

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Veřejný zájem, veřejné zájmy

Předkládá: Martina Medvid'ová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2015

„Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, 21. březen 2015

.....
vlastnoruční podpis

Děkuji především vedoucímu mé bakalářské práce panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za spolupráci a poskytnutí cenných rad při zpracování této bakalářské práce. Také bych chtěla poděkovat mým nejbližším, kteří mi byli vždy oporou.

OBSAH

1	ÚVOD	6
2	VEŘEJNÝ ZÁJEM	8
2.1	Vymezení pojmu	8
2.2	Význam slov, z nichž je složen pojem „veřejný zájem“	9
2.2.1	Podstata slova „zájem“	10
2.2.2	Podstata slova „veřejný“	10
2.3	Příklady definic pojmu veřejný zájem	12
2.3.1	<i>Příklady (předměty) oblastí veřejného zájmu</i>	<i>15</i>
2.4	Neurčitost pojmu veřejný zájem.....	17
2.5	Veřejný zájem v právním řádu ČR a jeho regulace	18
2.6	Veřejný zájem vymezený v bodech.....	20
2.7	Geneze veřejného zájmu a stručný historický pohled	22
2.7.1	<i>Historie územního aspektu veřejného zájmu</i>	<i>24</i>
2.7.2	<i>Veřejný zájem a historická zkušenost</i>	<i>25</i>
2.8	Interakce veřejného zájmu - Veřejný sektor a veřejná politika	25
2.9	Ochrana a prosazování veřejného zájmu.....	32
3	ZÁJMOVÉ SKUPINY.....	34
3.1	Definice zájmových skupin.....	34
3.2	Historický exkurz k působení zájmových skupin.....	36
3.3	Oblasti fungování zájmových skupin.....	37
3.4	Společenské role a funkce zájmových skupin	38
3.5	Vznik zájmových skupin	40
3.6	Typologie zájmových skupin	42
4	LOBBING.....	43
4.1	Definice lobbingu	43
4.2	Historie lobbingu.....	44
4.2.1	<i>Historie lobbingu v ČR.....</i>	<i>46</i>
4.3	Regulace lobbingu v ČR.....	47

4.4	Lobbyování v EU	48
4.5	Odlišení pojmů „lobbying“ a „korupce“	50
5	ZÁVĚR.....	52
	RESUMÉ	
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	

1 ÚVOD

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

Tato bakalářská práce nese název „veřejný zájem, veřejné zájmy.“ Jak již bylo zmíněno v úvodu, veřejný zájem je pojem velice těžko definovatelný, jehož všeobecnou a univerzální definici nepředkládá ani zákon, teorie a dokonce ani praxe. Jeho neujasněnost ať už ze strany odborníků či laiků zdá se být až překvapivá.

I přesto, že pojem veřejný zájem není pevně definován, hojně se objevuje nejen v právních předpisech, ale je také často zmiňován ve společnosti a v médiích. Mnoho autorů se sice tento pojem pokusilo definovat, ale ve svých definicích se často mírně rozcházejí, a to především kvůli různorodosti svých zaměření a z velké škály teorií – ekonomických, politologických, sociologických či psychologických není snadné zvolit jeden univerzální a ucelený pohled na tento pojem.

Z těchto důvodů považuji za důležité tento neurčitý pojem podrobněji definovat a také pokusit se vystihnout nejdůležitější fakta.

Tato práce obsahuje tři hlavní kapitoly. Jsou jimi veřejný zájem, zájmové skupiny a lobbing. Tyto pojmy na sebe navazují, vzájemně se prolínají a úzce spolu souvisejí. Domnívám se, že je nutné se nejprve zaměřit na definování a vysvětlení pojmu veřejný zájem, následné charakterizování zájmových skupin, které veřejné zájmy reprezentují a také ozřejmit pojem lobbing, díky němuž tyto skupiny své zájmy prosazují.

Kapitola nazvaná „veřejný zájem“ obsahuje vymezení pojmu, příklady definic pojmu veřejný zájem, neopomenuta není ani jeho historie či jeho ochrana

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

a prosazování. V další kapitole, zabývající se zájmovými skupinami, jsou nejprve zájmové skupiny definovány, následně uvádím i jejich historii, oblast fungování zájmových skupin a také jejich funkce a role.

Třetí a poslední kapitolu tvoří lobbying. Opět je nejprve lobbying definován, poté popsána jeho historie v České republice a v Evropské unii, nastíněna je také jeho regulace a nechybí ani zmínka o pojmu korupce.

Cílem této práce je tedy především ozřejmit tyto zmiňované pojmy a nabídnout čtenáři ucelený, ale zároveň výstižný pohled na tuto problematiku.

2 VEŘEJNÝ ZÁJEM

Problematika definování veřejného zájmu pramení především z různorodé interpretace a také určité abstraktnosti a neuchopitelnosti tohoto pojmu. Proto je velice důležité pokusit se ho co nejdůkladněji definovat. Z tohoto důvodu bude v následujících kapitolách věnován samotnému definování pojmu větší prostor.

2.1 Vymezení pojmu

Sousloví veřejný zájem by již ze své slovesné podstaty mělo vyjadřovat společný zájem sdílený skupinou lidí žijících na určitém území, z jehož uskutečnění bude mít skupina užitek, a to nejen bezprostřední, ale i užitek do budoucna. Nejen v této definici, ale i v mnoha dalších se však objevuje mnoho nepřesností, které jsou překážkou masivnímu rozšíření a používání sousloví veřejný zájem ve společnosti.²

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

Veřejný zájem je však pojmem, který se velmi často užívá i v běžném životě. Závazným se stává pouze definiční výklad právního předpisu – ten ovšem ve většině zemí chybí. Tato skutečnost je dána právě tím, že jakákoliv definice bude ve svém obsahu nepřesná a tudíž ji nebude možná použít na všechny případy kolektivní spolupráce.

Věc ve veřejném zájmu by měla být realizována v zájmu celé společnosti nebo alespoň její části, dále musí aktuálně či v dlouhodobějším horizontu směřovat k všeobecnému blahu, a také se s vývojem společnosti a sociálním poměrů mění.⁴

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

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

⁴ MIKUŠOVÁ MĚŘIČKOVÁ, Beáta a STEJSKAL, Jan. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 198-199

Jak již bylo zmíněno, veřejný zájem se stává v současné době velmi diskutovaným tématem a v praxi často řešeným. Jeho realizací dochází k uplatňování práv rozhodující skupiny (veřejnosti) oproti mimo stojícím právům jednotlivců. Existující veřejný zájem ovšem musí absolvovat určitý proces svého uplatňování tak, aby nedošlo k omezování práv jednotlivců. Veřejný zájem je totiž zářným příkladem konfliktu veřejných a soukromých zájmů. Proces, jakým je veřejný zájem uplatňován, lze zjednodušeně shrnout do těchto kroků: 1. *identifikování a formulování veřejného zájmu*, 2. *prezentování veřejného zájmu před veřejností*, 3. *rozhodování o uznání veřejného zájmu a jeho realizování*, 4. *náprava či náhrada porušených individuálních či kolektivních práv*.⁵

Zásadní otázkou ohledně veřejného zájmu je možnost veřejnosti projevit a prosazovat její zájmy a ve druhém případě se jedná o to, nakolik prezentované představy o potřebách odpovídají skutečným potřebám veřejnosti (jedním z nástrojů zjišťování této situace může být výzkum veřejného mínění). Kdykoliv se setkáváme s jednáním ve veřejném zájmu, měli bychom si klást otázku, o zájem které veřejnosti jde. Nejčastěji zamlčeným předpokladem bývá zájem tzv. široké veřejnosti – tzn. zájem, na němž se shodne většina. V praxi je tato shoda chápána většinou jako převládající mínění. Vzhledem k procesům vytváření veřejného mínění se tak může stávat, že veřejný zájem se týká pouze potřeb menší části veřejnosti či je dokonce velmi omezeným skupinovým zájmem.⁶

2.2 Význam slov, z nichž je složen pojem „veřejný zájem“

Aby bylo možné správně porozumět definicím, jež se pokoušejí vystihnout podstatu významu pojmu veřejný zájem, je nezbytné pokusit se vysvětlit, co jednotlivá slova, z nichž se tento pojem skládá, znamenají a posléze toto zjištění aplikovat a lépe porozumět následným pokusům a jeho definování.

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

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

2.2.1 Podstata slova „zájem“

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

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

Zájem je tedy v první řadě termín psychologický, konkrétně termín aplikované psychologie. Zájem je vázaný na psychiku jednotlivce – stává se jedinečným, neopakovatelným. Zájmy určitých lidí mohou být a také jsou rozdílné, respektive i protikladné. Zájmy jednoho subjektu mohou přímo odporovat zájmům jiného a jejich prosazování může výrazně narušit práva jiných jedinců. V individuálním zájmu se tedy objevuje konflikt s ostatními jedinci. Na nynějším stupni ve vývoji lidské společnosti je tento zmiňovaný konflikt různě „ošetřen“, zejména morálkou, ale také právem.⁸

Podstata slova „zájem“ je určité lidské chování. Konceptem (smyslem) jména „zájem“ je cílevědomé, záměrné chování za účelem dosažení vytyčeného cíle. Cíle reprezentují potřeby. Potřeby jedince udávají směr myšlení a také jednání jedince – vytvářejí zájem. V tomto případě lze hovořit o zájmu individuálním. Stejně jako individuální zájem i ten veřejný předpokládá něco či někoho, kdo má určitou, vyhraněnou potřebu.⁹

2.2.2 Podstata slova „veřejný“

Význam slova „veřejný“ v souvislosti s pojmem „veřejný zájem“, můžeme chápat jako určité sociální vztahy, postoje a fakta existující uvnitř určitých sociálních skupin či celé společnosti jako „neohrazené“, „otevřené“ a „dostupné“

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

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

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

pro všechny členy, což znamená, že představují objekt vzájemné neomezené výměny informací a vzájemného působení svých členů. Veřejná jsou ta fakta, která jsou důležitá pro určitou sociální skupinu jako celek a jejichž důležitost jednotliví členové sociální skupiny uznávají.¹⁰

Pojmy souvztažné s adjektivem „veřejný“:

Existuje velké množství pojmů, jež mají v přívlastku slovo veřejný. Můžeme se domnívat, že spolu ve větší či menší míře souvisejí. Dotýkají se oblasti politologie, sociologie, práva, ekonomie – především oblasti společenských věd. Jedná se o následující:

- veřejné finance,
- veřejně prospěšný podnik (obecně prospěšná společnost),
- veřejné výdaje,
- veřejný sektor,
- veřejný statek.

Ve větším rozsahu se objevují další pojmy, se kterými se můžeme setkat i jako „řadoví“ občané.

