupinu, která by měla být vyčleněna při splnění definice lobbování.

#### **§ 4 Lobbovaný**

Lobbování jsou z pohledu návrhu zákona problematičtější skupinou, než lobbisté. V zásadě nebylo nalezeno shody mezi respondenty. Někteří navrhovali minimalistickou variantu, tedy do taxativního výčtu zahrnout pouze decision makery vysoké státní úředníky, tehdejší tzv. odborní náměstci a náměstci a později v legislativním procesu zákonodárce.

Dle výsledků rozhovorů z výše k § 2 Lobbování by do taxativního výčtu přidali také zástupce samosprávních celků. Ovšem i v tomto případě padal argument, že tento krok by měl nastat až po zhodnocení funkčnosti navrhované právní úpravy, jakýsi krok dva.

#### **§ 5 Registr lobbistů a lobbovaných**

Registr lobbistů, ergo lobbovaných neměl žádné připomínky z pohledu respondentů.

#### **§ 12 Zpráva lobbisty, § 14 Zpráva lobbovaného**

Zprávy lobbistů a lobbovaných byly značně kriticky hodnoceny z pohledu respondentů. Jsou z jejich pohledu příliš administrativně náročné pro obě strany. Mohou tak vést k snížení komunikace mezi soukromým a veřejným sektorem, což by z jejich pohledu vytvářelo negativní externality pro přijímání zákonů (nižší informovanost decision makerů). Respondenti by se potenciálně nebránili formě zápisu do rejstříku, ovšem za podmínky, že nebude vyžadována vysoká granularita informací, nebo zapisování obchodních tajemství.

Z pohledu lobbovaných byla široce kritizována povinnost podávat zprávy lobbovaných jako podklad pro komparaci zpráv lobbistů. Z pohledu lobbovaných se jedná o vysoké riziko „běžné lidské chyby“, která ohrožuje zcela zbytečně jejich pověst. Taktéž dle svých slov absolvují velké množství schůzek z nichž téměř každá vykazuje, nebo splňuje znaky lobbování, proto by zdvojení této povinnosti vytvářelo neúměrný tlak na jejich administrativu.

Kriticky byla hodnocena snaha o příliš časté zápisy do rejstříku kvartálně, což vytváří vysoký tlak na administrativu obou stran. Taktéž bylo zmíněno, že informace obsažené v rejstříku jsou potenciální zbrání pro politickou kampaň, nebo pro „clickbaitové“ články v médiích.

### **5.4 Doporučení pro zákon o lobbování**

Autor práce i většina stakeholderů se shodují, že lobbování je součástí demokratického

legislativního procesu a taktéž, že lobbování potřebuje legislativní zakotvení.

Obecné doporučení pro *Zákon o lobbování* je, že by se měl jmenovat jinak. Například zákon o transparentnosti, neboť navržený název predestinuje, že se jedná o nekalou činnost. V tomto případě auto navrhuje i přejmenovat *Registr Lobbistů* po vzoru Evropské Unie na *Registr Transparentnosti*. Minimálně u některých subjektů může tento negativní název vyvolat snahu o obcházení zákona.

Ačkoliv se o výhodách pro lobbisty návrh zákona nijak nezmiňuje a nepočítá s nimi, z pohledu autora by bylo vhodné s vysokým přínosem pro úspěšnost zákona, pokud by návrh zákona nějaké výhody nastavoval. S ohledem na zajištění informací podléhající utajení a možnosti informačních systémů. Například generování upozornění při vstupu návrhu legislativy do meziresortního připomínkovacího řízení nebo zakotvení veřejné konzultace u každého návrhu zákona. S ohledem na zacílení zákona na legislativní proces, taktéž možný vstup do budov Parlamentu samozřejmě s ohledem na zajištění kapacit a bezpečnosti.

