

**V ČÍM ZÁJMU?  
JAK FUNGUJE LOBBING**

Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie. Za obsah publikací odpovídá výlučně autor. Publikace nereprezentují názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou jejich obsahem.



Co-funded by the Prevention of and Fight against  
Crime Programme of the European Union

**V čím zájmu?**

**Jak funguje lobbying**

Transparency International – Česká republika je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním Transparency International – Česká republika (TI) je sledovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu omezení. TI se zaměřuje na podporu systémových změn, a to jak v oblasti veřejné správy a legislativy, tak i v soukromém sektoru. Kromě dlouhodobých projektů v konkrétních oblastech (například problematika veřejných zakázek, střet zájmů či nakládání s veřejnými prostředky) poskytuje TI také právní a vzdělávací služby.

Autor: Petr Vymětal, s přispěním Radima Bureše, Ivany Dufkové, Adama Nováka a Terezy Zběžkové

Grafická úprava & sazba: Václav Pišoft, dílna SKOBA

© Fotografie na obálce: iStockphoto

K ověření správnosti údajů uvedených v této zprávě bylo vynaloženo maximální úsilí. Uváděné informace jsou považovány za správné k srpnu roku 2014. Transparency International – Česká republika však nenesou žádnou odpovědnost za důsledky jejich využití k jiným účelům nebo v jiných souvislostech.

ISBN: 978-80-87123-23 - 2

Vytištěno na 100% recyklovaném papíře.

© 2014 Transparency International – Česká republika, o.p.s. Všechna práva vyhrazena.

# Obsah

<b>Stručné shrnutí a přehled hlavních doporučení</b> .....	5
<b>Úvod</b> .....	7
<b>Zmapování situace v České republice</b> .....	9
Národní kontext – politický, společenský a právní kontext .....	9
Intenzita a rozsah lobbingu v ČR .....	14
Vnímání lobbingu .....	15
Seberegulace lobbingu .....	19
Hlídací psi demokracie: role sdělovacích prostředků a občanské společnosti při sledování lobbingu .....	20
<b>Regulace lobbingu: transparentnost, integrita a rovnost přístupu</b> .....	23
Transparentnost .....	23
Podpora integrity .....	26
Rovný přístup: vyrovnání podmínek .....	29
<b>Příloha 1: Metodická poznámka</b> .....	31
<b>Příloha 2: Souhrn výstupů výzkumu za ČR</b> .....	33



## Stručné shrnutí a přehled hlavních doporučení

Tato zpráva nabízí podrobné zhodnocení situace v oblasti lobbingu v České republice. Upozorňuje na základní nedostatky a problémy dosavadního přístupu k regulaci lobbingu, v jejichž důsledku je česká společnost vystavována rizikům pokračujících nejasností ohledně zájmů a důvodů stojících za rozhodováním volených zástupců a státních úředníků.

Lobbing je ve veřejném rozhodovacím procesu realitou. Ovšem jako způsob ovlivňování politických rozhodnutí v České republice nemá dobrou pověst. Téměř 90 % českých občanů se domnívá, že vazby mezi podnikáním a politikou jsou příliš úzké, a více než dvě třetiny osob jsou přesvědčeny, že jediný způsob, jak uspět v podnikání, je prostřednictvím politických konexí (průzkum veřejného mínění Eurobarometr v roce 2014).

Lobbing je široce vnímán jako negativní jev – neprůhledný, neveřejný a „zákulisní“. Existuje pro to několik zdůvodnění. Tím hlavním je praktická nemožnost zjistit, kdo lobbuje u koho, s jakým cílem a v čí prospěch. Nejsou stanoveny žádné požadavky na zveřejňování informací nebo podávání zpráv o lobbistických aktivitách. Potenciál regulace a seberegulace není ani zdaleka využíván k posílení integrity v této oblasti.

*„My se ale nechceme zbavit všech forem lobbingu. Ty jeho nežádoucí formy nelze dokonale ani zakázat, ani se s nimi smířit.“<sup>1</sup>* Již při čtení těchto slov můžeme tušit, že v případě České republiky se objevují určité znaky typické pro přechodové ekonomiky a společnosti.

Zpráva popisuje právní, politický a kulturní kontext lobbingu v České republice spolu s jeho projevy. Na základě výzkumu provedeného podle metodiky projektu (viz Přílohu 1) a tří případových studií předkládá přehled o situaci v této oblasti a o praktickém využívání lobbingu v České republice.

Od roku 2005 čeští politici již několikrát vyjádřili určitý zájem lobbing regulovat. K dnešnímu dni však neexistuje žádný právní předpis ohledně lobbingu, přestože se objevily již tři návrhy zákona i řada snah o nepřímou regulaci lobbingu. Současná vláda ani nezahrnula téma regulace lobbingu do svého programového prohlášení.

Co se týká seberegulace, určitá pravidla lze vysledovat pouze v oblasti public affairs. Asociace Public Affairs Agentur (APAA) zavedla v roce 2012 etický kodex, který však platí pouze pro její členy, tj. pro šest právnických osob. Etický kodex existuje sice rovněž v Asociaci Public Relations Agentur (APRA), ten se však nevztahuje přímo k lobbistickým aktivitám. Co se Parlamentu týče, zatím stále neexistuje kodex upravující jednání a chování v této oblasti pro poslance a senátory.

Úsilí těch, kdo se snaží lobbovat eticky, i těch, kdo se snaží regulovat lobbing v České republice, naráží na celou řadu překážek:

- ➔ Zprvé, v české společnosti převládá **negativní chápání lobbingu**, a to v důsledku řady skandálů, nedostatku transparentnosti a chybějících definic lobbingu, lobbisty a/nebo lobbistického kontaktu.
- ➔ Zadruhé, **pravidla upravující financování politických stran jsou nedostatečná** a ponechávají tak široký prostor pro nepatřičné ovlivňování politiky.
- ➔ Zatřetí, **chybí účinná regulace jevu „otáčivých dveří“**, tj. omezení vztahující se na nastoupení do nového pracovního poměru pro vysoké státní úředníky a politiky po skončení jejich funkce. Klíčovým problémem je, že ani existující nedostatečná omezení se nevztahují na poslance a senátory, což umožňuje

<sup>1</sup> <http://www.hajan.estranky.cz/clanky/neviditelny-pes---moje-clanky/zlaty-lobbying.html>

politikům poměrně snadné přesuny mezi veřejným a soukromým sektorem, kde mohou využívat své kontakty ve prospěch svého nového zaměstnavatele. Tento stav rovněž umožňuje společnostem soukromého sektoru používat možnost získat pracovní místo jako pobídka k tomu, aby byla veřejná rozhodnutí činěna v jejich prospěch.

- Také praxe umožňující poslancům „na poslední chvíli“ **podávat pozměňovací návrhy** k projednávaným zákonům má negativní dopad na kvalitu zákonů i celého legislativního procesu. Tento způsob je často využíván k radikální změně významu jednotlivých zákonů ve prospěch určité zájmové skupiny.
- A konečně, přestože **zákon o státní službě** byl původně přijat již v roce 2002, nikdy nenabyl účinnosti. Nový zákon byl přijat teprve současnou vládou v roce 2014, a to ještě v podobě, která je předmětem kritiky.

## Doporučení pro Českou republiku

1. Vláda by měla zavést **jasnou definici lobbingu/lobbisty/lobbovaného** a přijmout pravidla, která umožní registrování a monitoring lobbistické činnosti a kontaktů v legislativě, exekutivě a veřejném sektoru.
2. Poslanecká sněmovna a Senát by měly zvážit navržení a prosazení **Etického kodexu poslance a senátora**, který bude obsahovat povinnost hlášení lobbistických kontaktů.
3. Vláda a Parlament by měly **aktualizovat stávající pravidla upravující problematiku střetu zájmů** vztahující se na veřejné funkcionáře včetně vysoce postavených státních úředníků. Zejména je třeba rozšířit patřičná omezení pro nástup do nového zaměstnání i pro bývalé členy poslance a senátory (tzv. cooling-off period) se stanovením potřebné lhůty (v rozmezí 12 až 24 měsíců). Na dodržování těchto pravidel by měl dohlížet nezávislý orgán, resp. v případě členů Parlamentu určený parlamentní výbor.
4. Vláda musí prosadit **nový zákon o financování politických stran**, odpovídající doporučením GRECO<sup>2</sup> a zahrnující mimo jiné odpovídající úpravu financování volebních kampaní (zavedení limitů na výdaje, povinné vykazování výdajů na kampaň, veřejný přístup ke zprávám o výdajích na kampaň, nezávislý audit výdajů na kampaň).
5. Vláda by měla specifikovat pravidla upravující přijímání darů a jiných výhod, a také úpravu hlášení lobbistických kontaktů, zejména v návaznosti na nový zákon o státní službě.
6. Vláda by měla dále specifikovat **pravidla pro zapojení zájmových skupin a externích poradců** či poradních orgánů **do legislativního procesu**.
7. Vláda a Parlament by měly přijmout zavedení **tzv. legislativní stopy**, tj. transparentního a veřejně přístupného systému umožňujícího sledovat průběh legislativního a/nebo rozhodovacího procesu, včetně možnosti vysledovat původ a autory pozměňovacích návrhů předkládaných jednotlivými poslanci.
8. Společnosti zabývající se se lobbíngem, Public Affairs a podobnými činnostmi by měly přijmout etický kodex stanovující jasná pravidla a omezení pro lobbistickou činnost.
9. Obchodní komory, profesní asociace a velké firmy by měly v maximální možné míře zveřejňovat své lobbistické cíle a realizované kontakty s představiteli Parlamentu, vlády a státní správou.

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_en.asp)



Regionální zpráva *Money, Power and Politics* (2012), v níž Transparency International hodnotí evropské systémy národní integrity (NIS), uvádí, že ve většině evropských zemí je vliv lobbistů zahalen tajemstvím a představuje značný důvod k obavám. Zjevný a transparentní lobbying je pro zájmové skupiny legitimní cestou, jak se zapojit do rozhodovacích procesů, které mohou mít vliv na jejich činnost. Problém nastává ve chvíli, kdy se z lobbyingu stává neprůhledný a neregulovaný nástroj ovlivňování a kdy je zapojení do rozhodovacích procesů přístupné jen několika málo vybraným osobám nebo subjektům, zatímco ostatní jsou z nich vyloučeni. Obavy vzbuzuje zejména firemní lobbying, protože firmy často disponují obrovskými částkami, díky nimž mohou budovat a rozvíjet úzké vztahy se zákonodárci a získávat tak nezasloužený a nepřiměřený vliv na politiku a politické strategie dané země.<sup>3</sup>

Podle výsledků nedávného průzkumu Eurobarometr souhlasí 81 % Evropanů s tvrzením, že příliš úzké vazby mezi podnikáním a politikou v jejich zemi vedou ke korupci, a více než polovina se domnívá, že jedinou cestou, jak uspět v podnikání v jejich zemi, je mít politické konexe.<sup>4</sup> Tyto údaje potvrzují výsledky průzkumu Globální barometr korupce z roku 2013, podle něž se v mnoha evropských zemích více než 50 % lidí domnívá, že vláda jejich země je do značné míry nebo zcela řízena několika velkými zájmy.<sup>5</sup>

Tato zpráva je součástí regionálního projektu zaměřeného na problematiku lobbyingu, zmapování jeho využívání a zhodnocení jeho právní úpravy v 19 evropských zemích.<sup>6</sup> Podává popis lobbyingu v České republice a upozorňuje na klíčové mezery a nedostatky v jeho regulaci, které mohou vést k nejasným a nespravedlivým rozhodnutím veřejných činitelů. Cílem publikace je upozornit na problém a podporovat pozitivní změny. Zpráva proto předkládá soubor doporučení, jak by měly být zjištěné nedostatky řešeny. V úvodní části představuje situaci v České republice a nabízí kontextovou analýzu společensko-politické a právní situace týkající se lobbyingu. Tato část také popisuje intenzitu a rozsah lobbistických aktivit, různě kulturně ovlivněné chápání termínu „lobbying“ a vnímání lobbyingu v ČR. Pozornost je věnována i dalším důležitým otázkám, včetně seberegulace lobbistů a jejich organizací či „dohlížecí“ roli médií a občanské společnosti.

Navazující část zprávy hodnotí (pomocí metodologie založené na souboru 65 hodnotících otázek<sup>7</sup>), do jaké míry česká právní úprava, resp. seberegulace v soukromé sféře, odpovídajícím způsobem zajišťuje **transparentnost** lobbistických aktivit a rozhodování ve veřejné správě, **etické postupy** při lobbování a v chování představitelů veřejné správy a **rovný přístup** k rozhodovacím procesům ve veřejné správě.

<sup>3</sup> <http://www.transparency.org/enis/report>

<sup>4</sup> Viz Eurobarometr (únor 2014). Special Report on Corruption [Zvláštní zpráva o korupci]: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm).

<sup>5</sup> <http://www.transparency.org/gcb2013/report>

<sup>6</sup> Projektu se účastní následující země: Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko a Velká Británie.

<sup>7</sup> Podrobnější informace o metodice a výzkumném přístupu používaných v této studii viz Přílohu 1.



# Zmapování situace v České republice

## Národní kontext – politický, společenský a právní kontext

**Politický systém:** Česká republika je parlamentní demokracií s vícestranickým systémem a premiérem v čele vlády. Zákonodárnou moc mají dvě komory Parlamentu – Poslanecká sněmovna (dolní komora, 200 poslanců) a Senát (horní komora, 81 senátorů). Síla a moc obou komor nejsou stejné – dolní komora výrazně dominuje v legislativním procesu a vyslovuje důvěru a nedůvěru vládě. V zájmu zajištění stability nemůže dojít k rozpuštění Senátu, na rozdíl od Poslanecké sněmovny.

