

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Bc. Michal Doleček

## **Ochrana před úplatkářstvím a korupcí a jejich prevence**

### **Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Bc. Tomáš Gřivna, Ph.D.

Katedra trestního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 24. 3. 2016

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 24. 3. 2016

Bc. Michal Doleček

## **Poděkování**

Na tomto místě děkuji doc. JUDr. Bc. Tomáši Gřivnovi Ph.D. za jeho vedení, postřehy a rady při zpracování diplomové práce.

## **Obsah**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Obsah</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>Úvod</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>1. Pojmy korupce a úplatkářství jejich charakteristika, druhy a struktura</b> .....                | <b>8</b>  |
| 1.1 Pojem a charakteristika korupce .....   | 8         |
| 1.2 Druhy korupce.....  | 14        |
| 1.3 Úplatkářství .....  | 16        |
| <b>2. Právní úprava korupčních trestných činů</b> .....   | <b>17</b> |
| 2.1 Základní trestné činy související s korupcí.....  | 19        |
| 2.2 Speciální trestné činy související s korupcí .....  | 23        |
| <b>3. Lobbying, pojem, historie a prolínání s korupcí</b> .....                                       | <b>24</b> |
| 3.1 Pojem lobbyngu .....  | 24        |
| 3.2 Historie lobbyngu .....   | 26        |
| 3.3 Lobbying a korupce .....  | 31        |
| 3.3.1 Způsoby lobbyování v České republice.....   | 32        |
| 3.3.2 Skutečnosti přispívající ke korupčnímu prostředí při provozování lobbyngu                       | 36        |
| <b>4. Srovnání právní regulace lobbyngu ve vybraných zemích a při institucích Evropské unie</b> ..... | <b>38</b> |
| 4.1 Regulace lobbyngu ve Spojených státech amerických .....   | 39        |
| 4.2 Regulace lobbyngu ve Spojeném království.....   | 42        |
| 4.3 Regulace lobbyngu při institucích Evropské unie .....   | 51        |
| <b>5. Vhodná legislativní opatření pro regulaci lobbyngu v České republice</b> .....                  | <b>58</b> |
| 5.1 Doposud navrhovaná opatření .....   | 58        |
| 5.2 Návrhy na legislativní opatření za účelem kultivace lobbyngu v České republice                    | 60        |
| <b>Závěr</b> .....  | <b>64</b> |
| <b>Seznam použitých zkratk</b> .....  | <b>66</b> |
| <b>Seznam použité literatury a pramenů</b> .....  | <b>67</b> |
| Knižní publikace .....  | 67        |
| Internetové zdroje .....  | 68        |
| Judikatura.....   | 74        |
| <b>Abstrakt</b> .....   | <b>75</b> |
| <b>Abstract</b> .....   | <b>77</b> |

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| <b>Klíčová slova.....</b> | <b>79</b> |
| <b>Key words .....</b>    | <b>79</b> |

## Úvod

Korupce, úplatkářství a jejich prevence jsou v rámci obecného požadavku „návratu do Evropy“, v ekonomickém i společenském měřítku, bezesporu jedněmi z nejvýraznějších témat polistopadového vývoje české společnosti. Tato skutečnost inspirovala politickou reprezentaci, aby se pokusila s různou mírou úspěšnosti nalézt účinné antikorupční prostředky.

Mimo právě probíhajících diskuzí ohledně reformy státní správy, policie, justice a státních zastupitelství, vystupuje poslední dobou do popředí také téma regulace lobbingu, který je v našem euroatlantickém kulturním okruhu přirozeným nástrojem prosazování vlivu nejrůznějších skupin a jako takový je mnohdy vnímán, jako negativní jev zjednodušeně ztotožňovaný s korupcí a úplatkářstvím.

Nutno dodat, že v České republice tomuto vnímání ve značné míře přispívá absence řádné právní úpravy nebo účinné samoregulace po vzoru stabilních liberálních demokracií, odkud fenomén lobbingu pochází a kde se jej, v duchu praktické aplikace jednoho ze základních pravidel dělby moci „každá moc korumpuje“, rozhodli odpovědní činitelé podrobit zákonné regulaci a tím také veřejné kontrole.

U nás však, bohužel, i po více než čtvrtstoletí od návratu k systému tržního hospodářství a hodnotám občanské společnosti, pokračuje praxe pokoutného ovlivňování a výměny vzájemně výhodných statků, přičemž jednotliví lobbisté skrývají svou reálnou činnost za celou škálu jiných povolání, aby nebyli oficiálně označeni za reprezenanty některé z vlivových skupin.

Naše země tedy prochází do jisté míry specifickým vývojem, kdy na jedné straně zákonná úprava pojem lobbingu nezná, avšak jednotlivé konkrétní a nejznámější postavy polosvěta politického podnikatelství se pravidelně objevují v relacích zpravodajských pořadů, stávají se inspirací satiry a dokonce i nechtěnými aktéry uměleckých adaptací, které baví svým hořkým obsahem informovanější diváky již po několikalet. Otázky ohledně vyvíjené činnosti, avšak i charakteristické jednání, styl

odívání a vyjadřování těchto osob tak tvoří negativní obraz jinak legitimního nástroje komunikace zájmových skupin s volenými zástupci v otevřené společnosti.

Cílem této diplomové práce, s přihlédnutím ke svému omezenému rozsahu a zároveň obšírnosti tématu ke zpracování, je vymezení pojmů korupce, úplatkářství a lobbingu, jejich vzájemné vymezení a demonstrace skutečnosti, že lobbing je zcela legitimním nástrojem prosazování zájmů a je odlišným od korupce. Konečně je cílem práce také navrhnout některá možná řešení, jak český lobbing zprůhlednit a odlišit jej od tzv. politického podnikatelství.

První kapitola diplomové práce se věnuje obecným pojmům, v prvním oddílu definuje pojmy korupce a úplatkářství, jak je popisuje odborná literatura. Druhý oddíl se zabývá jednotlivými druhy korupce.

Druhá kapitola se zaměří na právní aspekty korupce a úplatkářství, rozebere jednotlivé skutkové podstaty trestných činů tak, jak jsou popsány v zákoně č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník. Pro úplnost jsou vyjmenovány i speciální trestné činy související s korupcí.

Třetí kapitola je rozdělena na tři díly a dva pododdíly. První díl se zabývá pojmem lobbingu a jednotlivými přístupy k němu. Ve druhém dílu je uveden krátký historický exkurz vývoje pojmu ve Spojených státech amerických, od prosazování zájmů všemi prostředky až po první pokusy o regulaci. Třetí díl je věnován pojmům lobbing a korupce, kde uvádím konkrétní příklady lobbingu v České republice a skutečnosti, které největší měrou přispívají k výskytu korupce v lobbingu.

Čtvrtá kapitola popisuje právní úpravu lobbingu ve vybraných státech a evropských institucích, které by mohly posloužit českému zákonodárci jako vzor a zároveň ukazatel, čeho se vyvarovat při vypracování vlastní legislativy.

Pátá kapitola potom nabízí několik vhodných opatření pro omezení korupce a regulaci lobbingu v České republice.

Tato práce si neklade za cíl postihnout celou šíři korupce a lobbingu, neboť téma je příliš široké. Pokouší se toliko popsat korupci v její obecných rysech, vymezit hranice mezi korupcí a lobbingem, poukázat na některé negativní skutečnosti, které lobbing v podobě, v jaké jej známe, u nás doprovázejí a konečně nabídnout některá konkrétní opatření, která by mohla situaci v České republice kultivovat.



# 1. Pojmy korupce a úplatkářství jejich charakteristika, druhy a struktura

Na úvod diplomové práce se pokusím krátce definovat pojem korupce a v následujících odstavcích rozebrat její charakteristiku a úlohu v měnící se společnosti s krátkým exkurzem do vnímání korupce v České republice. Ve druhé a třetí části kapitoly se budu věnovat některým druhům korupce a úplatkářství.

## 1.1 Pojem a charakteristika korupce

Slovo korupce je latinského původu. Slovní základ tvoří slovo rumpere, což znamená zlomit, přetřhnout. Corruptus potom značí cosi zvrhlého, zvráceného, morálně pokleslého. Obecně přijímaná definice pro pojem korupce neexistuje, odborná literatura se však pokusila tento nedostatek vyřešit vlastní definicí dle potřeb konkrétní monografie. „*V běžném, obecném slova smyslu lze korupcí označit jednání, kterým se na určitou osobu působí různými prostředky, zpravidla prostými přímého fyzického násilí, aby osoba jednala buď proti dobrým mravům, nebo proti svým úředním nebo morálním povinnostem.*“<sup>1</sup>

Ve svém příspěvku o typologii korupce zase Petr Vymětal píše o „*zneužití postavení pro dosažení soukromého (rodinného, osobního nebo i úzce skupinového) finančního, statusového nebo jiného zisku, služeb či protislužeb.*“<sup>2</sup>

Konečně Občanskoprávní úmluva proti korupci, kterou přijala Rada Evropy a kterou Česká republika ratifikovala v roce 2003, hovoří o „*přímém či nepřímém vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoliv jiné nepřípustné výhody*

---

<sup>1</sup> CHMELÍK, J.; TOMICA Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, 283 s. ISBN 978-80-7201-866-6.

<sup>2</sup> VYMĚTAL P. Typologie korupce. In DANČÁK B. et al. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, 309 s. ISBN 80-210-4062-9.

*nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění jakékoliv povinnosti nebo jednání vyžadovaného od příjemce úplatku, nepřijatelné výhody nebo vyhlídky na ně.“<sup>3</sup>*

Korupci lze potom dle výše uvedeného obecně definovat, jako společensky závadné jednání, které narušuje řádné plnění povinnosti příjemce úplatku, vede k vyhlídce nebo získání výhody, na kterou strany korupčního jednání nemají nárok, nebo určité výhody dosáhnou nezákonným způsobem.

*Zde je na místě dodat, že „v korupčním vztahu také nejsou jen dvě strany, ale vždy tři, přičemž ta třetí, pasivní a více či méně konkretizovatelná, je vždy stranou poškozenou. Může jí být například příslovečný daňový poplatník v případě předražené veřejné zakázky nebo neoprávněně vyplacené dotace ze státního či místního rozpočtu, nebo konkrétní soused, vedle jehož domu vyrostl naddimenzovaný objekt na základě „uplaceného“ stavebního povolení.“<sup>4</sup>*

Ze společensko-historického hlediska je korupce trvalým a všudypřítomným jevem ve všech civilizacích a historických epochách. Tuto skutečnost dobře popisuje případ athénské řečnické školy, kterého jako příklad uvádí ve vřbec první ucelené knize na téma korupce v České republice Pavol Frič: *„Démostenes...zpočátku Athéňanům radil, aby Harpala zahnali a neodvážili se obec uvrhnout do války z příčiny, která nebyla ani nevyhnutelná, ani spravedlivá. O Několik dnů později, když se sepisoval inventář Harpalova bohatství..., Démostenes si s požitkem prohlížel jeden zlatý kalich cizí výroby, podivil se nad jeho vahou a zeptal se Harpala, kolik váží. Tu se Harpalos usmál a řekl: „Tobě přinese dvacet talentů.“ A jen co nastala noc, poslal mu kalich s dvaceti talenty. A skutečně, Démostenes neodolal, ale naopak, ten dar ho tak oslepil, že se přidal na Harpalovu stranu...A na druhý den přišel do shromáždění s krkem pevně ovínutým vlněnými šátkami, a když jej lid vzýval, aby povstal a promluvil, odmítl tak udělat, naznačuje posunky, že nemá hlas.“<sup>5</sup>*

---

<sup>3</sup> Česko. Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 3 ze dne 20. ledna 2004. In *Sbírka mezinárodních smluv ČR*. 2004, částka 2 Dostupný z WWW: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/2004/002m2004.pdf>

<sup>4</sup> ŠTIČKA, M. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, 212 s. ISBN 978-80-87123-04-1.

<sup>5</sup> FRIČ, P. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999, 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

Pro společenský vývoj na evropském kontinentu stojí za povšimnutí, že korupce ve formě nepotismu a simonie, tedy protěžování příbuzných a prodej úřadů, byly praktiky široce rozšířené a zaznamenané v republikánské i císařské době Římského impéria, které je považováno za jeden z kulturních pilířů evropské identity.

Další významnou evropskou mocenskou organizací, katolickou církev, následně tento nešvar pronásledoval po celou dobu její existence. Symbolem úpadku Svatého stolce se potom stalo na počátku 10. století tzv. „saeuculum obscurum“, tedy temné období papežů, kdy několik významných italských rodin zcela ovládlo volbu hlavy církve a využilo této své nabyté moci ke škodě instituce a k prosazení vlastních partikulárních zájmů. *Papež byl v té době více exponentem mocenských zájmů laických příslušníků církve – prakticky několika rodin ve střední Itálii – než univerzálním pastýřem církve.*<sup>6</sup>

V tomto období seděly na papežském stolci osoby pochybné pověsti a apoštolský stolec byl svědkem tak zahanbujících scén a skutků, jako synoda mrtvých nebo přímo falzifikace významných právních dokumentů upravujících postavení církve.

Korupční prostředí v podobě uzavřené komunity římských rodin přivedlo k morální zpustlosti i ve své době natolik nezpochybnitelnou autoritu, jakou je úřad svatého otce a přispělo tak nepřímě k velkému schizmatu a rozkolísání politické stability celé raně středověké Evropy.

Jako pojítka mezi dějinami a současností lze považovat ústavu Spojených států amerických, kde v Článku II. Oddílu 4. ústavodárce doslova stanovil: *„Prezident, vice-prezident a všichni občanští úředníci Spojených států budou zbaveni své funkce pro obvinění a odsouzení pro vlastizradu, úplatkářství nebo pro jiné vážné zločiny a přečiny.“*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> HORÁK Z. *Právní dějiny církvi – teze 5. – 15. století*. [online]. Praha 2014. 25 s. [cit. 2014-08-18]. Dostupné z WWW: <http://www.prf.cuni.cz/dcz/dokumenty/katedra-pravnich-dejin/1404044300/>

<sup>7</sup> Office of the Secretary of the. Constitution of the United States [online]. Washington (D.C.): Adapted from S.PUB.103-21 (1994) [cit. 2015-10-11]. Dostupný z WWW: [http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm#a2\\_sec4](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2_sec4)

Skutečnost, že úplatkářství bylo v ústavě Spojených států amerických zařazeno vedle velezrady a jiných nejzávažnějších deliktů, kterých se mohou vysocí představitelé státu dopustit, ukazuje, že si ústavodárce byl vědom naprosto zásadního, maximálně negativního vlivu tohoto fenoménu na samotné základy fungování země.

Korupce je zde tedy označena, jako zcela zjevně zhoubnou pro fungování společnosti. Přesto ji nelze nikdy úplně vymýtit a tak zůstává již navždy její součástí. Z výše uvedených příkladů však vyplývá, že překročí-li určité meze, může mít zcela zásadní následky pro existenci státu nebo instituce.

V České republice je nutno na téma korupce hledět optikou země, kde po čtyřicet let vládl specifický socialistický režim s vedoucí úlohou KSC. Podle některých autorů tento režim povýšil korupci na jeden ze státem užívaných nástrojů vládnutí při nedostatkové ekonomice a za potřeby udržet vládu stranických elit především v posledním období stagnace 80. let 20. století.

Normalizace mělo být dosaženo kombinací donucování a státem řízené politické korupce začínající ve straně a dále aplikované na společnost jako celek. *„Jako jediný monopolní dodavatel výsad, blahobytu, peněz, výjezdních doložek do kapitalistických států, možnosti vysokoškolského studia, nejrozličnějších druhů povolení apod. si stát může koupit nejen jednotlivce, ale i celé sociální vrstvy. Jako protihodnotu nepožaduje nic jiného než politickou loajalitu, poslušnost a nahlas projevený souhlas.“*<sup>8</sup>

Právní univerzalizmus a jasná pravidla měla být tedy nahrazena ve všech sférách veřejného života nepotismem a osobními kontakty. Výzkum a analýzy prováděné v pražském Ekonomickém ústavu v roce 1985 ukazují, jak byla koncem 80. let funkční korupce v Československu rozšířena. *„Průzkum například ukazuje, že 75 % respondentů poskytlo úplatek při nákupu v obchodech, 49 % ve zdravotnictví, 44,5 % při opravách a podobných službách.“*<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> ŠIMEČKA, M. *Obnovení pořádku*. Vyd. 1. v ČSFR. Brno: Atlantis, 1990, 208 s. ISBN 8071150037.

<sup>9</sup> FRIČ, P. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999, 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

Výše popsaná etatizace korupce měla také podle Friče být jedním z důvodů poměrně snadného zhroucení režimu, kdy režim neměl již co nabídnout nejen širšímu obyvatelstvu, ale také komunistickým elitám, které tak proměnily svůj politický kapitál v ekonomický a získaly tak pozici v tržní ekonomice.<sup>10</sup>

Po roce 1989 naše země prošla převratnými transformačními změnami. Situace, specifická pro celou střední a východní Evropu, se vyznačuje silně negativním vnímáním korupce, jako problém státu, ve kterém však instituce nejsou na dostatečné úrovni, aby tomuto jevu účinně vzdorovaly. V některých případech jsou jednotlivé státní instituce, vytvořené především z důvodu tlaku na zlepšení fungování veřejné správy při přijímání do Evropské unie, označovány za pouhé „prázdné schránky.“<sup>11</sup>

Významným ukazatelem povědomí společnosti o korupci a implikovaně tedy stavu boje udržování korupce v patřičných mezích je tzv. „index vnímání korupce“, který každoročně zveřejňuje nevládní a nezisková organizace Transparency International. Z dat, která jsou volně přístupná na internetových stránkách organizace, lze vyčíst, že Česká republika je, co do vnímání korupce, v tomto indexu za rok 2014 se ziskem 51 bodů z celkových získatelných 100 na 53. místě ze 175 zemí, které jsou do indexu korupce zahrnuty.<sup>12</sup> Česká společnost tedy vnímá korupci, jako velice citlivé téma, které má původ právě v porevoluční transformaci.

Prostředí, kde pravidla a jednotlivé zákony vznikají až v návaznosti na velké ekonomické změny, přímo vybízí k tomu, aby se vytvořilo prostředí klientelismu a obtížné postižitelnosti případných pachatelů korupčních deliktů.

Podle obšírné zprávy Transparency International o stavu boje s korupcí v zemích Visegrádu z roku 2012 však v České republice zůstávají nejslabšími články veřejná

---

<sup>10</sup> FRIČ, P. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999, 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

<sup>11</sup> JANCSICS, D. *Corruption risks in the Visegrad countries*. Budapest: Transparency International Hungary, 2012, 72 s. ISBN 978-963-08-4331-7.