Z pohledu vůbec nutnosti zákona lze aplikovat na výzkum článku *Transparency in Lobbying as Perceived by Organisational Representatives in the Czech Republic*. Článek ve svém závěru říká, že čím víc veřejnost o lobbování ví, tím víc ho vnímá jako součást demokracie. Ačkoliv lobbying může a často je neregulován, regulace pomáhá odstranit negativní externality v podobě podezřelého nahlížení veřejnosti. Oproti výzkumu Diplomové práce docházejí také k závěru, že soubor samoregulačních a zákonných opatření má pozitivní vliv na demokracii. V čem se výzkumy shodují, že lobbying má pozitivní dopad na informovanost lobbovaných v procesu rozhodování.<sup>104</sup>

### **Definice lobbování**

Z pohledu definice o lobbování autor na základě rozhovorů ani teorie neshledal žádný zásadní argument proti navrženému znění. Případně rozšíření na samosprávné celky, nebo na ekonomické otázky by zahrnovalo mnoho subjektů a jednotlivců, proto se autor domnívá, že v případě prvotního schválení zákona by vyvolalo spíše více otázek než odpovědí.

### **Definice lobbisty**

Z pohledu definice lobbisty nebyl autorem nalezen žádný argument pro jakoukoliv úpravu.

---

<sup>104</sup> VNOUČKOVÁ, Lucie a ŽÁK, Milan. Transparency in Lobbying as Perceived by Organisational Representatives in the Czech Republic. Online. *Review of economic perspectives*. 2017, roč. 17, č. 4, s. 381-397. ISSN 1804-1663. Dostupné z: <https://doi.org/10.1515/revecp-2017-0020>. [cit. 2024-04-26].



## **Vymezení okruhu lobbovaných**

V případě taxativního výčtu lobbovaných se autor shoduje s respondenty, kteří zastávali minimalistickou variantu zákona. Z důvodu, že se jedná o prvotní schválení zákona v České republice, měla by být maximální možná jistota, že zákon pokrývá nejdůležitější osoby v legislativním procesu dobře definovanou zákonem.

Autor se nebrání myšlence rozšíření seznamu lobbovaných do budoucna, pouze vnímá nutnost nastavení kvalitního legislativního rámce. Z pohledu relevance pro legislativní proces vnímá autor kriticky zejména:

- h) vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny a jeho zástupce, vedoucí Kanceláře Senátu a jeho zástupce a vedoucí Kanceláře prezidenta republiky a jeho zástupce,*
- m) fyzická osoba vykonávající odborné nebo administrativní práce (dále jen „asistent“) pro poslance nebo senátora,*
- n) poradce člena vlády,*

V případě bodu h) se jedná o argument, že tyto osoby mají velmi malý až zanedbatelný vliv na legislativní proces. Vyřazení těchto pozic z důvodu nadbytečné administrace a zjednodušení zákona obecně přispěje k lepší vymahatelnosti zákona z důvodu jasného okruhu osob.

## **Rozsah povinností lobbisty a lobbovaného**

Na základě rozhovorů a teoretické části se autor domnívá, že rozsah povinností obou stran by měl být v maximální míře administrativně nenáročný. Pokud rizika vyplývající z povinností pro obě strany převáží nad benefity této legislativy, může docházet ke snaze *pro forma* obcházet zákon z obou stran.

Z pohledu legislativního procesu a jeho transparentnosti a doporučení respondentů by bylo vhodné zavést legislativní stopu u pozměňovacích návrhů výborů Parlamentu ke konkrétnímu zákonodárci, aby byla zajištěna osobní zodpovědnost za konkrétní pozměňovací návrh. Z důvodu vysoké relevance pro legislativní proces by mohla být zřízena povinnost zpravodaje tisku o schůzkách s konkrétními lobbisty na stránkách parlamentu. Nikoliv detailní zápis o schůzce, ale pouze informace, že v případě konkrétního tisku lobbovaného lobbista oslovil.

Povinnost podávat zprávy obě zprávy jak lobbisty tak lobbovaného je příliš extenzivní, pro transparentnost celého procesu je dostačující pokud bude zprávu podávat pouze jeden subjekt. Taktéž podávat zprávy kvartálně je z pohledu administrativní náročnosti příliš časté a také s ohledem na délku legislativního procesu v podstatě zmařující lobbování,

neboť odkrývá karty konkurenci.

Dle autora by tedy rozsah povinností v prvotní fázi přijetí zákona měl být minimalistický – zápis do registru lobbistů, legislativní stopa pozměňovacích návrhů výborů Parlamentu, informace o schůzkách zpravodajů tisku, omezení podávání zpráv na jednu za dva kvartály a také omezení podávání zpráv pouze na jednu stranu lobbování.

