



V Praze 5. února 2019  
Čj. 1169/18

## Stanovisko

### k návrhu zákona o lobbování

---

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I – komise pro správní právo č. 3 projednala předložený návrh zákona na své schůzi konané dne 28. 1. 2019 a uplatňuje k němu následující připomínky.

#### **Obecně:**

1. Komise poukazuje na fakt, že ústřední správní úřady vydávají právní předpisy s významnými dopady na regulované subjekty (a tudíž s nemalým lobbistickým potenciálem), které jsou promulgovány jiným způsobem než cestou Sbírky zákonů (nejvýznamnějšími jsou patrně cenová rozhodnutí). Lze proto doporučit, aby regulace lobbování dopadala i na tyto právní předpisy.
2. V zájmu eliminace možných interpretačních sporů ohledně povahy dokumentů, které mohou být předmětem lobbování regulovaného navrhovaným zákonem, komise navrhuje charakteristiku těchto dokumentů definovat s využitím formulací obsažených v § 22 větě druhé zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (koncepte rozvoje odvětví svěřených jednotlivým ústředním správním úřadům).

#### **K § 1:**

Paragraf bude vhodnější koncipovat ryze jako ustanovení vymezující předmět zákona. Nadpis paragrafu by tedy mohl znít „Předmět úpravy“ a samotný text paragrafu by deklaroval, že zákon upravuje lobbování, povinnosti lobbistů a lobbovaných a působnost orgánů veřejné moci v oblasti lobbování. Definice lobbování by měla být koncentrována v § 2.

#### **K § 2:**

1. Komise navrhuje pozitivně definovat lobbování jako soustavnou činnost spočívající v přímé nebo nepřímé komunikaci mezi lobbistou a lobbovaným za účelem ovlivnění jednání lobbovaného při přípravě, projednávání, schvalování, změně nebo rušení



právního předpisu, který schvaluje Parlament (zákon a zákonné opatření Senátu) nebo vydává vláda anebo ústřední správní úřad, nebo dokumentu obsahujícího koncepci rozvoje odvětví svěřeného ústřednímu správnímu úřadu, který schvaluje vláda. Pro obsah pojmu komunikace není potřebné do pozitivní definice lobbování uvádět, že zahrnuje i jednostranný kontakt, nadbytečné je též akcentování, že se jedná o všechny formy komunikace.

2. V souvislosti s doplněním definice lobbisty o negativní vymezení (viz připomínku k § 3) doporučuje komise vypustit v odstavci 2 písmeno a).
3. V odstavci 2 písm. b) komise doporučuje upravit pouze komunikaci při jednání orgánů komor Parlamentu, úpravu komunikace při jiných jednáních považuje za žádoucí koncentrovat v rámci odstavce 2 písm. f).
4. V odstavci 2 písm. e) je nutné zpřesnit rámec připomínkového řízení tím, že půjde o uplatnění připomínky vůči *návrhu* právního předpisu či *návrhu* strategického dokumentu. Komise dále upozorňuje, že pravidla pro přípravu předpisů nebo strategických dokumentů jsou stanovena pouze vnitřními předpisy (která nadto z povahy věci nezavazují všechna připomínková místa). Vázanost aplikace ustanovení zákona obsahem vnitřních předpisů považuje komise za velmi problematickou.
5. V případě odstavce 2 písm. f) je předně namísto hovořit o závěrech jednání, nikoliv o zápisech z jednání, neboť stěžejní je výsledek jednání. V kontextu s doporučením na modifikaci obsahu odstavce 2 písm. b) bude dále vhodné neomezovat množinu orgánů, o jejichž jednání (či přesněji zasedání) jde, na poradní orgány vlády (i ústřední správní úřady zřizují poradní orgány, které zveřejňují nebo mohou zveřejňovat závěry svých jednání).