<sup>12</sup> Transparency International. *Corruption perceptions index 2014*. [online]. 12 s. [cit. 2015-08-18]. Dostupné z WWW: [http://www.transparency.cz/wpcontent/uploads/2014\\_CPI\\_Brochure\\_EN.pdf](http://www.transparency.cz/wpcontent/uploads/2014_CPI_Brochure_EN.pdf)

správa, policie, státní zastupitelství a politické strany, které mají na dění v těchto institucích, především v případě výběru personálu i jistoty udržení si místa, příliš velký vliv, což vede ke stavu „*kolektivní neodpovědnosti a co se týče veřejné správy i nízké odborné kompetence*“<sup>13</sup>

Nutno dodat, že ve stejném měření za rok 2015 si Česká republika i přes dílčí opatření ze strany zákonodárce výrazně polepšila o 16 míst. *Potvrdilo se, že dlouhodobé úsilí a tlak na omezování korupčních příležitostí a postih korupce přináší výsledky.*<sup>14</sup> K průměru evropských států má však Česká republika však pořád daleko.

Za současný zlepšený stav má podle zprávy razantnější a důslednější přístup orgánů činných v trestním řízení proti korupčním trestným činům, zvláště složitějšího a organizovaného charakteru, rozbití klientelistických systémů, kdy o důležitých veřejných záležitostech rozhodovaly kontroverzní osoby z šedé zóny, tlak na legislativní a systémové změny iniciované nevládními iniciativami nebo také vstup angažovaných občanů na místní úrovni do politiky či samoregulace samotného soukromého sektoru.<sup>15</sup>

Současná vláda reflektovala výtky ze strany nevládních organizací, odborné veřejnosti i vzrůstající společenskou poptávku ve své Kopecce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a zároveň v Akčním plánu pro boj s korupcí na rok 2015 a 2016, kde mezi priority protikorupčních aktivit zařadila pod názvem „Výkonná a nezávislá exekutiva“ některá opatření, kterými hodlá neuspokojivý stav řešit.

Na první místo dokument klade přijetí Zákona o státní službě, který má zajistit depolitizaci (transparentní výběrová řízení, trvání služebního poměru bez ohledu na politické změny, rigidnější proces schvalování systemizace služebních míst), stabilizaci (systém kariérního růstu, mechanismy pro motivaci státních zaměstnanců setrvat ve

---

<sup>13</sup> JANCSICS, D. *Corruption risks in the Visegrad countries*. Budapest: Transparency International Hungary, 2012, 72 s. ISBN 978-963-08-4331-7.

<sup>14</sup> Transparency International. *Index vnímání korupce 2015* [online]. Publikováno dne 27. 1. 2015 [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/cpi2015/>

<sup>15</sup> Tamtéž.

služebním poměru) a profesionalizaci (úřednická zkouška a služební hodnocení, systém vzdělávání státních úředníků).<sup>16</sup>

Z dalších opatření jmenujme ještě předložení nového zákona o státním zastupitelství, *který zajistí nezávislost státních zástupců a jejich odpovědnost při vyšetřování trestných činů*.<sup>17</sup> V neposlední řadě vláda ještě považuje za priority transparentnost, hospodárné nakládání s majetkem státu a budování občanské společnosti. Zde je tedy na místě podotknout, že vláda minimálně na programové úrovni reálný stav úrovně korupce v České republice vnímá.

## 1.2 Druhy korupce

Korupce se teoreticky dělí podle mnoha kritérií a lze vyslovit názor, že každá publikace používá dělení podle užšího zaměření zpracovaného tématu. Na tomto místě uvádím příklady některých druhů korupce podle velikosti, struktury, úrovně institucionalizace a souladu s právním řádem<sup>18</sup>. Nutno dodat, že dělení dle velikosti je pravděpodobně nejčastěji popsáným kritériem v odborné literatuře, zároveň však také nejproblémovějším, neboť jednotlivé druhy lze jen těžko kvantifikovat a v některých případech se například, při propojení politické korupce s administrativní, rozdíly smazávají. Přesto je považuji za vhodné ze systematických důvodů uvést.

- I. **Velká korupce** (grand corruption, political corruption), je méně častou činností vrcholných představitelů společnosti, tedy politiků, vysoko postavených podnikatelů a s nimi spřízněných subjektů. Z kriminologického hlediska se nejčastěji jedná o druh tzv. kriminality bílých límečků. Prospěch iniciátora i příjemce korupčních výhod bývá značný. Z důvodu vysoké úrovně erudice a dostatku prostředků pro efektivní krytí trestné činnosti i právní

---

<sup>16</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Akční plán pro boj s korupcí na rok 2016* [online]. [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>

<sup>17</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Akční plán pro boj s korupcí na rok 2015* [online]. [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>

<sup>18</sup> VYMĚTAL P. *Typologie korupce*. In DANČÁK B. et al. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, 309 s. ISBN 80-210-4062-9.

obranu těchto pachatelů je velká korupce orgány činnými v trestním řízení obtížně odhalována a sankcionována. Jako příklad lze uvést zneužití veřejné moci ve veřejné soutěži, nepotismus, klientelismus, prodej či směna úřadů za protislužby nebo tzv. „insider trading“ (zisk a neoprávněné užití neveřejných informací).

- II. **Malá korupce** (grassroot corruption, petty corruption), označována, jako „korupce v běžném životě“, nebo „administrativní korupce“ je svou četností častější, než velká korupce, avšak prospěch z případných neoprávněných výhod je nepoměrně menšího rozsahu, jako příklad lze určit podplácení policistů či úředníků, zneužívání pravomocí dozorové nebo kontrolní činnosti, nebo záměrná tvorba nepřesných a nepřehledných pravidel.
- III. **State capture** je zvláštní druh odlišný od velké korupce, jde o tzv. prorůstání zájmů soukromých subjektů, někdy dokonce označovaných jako organizovaný zločin<sup>19</sup>, do struktur státu, které tak nejednají nezávisle, ale pod vlivem zájmů těchto skupin. V extrémním případě a za zvláštních podmínek např. totalitárních systémů dochází k etatizaci korupce. *Při etatizaci korupce nejde jen o pouhé prorůstání korupce do státního aparátu – etatizovaná korupce není jen tolerovaná, ale i přímo organizovaná státem a politickými elitami. Stává se nedílnou součástí ekonomického a politického systému, bez níž nic nefunguje.*<sup>20</sup>
- IV. **Vertikálně strukturovaná korupce** se odehrává v hierarchizované společnosti, přičemž většinou je organizována vrcholnými představiteli (managementem), který nižší stupně přiměje k respektování korupčních pravidel. Naopak šíření korupce směrem k vyšším, doposud nezkorumpovaným stupňům hierarchie je obtížné především z důvodu předpokládané kontroly ze strany těchto orgánů.
- V. **Horizontálně strukturovaná korupce** představuje nejčastěji uzavírání koluzních dohod na stejné úrovni v hierarchii společnosti, kdy je zapotřebí vysoký stupeň utajení mezi jednotlivými členy dohody.

---

<sup>19</sup> BIS. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2012*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Dostupný z WWW: <http://www.bis.cz/vyrocní-zprava015d.html?ArticleID=25>

<sup>20</sup> VYMĚTAL P. Typologie korupce. In DANČÁK B. et al. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, 309 s. ISBN 80-210-4062-9.



- VI. **Korupce dle druhu své institucionalizace** počíná stadiem náhodné korupce přes stadiem systematické korupce až ke konečné korupci systémové, zcela srostlé s ekonomickými a politickými institucemi státu.
- VII. **Korupce dle legálnosti**, lze dělit na případy, kdy je korupční jednání typicky nezákonné, avšak v některých případech lze označit za korupční jednání takové, které je zcela po právu nebo na jeho hranici. V prvním případě dochází deliktním jednáním k přímému porušení právní normy a jsou naplněny znaky některého ze skutkových podstat vyjmenovaných v trestním zákoně. Potom však existují případy, kdy jednání lze označit podle všeho za korupční, avšak nedochází k přímému porušení zákona, právní úprava chybí, nebo je systém nedokonalý a umožňuje postup mimo zákon. Jako hraniční lze označit některé případy favoritismu nebo koluzních jednání.

### 1.3 Úplatkářství

Úplatkářství představuje jednu z forem korupce. *Korupci a úplatkářství nelze považovat za souřadné kategorie, protože jde o dva rozdílné pojmy, mezi nimiž je poměr obecného a zvláštního. Úplatkářství naplňuje, a to na rozdíl od většiny ostatních forem korupce, zákonné znaky trestné činnosti.*<sup>21</sup>

Tyto znaky jsou naplněny v zákonné specifikaci soudně trestných deliktů přijetí úplatku (§ 331 tr.z.), podplácení (§ 332 tr.z.) a nepřímé úplatkářství (§ 333 tr.z.).

Úplatkářství se dělí na aktivní a pasivní. Aktivním úplatkářstvím se rozumí přímá nebo nepřímá nabídka, příslib nebo poskytnutí neoprávněné výhody jiné osobě, aby určitým způsobem jednala, nebo se naopak jednání zdržela, čímž by porušila své povinnosti.

Pasivní úplatkářství znamená jednání, kterým osoba přímo nebo nepřímo požaduje nebo přijímá neoprávněnou výhodu či její příslib, ať již pro sebe nebo jiného,

---

<sup>21</sup>Nejvyšší státní zastupitelství. *Metodický návod k postupu státních zástupců ve věcech trestných činů souvisejících s korupcí*. [online]. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství, 2010. [cit. 2015-10-25]. Dostupný z WWW: [portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487](http://portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487)

nebo přijme nabídku takové výhody a to z důvodu, aby nějakým způsobem jednala nebo nejednala, čímž poruší své povinnosti.<sup>22</sup>

## 2. Právní úprava korupčních trestných činů

Aby bylo možné v nadcházející kapitole porovnat, co v lobbingu dle právního řádu České republiky je korupcí a co je legitimní artikulací zájmu jednotlivce nebo skupiny, je zapotřebí nejprve rozebrat právní úpravu korupčních trestných činů tak, jak jsou definovány zákonem č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník.

Český trestněprávní kodex, (dále jen tr.z. nebo trestní zákoník), postihuje poměrně širokou škálu korupčních jednání, přestože trestní právo je nejpřísnější prostředek, který má stát k dispozici k ochraně taxativně vymezených zájmů, což vyjadřuje zásadu tzv. „ultima ratio“.<sup>23</sup> Z toho lze vyvodit, že zákonodárce považoval zájem na ochraně společnosti před korupcí za natolik zásadní hodnotu, že považoval za nutné použít nejtvrdějších nástrojů státního donucení, které má k dispozici.

Korupce však není vymezena jako samostatný soudně trestný delikt. Kriminalizovány jsou jen vybrané formy, resp. druhy korupce, pokud naplňují znaky některých skutkových podstat trestných činů zakotvených ve zvláštní části trestního zákoníku.<sup>24</sup>

Nutno však zároveň podotknout, že absence jasně vymezených korupčních deliktů vede k rozdílnému podřazování jednotlivých konkrétních trestných činů autory

---

<sup>22</sup> Nejvyšší státní zastupitelství. *Metodický návod k postupu státních zástupců ve věcech trestných činů souvisejících s korupcí*. [online]. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství, 2010. [cit. 2015-10-25]. Dostupný z WWW: [portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487](http://portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487)

<sup>23</sup> JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 4. vyd.* Praha: Leges, 2014, 976 s. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-044-4.

<sup>24</sup> Nejvyšší státní zastupitelství. *Metodický návod k postupu státních zástupců ve věcech trestných činů souvisejících s korupcí*. [online]. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství, 2010. [cit. 2015-10-25]. Dostupný z WWW: [portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487](http://portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487)

pod obecnou a zvláštní kategorii úplatkářských trestných činů, což má za následek mimo jiné nejednotné vedení statistických údajů o korupčních deliktech.<sup>25</sup>

Před samotnou analýzou právní úpravy je zapotřebí uvést některé pojmy, které tvoří znaky skutkových podstat korupčních trestných činů. V první řadě je třeba uvést **obstarávání věci veřejného zájmu**. Tento pojem je judikaturou, (např. R 16/1988), definován, jako *„plnění všech úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost, nebo určitá sociální skupina, nejde tedy jen o rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti sociálních, kulturních a jiných potřeb.“*<sup>26</sup>

Tentýž pojem upravuje pro sféru obchodních vztahů výkladové ustanovení § 334 odst. 3 tr.z., které má za účel zabránit poškozování nebo bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají.

Dalším pojmem je **podnikání**. Tento se v předmětné úpravě objevuje v podobě záměru zákonodárce postihnout korupci i v soukromé sféře. Pro tento účel používá slovního spojení *„v souvislosti s podnikáním.“* Tento pojem však není nikde v trestních předpisech upraven a je proto zapotřebí použít definici soukromoprávní.

Tu nám poskytuje § 420 zák. 89/2012 Sb. Občanský zákoník svou definicí podnikatele. Podnikáním je tedy výdělečná činnost vykonávaná samostatně, na vlastní účet a odpovědnost a to živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku.

Třetím důležitým pojmem je **úplatek**, který je také upraven ve výkladovém ustanovení § 334 odst. 1. tr.z. Tento za úplatek považuje *„neoprávněnou výhodu spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě a na kterou nemá*

---

<sup>25</sup> DAVID, V., NETT A.. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007, ix, 345 s. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9.

<sup>26</sup> ŠÁMAL, P. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

*nárok.*“ Zpravidla je úplatek vnímán, jako majetkové obohacení, jehož hodnotovou hranici zákon neurčuje.

Může jít však o výhodu jiného, než majetkového druhu, například protislužbu. Je také významné, ve které oblasti společenského života k úplatkářství došlo. V souvislosti s provozováním některých služeb je přípustné nabídnout např. obsluhu jako výraz spokojenosti spropitné. Při výkonu státní moci a správy jsou však úplatky zcela nepřípustné a to ani nepatrné hodnoty. V případě, že by poskytnutá výhoda byla zcela bezvýznamná, postupuje se podle zásady subsidiarity trestní represe dle § 12 odst. 2 tr.z.<sup>27</sup>

Posledním pojmem, který zbývá vyjasnit, je pojem **úřední osoby**. Tento je upraven v § 127 tr.z., kdy úřední osobou je ten, kdo kumulativně splňuje podmínky uvedené v odst. 1, (tedy být soudcem, státním zástupcem, prezidentem...) a současně splňovat podmínku plnění úkolů státu nebo společnosti, při nichž používá svěřené pravomoci k plnění těchto úkolů.

Tato skupina je specifická, neboť na jednu stranu požívá ze strany zákona vyšší ochrany, (např. vyšší sazby při trestných činech spáchaných na nich), na druhou stranu na ně jsou kladeny vyšší nároky ve smyslu sankcionování jednání, která by u ostatních skupin obyvatelstva sankcionována nebyla. Základní definice úřední osoby je potom rozšířena v souvislosti s úplatkářskými delikty speciálním ustanovením § 334 odst. 2 tr.z. o pojem mezinárodní úřední osoby, čímž byly naplněny mezinárodní závazky.

## **2.1 Základní trestné činy související s korupcí**

**Přijetí úplatku (§ 331 tr.z.)** je prvním ze základních trestných činů, které dohromady slouží jako nástroj k ochraně čistoty veřejného života, což je pojem, který

---

<sup>27</sup> DRAŠTÍK, A. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 2 svazky. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-790-4.

lze vyložit jako zájem na řádném, nestranném obstarávání věci obecného zájmu a zároveň zájem na ochraně podnikatelských vztahů před korupcí.<sup>28</sup>

Podmínkou trestnosti je zaviněné jednání pachatele, které lze v souvislosti s obstaráváním věci veřejného zájmu či podnikáním naplnit třemi způsoby, tedy přijetím úplatku, přijetí slibu úplatku nebo žádostí o úplatek. O přijetí úplatku půjde, pokud se tento dostane do dispozice pachatele. *Přijetí úplatku předpokládá, že se pachateli nebo jiné osobě skutečně dostalo neoprávněné výhody.*<sup>29</sup>

K přijetí může dojít i bez předchozí dohody, výslovný souhlas s úplatkem se nevyžaduje, postačí výslovné neodmítnutí úplatku. Jak již bylo naznačeno výše, mezi úplatkem a obstaráváním věci veřejného zájmu musí být příčinná souvislost, beztrestným se však nestává ten, kdo přijal úplatek a sám poskytne uplácujícímu vzájemný prospěch nesouvisející s obstaráváním věci obecného zájmu či s podnikáním.<sup>30</sup>

Dále znak „dá si slíbit“ je přípravným jednáním, které trestní zákoník povýšil na roveň dokonatého trestného činu. Znak je naplněn, jestliže pachatel nabídku neodmítne a výslovně nebo konkludentně s ní souhlasí. Je nerozhodné, zda dojde ke splnění slibu a je také nevýznamné, zda slib, případně přijetí úplatku, ovlivnil podplácenou osobu v plnění úkolů obecného zájmu.<sup>31</sup>

Ve druhém odstavci je potom vyšší trestní sazbou postiženo jednání spočívající ve vyžádání úplatku, resp. podáním podnětu k poskytnutí úplatku nebo jeho slibu. Judikaturou je doloženo, že postačuje projev, z něhož je nepochybné, že pachatel navozuje situaci, aby mu byl úplatek nabídnut a poté co mu je taková nabídka učiněna,

---

<sup>28</sup> ŠÁMAL, P. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

<sup>29</sup> Tamtéž.

<sup>30</sup> Nejvyšší státní zastupitelství. *Metodický návod k postupu státních zástupců ve věcech trestných činů souvisejících s korupcí*. [online]. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství, 2010. [cit. 2015-10-25]. Dostupný z WWW: [portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487](http://portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487)

<sup>31</sup> ŠÁMAL, P. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

úplatek neodmítne a výslovně nebo alespoň konkludentně s ní souhlasí.<sup>32</sup> *Zároveň je ovšem nerozhodné zda mu byl z tohoto podnětu úplatek poskytnut nebo slíben.*<sup>33</sup>

Ve třetím a čtvrtém odstavci jsou posléze postižena jednání za zvláště přitěžujících okolností, tedy za účelem sobě nebo jinému opatřit značný prospěch nad 500.000 Kč [§ 331 odst. 3 písm. a tr.z.], prospěch velkého rozsahu nad 5.000.000 Kč [§ 331 odst. 4 písm. a) tr.z.] spáchá-li někdo takový čin v postavení speciálního subjektu, tz. úřední osoby [§ 331 odst. 3 písm. b tr.z. ] a konečně, spáchá-li takový čin jako úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch [§ 331 odst. 4 písm. b) tr.z. ].

**Podplacení (§ 332 tr.z.)** se liší od trestného činu přijetí úplatku ve své objektivní stránce, kdy v tomto případě jde v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu nebo podnikání o poskytnutí, nabídku nebo slib úplatku. Pachatel však nemusí u osoby obstarávající veřejný zájem vůbec intervenovat, zároveň však výsledek intervence není pro trestnost jednání rozhodný.

Poskytnutím úplatku lze rozumět přímé předání neoprávněné výhody formou peněz či jiných materiálních hodnot, zároveň však nepřímé poskytnutí materiální výhody, nebo poskytnutí protislužby.<sup>34</sup>

Nabídnutí úplatku je potom jednáním, kterým pachatel projeví vůli poskytnout úplatek, aby mu bylo při obstarávání veřejného zájmu vyhověno. K plnění z úplatku může dojít ihned po akceptaci nabídky nebo v budoucnu, před obstaráním věci nebo po obstarání.<sup>35</sup> Obdobně výše uvedené platí v souvislosti s podnikáním. Obecně však platí, že postačí pouhé nabídnutí neoprávněné výhody. Skutečnost, že podplácená osoba odmítla úplatek přijmout, nemá na trestnost pachatele vliv.