Výkonná moc je rozdělena mezi předsedu vlády a jeho kabinet a prezidenta republiky. Od roku 2012 je prezident volen v přímé volbě (dvoukolový vyřazovací systém). V nedávné době probíhaly diskuse o legitimitě prezidentského úřadu, tj. o vymezení role prezidenta, které potvrdily omezený rozsah prezidentských pravomocí, což zachovává současný charakter politického systému a neposunuje jej směrem k poloprezidentskému systému. Předseda vlády a jeho koaliční kabinet jsou pro každodenní politiku i nadále důležitější. V posledním volebním období bylo více než 55 % všech návrhů nových zákonů učiněno vládou (63 % všech zákonů, které prošly legislativním procesem).<sup>8</sup>

Z hlediska administrativního rozdělení je Česká republika jednotným státem s jedním systémem ústředních orgánů státní správy. V návaznosti na proces decentralizace bylo v roce 2000 území rozděleno na 13 krajů a hlavní město. Každý kraj má své vlastní volené zástupce (krajské zastupitelstvo) a hejtmana kraje. Kraje také mají právo navrhnout Poslanecké sněmovně nové právní předpisy.

## Pokusy o regulaci lobbingu – kronika neúspěchů

Počátky diskusí o **lobbingu a jeho regulaci** v České republice spadají do raného období přechodu k demokracii. Veřejnost, politici, podnikatelé ani „zprostředkovatelé vlivu“ tehdy ale bohužel nevěnovali pozornost tomu, co lobbing skutečně znamená. Přestože najdeme i bezproblémové případy lobbování, přesvědčování a ovlivňování, obecné chápání pojmu lobbing je mezi českou veřejností silně zkreslené: bezprostředně asociuje korupci, nepatřičné ovlivňování a klientelismus. Prvotní zájem o toto téma, který se objevil na přelomu tisíciletí, byl spíše akademický (Fiala; Gajdoš; Laboutková; Žák). V průběhu roku 2004 pak Institut pro ekonomickou a politickou kulturu (IPEK) zorganizoval několik seminářů o lobbingu, publikoval dva sborníky příspěvků pojednávajících o regulaci lobbingu v celosvětovém měřítku a snažil se protlačit toto téma do politické agendy, ovšem bez úspěchu.

První skutečnou<sup>9</sup> snahu ze strany politiků o nastavení pravidel lobbingu lze vysledovat na podzim roku 2005, kdy bývalý předseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek (ČSSD)<sup>10</sup> navrhl etický kodex pro členy Poslanecké sněmovny (návrh dobrovolného Etického kodexu poslance z roku 2005) s cílem „*zvýšit důvěru a důvěryhodnost poslanců*“ a nastavit „*pravidla hry*“ spíše pro poslance, než pro lobbisty. V páté části navrhovaného kodexu se prohlašuje, že „*poslanec Parlamentu České republiky se zavazuje na půdě Poslanecké sněmovny setkávat se zástupci pouze těch lobbistických a jiných zájmových organizací, které se předtím registrovaly podle vnitřního předpisu sněmovny*“. Kromě toho by byli poslanci povinni ozná-

<sup>8</sup> <http://psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=6&F=N>

<sup>9</sup> Část textu věnovaná historii pokusů o regulaci lobbingu vychází z kapitol autorových publikací pojednávajících o lobbingu a zastupování zájmových skupin (Vymětal, P. (2010) a Vymětal, P. (2014, v tisku).

<sup>10</sup> ČSSD – Česká strana sociálně demokratická (levicová strana českého politického spektra).

mit všechny dary, příjmy a další výhody, které v souvislosti s výkonem svého mandátu získali oni sami nebo osoba jim blízká. Lobbisté měli být „regulováni“ nepřímo – při vstupu do sněmovny se měli zapsat do plánovaného registru, který měl být spravován Poslaneckou sněmovnou. Kodex nakonec podepsalo jen devět poslanců (z celkového počtu 200 v Poslanecké sněmovně) a byl rychle zameten pod koberec.

S dalším příslibem regulace lobbingu přišel v roce 2007 ve svém programovém prohlášení kabinet Mirka Topolánka (ODS)<sup>11</sup>. Spolu s „účinným bojem proti korupci“ se vláda zavázala připravit „právní opatření regulující lobbistickou činnost“ včetně „transparentního systému registrace lobbistů“<sup>12</sup>. Zůstalo však u pouhé proklamacie, vláda nebyla schopna připravit žádný návrh zákona. Volání po posunu v této oblasti se opakovaně ozývalo ze strany organizací občanské společnosti (Transparency International – Česká republika; Oživení; EPS). V roce 2009, při příležitosti 20. výročí sametové revoluce a pádu komunismu, vznikla studentská iniciativa Inventura demokracie, která požadovala řešení čtyř nejdůležitějších problémů české společnosti, včetně monitorování a regulace lobbistických aktivit a řešení problému legislativních přílepků<sup>13</sup>.

V roce 2009 opoziční poslanci Poslanecké sněmovny Sobotka a Tejc (oba ČSSD) předložili návrh zákona o lobbingu. Návrh se inspiroval slovenskou a americkou úpravou a mírně se lišil od jiných zákonů ve světě upravujících lobbing. Lobbing zde byl chápán jako živnostenská činnost, politici měli zveřejňovat veškeré kontakty s lobbisty, registr lobbistů měl být veden na Ministerstvu vnitra. To vše nakonec vedlo k nesouhlasnému stanovisku vlády<sup>14</sup> a Poslanecká sněmovna návrh zamítla v prvním čtení na podzim roku 2009.

V polovině prosince roku 2009 byl třemi vládními koaličními stranami předložen přepracovaný návrh,<sup>15</sup> který sice odstranil některé problémy předchozího návrhu, ale jiné, důležitější problémy přetrvávaly (lobbing jako volná živnost bez specifických požadavků na výkon této profese, registr vedený Ministerstvem vnitra). Nový návrh zahrnoval také další nástroje (například veřejné diáře pro politiky) a výrazné finanční postihy a zákaz jakékoli lobbistické činnosti v případě nedodržení pravidel. Zákon nakonec v květnu 2010 prošel legislativním procesem v Poslanecké sněmovně, ovšem v červnu 2010 jej zamítl Senát.

Po nových volbách převzali problematiku lobbingu do svého politického programu nově příchozí politici. Na jaře roku 2011 Respekt Institut<sup>16</sup> společně s poslankyní Lenkou Andrášovou<sup>17</sup> a Sociologickým ústavem Akademie věd České republiky zorganizoval sérii čtyř setkání odborníků (Expertní stoly o lobbingu). Hlavním cílem bylo „vytvořit konkrétní doporučení, s nimiž bude při přípravě zákona o regulaci lobbingu pracovat Ministerstvo vnitra, které má přípravu zákona na starosti“<sup>18</sup>. Kulatých stolů se účastnili různí odborníci (zástupci zájmových skupin, lobbisté, politici, akademičtí pracovníci a zástupci nevládních organizací), kteří diskutovali o specifických otázkách regulace lobbingu, a to jak ve vztahu k legislativní úpravě, tak v oblasti seberegulace<sup>19</sup>. Byly projednány tyto otázky: (1) možnosti řešení regulace lobbingu; (2) nalezení vhodné definice lobbisty; (3) nalezení vhodné definice lobbovaného; (4) kategorie lobbistů, jejich práva a povinnosti.<sup>20</sup> Závěrečná doporučení obsahovala následující opatření: zavést zákonnou formu regulace lobbingu; defino-

<sup>11</sup> ODS – Občanská demokratická strana (liberálně-konzervativní pravicová strana českého politického spektra).

<sup>12</sup> <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>

<sup>13</sup> <http://www.inventurademokracie.cz/historie/>

<sup>14</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskst.sqw?o=5&ct=832&ct1=1>

<sup>15</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskst.sqw?O=5&CT=994&CT1=0>

<sup>16</sup> Tento think-tank založený v roce 2001 na podporu rozvoje občanské společnosti v České republice a v zahraničí organizoval veřejné diskuse a od roku 2008 rovněž zpracovával analýzy a doporučení pro veřejnou politiku podporující řádnou správu věcí veřejných. Svou činnost ukončil ke konci roku 2012.

<sup>17</sup> Členka Poslanecké sněmovny (2010-2013) za Věci veřejné (liberální strana středu).

<sup>18</sup> <http://www.respektinstitut.cz/expertni-stoly-o-lobbingu>.

<sup>19</sup> <http://www.respektinstitut.cz/expertni-stoly-o-lobbingu>.

<sup>20</sup> [http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/Zavery\\_stul\\_1.pdf](http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/Zavery_stul_1.pdf);

[http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery\\_stul\\_2.pdf](http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_stul_2.pdf);

[http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery\\_stul\\_3\\_final.pdf](http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_stul_3_final.pdf);

[http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery\\_stul\\_4.pdf](http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_stul_4.pdf)

vat, kdo je lobbista a jaké jsou jeho povinnosti; vymezit výčet lobbovaných (veřejných funkcionářů); zavést jasnou definici lobbingu; zavést přiměřené sankce a zvážit vytvoření orgánu s příslušnými kompetencemi pro účinný dohled nad lobbíngem.<sup>21</sup> Iniciativy veřejnosti a nevládních organizací požadující řešení regulace lobbingu ilustruje například úsilí organizace EPS<sup>22</sup>, která publikovala Zásady reformy regulace lobbingu, paragrafově znění návrhu zákona o lobbíngu<sup>23</sup> a poziční dokument<sup>24</sup>.

Proces přípravy nového návrhu zákona byl zahájen na Ministerstvu vnitra v roce 2012, kdy začala meziresortní diskuse o návrhu zákona. Zákon byl navržen ve „čtyřech variantách“, které se lišily vymezením definice lobbovaného a rozsahem a oblastí/činnostmi, které měly být regulovány<sup>25</sup>. Během tohoto procesu bylo shromážděno téměř 200 připomínek. Přednost byla dávana spíše širšímu pojetí regulace lobbingu včetně povinného reportování lobbistických kontaktů lobbisty i lobbovanými<sup>26</sup>. Na počátku roku 2013 vláda zastavila veškeré práce na regulaci lobbingu právním předpisem, z důvodu velkého množství zásadních připomínek a kolize předložených koncepcí. Na jaře vláda vznesla požadavek na vytvoření a zavedení jiných nástrojů (legislativních i nelegislativních opatření), které by měly stejný regulační účinek, ale nezahrnovaly by přijetí speciálního zákona.<sup>27</sup> Během několika týdnů byl navržen nový soubor opatření zahrnující následující doporučení:<sup>28</sup>

- modernizace elektronické knihovny připravované legislativy (e-KLEP) a její zpřístupnění široké veřejnosti;<sup>29</sup>
- realizace projektu elektronické sbírky zákonů (e-Sbírka) a elektronického legislativního procesu (e-Legislativa);
- příprava etického kodexu poslance a senátora;
- zavedení nástroje Hodnocení korupčních rizik (CIA – Corruption Impact Assessment) navrhovaných právních předpisů jako standardní součásti legislativního procesu;
- novelizace jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu a zavedení tzv. legislativní stopy;
- návrh na zřízení lobbingu jako živnosti a vytvoření registru lobbistů v rámci živnostenského rejstříku;
- dočasné omezení výkonu lobbingu u bývalých veřejných funkcionářů (tzv. cooling-off period) – tj. omezení výskytu problematického jevu tzv. „otáčivých dveří“ (revolving doors effect).

Vláda se rozhodla pro nepřímý způsob regulace lobbingu cestou zaměření se na politiky a státní úředníky.<sup>30</sup> Zvolený přístup ale neobsahoval zavedení běžně používaných opatření na podporu zásad transparentnosti a odpovědnosti, jako je legislativní stopa, registr darů nebo zveřejňování a registr finančních zájmů politiků a státních úředníků. Také vymezení lobbingu jako volné živnostenské činnosti se zdá být velmi diskutabil-

<sup>21</sup> [http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery\\_expertnich\\_stolu\\_o\\_lobbingu.pdf](http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf)

<sup>22</sup> EPS – Ekologický právní servis je nezisková organizace právníků, která od roku 1995 prosazuje právní řešení závažných společenských problémů. Po přidružení dalších organizací v roce 2013 se přejmenovala na Frank Bold.

<sup>23</sup> [http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/paragrafovane\\_zneni\\_navrhu\\_zakona\\_o\\_lobbingu\\_eps.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/paragrafovane_zneni_navrhu_zakona_o_lobbingu_eps.pdf)

<sup>24</sup> [http://www.eps.cz/sites/default/files/tema/pozicni\\_dokument\\_lobbing\\_final.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/tema/pozicni_dokument_lobbing_final.pdf)

<sup>25</sup> <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/Navrh-zakona-o-lobbingu.pdf>

<sup>26</sup> <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/Informace-o-prubehu-pripravy-navrhu-zakona-o-lobbingu-a-o-moznostech-dalsiho-postupu.pdf>

<sup>27</sup> [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/ECA08C10E3822CBCC1257AF400278813/\\$FILE/40%20uv130116.0040.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/ECA08C10E3822CBCC1257AF400278813/$FILE/40%20uv130116.0040.pdf)

<sup>28</sup> <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Informace-o-moznostech-reseni-regulace-lobbingu-v-Ceske-republice-jinak-nez-specialnim-zakonom.pdf>

<sup>29</sup> V roce 2000 vláda zavedla elektronický systém oběhu dokumentů (ODok), který dnes obsahuje pět aplikací – eKLEP, eVláda, zVlády, vLegis, Knihovna připravované legislativy. Pouze eKLEP a eVláda nejsou přístupné veřejnosti.

<sup>30</sup> Další informace o modelech regulace lobbingu viz Kalniņš (2005), Pross (2007), Vymětal (2010: 71-86).

ní, jelikož v žádném předpisu není obsažena klíčová definice toho, co lobbying skutečně je (formy a kanály komunikace s politiky a/nebo státními úředníky). Roztříštění právní úpravy na části a zabývání se jednotlivými problémy rozhodovacího procesu ukazuje spíše na neochotu bývalé vlády tuto záležitost efektivně vyřešit. Navíc po skandálu na Úřadu vlády a rezignaci předsedy vlády v červnu 2013 vláda nedokončila žádné z navrhovaných opatření. Jediné, co bylo zřízeno, byly dvě elektronické databáze: zVlády<sup>31</sup> (databáze, která zobrazuje programy vládních jednání, zápisy z jednání, usnesení a materiály publikované pro jednání vlády – pokud nepodléhají utajení, a umožňuje veřejnosti v nich vyhledávat) a vLegis<sup>32</sup> (katalog, který umožňuje prohledávat veřejně dostupné vládní dokumenty – legislativní návrhy, programy jednání, záznamy, usnesení a další materiály).