Tento rozsah povinností dle autora zajistí

### **Sankce při neplnění povinností**

Dle názoru autora a většiny respondentů je největším trestem pro lobbistu poslední část bod (6) § 16 Přestupky, který zmiňuje zveřejnění rozhodnutí o zákazu činnosti. Tento trest představuje pro lobbistu pozbytí kredibility a důvěryhodnosti u lobbovaných. Ostatní pasáže ohledně finančních pokut jsou dle autora dostatečné a proporční.

## **Závěr**

Výzkum Diplomové práce nepotvrdil ani jednu z výzkumných otázek z kapitoly *Metodologie*. Respondenti, kteří spadají do definice lobbovaných se nesebkávají se tzv. skrytým lobbováním. Shodně říkají, že se jedná o velmi výjimečné situace, kdy v takovém případě pozvání na schůzky nebo sdílené materiály odmítají. Z pohledu lobbovaných se jedná minimálně o reputační riziko, kterému se chtějí vyhnout.

Z pohledu ambicí jednotlivých politických stran se také ukázala, že hnutí ANO 2011 není v regulaci lobbování více ambiciózní než zástupci koalice SPOLU. Respondenti z obou politických uskupení naopak ve velké míře souhlasí, že zákon musí být administrativně jednoduchý a minimálně zatěžovat jak lobbisty tak lobbované. Z pohledu vnímání korupce se také ukázalo, že lobbování nevidí v lobbingu cokoliv nekalého, nebo negativního, proto nevnímají potřebu nastavovat legislativu přísně.

V rámci Diplomové práce jsou představeny teoretické koncepty a současné poznání související s lobbováním, trendy v regulaci v rámci vybraných států a také historie snah o regulaci lobbování v České republice. Teoretická část ukázala, že v prostoru akademie nejsou shody ohledně definic, jejichž důležitost je do detailu popsána níže. Druhým důležitým poznatkem je, že lobbing má mnoho podob v závislosti na místě a čase, kdy každému specifiku legislativního a politického procesu odpovídá přizpůsobení lobbingu na danou konkrétní situaci. Navíc se i do lobbování propisují novinky v oblasti technologií, které mění celý lobbistický proces. Slova spojená s lobbingem je součástí české společnosti, ať už v mediálním i politickém prostoru. Klíčové slovo lobbista se často opakuje v rámci veřejného prostoru často, zejména v rámci mediálního informování o kauzách spojených s korupcí. Negativní vnímání lobbování se ukázalo i v průběhu praktické části a výzkumu s různými stakeholdery, kteří jednohlasně označili přístup veřejnosti k lobbování jako velice negativní. Toto vnímání taktéž na základě analýzy odpovědí již nelze změnit, neboť se dle názorů většiny respondentů stalo slovo lobbista synonymem pro korupčníka.

Stejně jako je slovo lobbing přítomné v České republice, periodicky se objevují i iniciativy směřující k regulaci lobbování. Tyto iniciativy měly a mají různé formy – samoregulace aktérů (etický kodex APAA, návrh na etický kodex poslance) až po návrhy zákonů v jakkoliv fázi legislativního procesu. Ovšem žádná z těchto iniciativ, co se státní správy a zákonodárců nebyla dokončena.

Práce zkoumá Vládní návrh zákona o lobbování (Sněmovní tisk 565, 2017–2021), který byl doposud nejdál v rámci legislativního procesu. Tento návrh zákona je zkoumán

z dvou pohledů z pohledu akademie, kdy je komparován s poznatky získanými v rámci teoretické části. A druhým způsobem skrze výsledky rozhovorů z praktické části.

Zkoumání z perspektivy teoretického poznání do jisté míry kopíruje výsledky rozhovorů. Hlavní spojnicí a vyplývajícím výsledkem těchto dvou přístupů je, že zákon má být minimálně v úvodní fázi maximálně jednoduchý a administrativně nenáročný. Kde se teoretické poznání naopak rozchází s praktickou částí práce je přístup k zákonu jako takovému. Zatímco teorie říká, že zákon jakkoliv nazvaný, regulující lobbování, pomáhá k ztransparentnění legislativního procesu a důvěře veřejnosti k němu. Respondenti jsou ve většině skeptičtí k tomuto bodu.

Výzkum taktéž ukázal, že dotazovaní respondenti nevnímají lobbování jako cokoliv nekalého na rozdíl od vnímání veřejnosti. Naopak u rozhodovacích orgánů je naopak vnímán velmi pozitivně, neboť lobbisté přinášejí veřejné sféře zajímavé informace z praxe a pomáhají jim činit co nejlepší možná řešení.