---

<sup>32</sup> ŠÁMAL, P. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

<sup>33</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 3. 1977, sp. zn. 11 Tz 11/77

<sup>34</sup> ŠÁMAL, P. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

<sup>35</sup> Rozsudek nejvyššího soudu č. j. 11 Tz 23/1982

Pod pojmem slib úplatku se rozumí nabídka poskytnutí úplatku v budoucnosti, jestliže v souvislosti s věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním pachatele nebo jiné podnikající osoby, bude požadavku pachatele vyhověno. Slib úplatku tedy směřuje do budoucna, je navázán na určité podmínky a je zpravidla proti nabídce méně konkrétní.

Znak jinému představuje osobu, která obstarává věc veřejného zájmu, nebo podnikání, zároveň však osobu, která je užita jako prostředník ve vztahu k podplácené osobě. V případě, že pachatel předal úplatek, určený pro podpláceného, je tímto jednáním trestný čin dokonán, ačkoliv se tak stalo bez vědomí podpláceného. Pokud však jde o osobu, jejíž úkol je toliko intervenovat, naplní tímto skutkovou podstatu trestného činu nepřímého úplatkářství dle § 33 odst. 2 tr.z.

Ve druhém odstavci potom zákonodárce považuje za zvlášť přitěžující okolnosti spáchání činu v úmyslu opatřit značný prospěch nad 500.000 Kč sobě nebo jinému nebo spáchání činu v úmyslu způsobit značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek [§ 332 odst. 2 písm. a)] a spáchání činu úřední osobou [§ 332 odst. písm. b)]. Jiný zvlášť závažný následek musí svou závažností alespoň odpovídat značné škodě. Nemá charakter majetkové škody a zpravidla je nehmotné povahy. Jako příklad lze uvést bezdůvodné prohlášení konkurzu na majetek jiného podnikatele.<sup>36</sup>

**Nepřímé úplatkářství (§ 333 tr.z.)** je posledním ze základních trestných činů souvisejících s korupcí. Spočívá v žádosti, poskytnutí nebo slibu úplatku za to, že osoba bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby. *Pravomocí se rozumí oprávnění úřední osoby vykonávat veřejnou moc. Vymezena je zákony nebo jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Výkonem pravomoci se rozumí zejména rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, v němž je vždy obsažen prvek moci a prvek rozhodování.*<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> ŠÁMAL, P. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

<sup>37</sup> Tamtéž.

Není však rozhodné, zda k působení nebo ovlivnění rozhodování úřední osoby skutečně dojde, trestný čin je dokonán žádostí nebo přijetím úplatku a za současné existence vůle intervenovat.<sup>38</sup> Pachatelem je ten, kdo za úplatek svým vlivem působí na výkon pravomoci, aniž by sám byl účasten rozhodování nebo výkonu rozhodnutí.

Zákonodárce zohlednil nižší společenskou škodlivost takové intervence, neboť ve většině případů se jedná o méně rozvinuté formy úplatkářství. *De lege ferenda* by, dle mého názoru, bylo vhodné doplnit paragraf dalšími odstavci s kvalifikovanou skutkovou podstatou, například při vyšším prospěchu nebo způsobené škodě. Navzdory návrhům v legislativním procesu nebyly také do znění skutkové podstaty reflektovány případy, kdy intervent svým vlivem působí na osobu obstarávající věc obecného zájmu.<sup>39</sup>

Po subjektivní stránce je vyžadován úmysl, tedy vůle působit na výkon pravomoci úřední osoby. Je bez významu, pokud pachatel v době, kdy úplatek žádal, nebo přijal, měl v úmyslu intervenovat, avšak později od svého záměru upustil. *Pokud by úmysl působit na úřední osobu nebyl dán vůbec, nelze tuto kvalifikaci užít, nicméně připustit lze kvalifikaci podvodu podle § 209.*<sup>40</sup>

## 2.2 Speciální trestné činy související s korupcí

Další trestné činy, které mají souvislost s korupcí, se vyskytují v různých částech trestního zákoníku a jejich skutkové podstaty mají mnohdy společnou právě jen souvislost s korupčním potenciálem (např. § 166 tr.z. trestný čin odběr tkáně, orgánu a provedení transplantace za úplatu a § 258 tr.z. trestný čin pletichy při veřejné dražbě). Pro účely této diplomové práce je jejich systematické řazení obtížné a rozbor nadbytečný.

---

<sup>38</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR č. 16/1981 Sb. rozh. trest.

<sup>39</sup> Nejvyšší státní zastupitelství. *Metodický návod k postupu státních zástupců ve věcech trestných činů souvisejících s korupcí*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství, 2010. Dostupný z WWW: [portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487](http://portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487)

<sup>40</sup> Tamtéž.



Jmenujme proto toliko pro úplnost, že těmito trestnými činy jsou trestný čin odběr tkáně, orgánu a provedení transplantace za úplatu podle § 166 tr.z., trestný čin podvodu podle § 209 tr.z., trestný čin pletichy v insolvenčním řízení podle § 226 tr.z., trestný čin sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 tr.z., trestný čin pletichy při veřejné dražbě podle § 258 tr.z., trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 tr.z. a trestný čin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 tr.z.

### 3. Lobbying, pojem, historie a prolínání s korupcí

#### 3.1 Pojem lobbyingu

Stejně jako v případě korupce, ani pojem lobbyingu není přesně definován a o jeho specifikaci se tak pokusili někteří autoři odborné literatury zabývající se korupční problematikou. Základ slova lze najít opět v latině nebo němčině 16. století ve slovech „*laubia, lobia* či *loub* jež označovaly vchod či halu kláštera.“<sup>41</sup> Odtud také patrně pochází anglické „lobby“, které v kontextu označuje vstupní halu nebo chodbu parlamentu, kde zástupci partikulárních zájmů, tedy lobbisté, ovlivňují přítomné úřední osoby.

Na pojem lobbyingu lze hledět z několika různých pohledů. První z nich používá významem blízké pojmy lobbistické činnosti **ovlivňování** a **přesvědčování** osob veřejně činných. Ve veřejném prostoru se střetávají zájmy různých skupin, které svůj vliv u toho, kdo rozhoduje, prosazují za použití síly argumentů. Aby však systém bez dalšího bezchybně fungoval, bylo by zapotřebí nerealistickou rovnocennou sílu postavení všech zájmových skupin.

Někdy je lobbying označován jako **obhajoba** (*advocacy*)<sup>42</sup> Advokační činnost, která je co do významu zejména v USA vnímána jinak, než činnost advokáta nebo soudní praxe v České republice, spočívá v široké paletě technik, z nichž lobbying je

---

<sup>41</sup> VYMĚTAL P. Co je to lobbying? Vymezení, tradice, diskurz a praktiky lobbyingu. In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbying v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 112 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>42</sup> Tamtéž.

pouze jednou z nich. Lobbying je nejčastěji vnímán, jako činnost ovlivňující zákonodárný proces, nakolik advokační činnost směřuje jako celek k ovlivňování veřejného mínění, které však zpětně působí na rozhodování úředních osob. Někdy svou činnost pojmem advocacy definují spolky a neziskové organizace z důvodu, že slovo lobbying vyvolává negativní konotace.<sup>43</sup>

Dalším pojetím je lobbying jako **reprezentace zájmů**, prováděná přímo nebo za pomoci prostředníků – lobbistů. Reprezentace zájmů „zahrnuje lobbying, výměnu informací, vytváření spojenectví a koalic, formální a neformální kontakty, plánované a neplánované vztahy: jinými slovy, všechny formy interakcí, které jsou vytvářeny pro obhajobu myšlenek, přesvědčování těch, kdo rozhodují, přijmout daný postoj nebo stanovisko a konečně také ovlivnit politiku.“<sup>44</sup>

Posledním náhledem na lobbying je takový, jak jej vnímal Lester W. Milbrath. Tento jej definoval především, jako **komunikaci**. Podstatou tohoto pohledu je přesvědčení, že ti, co rozhodují, nemají dostatek informací vzhledem ke skutečnosti, že nejsou odborníky v záležitostech, o nichž mají rozhodnout. Lobbisté tedy předávají kompetentním osobám informace, díky kterým tyto mohou lépe rozhodnout. *Lobbying je tedy především procesem, a to převážně komunikačním procesem.*<sup>45</sup>

V prostředí liberální demokracie, ve který se politický systém v České republice postupně po roce 1989 vyvinul a kde je vláda vystavena institucionalizované opozici a zároveň s ostatními volenými zástupci různému stupni veřejné kontroly, je konflikt esenciálním prvkem pro fungování a vytváření veřejného prostoru. Pojem občanské společnosti již nějakou dobu není z pozic ústavních činitelů poněkud pejorativně nazýván „pouliční politikou“ nebo „novým kolektivismem.“ Skutečná vláda zákona znamená, že se všichni členové konkrétní společnosti řídí stěny zákony, zároveň však na jejich tvorbu nemá vliv pouze úzká, privilegovaná skupina občanů.

---

<sup>43</sup> Transparency International. *Lobbying v Evropě: skrytý vliv, privilegovaný přístup*. [online]. Praha. 2015, 67 s. [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/lobbying-v-evrope-skryty-vliv-privilegovany-pristup/>

<sup>44</sup> VYMĚTAL P. Co je to lobbying? Vymezení, tradice, diskurz a praktiky lobbyingu. In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbying v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 112 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>45</sup> Tamtéž.

Při zachování těchto myšlenek je tedy legální a legitimní lobbying možno definovat, jako „interakci soukromých osob se státními orgány a orgány místní správy/samosprávy s cílem dosáhnout toho, aby byla nebo nebyla přijata určitá rozhodnutí anebo byly nebo nebyly realizovány aktivity tak, jak si žádají 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 a které by jakýmkoli způsobem mohly být považovány za korupční jednání.“<sup>46</sup>

Výstižný postřeh k činnosti lobbistů ze Spojených států, kde má lobbying dlouhodobou tradici, přináší Americká Liga Lobbistů, která však paradoxně v roce 2013 změnila jméno na Asociaci profesionálů pro vládní styky (Association of Government Relations Professionals): „Lobbying je něčím mnohem více nežli jen přesvědčováním zákonodárců. Jeho základní součástí jsou průzkum a analýza legislativy nebo dalších regulatorních návrhů, monitorování a zprávy o vývoji, účast na sněmovních výborech, práce s koalicemi, zajímajícími se o stejný problém a vzdělávání nejen vládních úředníků, ale také zaměstnanců nebo představitelů firem o možných důsledcích různých změn. To, co lidé považují za jádro lobbyingu – komunikaci s vládními úředníky – představuje pouze malou část lobbistova programu.“<sup>47</sup>

### 3.2 Historie lobbyingu

Není zcela jasné, zda prvenství v užívání slova lobbying připisovat oblasti Spojených států amerických nebo Velké Británie. Americký novinář a lobbista Birnbaum se dokonce domnívá, že užívání označení hledače vlivu, jako lobbisty, se datují už do první čtvrtiny 13. století, tedy do dob boje anglické šlechty o vliv a

---

<sup>46</sup> KALNIŅŠ V. *Parliamentary lobbying between civil rights and corruption: an insight into lobbying practice in Latvia and recommendations for the Saeima; according to the situation of July, 2004*. Latvia: Providus, 2005. ISBN 9984751694.

<sup>47</sup> VYMĚTAL P. Co je to lobbying? Vymezení, tradice, diskurz a praktiky lobbyingu. In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbying v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 112 ISBN 978-80-247-3165-0.

svobody se svým panovníkem Janem Bezzemkem, kdy jednotliví hledači vlivu měli na zákonodárce čekat v předsáli komory anglického parlamentu.<sup>48</sup>

Jedna z hlavních funkcí lobbingu, jako možnosti ovlivnit centralizovanou vládu a stěžovat si na případné křivdy, je však přítomna v podobě prvního dodatku ústavy Spojených států amerických. Konečně se lze ztotožnit s Vymětalovým názorem, že co do faktického provádění lobbingu, založeného na ovlivňování bez psaných pravidel, lze prvenství přiřknout Anglii, kdežto z hlediska formalizace profese lobbisty pomocí vymezení pravidel, práv a povinností, jsou kolébkou lobbingu Spojené státy americké.<sup>49</sup>

Především z důvodu, že jsou to Spojené státy americké, které mají s regulací a profesionalizací lobbingu nejdlejší zkušenost a tak tato může být zdrojem inspirace a poučení pro vývoj v České republice, dovolím si v této části krátký exkurz do historie provádění a institucionalizace lobbingu právě v této zemi.

Právo podávat státním orgánům žádosti o nápravu křivd je zakotveno v již výše zmiňovaném prvním dodatku k americké ústavě. Mezi první nátlakové skupiny patřili veteráni války o nezávislost, následovaní finančně zajištěným bankovním sektorem. Z bankovního sektoru šlo především o tehdy nechvalně známou banku Bank of the United States. Současníci poukazovali na zjevný konflikt zájmů, kdy až příliš mnoho senátorů bylo před výkonem své legislativní funkce ve vedení této instituce. Podezření z korupčního vlivu banky na zákonodárce přispělo k rozhodnutí prezidenta Jacksona odebrat bance státní podporu a neprodloužit bankovní licenci.<sup>50</sup>

Další skupinou byly obchodní společnosti, lobbující pro nebo proti celním zákonům. V téže době začali proto především bohatí vlastníci půdy z Jihu posílat do hlavního města tzv. korespondenty, kteří měli za úkol monitorovat měnící se celní právní úpravu a informovat o těchto změnách své zaměstnavatele. Při těchto příležitostech měli korespondenti možnost mimo informací získat i přátelské vztahy a

---

<sup>48</sup> BIRNBAUM, J. H. *The lobbyists: how influence peddlers get their way in Washington*. 1st ed. New York: Times Books, c1992, xv, 334 p. ISBN: 0812920864.

<sup>49</sup> VYMĚTAL P. Co je to lobbing? Vymezení, tradice, diskurz a praktiky lobbingu. In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 112 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>50</sup> Tamtéž.

vliv na zákonodárce, nakolik činili čestné prohlášení, že nejsou najatými agenty hájícími zájmy třetích osob před kongresem.

Se stupňujícím se napětím mezi Severem a Jihem, zbrojením a následnou válkou, se stává silnou nátlakovou skupinou zbrojní a železniční průmysl. Jedním z nejznámějších lobbistů své doby byl například Samuel Colt, který jeden ze zvláště krásných exemplářů svého vynálezu daroval teprve dvanáctiletému synovi jednoho ze zákonodárců.<sup>51</sup>

Ani po skončení občanské války neměli lobbisté zrovna lichotivou pověst. V roce 1869 vydal jeden z novinových dopisovatelů s následující charakteristikou. „Skrz na skrz zvrhle omotává dlouhou chodbu přízemní pasáže, plíží se skrze chodby, slizce se plazí z galerie do zasedací místnosti, roztažený v celé šíři na podlaze kongresu – tento třpytivý ještěr, tento velký, šupinami pokrytý had lobby. Kdo je tato hrozná stvůra? Bylo to, samozřejmě, ztělesnění lobbistů, kteří se vyrojili po občanské válce a kdo, jak mnozí věřili, korumpovali kongres.“<sup>52</sup>

Vzhledem ke skutečnosti, že v této době ještě Washington nebyl místem plným dobrých restaurací a podniků s vybraným zbožím, mohl se „králem lobbyingu“ tehdy stát i Sam Ward, který za podporu určitých návrhů a získané kontakty, poskytoval zákonodárcům nejlepší jídlo i pití, případně ty, kteří od sebe navzájem něco potřebovali, usazoval na různá místa blízko sebe při jídle v restauraci.<sup>53</sup>

Přes negativní a mnohdy nikoliv nezasloužený obraz u veřejnosti, který tehdejší tisk s oblibou vykresloval, zákonodárci konce 19. století hodnotili úlohu některých lobbistů kladně. Senátor Francis Warren z Wyomingu například chválil informace získané od lobbistů v oboru celní regulace, neboť díky nim mohl dobře argumentovat

---

<sup>51</sup> BYRD R. C.; WOLF W., *The senate, 1789 – 1989, Volume 2: Adress on the History of the United States Senate*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Washington D. C.: Unites States Senate, 1991. Dostupný z WWW: [http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd\\_History\\_Lobbying.htm#1](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm#1)

<sup>52</sup> Tamtéž.

<sup>53</sup> Tamtéž.

při jednání s politickými oponenty. „*Jak může senátor rozumět tak velké otázce, aniž by se informoval u těch, kteří tématu zasvětili svůj život a mají na věci zásadní zájem?*“<sup>54</sup>

Prvním opatřením k regulaci lobbingu byl požadavek registrace lobbistů z roku 1876. O tři roky později však mezi povinnými k registraci přibyli i novináři, neboť lobbisté svou činnost skrývali za členství v galerii pro tisk, zároveň se také velice často v novinách objevovaly reklamy, které podávaly velice překroucený obraz určitých událostí, což mělo za cíl ovlivnit veřejné mínění. Lobbování se začali věnovat i bývalí členové senátu, kteří měli přirozeně pro výkon této profese dobré předpoklady z důvodu znalosti legislativního procesu i jednotlivých senátorů avšak pokus o zákaz vstupu do budovy senátu všem, kteří nebyli jeho členy, nakonec nebyl úspěšný.<sup>55</sup>

Počátek 20. století znamenal velké rozšíření průmyslové výroby a zároveň významně narostl počet trustů, které zahrnovaly giganty, jako Standard Oil nebo American Tobacco. Tyto společnosti si mohly dovolit velice intenzivní obhajobu svých zájmů v zákonodárném procesu, což vyústilo v další krizi důvěry, která vyžadovala regulaci. O tu se pokusili iniciativní prezidenti Theodore Roosevelt i Woodrow Wilson. V roce 1907 bylo zakázáno přijímat příspěvky pro vedení kampaně od bank a podniků, následně v roce 1913 je iniciována vyšetřovací komise, která má za úkol prošetřit podezřelé praktiky lobbingu u zákonodárců. Vyšetřovací komise následně předložila legislativní návrhy na regulaci lobbingu, které byly podpořeny Sněmovnou reprezentantů, nikoliv však Senátem. Dílčím úspěchem byl potom zákaz pokusu o ovlivnění lobbisty v případě fondů se zvláštním určením. Na druhou stranu v roce 1928 Sněmovna reprezentantů zamítla návrh schválený Senátem, který by lobbisty zavazoval k registraci u Kancléře Senátu a Kancléře Sněmovny.<sup>56</sup>

Pokusy o regulaci lobbingu některými ze zákonodárců pokračovaly ve třicátých letech, kdy byla v roce 1935 Kongresu předložena novela zákona o veřejně prospěšných

---

<sup>54</sup> BYRD R. C.; WOLF W., *The senate, 1789 – 1989, Volume 2: Adress on the History of the United States Senate*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Washington D. C.: Unites States Senate, 1991. Dostupný z WWW: [http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd\\_History\\_Lobbying.htm#1](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm#1)

<sup>55</sup> BYRD R. C.; WOLF W., *The senate, 1789 – 1989, Volume 2: Adress on the History of the United States Senate*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Washington D. C.: Unites States Senate, 1991. Dostupný z WWW: [http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd\\_History\\_Lobbying.htm#1](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm#1)

<sup>56</sup> Tamtéž.

společnostech, která měla velké veřejně prospěšné společnosti rozdělit do menších subjektů a zároveň nařizovala jejich registraci. Schvalování novely se však neobešlo bez skandálu. Zákodárci byli zahlceni telegramy od údajných voličů, které požadovaly zamítnutí novely, avšak předseda vyšetřovacího výboru Kongresu Hugo Black inicioval vyšetřování, které odhalilo, že přibližně čtvrt milionu zaslaných telegramů mělo původ u jedné velké energetické společnosti. Novela byla nakonec schválena.<sup>57</sup>

Hugo Black ve své snaze o transparentnější lobbying pomocí právní úpravy na federální úrovni pokračoval svým návrhem zákona, který měl přimět lobbisty k povinnosti zveřejňovat zájmy, které reprezentují aktivit spojených s lobbyingem a výdaje s činností související. Zákon však byl v legislativním procesu pozměněn a kompromisní návrh nebyl přijat. Přesto však kongres dospěl alespoň k částečné, byť roztržité regulaci. „*Regulace lobbyingu fungovala nikoli na obecné úrovni, ale pouze pro vybrané obory, například pro obchodní námořní dopravu (MMA, Merchant Agents Registration Act, 1936) nebo pro zahraniční představitele (FARA, Foreign Agents Registration Act 1938)*.“<sup>58</sup> Nutno dodat, že Foreign Agents Registration act byl přijat pod vnější hrozbou propagandy především nacismu, který vystřídaly poválečné bezpečnostní důvody ochrany před komunisty. Po zkušenostech s obdobím mccarthismu v 50. a skandálu s jeho porušováním v letech 60. byl konečně zákon novelizován a jeho účel byl zaměřen na regulaci lobbyingu zezdola (grassroots lobbying).<sup>59</sup>

Po druhé světové válce v roce 1946 byl konečně přijat zákon, který vycházel z původní Blackovy koncepce. Tzv. Federal Regulation of Lobbying Act, zavedl registrační povinnost lobbistů i jejich povinnost zveřejňovat konkrétní informace o své činnosti.