- **Veřejná správa** se dá chápat jako správa věcí veřejných, tzn. týkajících se všech občanů daného státu nebo jiného územního celku. V ČR je tvořena státní správou a samosprávou.
- **Veřejná ekonomie**, popřípadě ekonomika, se spíše označuje jako ekonomie veřejného sektoru.
- **Veřejné mínění** je prezentováno prostřednictvím průzkumů vytvářených jistými institucemi. Výsledky mají orientační význam a tudíž pouze pravděpodobnostní charakter.
- **Veřejné sdělovací prostředky** bývají reprezentovány pomocí tisku, rozhlasu, televizí.
- **Veřejný výběr** může být chápán jako disciplína, která zkoumá aplikaci ekonomické teorie na analýzu netržního rozhodování. Je možno ji taktéž považovat za ekonomickou analýzu politiky. Pojem veřejný výběr je

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

totožný s pojmem veřejná volba. Pojmy veřejná volba a veřejný zájem jsou spolu úzce propojeny.¹¹

Další pojmy propojené s přívlastkem veřejný, jsou:

- veřejnost,
- práce s veřejností,
- veřejná doprava,
- veřejné prostranství,
- veřejná dokumentace,
- veřejný činitel,
- veřejné hlasování,
- veřejný pořádek,
- veřejné právo.

Vymezení pojmů s přídavným jménem „veřejný“ se zdá být nejednoznačné, není zcela exaktní a z toho důvodu vede k rozdílnému pojetí a používání. Tento fakt je potřeba vždy uvést při písemném vyjádření.¹²

2.3 Příklady definic pojmu veřejný zájem

Jednotliví autoři, zabývající se pojmem veřejný zájem, používají rozličných metod k uchopení této problematiky a také se zaměřují na různé aspekty. Tento pojem, útočící na nás ze všech stran – z tisku, rozhlasu a televize je používán jako zaklínací formule k úspěšnému prosazení zájmů například politických stran či jiných zájmových skupin. Co se však skutečně ukrývá za souslovím veřejný zájem, jaký je jeho opravdový obsah, je-li vůbec nějaký? Není možné, že by se veřejný zájem přičil zájmům jednotlivce?¹³

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

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

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

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

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

Jedna z definic: *„Veřejný zájem (společenský zájem) je takovým druhem zájmu, který má nadindividuální charakter. Jeho nositelem (garantem, realizátorem) je sociální subjekt (např. veřejná instituce). Sociální subjekt zaměřuje prostřednictvím veřejného zájmu svoji činnost. V ní jsou základními motivačními faktory společensky uznané cíle a potřeby, přičemž jednotlivá individua participují na dané činnosti právě proto, že sdílejí společné integrující hodnoty. Veřejný zájem je činitelem skupinové (společenské) integrity sociálního subjektu, který je společným zájmem zainteresován na řešení určitých společných problémů, jež mají atribut „veřejné věci“. Veřejný zájem má normativní obsah, proto je pro podrobnou strukturální a analytickou klasifikaci „veřejného zájmu“ určující, jaká jsou kritéria k určení společenských cílů a jaký je obsah a rozsah pojmu „veřejnost“. Vedle kvalitativní analýzy lze veřejný zájem podrobit i kvantitativní analýze. Z tohoto hlediska lze veřejný zájem měřit např. sklonem a intenzitou.“¹⁵*

Výraz veřejný zájem také odkazuje na moc, která je připisována státu. Skeptici na něj ovšem mohou nahlížet jako na frázi používanou těmi, kdo státní moc vykonávají k legitimizaci své činnosti a také těmi, kteří takovouto mocí nedisponují, ale zároveň chtějí ovlivnit veřejnou politiku, protože je to prostředek dodávající váhu jejich návrhům. Jiní na něj zase nahlízejí jako na pojem, jež je v zásadě etický svou povahou, ale zároveň má klíčový význam pro ideje o demokracii v moderních západních společnostech. Kupodivu se však nejedná o moderní pojem. Podobně jako pojem „veřejná povinnost“ je i pojem „veřejný

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

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

zájem“ starý jako sama filozofie. A stejně tak jako veřejná povinnost byla hlavní myšlenkou Platonových názorů na vládu v jeho *Republice*, tak veřejný zájem přesněji „obecný zájem“ byl ústřední ideou Aristotelovy *Politiky*. Původ tohoto pojmu sahá hluboko do minulosti a filozofové v různých epochách se jím zabývali ve svých spisech, včetně Sv. Tomáše Akvinského a později také idealisté devatenáctého a dvacátého století, včetně Harolda J. Laskiho.¹⁶

Z dalších definic, o které se pokoušejí různí autoři, lze uvést například tyto:

1. Veřejný zájem = pojem obtížně definovatelný, jehož všeobecné definice nezná ani zákon. Nutno vždy z hlediska pozitivního práva toho kterého oboru posuzovat, čeho se ona veřejnost týká, popř., pokud má být veřejnost z toho kterého hlediska ovlivňována, chráněna, privilegována. Tak se mluví o veřejném z hlediska různých odvětví (stavební, zdravotní, požární, bezpečnostní), při jistých druzích práv vyvlastňovacích, jiných privilegovaných postaveních atd. a podle toho se usuzuje, jakým způsobem se veřejný zájem dotýká zákona v konkrétním případě. Toto ohraničení veřejného zájmu je v každém případě velice podstatné a důležité, jelikož veřejný zájem je nadřazen soukromým zájmům a úřady k jeho ochraně zmocněné stíhá tato privilegovanost nejenom z hlediska práv, ale i povinností. Veřejný zájem mimo jiné může například vyžadovat vyvlastňování určitého pozemku, objektu, nebo také zbourání určité budovy, různé příkazy a zákazy apod. Soukromý zájem tedy musí jít stranou a ochrana je mu dána jen ve výjimečných případech. K ochraně veřejných zájmů mají příslušné úřady dohlížet již z úřední povinnosti.
2. Veřejný zájem znamená jistý cíl či záměr, jež by měl vést ku prospěchu celé společnosti (respektive její většiny) a přinést pozitivní výsledky. Naplňování veřejného zájmu by mělo pramenit z integrity a nesobeckosti ve společnosti. Jedná se o společné směřování k cílům, jež přinášejí jistý užitek každému jednotlivci.¹⁷

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

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

3. Pod pojmem veřejný zájem si lze představit takový zájem, jenž je zájmem pro „všechny“. Nic není konáno na úkor druhých, ba naopak, konání by mělo být pro všechny nějakým způsobem přínosné.
4. Uskutečnit nějakou činnost ve veřejném zájmu znamená uskutečnit ji ve prospěch veřejnosti, nebo takovým způsobem, aby veřejnost nepřišla k úhoně.
5. Veřejným zájmem lze nazvat situaci, kdy zájem jednotlivce (soukromý zájem) musí ustoupit zájmu většiny (státu) v rámci právní úpravy onoho problému, kterého se veřejný zájem dotýká.
6. Za veřejný zájem může být považovat stav, se kterým se dokáže ztotožnit většina lidí žijící v demokratické společnosti, ale v mnoha případech se veřejný zájem zaměňuje se zájmem vládnoucí skupiny lidí.
7. Veřejný zájem je zájmem společným pro více jedinců. Tyto zájmy jsou realizovány a uspokojovány formou veřejných institucí, například vládou, obecními úřady, sdruženími v obci atd. Patří sem činnosti, zpravidla pro společnost prospěšné a žádoucí, které zlepšují či usnadňují životní podmínky a zlepšují životní standard. Mohou být jak užitečné pro celou republiku (např. změna zákona ve prospěch celé společnosti) nebo pro regiony (výstavba mostů, kulturních zařízení, sportovních zařízení aj.). Velice často je tento proces uspokojování zájmů lidí složitý a nevděčný, protože zájmy a potřeby se v mnohém liší. Pro příklad: někteří lidé souhlasí s výstavbou dálnice z důvodu snadné mobility a zvýšené rychlosti, jiní to naopak zavrhnou. Zájmy jedinců bývají ve vzájemném rozporu („chci žít v civilizaci neznečištěném, netknutém prostředí, avšak v zimě chci mít doma teplo a tak si musím zatopit“).¹⁸

2.3.1 Příklady (předměty) oblastí veřejného zájmu

Oblasti, ve kterých se veřejný zájem nejčastěji objevuje, jsou tyto:

- doprava obyvatelstva (například do zaměstnání mezi obcemi, městská),

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

- péče o komunikace (cesty, silnice), veřejná prostranství (včetně údržby a to i v zimním období),
- životní prostředí a jeho ochrana,
- výstavba nových silnic a dálnic,
- výstavba přehrad,
- výstavba elektráren,
- výstavba parkovišť,
- výstavba škol, zdravotních zařízení, sociálních zařízení (domovy důchodců atd.), sportovišť a kulturních zařízení,
- výstavba inženýrských sítí,
- výstavba bytů,
- udržování a provoz objektů sloužící pro zabezpečování základních potřeb obyvatel (školy, nemocnice aj.) a též kulturní a sportovní vyžití,
- ochrana zdraví,
- zásobování obyvatelstva, kvalitní obchodní síť (včetně prodeje nezávadných výrobků),
- ochrana kulturních památek,
- ochrana přírody,
- zajištění bezpečnosti státu (armáda, policie, justice) a obyvatelstva (včetně trestního stíhání viníků, řádného důrazu na tresty atd.),
- podpora vývoje a výzkumu léčiv (zejména u neléčitelných či nevléčitelných nemocí),
- řešení problematiky využití volného času mladistvých a problematiky v boji proti drogám,
- péče o seniory a handicapované lidi,
- ochrana a zachování míru,
- možnost vysokoškolského vzdělání pro osoby, jež o to jeví zájem (i ze sociálně slabších vrstev),
- dodržování pravidel mezilidského soužití a mezilidských vztahů (např. dodržování nočního klidu, pořádku, solidarita občanů aj.),
- preferování obecně prospěšných činností (př. při nedostatečném množství pohonných hmot jsou nejprve zásobeny vozidla hasičů, záchranné služby, veřejné dopravy...),
- zajišťování pohotovostní lékařské služby (včetně zubařské),

- snaha o minimalizování nezaměstnanosti,
- minimalizace úplatkářství, protekce, střetu zájmů (střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, jež ohrožuje důvěru v jeho nestrannost, nebo při kterém veřejný funkcionář nějakým způsobem zneužívá svého postavení k tomu, aby docílil neoprávněného prospěchu pro sebe či jinou právnickou nebo fyzickou osobu), špatného rozhodování.¹⁹

2.4 Neurčitost pojmu veřejný zájem

Pojem veřejnost a jeho další významově příbuzné pojmy (jako např. veřejný zájem, veřejné mínění, postoje veřejnosti) odporují jednoznačnému chápání. Pojmoslovná nejednoznačnost může být v jistém případě i prospěšná, jestliže podněcuje k diskuzím. To může napomáhat k interdisciplinárnímu sblížování a prohlubování vědecké komunity. Na druhé straně hrozí odvedení pozornosti k čistě metodologickým problémům. Právě tento stav věcí může nastat při debatách o veřejném zájmu mezi ekonomy, právníky, sociology či politology. Nabízí se otázka, jaké jsou příčiny této pojmoslovné neurčitosti a co přesně způsobuje relativizaci diskutovaných pojmů.