Diplomová práce překládá řadu argumentů pro a proti regulaci lobbování, ovšem dle autorova názoru bude taková regulace přínosná minimálně pro celkovou informovanost veřejnosti. Potenciální zákonná úprava ale musí respektovat zásady „dobré regulace“, kdy musí být proporční (správně rozdělit povinnosti mezi lobbisty a lobbované). Mezi výsledkem práce je praktické zhodnocení návrhu, které přímo navazuje na výsledky rozhovorů s klíčovými respondenty. Výsledkem práce je souhrn opatření, které by dle respondentů a autora měl nový zákon respektovat. Tyto doporučení jsou aplikována přímo do Vládního návrh zákona ve formě připomínek k navrhovanému stavu.

## **Summary**

The research of the Master Thesis did not confirm any of the research questions from the Methodology chapter. Respondents who fall within the definition of lobbied do not encounter so-called hidden lobbying. They unanimously say that these are very rare situations where they decline invitations to meetings or materials shared in such cases. From the point of view of those being lobbied, this is at least a reputational risk that they want to avoid.

From the perspective of the ambitions of individual political parties, it also emerged that the ANO 2011 movement is not more ambitious in regulating lobbying than representatives of the SPOLU coalition. Respondents from both political groups, on the other hand, largely agree that the law must be administratively simple and minimally

burden both lobbyists and the lobbied. In terms of perception of corruption, it also emerged that lobbyists do not see anything unfair or negative in lobbying, and therefore do not perceive the need to set legislation strictly.

The thesis presents the theoretical concepts and current knowledge related to lobbying, trends in regulation within selected countries and the history of efforts to regulate lobbying in the Czech Republic. The theoretical part showed that there is no consensus in the academy space regarding definitions, the importance of which is discussed in detail below. The second important insight is that lobbying takes many forms depending on place and time, with each specific legislative and political process corresponding to the adaptation of lobbying to that particular situation. In addition, innovations in technology are also making their way into lobbying, changing the entire lobbying process. Words associated with lobbying are part of Czech society, both in the media and political space. The keyword lobbyist is repeated frequently within the public space, especially in the context of media coverage of corruption-related cases. The negative perception of lobbying was also evident during the practical part and research with various stakeholders, who unanimously described the public's attitude towards lobbying as very negative. This perception also cannot be changed based on the analysis of the responses, as according to the majority of respondents the word lobbyist has become synonymous with corrupt.

Just as the word lobbying is present in the Czech Republic, initiatives to regulate lobbying also appear periodically. These initiatives have taken and continue to take various forms - self-regulation of actors (APAA Code of Ethics, proposal for a code of ethics for MPs) to draft laws at any stage of the legislative process. However, none of these initiatives as far as the state government and legislators are concerned have been completed.

This thesis examines the Government's Lobbying Bill (parliamentary press 565, 2017-2021), the furthest along in the legislative process to date. This Bill is examined from two perspectives from the academy, where it is contrasted with the insights gained in the theoretical section. And secondly through the results of the interviews from the practical part.

The examination from the perspective of theoretical knowledge replicates to some extent the results of the interviews. The main link and the resulting outcome of these two approaches is that the law should be as simple and administratively simple as possible, at

least in the initial phase. Where the theoretical understanding diverges from the practical part of the work, on the other hand, is the approach to the law itself. While the theory says that a law, however named, regulating lobbying helps to make the legislative process more transparent and public trust in it. Respondents are mostly skeptical on this point.

The research also showed that the respondents do not perceive lobbying as anything unfair, contrary to public perception. On the contrary, it is perceived very positively by decision-makers, as lobbyists bring interesting practical information to the public sphere and help them to make the best possible decisions.

The thesis translates a number of arguments for and against the regulation of lobbying, but in the author's opinion, such regulation will be beneficial at least for the overall public awareness. However, potential legislation must respect the principles of "good regulation", where it must be proportionate (correctly dividing the duties between lobbyists and the lobbied). The output of the paper includes a practical evaluation of the proposal, which is directly linked to the results of interviews with key respondents. The result of the work is a summary of the measures that the respondents and the author believe the new law should respect. These recommendations are applied directly to the Government Bill in the form of comments on the proposed state of affairs.