Ve stejné době začala skupina poslanců znovu pracovat na etickém kodexu poslance. Svůj návrh předložila v únoru 2013<sup>33</sup> a předpokládala ustavení etického výboru. Návrh byl zaslán na schůzi Poslanecké sněmovny, ale v důsledku konfliktů uvnitř politických stran byl ponechán až na zasedání příští Poslanecké sněmovny<sup>34</sup>.

Po předčasných volbách v říjnu 2013 provedla nová vláda organizační restrukturalizaci a celá agenda byla přesunuta na Oddělení boje s korupcí spadající pod nově vzniklý Odbor koncepce legislativy a rozvoje státu Úřadu vlády, který byl zařazen do působnosti ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu.<sup>35</sup> Programové prohlášení vlády České republiky<sup>36</sup> neobsahuje žádný odkaz na regulaci lobbyingu. V souvisejících otázkách pouze slibuje potírat korupci a „zajistit, aby občané měli kontrolu nad financováním politických stran“ a prohlašuje, že „vláda zaručí bezbariérový přístup ke všem právním předpisům prostřednictvím projektu elektronické Sbírký zákonů a mezinárodních smluv“. V souladu s těmito závazky vláda pokračuje ve využívání elektronického systému oběhu dokumentů (aplikace ODok), zejména Knihovny připravované legislativy. Kromě toho vláda zveřejnila Plán legislativních prací vlády na rok 2014<sup>37</sup>, jakož i Výhled legislativních prací vlády na léta 2015 až 2017<sup>38</sup>. Navržený zákon o financování politických stran má být představen do září 2014. Na základě výše uvedeného je zřejmé, že regulace lobbyingu není vládní prioritou, a v případě, že se v budoucnu návrh na určitou formu regulace lobbyingu objeví, půjde pravděpodobně o iniciativu ze strany poslanců.

## Širší právní rámec nepodporuje vyšší úroveň etiky

Přestože lobbying sám o sobě není v České republice regulován, stojí za to zde zmínit určité zákony a předpisy upravující související oblasti, zejména přístup k informacím, financování politických stran a „obchodování s vlivem“ (trading in influence). Ve všech těchto oblastech však nalezneme značné nedostatky a zjistíme, že širší právní rámec nepodporuje vyšší úroveň etiky, a tedy ani etický lobbying.

Co se týče **obchodování s vlivem**, Česká republika podepsala 22. dubna 2005 Úmluvu OSN proti korupci (UNCAC), ale proces ratifikace dokončila poměrně pozdě (29. listopadu 2013). Klíčovým problémem bylo, že až do roku 2011 Česká republika odmítala požadavek na zavedení trestní odpovědnosti právnických osob za korupční činy. Česká republika rovněž podepsala (15. října 1999) Trestněprávní úmluvu o korupci, ratifikovala ji 8. září 2000 a tato úmluva vstoupila v platnost 1. července 2002<sup>39</sup>. Obchodování s vlivem je upraveno trestním zákoníkem (zákon č. 40/2009 Sb.), v § 255 označeném jako „Zneužití informací a postavení v obchodním styku“. Údaje policejních statistik<sup>40</sup> za rok 2013 ukazují, že bylo zjištěno 28 případů – z toho 6 bylo

<sup>31</sup> <https://apps.odok.cz/zvlady>

<sup>32</sup> <https://apps.odok.cz/vlegis-vyhledavani>

<sup>33</sup> <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/eticky-kodex-poslance-108312/>

<sup>34</sup> <http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/eticky-kodex-poslancu-je-napsany-ale-asi-az-pro-pristi-snemovnu-91403.html>

<sup>35</sup> <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/oznameni-o-organizacni-zmene-117134/>

<sup>36</sup> [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/en\\_programove-prohlaseni-komplet.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/en_programove-prohlaseni-komplet.pdf)

<sup>37</sup> [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan\\_legislativnich\\_praci\\_2014.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan_legislativnich_praci_2014.pdf)

<sup>38</sup> <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Vyhled-legislativnich-praci-vlady-na-leta-2015-az-2017.pdf>

<sup>39</sup> [https://www.mzv.cz/public/e3/c0/53/755918\\_664282\\_webMZV702002.pdf](https://www.mzv.cz/public/e3/c0/53/755918_664282_webMZV702002.pdf)

<sup>40</sup> <http://www.policie.cz/soubor/12-celkova-kriminalita-za-obdobi-od-01-01-2013-do-31-12-2013.aspx>

objasněno, 12 lidí bylo vyšetřováno a trestně stíháno a celková škoda přesáhla 60 mil. Kč (cca 2,2 mil. EUR). Počet případů se pohybuje kolem 30 ročně, ale celková výše škod výrazně kolísá [45 případů za 140 mil. Kč (cca 5,2 mil. EUR) v roce 2012; 26 případů za 93 mil. Kč (cca 3,5 mil. EUR) v roce 2011; 31 případů za 151 mil. Kč (cca 5,6 mil. EUR) v roce 2010; 20 případů za 65 mil. Kč (cca 2,4 mil. EUR) v roce 2009; 40 případů za 165 mil. Kč (cca 6 mil. EUR) v roce 2008].

Pokud jde o zajištění přístupu k informacím, což je základním kamenem transparentnosti veřejného sektoru, základní rámec v této oblasti stanovuje **zákon o svobodném přístupu k informacím** (zákon č. 106/1999 Sb.), podle nějž může veřejnost požadovat informace od státních orgánů, orgánů místní správy a jejich úřadů a veřejných institucí. Podle tohoto zákona musí úřady na žádost reagovat do 30 dnů, přičemž za zpracování informací mohou účtovat přiměřený poplatek. Kvalita poskytnutých informací je ovšem velmi různorodá.

Pokud jde o **financování politických stran**, Česká republika je dlouhodobě kritizována ze strany GRECO (Skupina států proti korupci)<sup>41</sup> za neprůhledný systém financování politických stran, chybějící regulaci financování politických kampaní a nedostatečnou transparentnost výročních finančních zpráv politických stran. Stávající legislativní rámec tvoří:

- a) obecný zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích (zákon č. 424/1991 Sb.);
- b) konkrétní zákony upravující volby (parlamentní, prezidentské, krajské a komunální volby a volby do Evropského parlamentu), které poskytují určitou regulaci volebních kampaní (zákon č. 62/2003 Sb.; zákon č. 247/1995 Sb.; zákon č. 275/2012 Sb.; zákon č. 130/2000 Sb.; zákon č. 491/2001 Sb.).

Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích (zákon č. 424/1991 Sb.) stanoví některé požadavky na financování politických stran, zejména že strany musí vykazovat všechny dary a identifikovat dárce, přičemž dary v hodnotě nad 50 000 Kč (v přepočtu zhruba 1 850 EUR) pak musí být doloženy darovací smlouvou. Dále nejpozději do 1. dubna následujícího roku musí zaslat Mandátovému a imunitnímu výboru Poslanecké sněmovny výroční finanční zprávu. Existují i některá další omezení (zákaz přijímání darů od institucí financovaných státem či od zahraničních firem), ale obecně řečeno je regulace financování politických stran chabá.

Pravidla pro financování volebních kampaní politických stran jsou ještě slabší. Pouze v případě prezidentských voleb existuje strop na výdaje (40 mil. Kč [cca 1,5 mil. EUR] v prvním kole, 10 mil. Kč [cca 365 tis. EUR] v druhém kole), dále povinnost tzv. transparentního bankovního účtu, který umožňuje veřejnosti on-line přístup, a povinnost auditu kampaně nejpozději do 60 dnů po volbách. Pro jiné volby nejsou stanoveny žádné požadavky – žádné limity, žádné povinné on-line přístupné transparentní účty, žádný audit kampaně, žádný strop pro dary od jednotlivců a firem. Přestože celá řada nevládních organizací a akademických pracovníků volá po přísnějších pravidlech upravujících financování politických stran (Transparency International; Rekonstrukce státu; Klimešová, Bureš, Bouda 2012), bývalé vládě se nepodařilo schválit návrh příslušného zákona. Současná vláda oznámila, že navrhne novou právní úpravu do září 2014, a více než tři čtvrtiny poslanců podepsaly prohlášení občanské iniciativy Rekonstrukce státu požadující přijetí devíti protikorupčních zákonů, včetně zákona zajišťujícího průhledné financování politických stran. Existují také specifické iniciativy občanské společnosti, které se zabývají přímo financováním politických stran (Politicefinance.cz 2013) nebo monitoringem financování politických kampaní (Transparentnivolby.cz 2012) – viz dále.

<sup>41</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_One_EN.pdf)  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)1\\_CzechRepublic\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)1_CzechRepublic_EN.pdf)  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_One_EN.pdf)

## Intenzita a rozsah lobbingu v ČR

Vyhodnocení intenzity a rozsahu lobbistických aktivit v České republice poněkud ztěžuje absence patřičné právní úpravy. Je pravda, že firmy, nevládní organizace i odbory jsou důležitými aktéry v rozhodovacím procesu a při tvorbě politiky, ale zapojují se ad hoc a pouze tehdy, když jsou přizvány orgánem veřejné moci. Mnozí z těchto aktérů nebudují formální struktury – jejich vliv je spíše roztržštěný. Navíc mnozí aktéři snaží se ovlivnit rozhodování ve veřejných záležitostech neoznačují svou činnost jako lobbování; místo toho používají jiné názvy. Odhadnout intenzitu a rozsah lobbingu v České republice je proto velmi těžké.

Na druhou stranu, společenský dialog a tripartitní jednání mezi zástupci odborových svazů, zaměstnavatelů a vlády je součástí českého právního řádu (zákon č. 2/1991 Sb. a č. 262/2006 Sb.).

K vyhodnocení typů lobbistických aktivit není k dispozici dostatek údajů. Jednání a schůze výborů Sněmovny jsou obvykle veřejné (s výjimkou organizačního výboru a mandátového a imunitního výboru nebo na základě usnesení výboru, že schůze nebo její část je neveřejná – zákon č. 90/1995 Sb., § 37). Žádný český zákon nezakazuje lobbing ani jiné formy zastupování zájmů. Na druhé straně média informují o schůzkách mezi politiky a zástupci vybraných firem, jež probíhají zvláště na golfových turnajích a během dovolených, což vzbuzuje otázky, kdo tyto cesty sponzoruje a proč se tito lidé setkávají. Prominentním příkladem je tzv. toskánská aféra (červenec 2009) bývalého premiéra Mirka Topolánka a dalších ministrů jeho kabinetu, kteří se v Itálii během své dovolené setkali s lobbisty – zástupci české energetické firmy v luxusní rezidenci patřící společnosti. Podobně dubajská golfová aféra (únor 2011) se týkala předsedy rozpočtového výboru Pavla Suchánka (ODS), který strávil víkend ve Spojených arabských emirátech hraním golfu s vlivnými podnikateli a lobbisty. Nezodpovězenou otázkou zůstává, kdo platil náklady na tyto cesty.<sup>42</sup> Z tohoto hlediska jsou neformální schůzky poměrně časté a o většině z nich existuje pouze málo informací.

Jediný zdroj údajů o zkušenostech s lobbingem a o vnímání lobbingu poskytuje studie provedená společností Burson–Marsteller (2013)<sup>43</sup>. Na otázku, kdo jsou lobbisté, uvedlo odpověď „odborové organizace“ pouze 15 % respondentů, „obchodní sdružení“ 27 % a „nevládní organizace“ 25 % respondentů. Nejvíce respondentů označilo za lobbisty public affairs agentury a obdobné profesionální organizace (54 % a 52 %). Menší pozornost byla věnována právním firmám a think-tankům (17 %), firmám (35 %) či novinářům (12 %). Překvapivě vysoké hodnocení (15 %) dostali akademičtí pracovníci.

Studie mimo jiné poskytuje údaje o účinnosti lobbistických aktivit vykonávaných různými typy subjektů. Přestože jde pouze o průzkum názorů politiků, můžeme z jeho výsledků do jisté míry vysledovat hlavní oblasti zájmu a úspěšnost lobbistických aktivit. Z hlediska účinnosti je **firemní lobbing** nejefektivnější v oblasti energetiky, zdravotnictví, informačních a komunikačních technologií (ICT) a obrany. Méně účinný je lobbing v oblasti obchodu, odvětví finančních služeb, těžebního průmyslu, sportu a dopravy.