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

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

Za druhé. K nepochopení mezi odborníky zabývajícími se veřejností a veřejným zájmem dochází též z důvodu rozmanitosti a specializace určitých společenskovedních oborů. Přespřílišná pohrouženost do oblastí své specializace

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

je zapříčiněna kromě jiného úzkým zaměřením některých odborníků a s malým zájmem zabývat se obecnějšími teoriemi a problémy.²⁰

Třetím důvodem může být nedodržování pravidel v cyklu vědecké práce. Soustavné střídání teoretického popisování a empirického pozorování, jež potvrzuje výkladové teorie, činí z vědy spolehlivý nástroj. Významy a chápání pojmů veřejnost a veřejný zájem se utvářejí pouze na základě a v kontextu teoretické práce a logiky. Tyto zažití modely postrádají empirický a historický rozměr. Debaty o veřejném zájmu ukazují, že existuje větší množství teorií veřejnosti, jež oplývají různou vysvětlující silou. Tato síla se odvíjí od skutečnosti, jak velkou míru empirických faktů jsou schopné jednotlivé modely vysvětlit.²¹

2.5 Veřejný zájem v právním řádu ČR a jeho regulace

V právním řádu ČR jasná definice veřejného zájmu chybí. Velmi často se tedy v praxi postupuje dle odůvodnění rozhodnutí či rozsudku soudů, jež se pojmem veřejný zájem zabývaly. Nejvyšší správní soud ČR doplnil, že „*veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého. Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti např. sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.*“ (Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. Zn. 6 As 65/2012 ze dne 10. května 2013).²²

Přestože jasná a obecně uznávaná definice veřejného zájmu chybí, v různých oblastech českého právního řádu se vyskytuje. Objevuje se především v souvislosti s veřejnými nedělitelnými statky nebo v oblasti veřejné správy.

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

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

²² MIKUŠOVÁ MĚŘIČKOVÁ, Beáta a STEJSKAL, Jan. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 198.

Příklady některých konkrétních zákonů:

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

Například v § 1 odst. 3

„Tento zákon dále upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.“²³

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

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

§ 5 odst. 1

„Každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy.“²⁴

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, např. v § 2.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Tento zákon uvádí v § 2 odst. 3, že kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

§ 2 odst. 2

²³ NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008, s. 41.

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

„Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“²⁵

- Zákon č. 312/2002 Sb., Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. § 16 tohoto zákona říká, že úředník je povinen hájit při výkonu správních činností veřejný zájem. (PR management.²⁶

Nad veřejným zájmem a výdaji na něho vynakládanými dohlíží řada institucí. Mezi ně patří například Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ale také samotné finanční úřady. Čím více institucí dbá na dodržování veřejného zájmu, tím je nutné vynaložit více nákladů na kontrolu tohoto zájmu. Pokud jsou pak přínosy, jež z něho plynou nižší než výdaje vynaložené na tento zájem, vyvstává subjektu otázka smyslu takového veřejného zájmu.²⁷

2.6 Veřejný zájem vymezený v bodech

Stručně a výstižně vymežit podstatu veřejného v bodech by se dalo takto.

Veřejný zájem je:

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

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

²⁶ NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008, s. 41-42.

²⁷ BEJČEK, Josef. Veřejný zájem v obchodním právu. In: *Sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference pořádané katedrou obchodního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 37

- často utvářen jednotlivými zájmy obyvatel a je nutné, aby onen konkrétní zájem byl formulován souhrnně a nejlépe i odborně.²⁸

Závěry a doporučení:

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

^{28 28} MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 108.

- 5) Ke klasifikování veřejných zájmů je možno využít i jiná, doplňující kritéria. Jedná se například o časové hledisko (dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé zájmy, jež jsou zmíněny v jiné kapitole). (Str.77)
- 6) Určitým řešením by mohlo být aktivování linie přímé demokracie. Pravděpodobnost uvedení této myšlenky do praxe roste díky vědeckotechnickému rozvoji umožňující inteligentní masovou komunikaci a hromadné zpracování dat.²⁹

2.7 Geneze veřejného zájmu a stručný historický pohled

1. Kategorie „veřejný zájem“ se objevuje ve vztahu k individuálnímu (soukromému) zájmu v různých podobách hned při vzniku prvních lidských společenstev.³⁰

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

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

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

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

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

²⁹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 163.

³⁰ DOHNALOVÁ, Marie. *Antropologie občanské společnosti: analýzy a interpretace s přihlédnutím k výsledkům vědecko-výzkumného a pedagogického zaměření Katedry oboru Občanský sektor FHS UK v Praze*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2004, s. 16.

dal vzniknout veřejnému právu vedle práva soukromého (občanského). Původní zákon XII tabulí obsahoval zásady veřejného zájmu (*Utilitas Publica*), které ohraničují či vymezují soukromý občanský zájem. Dále v sobě zahrnuje zmínky o výši trestu za porušování všeobecného zájmu a také za zlý úmysl (*Dolus malus*). Zásadní a převratnou složkou v zákoně XII tabulí a zákonech následných je formulace *Oportere*, která ukládá mravní i právní povinnost prodejcům, pronajímatelům a finančníkům podat příjemcům adekvátní informaci o předmětu jejich transakce.

Nositeli veřejného zájmu se tedy stala úřední moc obce a sdružení (kolegia) různých skupin obyvatelstva. Mezi těmito nositeli nepanovala vždy shoda v prosazování veřejného zájmu vůbec, nebo shoda byla pouze částečná. Docházelo ke konfliktům a k postupnému ochabování a znehodnocování původního obsahu a cílů veřejného zájmu. S tímto procesem souvisí vznik nové kategorie zájmu, a tou se stává národní zájem, jenž se stává význačným mezníkem státotvornosti. Přechod od řízení obce k řízení státu (vladařská a úřední moc) znamenal transformaci veřejného zájmu v tom smyslu, že vladař a jeho úředníci se stali nositeli a hlasateli nového druhu zájmu, vlastního zájmu, čímž byly původní obsah a cíle veřejného zájmu zredukovány na minimum. Navíc zánik polyteistických společenství a nadvláda náboženství monoteistických, která se od pádu římského impéria až do konce středověku pojila s evropskými vladaři, způsobily v podstatě veřejného zájmu obsahové a cílové změny.

*„Během tohoto období je veřejný zájem ponecháván na vůli panovníka, jež by se dal označit jako vlastník celé země. Vzniklo tzv. regální právo a veřejný zájem se stává součástí regálů větších (např. soudy) a nižších (např. fiskální opatření). Osvícenci z řad ekonomů přispěli k pádu absolutismu ostrou kritikou regálního a paternalistického chování. S nástupem kapitalistického hospodářství se začal stát moderně reformovat a postupně také nabýval nové strukturovanosti. Lze konstatovat, že obsah veřejného zájmu se pod tlakem liberálního proudu na jedné straně vymanil z nánosů absolutismu, na druhé straně ztratil mnoho ze své původní podstaty.“*³¹

3. Po hospodářské krizi 30. let a po druhé světové válce význam veřejného zájmu stoupl a jeho projevy nabyly na různorodosti v důsledku uplatnění

³¹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 10-11.

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

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

5. Pojetí státu jako jediného reprezentativního subjektu v současné době pozbývá platnosti. Stát se jeví jako pluralita center rozhodování a na úrovni každého centra se formuje veřejný zájem určité oblasti a mezi nimi vznikají konflikty a rozpory. K tomu je třeba přičíst i veřejný zájem, který je hájen sdružením občanů. Tím se počet nositelů veřejného zájmu ve srovnání s minulostí rozšířil a proces jeho prosazování se na straně jedné komplikuje a na straně druhé zdokonaluje.³²

2.7.1 Historie územního aspektu veřejného zájmu

„Kategorie veřejného zájmu v historickém kontextu má svůj výrazný územní aspekt. Na úrovni oblasti a regionů je více – hmatatelněji ovlivněn tradicemi a zvyky, které jsou zde udržovány a pěstovány a kde jsou více „zakódovány“ v lidském chování a v lidské činnosti. Jde zejména o oblast kulturních a sociálních tradic (místní kultura, faktor, péče o kulturní památky), vazby na rodný kraj, soužití občanů v obcích apod.“³³

Veřejný zájem má zde jasný, ohraničený obsah a také má vazbu na přirozený koncept spolčování. Nemusí mít ale ideologický nebo politický motiv –

³² MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 11.

³³ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 113.

nemusí mít politické ambice k prosazení jistých cílů či požadavků. Mohou se zde objevovat tedy i cíle altruistické, aktivní odpočinek, osobní uspokojení, setkání s přáteli apod.

Z hlediska úrovně regionů a obcí má veřejný zájem i své nositele, v historickém pojetí obce, místní spolky a sdružení občanů. Většina z nich má svoji historickou zkušenost, jež může v pozitivním smyslu (za předpokladu, že jsou z historie přebírány zejména pozitivní zkušenosti nejen pro přítomnost, ale i budoucnost) ovlivňovat obsah veřejného zájmu.³⁴

2.7.2 Veřejný zájem a historická zkušenost

V lidské společnosti se odjakživa vyskytovaly spontánní činnosti v zájmu pomoci ostatním lidem. Těmto aktivitám se však v posledních desítkách let věnuje mnohem větší pozornost. Začínají být chápány jako oblast společenského života, která je samostatnou oblastí společenského života a lze je označit jako součást společnosti vedle státní sféry a trhu. Projevy lidské solidarity, zájmu a pomoci druhému se dají zařadit do občanského, nevládního, nestátního, dobrovolnického nebo do tzv. třetího sektoru. *„Jeho předchůdcem byly různé projevy lidské solidarity, jak je známe i z kmenových a rodových společností, a později dobročinné organizace, často s náboženským a církevním pozadím. Péče o lidi postižené, znevýhodněné a společensky slabé je stále důležitá složka jeho činností, občanským sektorem však dnes rozumíme rozhodně mnohem víc.“* Význam dobrovolné, spontánní činnosti ve veřejném zájmu začal narůstat v 19. století v souvislosti s prudkým narůstáním moci státu, který francouzská revoluce nejenom zastavila, ale ještě uspíšila.³⁵

2.8 Interakce veřejného zájmu - Veřejný sektor a veřejná politika

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

³⁴ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 113.

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

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

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

Definice veřejného sektoru:

„Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která je financována z veřejných rozpočtů, je spravována a řízena veřejnou správou, rozhoduje se v ní veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.“³⁶

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

Pro přiblížení interakcí veřejného zájmu a ostatních fenoménů s ním související (tj. veřejná politika, veřejná volba, ale i veřejná kontrola), je nezbytné pro veřejný sektor, s využitím poznatků výše uvedených, vymezit vně národního hospodářství prostor pro existenci institucí a odvětví, jež jej prezentují. Také je zapotřebí následně ověřit, zdali je veřejný zájem uplatňován pouze ve veřejném sektoru, nebo i mimo něj. (str. 29-30)

³⁶ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 29.