V roce 1954 byl však zákon pro údajnou vágnost především § 305, § 307 a § 308, které požadují registraci lobbistů a určují, na koho se pravidla stanovená

---

<sup>57</sup> BYRD R. C.; WOLF W., *The senate, 1789 – 1989, Volume 2: Adress on the History of the United States Senate*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Washington D. C.: Unites States Senate, 1991. Dostupný z WWW: [http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd\\_History\\_Lobbying.htm#1](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm#1)

<sup>58</sup> VYMĚTAL P. Co je to lobbying? Vymezení, tradice, diskurz a praktiky lobbyingu. In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbying v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 112 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>59</sup> Tamtéž.

zákonem vztahují, napaden u nejvyššího soudu. Ten přílišnou neurčitost jmenovaných ustanovení neshledal, upřesnil však, že pravidla se vztahují pouze na placené lobbisty, kteří přímo komunikují s členy kongresu ohledně schvalované legislativy.<sup>60</sup>

To však učinilo zákon do jisté míry náchylným k různým způsobům jeho obcházení, neboť tento výklad například neumožňuje přímou regulaci těch, kteří peníze na ovlivňování legislativy poskytují nebo lobbisté mohou tvrdit, že jejich hlavní náplní není ovlivňování tvorby konkrétního zákona. Kdo také strávil kontaktem s členy Kongresu méně než polovinu pracovní doby, byl vyjmut z povinnosti poskytovat informace. Zákon byl proto považován za málo efektivní.<sup>61</sup>

Na dějinách lobbingu ve Spojených státech amerických lze pozorovat vývoj od prosazování vlivu jakýmkoliv prostředky, přes dlouholetou snahu o regulaci až po přijetí pravidel, částečně pod tlakem vnějších okolností. Nakolik úprava, které se budu věnovat v kapitole srovnání regulace lobbingu ve vybraných státech, není dokonalá, lze na výše uvedené historii lobby ve Spojených státech amerických pozorovat pozitivní vývoj. Je přirozeně neobyčejně těžké přimět zákonodárce, aby zastupovali veřejný zájem místo zájmu svého a stranických sekretariátů v případě, že za jejich ovlivňováním stojí lidé, kteří své zájmy mohou podpořit značným korupčním potenciálem a existenčním zabezpečením rozhodujících úředních osob.

### 3.3 Lobbing a korupce

Předchozí kapitola ukázala, že korupce lobbing v minulosti běžně doprovázela, stejně jako snahy tyto dvě veličiny oddělit. Hledáme-li odpověď na otázku, kdy je lobbing legálním a legitimním nástrojem k ovlivňování zájmů skupin společnosti, lze na základě doposud uvedeného odpovědět, že tomu tak je ve chvíli, kdy osobě, která je cílem lobbingu, není výměnou za využití svěřených pravomocí nabídnut nebo poskytnut přímý nebo nepřímý prospěch, v českém prostředí jednoduše řečeno, pokud nenaplňuje

---

<sup>60</sup> U.S. Supreme Court. 347 U.S. 612; *United States v. Harriss*. 1954. Dostupné také z WWW: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/case.html>

<sup>61</sup> BYRD R. C.; WOLF W., *The senate, 1789 – 1989, Volume 2: Adress on the History of the United States Senate*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Washington D. C.: Unites States Senate, 1991. Dostupný z WWW: [http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd\\_History\\_Lobbying.htm#1](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm#1)



skutkovou podstatu některého z korupčních trestných činů. V tomto dílu si dovolím uvést příklad jak legitimního a úspěšného lobbingu, tak příklad lobbingu vyvolávajícího řadu otázek ohledně použitých metod. Nakonec zhodnotím nejvýraznější skutečnosti, které které korupční prostředí při lobbování obecně vytvářejí.

### 3.3.1 Způsoby lobbování v České republice

Jako příklady z obou stran prospěšného i problematického spektra, lze použít případy uvedené ve studii Transparency International z roku 2014, příhodně nazvané „*V čím zájmu? Jak funguje lobbying*“.<sup>62</sup>

Za případ úspěšného a zcela legitimního lobbingu, lze označit kampaň nevládní organizace Bílý kruh bezpečí (BKB), která prosazovala legislativní reakci na fenomén domácího násilí, která v České republice až do roku 2006 zcela chyběla. Organizace použila transparentní postupy, formulovala program a zapojila široký okruh zúčastněných stran. Výsledkem bylo přijetí zákona č. 135/2006 Sb. Na ochranu před domácím násilím.

Lobbování za přijetí nového zákona trvalo pět let a na počátku převládal u orgánů činných v trestním řízení názor, že tehdejší úroveň ochrany obětí domácího násilí je dostatečná a že domácí násilí je problém okrajové části populace. To však bylo v rozporu s poznatky BKB, které prokazovaly ohrožení více než 36 % klientů. Chyběla však jak potřebná legislativa, tak proškolení sociálních pracovníků. BKB zvolil pro dosažení cíle kombinaci pečlivě zvoleného PR a rozsáhlého programu vzdělávacích aktivit, přičemž celá kampaň byla rozdělena do šesti etap.

V první etapě bylo zapotřebí pro legislativní záměr získat silný mandát, přičemž bylo zapotřebí poukázat na skutečnost, že domácí násilí je nezanedbatelný společenský fenomén. Byl proto zpracován reprezentativní výzkum, přičemž respondenti odpovídali na otázky ohledně jejich postojů k domácímu násilí a jejich zkušenostech o něm.

---

<sup>62</sup> VYMĚTAL, P. *V čím zájmu? Jak funguje lobbying*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2014, 36 stran. ISBN 978-80-87123-23-2.

Výsledkem bylo mimo jiné zjištění, že domácím násilím v České republice trpí minimálně 16 % populace ve věku 15 až 53 let. Výzkum také poukázal na celkově nedostatečnou míru informovanosti veřejnosti o prevenci a možnostech obrany a postoje veřejnosti souhlasící s intervencí státu.

Druhou etapou bylo zřízení telefonní linky nabízející odborné poradenství pro osoby ohrožené domácím násilím. Existence telefonní linky i výsledky výzkumu provedeného v první etapě byly široce propagovány v rozsáhlé informační kampani. Ve třetí etapě BKB zorganizoval pilotní projekt nové praxe pro řešení případů domácího násilí, na kterém spolupracovalo jedenáct státních, samosprávných a nestátních institucí. Při realizaci projektu bylo poukázáno na důležitý argument, kdy za současných podmínek nebyly k dispozici nástroje, které by umožnily ochránit osoby ohrožené domácím násilím, tedy je zapotřebí legislativní změna.

Ve čtvrté etapě byla založena Aliance proti domácímu násilí na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a Expertní skupina Aliance, která během osmi měsíců v roce 2004 připravila návrh zákona na ochranu domácího násilí, včetně důvodové zprávy. Mezi léty 2002 až 2004 pokračovala kampaň pořádáním odborných seminářů, které měly za úkol vysvětlit problematiku domácího násilí poslancům a senátorům. Poslanecká iniciativa nakonec předložila návrh zákona, který prošel legislativním procesem a nabyl účinnosti k 1. 1. 2007.

V šesté a sedmé etapě byly vytvořeny přesné návody a postupy pro pomáhající profesionály a za pomoci Ministerstva práce a sociálních věcí společně s Asociací hejtmanů byla vybudována intervenční centra, proškolení pracovníci a monitorována aplikační praxe nového zákona.

Výše uvedená iniciativa poukazuje na vzorový legitimní postup v rámci současného stavu nedostatečně nastavených pravidel, pokud se podaří získat podporu politiků a dalších vlivných osob na celostátní i krajské úrovni. Lze si tedy položit otázku, zda současná právní úprava i praxe není pro potírání korupčních praktik postačující. Jsem přesvědčen, že nikoliv, neboť v současné době je, především co se

legislativního procesu týče, situace natolik netransparentní a nepřehledná, že orgány činné v trestním řízení mají velice stíženou pozici při prověřování případných trestných činů. Navíc, výše uvedený příklad nepřinášel tehdejší nositelům zákonodárné ani výkonné moci žádná omezení a šlo v podstatě o populární návrh, který toliko ulehčoval situaci ohrožené skupině obyvatelstva.

Naopak jako případ, kdy současná regulace zcela selhává, uvádí zpráva situaci uplynulých let kolem hazardní lobby. Přestože hazard je společensky poměrně kontroverzní a v některých případech až sociálně patologická záležitost, přináší soukromým subjektům i veřejné pokladně poměrně vysoké zisky. Zde tedy nastává skutečný test vyspělosti společnosti a její volených zástupců, zda jsou schopni schválit přiměřené zákonné mantinely pro provoz takové činnosti.

Přes nepochybné zlepšení situace za poslední roky, patří Česká republika mezi země s vysokým počtem výherních hracích přístrojů na obyvatele<sup>63</sup>, nakolik běžná společnost vnímá hazard poměrně negativně.

Vymětal se domnívá, že existuje souvislost mezi vysokým počtem heren a skutečností, že povolení k provozování hracích automatů a kasin v minulých letech uděloval centrální orgán, kterým je Ministerstvo financí. Pokud by povolení udělovaly obce, kde jsou volení zástupci pod větším dohledem místních voličů, bylo by udělení takové licence z důvodu nepopularity obtížnější.<sup>64</sup>

V roce 1998 měla jedna ze sázkařských společností objednat znalecký posudek, který došel k závěru, že videoloterijní terminály (VLT) jsou specifické přístroje nespádající pod dosavadní pravomoc obcí, které v rámci samostatné působnosti mohly regulovat umístění a provozování výherních hracích automatů na svém území. Ministerstvo financí mělo tento posudek použít jako argument pro praxi, která dovolovala povolení pro VLT udělovat pouze ministerstvem financí, přičemž počet

---

<sup>63</sup> ZIOLKOWSKI Z. *The World Count of Gaming Machines 2014* [online]. 34. s. 2015. [cit. 22. 12. 2015]. Dostupný z WWW: <http://gamingta.com/wp-content/uploads/2014/11/World-Count-2014.pdf>

<sup>64</sup> VYMĚTAL, P. *V čím zájmu? Jak funguje lobbng*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2014, 36 stran. ISBN 978-80-87123-23-2.

VLT v obcích se neustále zvyšoval. V roce 2006 se stal ředitelem Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriem na Ministerstvu financí Petr Vrzáň, který přicházel z prostředí managementu kasina a po skončení jeho působnosti odešel na místo výkonného ředitele Sdružení provozovatelů centrálních loterijních systémů a dalších her. V popsaném přestupu lze spatřovat tzv. jev otáčivých dveří, kdy osoby volně a bez omezení přecházejí mezi veřejným a soukromým sektorem a je tak možné mít důvodné pochybnosti o jejich vůli prosazovat pouze veřejný zájem. Navíc se někteří úředníci ministerstva financí a Státního dozoru nad sázkovými hrami měli zúčastňovat veřejnosti uzavřených akcí obchodníků s hazardem.<sup>65</sup>

V roce 2009 se podařilo uvést do legislativního procesu novelu zákona č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách, kde měly obce získat širší pravomoci ve věci udělování povolení k provozování VLT na svém území. Kritika novely ze strany vlády směřovala především vůči neúměrnému administrativnímu zatížení při přizvání obce, jako účastníka řízení na straně povolujícího orgánu i samotných obcí.

Rozpočtový výbor pozměnil novelu takovým způsobem, že by dávala obcím pravomoc obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti VLT buď plošně zakázat, nebo je neregulovat vůbec, přičemž po dobu deseti let od nabytí účinnosti se ustanovení zákona nevztahovala na povolení vydaná před jeho účinností. *S ohledem na skutečnost, že část daní z loterií je určena na „veřejně prospěšné účely“, se navíc odpůrci novely snažili v době, kdy měla být schválena, odvést pozornost od tématu projednávání a odstartovali emocionální debatu o nedostatku dětských hřišť a podobných veřejně prospěšných zařízení.*<sup>66</sup> Zákon však v původně předložené verzi prošel Poslaneckou sněmovnou i Senátem a byl tak nakonec vetován až prezidentem republiky.

Lobbingem za udržení co nejvýhodnějších podmínek pro provozovatele VLT se opakovaně zabývaly i Výroční zprávy Bezpečnostní informační služby, přičemž ta za

---

<sup>65</sup> VYMĚTAL, P. *V čím zájmu? Jak funguje lobbying*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2014, 36 stran. ISBN 978-80-87123-23-2.

<sup>66</sup> Tamtéž

rok 2011, upozornila, že „zástupci hazardní lobby ovlivňovali legislativní proces, který upravoval a zpříšňoval podmínky pro podnikání v hazardu, a to přes instituce, kde se o podobě nové legislativy rozhodovalo.“<sup>67</sup> Zpráva konečně uvádí, že existuje pochybnost, že někteří, hazardní lobby naklonění zákonodárci, využili finančních prostředků od lobbistů k účelu financování politických stran.<sup>68</sup>

Na příkladu hazardní lobby lze tedy poukázat nedostatky současné regulace lobbingu v České republice. Chybějící jasná pravidla lobbování, absence zákona o státní službě a „fenomén otáčivých dveří“ v tomto případě vytvořily nepřehledné a netransparentní prostředí, ve kterém byl potom zřejmě prosazován zájem části byznysu proti přísnější veřejnoprávní regulaci a celý proces vyvolal mnoho otázek ohledně toho, zda konečné rozhodnutí jednotlivých úředních osob nebylo ovlivněno politickou korupcí. Vzhledem k neexistujícímu institutu legislativní stopy tak bohužel nelze taková podezření ani spolehlivě vyvrátit. Důvěru veřejnosti ve státní instituce tak i vzhledem k podobným případům nelze bez odstranění nejzávažnějších nedostatků zvyšovat. Bez silných institucí s důvěrou občanů však nelze budovat moderní, fungující stát.

### **3.3.2 Skutečnosti přispívající ke korupčnímu prostředí při provozování lobbingu**

**Střet zájmů** je prvním a nejsilnějším faktorem, který napomáhá výskytu korupce při provozování lobbingu. V České republice je upraven zákonem č. 159/2006 Sb. O střetu zájmů, který v § 2 vyjmenovává okruh osob, které zákon označuje za veřejné funkcionáře a na které se tedy regulace vztahuje. § 3 odst. 1 stanoví, že „dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.“<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> BIS. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011*. [online]. [cit. 2015-12-23]. Dostupné z WWW: <http://www.bis.cz/vyrocní-zpravac2ed.html?ArticleID=26>

<sup>68</sup> VYMĚTAL, P. *V čím zájmu? Jak funguje lobbing*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2014, 36 stran. ISBN 978-80-87123-23-2.

<sup>69</sup> Česko. Zákon č. 159 ze dne 27. dubna 2006 O střetu zájmů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 55, s. 1941-1949. Dostupný také z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?o=4&t=1056>

Osobním zájmem se dle zákona rozumí „*takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu.*“<sup>70</sup>

Samotná skutečnost, že veřejný funkcionář nebo obecněji osoba obstarávající veřejný zájem, je ve střetu zájmů, není korupcí. Působí však z podstaty věci jako významný korupční činitel, neboť osoba nadaná mocí rozhodnout není nestranná a je v pozici, kdy pro ni může být výhodné upřednostnit soukromý zájem před veřejným.

**Fenomén tzv. „otáčivých dveří“** je další skutečností, která brání prosazování zájmů spravedlivým způsobem. Nastává ve chvíli, kdy veřejní funkcionáři bez významného omezení vstupují do funkcí v soukromém sektoru a opačně. *Tento stav rovněž umožňuje společností soukromého sektoru používat možnost získat pracovní místo jako pobídka k tomu, aby byla veřejná rozhodnutí činěna v jejich prospěch.*<sup>71</sup>

V České republice je problematika přestupu veřejných funkcionářů do soukromého sektoru rovněž částečně upravena zákonem č. 159/2006 Sb. O střetu zájmů, kdy § 6 zákona stanovuje pro vyjmenované veřejné funkcionáře po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce zákaz činnosti v orgánech právnické osoby a nebo uzavření pracovněprávního vztahu se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, „*pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu se státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo zřízenou či založenou státem nebo územním samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil, o takové smlouvě rozhodoval.*“<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Česko. Zákon č. 159 ze dne 27. dubna 2006 O střetu zájmů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 55, s. 1941-1949. Dostupný také z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?o=4&t=1056>

<sup>71</sup> VYMĚTAL, P. *V čím zájmu? Jak funguje lobbying*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2014, 36 stran. ISBN 978-80-87123-23-2.