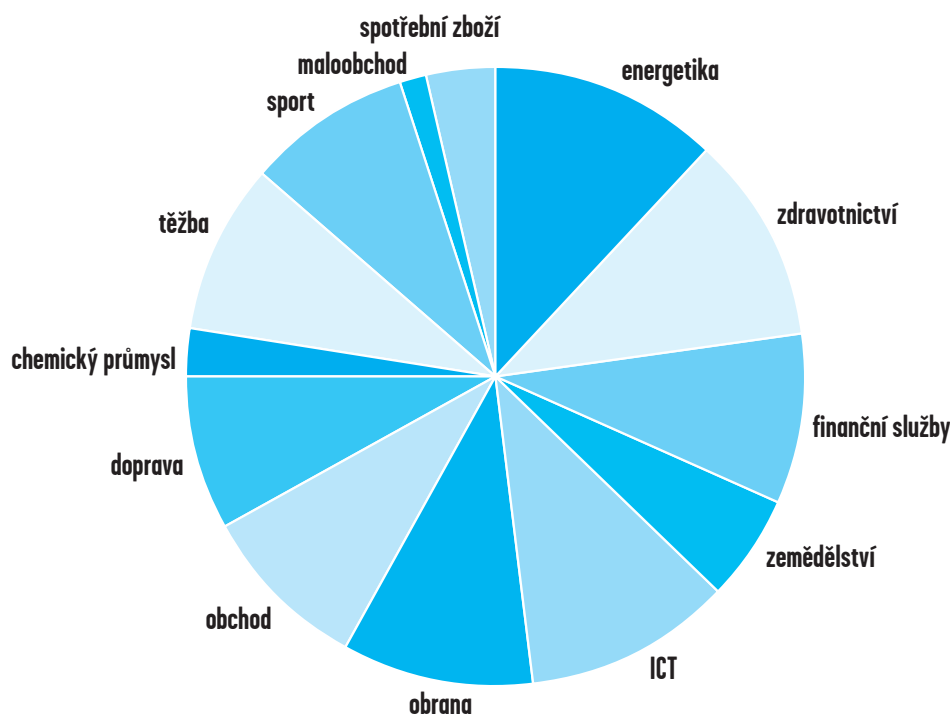
Zcela jiný obraz efektivity dostaneme v případě **nevládních organizací**, což je způsobeno rozdílnými cíli a tématy jejich hlavní činnosti. Nejúspěšnější oblast/téma je životní prostředí, následují lidská práva, energetika, sport, zdravotnictví, sociální služby a doprava. Jedna věc je ale obzvláště zajímavá: nevládní organizace jsou aktivní a úspěšné pouze v některých oblastech, zejména v těch, které jsou spojeny s post-materiálními hodnotami nebo obecnými zájmy. V těchto oblastech mohou nabídnout odborné znalosti a také jsou schopny zápasit s finančně silnějšími firemními zájmy.

<sup>42</sup> <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/muz-z-ods-v-dubaji-s-lobbisty-kdo-platil-nechce-rikt/r~i:article:692020/>

<sup>43</sup> [http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.eu/wp-content/uploads/2013/05/european\\_lobbying\\_survey\\_2013.pdf](http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.eu/wp-content/uploads/2013/05/european_lobbying_survey_2013.pdf)



## Efektivita firemního lobbingu



## Vnímání lobbingu

**Vnímání** lobbingu je v České republice spíše negativní, napříč celou společností. Existuje pro to několik zdůvodnění. Prvním je, že veřejnost obecně chápe lobbing jako synonymum pro neprůhledné chování a/nebo korupci a lobbisté jsou vnímáni jako neviditelní a skrytí hráči, kteří ovlivňují dění pomocí blíže neurčené škály nástrojů, včetně úplatků. Tento obraz rovněž podporují média, která označují za lobbisty osoby pohybující se na hraně zákona (tzv. Dalíkova aféra<sup>44</sup>) nebo osoby spojované se zneužíváním veřejných prostředků<sup>45</sup>, evropských fondů apod. Tím přispívají k nepochopení toho, čím lobbing skutečně je, a k používání pojmů „lobbing“ a/nebo „lobbista“ v čistě negativním významu. Výsledkem je, že sami lobbisté se vyhýbají používání slova „lobbing“ a raději svou činnost „schovávají“, resp. vydávají za poradenskou nebo odbornou činnost. Zásadním problémem je, že ze strany státní správy neexistuje definice pojmu „lobbing“ a/nebo „lobbista“. Jelikož chybí jasné vymezení, které by pojmům dalo jednoznačný význam, rozšířily se různé nepřesné interpretace.

Průzkumy veřejného mínění na téma „Morálka politiků a vliv na politické rozhodování“ provedené Centrem pro výzkum veřejného mínění (CVVM) v letech 2010–2012 se tázaly veřejnosti, co nejvíce ovlivňuje rozhodování politiků<sup>46</sup>. Na stupnici 1 (v nejvyšší míře) až 7 (vůbec ne) byly jako nejvlivnější označeny úplatky a korupce (33% v roce 2010, vzrostlo na 41% v roce 2012), druhé místo obsadily zájmové skupiny a lobby (21% v roce 2010, 23% v roce 2012) a třetí média (okolo 8% v celém období)<sup>47</sup>. Ještě zajímavější je pohled na průměrné skóre na stupnici 1–7 za poslední desetiletí. Tabulka 1 ukazuje, že pozice faktorů „korupce“ a „zájmové skupiny“ jsou výrazně stabilní. Otázkou je, zda veřejnost dokáže rozlišovat mezi nezákonnou korupční činností a lobbingem/zastupováním zájmů.

<sup>44</sup> [http://zpravy.idnes.cz/marek-dalik-zatcen-kvuli-kauze-pandur-d80-/krimi.aspx?c=A121008\\_101818\\_krimi\\_js](http://zpravy.idnes.cz/marek-dalik-zatcen-kvuli-kauze-pandur-d80-/krimi.aspx?c=A121008_101818_krimi_js)

<sup>45</sup> [http://zpravy.idnes.cz/na-drahych-jizdenkach-vydela-val-lobbista-rittig-tvrdi-protikorupcni-fond-153-/domaci.aspx?c=A111206\\_124846\\_praha-zpravy\\_ab](http://zpravy.idnes.cz/na-drahych-jizdenkach-vydela-val-lobbista-rittig-tvrdi-protikorupcni-fond-153-/domaci.aspx?c=A111206_124846_praha-zpravy_ab)

<sup>46</sup> [http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a3752/f3/101028s\\_pd100412.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3752/f3/101028s_pd100412.pdf)

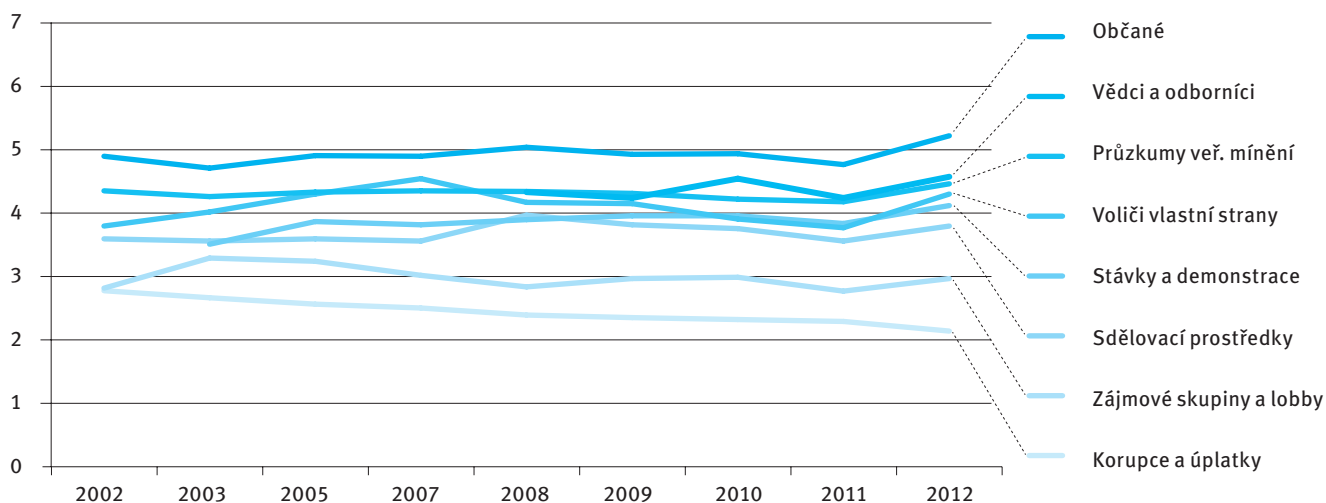
[http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a3856/f3/101134s\\_pd110414.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3856/f3/101134s_pd110414.pdf)

[http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a6799/f3/pd120410.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6799/f3/pd120410.pdf)

<sup>47</sup> Dalšími faktory ovlivňujícími politická rozhodnutí jsou: voliči vlastní strany (okolo 5%), stávky a demonstrace (okolo 4%), průzkumy veřejného mínění (okolo 3%), vědci a odborníci (okolo 1%), občané (okolo 2%), odbory (okolo 1%).

Tabulka 1

### Vnímání vlivu institucí a skupin na rozhodování politiků (výsledky průzkumů veřejného mínění):



Poznámka: Stupnice od 1 (v nejvyšší míře) do 7 (vůbec ne). Odpovědi „Nevím“ nebyly do výpočtů zahrnuty.

Zdroj: CVVM.

Jiný průzkum veřejného mínění<sup>48</sup> ukázal, že více než 73 % Čechů si myslí, že lobbying vede ke korupci. Většina dotázaných byla zároveň přesvědčena, že regulace lobbyingu by pomohla zvýšit transparentnost politického systému, a 77 % respondentů vyjádřilo názor, že registr lobbistů je účinným nástrojem v boji proti korupci. Zajímavé jsou výsledky šetření českého podnikatelského prostředí<sup>49</sup>, v němž čtvrtina dotázaných manažerů vyjádřila určitou míru nejistoty v názorech na formy regulace a 29 % respondentů se vyjádřilo proti registru. Oproti tomu přes 90 % českých odborníků oslovených v rámci projektu expertních stolů o lobbyingu<sup>50</sup> se vyslovilo pro regulaci lobbyingu.

V otázkách zaměřených na vnímání pozitivních a negativních aspektů lobbyingu v rámci studie Burson-Marsteller<sup>51</sup> označilo 33 % českých politiků lobbying jako prostor k nepatřičnému ovlivňování demokratického procesu. Zdá se být rozporuplné, že zároveň téměř 83 % respondentů souhlasí s tvrzením, že etický a transparentní lobbying napomáhá k rozvoji politiky. Naznačuje to, že politici mají s pojmem „lobbying“ spojené stejné negativní asociace jako široká veřejnost. Studie rovněž zahrnuje otázky týkající se účinnosti lobbistických aktivit různých subjektů v České republice. Za neefektivnější lobbisty jsou považovány firmy a profesní organizace (obojí 52 %). Obchodní sdružení, odbory, public affairs agentury a právní firmy dosahují téměř stejného hodnocení (42–45 %). Jako daleko méně efektivní jsou vnímány nevládní organizace (29 %) a think-tanky (25 %), ještě nižšího hodnocení dosahuje akademická sféra (18 %) a občané (14 %). Překvapivě vysokého hodnocení efektivnosti dosáhli novináři (44 %) a velvyslanectví (25 %).

Lze shrnout, že široká veřejnost negativně vnímá pojmy lobbying, lobbista i náplň jeho práce. Lidé často chápou lobbying jako systém nejasných vazeb, v němž lobbisté hrají ústřední roli styčné osoby mezi veřejnými činiteli a podnikateli či jinými – pochybnými – zájmovými skupinami. Klíčovým problémem je, že neexistuje žádná náležitá definice lobbyingu a lobbisty, k čemuž se navíc přidává negativní obraz lobbyingu vytvářený médii. Tato situace vytváří začarovaný, stigmatizující kruh, posilující negativní chápání pojmu lobbying v české společnosti.

<sup>48</sup> Výzkum veřejného mínění o názorech Čechů na lobbying, reformu lobbyingu a protikorupční politiku, březen 2011. Zdroj: [http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery\\_expertnich\\_stolu\\_o\\_lobbyingu.pdf](http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbyingu.pdf)

<sup>49</sup> Šetření českého podnikatelského prostředí 2011, zkoumající zkušenosti firem a názory řídicích pracovníků spojené s lobbyingem v České republice. [http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery\\_expertnich\\_stolu\\_o\\_lobbyingu.pdf](http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbyingu.pdf)

<sup>50</sup> Dotazníkové šetření realizované v rámci projektu expertních stolů o lobbyingu na jaře 2011.

Zdroj: [http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery\\_expertnich\\_stolu\\_o\\_lobbyingu.pdf](http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbyingu.pdf)

<sup>51</sup> [http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.eu/wp-content/uploads/2013/05/european\\_lobbying\\_survey\\_2013.pdf](http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.eu/wp-content/uploads/2013/05/european_lobbying_survey_2013.pdf)

## **Zákon o domácím násilí: lobbying nemusí být vždy ‚špatný‘ – případ transparentního lobbyingu chránícího veřejný zájem**

Do roku 2006 v České republice prakticky neexistovala žádná systémová reakce státu na případy domácího násilí. Tyto delikty byly považovány za soukromé záležitosti až do doby spáchání trestného činu. Nevládní organizace Bílý kruh bezpečí (BKB) uspěla v dlouhodobém lobbyingu a při prosazení nového právního předpisu týkajícího se domácího násilí. Díky jasnému cíli, transparentním postupům, správně formulovanému programu, rozsáhlé průpravě a zapojení širokého okruhu zúčastněných stran spatřil v roce 2006 světlo světa zákon na ochranu před domácím násilím.<sup>52</sup>

V době zahájení více než pětiletého systémového projektu, který BKB ve spolupráci s partnery realizoval od roku 2001, převládal mezi veřejností i u orgánů činných v trestním řízení názor, že dosavadní způsob ochrany obětí domácího násilí je dostatečný, že stát by neměl zasahovat a že domácí násilí je problém okrajové části populace. To bylo v rozporu s empirickými poznatky z poraden BKB, které ukazovaly, že domácím násilím je ohroženo až 36 % klientů. Neochota společnosti zabývat se otázkou domácího násilí se projevovala nejen v absenci legislativy, ale také v chabé reflexi této problematiky v médiích a v nízké úrovni odpovídajícího vzdělání pracovníků sociální sféry.

Projekt přistupoval k řešení problematiky domácího násilí komplexně, systémově a strategicky. Stanovil si dlouhodobé cíle tak, aby ani jeho ukončení nevedlo k přerušení potřebné prevence a péče o oběti domácího násilí. K hlavním cílům patřilo vytvoření systému rychlé účinné pomoci obětem domácího násilí (pomocí telefonní linky), dosažení změny postoje veřejnosti, aktivizace složek sociálního systému a prosazení odpovídající legislativy. Zároveň se projekt opíral o pečlivě plánovanou PR podporu a rozsáhlý program vzdělávacích aktivit. Realizoval se v několika etapách:

I. Etapa první: Projekt vycházel z vědomí, že k prosazení jakékoli budoucí legislativní změny je třeba získat silný mandát. Výchozím podkladem se stal reprezentativní výzkum, jehož předmětem bylo povědomí respondentů (osob z celé ČR, starších 15 let) o fenoménu domácího násilí, jejich postojích k němu a osobních zkušenostech. Výzkum mj. ukázal, že domácím násilím v České republice trpí minimálně 16 % populace ve věku od 15 let.<sup>53</sup> Zároveň upozornil na nedostatečnou informovanost veřejnosti o tom, jak se domácímu násilí bránit, a ukázal postoje souhlasící s intervencí státu. Tyto podklady poskytly silný mandát pro budoucí prosazování změn.