Pro ilustraci řešeného problému se jeví znázornění rozdělení národního hospodářství dle Pestoffa, neboť tento způsob vymezuje nejen jeho čtyři základní sektory, ale též oblasti, kde se sektory vzájemně prolínají, a ve kterých veřejný zájem přesahuje vymezení hranic veřejného sektoru a naopak soukromý zájem překračuje hranice vymezené pro privátní sektor.³⁷

Členění národního hospodářství podle Pestoffa:

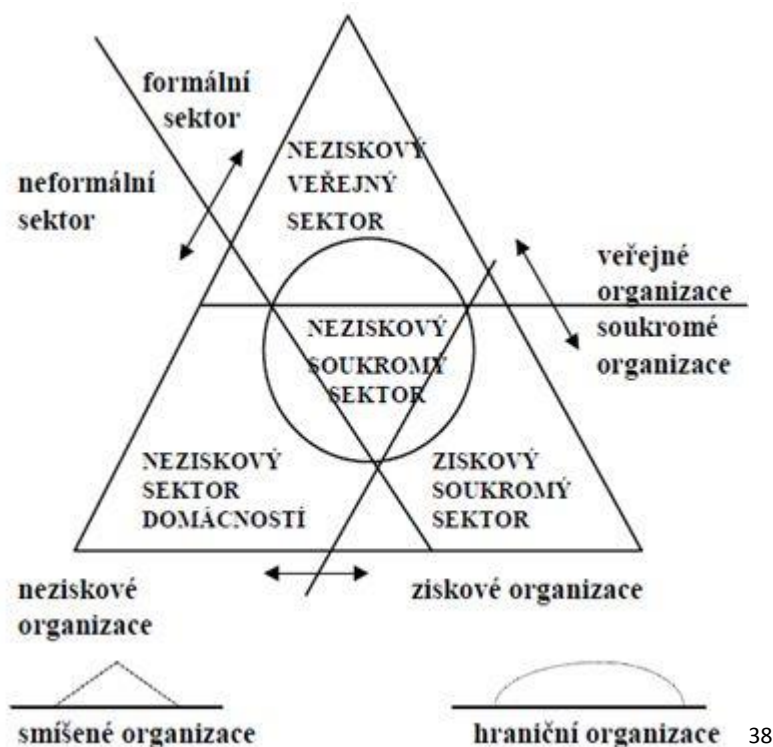


Schéma znázorňuje nejenom vzájemné překrývání sektorů a z toho vyplývajících zájmů, ale i skutečnost, že by nemohl existovat veřejný sektor, pokud by neexistoval soukromý sektor (ziskový, neziskový, domácností). Sektor soukromý tedy vyvolává potřebu sektoru veřejného, kde jsou uskutečňovány veřejné a smíšené statky v zájmu veřejném. Toto tvrzení lze považovat za nevyvratitelný fakt. Přestože veřejný zájem přesahuje hranice sektoru veřejného, neomezuje zájem soukromý, ale prostřednictvím preferencí veřejné volby jej

³⁷ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 29-30.

³⁸ Převzato z: <http://is.muni.cz/do/rect/el/estud/pedf/js13/geograf/web/pages/06-obchod-sluzby.html>

v kontextu a čase s historicko-politickou situací jen jinak vymezuje. Tímto jsou obecně popsány interakce mezi veřejným zájmem a veřejným sektorem.³⁹

Další zmíněnou premisou je veřejná politika. I její definování je v teoretické literatuře pevně dáno:

„Veřejnou politiku lze vymezit jako disciplínu, analyzující procesy formování a uplatňování veřejného zájmu institucemi veřejného sektoru (veřejná správa). Je součástí politiky jako kategorie, protože jejím objektem není celá společnost, ale jen to, co se týká veřejného sektoru a veřejného zájmu. Veřejná politika je založena a legitimizována existencí veřejných zájmů, tedy nejen vznikem a rozšířením, ale také uznáním veřejného zájmu v dané době jako společensky aktuálním a významným.“⁴⁰

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

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

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

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

³⁹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 30-31.

⁴⁰ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 31.

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

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

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

- *politika zaměstnanosti,*
- *politika sociálního zabezpečení,*
- *politika životního prostředí.“⁴¹*

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

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

Další premisou je výše zmíněná veřejná volba. Její definice by byla podstatně složitější a obsahově rozsáhlejší než definice předchozí. Postačí sdělení, že každý občan samostatně nebo prostřednictvím svých volených zástupců má možnost některou z forem veřejné volby uplatnit preference ve prospěch

⁴¹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie.* Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 31.32.

vymezení veřejného zájmu u hodnoceného segmentu veřejné politiky. Rozhodnout tedy o tom, v jak velké míře a jaké kvalitě dává přednost v uplatňování pouze části nebo kompletní politiky daného odvětví veřejného sektoru.

Občan ve většině případů nemá možnosti vyjadřovat se konstantně k preferenci uplatňování veřejného zájmu ku prospěchu daného segmentu veřejné politiky. Existuje ale období, kdy má možnost se k této problematice sám a dobrovolně vyjadřovat – prostřednictvím komunálních, krajských a parlamentních voleb. S praktickým uplatňováním veřejné volby se pojí otázka způsobu prezentování poslání, cílů, strategie a konkrétního obsahu jednotlivých politik odvětví veřejného sektoru – veřejné politiky.

Všichni občané s volebním právem pravděpodobně vědí, že záměry v cílech a realizování jednotlivých politik veřejné politiky prezentují jednotlivé subjekty (tzn. politické strany) usilující a část na zákonodárné a výkonné moci státu, obce či regionu, a to v období voleb formou volebních programů. V období voleb vyjadřuje občan svoje stanoviska a svůj názor na to, jaké části veřejné politiky a kterým cílům udělí svůj hlas a svojí preferenci ve vztahu k vymezení hranic uplatnění veřejného zájmu a to v oblasti věcné, prostorové, časové, případně i finanční.

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

4. Nabídka náplně věcné, časového horizontu, prostorového vymezení, popřípadě finančních či jiných limitů (například efektivita, personální náročnost atd.) k uplatňování pravomocí na vymezení veřejného zájmu se občanovi předkládá prostřednictvím volebních programů.⁴²

Veřejný zájem se rozrůstá při jeho hodnocení s využitím volebních programů další dva rozměry (dimenze) – prostorový a časový.

- Prostorová dimenze – ve své primární podobě je vyjádřena volebním programem. Jedná se tedy o veřejný zájem uplatněný z hlediska zájmu celého společenství (státu, NATO, Evropské unie) či regionu (kraje,

⁴² MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 32-33.

NUTS II) nebo obce. Avšak veřejný zájem preferovaný státem se nemusí shodovat s preferencí veřejného zájmu obce; preferovaný veřejný statutárního města zájem nemusí korespondovat s veřejným zájmem jeho částí (obvodů). Pro příklad je možné uvést vytýčení dálniční trasy, výstavbu jaderné elektrárny, vymezení kompetencí veřejné správy, vymezení regionů pro čerpání finančních prostředků z fondů EU atd.

- Časová dimenze – obsahuje zpravidla tyto základní polohy:
 - Veřejný zájem ohraničený a preferovaný občanem v období voleb do některého ze zastupitelských orgánů. Občan se rozhoduje pro uplatnění veřejného zájmu nabídku z programů politických stran. Ty nabízejí cíle krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé (strategické). V krátkodobém časovém horizontu se může jednat o úpravu některé z daní, bezprostřední pomoc některému odvětví veřejného sektoru (např. dotace pro výstavbu bytů, zvýšení počtu policistů v ulicích apod.). Na úrovni komunální například o podpoření aktivit pro děti a mládež. Ve střednědobém lze hovořit například o vymezení nově vytvořených hranic mezi obcemi nebo městskými částmi, úprava místního parku, výstavba čistírny odpadních vod atd. V dlouhodobém horizontu pro příklad lze uvést stěžejní změny v bytové politice (ve prospěch mladých rodin, handicapovaným občanům či seniorům), výstavbu nové městské části, změnu v sociálním pojištění atd.
 - Veřejný zájem projevovaný v období mezi volbami, kdy by mohlo dojít kupříkladu ke změně koaličního partnera u politické strany, jejíž program spadl do občanova veřejného zájmu a následných z toho vyplývajících změn veřejných zájmů oné strany. Může též dojít k odhalení chyby ve stanovení záměru zastupitelstva nebo vlády, který byl chápán jako veřejný zájem voličem do té míry, že jej již jako veřejný zájem není možno posuzovat (např. tlak na vybudování sociálních bytů v určité lokalitě města, což bude mít za následek zvýšené náklady města, růst kriminality apod.) V této fázi občan nemá prostor zasahovat do procesu uplatňování veřejného zájmu a je závislý na rozhodnutí volených členů daného zastupitelstva.
 - Uplatňování veřejného zájmu v horizontu dlouhodobém se většinou uskutečňuje formou zákonů, jež občan preferoval a to i s vědomím, že

se omezí jeho osobní svobody. Období tímto způsobem preferovaného veřejného zájmu může trvat nejen několik volebních období, ale i několik desítek let či generací. Může se jednat o změny v preferencích, které jsou způsobeny změnou demografické skladby obyvatelstva, změnou názorů ve společnosti spojenou s nástupem mladší generace apod.⁴³

Veřejný zájem je uplatňován zejména v politikách jednotlivých úseků veřejného sektoru. Ty odčerpávají velké množství finančních prostředků z veřejných rozpočtů, tedy od daňových poplatníků. Jelikož občan rozhodl o uplatnění veřejného zájmu v určitém odvětví veřejného sektoru, má tedy právo na kontrolu, zda je veřejný zájem podle jeho volby uplatňován. Aby mohl občan, členové zastupitelstva či zainteresované skupinu občanů sledovat, zda je zájem efektivně uplatňován, existuje k tomuto účelu veřejná kontrola (lze sem zařadit například fungování Nejvyššího kontrolního úřadu, zákonem stanovený proces realizace veřejných zakázek atd.). Z tohoto vyplývá další dílčí závěr:

5. Do vzájemných interakčních vztahů mezi veřejným zájmem, veřejným sektorem, veřejnou volbou vstupuje veřejná kontrola.⁴⁴

2.9 Ochrana a prosazování veřejného zájmu

Jedna z dílčích otázek, související s veřejným zájmem, je také jeho ochrana. Obecně lze říci, že se na právní ochranu členů skupiny nezapomíná a dbá se o ni. Buď se jim dostává přímo jistých práv v procesu, jehož účastníky ale nejsou, anebo se o jejich práva musí soud starat více, než dbá o práva účastníků.

Velkým problémem při prosazování veřejného zájmu je vnášení soukromých zájmů do zájmu veřejného a tím pádem ovlivňování zájmu veřejného. Lobbování může představovat velké riziko ovlivnění veřejných zájmů, což může být samozřejmě pojímáno jak v negativním, tak pozitivním slova smyslu. Vzhledem k tomu, že některé definice pojmu „veřejný zájem“ se shodují na tom, že veřejný zájem je vlastně souhrn stejných nebo podobných zájmů

⁴³ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 33-35.