## Použitá literatura

ASOCIACE PUBLIC AFFAIRS AGENTUR. *Stanovy a etický kodex* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://asociace-pa.cz/cz/stanovy-a-eticky-kodex/>

BABÁK, David a PITROVÁ, Markéta. Hodnocení regulace lobbingu u EK a EP podle projektu Mezinárodních standardů nevládních organizací. Online. *Mezinárodní vztahy*. 2018, roč. 53, č. 2, s. 43-62. ISSN 0323-1844. Dostupné z: <https://doi.org/10.32422/1556>. [cit. 2024-04-25].

BAŠNÁ, Kristýna, Radim BUREŠ, Dalibor FADRŇÝ a Jaroslava Pospíšilová, 2023. *Korupce ve vybraných sektorech v české republice a možnosti jejího snížení* [online]. [cit. 2024-04-28]. Dostupné z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/12/VSouhrn.pdf>

BAŽANTOVÁ, Ilona; BORKOVEC, Aleš; HRABA, Zdeněk; KOTLAS, Petr; PECHÁČEK, Štěpán et al. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1.

BAŽANTOVÁ, Ilona. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2007, 131 s. ISBN 978-80-7175-144-1.

BIGNAMI, Francesca a ZARING, David. Regulatory procedure and participation in the European Union. In: *Comparative Law and Regulation*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 129-156. ISBN 9781782545606. Dostupné z: <https://doi.org/10.4337/9781782545613.00014>.

BITONTI, Alberto a HARRIS, Phil. The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework. In: *Lobbying in Europe*. United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, 2017, s. 17-30. ISBN 1137552557. Dostupné z: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3_2).

BITONTI, Alberto a HARRIS, Phil. The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework. In: *Lobbying in Europe*. United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, 2017, s. 17-30. ISBN 1137552557. Dostupné z: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3_2)

BITONTI, Alberto. Where it all starts: Lobbying, democracy and the Public Interest. Online. *Journal of public affairs*. 2020, roč. 20, č. 2. ISSN 1472-3891. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pa.2001>. [cit. 2024-04-25].

BLAŽEK, Vojtěch, 2015. *Kolín chce u soudu po zkorumpovaném poslanci 26 milionů* [online]. [cit. 2024-04-28]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kolin-chce-u-soudu-po-zkorumpovanem-poslanci-26-milionu/r~f0568932c66e11e4994f002590604f2e/>

BORGIS A.S. *Etický kodex zákonodárce poslali politici k ledu* [online]. ADAMIČKOVÁ, Nad'a a Marie KÖNIGOVÁ. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-eticky-kodex-zakonodarce-poslali-politici-k-ledu-352418>

COEN, D; RICHARDSON, J a JARMAN, Holly. Lobbying the European Union. Online. *Journal of Common Market studies*. 2010, roč. 48, č. 1, s. 175-175. ISSN 0021-9886. [cit. 2024-04-25]

COLLI, Francesca a ADRIAENSEN, Johan. Lobbying the state or the market? A framework to study civil society organizations' strategic behavior. Online. *Regulation & governance*. 2020, roč. 14, č. 3, s. 501-513. ISSN 1748-5983. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/rego.12227>. [cit. 2024-04-25].

COUNCIL OF EUROPE. *About GRECO* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco>

ČESKÁ REPUBLIKA, 1992. Zákon České národní rady č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. In: *Sbírka zákonů*. ročník 1992.

ČESKÁ REPUBLIKA, 2002. Sdělení č. 70/2002 Sb. m. s.: Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Trestněprávní úmluvě o korupci. In: *Vícestranné smlouvy*.

ČESKÁ REPUBLIKA, 2009. Sněmovní tisk 832 N. z. o lobbingu: Poslanecký návrh. In: *Sněmovní tisk*. ročník 2006 – 2010.

ČESKÁ REPUBLIKA, 2009. Sněmovní tisk 994 N.z. o lobbingu: Poslanecký návrh. In: *Sněmovní tisk*. ročník 2006 – 2010.

ČESKÁ REPUBLIKA, 2009. Sněmovní tisk 994/1 Stanovisko vlády k tisku 994/0: Vláda České republiky. In: *Sněmovní tisk*. ročník 2006 – 2010.