<sup>72</sup> Česko. Zákon č. 159 ze dne 27. dubna 2006 O střetu zájmů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 55, s. 1941-1949. Dostupný také z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?o=4&t=1056>

Nejvýraznější otázkou ohledně výše uvedené úpravy zůstává, proč jsou z působnosti ustanovení § 6 vyjmuty osoby uvedené v § 2 odst. 1 písm a) a b), tedy poslanci a senátoři.

**Obtížný přístup k informacím**, kdy veřejnost buď nemá přístup k informacím ohledně činnosti veřejných institucí, nebo je přístup znesnadňován různými umělými překážkami, jako neúměrně vysokým zpoplatněním jednotlivých úkonů. Kromě toho v drtivé většině u legislativního procesu zcela chybí proaktivní zveřejňování informací státními institucemi. Česká republika sice přistoupila k multilaterální iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership, OGP), nezávislý hodnotící mechanismus (Independent Reporting Mechanism, IRM) však hodnotí přijatá opatření za polovičatá a splnění konkrétních závazků jako částečné.<sup>73</sup>

**Složitý a neprůhledný legislativní a rozhodovací proces** bez jasné legislativní stopy, tedy transparentního a veřejně přístupného systému umožňujícího sledovat průběh legislativního nebo rozhodovacího procesu, včetně možnosti vysledovat původ a autory pozměňovacích návrhů předkládaných jednotlivými poslanci. To také platí o vydávání předpisů nižší právní síly na regionální a místní úrovni.

#### **4. Srovnání právní regulace lobbingu ve vybraných zemích a při institucích Evropské unie**

V této kapitole se hodlám zaměřit na srovnání regulace lobbingu ve vybraných zemích a to ve Spojených státech amerických a Spojeném království Velké Británie a Severního Irska (dále jen Spojené království). Tyto země zvolily různé způsoby vypořádání se s negativními jevy, které lobbing provázejí a mají s jeho regulací zkušenosti již po několik desetiletí. V době pokračující evropské integrace je třeba se rovněž zmínit také o institucích Evropské unie, která stále významnějším způsobem ovlivňuje tvorbu legislativy v členských zemích a na jejíž úrovni, se rovněž vede

---

<sup>73</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP)* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Nezavisly-hodnotici-mechanismus-IRM---Zprava-2012-2013.pdf>

intenzivní diskuze o zavádění legislativních nástrojů za účelem posílení transparentnosti, integrity a rovnosti přístupu k informacím.

#### 4.1 Regulace lobbingu ve Spojených státech amerických

Jak již bylo popsáno v části 3.2, regulovaný lobbing má původ právě v USA, kde však trvalo přibližně jedno století, než byla regulace zavedena. V roce 1946 byl přijat již zmiňovaný Federální zákon o regulaci lobbingu (Federal Regulation of Lobbying Act, FRLA), který vychází z Blackova návrhu z roku 1936. Nařizoval povinnost poskytovat konkrétní informace lobbisty a zároveň jejich registraci.

Zákon však byl po padesát let své existence považován pro neurčitost některých ustanovení za neefektivní, navíc sekretář Senátu a kancléř Sněmovny reprezentantů, kteří měli monitorovat údaje a vynucovat dodržování zákona, získané informace pouze archivovali a nijak s nimi nepracovali.<sup>74</sup> Počátkem devadesátých let byly zahájeny legislativní práce a v roce 1995 byl přijat **Zákon o zveřejňování informací týkajících se lobbingu** (Lobbying Disclosure Act, LDA).

Po zkušenostech s FRLA je celá čtvrtina zákona věnována přesné definici pojmů. V úvodním ustanovení části 2 zákon shrnuje důvody, proč byl přijat a konstatuje, že existující úprava byla nejasná neefektivní z již uvedených důvodů vágnosti, nedůsledného provádění v praxi a chybějícímu návodu, kdo a jaké údaje je povinen registrovat.<sup>75</sup>

Lobbistickou aktivitu zákon v § 3 odst. 7 písm A definuje jako „*lobbistický kontakt nebo pokus o tento kontakt, které zahrnují přípravu a plánování aktivit, výzkum*

---

<sup>74</sup> HOLMAN C. *Making the U. S. Lobbying Disclosure Act Work as Intended: Implications for the European Transparency Initiative* [online]. Washington D. C.: Public Citizen, 2007 [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW: <http://www.citizen.org/documents/Making-LDA-Work.pdf>

<sup>75</sup> Office of the Clerk – U. S. House of Representatives. *Lobbying Disclosure Act* [online]. Washington (D.C.) 1995. [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>



*a jiné přípravné práce s úmyslem je v době jejich uskutečnění využít pro kontakty a koordinaci s lobbistickými aktivitami ostatních.*“<sup>76</sup>

Lobbistickým kontaktem se dle následujícího odstavce rozumí „*jakákoliv ústní nebo písemná komunikace, včetně elektronické, vůči vymezenému okruhu úředníků exekutivy (prezident, viceprezident, úředníci a zaměstanci ve výkonném úřadu prezidenta nebo osoby fungující jako zaměstnanci, uniformované služby) nebo vymezenému okruhu úředníků legislativy (členové Kongresu: volení funkcionáři obou komor Kongresu, zaměstanci nebo osoby fungující jako zaměstnanci členů Kongresu, komise obou komor, vedení Sněmovny reprezentantů nebo Senátu, společných komisí Kongresu, pracovních skupin nebo klubů organizovaných za účelem poskytování legislativních služeb nebo jiné podpory členům Kongresu a jakýkoliv zaměstnanec legislativní složky sloužící v pozici popsané v § 109 odst. 13 Zákona o etice v exekutivě - Ethics in Government Act).*“<sup>77</sup>

Zákon dále důkladně definuje, jaké by měly být cíle komunikace ve prospěch klienta, aby podléhaly regulaci. Cílem tedy má být:

- i. vytváření, změna nebo přijetí federální legislativy,
- ii. vytváření, změna nebo přijetí federálních pravidel, regulací, vladních vyhlášek nebo jiných programů, politik nebo postojů vlády Spojených států
- iii. správa nebo provádění federálních programů nebo politik (včetně vyjednávání, oceňování nebo administrace federálních kontraktů, grantů, půjček, povolení nebo licencí), nebo
- iv. návrh nebo odsouhlasení osoby do funkce, která je v kompetenci Senátu

V § 3 odst. 8 písm. B jsou potom z uvedených cílů vyjmenovány výjimky, které zahrnují komunikaci mezi státními úředníky či zaměstnanci, nebo jsou upravené jiným zákonem práva na informace.

---

<sup>76</sup> Tamtéž.

<sup>77</sup> Office of the Clerk – U. S. House of Representatives. *Lobbying Disclosure Act* [online]. Washington (D.C.) 1995. [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

Lobbistou je dle § 3 odst. 10 ten, kdo je „*najatý nebo udržovaný klientem za určitou odměnu (finanční nebo jinou) za služby, které zahrnují více než jeden lobbistický kontakt, a který věnuje lobbování alespoň 20 % svého pracovního času v průběhu šesti měsíců ve prospěch svých klientů.*“<sup>78</sup>

Takto definovaný lobbista je povinen se registrovat, **Honest Leadership And Open Government Act** z roku 2007 (HLOGA) stanovil navíc povinnost registrace v případě, že příjmy od jednoho klienta celkově přesáhly 2.500 dolarů, pokud jde o výdaje u jednoho klienta, potom byla částka stanovena na 10.000 dolarů.<sup>79</sup>

V zákoně jsou definovány dva druhy lobbistů. „In-house“ lobbisty se rozumí ti, kteří prosazují zájmy organizace, která je zaměstnává a lobbisty „vně“, kteří kontaktují a zastupují klienty, jejichž organizací nejsou součástí. Oba typy lobbistů jsou povinny se registrovat a nahlašovat finanční aktivity.<sup>80</sup>

Jak již bylo naznačeno výše, LDA byl v roce 2007 novelizován HLOGA, který zapracoval zkušenosti s regulací po dobu účinnosti zákona, kdy došlo celkově k zostření regulace a zpřísnění podmínek pro legální lobbing. Jako příklad uveďme několik nejdůležitějších opatření, které noveliace z roku 2007 přinesla.

- i. již zmiňovaná povinnost registrace v případě, že příjmy od jednoho klienta přesáhnou 2.500 dolarů a výdaje 10.000 dolarů
- ii. výkazy o činnosti lobbistů je třeba podávat čtvrtletně
- iii. povinné vyplňování výkazů i v elektronické podobě
- iv. přibyla povinnost poskytovat informace o klientech, pokud jsou jimi státní nebo místní vlády nebo ministerstva

---

<sup>78</sup> Office of the Clerk – U. S. House of Representatives. *Lobbying Disclosure Act* [online]. Washington (D.C.) 1995. [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

<sup>79</sup> Office of the Clerk – U. S. House of Representatives. *Honest Leadership and Open Government Act* [online]. Washington (D.C.) 1995. [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text>

<sup>80</sup> HOLMAN C. *Making the U. S. Lobbying Disclosure Act Work as Intended: Implications for the European Transparency Initiative* [online]. Washington D. C.: Public Citizen, 2007 [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW: <http://www.citizen.org/documents/Making-LDA-Work.pdf>

- v. povinnost lobbisty zveřejnit informace o předchozím zaměstnavateli ve státním sektoru v posledních dvaceti letech
- vi. zvýšeny sankce za porušení zákona na 200.000 dolarů a 5 let odnětí svobody
- vii. elektronické zpřístupnění dat o lobbistech na internetu
- viii. zákaz provozu lobbingu pro bývalé senátory na dva roky po uplynutí mandátu<sup>81</sup>

Lze konstatovat, že regulace na federální úrovni představuje seriózní pokus o kultivaci lobbistického prostředí. Vymětal však k přijaté regulaci připomíná, že některé problémy, jako pouze částečné splnění závazku vyšší vymahatelnosti pravidel výkonu lobbistické profese nebo nesvěření kontroly lobbingu do rukou centrální instituce i po novelizaci přetrvávají. Některé americké státy rovněž zavedly zákonnou úpravu lobbingu na vyšší úrovni, než je výše popsaná federální.<sup>82</sup>

## 4.2 Regulace lobbingu ve Spojeném království

Velká Británie, navzdory dlouhé parlamentární tradici, až do devadesátých let dvacátého století komplexněji pojatou regulaci fenoménu lobbingu postrádala. Určitou výjimku tvořily Registry zájmů poslanců (Register of Members' interest) vedené zvláště pro horní i dolní komoru parlamentu, které byly spuštěny již roku 1974. V roce 2008 byl změněn název na Registr finančních zájmů poslanců, zároveň byly také spuštěny další registry zaměstnanců sekretariátů zákonodárců a jejich výzkumných asistentů (Register of Interests of Members' Secretaries and Research Assistants), novinářů (Register of Journalists' Interests) a smíšených skupin (Register of All-Party Groups).<sup>83</sup>

Do **Registru finančních zájmů poslanců** jsou ve lhůtě 28 dnů finanční zájem povinni přihlásit ti poslanci, u kterých lze s určitostí předpokládat, že tento ovlivní jejich jednání nebo projev jako člena parlamentu. Parlament tyto údaje zapisuje do registru, který je veden Úřadem parlamentního komisaře pro etické standardy

<sup>81</sup> Office of the Clerk – U. S. House of Representatives. *Lobbying Disclosure Act* [online]. Washington (D.C.) 1995. [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

<sup>82</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 87 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>83</sup> Tamtéž.

(Parliamentary Commissioner for Standards), který je aktualizován každých 14 dní a veřejně přístupný na internetových stránkách Parlamentu.<sup>84</sup> Konkrétní pravidla stanovuje Etický kodex dolní komory, což obdobně platí i pro Horní komoru.

V **Registru smíšených skupin** se vedou nejrůznější aktivity poslanců, které vedou například skrze Smíšené parlamentní skupiny (All-Party Parliamentary Groups, APPGs), které jsou neformálními skupinami napříč politickými stranami a nemají v parlamentu žádný oficiální status. APPG je tedy neformální skupina poslanců, kteří se spojí za účelem prosazování určitého zájmu. Tyto skupiny tvoří pouze sami poslanci, ale i jednotlivci a skupiny vně Parlamentu. Aby skupina získala status APPG, musí být otevřena všem členům Parlamentu z obou komor nehledě na stranickou příslušnost a dále je třeba, aby dodržovala pravidla pro činnost APPG stanovené. Registr je veřejný, aktualizuje se každých šest týdnů a vede Úřad parlamentního komisaře pro etické standardy.<sup>85</sup>

**Registr zaměstnanců sekretariátů zákonodárců a jejich výzkumných asistentů** je určen pro členy personálu poslanců, kteří mají jiné zaměstnání, ve kterém využívají výhodu parlamentního přístupu, zároveň v této souvislosti přijímají určité dary a výhody. Registr je zveřejňován na internetu a je aktualizován každých šest týdnů.<sup>86</sup>

Konečně **Registr novinářů**, kteří jsou akreditováni jako lobbisté, v galerii novinářů nebo vysílání z parlamentu (Lobby, Press Gallery or parliamentary broadcasting), jsou povinni nahlásit jiné zaměstnání, ze kterého mají finanční příjem nad stanovenou výši a ve kterém jsou svým parlamentním přístupem zvýhodněni. Registr je rovněž veřejný, aktualizovaný každých šest týdnů a spravovaný Úřadem parlamentního komisaře pro etické standardy.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> House of Commons. *Registers of interests* [online]. Naposledy aktualizováno 7. 5. 2015. [cit. 2016-3-1]. Dostupný z WWW: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/registers-of-interests/>

<sup>85</sup> Tamtéž.

<sup>86</sup> Tamtéž.

<sup>87</sup> Tamtéž.

Změnu přinesla devadesátá léta, kdy politická vůle k provedení změn byla nalezena pod tlakem veřejnosti po dvou skandálech, které souvisely se zneužitím kontaktů zákonodárců s třetími osobami. První byla tzv. Greerova aféra „peníze za otázky“ (Cash for Questions), kdy v říjnu 1994 po článku v britském denníku The Guardian vyšlo najevo, že lobbista Ian Greer uplatil dva poslance Konzervativní strany výměnou za kladení otázek (interpelací) v zájmu egyptského občana a vlastníka velkoobchodu s luxusním zbožím Mohameda Al-Fayeda. Symbolická byla slova lobbisty Greera, který měl údajně Al-Fayeda ke korupčnímu jednání přesvědčovat ujištěním, že *„je třeba si najmout členy parlamentu tak, jako si najímáte londýnské taxi.“*<sup>88</sup>

Druhá událost, která naplno otevřela debatu o lobbingu ve Spojeném království, byla tzv. Draperova aféra, kterou bulvární tisk později označil jako „Lobbygate“ nebo „Cash for Access“. Derek Draper, v té době ředitel společnosti GPC zabývající se lobbingem, byl tajně nahrán, kterak se chlubí svými schopnostmi zařídit u ministrů vlády pro své klienty daňové úlevy reportérovi The Observeru, vystupujícímu pod falešnou identitou, jako obchodník.<sup>89</sup>

Po zmíněných korupčních skandálech byla nakonec přijata některá opatření, která měla za úkol doplnit již existující registry zájmů členů parlamentu. V první řadě byla v roce 1994 založena Asociace profesionálních politických konzultantů (APPC), která přijala profesní kodex pro výkon povolání lobbisty. Ve stejném roce byl předsedou vlády Johnem Majorem založen Výbor pro etické standardy ve veřejném životě (Committee on Standards in Public Life, CSPL), jehož prvním předsedou byl jmenován lord Nolan (odtud také tzv. „Nolanův výbor“). Tento výbor se měl *zabývat „standardy chování všech držitelů veřejného úřadu (veřejných činitelů), včetně záležitostí týkajících se finančních a obchodních aktivit, a vytvořit doporučení změn současných pravidel tak, aby bylo zajištěno dodržování nejvyšších standardů ve*

---

<sup>88</sup> HENCKE D. Tory MPs were paid to plant questions says Harrods chief. *The Guardian*. [online]. 1994. [cit. 2016-2-26]. Dostupný z WWW: <http://www.theguardian.com/politics/1994/oct/20/conservatives.uk2>

<sup>89</sup> PALAST G. Britain for Sale. *Greg Palast*. [online]. 2004. [cit. 2016-3-1]. Dostupný z WWW: <http://www.gregpalast.com/tony-blair-and-the-sale-of-britain/>

veřejném životě.<sup>90</sup> Výbor pokračuje ve své činnosti dodnes a je mu svěřeno poradenství předsedovi vlády ve věcech etiky v celém veřejném sektoru ve Spojeném království. Sleduje a zaznamenává případy týkající se etiky všech držitelů veřejných úřadů.<sup>91</sup>

CSPL ve své první zprávě stanovil sedm principů, které by úřední osoby při výkonu úřadu měly dodržovat. Těmito jsou nezištnost (Selflessness), bezúhonnost a vyhýbání se závazkům, které by mohly ovlivnit výkon povolání (Integrity), nestrannost (Objectivity), povinnost skládat účty (Accountability), otevřenost a přístupnost (Openness), poctivost (Honesty) a vůdčovství hodné následování (Leadership).<sup>92</sup> Tyto principy jsou nyní obsaženy v Etickém kodexu poslanců. Na základě činnosti a doporučení CSPL byl v roce 1995 zřízen již výše zmíněný Úřad parlamentního komisaře pro etické standardy (Parliamentary Commissioner for Standards, PCS), mezi jehož hlavní činnosti patří například dohled nad funkcí Registru finančních zájmů poslanců a dodržováním etického kodexu, poskytování poradenství Komise a Výboru pro etické standardy, jakož i jednotlivým poslancům a vyšetřování podezření, zda některý člen parlamentu neporušuje pravidla etického kodexu.<sup>93</sup> V dolní komoře byl dále vytvořen Výbor pro etické standardy a imunitu (House of Commons Standards and Privileges Committee, SPC), který dohlíží na činnost PCS, prošetřuje stížnosti na činnost poslanců a navrhuje případné změny jejich kodexu.<sup>94</sup>

**Zákon o lobbingu** (Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act, zkráceně Lobbying Bill) byl do systému tradičního samoregulačního principu Spojeného království přijat v roce 2014.

---

<sup>90</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 100 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>91</sup> Government of the United Kingdom. *Committee on Standards in Public Life*. [online]. [cit. 2016-3-2]. Dostupný z WWW: <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>

<sup>92</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích. In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 100 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>93</sup> House of Commons. *Parliamentary Commissioner for Standards Office*. [online]. [cit. 2016-3-3].

Dostupný z WWW: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/parliamentary-commissioner-for-standards/>

<sup>94</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 101 ISBN 978-80-247-3165-0.