⁴⁴ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 35.

velkého počtu jednotlivců, dalo by se říci, že lobbování v tomto případě může mít na veřejný zájem pozitivní vliv. Lobbying může mít zcela jistě na veřejný zájem i negativní vliv, zvláště pokud přejde v korupci. Tento problém se bohužel v naší republice vyskytuje velmi často a je obtížné s ním bojovat.

Otázkou ovšem zůstává, jakým způsobem lze zájem veřejnosti objektivně prozkoumat tak, aby odpovídal reálným potřebám lidí. Řešením ovlivňování veřejného zájmu by v tomto směru mohla být možnost občanů se více vyjadřovat. Jednou z možností může být tzv. průzkum veřejného mínění, který může být často velmi nespolehlivý. Možností řešení by také mohlo být, nechat občany se vyjádřit přímo v referendu. Problémem by ale mohl být fakt, kolik lidí by bylo ochotno se takovéhoto referend zúčastnit, vzhledem k tomu, jak malou má naše země účast u voleb.

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

„Identifikace a uznání veřejných zájmů v konkrétních případech může být (a bývá) ve společnosti zdrojem konfliktů, neboť představy o tom, co je pro společnost dobré a jaké jsou její problémy, a tedy co je oním veřejným zájmem v konkrétních souvislostech, se liší.“⁴⁵

⁴⁵ ROZSUDEK Krajského soudu v Brně ze dne 3. 6. 2010. Veřejný zájem. Sp. zn./č. j.: 62 Af 32/2010-286. Publikováno v: Monotematická judikatura č. 6/2011 - Veřejné zakázky. Havlíček Brain Team. 18.11.2011.

3 ZÁJMOVÉ SKUPINY

3.1 Definice zájmových skupin

Zájmové skupiny jsou primárně založeny na zjištění, že sice každý subjekt má svou individuální a specifickou strukturu zájmů, ale některé z těchto zájmů mohou být společné s větší či menší skupinou jiných lidí. Toto poznání tvoří předpoklad pro sdružování jedinců se stejnými zájmy do zájmových skupin.⁴⁶

Hlavní definicí pro celou řadu autorů zkoumající fenomén zájmových skupin je definice Maxe Webera. Tento autor zájmem rozuměl: „čistě účelovou orientaci jednání jednotlivců podle stejnorodých očekávání“ a následně zájmovou organizací označit jako: „omezený nebo uzavřený sociální vztah regulovaný navenek v případě, kdy je dodržování jeho garantováno vlastním chováním určitých lidí zaměřeným na jeho provádění: vedoucího či správního štábu, který má případně za normálních okolností pravomoc svaz (organizaci) zastupovat“.⁴⁷

Co se týče politického působení zájmových skupin jako kritéria definičního je velice problematické. Je totiž velmi obtížné, respektive téměř nemožné určit, v jakém případě se jedná o požadavek politický a kdy se uskutečňování vlastního zájmu realizuje „nepolitickou“ formou. V dalších definicích, které budou uvedeny, se klade důraz na charakteristické ovlivňování politiky:

- Zájmovou skupinu tvoří organizovaní jednotlivci, které spojují společné potřeby a společně se pokoušejí ovlivnit veřejnou politiku s cílem tyto potřeby uspokojit. Někteří autoři považují za klíčový rys zájmových skupin vliv na veřejnou politiku. Ve společnosti se nachází velké množství skupin a organizací. Hlavní náplň jejich činnosti sestává převážně ze soukromých či sociálních záležitostí. Zájmovými skupinami se však stanou až tehdy, pakliže se cíleně snaží uplatňovat svůj vliv – na místní, okresní či státní úrovni.
- Mezi zájmové skupiny patří ty, jež se prostřednictvím spolupráce snaží ovlivňovat vládu, parlament, politické strany a veřejnost.

⁴⁶ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 11.

⁴⁷ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 136.

Tímto jednáním v rozhodovacích procesech v podstatě uplatňují zájmy svých členů.

- Zájmové skupiny tvoří organizace nezávislé na vládě a politických stranách s cílem ovlivňovat politická rozhodnutí ve svůj prospěch. Aby nebylo možno je považovat za politickou stranu či jinou skupinu (jejichž zájmem je získat přímo politickou moc) nutno dodat, že cílem zájmových skupin není přímo vládnout.

Ačkoliv bychom mohli říci, že v jistých situacích jsou tyto definice platné pro většinu zájmových skupin, není možné tyto definice chápat jako obecné a plošné definice zájmových skupin. Samotné ovlivňování politiky se pro většinu zájmových skupin stává až „vedlejším produktem“, protože tyto skupiny nejsou primárně zakládány s úmyslem politiku ovlivňovat, ale spíše pro uspokojování vlastních zájmů. Ovlivňování politiky je ovšem většinou nedílnou součástí této realizace.⁴⁸

Při prosazování svých soukromých zájmů, i když v rámci určité skupiny má jednotlivec různé možnosti. O existenci soukromých zájmů, na rozdíl od existence zájmu veřejného, nelze mítí pochyb. Z určitého hlediska by bylo možno chápat „veřejný zájem“ nikoliv jako jakýsi podivný a obtížně uchopitelný zájem skupiny (veřejnosti), ale jako zájem, který sdílají všichni členové této skupiny, jež se sdružují z důvodů zvětšení šancí na prosazení svých soukromých zájmů. Nelze tedy konstatovat tu skutečnost, že „byl prosazen veřejný zájem“. Ve skutečnosti se jedná o vítězství soukromých zájmů jednotlivců, sdružených do různě silných skupin. „*Veřejný zájem je výsledkem sloučení (souhrnu) jednotlivých osobních zájmů.*“⁴⁹

Cílem zájmových skupin je především pocit uspokojení z prosazení zájmu, což je ve skutečnosti jen prostředek k posílení jejího konečného cíle – například tím může být povelení k určité činnosti. Tento pocit může být narušován okolnostmi nebo vývojem situace. Vnímané problémy a očekávané hrozby mohou

⁴⁸ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 12.

⁴⁹ MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 59-60.

být pro skupiny negativními výzvami, zatímco uvědomované výhody a očekávané příležitosti lze označit jako výzvy pozitivní.⁵⁰

3.2 Historický exkurz k působení zájmových skupin

Otevřené působení zájmových skupin v politice se dlouhou dobu považovala za výsadní postavení a jev v USA. Od první poloviny 19. století jsou Američané popisováni jako typičtí iniciátoři, organizátoři a aktéři zájmového sdružování. To se v USA rozvíjelo s větší intenzitou než v jiných úspěšně se demokratizujících zemích (Velká Británie, Holandsko, Francie aj.) Na druhé straně však typické zájmové skupiny, jako například odbory – ty jsou v USA mnohem méně úspěšné v získávání nových členů, než je tomu kupříkladu v Německu, Velké Británii či skandinávských zemích – mají zde totiž slabší podporu od veřejnosti, a tím i vliv na orgány veřejné správy.

V průběhu modernizačních změn se na Západě vyvíjely různé typy zájmových skupin jakožto výraz socioekonomických změn, kulturních trendů i proměn politiky. Krachem na americké burze roku 1929 došlo k obratu – hlavním problémem se stává mohutná nezaměstnanost, na kterou tehdejší neoklasický makroekonomický přístup nenašel recept, neboť spoléhal na samoregulační vyrovnávací mechanismy. Nová makroekonomická teorie upustila od Smithovy „neviditelné ruky trhu“ k „viditelné ruce státu“. Odborářské organizace posílily a utvrdily své společenské postavení a politický vliv. V důsledku světové hospodářské krize vzrostla angažovanost státu i jeho ekonomické aktivity. Všechny tyto okolnosti, jež ovlivnily růst veřejného sektoru, přispívaly k formování rychle se rozrůstajících zájmových skupin. V poslední třetině 20. století se zájmové skupiny staly zcela přirozenou součástí postindustriální společnosti. Mnoho politologů tvrdí, že vznik zájmových skupin je přirozeným důsledkem sociálních vztahů – ty se stávají stále propojenějšími a sofistikovanějšími.⁵¹

⁵⁰ SCHENDELEN, Rinus Van. *Jak lobovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. 1 vyd. Brno: Centrum strategických studií, 2004, s. 182.

⁵¹ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 128-131.

České zájmové skupiny se vesměs začaly mohutněji formovat v 90. letech a to jako instituce kompatibilní s EU, respektive napodobující úspěšné vzory a modely především ze západní Evropy.⁵²

3.3 Oblasti fungování zájmových skupin

V případě, že nemá jedinec výjimečné postavení, výjimečné schopnosti nebo výjimečné množství peněz, disponuje vcelku omezenými možnostmi prosazení svých zájmů – alespoň v případě, že je sám a obdobný zájem nesdílí i další lidé. Ovšem i onen velice nadaný, vysoce postavený, movitý jedinec se velmi často neobejde bez pomoci okolí v podobě začlenění se do určité zájmové skupiny, pokud usiluje o prosazování svých zájmů. Zájmovou skupinu lze chápat jako organizovanou skupinu, skládající se z jednotlivců, kteří spolu sdílejí stejné cíle a snaží se ovlivnit veřejnou politiku.

Při vymezení hlavní oblasti zájmů, jež vedou jedince k zakládání zájmových skupin, se pravděpodobně jako nejdůležitější jeví oblast ekonomiky. Je zde logická snaha o rozšíření o vlastních finančních prostředků a materiálních zdrojů. Způsoby vedoucí k dosažení toho žádoucího stavu jsou různé, mohou zahrnovat prosazování změny forem vlastnictví, změnu hospodářského mechanismu a podobně.⁵³

Na oblast ekonomiky navazuje skupina sociálně kulturních zájmů, jak jsou:

- *sociální zabezpečení,*
- *dostupnost školství, zdravotnictví a podobně,*
- *dodržování práv a svobod člověka,*
- *zdravé životní prostředí a mnohé další.*

Je zde i oblast vlastní politiky s požadavky, které se týkají například:

- *voleb, tedy způsobu výběru politické reprezentace,*

⁵² FIALA, Petr. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 202.

⁵³ MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 60.

- rozdělení kompetencí mezi jednotlivé instituce, veřejné kontroly,
- způsobu obsazování postů v politické i ekonomické sféře a podobně.⁵⁴

Výše uvedený přehled není vyčerpávající a jednotlivé zájmy ojediněle existují ve formě izolovaných požadavků, naopak se mezi sebou navzájem prolínají a propojují a vytváří něco, co lze nazvat ideologií, popřípadě filozofií skupiny.