ČESKÁ REPUBLIKA, 2012. USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 4. dubna 2012 č. 223 k Informaci o dalším postupu ve věci regulace lobbingu v České republice a k tezí k návrhu zákona o lobbingu: Vláda České republiky. In: *Usnesení Vlády*. číslo 223.

ČESKÁ REPUBLIKA, 2019. *Sněmovní tisk 565 Vl.n.z. o lobbování*. In: . ročník 2017-2021.

ČESKÁ REPUBLIKA, 2019. Sněmovní tisk 565 Vl.n.z. o lobbování. In: *Sněmovní tisk*. 8. období, 2017 - 2021.

ČESKÁ TELEVIZE, 2023. *Česko koordinovalo se spojenci postup proti navržené podobě emisní normy Euro 7* [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/cesko-koordinovalo-se-spojenci-postup-proti-navrzene-podobě-emisni-normy-euro-7-9351>



ČESKÁ TELEVIZE, 2023. *Stranám ubývají členové. Rozrůstají se jen SPD a STAN* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/stranam-ubyvaji-clenove-rozrustaji-se-jen-spd-a-stan-8898>

ČESKÝ ROZHLAS, 2005. *Zaorálek: Pouze etický kodex problém lobbingu nevyřeší* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://cesky.radio.cz/zaoralek-pouze-eticky-kodex-problem-lobbingu-nevyresi-8505184>

DEN HERTOOG, Johan. Economic Theories of Regulation. In: *Regulation and Economics*. Edward Elgar Publishing, 2012, s. 25-95. ISBN 9781847203434. Dostupné z: <https://doi.org/10.4337/9781782540465.00007>.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Lobby groups and transparency* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups>

EVROPSKÁ UNIE, 2012. SMLOUVA O EVROPSKÉ UNII (KONSOLIDOVANÉ ZNĚNÍ). *Úřední věstník Evropské unie* [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF)

GODWIN, Ken, Scott H. AINSWORTH a Erik GODWIN. *Lobbying and policymaking: the public pursuit of private interests*. Thousand Oaks, Calif.: CQ Press, 2013. ISBN 978-160-4264-692

GRAZIANO, Luigi; SALISBURY, Robert Holt a COHEN, David. *Lobbying, pluralism, and democracy*. Houndmills: Palgrave, 2001. ISBN 0-333-92056-2.

GRECO, 2016. *ČTVRTÉ HODNOTÍCÍ KOLO Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům HODNOTÍCÍ ZPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319a>

GREENWOOD, Justin a CLIVE S. THOMAS, 1998. INTRODUCTION: Regulating Lobbying in the Western World. *Parliamentary affairs* [online]. London: Oxford University Press, 51(4), 487-499 [cit. 2024-04-23]. ISSN 0031-2290. Dostupné z: doi:10.1093/pa/51.4.487

HALL, RICHARD L. a DEARDORFF, ALAN V. Lobbying as Legislative Subsidy. Online. *The American political science review*. 2006, roč. 100, č. 1, s. 69-84. ISSN 0003-0554. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S0003055406062010>. [cit. 2024-04-25].

HANTKE-DOMAS, Michael. The public interest theory of regulation: Non-existence or misinterpretation? Online. *European journal of law and economics*. 2003, roč. 15, č. 2, s. 165-194. ISSN 0929-1261. Dostupné z: <https://doi.org/10.1023/A:1021814416688>. [cit. 2024-04-28].

HEJDUKOVÁ a NUTILOVÁ, 2018. *Stanovisko k návrhu zákona o lobbování* [online]. [cit. 2024-04-28]. Dostupné z: <https://www.spcr.cz/muze-vas-zajimat/pravni-infoservis/12290-stanovisko-k-navrhu-zakona-o-lobbovani>

CHARI, Raj, Gary MURPHY a John W. HOGAN, 2007. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. In: *Political Quarterly*. 78. s. 422 - 438. ISBN 1467-923X.

IRS. "Direct" and "Grass Roots" Lobbying Defined [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/direct-and-grass-roots-lobbying-defined>

KALNINŠ, Valts, 2005. *Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saemia* [online]. Latvia: Latvian Institute for International Affairs [cit. 2024-04-23]. ISBN 9984-751-69-4. Dostupné z: [https://providus.lv/article\\_files/1882/original/parlob\\_eng.pdf?1339429243](https://providus.lv/article_files/1882/original/parlob_eng.pdf?1339429243)

KLUVER, Heike. *Lobbying in the European Union interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 1-299-48623-1.