Přijetí zákona doprovázela velice bouřlivá atmosféra, neboť především nevládní organizace zformovaly vůči předloženému znění organizovaný odpor kvůli skutečnosti, že zákon omezí jejich činnost v předvolební kampani.<sup>95</sup> Zákonodárci se nakonec ztotožnili se slovy ministerského předsedy, že po různých aférách, které vyšly v souvislosti s lobbingem navzdory přijatým opatřením najevo v posledních letech, je třeba přijmout zákon o lobbingu z důvodu „*příliš idylického vztahu mezi politiky, vládou, soukromým sektorem a penězi.*“<sup>96</sup>

Zákon hned v úvodních ustanoveních stanovuje povinnost zápisu ve zvláštním registru, hodlá-li subjekt provádět lobbistickou činnost. Lobbista je definován jako osoba, která provozuje placenou činnost konzultativního lobbingu, pokud provede ústní nebo psaný kontakt kontakt ve jménu jiné osoby či osob.<sup>97</sup>

Kontakt musí být učiněn z důvodů vztahujících se k pokroku, změnám a návrhům vlády v legislativní a politické sféře, ke krokům, které vláda hodlá učinit v jakékoliv smlouvě nebo ujednání, v záležitostech grantů, dotací, udělování licencí nebo výkonu funkcí ve vládě. Je lhostejno, zda je kontakt proveden uvnitř nebo vně Spojeného království. Do „vlády“ mezi lobbované je zahrnuta široká škála osob včetně zvláštních poradců a stálých náměstků.<sup>98</sup>

Zákon ustanovuje zvláštní orgán, který dohlíží nad zápisem do registru lobbistů a zapsanými údaji. Do registru jsou zapisovány údaje o lobbistech i jejich klientech, které jsou aktualizovány čtvrtletně, přičemž tyto jsou zveřejněny na internetu nebo jiným způsobem, který orgán uzná za vhodný. Zákon stanovuje peněžité postihy udělované orgánem dohledu za lobbování osob nezapsaných do registru lobbistů nebo

---

<sup>95</sup> MORRIS N. Charities warn ‘gagging law’ stops them campaigning on election issues. *Independent*. [online]. Naposledy aktualizováno 18. 2. 2015 [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/charities-warn-gagging-law-stops-them-campaigning-on-election-issues-10054889.html>

<sup>96</sup> PORTER A. David Cameron warns lobbying is next political scandal. *The Telegraph*. [online]. Naposledy aktualizováno 8. 2. 2010 [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7189466/David-Cameron-warns-lobbying-is-next-political-scandal.html>

<sup>97</sup> Legislation.gov.UK. Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014. *The National Archives* [online]. [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>

<sup>98</sup> Tamtéž.

za nedostatečné či nepřesné údaje. Zákon rovněž připouští uvalení poplatků pro zapsané lobbyisty za účelem uhrazení nákladů spojených s registrem.<sup>99</sup>

Pro úplnost zmíním kontroverzní část zákona nazvanou „Nestranická agitace a jiné“ kvůli které je úprava podrobena soustavné kritice. Ustanovení této části novelizují Zákon o politických stranách, volbách a referendech (Political Parties, Elections and Referendums Act). Nově tedy platí omezení pro výši peněžité podpory od třetích stran, které se může dostat kandidátovi v předvolební kampani. Tato regulace postihuje i nevládní organizace a spolky v předvolebních kampaních, které tak nemohou na podporu konkrétního kandidáta utratit více, než stanovený limit včetně výplaty pro své zaměstnance.<sup>100</sup>

Zákon ve své třetí části rovněž novelizací Zákona o odborových organizacích (Union and Labour Relations Act) mění a upřesňuje pravidla pro reprezentaci zájmů odborových organizací.<sup>101</sup>

**Etický kodex** je kromě registrů a jmenovaných výborů dalším nástrojem dotýkající se parlamentního lobbingu. Posláním kodexu pro obě komory parlamentu je dle úvodních ustanovení určení standardů a principů, které všichni poslanci musí dodržovat, stanovení pravidel etiky, které z těchto principů a standardů vycházejí a které by měli poslanci následovat, zároveň je také cílem zajistit důvěru veřejnost v etické standardy, které jsou očekávány od členů parlamentu. Působnost je stanovena na všechny aspekty veřejného života členů parlamentu, přičemž není cílem jejich čistě soukromá činnost.<sup>102</sup>

Jako důležité ustanovení jinak obsáhlého kodexu lze uvést § 11 kodexu, který stanovuje, že žádný člen parlamentu nesmí jednat jako placený zástupce při jakémkoliv jednání v parlamentu a za prosazování jakéhokoliv zájmu v parlamentu nesmí tento být

---

<sup>99</sup> Legislation.gov.UK. Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014. *The National Archives* [online]. [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>

<sup>100</sup> Tamtéž.

<sup>101</sup> Tamtéž.

<sup>102</sup> House of Commons. *The Code of Conduct*. [online]. [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/1076.pdf>



jakkoliv odměněn. To se týká i projevů, hlasování nebo jiných procedurálních úkonů. Výše uvedená pravidla platí také pro rodinné příslušníky. Pro bezproblémovou orientaci v textu je pro členy parlamentu vypracován tzv. Průvodce (Guide to the Rules relating to the conduct of Members), ve kterém je podán základní výklad jednotlivých pravidel.<sup>103</sup>

Kromě Etického kodexu zákonodárců existují i zvláštní kodexy a směrnice, které se týkají ostatních členů veřejné správy. Především jde o Kodex ministrů (Ministerial Code), Kodex veřejné služby (Civil Service Code) nebo Soubor směrnic veřejné služby (Directory Civil Service Guidelines). Do jisté míry se lobby týká i Zákon o svobodě informací (Freedom of Information Act), který reguluje aktivity úředníků při styku s lobbisty a představiteli zájmových organizací. Rovněž platí, že úřední osoba nesmí většinou 24 měsíců po ukončení své veřejné služby pracovat v oboru, jehož agendu měl ve své kompetenci.<sup>104</sup>

Nakonec se zbývá ještě krátce zmínit o profesních asociacích samotných lobbistů. Spojené království má poměrně dlouhou tradici samoregulace lobbistů skrze jejich organizace, které mají své vlastní profesní kodexy a zaručují se tak za jejich kvalitu. Nejvýznamnější jsou Asociace profesionálních konzultantů (Association of Professional Political Consultants, APPC), Asociace konzultantů na vztahy s veřejností (Public Relations Consultants Association, PRCA) a Autorizovaný institut vztahů s veřejností (Chartered Institute of Public Relations, CIPR).

APPC byla založena roku 1994. Sama sebe popisuje jako samoregulační sdružení konzultantů (poradců) ve veřejném sektoru. Členem se mohou nově kromě tradičního členství pro konzultanty i obchodní asociace, týmy obchodních společností založené pro styk s veřejným sektorem i jednotlivci. Asociace si dává za cíl zajistit transparentnost, otevřenost, trvání na systému registrů politických konzultantů, zavázala se vyžadovat od svých členů vysoké etické standardy uvedené v etickém kodexu a

---

<sup>103</sup> House of Commons. *The Code of Conduct*. [online]. [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/1076.pdf>

<sup>104</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 103 ISBN 978-80-247-3165-0.

propagovat osvětu své činnosti při styku s veřejným sektorem za účelem řádně fungující demokracie. Podstatou členství v APPC má být zajištění striktního dodržování etiky při práci konzultantů. Klienti členů asociace pocházejí z neziskového, veřejného i soukromého sektoru.<sup>105</sup>

PRCA vznikla již roku 1969, zabývá se především public relations a jejím posláním je zvyšovat kvalitativní standardy v public relations. Všichni členové jsou vázáni etickým kodexem a jsou mimo jiné ve věci etiky proškoleni. Asociace sdružuje přibližně 350 členů z celého světa, přičemž tyto reprezentují širokou škálu klientů od korporací až po veřejný sektor ve Spojeném království.<sup>106</sup>

CIPR je nejstarší a nejprestižnější zastřešující organizace subjektů zabývajících se public relations, založená v roce 1948. Cílem je rozvoj dovedností, podpora a budování dobré pověsti PR profese, také odměňování nejlepších členů. Kodex je založen na principech profesní způsobilosti, transparentnosti, vyvarování se konfliktu zájmů, diskrétnosti a dodržování profesních standardů.<sup>107</sup> CIPR se také zasazuje za vysoké profesionální standardy a odpovědnost lobbistů, které považuje za důležitý informační zdroj pro správné rozhodování zákonodárců. Nad lobbyingem by dle prohlášení CIPR měla být větší kontrola veřejnosti a z procesu lobbování by měla být odstraněna přetrvávající netransparentnost, která veřejnosti brání v důvěře v politiku a vládní instituce.<sup>108</sup>

Výše uvedené organizace v roce 2010 vytvořily Radu pro veřejné záležitosti Spojeného království (UK Public Affairs Council, UKPAC), která měla za úkol vést seznam aktivních lobbistů.<sup>109</sup> Již po osmnácti měsících však PRCA ze společného

---

<sup>105</sup> APPC. *Association of Professional Political Consultants*. [online]. [cit. 2016-3-4]. Dostupný z WWW: <http://www.appc.org.uk/>

<sup>106</sup> PRCA. *Public Relations Consultants Association*. [online]. [cit. 2016-3-4]. Dostupný z WWW: <http://www.prca.org.uk/AboutUs>

<sup>107</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 104 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>108</sup> CIPR. *CIPR Manifesto*. [online]. [cit. 2016-3-8]. Dostupný z WWW: <http://www.cipr.co.uk/content/policy-resources/policy/cipr-manifesto>

<sup>109</sup> UKPAC. *Press release - UK's professional lobbyists commit to independent regulation*. [online]. [cit. 2016-3-9]. Dostupný z WWW: <http://www.cipr.co.uk/sites/default/files/UKPAC%20-%20Press%20Release%20-%20UKS%20Professional%20Lobbyists%20Commit%20to%20Independent%20Regulation.pdf>

projektu vystoupila<sup>110</sup> a na konci roku 2015 spolupráce zbývajících dvou organizací skončila. Od začátku roku 2016 přešla správa dobrovolného seznamu svých lobbistů pouze CIPR.<sup>111</sup>

Spojené království zvolilo způsob samoregulace lobbistické profese a nedávno přijalo komplexní zákon o lobbingu. Ani zde však nelze hovořit o uspokojivém, definitivním řešení. Někteří komentátoři profesní samoregulaci charakterizovali jako „jen o málo lepší, než císařovy nové šaty.“<sup>112</sup>

Celkově lze však britskému systému vytknout, že stále neexistuje dostatečná regulace jevu otáčivých dveří a pořád přetrvává slabá legislativní stopa. Nový zákon o lobbingu je také, jak již bylo zmíněno, často kritizován kvůli části omezující podporu v politické kampani, jako „škrťáci“, omezující občanskou společnost v prosazování jednotlivých témat, přičemž jednotlivé spolky bez peněz vynaložených v kampani nemají šanci řádně podpořit a prosadit svého kandidáta.

Dle mého názoru však Spojené království především přijetím zákona o lobbingu a povinnou registrací lobbistů zvolilo správné legislativní nástroje, přičemž veřejná diskuze na toto téma je stále živá.

V současné době je např. ve skotském parlamentu projednáván návrh zákona (Scotland Lobbying Bill), který má za cíl jednotlivé pojmy, jakož i podmínky pro výkon lobbingu více upřesnit a v některých případech zpřísnit. Zamýšlenou, v některých případech neúplně formulovanou regulaci se snaží ovlivnit Aliance pro transparentní lobbing (Alliance for Lobbying Transparency), která u zákonodárce prosazuje, aby v návrhu zákona byla stanovena registrace jakéhokoliv, nikoliv pouze osobního kontaktu se zákonodárcem, rovněž by mělo být nově registrováno i lobbování u

---

<sup>110</sup> SINGLETON D. Lobbying row as PRCA withdraws from the UK Public Affairs Council. *PR Week*. [online]. [cit. 2016-3-9] Dostupný z WWW: <http://www.prweek.com/article/1108697/lobbying-row-prca-withdraws-uk-public-affairs-council>

<sup>111</sup> GREEG I. UKPAC closes and hands responsibility for lobbying register to CIPR. *PR Week*. [online]. [cit. 2016-3-9] Dostupný z WWW: <http://www.prweek.com/article/1354041/ukpac-closes-hands-responsibility-lobbying-register-cipr>

<sup>112</sup> Alliance for Lobbying Transparency. *Key myths surrounding the register of lobbyists*. [online]. [cit. 2016-3-8]. Dostupný z WWW: <http://www.lobbyingtransparency.org/open-up-lobbying-1/#key-myths-surrounding-the-register-of-lobbyists>

civilních zaměstnanců a poradců ministrů a zákonodárců. Měl by být také rozšířen seznam zveřejňovaných informací o lobbistech, což se týká především výdajů vynaložených za účelem lobbingu a nejen přímo, ale i na záležitosti při přípravě na lobbování, tedy příprava materiálů, získávání informací, průzkumy mínění nebo jiný výzkum.<sup>113</sup> Výsledek veřejné diskuze ohledně tohoto zákona bude jistě také zajímavé v budoucnu sledovat.

### 4.3 Regulace lobbingu při institucích Evropské unie

Tento díl se bude věnovat lobbingu v hlavních evropských institucích, které se rozhodly regulaci styku se zájmovými skupinami zavést. Brusel lze označit za hlavní město evropského lobbingu neboť hned po Washingtonu je zde koncentrováno nejvíce lobbistů na světě.<sup>114</sup> Ani evropským institucím se tedy nevyhnuly kauzy minimálně vzbuzující otázky, na základě čích zájmů instituce fungují a kdo má k jednotlivým veřejným činitelům přístup. Nejznámější případy zahrnovaly poslance Evropského parlamentu, kteří byli upláćeni od novinářů vydávajících se za lobbisty<sup>115</sup> nebo rezignace eurokomisaře Johna Dalliho kvůli pochybnostem ohledně napojení na mocnou tabákovou lobby.<sup>116</sup> Z tohoto prostého faktu i skutečnosti, že se v těchto institucích často rozhoduje o záležitostech významných pro velkou část kontinentu a Evropská unie tak není pouhou mezinárodní organizací, bylo zapotřebí podrobit rozhodovací mechanismy standardům běžným ve vyspělých demokraciích jednotlivých států.

První opatření začala být projednávána již počátkem devadesátých let, přičemž největší překážkou tehdy bylo především vytvoření definice lobbisty, lobbingu a lobbistické aktivity. Evropské instituce tak používají pojem „konzultace se zástupci

---

<sup>113</sup> Alliance for Lobbying Transparency. *Scotland Lobbying Bill: How to improve it*. [online]. [cit. 2016-3-8]. Dostupný z WWW: <http://www.lobbyingtransparency.org/take-action-1/#take-action>

<sup>114</sup> Transparency International. *Lobbing v Evropě: skrytý vliv, privilegovaný přístup*. [online]. Praha. 2015, 67 s. [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/lobbing-v-evrope-skryty-vliv-privilegovany-pristup/>

<sup>115</sup> Euractiv.com. *Ex-Austrian MEP imprisoned in lobbying scandal*. [online]. 2013 [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ex-austrian-mep-imprisoned-in-lobbying-scandal/>

<sup>116</sup> SPIEGEL P. *Dalli and the bribery scandal that won't go away*. [online]. 2013 [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2013/04/30/dalli-and-the-bribery-scandal-that-wont-go-away/>

zájmových skupin“. K formalizaci vztahů se zájmovými skupinami došlo až v roce 1996 přijetím návrhu profesního kodexu a rejstříku pro lobbisty, který vypracoval Výbor pro jednací řád, ověřování pověřovacích listin a imunitu. Členové Evropského parlamentu mají od této doby povinnost učinit podrobné prohlášení o svých profesionálních aktivitách a dalších finančních zájmech, mají zakázáno přijímat jakékoliv dary a výhody, přičemž prohlášení o placených činnostech platí také pro registrované asistenty. Později se tato pravidla stala součástí jednacího řádu Evropského parlamentu.<sup>117</sup>

Ve stejném období začala Evropská komise „dialog s občanskou společností“, přičemž následně učiněná opatření lze rozdělit do oblastí „přístup k zájmovým skupinám“ a „základní opatření“. V přístupu k zájmovým skupinám komise vypracovala několik dokumentů pod souhrnným označením Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a zájmovými skupinami (An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Group). V těchto dokumentech byly zájmové skupiny rozděleny na ziskové a neziskové, Komise se rovněž inspirovala v opatřeních, které v té době zaváděly jednotlivé členské státy EU.

Výsledkem bylo formulování minimálních standardů vycházejících z Aarhuské úmluvy, které by měly být při komunikaci mezi Komisí a organizovanými zájmy občanské společnosti dodržovány. Tyto standardy jsou postaveny na principech participace (co nejširší konzultace), otevřenosti a odpovědnosti při konzultacích, efektivnosti (včasné zahájení konzultací) a konzistenci (implementace mechanismů zpětné vazby, revize a hodnocení).<sup>118</sup>

Lze tedy konstatovat, že opatření byla činěna v souladu s podobnými principy, které ve svých analýzách například doporučuje nevládní organizace Transparency

---

<sup>117</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 108 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>118</sup> Tamtéž

international, která svá doporučení dělí podobně mezi transparentnost, rovnost přístupu a integritu.<sup>119</sup>

Základní opatření potom měly tvořit praktické nástroje regulace, do kterých byl zahrnut rejstřík zájmových skupin, etický kodex zájmových skupin a stanovení práv a povinností úředníků Komise.<sup>120</sup>

Roku 2006 byla vydána tzv. Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost. *Zelené knihy jsou dokumenty, které zveřejňuje Evropská komise jako podnět k celoevropské diskusi na daná témata. Vyzývají příslušné strany (právnícké nebo fyzické osoby) k účasti na konzultačním procesu a k diskusi na základě návrhů, jež obsahují.*<sup>121</sup>

V tomto dokumentu Komise navrhla základní rámec pro regulaci lobbingu na evropské úrovni, který počítal s dobrovolnou registrací lobbistů, s jasnými pobídkami pro lobbisty, aby se registrovali, profesním kodexem závazným pro všechny lobbisty a konečně systém kontroly a sankcí v případě nesprávné registrace nebo porušení kodexu chování. Měl být zprůhledněn systém konzultací, přičemž tyto měly mít určitý minimální standard.<sup>122</sup>

Cílem bylo vytvoření komplexního, uceleného rámce, ve kterém by konzultace mohly probíhat. Lobbování bylo definováno jako „*veškeré činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů.*“<sup>123</sup> Lobbisté jsou potom osoby, „*které takovou činnost vykonávají, pracují v různých organizacích, jako jsou například poradenské společnosti pro veřejné záležitosti, právnícké kanceláře,*

---

<sup>119</sup> Transparency International. *Lobbing v Evropě: skrytý vliv, privilegovaný přístup.* [online]. Praha. 2015, 67 s. [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/lobbing-v-evrope-skryty-vliv-privilegovany-pristup/>

<sup>120</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích.* Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 108 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>121</sup> Evropská komise. *Zelené knihy* [online]. Poslední aktualizace: 04/12/2015 [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: [http://ec.europa.eu/green-papers/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/green-papers/index_cs.htm)

<sup>122</sup> Komise evropských společenství. *Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost.* [online]. Brusel: 2006, 16 s. [cit. 2016-3-14]. Dostupný z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=EN>

<sup>123</sup> Tamtéž

*nevládní organizace, expertní skupiny typu „think tank“, podnikové lobbistické jednotky („in-house representatives“) nebo obchodní sdružení.“<sup>124</sup>*