Spekulovat, zdali je existence zájmových skupin jevem čistě pozitivním či negativním nemá smysl. Zájmové skupiny zkrátka existují a vždy existovat budou. Najdou se i tací politici a ekonomové, kteří i dnes mají potřebu vyjadřovat se k možnosti zakazování různých skupin, k možnosti zpřísnění předpisů umožňující sdružování občanů a podobně. To je ovšem velmi ošemetná záležitost. Příčiny vedoucí ke vzniku takovýchto skupin jsou hluboko zakořeněny v lidské přirozenosti. Někteří autoři nedoporučují násilně potlačovat tyto skupiny, protože *„eliminace jejich činnosti může být dosaženo pouze za cenu zbavení se části našich práv a svobod.“* Tento pohled je obzvláště důležitý, vezmeme-li v potaz různé typy skupin, které prosazují své zájmy:

1. legální prostředky a postupy – ty, jež zákon výslovně definuje a povoluje,
2. ne-legální, které ale zákon nezakazuje,
3. ilegální, zákonem zakázané, přesto však v mnoha případech významné.⁵⁵

3.4 Společenské role a funkce zájmových skupin

Jedním z úkolů zájmových skupin je reprezentace občanů před různými orgány státní moci, institucemi veřejné správy či vládou. Tak jako například poslanec reprezentuje určité zájmy, i zájmové skupiny v jakékoliv formě jsou vyjádřením jisté vůle. Je bezpochyby užitečné mít svého zástupce tam, kde

⁵⁴ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 61.

⁵⁵ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s.61-62.

probíhá rozhodování o „veřejných věcech“ (tedy v parlamentu, vládě apod.) O vliv v těchto institucích a orgánech usilují téměř všechny typy zájmových skupin – například odbory, církve, ekologové, zástupci podnikatelské oblasti, profesní organizace atd.

S tímto souvisí i další funkce zájmových skupin – politická participace. Zájmové skupiny se ve své podstatě dají považovat za nástroj, díky němuž stejným způsobem smýšlející jedinci dávají všanc své schopnosti, zdroje a věnují svojí energii do realizace společného cíle. Jedinci utvářejí větší skupiny ne proto, aby prosazovali veřejný zájem, ale aby naopak prosadili své vlastní, soukromé zájmy. Ve skupině jsou šance na dosažení svého mnohem větší. Vyhlídky na dosažení kýženého cíle jsou tím nadějnější, čím je skupina lépe organizovaná, bohatší a v některých případech i početná. To ale neplatí vždy, neboť velmi často existují sice skupiny početné, ale hůře organizované a z toho důvodu obtížněji prosazují své zájmy (viz např. skupiny spotřebitelů, seniorů, aj.)

Určité aktivity zájmových skupin lze zařadit do oblasti veřejné kontroly, a to nejen laické, ale i odborné. Jednou z činností kontroly zájmových skupin může být sledování průběhu plnění vládních programů a slibů důležitých pro naplnění jejich vlastních cílů, a to opět jak na místních, tak centrálních úrovních. Zájmové skupiny často soustřeďují pozornost k nedostatkům a chybám státní administrativy a mohou se dokonce pokusit zabránit činnostem, jež považují za nezákonné, nebo jen nevhodné pro jejich vlastní cíle. Bylo by jistě zajímavé se zamyslet a diskutovat nad tím, zda ve státech s větším podílem přímé demokracie nedisponují zájmové skupiny většími šancemi, vzhledem k faktu, že mají přímější vazbu mezi voličem (zájmovou skupinou) a politikem.⁵⁶

Působení zájmových skupin ve společnosti s sebou obecně nese pozitivní a negativní prvky, které se navzájem kombinují či doplňují.

K pozitivním lze bezpochyby zařadit informační a vzdělávací úlohu. Těmito dvěma činnostmi zájmové skupiny ovlivňují nejen veřejnost, ale také politiky. Obě dvě složky jsou stejně důležité. V případě, že zájmová skupina chce porozumění a podporu veřejnosti, je nezbytné ji informovat a obeznámit ji s problémem. Informování politiků zase může pomoci ke kompetentnějšímu rozhodnutí. V silách politiků není pojmout veškeré společenské problémy.

⁵⁶ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 62-63.

Disponují proto týmy, které připravují podklady k jednání. K tomuto pomáhají i zájmové skupiny a tím se účastní rozhodovacího procesu a to jako odborníci, kteří, dalo by se říci, konkurují či nahrazují technické a znalostní „know-how“ odborných orgánů. Může se zde ale objevit riziko, že zájmová skupina bude prezentovat zkreslené, jednostranné informace – tzv. problém asymetrické informace. Čím více zainteresovaných skupin, jež mají různé postoje k dané problematice existuje, tím menší riziko výskytu tohoto nežádoucího jevu. Mezi další pozitivní funkci lze zařadit monitoring vládního programu. Mohou upozorňovat své členy, ale také veřejnost na nedostatky vládních rozhodnutí a odklonění se od vládního programu, ale to především v případech, které souvisí s kýženým zájmem skupiny.

Výše uvedené funkce zájmových skupin je možná stručně vymezit a přidat k nim další aktivity a to v následujících bodech:

- prezentace zájmů na veřejnosti,
- zapojení občanů do politického dění,
- šíření záměrně orientovaných informací,
- sledování plnění vládního programu,
- veřejná kontrola exekutivy (překročení pravomocí),
- uplatňování své moci na trhu (nátlakem jak na dodavatele, tak i na spotřebitele) – a to za účelem zisku ve prospěch zájmové skupiny,
- finanční podpora politických stran,
- účast členů zájmové skupiny v komisích zabývajících se danou problematikou,
- organizace násilných akcí (stávka, hrozba násilí apod.),
- lobbování.⁵⁷

3.5 Vznik zájmových skupin

Zjednodušeně by se dalo říci, že zájmové skupiny vznikají v případě, objeví-li se nová potřeba, nebo tehdy, pociťují-li jednotlivci ohrožení nějakou změnou. Vznikne-li například možnost, že bude vláda regulovat nějaké odvětví,

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

potom se u eventuální změnou dotčených subjektů může projevit snaha k vytvoření „společenství“ cíleného zejména na ochranu vlastního zisku a zájmu. Ne vždy ovšem platí, že zájmové skupiny automaticky vznikají jako reakce na pocit ohrožení, objevením se potřeby a podobně. Jistě existuje celá řada případů, kdy byly početné skupiny nějakým způsobem ohroženy ve svých zájmech (např. vládním rozhodnutím), a přesto nedošlo k vytvoření nové zájmové skupiny, anebo stávající skupiny byly dostatečně silné na to, aby úspěšně čelily tlaku okolí.

Vliv na úspěch a sílu zájmové skupiny má celá řada faktorů. Může se jednat o „přirozenou mentalitu“, ovlivněnou národností, historickým a ekonomickým vývojem společnosti a podobně. Úspěšnost skupiny může významně ovlivňovat také osobnost a schopnost jejího vůdce, organizátora či organizátorů. Schopný lídr je (stejně tak jako další členové skupiny) jedním z důležitých „zbraní“, jímž zájmová skupina disponuje. Pro většinu skupin je velmi výhodné a zásadní usilovat o rozsáhlou členskou základnu, jež je rovněž zdrojem finančním. Bohaté finanční zdroje zabezpečují mimo jiné kvalitnější komunikaci s členskou základnou, lepší informovanost, lepší pozici při získávání dalších členů, propagaci a podobně.⁵⁸

Závěr k tomuto tématu: „Zatímco volný obchod a konkurenční prostředí jsou výhodné pro všechny, ale relativně málo, jejich omezení přináší efekty užším skupinám, ovšem tyto efekty jsou neporovnatelně vyšší. A dále:

- *Nepříznivé změny či ohrožení mohou přimět jednotlivce k vytváření zájmových skupin a snaze ovlivnit politická rozhodnutí. Ovšem změna samotná není vždy postačující podmínkou.*
- *Každá zájmová skupina má své zdroje, na jejich kvalitě a efektivním využití závisí její úspěch.*
- *Čím vyšší je socioekonomická úroveň jednotlivců, tím je pravděpodobnější jejich angažovanost ve vytváření těchto skupin.*
- *Profesní a obdobné skupiny mají většinou schopnost lepší organizovanosti a rozsáhlejších zdrojů.*

⁵⁸ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 63.

- *Je obtížné omezit činnost zájmových skupin bez zásahů do oblasti práv člověka.*⁵⁹

3.6 Typologie zájmových skupin

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

Klasifikace zájmových skupin musí být chápána pouze jako jakási orientační. Velké množství zájmových skupin nelze jednoznačně začlenit do určité skupiny. Například ekologické organizace bychom mohli podle různých hledisek zařadit nejen mezi ekonomické, ale také ideové zájmové skupiny.

Většina nátlakových skupin nemá zájem přímo vládnout, nechce se stát přímou součástí vlády, ale chce ji ovlivňovat. Existují však také skupiny, jež se nacházejí někde v půli cesty. Především v zemích s autoritativním režimem jsou zájmové skupiny korigovány a kontrolovány vládou či vládní stranou. Některé zájmové skupiny se s postupem času mohou přetransformovat v politickou stranu a naopak (např. ekologické iniciativy).⁶⁰

⁵⁹ MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 63-64.

⁶⁰ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 13-14.

4 LOBBING

Pojem „lobbying“ se na naší politické scéně objevuje až na počátku 90. Navzdory tomu se také řadí, stejně tak jako předešlé pojmy, o kterých tato bakalářská práce pojednává, k pojmům, jež jsou veřejností vnímány většinou zkrlesně, negativně, nebo společnost netuší, jak je charakterizovat. Značná část veřejnosti vnímá lobbying jako něco nelegálního a nemorálního. K tomuto pojmání možná přispěla i řada nepřesných definic označující lobbying za jakési korupční jednání. Z toho důvodu je nutno lobbying definovat pokud možno správně, aby byl chápán jako legitimní činnost za účelem prosazování soukromých i veřejných zájmů.

4.1 Definice lobbyngu

Jednoznačná a uznávaná definice lobbyngu neexistuje. Samotný termín je obecně (jak už bylo zmíněno výše v úvodu), především veřejností chápán většinou pejorativně. Lobbying je velmi často spojován s nezákonnými, nelegitimními a neetickými praktikami. Většina lidí zastává názor, že lobbyisté ovlivňují zákonodárce ve veliké míře. S tím ale nesouhlasí celá řada lobbyistů, neboť tento způsob přesvědčování označují za ztrátu peněz, času a energie. Významnou zásadou lobby, objevující se zejména ve Washingtonu, je, že lobbyování se neprovádí u těch, kteří jsou naprosto přesvědčeni o opaku. Lobbyisté vyhledávají ty, kteří jsou už téměř přesvědčeni či váhají, aby podpořili jejich rozhodnutí. Jedním ze způsobů, jak nalézt vhodnou „cílovou skupinu“ ovlivňování je ohodnocení všech senátorů v konkrétním případě na škále od jedné do deseti, přičemž oba konce jsou protipóly ano a ne. Svoji energii a úsilí věnují těm, jež se nacházejí v rozmezí škály 4 – 6. Zbytek nechávají bez povšimnutí.⁶¹

Zajímavé je, že mnoho praktiků lobby není s označením lobbyista spokojeno. Vyhýbání se tomuto označení je však nebezpečím pro samotné lobbyisty, neboť pak ho budou užívat pouze novináři a veřejní činitelé a to povede jen k utvrzení názoru, že lobbying je především nemorální a nelegitimní.

⁶¹ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 51.