KUBOVÁ, Radana, 2018. *Záznam z 16. jednání pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobbingu*[online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2019/06/Záznam-z-16.-jednání-Komise-k-lobbingu-2018-09-13.pdf>

LABOUTKOVÁ, Sárka; SIMRAL, Vít a VYMĚTAL, Petr. A Theoretical Model of Lobbying. In: *Transparent Lobbying and Democracy*. Switzerland: Springer International Publishing, 2020, s. 111-141. ISBN 9783030360436. Dostupné z: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-36044-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-36044-3_5).

LEVY, Michael, 2024. Political action committee. BRITANNICA. *Britannica.com* [online]. [cit. 2024-04-22]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/political-action-committee>

LIM, Kean Fan, 2017. *Regulation/Deregulation*. Oxford, UK: John Wiley. ISBN 9780470659632. Dostupné z: doi:10.1002/9781118786352.wbieg1037

MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 2023. *Státní závěrečný účet České republiky za rok 2022* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2022/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2022-51132>

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI, 2020. *GRECO* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/greco/>

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI, 2020. *GRECO* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/greco/>

MISHLER, William a ROSE, Richard. What Are the Origins of Political Trust?: Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies. Online. *Comparative political studies*. 2001, roč. 34, č. 1, s. 30-62. ISSN 0010-4140. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>. [cit. 2024-04-25].

MOLLONA, Edoardo a FALDETTA, Guglielmo. Ethics in corporate political action: can lobbying be just? Online. *Journal of management and governance*. 2022, roč. 26, č. 4, s. 1245-1276. ISSN 1385-3457. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10997-021-09583-9>. [cit. 2024-04-25].

MORAN, Michael. Theories of Regulation and Changes in Regulation: the Case of Financial Markets. Online. *Political studies*. 1986, roč. 34, č. 2, s. 185-201. ISSN 0032-3217. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1986.tb01590.x>. [cit. 2024-04-28].

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

NCSL.ORG, 2021. *Revolving Door Prohibitions* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.ncsl.org/ethics/revolving-door-prohibitions>

NEKVAPIL, Václav V., 2021. *Všichni jsme lobbisté*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-271-3072-6.  
NPR.ORG, 2006. A Lobbyist by Any Other Name? NPR. *Npr.org* [online]. [cit. 2024-04-22]. Dostupné z: <https://www.npr.org/2006/01/22/5167187/a-lobbyist-by-any-other-name>

NOWNES, Anthony J. Electoral Lobbying. In: *Interest Groups in American Politics*. 3. United Kingdom: Routledge, 2023, s. 154-188. ISBN 1032253088. Dostupné z: <https://doi.org/10.4324/9781003282617-6>.

NYE, J. S. CORRUPTION AND POLITICAL DEVELOPMENT: A Cost-Benefit Analysis. In: *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contributions*. 2023, s. 463-475. ISBN 0520322908.

OECD, 2010. *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* [online]. [cit. 2024-04-28]. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

OECD, 2021. *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access* [online]. OECD Library

[cit. 2024-04-23]. ISBN 9789264690363. Dostupné z: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century\\_c6d8eff8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en)

OECD. Motion for a resolution on lobbying, 2006. Dostupné z <http://www.oecd.org/dataoecd/18/10/38944365.pdf>,

OPENSECRETS.ORG. *Business, Labor & Ideological Split in Lobbying Data* [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/business-labor-ideological>

PEROTTINO, Michel; STAUBER, Jakub a ŠÁROVEC, Daniel. Reconstruction of the state: Lobbying against political corruption in the Czech Republic. Online. *Journal of public affairs*. 2020, roč. 20, č. 1. ISSN 1472-3891. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pa.2054>. [cit. 2024-04-26]

PIRÁTSKÁ STRANA, 2012. *Předpis o lobbingu* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/rules/prl>

PIRÁTSKÁ STRANA. *Evidence kontaktů a schůzek* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/rules/prl>

PIRÁTSKÁ STRANA. *Evidence kontaktů a schůzek* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://wiki.pirati.cz/rules/prl>

PIRÁTSKÁ STRANA. *Pirátský kalendář* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://calendar.google.com/calendar/embed?showTitle=0&showPrint=0&height=600&wkst=1&bgcolor=%23FFFFFF&src=kddvdvu3adcjef2kro4j6mm838%40group.calendar.google.com&color=%232952A3&ctz=Europe%2FPrague>

PITROVÁ, Markéta a KUBOVÁ, Radana. Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii Lobbistické kodexy chování. Online. *Mezinárodní vztahy*. 2010, roč. 45, č. 3, s. 30-54. ISSN 0323-1844. [cit. 2024-04-25].