II. Etapa druhá: V rámci snahy začít problém řešit okamžitě zahájila provoz krizová telefonní linka nabízející odborné poradenství osobám ohroženým domácím násilím. Výsledky výzkumu veřejného mínění i existence linky byly medializovány v rozsáhlé celostátní informační kampani.

<sup>52</sup> Případová studie je zpracována s využitím informací z následujících zdrojů:

<http://www.domacinasili.cz/uvodni-strana/vice-o-projektu/>; <http://domacinasili.cz/files/uploaded/Archiv/ps.htm>

<sup>53</sup> <http://www.domacinasili.cz/statistiky/reprezentativni-vyzkum-2001-stem/>

III. Etapa třetí: BKB zorganizoval a koordinoval model nové praxe při řešení případů domácího násilí v ČR, formou interdisciplinární spolupráce 11 státních, samosprávných a nestátních institucí. Po ověření pilotního projektu v Ostravě byl stejný model posléze přenesen do dalších dvou měst.

Realizace této etapy přinesla důležitý argument: ani praxe „vyšroubovaná na maximum“ nemá k dispozici nástroje, které umožní ochránit ohrožené osoby před dalším násilím – k tomu je nutná legislativní změna.

IV. Etapa čtvrtá: Byla založena Aliance proti domácímu násilí (APDN) na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (koordináční meziresortní orgán na vrcholné úrovni) a Expertní skupina Aliance, která během osmi měsíců v roce 2004 připravila návrh zákona na ochranu před domácím násilím, včetně důvodové zprávy. V letech 2002–2004 byla uspořádána série odborných seminářů osvětlujících problematiku legislativní úpravy na ochranu před domácím násilím pro členy Poslanecké sněmovny a Senátu. Cestou poslanecké iniciativy byl předložen připravený návrh zákona, který byl posléze projednán, schválen a přijat s účinností od 1. 1. 2007.

V. Etapa pátá: Během projednávání návrhu zákona v obou komorách Parlamentu ČR byly vytvořeny potřebné nástroje, pomůcky a metodiky pro novou praxi (přesné návody a postupy pro pomáhající profesionály, od policistů přes lékaře až po manželské poradce, celkem pro 7 specializací).

VI. Etapa šestá: Ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí a Asociací hejtmanů pomohl BKB vybudovat síť krajských intervenčních center, proškolil jejich pracovníky, koordinoval jejich činnost a monitoroval jejich prostřednictvím aplikační praxi nového zákona.

Popsaný případ dokazuje, že lobbying může být zcela legitimním nástrojem, ovšem pouze pokud jsou splněny určité podmínky. Především je důležité chopit se iniciativy a zapojit potřebné zainteresované strany hned od počátku. Je třeba pečlivě připravit postup, stanovit jasné cíle a využít údajů a zkušeností vycházejících z reálné praxe. Druhým zásadním předpokladem úspěchu je získání podpory politiků, odborníků a dalších osob s vlivem na celostátní i krajské úrovni, což zde představovala Aliance APDN. Důležitější než budování široké koalice je pak představení problému a jeho vhodného řešení odpovídající formou (Expertní skupina, návrh zákona, semináře). V případě legislativního řešení je pak dále nezbytné připravit analýzu všech dopadů navrhované regulace (včetně finančních nákladů, které z toho pro stát vyplynou) a rovněž nezbytné úpravy souvisejících zákonů. Všechny uvedené body hrají zásadní roli při budování silné pozice prosazované právní úpravy a naplňování jejich cílů.

## Seberegulace lobbingu

V České republice není seberegulace lobbistických aktivit a/nebo zastupování zájmů obvyklá. Neexistuje žádná asociace lobbistů či subjektů zastupujících zájmové skupiny, v tomto smyslu tedy nelze hovořit o seberegulaci lobbistických aktivit. Na druhou stranu lze rozlišit alespoň dva typy subjektů, které jsou často označovány jako lobbisté – public relations (PR) agentury a public affairs (PA) firmy. V obou oblastech vznikla dobrovolná profesní sdružení.

**Asociace Public Relations Agentur (APRA)** byla založena v roce 1995. Členství v tomto sdružení je dobrovolné, v současné době má APRA 19 členů. Etický kodex APRA vychází z Etického kodexu ICCO (International Communications Consultancy Organization)<sup>54</sup>. Všichni členové jsou povinni dodržovat etické a profesní standardy, poskytovat nezávislé poradenství a služby, zaručit pravdivost a ochranu informací či respektovat dohodnuté smluvní podmínky. Z iniciativy APRA vznikl v listopadu 2004 také Etický kodex PR pro zadavatele, k němuž se aktuálně hlásí 16 institucí ze soukromého i veřejného sektoru.<sup>55</sup>

Druhým sdružením je **Asociace Public Affairs Agentur (APAA)**, která byla založena 30. května 2012 s cílem podpořit transparentnost, profesionalitu a otevřenost na trhu<sup>56</sup>. Nabízí dva typy členství, a to řádné (pro právnické osoby) a přidružené (pro fyzické osoby), a v současné době má šest členů<sup>57</sup>. Jako součást svých stanov asociace vypracovala závazný etický kodex, který zahrnuje jak profesní bezúhonnost (vnitřní integritu), tak vztahy s institucemi (vnější integritu), včetně zákazu střetu zájmů („*PA společnost se nesmí ocitnout ve střetu zájmů*“) a/nebo zneužití informací („*zákaz zneužití informací, které PA společnost získala během zastupování zájmů klienta*“)<sup>58</sup>.

Jak bylo popsáno, rozsah seberegulace i členství v obou profesních asociacích jsou velmi omezené. Zrození APAA bylo komplikované, neboť první pokus o založení profesního sdružení se odehrál už na přelomu let 2006/2007. Z obou sdružení pouze APRA nabízí odborné vzdělávání a systém školení (určené pro PR odborníky – nikoliv konkrétně zaměřené na lobbing). Žádný jiný „registr“ než seznamy členů těchto sdružení neexistuje.

Některé **nevládní organizace** mají svůj vlastní etický kodex, který se však obvykle výslovně nezmiňuje o lobbingu, většinou pouze zmíní sdílení informací, otevřenou komunikaci a profesionalitu v oblasti public relations (Transparency International – Česká republika<sup>59</sup>; Oživení<sup>60</sup>). Na druhou stranu představuje lobbing a jeho regulace pro nevládní organizace žhavé téma.

**Podnikatelský sektor** většinou nemá interní pravidla upravující lobbistické aktivity. Pouze některé podniky (banky, stavební společnosti [Skanska], těžební společnosti [OKD a.s.] apod.) zavedly etické kodexy týkající se čestného chování, avšak žádný z nich se nezaměřuje konkrétně na lobbing. Některé velké firmy dobrovolně přijaly výše zmíněný Etický kodex APRA pro zadavatele (např. Kofola, a.s., McDonald's ČR s.r.o., Plzeňský Prazdroj, a.s., Siemens, s.r.o.).

<sup>54</sup> [http://www.apra.cz/cs/o\\_apra/profil.html](http://www.apra.cz/cs/o_apra/profil.html)

<sup>55</sup> [http://www.apra.cz/cs/o\\_apra/eticky\\_kodex.html](http://www.apra.cz/cs/o_apra/eticky_kodex.html)

<sup>56</sup> <http://www.apaa.cz>

<sup>57</sup> <http://www.apaa.cz/clenove/>

<sup>58</sup> <http://www.apaa.cz/en/statutes-and-code-of-conduct/>

<sup>59</sup> [http://www.transparency.cz/doc/zakladni\\_dokumenty/2.\\_Etick\\_kodex.pdf](http://www.transparency.cz/doc/zakladni_dokumenty/2._Etick_kodex.pdf)

<sup>60</sup> <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2009/12/eticky-kodex-oziveni.pdf>

## Hlídací psi demokracie: role sdělovacích prostředků a občanské společnosti při sledování lobbingu

Celkově vzato, česká **mediální scéna** je poměrně složitá. Ačkoli v nedávném hodnocení svobody tisku (World Press Freedom Index)<sup>61</sup> obsadila Česká republika 13. místo ze 180 zemí světa a americká nevládní nezisková organizace Freedom House<sup>62</sup> ji řadí jako „svobodnou“ na 27. příčce ze 197 zemí<sup>63</sup>, Studie národní integrity (National Integrity System, NIS) pro Českou republiku<sup>64</sup> upozorňuje na určitá slabá místa: jmenovitě na mírný nesoulad mezi právní úpravou a regulací médií na straně jedné a každodenní realitou na straně druhé. Hlavní problémy lze shrnout takto<sup>65</sup>:

- Veřejnoprávní vysílání čelí intenzivní tržní konkurenci, kde hlavní roli hrají ukazatele sledovanosti, musí proto do jisté míry vycházet vstříc komerčním tlakům na obsah a formu poskytovaných informací.
- Veřejnoprávní sdělovací prostředky jsou vystaveny nepřímému politickému vlivu (rozpočet, mediální rady).
- Veřejnost nemá k dispozici ucelené informace o vlastnické struktuře soukromých médií, o pravidlech pro vnitřní fungování redakcí ani o způsobech, jakými novináři řeší etická dilemata spojená s jejich profesí (přestože existuje Etický kodex novináře).

Média poměrně často informují o korupčních skandálech, případech zneužití moci, byrokracii a nepatřičném ovlivňování a často se aktivně účastní odhalování takových kauz. Na druhou stranu ale nesledují kauzy až do konce. Vzhledem k tomu, že většina kauz jde „do ztracena“ (kvůli selháním na straně policie nebo justice), je obtížné posoudit, nakolik média v těchto případech plní pouze roli tlapkače a nakolik se jedná o zodpovědnou investigativní práci. Informace prezentované ve zpravodajství jsou často povrchní a zkratkovité.<sup>66</sup>

Případ soukromého vydavatelství MAFRA (noviny Mladá fronta DNES, Lidové noviny a Metro, hudební televizní stanice Óčko, Óčko Gold a Óčko Expres, virtuální operátor MOBIL.CZ), které získal v loňském roce podnikatel a multimiliardář Andrej Babiš, jenž vstoupil do politiky jako předseda druhé nejúspěšnější politické strany v předčasných volbách na podzim 2013 a stal se ministrem financí, v současné době otevírá otázky ohledně „berlusconizace“ českých soukromých médií (tj. vlastnění médií politikem).

Česká média, stejně jako většina společnosti, používají označení „lobbing“ pro různé činnosti, včetně korupčního jednání. Významně tím ovlivňují – a někdy zkreslují – názory společnosti i realitu. Často používají termín „lobbista“ pro osoby, které jsou v úzkém kontaktu s politiky a profitují z obchodů a smluv uzavíraných se státními institucemi a státními nebo městskými společnostmi. Tato „šedá zóna“ je pro některá média atraktivní, ale přitom tato média nejsou schopna rozlišovat mezi „skutečným“, tj. eticky prováděným lobbingem a jiným, potenciálně problematickým jednáním či vyloženě korupčními činy.

Sektor **organizací občanské společnosti** (či nevládních organizací) je v České republice rozvinutý a velmi pestrý z hlediska počtu organizací, jejich právních forem i cílů/činností.<sup>67</sup> Neziskové organizace jednak plní

<sup>61</sup> [http://rsf.org/index2014/data/index2014\\_en.pdf](http://rsf.org/index2014/data/index2014_en.pdf)

<sup>62</sup> <http://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP%20Detailed%20Data%20and%20Subscores%201980-2013.xls>

<sup>63</sup> Freedom of the Press 2013 – v celkovém žebříčku 197 zemí je ČR na 27. místě s hodnocením 19 bodů (na stupnici 0-100, kde „0“ znamená nejlepší hodnocení). V jednotlivých podkategoriích dosáhla ČR následujících výsledků: právní prostředí – 4 (stupnice 0-30), politické prostředí – 8 (stupnice 0-40), ekonomické prostředí – 7 (stupnice 0-30).

<sup>64</sup> Studie národní integrity, Transparency International - Česká republika, 2011;

[http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_Studie\\_narodni\\_integrity\\_www.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_Studie_narodni_integrity_www.pdf)

<sup>65</sup> Pilíř „médií“ dosáhl celkového hodnocení 54 bodů (ze 100 možných). Hodnocení v jednotlivých podkategoriích: potenciál (75/100), vlastní správa (46/100), role v systému (42/100). Podrobněji viz Studie národní integrity, Transparency International - Česká republika, 2011.

<sup>66</sup> [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_Studie\\_narodni\\_integrity\\_www.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_Studie_narodni_integrity_www.pdf)

<sup>67</sup> V hodnocení v rámci Studie národní integrity dosáhl pilíř „neziskový sektor“ celkového hodnocení 56 bodů (ze 100 možných).

potřeby svých členů a jednak nabízejí služby na netržní bázi, zvláště v oblasti sociálních služeb. Pokud jde o protikorupční problematiku, počet organizací typu „advocacy“ nebo „watchdog“ zaměřujících se na boj s korupcí a dodržování demokratických principů spíše roste. Dále existuje také celá řada iniciativ a platforem zabývajících se různými problematickými otázkami a vzbuzujících zájem veřejnosti o vybraná témata (např. Pankrácká výzva k politickým opatřením v kauze možného střetu zájmů bývalého ředitele ČEZ<sup>68</sup>, platforma pro transparentní zadávání veřejných zakázek [Transparentnizakazky.cz] usilující o potřebné změny zákona o zadávání veřejných zakázek, projekt Rekonstrukce státu).