Většina definic popisuje lobbying jako ovlivňování legislativních a rozhodovacích procesů či prosazování dílčích zájmů lišících se od společensky obecnějších. „Ideální“ definice lobbyingu by se měla vyhraňovat vůči korupci, zmiňovat odlišnost od prosazování zájmů skrze volené zástupce, vymezit lobbying jako zdroj hodnotných informací a odborných expertíz, nezredukovat skupinu provozovatelů lobbyingu jen na tzv. komerční lobbisty, nebo na lobbisty prosazující pouze vlastní zájmy, ale jejíž součástí tvoří také skupina lobbistů, která nelobbuje pouze ve vlastním zájmu. Měla by obsahovat také cíle lobbyingu.

Tato kritéria splňuje definice odborníka, který zkoumá problematiku lobbyingu na evropské úrovni Luigiho Graziana: *„Lobbying je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb ve své povaze velmi odlišnou od obecné nespécializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“*⁶²

Pojem lobbyingu, podobně jako velké množství sociálně-vědních koncepcí a pojmů, je pojmem jak normativním, tak i empirickým. Toto dilema se objevuje například tím, že veřejnost v ČR si o lobbování nedělá iluze a víceméně ho považuje za soubor neetických praktik, zároveň však vyslovuje s takovým stavem hlubokou nespokojenost a žádá regulaci působení aktérů lobbyingu. Ani politologie nechce pouze předkládat popisy či interpretace reality, ale rovněž se chce také pokusit o formulaci návrhů na její zlepšování a odstranění jejích nedostatků. Západní politická teorie i praxe k tomu poskytují inspiraci a příklad.⁶³

4.2 Historie lobbyingu

Historie lobbyingu jako aktivity i historie pojmu jako takového rozhodně není jednoznačná. V politickém slovníku se se objevuje až počátkem 19. století. Z tohoto důvodu také vyplývají nejasnosti, zdali je lobbying prapůvodně záležitostí americkou nebo anglickou. Navzdory tomu, že je slovo lobbying ve smyslu označení aktivit ovlivňování rozhodnutí poslanců zákonodárského sboru poprvé

⁶² LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 51.

⁶³ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 9.

používáno ve 30. letech 19. století v USA, zpětně však byl tento pojem používán pro označení aktivit v parlamentu ve Spojeném království, která se objevovaly již minimálně o století dříve.

Z výše zmíněného vyplývá, že nepanuje shoda v tom, kde započal být pojem lobbying v moderním slova smyslu užíván jako první. Je nezbytné oddělit jeho neformální podobu založenou častokrát na gentlemanských dohodách od formální institucionalizované podoby. Z pohledu faktického vykonávání činnosti mnohdy bez psaných pravidel lze tvrdit, že prvenství s velkou pravděpodobností náleží Velké Británii v 18. století. Z hlediska formalizace lobbistické činnosti a profese prostřednictvím vymezení pravidel, práv a povinností můžeme považovat za zrod lobbyingu v USA.⁶⁴

Nejucelenější pohled na vývoj lobbyingu a změny v lobbistických aktivitách uvedl americký Senát (1991). Právo žádat, navrhnout či si stěžovat na legislativu je garantováno v Prvním dodatku Ústavy USA. I přesto, že slovo lobbying ještě v polovině 19. století nebylo ještě obecně známo a používáno, praktiky, které lobbying nápadně připomínají, se vyskytují od samotného začátku fungování Kongresu. Zřejmě prvním lobbistou byl William Hull, jehož si najali váleční virginskí veteráni Kontinentální armády, aby lobboval za získání dodatečných kompenzací za jejich službu v armádě. V roce 1792 své služby nabízel i dalším zprostředkovatelům zastupujícím jiné válečné veterány. Lobby veteránů bylo prvním krokem znamenající touhu po nezávislosti. Později tento „vzor“ následovaly další skupiny. Nejprve to byly silné a bohatě finančně zajištěné zájmy. Ze strany vlády se jim dostávalo zvláštní pozornosti. Dalším příkladem objevených se lobbistických skupin byly skupiny bojující pro nebo proti celní legislativě. Mezi nejzásadnější patřili obchodníci a loďaři v Nové Anglii a plantážníci z Jihu, kteří vysílali do hlavního města tzv. korespondenty – ty měli podávat informace o změnách v celní legislativě. Z toho plyne, že lobbying zde spíše představoval poskytování a výměnu informací mezi kongresmany, korespondenty a jejich zaměstnavateli. Ostatně ne veškerá komunikace probíhala v předsálí Kongresu. Místa, kde bylo možné kongresmany ovlivňovat, byly nejrůznější kluby, herny či nevěstince.⁶⁵

Jistého vrcholu dosahuje lobbying v 50. letech 19. století. Vlivnou skupinou této doby byla železniční lobby, která hledala u státu podporu na vystavění

⁶⁴ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 22-23.

⁶⁵ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 24.

železnice, především po vypuknutí občanské války. Druhá polovina 19. století v USA se nesla v duchu nespokojenosti s lobbingem ze strany samotných podnikatelů. Hlavním důvodem bylo spojování lobbingu s podezřelým a korupčním jednáním. Pravděpodobně v důsledku četných stížností na nečitelné lobbistické aktivity před Komisí na reorganizaci Kongresu po druhé světové válce (a také v důsledku mezinárodní i vnitropolitické situace) tato Komise s Americkou asociací pro politické vědy doporučila zavedení určitého regulování lobbingu. Byl vytvořen zákon o regulaci lobbingu, který zaváděl registrační povinnost lobbistů a také povinnost zveřejňovat konkrétní informace o lobbistické činnosti. Tento zákon, který byl schválen v roce 1946 a fungoval bezmála padesát let, byl ale neefektivní, jelikož v podstatě dostatečně nereguloval lobbistické aktivity včetně jejich finanční stránky.⁶⁶

4.2.1 Historie lobbingu v ČR

Lobbing se dá pokládat za zcela nový fenomén, který vstoupil na naši politickou scénu až v průběhu 90. let a který se ve větší či menší míře zabydluje ve všech postkomunistických zemích (ale nejen v nich). Ovšem i více než dvacet let po překonání komunismus vnímá veřejnost, jak již bylo zmíněno, fenomén lobbingu s rozpaky a nedorozuměním. Samotný pojem byl od počátku 90. let vnímán v negativním smyslu. I když se situace pozvolna mění, skutečnost v ČR je taková, že se lobbisté velmi často „skrývají“ za jiné profese. Převládá snaha některých zájmových skupin své kontakty s politiky spíše zakrývat a prosazování zájmů je často konáno neeticky, místo toho, aby zájmové skupiny projevíly snahu ovlivnit stát a politický systém (v demokraciích zcela nutný a přirozený) učinit transparentní a srozumitelný. Negativní vnímání lobbingu veřejností tak paradoxně rozněcuje růst korupce a klientelismu. K těmto obtížím přispívá i skutečnost, že samotná ortografická podoba výrazu tohoto jevu není v českém jazykovém prostředí pevně ustálena.⁶⁷

⁶⁶ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 28.

⁶⁷ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 8.

4.3 Regulace lobbingu v ČR

Je nutné předeslat, že komplexní právní úprava lobbingu by měla obsahovat vícero složek. Nelze se spoléhat pouze na právní úpravu samotného lobbingu, ale je potřeba také ošetřit právní úpravu jiných souvisejících jevů a činností – například financování politických stran, střetu zájmů, jednacích řádů apod. Efektivita právní regulace lobbingu závisí na kompatibilitě s danou právní a politickou kulturou a zvyklostmi.⁶⁸

Jelikož v ČR chybí pravidla, která by alespoň nějak lobbing regulovala, může se toto jednání stíhat pouze na základě porušení zákonů jiných. Nikde není uvedeno, že by lobbing jako činnost byla někde zakázána, a proto jej může vykonávat každý, což vyplývá z Listiny základních práv a svobod.⁶⁹

První pokus o přijetí zákona regulující lobbing se v České republice proběhl představiteli sněmovny v roce 2005. Další návrh byl obsažen v legislativním plánu vlády (premiéra Topolánka) z roku 2007. Tento návrh se ovšem ve své schválené podobě již neobjevil. V programovém prohlášení, konkrétně v části zabývající se boji proti korupci, přitom stojí: „*Vláda připraví právní opatření regulující lobbing včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů*“.

Tehdejší ministr a bývalý šéf Legislativní rady Cyril Svoboda zdůvodnil absenci tohoto zákona v plánu zákonů, jež koaliční vláda hodlala ve svém funkčním období (2006-2010) prosadit, takto: „*Je otázka, zda takový zákon vůbec mít. Tento problém podle mě nejde uchopit zákonem. Lobbista se může zaregistrovat a vykonávat svou činnost transparentně. A kdo bude chtít dávat úplatky, toho zákon nezastaví. Není možné to vyřešit.*“ Další bývalý poslanec, Marek Benda se domníval, že takový zákon vzniknout měl, i když nebyl přesvědčen o jeho nutnosti, a to z důvodu neexistence lobbistických agentur v České republice: „*Já říkám ano, ale není to taková superpriorita, aby se na ní pracovalo ihned. Celý proces by se měl nejdříve otevřít a zprůhlednit. Nedělám si iluze, že by takový zákon k něčemu výrazněji pomohl.*“⁷⁰

⁶⁸ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 74.

⁶⁹ MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 122.

⁷⁰ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 75.

Oba politici se shodně odvolávají na špatné zkušenosti ze Slovenska, kde také zákon regulující činnost lobbistů vláda navrhla, ale nakonec v parlamentu neprosadila.⁷¹

Z pohledu, kdy mluvíme o lobbingu jako o zcela novém fenoménu (naše společnost nemá s touto problematikou zkušenost, jak ji jazykově definovat a legislativně uchopit), je to také z toho důvodu, že lobbing představuje takový způsob zájmového prosazení, které je nutno odlišit od korupčních praktik, v ideálním případě také od klientelismu.⁷²

K dnešnímu dni tedy stále neexistuje v ČR žádný právní předpis, který by upravoval základní pravidla pro lobbing, činnost lobbistů a současně také jeho definici. Na rozdíl od jiných států, včetně některých států EU, kde je tato problematika určitým způsobem upravena a zohledněna. Nasnadě je otázka, zda je skutečnost nepřítomnosti právní úpravy lobby příznivá či nikoliv. Vzhledem k tomu, že v České republice se již objevily kauzy, kde figurovaly problémy s vymezením tenké hranice mezi lobbingem a korupcí, by možná bylo do budoucna přínosné tento jev znovu projednat a zvážit jeho možnou úpravu v zákoně. Cílem by přitom nemuselo být omezení lobbingu, ale především vymezit tuto aktivitu jako legální činnost a nastavit taková pravidla, aby se jimi mohli řídit ti, co tuto činnost chtějí vykonávat. Správné vymezení lobbistické činnosti ji oddělí od netransparentních praktik (a korupce), jež vrhají špatné světlo nejen na zájmové skupiny a lobbing samotný, ale také na veřejnou správu jako celek.