K výše uvedené definici lobbingu a lobbisty však např. Vymětal dodává, že transparentnosti a regulaci lobbingu příliš nepomáhá, neboť zahrnuje příliš širokou škálu aktivit, osob a profesí, přičemž právníci se často za lobbisty nepovažují nebo nezveřejňují požadované informace z důvodu existence vztahu mezi klientem a právním zástupcem.<sup>125</sup>

V roce 2008 byl na základě iniciativy deklarované v Zelené knize spuštěn Rejstřík zástupců zájmových skupin a nahradil tak dobrovolnou elektronickou databázi CONECCS. Rejstřík je od roku 2011 přejmenován na **Rejstřík transparentnosti** a na základě interinstitucionální dohody provozován Společným sekretariátem rejstříku transparentnosti pracovníky Komise a Parlamentu. Dohoda byla naposledy revidována v roce 2014.<sup>126</sup>

Oblast působnosti rejstříku zahrnuje, s některými výjimkami, veškeré činnosti vykonávané s cílem přímo nebo nepřímo ovlivňovat formulování nebo provádění politik a rozhodovací procesy orgánů EU, bez ohledu na místo, kde jsou vykonávány, a použitý komunikační kanál nebo prostředek, např. externí zajištění, sdělovací prostředky, smlouvy s profesionálními prostředníky, expertní skupiny typu „think tank“, „platformy“, diskuzní fóra, kampaně a iniciativy vycházející zdola, přičemž „přímým ovlivňováním“ se rozumí ovlivňování prostřednictvím přímého kontaktu nebo přímé komunikace s orgány EU nebo jiná jednání navazující na tuto činnost, zatímco „nepřímým ovlivňováním“ se rozumí využívání zprostředkovaných způsobů

---

<sup>124</sup> Komise evropských společenství. *Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost*. [online]. Brusel: 2006, 16 s. [cit. 2016-3-14]. Dostupný z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=EN>

<sup>125</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 112 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>126</sup> Úřední věstník Evropské unie. *Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU*. [online]. Poslední aktualizace: 19/09/2014 [cit. 2016-3-16]. Dostupný z WWW: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=cs](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=cs)

ovlivňování, například prostřednictvím sdělovacích prostředků, veřejného mínění, konferencí nebo společenských akcí zaměřených na orgány EU.<sup>127</sup>

Registrace v rejstříku funguje na dobrovolné bázi, v roce 2014 však Evropská komise výrazně reformovala svá vnitřní pravidla, aby byli lobbisté přinuceni se do Rejstříku zapsat. „Podle pracovních metod Juckerovy Komise komisaři již nejednají s organizacemi, jež nejsou uvedeny v Rejstříku transparentnosti, a v souladu s iniciativou pro transparentnost, jež byla zavedena v listopadu 2014, musí být všechna jednání zástupců zájmových skupin s komisaři, jejich kabinetů a generálními řediteli Komise do dvou týdnů zveřejněna.“<sup>128</sup>

Od 1. března 2016 probíhá dvanáctidenní veřejná diskuze ohledně novelizace pravidel Rejstříku transparentnosti, jehož působnost by měla být rozšířena vedle Komise a Parlamentu i na Radu Evropské unie, která je z důvodu chybějící nebo nedostatečné úpravy lobbingu dlouhodobě kritizována, naposledy ve zprávě Transparency international z roku 2015.<sup>129</sup>

Na veřejný rejstřík navazuje **Kodex chování**, který je součástí Dohody mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti ve formě přílohy číslo III. Kodex tak chování ukládá povinnosti především lobbistům, v řeči etického kodexu zástupcům zájmových skupin a to i těm, kteří nejsou registrováni v Rejstříku transparentnosti.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Úřední věstník Evropské unie. *Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU.* [online]. Poslední aktualizace: 19/09/2014 [cit. 2016-3-16]. Dostupný z WWW: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=cs](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=cs)

<sup>128</sup> Evropská komise. *Komise v konzultaci k rejstříku transparentnosti žádá zúčastněné strany o názor na budoucí povinný systém pro všechny instituce EU* [online]. Poslední aktualizace: 10/22/2015 [cit. 2016-3-16]. Dostupný z WWW: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-462\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-462_cs.htm)

<sup>129</sup> Transparency International. *Lobbing v Evropě: skrytý vliv, privilegovaný přístup.* [online]. Praha. 2015, 67 s. [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/lobbing-v-evrope-skryty-vliv-privilegovany-pristup/>

<sup>130</sup> Úřední věstník Evropské unie. *Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU.* [online]. Poslední aktualizace: 19/09/2014 [cit. 2016-3-16]. Dostupný z WWW: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=cs](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=cs)



Lobbisté tak například musí vždy oznámit své jméno nebo registrační číslo a subjekty, které zastupují, měli by uvést zájmy, cíle nebo účely, které propagují, nesmí získávat informace nebo dosáhnout rozhodnutí nekalým způsobem, neoprávněným tlakem či nevhodným chováním, navádět druhou stranu, aby jednala v rozporu s na ně se vztahujícími normami chování a pokud zaměstnávají bývalé úředníky nebo jiné zaměstnance Evropské unie, nebo asistenty či stážisty členů orgánů EU, respektují povinnost uvedených zaměstnanců dodržovat pravidla a závazek mlčenlivosti, jež se na ně vztahují.<sup>131</sup>

Pokud je Kodex chování porušen, může kterákoliv osoba prostřednictvím kontaktního formuláře podat upozornění nebo stížnost Sekretariátu rejstříku transparentnosti, který záležitost prošetří postupem stanoveným v příloze číslo IV.

Sekretariát následně informuje dotyčný subjekt zapsaný v rejstříku o obsahu stížnosti a o ustanovení (či ustanoveních), které bylo údajně porušeno, a současně jej vyzve, aby do 20 pracovních dnů předložil v reakci na stížnost své stanovisko. Nedodržení lhůty má za následek pozastavení zápisu v Rejstříku.

Pokud Sekretariát dospěje k závěru, že byl porušen Kodex chování, lze zápis v Rejstříku pozastavit, zrušit, případně odebrat průkaz ke vstupu do prostor Evropského parlamentu. Pokud však bylo nalezeno možné řešení problému a subjekt zapsaný do rejstříku spolupracuje na jeho uplatnění, jeho zápis se obnoví a stížnost se považuje za vyřízenou.<sup>132</sup>

Pro úplnost lze zmínit ještě tzv. **Portál transparentnosti**, který poskytuje informace o veřejném dohledu nad přijímáním legislativy v rámci institucí Evropské unie. Portál byl spuštěn roku 2012 a obsahuje informace o právních předpisech,

---

<sup>131</sup> Úřední věstník Evropské unie. *Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU.* [online]. Poslední aktualizace: 19/09/2014 [cit. 2016-3-16]. Dostupný z WWW: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=cs](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=cs)

<sup>132</sup> Tamtéž.

posouzení dopadů, skupinách odborníků a poradních výborech, konzultacích, zastupování zájmů a lobbování a příjemců finančních prostředků z EU.<sup>133</sup>

Od 1. prosince 2014 musí eurokomisaři, členové jejich kabinetu a šéfové Generálních ředitelství zveřejňovat informace o svých schůzkách s lobbisty. Informace musí obsahovat datum, místo, jméno organizace nebo osoby, s níž se setkali, a projednávané téma. Problémem však zůstává neexistence orgánu, který by tuto povinnost vymáhal, rovněž seznam výjimek z poskytovaných informací je značně široký.<sup>134</sup>

Opatření, která především instituce Komise a Evropský Parlament přijaly v zájmu transparentnosti, lze hodnotit kladně a jsou na úrovni srovnatelné s nejlepšími národními legislativními úpravami členských států Evropské unie. Ani na této úrovni se však doposud evropským institucím rozhodně nepodařilo dosáhnout maxima možného. Evropské úpravě lze vytknout, že většina z přijatých opatření se prozatím netýká Rady Evropské unie, chybí nezávislý, zastřešovací orgán, který by dohlížel na dodržování stanovených pravidel lobbistů i lobbovaných.

Rovněž systém otáčivých dveří funguje zcela běžně. Bývalí komisaři sice mají ztv. osmnáctiměsíční „cooling-off period“, avšak bývalí poslanci Evropského parlamentu žádné omezení nemají. Existují také argumenty, že rovněž osmnáct měsíců je vzhledem k výši a délce výplaty odstupného, které je vypláceno po tři roky, pro bývalé komisaře nedostatečným omezením.<sup>135</sup>

V současné době by se nakonec dal označit, jako nedostatek, i dobrovolnost zápisu do Rejstříku transparentnosti, avšak jak bylo upozorněno výše, legislativní práce na povinném rejstříku již byly zahájeny.

---

<sup>133</sup> Evropská komise. *Portál transparentnosti*. [online]. Poslední aktualizace: 12/03/2015 [cit. 2016-3-17]. Dostupný z WWW: [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_cs.htm)

<sup>134</sup> Transparency International. *Lobbing v Evropě: skrytý vliv, privilegovaný přístup*. [online]. Praha. 2015, 67 s. [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/lobbing-v-evrope-skryty-vliv-privilegovany-pristup/>

<sup>135</sup> Transparency International. *Lobbing v Evropě: skrytý vliv, privilegovaný přístup*. [online]. Praha. 2015, 67 s. [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/lobbing-v-evrope-skryty-vliv-privilegovany-pristup/>

## 5. Vhodná legislativní opatření pro regulaci lobbingu v České republice

Na úvod poslední kapitoly této diplomové práce konstatuji, že debata ohledně regulace lobbingu u nás není minimálně na parlamentní úrovni čerstvou a zákonodárce se již několikrát pokusil, prozatím neúspěšně, regulaci lobbingu prosadit. Dovolím si pro úplnost krátce shrnout doposud navrhovaná opatření.

### 5.1 Doposud navrhovaná opatření

Diskuze ohledně aktivit lobbistů byla otevřena krátce po vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004 pokusem o prosazení tématu regulace lobbingu do parlamentní agendy think-tankem Institut pro ekonomickou a politickou kulturu. To se však podařilo až o rok později v podobě návrhu Etického kodexu poslancem ČSSD Lubomírem Zaorálkem, který si vzal za vzor britský samosprávný model.<sup>136</sup>

Kodex obsahoval čl. 5, který stanovil, že „*poslanec parlamentu České republiky se zavazuje na půdě Poslanecké sněmovny setkávat se se zástupci pouze těch lobbyistických a jiných zájmových organizací, které se před tím registrovaly podle vnitřního předpisu sněmovny*“<sup>137</sup>, ze kterého vyplýval vznik registru lobbistů. Kodex byl však nakonec drtivou většinou poslanců odmítnut a celá iniciativa byla označena, jako zbytečná a těžko vymahatelná.<sup>138</sup>

Vůli po regulaci lobbingu prostřednictvím legislativních opatření lze nalézt i v programovém prohlášení vlády ze 17. 1. 2007. Vláda se zavázala k přípravě právních

---

<sup>136</sup> LABOUTKOVÁ Š, VYMĚTAL P. Regulace lobbingu ve vybraných zemích In MÜLLER, K. B. a kol., *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 123 ISBN 978-80-247-3165-0.

<sup>137</sup> Tamtéž.

<sup>138</sup> Transparency International. *Lobbing v Evropě: skrytý vliv, privilegovaný přístup*. [online]. Praha. 2015, 67 s. [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/lobbing-v-evrope-skryty-vliv-privilegovany-pristup/>

opatření regulujících lobbying včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů.<sup>139</sup> Rovněž v tomto případě nedošlo k naplnění prohlášení.

Prozatím nejdále se dostal návrh ČSSD Bohuslava Sobotky a Jeronýma Tejce, který lobbying definoval, jako živnostenskou činnost. Tento prošel třemi čteními v Poslanecké sněmovně a byl zamítnut až hlasováním Senátu dne 25. 5. 2010. Zákon již potom prosazen nebyl.<sup>140</sup>

Nadějně začala situace opět vypadat v roce 2011, kdy se na základě úkolu č. 5.5 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 ve znění usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837, zařadilo do vládních priorit zpracování analýzy, z níž vyplyne, jaký způsob regulace lobbyingu bude pro ČR nejvhodnější. Protikorupčním cílem bylo stanovení jednoznačných pravidel legálního lobbyingu a jeho oddělení od nelegální korupce.<sup>141</sup>

Návrh zákona o lobbyingu byl předložen do mezirezortního připomínkového řízení dne 21. září 2012. Předkladatel s ohledem na množství zásadních připomínek a několikaměsíční diskuse nad uvedeným tématem nejen s odbornou veřejností považoval za vhodné vládu ČR informovat o vývoji přípravy návrhu zákona o lobbyingu, a to s návrhy dalšího možného postupu za účelem efektivního zprůhlednění legislativního procesu, což je primárním efektem, kterého má být docíleno.<sup>142</sup>

Informace ohledně průběhu přípravy návrhu zákona byly vládě předloženy 16. ledna 2013. Vláda však zrušila úkol zpracovat návrh speciálního zákona o regulaci lobbyingu a uložila místopředsce vlády a předsce Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí zpracovat a vládě do 30. dubna 2013 předložit návrhy řešení

---

<sup>139</sup> Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>

<sup>140</sup> Senát parlamentu České republiky. *Návrh zákona o lobbyingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbyingu)*. [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?T=285&O=7>

<sup>141</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Protikorupční dokumenty vlády na rok 2011 a 2012* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: [http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011\\_2012/na-leta-2011-a-2012-104845/](http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/na-leta-2011-a-2012-104845/)

<sup>142</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Lobbying* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbying-106289/>

regulace lobbingu ve variantě bez regulace speciálním zákonem.<sup>143</sup> Informace o možnostech řešení regulace lobbingu v České republice jinak než speciálním zákonem byla vládě předložena dne 3. května 2013 a vláda vzala 15. května 2013 usnesením tuto skutečnost na vědomí.<sup>144</sup>

Tím však iniciativa za přijetí komplexnější právní úpravy lobbingu prozatím končí, neboť současná vláda regulaci lobbingu speciálním zákonem nebo jinými prostředky ve svých dokumentech o programových prioritách nebo protikorupční strategii, nezmiňuje. Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 pouze obsahuje větu, že „*posilování transparentnosti rozhodovacích a legislativních procesů má minimalizovat prostor pro skryté lobbování za parciální zájmy.*“<sup>145</sup>

## **5.2 Návrhy na legislativní opatření za účelem kultivace lobbingu v České republice**

Případná regulace lobbingu vyžaduje komplexní systém opatření, která by se měla vzájemně doplňovat. Například pouze samoregulační opatření lobbistů nebo zavedení etických kodexů ve veřejné správě je sice krok správným směrem, jedná se však spíše o demonstrativní opatření vsázející na morální kvality každého jednotlivce. V České republice v současné době existuje soft law v podobě dobrovolného etického kodexu poslance, které však není součástí legislativy.

Prioritou by mělo zůstat co největší zúžení prostoru pro neprůhledý lobbing nebo ovlivňování naplňující znaky již existujících korupčních trestných činů, s cílem zvýšit důvěru občanů ve správu věcí veřejných, která se bez vzájemně se doplňujících opatření a následných citelných postihů pro aktéry korupce neobejde. Domnívám se, že navržený systém opatření vychází z realistických možností a dle mého názoru jde o řešení nejefektivnější, nikoliv však jediné možné. Je pravděpodobné, že v reálném prostředí

---

<sup>143</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Lobbing* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbing-106289/>

<sup>144</sup> Tamtéž.

<sup>145</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online] [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2015-a-2017-119894/>

při legislativním procesu by bylo nutno zákonnou úpravu podřídít určitému kompromisu, který by se pravděpodobně pohyboval v půli cesty mezi řešením počítajícím s komplexním zákonem o lobbingu a samoregulačními nástroji dobrovolného charakteru. Cílem je tak alespoň zevrubně navrhnout model, kterému by se naše legislativa mohla přibližovat.

### **1. Kvalitní zákon o lobbingu**

V první řadě je třeba vytvořit kvalitní zákon o lobbingu, který by definoval pojmy „lobbista“, „lobbing“ nebo „lobbistická činnost“ a který by také jasně definoval povinnosti zúčastněných, jakož i sankce za jejich porušení. V ideálním případě by měl být do působnosti zákona zahrnut legislativní i rozhodovací (tedy i příprava strategických podkladů a rozhodnutí) proces a mezi lobbované by měli být mimo členů vlády, jejich náměstků, poslanců, senátorů, vedoucích ústředních orgánů a jiných vedoucích zaměstnanců zahrnuti i představitelé samosprávných celků.

### **2. Registr lobbistů**

Součástí zákona o lobbingu by mělo být zřízení registru lobbistů a jejich povinné registrování při provedení lobbistického kontaktu nebo pokusu o něj. Tento registr by měl být veden nezávislým orgánem, který by dohlížel na správnost uvedených údajů. Subjekty označené v zákoně, jako lobbovaní, by při přípravě legislativy neměly o její podobě jednat se vnějšími osobami, které v registru nejsou zapsány.

### **3. „Cooling off period“ a zákaz lobbování pro úřední osoby v době vykonávání funkce nebo mandátu**

V rámci zákona o lobbingu je nutné k zamezení jevu otáčivých dveří stanovit také určitou dobu, po kterou se lobbovaným uloží zdržet se lobbingu. Délka doby dvou nebo tří let se jeví, jako dostatečnou. Po dobu výkonu funkce nebo mandátu je vykonávání lobbingu též nepřipustné a lobbovaným by tak neměl být povolen zápis do registru lobbistů.

#### **4. Legislativní stopa**

Legislativní stopou by měl být přehled, kam se zaznamenávají veškeré kontakty orgánu veřejné moci, který rozhodoval, se zájmovými skupinami. V seznamu kontaktů by se u každého z nich uvedlo datum, identifikace kontaktu a předmět jednání.

Na parlamentní úrovni by bylo možno cíle dosáhnout například novelizací jednacích řádů ve smyslu, že by v důvodové zprávě ke každému zákonu byl uveden i seznam osob odlišných od navrhovatele, které se na návrhu zákona podílely nebo název a právní forma právnických osob, u nichž jsou tyto zaměstnány.

Transparentnosti legislativního procesu by jistě prospělo proaktivní zveřejňování složení vládních a parlamentních expertních skupin a jejich zákonná povinnost zveřejňovat jejich zájmy a jakoukoliv angažovanost relevantní k projednávaným otázkám.

Dotčená veřejnost, studenti a především žurnalisté, pro které je sledování činnosti veřejných činitelů nemalá část obživy, by tak měli daleko snadnější přístup k informacím, jak probíhá legislativní proces a kdo konkrétní legislativu ovlivňuje.

#### **5. Elektronický diář zákonodárců**

Zavedení elektronického diáře především u poslanců a senátorů by znamenalo významné posílení transparentnosti legislativního procesu a vůbec správy věcí veřejných. V současné době veřejnost prakticky nemá šanci zjistit, na čem konkrétně zákonodárci pracují, resp. s kým a za jakým účelem se pracovně setkali. Odpůrci takového opatření jistě namítnou, že elektronický diář se blíží orwellovskému velkému bratrovi a že by tímto bylo dopuštěno neopodstatněné sledování a šikanování veřejných činitelů.