PROGRAMY DO VOLEB, 2021. *ANO Volební program Právo a spravedlnost* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://2021.programydovoleb.cz/strana/ano-2011/volebni-program#pravo-a-spravedlnost>

REKONSTRUKCE STÁTU, 2021. *Češi chtějí vědět, v čím zájmu vznikají zákony. Umožní to zákon o lobbování* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/zakon-o-lobbovani-vlada-destihne-cesi-pritom-chteji-vedet-v-cim-zajmu-zakony-vznikaji>

RESOLUTION (99) 5 ESTABLISHING THE GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO) [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16805e301c>

SCHATTSCHEIDER, E. E. (Elmer Eric) a ADAMANY, David W. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Reissued with an introduction by David Adamany. Hinsdale: Dryden Press, 2019? ISBN 0-03-013366-1.

SMITH, Michael L. a Vojtěch PROKEŠ, 2013. *Regulace lobbingu v České republice: od myšlenky ke konceptu a implementaci*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky. ISBN 978-80-7330-247-4.

ŠEDIVÝ, Marek a Olga MEDLÍKOVÁ. *Public relations, fundraising a lobbing: pro neziskové organizace*. Praha: Grada, 2012. Management (Grada). ISBN 978-80-247-4040-9

ŠKODA AUTO A.S., 2024. *Náš kodex* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: [https://www.skoda-auto.cz/\\_doc/ed4b8323-8c8f-4f05-8ab8-bf50bbb37523](https://www.skoda-auto.cz/_doc/ed4b8323-8c8f-4f05-8ab8-bf50bbb37523)

TICHÁ, K. *Současné možnosti regulace lobbingu na příkladu členských zemí EU*. E-polis.cz, březen 2013.. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/clanek/soucasne-moznosti-regulace-lobbingu-na-prikladuclenskych-zemi-eu.html>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2022* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/cze>

VAN AEKEN, Koen. *From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation*. Online. *Legisprudence*. 2011, roč. 5, č. 1, s. 41-68. ISSN 1752-1467. Dostupné z: <https://doi.org/10.5235/175214611796404859>. [cit. 2024-04-29].

VARGOVČÍKOVÁ, Jana. *Inside lobbying regulation in Poland and the Czech Republic: negotiating public and private actors' roles in governance*. Online. *Interest groups & advocacy*. 2017, roč. 6, č. 3, s. 253-271. ISSN 2047-7414. Dostupné z: <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0026-9>. [cit. 2024-04-26].

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Důvodová zpráva k Etickému kodexu poslance Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/3--Duvodova-zprava-k-EK.pdf>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *II. vláda Andreje Babiše (27.6.2018-17.12.2021) Programové prohlášení vlády* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Návrh Etický kodex poslance Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/2--Navrh-Etickeho-kodexu-poslanca.pdf>

VLÁDA ČR. *Rada hospodářské a sociální dohody - tripartita* [online]. [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/tripartita/tripartita-139224/#>

VNOUČKOVÁ, Lucie a ŽÁK, Milan. Transparency in Lobbying as Perceived by Organisational Representatives in the Czech Republic. Online. *Review of economic perspectives*. 2017, roč. 17, č. 4, s. 381-397. ISSN 1804-1663. Dostupné z: <https://doi.org/10.1515/revecp-2017-0020>. [cit. 2024-04-26].

VOJTEK, Milan, 2019. Lobbista Dalík opustil vězení. BORGIS A.S. *Novinky.cz* [online]. [cit. 2024-04-22]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-soud-pustil-dalika-z-vezeni-40303958>

VYMĚTAL, Petr, [2014]. *V čím zájmu?: jak funguje lobbying*. Praha: Transparency International - Česká republika. ISBN 978-80-87123-23.

*Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA): (k návrhu zákona o lobbování a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování)*, 2019. In: . ročník 2017-2021.