Největší slabinou českého neziskového sektoru je nízká míra transparentnosti a obecně nedostatečná pravidla pro vnitřní fungování. Poměrně rozsáhlá část neziskového sektoru profituje z daňových úlev a získává finanční prostředky z veřejných zdrojů, aniž by komukoli skládala účty ze své činnosti (např. zveřejňováním informací o tom, kdo tyto organizace provozuje apod.).<sup>69</sup>

Historicky se tématu lobbingu věnovaly projekty Inventura Demokracie<sup>70</sup> a Respekt Institut<sup>71</sup>. Nedávným „celostátním“ počinem nepřímo souvisejícím s touto problematikou je projekt Rekonstrukce státu. Tento projekt vznikl v roce 2013, účastní se jej dvacet nevládních protikorupčních organizací a jeho cílem je prosadit přijetí „devíti zákonů proti korupci a klientelismu“, které dosáhnou následujících cílů:

- politika bez tajných sponzorů (financování politických stran);
- majetková příznání politiků;
- zveřejňování smluv uzavíraných se státem na internetu;
- zrušení anonymních akcí;
- konec trafik ve státních firmách a odpolitizování státní správy (přijetí zákona o státní službě, včetně profesního kodexu veřejných činitelů, který bude regulovat lobbistické kontakty).

Za zmínku stojí další dva nezávislé projekty. V roce 2012, při příležitosti změny způsobu volby prezidenta republiky na přímou volbu, rozběhla česká pobočka TI projekt Transparentnivolby.cz, jehož cílem bylo nastavit kritéria nad rámec platných pravidel pro financování kampaní a posléze monitorovat jejich dodržování a dále sledovat finanční výdaje kandidátů prostřednictvím jejich transparentních bankovních účtů. Projekt pokračuje monitorováním všech typů voleb v České republice (volby do Evropského parlamentu, parlamentní volby, volby do obecních zastupitelstev) s cílem podporovat a prosazovat potřebu přísnější regulace v této oblasti.

Druhý projekt, Politicefinance.cz, se zaměřuje na kontrolu výročních finančních zpráv politických stran. Zveřejňuje veškeré relevantní informace k hospodaření politických stran na internetu (pokud to není v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů), neboť ne všechny strany zveřejňují elektronickou verzi finanční zprávy. Také tento projekt prosazuje přísnější pravidla pro financování politických stran. Oba projekty se snaží sledovat jak příjmy (aby bylo zajištěno, že dary od fyzických nebo právnických osob nemají za cíl ovlivňovat chování dané strany), tak výdaje (tj. ověřovat, kdo skutečně organizuje kampaně a jakým způsobem se jich účastní lobbisté a/nebo PR agentury).

Na místní úrovni existuje řada nevládních organizací a iniciativ podporujících větší transparentnost veřejného sektoru a otevírání politiky směrem k veřejnosti (např. zveřejňování záznamů ze zasedání zastupitelstev obcí aj.).

---

Hodnocení v jednotlivých podkategoriích: potenciál (75/100), vlastní správa (42/100), role v systému (50/100). Podrobněji viz Studie národní integrity, Transparency International-Česká republika, 2011).

<sup>68</sup> <http://www.eps.cz/pankrac/>

<sup>69</sup> [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_Studie\\_narodni\\_integrity\\_www.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_Studie_narodni_integrity_www.pdf)

<sup>70</sup> <http://www.inventurademokracie.cz/historie/>

<sup>71</sup> <http://www.respektinstitut.cz/expertni-stoly-o-lobbingu/>





# Regulace lobbingu: transparentnost, integrita a rovnost přístupu

V této části se zabýváme podrobnějším zhodnocením situace v oblasti regulace lobbingu a souvisejících činností v České republice v souladu s metodologií projektu blíže popsanou v Příloze 1. Zaměřujeme se přitom na transparentnost, podporu širší integrity a zajištění rovného přístupu k orgánům či subjektům s rozhodovací pravomocí.

## Transparentnost

Při posuzování transparentnosti lobbistických aktivit jsme se snažili zodpovědět následující zastřešující otázku: do jaké míry je veřejnost dostatečně obeznámena s tím, (a) kdo lobbuje u představitelů veřejné správy, (b) v jakých záležitostech se na ně lobbisté obracejí, (c) kdy a kde jsou vystaveni lobbingu, (d) kolik finančních prostředků je na tento proces vynaloženo, (e) jaký je výsledek těchto lobbistických snah? Rovněž jsme zjišťovali, kdo ze stran, zapojených do lobbingu (lobbisté vs. státní úředníci/zástupci veřejné správy) usiluje o větší transparentnost, resp. kdo je k ní více nucen. Naše zjištění ve vztahu k transparentnosti lobbistických aktivit v České republice nabízejí poněkud bezútěšný obrázek.

V České republice je záležitost lobbingu jen málo průhledná. Veřejnost nemá téměř žádné informace o tom, kdo lobbuje u veřejných činitelů (chybí registr lobbistů, neexistuje zákonná povinnost zveřejňovat informace ohledně takových schůzek), ani v jakých záležitostech se lobbuje. K dispozici nejsou téměř žádné informace o schůzkách tohoto typu (pouze někteří politici je dobrovolně zveřejňují na svých internetových stránkách). Stejně tak nejsou k dispozici ani informace o penězích vynaložených na lobbing či o výsledcích lobbistických aktivit.

Pokud jde o **definice**, neexistuje žádný právní předpis ani jiný dokument vydaný orgány státní správy, který by mohl poskytnout definici lobbingu, lobbistických aktivit/kontaktů, lobbisty a/nebo lobbovaných. Přestože se objevily návrhy a koncepty snažící se vymezit tyto pojmy, žádný z nich úspěšně neprošel legislativním procesem.

Česká republika má **zákon o svobodném přístupu k informacím** (zákon č. 106/1999), který byl přijat v roce 1999 po dlouhém úsilí o jeho prosazení a značném lobbingu ze strany nestátní neziskové organizace Otevřená společnost. Zákon je uplatňován a v podmínkách České republiky jej lze považovat za funkční, nicméně hodnocení České republiky v mezinárodní analýze kvality právní úpravy práva na informace (RTI Rating)<sup>72</sup> poukazuje na četné nedostatky ve srovnání s ostatními zeměmi. Podle zákona musí všechny orgány státní/veřejné správy, jakož i místní samospráva a veřejné instituce odpovědět na dotazy veřejnosti do 30 dnů. Mohou přitom účtovat poplatek za kopírování dokumentů a/nebo další personální náklady spojené s vypracováním odpovědi. V některých případech informace nemohou být poskytnuty (utajované informace, obchodní tajemství, důvody národní bezpečnosti, údaje o majetku a osobní údaje [§ 7–10]). Někdy se orgány cíleně snaží vytvářet překážky – například účtují poplatky za vytištění informací, které jsou publikovány na internetu nebo obsaženy v již vytištěných dokumentech (čímž porušují § 6 – Povinnost odkázat na zveřejněnou informaci); odpovídají na jiné otázky; účtují dodatečné náklady spojené s vyhledáváním a zpracováním informací

<sup>72</sup> [http://www.rti-rating.org/view\\_country.php?country\\_name=Czech%20Republic](http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=Czech%20Republic)

(podle zákona je povinný subjekt povinen žadateli na jeho žádost potvrdit předpokládanou výši úhrady nákladů [§ 17]). Poskytované údaje navíc nemusí zahrnovat informace o lobbingu či lobbistických kontaktech.<sup>73</sup>

Neexistuje žádný **system registrace a zveřejňování informací o lobbingu**. „Lobbisté“ nejsou povinni zveřejňovat žádné zprávy o své činnosti nebo o výdajích, ani příslušné osobní informace, informace o lobbistických cílech a klientech nebo informace o lobbovaném a o předmětu lobbingu. Existuje obecné ustanovení o financování politických stran a povinnost zveřejňovat dary politickým stranám, ale nejsou stanovena žádná konkrétní pravidla ohledně lobbistů. Vzhledem k výše popsaným nedostatkům regulace také chybí **orgán dohlížející** na lobbistické aktivity, jenž by sledoval plnění povinností, podával zprávy a zjišťoval případné odchylky a porušení pravidel. Stejně tak nejsou stanoveny ani příslušné sankce a pokuty. Dosud není k dispozici ani nástroj **legislativní stopy**, přestože se v roce 2013 objevil záměr toto opatření zavést. Vyšší státní úředníci a veřejní činitelé nemají povinnost vyplývající ze zákona či jiného předpisu, aby aktivně zveřejňovali dokumentaci týkající se schůzek s lobbisty.

### Zákon o veřejných zakázkách: zpátky ke kořenům – velcí vždycky vítězí

V rámci snahy o zlepšení legislativy zaměřené na boj proti korupci přišla česká vláda v roce 2012 s novelou zákona o veřejných zakázkách. Cílem bylo zajistit účelnější vynakládání veřejných prostředků a zacelení právních mezer, které umožňovaly korupční chování. Téměř okamžitě po přijetí zákona začali různí aktéři lobbovat za jeho změnu. Hlavními hráči následného souboje byli obhájci novely zákona – Ministerstvo pro místní rozvoj ve spojení s nevládními protikorupčními organizacemi – na straně jedné a Ministerstvo průmyslu a obchodu, Asociace krajů ČR a různá obchodní/podnikatelská sdružení (řada z nich úzce profesně či odvětvově specializovaná) na straně druhé. Úsilí oponentů brzy přineslo ovoce v podobě další novely zákona, která znamenala krok zpět v prosazování protikorupční agendy.

Zadávání veřejných zakázek v České republice je označováno za jednu z hlavních oblastí, kde se nabízí velký prostor ke korupci. Celkový objem veřejných zakázek dosahuje ročně přibližně 24 miliard EUR<sup>74</sup>. Novela zákona o veřejných zakázkách (z roku 2012) měla proces zadávání veřejných zakázek zprůhlednit a otevřít jej větší konkurenci. Mezi hlavní změny patřilo snížení limitů pro povinný postup podle zákona o veřejných zakázkách; povinnost zrušit zadávací řízení, pokud zadavatel obdrží pouze jednu nabídku; povinnost 30 dnů předem odesílat k uveřejnění předběžné oznámení obsahující zdůvodnění nutnosti realizace zakázky atd.

Odpůrci přísnější regulace kritizovali zvýšení byrokracie v rámci procesu zadávání veřejných zakázek. Varovali před tím, že finanční prostředky z EU nebudou využity, celý proces zadávání se prodlouží a jeho spravování bude nákladné. Využili hospodářské recese k argumentaci, že novela odrazuje zadavatele od investic, upozorňovali na negativní dopady z hlediska HDP a nezaměstnanosti. Na podzim roku 2013 byla navržena a schválena další novela zákona o veřejných zakázkách, která zrušila mnoho protikorupčních nástrojů zavedených novelou z roku 2012. Lobbistům tedy trvalo zhruba rok, než dosáhli změny.

Skutečnost, že odpůrci novely z roku 2012 se rekrutovali jak z řad zadavatelů veřejných zakázek, tak z řad dodavatelů, nabízí dvě vysvětlení: buď byla novela opravdu špatná, nebo přímo ohrožovala zavedený systém zajišťující neoprávněné výhody určitým osobám či subjektům na obou stranách.

<sup>73</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-po-projednani-vladou-a-informace-k-priprave-novely-tohoto-zakona.aspx>

<sup>74</sup> <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/243700-objem-verejnych-zakazek-se-propadl-na-rekordni-minimum>

Jeden z typických argumentů proti novele uvedl Svatoslav Novák, prezident ICT Unie: „V mnoha případech se definují nepřiměřené, někdy až zničující smluvní podmínky. Vyřazení jediného úspěšného soutěžitele formou zrušení výběrového řízení a kritérium nejnižší ceny jsou pro úspěšnou realizaci ICT díla velmi nebezpečné“<sup>75</sup>. Ministr průmyslu a obchodu Martin Kuba prohlásil: „Hodnota nově vypsaných zakázek od počátku dubna 2012 až do konce uplynulého roku se výrazně propadla. Je třeba tuto situaci a problémy se zadáváním zakázek co nejdříve napravit a změnit platnou úpravu tak, aby podporovala růst. Nelze připustit, aby se dále prohlubovala recese české ekonomiky.“<sup>76</sup> Za pozornost stojí, že pan Kuba je představitelem konzervativně liberální politiky, která preferuje „malý stát“ a nestaví hospodářský růst na zvýšení objemu veřejných zakázek.

Avšak související průzkum mezi dodavateli veřejných zakázek ukázal, že ani po roce 2012 by 78 % veřejných dodavatelů nikdy nepřijalo zakázku, která by nepokryla jejich náklady (nebo pouze ve velmi výjimečném případě).<sup>77</sup> Není tedy jasné, proč by zavedení opatření pro zadávání zakázek, která jsou často používána v soukromém sektoru, mělo v případě zadávání veřejných zakázek tak smrtící dopady. Navíc podle údajů Ministerstva pro místní rozvoj, pod které oblast veřejných zakázek spadá, nebyla realita roku 2012 ve srovnání s rokem předchozím zdaleka tak černá a ukazatele za roky 2011 a 2012 byly srovnatelné.<sup>78</sup>

Zdá se tedy, že většina argumentů používaných odpůrci novely nebyla založena na spolehlivých statistických údajích, případně byla používána zkreslená interpretace dat, navíc v emocionálním kontextu hospodářské krize – v naději, že se tak pozornost přesune od požadavků na transparentnost k debatě o ekonomickém růstu. Lze předpokládat, že tyto argumenty byly využity jako způsob, jak zastupovat prospěch určitých zájmových skupin. Riziko prosazování zájmů určitých skupin či odvětví při průchodu zákonů Poslaneckou sněmovnou potvrdil i výrok Jana Sixty, náměstka ministra pro místní rozvoj, který prohlásil: „Když se schvalovala poslední novela, přišli někteří s žádostí o výjimku ze zákona na administrátory a právní služby, které by se podle nich nemusely soutěžit.“<sup>79</sup>

Současná praxe v oblasti lobbingu v ČR neumožňuje jasně porozumět tomu, jaké jsou skutečné motivace jednotlivých aktérů. Případ zákona o veřejných zakázkách ilustruje situaci, kdy má veřejnost dobrý důvod domnívat se, že její zástupci ve skutečnosti zastupují zájmy někoho jiného, případně skrývají vlastní skutečné zájmy. Tento stav se může změnit, pokud bude celý proces vytváření politiky podstatně průhlednější a bude umožňovat pochopení motivací jednotlivých aktérů. Toho lze dosáhnout, pokud by firmy musely ze zákona zviditelňovat své lobbistické aktivity, pokud by představitelé veřejné správy zveřejňovali informace o schůzkách s lobbyisty, případně pokud by politici a politické strany zpřístupnili a zprůhlednili údaje o svém majetku a příjmech.