Avšak vzhledem ke skutečnosti, že jsou to občané, kteří s důvěrou hlasovali pro konkrétní osobu, aby vykonávala mandát v jejich zájmu, měla by to být právě veřejnost, prostřednictvím co nejširší transparentnosti, která má právo vědět, na základě čeho držitelé veřejné moci činí rozhodnutí a kdo se jejich rozhodnutí snažil ovlivnit. Přijme-li

jakákoliv osoba dobrovolně veřejnou funkci, je zcela legitimní, aby zveřejňovala, v zájmu kterých osob jedná.

V dnešní době všudypřítomných a lehce přenositelných elektronických zařízení a internetu by udržování elektronického diáře nebylo časově náročné a pokud by poslanec nebo senátor nemohl doplnit potřebné informace sám, jistě by mu v tom pomohl administrativní aparát nebo placený asistent.

Osobně se nedomnívám, že forma krátkého zápisu z každé pracovní schůzky, obsahující identifikaci stran, čas a účel schůzky, by měla být z výše uvedených důvodů omezující, naopak by se tímto daly i věrohodněji demonstrovat výsledky práce konkrétních zákonodárců.

## **6. Dohled nad dodržováním zákonné regulace**

Dohledem nad dodržováním povinností vyplývajících ze zákona o lobbingu je nutno pověřit nezávislý orgán, který by zároveň ukládal sankce za jejich porušení. Jako sankce by byly nejvhodnější peněžité tresty a na straně lobbistů sankce podmíněného nebo úplného vyškrtnutí ze seznamu. Vymáhání sankcí je možno ponechat v rámci správního řádu.

Ukládání sankcí by nemělo být problematické ani přes ústavně stanovenou přestupkovou imunitu poslanců a senátorů a disciplinární pravomoc komory, jejíž jsou členem, neboť v čl. 27 odst. 3 Ústavy se výslovně uvádí, že zákon může stanovit jinak.

Konečně lze podotknout, že z důvodu předpokládané větší transparentnosti při legislativním procesu, by bylo možno i snáze odhalovat korupci naplňující znaky trestných činů nebo alespoň snížit jejich výskyt a stížit proveditelnost.



## Závěr

Cílem této diplomové práce bylo v rámci jejího omezeného rozsahu představit společensky patologický fenomén korupce a lobbingu, který je naopak jedním ze základních pilířů moderní demokracie. Dále jsem se pokusil tyto dva často směřované pojmy oddělit a konečně navrhnout legislativní opatření de lege ferenda, která by měla lobbingu vymezit legální rámec a tím jej i snáze kontrolovat. Věřím, že se mi podařilo vytyčené cíle naplnit.

Na příkladech uvedených v kapitolách o historii lobbingu a srovnání právní regulace lobbingu států a evropských institucí lze demonstrovat měnící se praktiky a náhled na pojem lobbingu od počátečního prosazování zájmů mocných jednotlivců a vlivných skupin, přes první, poněkud nespěšné pokusy zákonodárce o vymezení a oddělení žádoucího od rozkladného, až přes poměrně komplexní právní úpravu moderních demokracií různící se v přístupech dle regionálních zvyklostí.

Česká republika má na jednu stranu nevýhodu, že po značnou část dvacátého století, kdy se mechanismy transparentního prosazování zájmů v západních demokraciích vyvíjely, existovala ve společenství bloku států, které disponovaly zcela odlišnou právní, ekonomickou i etickou kulturou, která navíc skrytému uplatňování vlivu a korupci do značné míry napomáhala.

Avšak viděno z lepší stránky, má nyní naše země daleko lepší pozici při čerstvém prosazování protikorupční regulace, neboť se může poučit z dobře viditelných výsledků států a institucí, které se již touto cestou vydaly před několika lety nebo desetiletími.

Na prozatím posledním návrhu zákona o lobbingu, který projednávala vláda mezi léty 2011 až 2013, je zřetelně vidět, že i v rámci našeho právního systému by nečinilo zvláštní potíže podobnou regulaci prosadit.

Předpokládaný účinek navrhovaných opatření spočívá v profesionalizaci lobbistů, průhlednějším legislativním procesu, lepšímu dohledu veřejnosti nad prací

politiků obecně, částečnému omezení vlivu tzv. politických podnikatelů, kteří se rádi za lobbisty vydávají a ve výsledku jistě také postupné zlepšování důvěry občanů ve veřejné instituce.

Lobbing a jeho kultivace je samozřejmě pouze jednou dílčí součástí poměrně složitého procesu boje proti korupci a za zlepšování funkčnosti veřejné správy. Jsem si vědom, že žádné legislativní opatření zcela nezabrání korupci a dalším nežádoucím jevům, které si klade za cíl potlačit.

Rozhodující je především celkové morální a etické klima ve společnosti, tedy do jisté míry samoregulace jednotlivců, které však lze vhodným příkladem, nejlépe u úředních osob, inspirovat. Jsem proto přesvědčen, že legislativní regulace lobbingu je krok správným směrem.

## **Seznam použitých zkratk**

APPC - Association of Professional Political Consultants

APPG - All-Party Parliamentary Groups

BKB - Bílý kruh bezpečí

CIPR - Chartered Institute of Public Relations

CONECCS - Consultation, the European Commission and Civil Society

CSPL Committee on Standards in Public Life

FARA - Foreign Agents Registration Act

FRLA - Federal Regulation of Lobbying Act

HLOGA Honest Leadership And Open Government Act

LDA - Lobbying Disclosure Act

MMA - Merchant Agents Registration Act

PCS - Parliamentary Commissioner for Standards

PR - Public relations

PRCA - Public Relations Consultants Association

tr.z. - Zákon č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník

UKPAC - UK Public Affairs Council

VLT - Videoloterijní terminály

## Seznam použité literatury a pramenů

### Knižní publikace

BIRNBAUM, J. H. *The lobbyists: how influence peddlers get their way in Washington*. 1st ed. New York: Times Books, c1992, xv, 334 p. ISBN 0812920864.

DANČÁK, B, HLOUŠEK V. ŠIMÍČEK V. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9.

DAVID, V., NETT A.. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007, ix, 345 s. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9.

DRAŠTÍK, A. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 2 svazky. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-790-4.

FRIČ, P. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999, 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

CHMELÍK, J.; TOMICA Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, 283 s. ISBN 978-80-7201-866-6.

JANCSICS, D. *Corruption risks in the Visegrad countries*. Budapest: Transparency International Hungary, 2012, 72 s. ISBN 978-963-08-4331-7.

JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 4. vyd. Praha: Leges, 2014, 976 s. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-044-4.

KALNIŅŠ V. *Parliamentary lobbying between civil rights and corruption: an insight into lobbying practice in Latvia and recommendations for the Saeima ; according to the situation of July, 2004*. Latvia: Providus, 2005. ISBN 9984751694.

MÜLLER, K. B., LABOUTKOVÁ Š., VYMĚTAL P. *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0.

ŠÁMAL, P. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

ŠIMEČKA, M. *Obnovení pořádku*. Vyd. 1. v ČSFR. Brno: Atlantis, 1990, 208 s. ISBN 8071150037.

ŠTIČKA, M. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, 212 s. ISBN 978-80-87123-04-1.

VYMĚTAL, P. *V čím zájmu? Jak funguje lobbing*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2014, 36 stran. ISBN 978-80-87123-23-2.

### **Internetové zdroje**

Alliance For Lobbying Transparency. Key myths surrounding the register of lobbyists.

[online]. [cit. 2016-3-8]. Dostupný z WWW:

<http://www.lobbyingtransparency.org/open-up-lobbying-1/#key-myths-surrounding-the-register-of-lobbyists>

APPC. Association of Professional Political Consultants. [online]. [cit. 2016-3-4].

Dostupný z WWW: <http://www.appc.org.uk/>

BIS. Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011. [online]. [cit. 2015-

12-23]. Dostupné z WWW: <http://www.bis.cz/vyrocní-zpravac2ed.html?ArticleID=26>

BIS. Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2012. [online]. [cit. 2015-

10-25]. Dostupné z WWW: <http://www.bis.cz/vyrocní-zprava015d.html?ArticleID=25>

BYRD R. C.; WOLF W., *The senate, 1789 – 1989, Volume 2: Adress on the History of the United States Senate*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Washington D. C.: Unites States Senate, 1991. Dostupný z WWW:

[http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd\\_History\\_Lobbying.htm#1](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm#1)

CIPR. CIPR Manifesto. [online]. [cit. 2016-3-8]. Dostupný z WWW:

<http://www.cipr.co.uk/content/policy-resources/policy/cipr-manifesto>

Česko. Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 3 ze dne 20. ledna 2004. In *Sbírka mezinárodních smluv ČR*. 2004, částka 2 Dostupný z WWW:

<http://ftp.aspi.cz/opispdf/2004/002m2004.pdf>

Česko. Zákon č. 159 ze dne 27. dubna 2006 O střetu zájmů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 55, s. 1941-1949. Dostupný také z WWW:

<http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?o=4&t=1056>

Euractiv.com. *Ex-Austrian MEP imprisoned in lobbying scandal*. [online]. 2013 [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ex-austrian-mep-imprisoned-in-lobbying-scandal/>

Evropská komise. *Zelené knihy* [online]. Poslední aktualizace: 04/12/2015 [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: [http://ec.europa.eu/green-papers/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/green-papers/index_cs.htm)

Government of the United Kingdom. *Committee on Standards in Public Life*. [online]. [cit. 2016-3-2]. Dostupný z WWW: <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>

House of Commons. *The Code of Conduct*. [online] [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/1076.pdf>

GREGG I. UKPAC closes and hands responsibility for lobbying register to CIPR. *PR Week*. [online]. [cit. 2016-3-9]. Dostupný z WWW:

<http://www.prweek.com/article/1354041/ukpac-closes-hands-responsibility-lobbying-register-cipr>

HENCKE D. Tory MPs were paid to plant questions says Harrods chief. *The Guardian*. [online]. 1994. [cit. 2016-2-26]. Dostupný z WWW:

<http://www.theguardian.com/politics/1994/oct/20/conservatives.uk2>

HOLMAN C. Making the U. S. Lobbying Disclosure Act Work as Intended: Implications for the European Transparency Initiative [online]. Washington D. C.: *Public Citizen*, 2007 [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW:

<http://www.citizen.org/documents/Making-LDA-Work.pdf>

HORÁK Z. Právní dějiny církví – teze 5. – 15. století. [online]. Praha 2014, 25 s.

[cit. 2014-08-18]. Dostupný z WWW: <http://www.prf.cuni.cz/dcz/dokumenty/katedra-pravnich-dejin/1404044300/>

House of Commons. Registers of interests [online]. 7. 5. 2015. [cit. 2016-3-1].

Dostupný z WWW: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/registers-of-interests/>

House of Commons. The Code of Conduct. [online]. [cit. 2016-3-3]. Dostupný z

WWW: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/1076.pdf>

Komise evropských společenství. *Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost*. [online]. Brusel: 2006, 16 s. [cit. 2016-3-14]. Dostupný z WWW:

<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=EN>

Legislation.gov.UK. Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014. *The National Archives* [online]. [cit. 2016-3-3].

Dostupný z WWW:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>

MORRIS N. Charities warn ‘gagging law’ stops them campaigning on election issues. Independent [online]. Naposledy aktualizováno 18. 2. 2015 [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/charities-warn-gagging-law-stops-them-campaigning-on-election-issues-10054889.html>

Nejvyšší státní zastupitelství. *Metodický návod k postupu státních zástupců ve věcech trestných činů souvisejících s korupcí*. [online]. [cit. 2015-10-25]. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství, 2010. Dostupný z WWW: <portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=85487>

Office of the Clerk – U. S. House of Representatives. *Lobbying Disclosure Act* [online]. Washington (D.C.) 1995. [cit. 2015-12-26]. Dostupný z WWW: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

Office of the Secretary of the Senate. Constitution of the United States [online]. Washington (D.C.): Adapted from S.PUB.103-21 (1994) [cit. 2015-10-11]. Dostupný z WWW: [http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm#a2\\_sec4](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2_sec4)

PALAST G. Britain for Sale. Greg Palast. [online]. 2004 [cit. 2016-3-1]. Dostupný z WWW: <http://www.gregpalast.com/tony-blair-and-the-sale-of-britain/>

PORTER A. David Cameron warns lobbying is next political scandal. [online]. *The Telegraph*. Naposledy aktualizováno 8. 2. 2010 [cit. 2016-3-3]. Dostupný z WWW: <http://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7189466/David-Cameron-warns-lobbying-is-next-political-scandal.html>

PRCA. *Public Relations Consultants Association*. [online]. [cit. 2016-3-4]. Dostupný z WWW: <http://www.prca.org.uk/AboutUs>

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Lobbing* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbing-106289/>



Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP)* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Nezavisly-hodnotici-mechanismus-IRM---Zprava-2012-2013.pdf>

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Akční plán pro boj s korupcí na rok 2016* [online]. [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Protikorupční dokumenty vlády na rok 2011 a 2012* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: [http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011\\_2012/na-leta-2011-a-2012-104845/](http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/na-leta-2011-a-2012-104845/)

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2015-a-2017-119894/>

Senát parlamentu České republiky. *Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu)*. [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?T=285&O=7>

SINGLETON D. Lobbying row as PRCA withdraws from the UK Public Affairs Council. *PR Week*. [online]. [cit. 2016-3-9]. Dostupný z WWW: <http://www.prweek.com/article/1108697/lobbying-row-prca-withdraws-uk-public-affairs-council>

SPIEGEL P. *Dalli and the bribery scandal that won't go away*. [online]. 2013 [cit. 2016-3-13]. Dostupný z WWW: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2013/04/30/dalli-and-the-bribery-scandal-that-wont-go-away/>

Transparency International. *Corruption perceptions index 2014*. [online]. [cit. 2015-08-18]. Dostupný z WWW: [http://www.transparency.cz/wpcontent/uploads/2014\\_CPI\\_Brochure\\_EN.pdf](http://www.transparency.cz/wpcontent/uploads/2014_CPI_Brochure_EN.pdf)

Transparency International. *Index vnímání korupce 2015* [online]. Publikováno dne 27. 1. 2015 [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/cpi2015/>

Transparency International. *Lobbing v Evropě: skrytý vliv, privilegovaný přístup*. [online]. Praha. 2015, 67 s. [cit. 2016-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.transparency.cz/lobbing-v-evrope-skryty-vliv-privilegovany-pristup/>

UKPAC. *Press release - UK's professional lobbyists commit to independent regulation*. [online]. [cit. 2016-3-9]. Dostupný z WWW: <http://www.cipr.co.uk/sites/default/files/UKPAC%20-%20Press%20Release%20-%20UKS%20Professional%20Lobbyists%20Commit%20to%20Independent%20Regulation.pdf>

Úřední věstník Evropské unie. *Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU*. [online]. Poslední aktualizace: 19/09/2014 [cit. 2016-3-16]. Dostupný z WWW: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=cs](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=cs)

Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády* [online]. [cit. 2016-3-18]. Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>

ZIOLKOWSKI Z. *The World Count of Gaming Machines 2014* [online]. 34. s. 2015. [cit. 22. 12. 2015].

Dostupný z WWW: <http://gamingta.com/wp-content/uploads/2014/11/World-Count-2014.pdf>

## **Judikatura**

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR č. 16/1981 Sb. rozh. trest.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 3. 1977, sp. zn. 11 Tz 11/77

Rozsudek Nejvyššího soudu ČSR č. j. 11 Tz 23/1982

U.S. Supreme Court. 347 U.S. 612; United States v. Harriss. 1954. Dostupné také z

WWW: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/case.html>

## **Abstrakt**

### **Ochrana před úplatkářstvím a korupcí a jejich prevence**

Diplomová práce se zabývá často zaměňovanými pojmy korupce a lobbingu, přičemž tyto pojmy odděluje a vysvětluje zásadní rozdíl rozkladnou korupcí a legitimním lobbingem, který je jedním z pilířů moderní demokracie.

První kapitola se zabývá pojmem a charakteristikou korupce, druhy korupce a úplatkářstvím.

Druhá kapitola vysvětluje právní úpravu korupčních trestných činů a dělí je na základní a speciální.

Třetí kapitola se vypořádává s pojmem lobbingu a jeho historie především ve Spojených státech amerických, který se vyvíjel od prosazování zájmů mocných a vlivných jednotlivců k postupné regulaci státem. Další část kapitoly je věnována lobbování v České republice a některým příkladům, na kterých lze demonstrovat úroveň současné právní úpravy, která neumožňuje transparentní kontrolu skutečnosti, na základě kterých zájmy orgány veřejné moci rozhodují. Nakonec je rozebráno několik nejzávažnějších důvodů možného výskytu korupce při lobbingu, které je třeba vhodnou legislativní regulací odstranit nebo alespoň minimalizovat.

Čtvrtá kapitola se zabývá analýzou právní regulace lobbingu ve Spojených státech amerických a Spojeném království. Tyto země zvolily různé způsoby vypořádání se s negativními jevy, které lobbing provázejí a mají s jeho regulací zkušenosti již po několik desetiletí. V době pokračující evropské integrace je třeba se rovněž zmínit také o institucích Evropské unie, která stále významnějším způsobem ovlivňuje tvorbu legislativy v členských zemích a na jejíž úrovni, se rovněž vede intenzivní diskuze o zavádění legislativních nástrojů za účelem posílení transparentnosti, integrity a rovnosti přístupu k informacím.

Pátá kapitola konstatuje, že rovněž v České republice již proběhly pokusy o legislativní regulaci lobbingu, které stručně shrnuje a nabízí některá vlastní legislativní opatření pro omezení korupce při lobbování.

## **Abstract**

### **Protection against corruption and bribery and their prevention**

This thesis describes often mixed terms of corruption and lobbying, tries to distinguish them and explain why there is a crucial difference between disruptive corruption and legitimate lobbying, which is one of the key stones of modern democracy.

The first chapter deals with the general term of corruption, its typology and bribery.

The second chapter describes corruption criminal offenses in the Czech criminal code and divides them into general and special ones.

The third chapter deals with the term of lobbying, and the history of lobbying in the United States of America from the beginning of lobbying in the 19th century described as influencing politicians by powerful and influential individuals using all available techniques and corruption, through advancing regulation by the state. The next part of the chapter is dedicated to lobbying and corruption in the Czech Republic. It gives a few examples on which there is possible to demonstrate the level of current legal regulation, which does not allow transparent control of public on decision making of the public officials. The last part of the chapter shows most serious reasons for appearance of corruption in lobbying, which need to be cleared.

The fourth chapter is about analysis of the regulation of lobbying in the United States of America and the United Kingdom. Those countries have chosen different ways for legal regulation of lobbying and they have certain experience for a few decades. In the period of advancing European integration, there is also needed to mention institutions of the European Union, which greatly influences the member states creation of the legislation. There is also pending discussion about strengthening of transparency, integrity and equality access of information.

The fifth chapter reminds, that the idea of lobbying regulation in Czech republic isn't new topic and offers legislative solution for czech lobbying, which could decrease the amount of corruption during influencing of public officials.

## **Klíčová slova**

Korupce, lobbying, regulace lobbyingu.

## **Key words**

Corruption, lobbying , regulation of lobbying.