4.4 Lobbování v EU

Lobbování v Evropské unii obnáší určitá specifika. Ústředním zájmem jakékoliv zájmové skupiny působící v EU je především ovlivnění legislativních procesů – toto vyplývá z charakteru orgánů EU, kde klasické vyhledávání renty se zaměřuje na krátkodobé efekty a velikost rozpočtu není v poměru s velikostí rozpočtů jednotlivých zemí „zajímavá“. Z toho vyplývá dlouhodobost snažení a také dopadů. Nositeli zájmů navíc zde nejsou pouze „klasické“ zájmové skupiny, ale státy jako celek. V Evropské unii se nenachází vláda jako taková, ale

⁷¹ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 75.

⁷² MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 8.

přesto se v ní vládne. Přijímá normy zavazující občany a členské státy. Nenachází se zde delegování politické moci na vyšší autoritu, jež by byla kompetentní a odpovědná na evropské úrovni. Pilíř systému představují vztahy mezi Radou ministrů a Komisí. Rada disponuje mocí rozhodovat, kdežto monopol k legislativní iniciativě má Komise. Ta na něm zakládá svou moc a tím se stává nejprivilegovanějším objektem pro lobbisty. Parlament se nenachází v dostatečně silné pozici, ale jeho vliv však stále nabývá na důležitosti.

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

Taktiky evropského lobbyingu lze shrnout do tzv. tří P:

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

K těmto pravidlům lze ještě možné připojit zásadu správného načasování – *Timing is everything*.⁷³

Základní lobbistické praktiky je možné rozdělit do tří skupin:

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

⁷³ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 55.

Nepřímé lobbování oproti přímému je zaměřeno především na zákonnou úpravu (nikoli na podzákonnou úpravu či na soukromoprávní smlouvy) a je charakteristický pro neziskové organizace, které mají rozsáhlou členkou základnu a málo finančních prostředků. Nepřímé lobbování není účinné v případech, kde se pro samotnou kauzu nachází jen chabá podpora ze strany veřejného mínění. Z tohoto důvodu je v Bruselu málokdy využíváno.

V rámci přímého lobbování – navazování vztahů osobního rázu a udržování kontaktů v dlouhodobějším časovém horizontu s cílem přetrvat více funkčních období, se lobbista představuje jako reprezentant – expert na onu problematiku. Tento způsob lobbování vyžaduje vzájemnou důvěru, která je základním předpokladem pro zachování takového vztahu. Zrazený kongresman, senátor nebo poslanec je navždy ztracený spojenec.⁷⁴

4.5 Odlišení pojmů „lobbing“ a „korupce“

Lobbing je velice často, a to kvůli negativnímu vnímání okolí, spojován s pojmem korupce. Někteří jedinci prosazují své zájmy toliko silně, že do toho zapojují i některé nelegální praktiky. V žádném případě nelze ovšem říci, že lobbing je totožný s pojmem korupce. V českém právním řádu se korupce objevuje pod pojmem „úplatkářství“ a to zejména v Trestním zákoníku, zákoně číslo 40/2009 Sb. v § 331 až § 334.

Pojem korupce je také pojem, který není jednoznačně definován. V širším, anglosaském pojetí můžeme za nejrozsáhlejší definici, jejímž autorem je Joseph Nye, označit tuto: *„Chování, které se odchyluje od „formálních povinností“ veřejné role pro soukromé (osobní, rodinné nebo skupinově orientované) zájmy, pro finanční nebo statusový zisk a dále jakékoliv chování, které porušuje pravidla za účelem zvýšení soukromého vlivu.“*⁷⁵

Korupční jednání je předmětem úpravy jak práva veřejného, tak práva soukromého. Je velmi důležité uvědomit si hranici vedoucí mezi nezákonnou korupcí a legálním lobbingem, i když někdy může být velice tenká. Za korupci

⁷⁴ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009, s. 55-56.

⁷⁵ KOLEKTIV AUTORŮ. *Aktuální problémy veřejné správy v středoevropských zemích sdružených v Evropské unii (s akcentem na problém korupce)*. In: *Sborník: II. mezinárodní virtuální vědecká konference 2006*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006, s. 17.

považujeme využívání pravomocí, postavení k dosažení nějakého cíle, z něhož má tento člověk určité soukromé prospěchy, jako jsou např. finanční obnosy či různé služby.

Korupce postihuje nejen politiku, ale také společnost. Může být prováděna nejen v drobné míře, ale také v obrovském rozměru. Také ji lze provádět organizovaně či neorganizovaně. Vyznačuje se tedy především podplácením, úplatky, vydíráním či zastrašováním. Dále privilegii, neoprávněnými příjmy a jejich vyžadováním, udělením přízně a určitým protěžováním.⁷⁶

⁷⁶ KOLEKTIV AUTORŮ. Aktuální problémy veřejné správy v středoevropských zemích sdružených v Evropské unii (s akcentem na problém korupce). In: Sborník: *II. mezinárodní virtuální vědecká konference 2006*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006, s. 97.

5 ZÁVĚR

V této bakalářské práci jsem si za svůj cíl stanovila určité přiblížení pojmu veřejný zájem, jeho definování a také vysvětlení a pojmů k němu přidružených – zájmové skupiny a lobbying. V kapitole věnované veřejnému zájmu byl hlavní cíl pokusit se co nejlépe a nejsrozumitelněji definovat veřejný zájem, nabídnout čtenáři ty nejužitečnější definice a nahlédnout na něj z různých úhlů. Po prostudování všech pramenů jsem dospěla k závěru, že pojem „veřejný zájem“ se jeví jako velice obtížně definovatelný pojem, což ho zároveň činí tak atraktivním. Z důvodu jisté abstraktnosti a neurčitosti tohoto pojmu vyplývá náročnost jeho prosazování a definování. Otázkou může být, zda jeho nejasné definování nemůže být svým způsobem i účelem. Při jeho prosazování by se na něj mělo nahlížet z různých úhlů a především sledovat, zda je ve svém konečném důsledku přínosem. Jeho konečné prosazení by mělo být zváženo celistvě a především odborně.

V další kapitole je následně na pojem veřejný zájem navázáno charakteristikou zájmových skupin, jež jsou hlavní doménou v oblasti veřejného zájmu. V této kapitole se nachází také definice zájmových skupin. Závěr zkoumání zájmových skupin v této kapitole je takový, že většina autorů se shoduje v tvrzení, že zájmová skupina je v podstatě souborem jedinců, jejichž cílem je uspokojení svých potřeb a tím naplnění svých cílů, které jsou pro celou skupinu shodné. Přínos zájmových skupin spatřuji v tom, že i když především sledují své vlastní zájmy, svojí činností mohou přispět i veřejnosti, například monitorují dodržování vládních programů, čímž zastávají funkci jakési veřejné kontroly. Dále k přínosům zájmových skupin pro společnost lze bezpochyby zařadit informování veřejnosti a vzdělávací úlohu. V případě, že zájmová skupina potřebuje podporu veřejnosti, nezbývá jí než společnost informovat a zasvětit ji do problematiky.

V následující kapitole o lobbyingu se tradičně nachází jeho definice, historický exkurz a také specifika lobbování v naší republice a v Evropské unii. Po porovnání fungování lobbyingu u nás a v zahraničí jsem došla k závěru, že z důvodu, že v ČR není žádný právní předpis, který by upravoval základní pravidla pro lobbying, činnost lobbistů a současně také chybí jeho ustálená definice, a proto je na tuto činnost veřejností pohlíženo negativně. K tomuto

přispívají i některé praktiky českých „lobbistů“, kteří se v porovnání s lobbisty zahraničními ani považovat nemohou. Na rozdíl od jiných států, včetně některých států EU, kde je tato problematika určitým způsobem upravena a zohledněna a lobbying se tu vnímá jako součást politiky a má zde zakořeněnou tradici, České republice takovéto nahlížení na lobbying chybí.

V závěru mé práce musím konstatovat, že zpracovávání bakalářské práce mě velmi obohatilo o nové poznatky a umožnilo hlouběji nahlédnout do problematiky spojené s veřejným zájmem. Pevně doufám, že vytyčený cíl mé práce se podařilo naplnit, že případný čtenář bude schopen po prostudování této práce porozumět těmto pojmům a uvědomit si souvislosti mezi nimi.

RESUMÉ

The title of my thesis is „Public Interest, Public Interests“, which is undoubtedly a topic that has recently become a phenomenon of this time. This term should be understood as integral part of the function of society and in my thesis I try closely explain this concept.

This thesis includes three main chapters. First chapter deals with defining term Public Interest and meaning of words from which this term is composited and also a history and progression of the concept. The following chapter called Interest Groups and it contains a definition of interest groups and a history and types of interest groups. The last chapter of the thesis is dedicated to Lobbying issues. I try to explicate this term, describe lobbying in the Czech Republic and in the European Union and marginally differentiate this term from a corruption. These three concepts are closely connected to each other.

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

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- BEDNÁŘ, Petr. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Plzeň, 2014. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš LOUDA, CSc.
- BEJČEK, Josef. Veřejný zájem v obchodním právu. In: *Sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference pořádané katedrou obchodního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 187 s. ISBN 978-80-210-4574-3.
- DOHNALOVÁ, Marie. *Antropologie občanské společnosti: analýzy a interpretace s přihlédnutím k výsledkům vědecko-výzkumného a pedagogického zaměření Katedry oboru Občanský sektor FHS UK v Praze*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2004. ISBN 80-7204-339-0.
- FIALA, Petr. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-4920-8.
- CHAPMAN, Richard. A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003. ISBN 80-86429-14-8.
- KOLEKTIV AUTORŮ. Aktuální problémy veřejné správy v středoevropských zemích sdružených v Evropské unii (s akcentem na problém korupce). In: *Sborník: II. mezinárodní virtuální vědecká konference 2006*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006. 384 s. ISBN 80-7314-106-X.
- LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-53-4.
- MALÝ, Ivan. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, 214 s. ISBN 80-210-2236-1.
- MIKUŠOVÁ MĚŘIČKOVÁ, Beáta a STEJSKAL, Jan. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 264 s. ISBN 978-80-7478-526-9.

- MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0.
- NOVOTNÁ, Eliška, NOVÝ, Jan a MUSIL, Martin. *PR management*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 80-245-1047-2.
- POTŮČEK, Martin. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2010. ISBN 80-86429-50-4.
- ROZSUDEK Krajského soudu v Brně ze dne 3. 6. 2010. Veřejný zájem. Sp. zn./č. j.: 62 Af 32/2010-286. Publikováno v: Monotematická judikatura č. 6/2011 - Veřejné zakázky. Havlíček Brain Team. 18.11.2011.
- SCHENDELEN, Rinus Van. *Jak lobovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. 1 vyd. Brno: Centrum strategických studií, 2004. ISBN 80- 86598-75-6.
- TICHÝ, Luboš. *Procesní ochrana kolektivních zájmů = Schutz der kollektiven Interessen im Zivilprozessrecht*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2008. 122 s. ISBN 978-80-246-1702-2.
- VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů: komentář 2. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-344-1.