<sup>75</sup> <http://www.tzb-info.cz/9714-novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-prinesla-pokles-poctu-i-hodnoty-zakazek>

<sup>76</sup> [http://ceskapozice.lidovky.cz/kuba-versus-jankovsky-brzdi-zakon-o-verejnych-zakazkach-ekonomiku-1f2-/tema.aspx?c=A130304\\_054000\\_pozice\\_99815](http://ceskapozice.lidovky.cz/kuba-versus-jankovsky-brzdi-zakon-o-verejnych-zakazkach-ekonomiku-1f2-/tema.aspx?c=A130304_054000_pozice_99815)

<sup>77</sup> <http://www.otidea.cz/blog/verejne-zakazky-20132014-od-losovacek-k-podstrelenym-cenam->

<sup>78</sup> [http://ceskapozice.lidovky.cz/zakon-za-pokles-verejnych-zakazek-nemuze-tvrdi-ministerstvo-pui-/tema.aspx?c=A130425\\_220200\\_pozice\\_120183](http://ceskapozice.lidovky.cz/zakon-za-pokles-verejnych-zakazek-nemuze-tvrdi-ministerstvo-pui-/tema.aspx?c=A130425_220200_pozice_120183)

<sup>79</sup> [http://ekonomika.idnes.cz/zakon-o-verejnych-zakazkach-a-novelizace-ff7-/ekonomika.aspx?c=A130317\\_205814\\_ekonomika\\_ert](http://ekonomika.idnes.cz/zakon-o-verejnych-zakazkach-a-novelizace-ff7-/ekonomika.aspx?c=A130317_205814_ekonomika_ert)

## Podpora integrity

Transparentnost lobbingu se musí opírat o širší rámec integrity veřejného sektoru, což zmírňuje riziko střetů zájmů při přijímání důležitých rozhodnutí. Tato část odpovídá na následující zastřešující otázky týkající se celkové míry integrity: Existuje v naší zemi pevný etický rámec pro lobbisty (a firmy) a lobbované, a pokud ano, do jaké míry funguje? A která ze stran zapojených do lobbingu (lobbisté vs. státní úředníci/zástupci veřejné správy) usiluje o větší integritu, resp. je k ní více nucena? Opět platí, že v této oblasti máme v České republice ještě hodně co dohánět.

V České republice neexistuje žádný pevný etický rámec ani pro lobbisty, ani pro vysoce postavené politiky (např. Etický kodex poslance). Některé firmy, PR agentury a public affairs společnosti sice mají vlastní dobrovolné etické kodexy, jejich obsah a rozsah se ale výrazně liší a většinou se primárně nezabývají lobbingem. Existuje Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, ale jeho ustanovení, která se alespoň nepřímo týkají lobbingu, jsou velmi vágní.

Je stanoveno **jednoleté omezení** (tzv. cooling-off period) vztahující se na veřejné funkcionáře a jejich nastoupení do pracovního poměru u společnosti, která v předchozích 3 letech získala vládní zakázku (zákon č. 159/2006 Sb.) Tato lhůta se překvapivě nevztahuje na poslance a senátory. Zákon nestanoví konkrétní zákaz lobbingu. V praxi se někteří politici poměrně snadno přesunou do soukromého sektoru, kde mohou využít své předchozí kontakty z oblasti politiky (například bývalý premiér Topolánek se stal neplaceným předsedou Teplárenského sdružení ČR). Neexistuje žádný orgán, který by posuzoval přesuny bývalých politiků do soukromé sféry, uděloval případná povolení a reguloval problematiku „otáčivých dveří“.

## Zákon o loteriích: chameleoni ve státní službě – vždy připraveni napomáhat něčím zájmům a chránit je

Přestože Česká republika postrádá slávu Las Vegas nebo Macaa, patří mezi země s největším počtem výherních hracích přístrojů na jednoho obyvatele.<sup>80</sup> Vývoj legislativy namířené proti hazardu napovídá, že současný stav, kdy prakticky každý občan této země má hrací automat jen několik kroků od domova, nebude pouze důsledkem lásky Čechů k hazardním hrám, ale také výsledkem systematické práce sázkařské lobby. Od roku 2009 je jedním z hlavních témat v souvislosti s problematikou hazardu otázka, zda to má být Ministerstvo financí, nebo obce, kdo uděluje povolení k provozování hracích automatů a kasin. Na rozdíl od centrálního orgánu je v případě obcí, které jsou přímo odpovědné svým místním voličům, mnohem menší pravděpodobnost, že budou udělovat licence k provozování heren a hracích automatů (které jsou u průměrných občanů značně nepopulární). Velmi mocné sázkařské lobby se zatím daří bránit legislativnímu převedení odpovědnosti na místní samosprávy.

Přestože česká legislativa od roku 1990 dává místním samosprávám možnost vyhláškou regulovat umístění a provozování standardních výherních hracích přístrojů na svém území, s nástupem nových videoloterijních terminálů (VLT) vznikla v této souvislosti otázka správné kategorizace nových přístrojů. Kolem roku 1998 si generální ředitel Sazky, jedné z největších sázkařských firem, objednal znalecký posudek, který došel k závěru, že VLT jsou specifické přístroje, které nespádají pod jurisdikci upravující klasické výherní hrací přístroje.<sup>81</sup> Tento posudek nedlouho poté použilo Ministerstvo financí jako argument, proč by povolení provozovat VLT mělo udělovat právě ono, nikoli obce. Tak začalo plodné spojení mezi sázkařskou lobby a vládními úřady. V následujících letech počet VLT v českých městech utěšeně rostl, což postupně vedlo ke střetům samospráv s Ministerstvem financí.

V roce 2006 lobby slavila velký úspěch, když byl ředitelem Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi na Ministerstvu financí jmenován Petr Vrzáň. Tento bývalý manažer kasina<sup>82</sup> se tak stal odpovědným za regulaci hazardu a měl vliv na příslušnou legislativu. Z úřadu odešel do Sdružení provozovatelů centrálních loterijních systémů a dalších her (SPELOS), kde v dalších letech zastával funkci výkonného ředitele. Další vlna pozornosti se na odbor Státního dozoru snesla na podzim 2012, kdy se jeho šéf Karel Korynta a další úředníci z ministerstva zúčastnili výstavy Forbes, „největšího setkání obchodníků s hazardem“, důsledně uzavřeného před veřejností a přístupného pouze lidem s čestnými pozvánkami.<sup>83</sup>

Mezitím obce a nevládní organizace začaly vyvíjet tlak na vládu, aby obce získaly větší pravomoci v procesu udělování povolení k provozování VLT na svém území. V roce 2009 vstoupila do legislativního procesu novela zákona o loteriích a jiných podobných hrách z roku 1990, která tento požadavek zohledňovala. Vláda nejprve novelu kritizovala hlavně na základě toho, že „navržené plošné přiznání postavení účastníka v povolovacím řízení obcím by znamenalo neúměrný

<sup>80</sup> [http://www.gamingta.com/pdf/World\\_Count\\_of\\_Gaming\\_Machines\\_2013.pdf](http://www.gamingta.com/pdf/World_Count_of_Gaming_Machines_2013.pdf)

<sup>81</sup> <http://www.parlamentnilisty.cz/kraje/jihomoravsky/Vliv-sazkarske-lobby-oslabil-Ustavni-soud-200239>

<sup>82</sup> [http://ceskapozice.lidovky.cz/hazardni-kolecko-petra-vrzane-dkt-/tema.aspx?c=A110113\\_140300\\_pozice\\_2786](http://ceskapozice.lidovky.cz/hazardni-kolecko-petra-vrzane-dkt-/tema.aspx?c=A110113_140300_pozice_2786)

<sup>83</sup> [http://www.lidovky.cz/urednici-ministerstva-financi-bojovali-proti-hazardu-na-setkani-obchodniku-s-hazardem-gr1-/zpravy-domov.aspx?c=A121002\\_185851\\_in\\_domov\\_jkz](http://www.lidovky.cz/urednici-ministerstva-financi-bojovali-proti-hazardu-na-setkani-obchodniku-s-hazardem-gr1-/zpravy-domov.aspx?c=A121002_185851_in_domov_jkz)

*nárůst administrativního zatížení jak na straně povolujícího orgánu, tak na straně samotných obcí“.*<sup>84</sup> Později rozpočtový výbor změnil novelu tak, že dávala obcím možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti celkový zákaz provozování všech her na celém území obce (přitom neumožňovala stanovení užšího rozsahu zákazu her a míst – tj. obce mohly hazardní hry buď zakázat úplně, nebo je vůbec neregulovat), přičemž toto ustanovení se po dobu 10 let od nabytí účinnosti zákona nevztahovalo na povolení vydaná před jeho účinností.<sup>85</sup> 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.

Parlament kupodivu ignoroval změny navržené vládou a rozpočtovým výborem a schválil návrh zákona v jeho původní verzi. Tato „chyba“ byla později napravena prezidentem, který nakonec loterijní zákon vetoval a použil přitom stejné argumenty proti novele jako vláda.<sup>86</sup> S odkazem na výše popsany proces Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011 upozorňovala, 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>87</sup> Podobná kritika se opakuje také ve zprávě za rok 2012.<sup>88</sup>

V době, kdy se o osudu novely rozhodovalo, média informovala o bezpočtu podezřelých jednání mezi zástupci hazardní lobby a zákonodárci (zejména členy rozpočtového výboru). Přestože nemáme k dispozici jasné důkazy, dá se spekulovat, že regulační orgány byly hazardní lobby ovlivňovány<sup>89</sup>. Zdroje dále naznačují, že někteří politici použili finanční prostředky z herního průmyslu na vylepšení účtů svých stran a že finanční dary od osob spojených s herním průmyslem představují významný příjem pro financování politických stran.<sup>90</sup>

Celý příběh měl jistou pozitivní stránku v tom, že vývoj této kauzy podnítil nevládní organizace, občanské aktivisty a média, aby více uplatňovali svou kontrolní roli a zvýšili tlak na zákonodárce, což přispělo k přijetí jiných novel v nadcházejících letech.

Mezi faktory, které vytvořily tak pochybné prostředí, patří absence zákona o státní službě a neexistující účinná úprava omezující střety zájmů a fenomén „otáčivých dveří“, což umožnilo osobám jako Vrzáň a Korynta zastupovat zájmy hazardní lobby v rámci regulačních orgánů. Kromě toho bylo ještě na počátku druhého desetiletí tohoto století stále obtížné získat od orgánů veřejné správy například informace o počtu povolených VLT.

<sup>84</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=60257>

<sup>85</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=971&ct1=2>

<sup>86</sup> <http://byznys.ihned.cz/c1-44160210-klaus-vetoval-loterijni-zakon-byl-podle-nej-jen-predvolebnim-lakadlem>

<sup>87</sup> <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>

<sup>88</sup> <http://www.bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zprava-2012.html>

<sup>89</sup> [http://ceskapozice.lidovky.cz/dohodly-se-loterijni-firmy-s-poslanci-nebo-ne-fnh-/tema.aspx?c=A101222\\_065043\\_pozice\\_1959](http://ceskapozice.lidovky.cz/dohodly-se-loterijni-firmy-s-poslanci-nebo-ne-fnh-/tema.aspx?c=A101222_065043_pozice_1959)

<sup>90</sup> <http://domaci.ihned.cz/c1-55764020-magnat-z-panelaku-knobloch-sehnal-ods-miliony-desetina-daru-ods-prisla-z-pererova>

Jak už bylo uvedeno výše, existuje sice **Etický kodex** úředníků a zaměstnanců **veřejné správy**, ten však neřeší pravidla či pokyny pro případ lobbingu. Kodex se zabývá celkovým zákazem jakýchkoli darů a výhod pro zaměstnance ve veřejném sektoru a zahrnuje ustanovení o střetu zájmů, které ale poskytuje pouze obecná prohlášení. Zaměstnanci jsou povinni vyhýbat se situacím, v nichž by se dostali do střetu zájmů, není však jasné, co se stane v případě, kdy se zaměstnanec do této konfliktní situace dostane. Také povinnost podávat majetková přiznání (podle zákona o střetu zájmů) mají pouze vybraní řídicí zaměstnanci, a tato prohlášení jsou co do rozsahu omezena.

V souladu se zákonem o státní službě existují konkrétní podmínky, které musí být splněny předtím, než je někdo zaměstnán ve veřejném sektoru, nicméně neexistuje jednotný systém vzdělávání zaměřený na otázky etiky, problematiku lobbingu, střetu zájmů apod. Zaměstnanci se občas účastní programů zaměřených na zvyšování integrity, ty ale nejsou předepsány žádným předpisem, stejně jako jejich obsah nebo forma. Existuje mechanismus řešení stížností, který je většinou zajištěn existencí anonymní telefonní linky pro upozorňování na nekalé praktiky (whistleblowing) na každém ministerstvu. Mimo to se zaměstnanci i všichni občané mohou obracet na whistleblowerskou linku a právní poradnu, kterou provozuje česká pobočka TI.

Kromě toho, že **neexistuje žádný zákonem stanovený kodex chování pro lobbisty**, nejsou stanoveny ani požadavky na zveřejňování informací ze strany lobbistů nebo omezení pro lobbisty. Jediná regulace, jež se určitým způsobem týká zákazu současně působit jako lobbista a veřejný činitel, se nachází v zákoníku práce a primárně se zaměřuje na zaměstnance veřejného sektoru. Na vymezené skupiny zaměstnanců se vztahují určitá omezení, například nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost, podnikat mohou pouze s předchozím písemným souhlasem zaměstnavatele a jsou povinni zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmů (§ 303–304).

Předchozí kapitola zmiňovala existenci **seberegulačních etických kodexů** pro skupiny osob, které lze označit jako lobbisty, což jsou v České republice Asociace PR Agentur (APRA) a Asociace PA Agentur (APAA). Kodex APRA je platný pro členy sdružení (v současné době má APRA 19 členů), navíc vznikl z iniciativy APRA také Etický kodex PR pro zadavatele, k němuž se aktuálně hlásí 16 institucí ze soukromého i veřejného sektoru. Oba kodexy se zabývají profesionalitou poskytování PR služeb a samotný lobbying konkrétně neupravují.

Kodex APAA je specifičtější a stanoví určité standardy komunikace při zastupování zájmů vůči politikům a státním úředníkům. Jedinou sankcí za porušení kodexu je vyloučení člena asociace. Kodex formuluje například následující povinnosti pro své členy: transparentnost, tj. neutažování a nezkrášlování totožnosti klienta ani prosazovaných zájmů při jednání s institucemi či osobami (pokud klient netrvá na utajení těchto informací – v tom případě musí agentura třetí stranu o této skutečnosti informovat); zákaz zneužití informací, které se PA agentura dozvěděla při prosazování zájmů klienta; zákaz poskytování finančních i nefinančních odměn za prosazování zájmů klienta politikům a státním úředníkům; povinnost vyhýbat se střetu zájmů. Kodex rovněž stanoví přísná pravidla pro souběžné zaměstnání ve veřejném sektoru a/nebo v politice. Pokrytí lobbistického sektoru prostřednictvím tohoto dobrovolného kodexu je ale poměrně omezené, neboť tato pravidla se vztahují jen na členy APAA, jichž je v současné době pouze šest.

## Rovný přístup: vyrovnání podmínek

Pro regulaci lobbingu jsou klíčovými opatřeními transparentnost a integrita; ty ale musí být doprovázeny pravidly umožňujícími rovnost přístupu k orgánům s rozhodovací pravomocí, což je zcela zásadní podmínkou zajišťující spravedlnost a pluralitu v rámci politického systému. Náš výzkum si kladl otázku, zda je v současném systému dostatek prostoru pro různorodé zastoupení široké škály zájmů, myšlenek a argumentů tak, aby to vedlo k vytváření a přijímání takových politických strategií, zákonů a rozhodnutí, které co nejlépe poslouží široké společnosti a zájmu demokracie. Výsledná zjištění nejsou zcela jednoznačná.

Vláda sice konzultuje návrhy zákonů a politické strategie s různými aktéry, ale rozmanitost jejich výběru je dosti omezená a jejich zájmy/představy jsou poněkud homogenní. Neexistuje žádné pravidlo požadující vyvážené zastoupení různých subjektů v rámci konzultací, stejně tak chybí transparentní systém poskytování informací o zapojených subjektech. Na druhou stranu jsou některé společnosti či nevládní organizace schopny prosadit iniciativy, které vedou k novým politickým strategiím, právním předpisům a/nebo rozhodnutím (viz výše uvedené příklady – Pankrackavyzva.cz; REST).

V případě legislativních procesů jsou možnosti zapojení veřejnosti omezené. Zejména firmy nebo nevládní organizace mohou předložit své vlastní (nevyžádané) expertízy, ale jejich dopad je podle našeho názoru omezený a pouze selektivní. Mohou také neformálně podat návrh prostřednictvím poslance či senátora, zorganizovat petici, případně se zúčastnit zasedání parlamentního výboru (opět není jisté, jak silný dopad tyto iniciativy budou mít).

Existuje časový harmonogram navrhovaných zákonů (systém ODok), ten však není plně k dispozici veřejnosti. Nicméně vláda zveřejňuje plány legislativních prací. Požadavek na vyjádření a názory veřejnosti obsahuje pouze mechanismus Hodnocení dopadů regulace (RIA), ale ani zde není zásada proporcionality účasti zájmových skupin stanovená zákonem (jedná se pouze o doporučení, nikoliv povinnost). Zájmové skupiny se mohou účastnit oficiálních konzultací, ale neexistuje žádný požadavek na zveřejňování jejich připomínek. Pokud jsou příslušným orgánům předloženy jakékoli připomínky v případě věcného záměru a/nebo návrhu zákona, pak musí být zodpovězeny a odůvodněny pouze ty, které jsou klasifikovány jako „zásadní“, a jejich autor musí být informován, jak příslušný orgán jeho připomínky řešil.

Složení poradních/expertních skupin pro přípravu nové legislativy je vyvážené jen někdy – zda bude či nebude vyvážené, do značné míry závisí na řešení problematice, politické orientaci vlády a/nebo většině v Parlamentu. Neexistují pravidla, která by zakazovala zájmovým skupinám, lobbistům nebo zástupcům firem účast v poradních a/nebo expertních skupinách. Neexistují ani pravidla, která by upravovala zveřejňování informací o členech poradních/expertních skupin, o pořadu jednání, zápisech z jednání a příspěvcích účastníků. Praxe zatím vypadá tak, že pokud taková skupina v Parlamentu existuje, veškeré publikované záznamy se týkají pouze oficiálně projednávaných bodů, přičemž zveřejněné záznamy neobsahují seznam účastníků jednání. Přestože je pořizován zvukový záznam těchto zasedání, není veřejně k dispozici a po šesti měsících ode dne konání schůze je vymazán.

Pokud vzniká vládní expertní/poradní skupina, vláda oznámí její složení a agendu (téma, otázky k projednání). Expertní skupina může publikovat výsledky své práce v podobě dokumentů a předkládá vládě doporučení. Na ministerské úrovni neexistují žádná pravidla pro takové expertní/poradní skupiny, ministři mají ve většině případů vlastní poradce.

K zpřehlednění a vyrovnání podmínek v oblasti přístupu k orgánům a osobám s rozhodovací pravomocí by přispělo stanovení jasných pravidel pro zapojení externích zainteresovaných stran do rozhodovacích a poradenských procesů a také jasných pravidel pro expertní a poradní orgány vlády a/nebo Parlamentu.



## Metodická poznámka

Tato zpráva je součástí projektu „Lifting the Lid on Lobbying“ financovaného z prostředků Evropské komise, v jehož rámci 19 evropských států hodnotí situaci ohledně lobbingu a jeho regulace ve svých zemích. Zpráva si klade za cíl:

- posoudit stávající situaci v oblasti lobbingu, jeho regulace a používaných praktik v České republice;
- prokázat pomocí příkladů korupční rizika související s nedostatečnou regulací lobbingu;
- upozornit na příklady dobré praxe v uplatňování lobbingu v České republice;
- navrhnout řešení a předložit doporučení rozhodovacím orgánům a zástupcům zájmových skupin ve veřejném i soukromém sektoru.

## Definice

Definice lobbingu používaná v rámci tohoto projektu zní: „*jakákoli přímá nebo nepřímá komunikace s úředníky veřejné správy a politickými funkcionáři s cílem ovlivnit rozhodování ve veřejné sféře, prováděná jakoukoli organizovanou skupinou nebo v její prospěch*“.

Termín „lobbisté“ může zahrnovat nejen profesionální lobbisty, ale také zástupce soukromého sektoru (tzv. in-house lobbisty), public affairs agentury, zástupce nevládních organizací, firem, profesních a odvětvových sdružení, odborů, think-tanků, právních firem, náboženských organizací a akademické sféry.

Jsme přesvědčeni, že regulace by se měla vztahovat na všechny, kdo lobbují profesionálně. Naše definice záměrně nezahrnuje jednotlivé občany lobbující za své vlastní zájmy, protože to je považováno za součást normálního zdravého demokratického procesu, nikoli za něco, co by mělo být nepřiměřeně regulováno.

Ve zprávě jsou zahrnuty případové studie, které ilustrují nepřiměřené lobbistické praktiky používané při úpravách legislativy v oblasti hazardu a zadávání veřejných zakázek a jasně ukazují, jaké riziko pro společnost jako celek představuje situace, kdy se lobbing odehrává pokoutně nebo bez jakékoliv regulace. Pozitivní je, že jsme do našeho výzkumu mohli zahrnout rovněž příklady dobré praxe, kdy lobbing nabývá podoby transparentního zapojení zainteresovaných subjektů širokého společenského spektra a vyvíjí tlak na veřejný sektor.

## Sběr dat a jejich ověření

Výzkum realizoval Petr Vymětal ve spolupráci s Radimem Burešem, Ivanou Dufkovou, Adamem Novákem a Terezou Zběžkovou z Transparency International-Česká republika v období od března do července 2014. Při provádění výzkumu autoři vycházeli z mnoha sekundárních zdrojů – vnitrostátních právních předpisů, mezinárodních hodnotících zpráv a dalších právních dokumentů, relevantních národních průzkumů a článků v tisku. Tato sekundární data byla doplněna primárními informacemi z podrobných rozhovorů s odborníky v oblasti lobbingu ze státní i neziskové sféry:

- Martin Kameník, předseda o.s. Oživení, 20.5.2014;
- Jiří Boudal, Rekonstrukce státu, 23.5.2014;
- Petra Vitoušová, prezidentka Bílého kruhu bezpečí, 9.4.2014.

V dalších rozhovorech požádali respondenti o zachování anonymity.

Výzkum byl primárně kvalitativní; nicméně zahrnoval i kvantitativní prvky, které vyhodnocovaly stabilitu a účinnost vnitrostátních předpisů a seberegulačních mechanismů spojených s lobbingem a umožnily tak srovnání mezi jednotlivými zeměmi. Na základě informací získaných kvalitativním výzkumem byl hodnocen soubor 65 ukazatelů. Byla použita 3-bodová škála s minimálním hodnocením 0 a maximálním hodnocením 2. Celkový výsledek (v % podobě) je pak vypočten pro každý ze základních aspektů: transparentnost, morální rozměr a rovnost přístupu (celý soubor v anglickém jazyce je na [www.transparency.cz/lobbying](http://www.transparency.cz/lobbying); souhrn výstupů je uveden v Příloze 2).

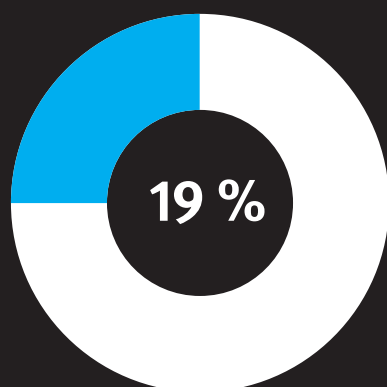
## Souhrn výstupů výzkumu za ČR

### ČESKÁ REPUBLIKA CELKOVÉ SKÓRE : 29 %

Jak dobře je Česká republika zajištěna proti nekalému a netransparentnímu lobbingu ?

Jak silné jsou mechanismy k zajištění transparentnosti, integrity a rovného přístupu k veřejným činitelům?

## TRANSPARENTNOST



Svobodný přístup k informacím **75 %**

Registr lobbistů **0 %**

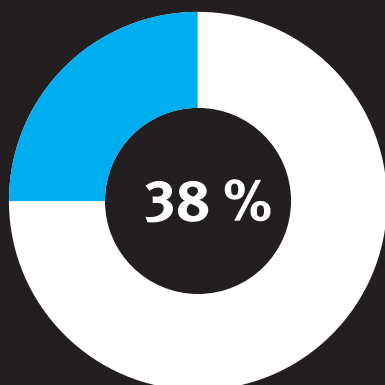
Dohled nad lobbíngem a sankce za neevidovaný lobbíng **0 %**

Legislativní stopa **0 %**

### Doporučení Transparency International:

- zvážit zavedení registrace profesionálních lobbistů
- zavést legislativní stopu, aby bylo možné kdykoli dohledat, kdo se podílel na přípravě zákona, kdo navrhoval změny a s jakým výsledkem

## INTEGRITA



Omezení přestupu  
do soukromé sféry **25 %**

Etický kodex zaměstnanců  
státní/veřejné sféry **50 %**

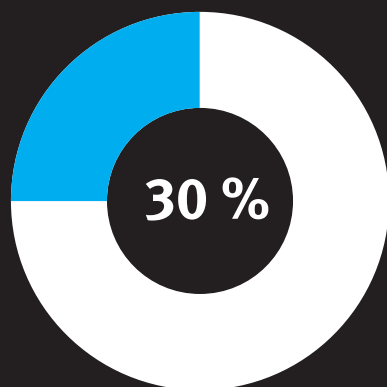
Etický kodex lobbistů **20 %**

Seberegulační kodexy  
lobbistických organizací **58 %**

### Doporučení Transparency International:

- revidovat etický kodex státních úředníků  
a vypracovat postupy při podezření na jeho porušení
- přijmout etický kodex poslanců a senátorů

## PŘÍSTUP K ROZHODOVÁNÍ



Veřejné konzultace  
a účast veřejnosti  
na rozhodování

50 %

Transparentnost expertů  
a poradních skupin, které se  
podílejí na přípravě rozhodnutí

10 %

### Doporučení Transparency International:

- otevření knihovny legislativa (tzv. e-Klepu)
- dořešení projektu e-Sbírka umožňujícího občanům široký přístup k existující legislativě
- zavedení legislativní stopy

Zatímco přístup k informacím je hodnocen 75 %, neexistence pravidel registrace či zveřejňování informací o procesu rozhodování, nedostatky v mechanismech dohledu a neexistence legislativní stopy vedly k naplnění požadavků na transparentnost pouze v 19 %. Když se podíváme na integritu a rovný přístup k rozhodování, jsou oba na cca třetině požadovaných standardů. Lepší je pak situace v oblasti účasti veřejnosti na rozhodování.



Co-funded by the Prevention of and Fight Against Crime Programme of the European Union

Sokolovská 143/260

Praha 8

Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Telefon: +420 224 240 895

Fax: +420 224 240 914

[posta@transparency.cz](mailto:posta@transparency.cz)

[www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

[www.transparency.cz/blogy](http://www.transparency.cz/blogy)

<https://www.facebook.com/TransparencyInternational> [https://twitter.com/Transparency\\_cz](https://twitter.com/Transparency_cz)