### **K § 3:**

1. Komise považuje za nutné doplnit pozitivní definici lobbisty o definici negativní. Lobbyistou by neměla být fyzická osoba v pracovněprávním, služebním nebo obdobném vztahu k České republice nebo fyzická osoba vykonávající funkci v orgánu České republiky při plnění úkolu vyplývajícího z tohoto vztahu nebo funkce. Vhodné by bylo uvážit i doplnění fyzických osob v právním vztahu či ve funkci v rámci jiných právnických osob veřejného práva, které by nebyly lobbyisty v případě, plnily-li by úkoly „ve veřejném zájmu“.
2. Žádoucí je rovněž sjednocení pojmů v písmenech a) a b), tedy buď užit pojem „zájem“, nebo pojem „prospěch“.
3. Komise doporučuje vypustit písmeno c), neboť právnická osoba lobbující ve prospěch svých členů je vždy buď osobou lobbující v vlastním zájmu, nebo ve prospěch třetí osoby.

### **K § 4:**

1. V odstavci 1 písm. e) bude žádoucí pro nadbytečnost vypustit slova „v ministerstvu nebo v Úřadu vlády České republiky“, neboť zákon o státní službě nepřipouští zřizování služebních míst náměstků pro řízení sekce v jiných služebních úřadech.
2. V odstavci 1 písm. f) komise doporučuje pojem „místopředseda“ nahradit obecnějším pojmem „zástupce vedoucího ústředního správního úřadu“ (nikoliv každý ústřední správní úřad má v čele předsedu).

Dále komise dává k úvaze vyloučení ředitelů sekcí tzv. jiných ústředních správních úřadů, neboť tito na rozdíl od náměstků členů vlády, respektive náměstků pro řízení sekce nejsou automaticky zástupci vedoucích ústředních správních úřadů a žádný právní předpis jim, na rozdíl od náměstků, nesvěřuje originární pravomoc. Jediné další důvodné kritérium, které by svědčilo pro zařazení ředitelů sekcí do množiny lobbovaných, tj. přímá podřízenost vedoucímu ústřednímu správnímu úřadu, zjevně zvoleno nebylo, jinak by museli být zahrnuti i ředitele samostatných odborů a vedoucí

samostatných oddělení (mnohdy vykonávající z hlediska lobbování citlivou agendu, např. legislativní).

3. V odstavci 1 písm. g) bude žádoucí zvážit doplnění zástupců vedoucích kanceláří, jsou-li mezi lobbované zahrnuti i zástupci členů vlády a vedoucích ústředních správních úřadů.
4. Jsou-li mezi lobbované zahrnuti i členové Rady Českého telekomunikačního úřadu, je namístě posoudit i možnost zahrnutí členů Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. I v případě tohoto úřadu jde o instituci řízenou monokratickým orgánem, avšak s pravomocemi výrazně omezenými ve prospěch jiného kolegiálního orgánu.
5. V případě odstavce 1 písm. l) bude po vzoru zákona o státní službě vhodnější užití pojmu „poradce člena vlády“. Užití terminologie zákona o státní službě by mělo usnadnit interpretaci v tom smyslu, že osobou poskytující poradenské nebo konzultační služby členovi vlády není i běžný zaměstnanec v ministerstvu (mnozí z nich stricto sensu poskytují členu vlády rady). Současně se odstraní i nadbytečné užití synonym „poradenské“ a „konzultační“.
6. Komise vnímá problematickým fakt, že lobbovaným by měl být jakýkoliv zaměstnanec zařazený v kanceláři bez ohledu na jeho náplň práce (státní služby). Obsahová náplň kanceláří člena vlády je různá, může tak nastat situace, kdy zaměstnanci se stejnou náplní práce (státní služby) budou v některých ministerstvech lobbovanými a v jiných nikoliv pouze díky jejich zařazení. Komise dále připomíná, že pojem „kancelář člena vlády“ není, na rozdíl od kabinetu člena vlády, vymezen zákonem, nýbrž toliko prováděcím právním předpisem.

#### **K § 5:**

V odstavci 2 bude vhodné větu druhou uvést takto: „Úřad zajistí možnost veřejného nahlížení do registru prostřednictvím svých internetových stránek“.

#### **K § 6:**

Komise má obavu, že určení dne, kdy činnost osoby naplnila znaky lobbisty, je zatížena příliš velkou subjektivitou, což je rizikové zejména s ohledem na fakt, že s nezapsáním do registru transparentnosti spojuje navrhovaný zákon správní trest. Navrhuje proto preferovat obdobnou konstrukci, jakou zákonodárce zvolil v případě vzniku oprávnění k výkonu volných živností. Tj. osoba, která hodlá vykonávat lobbování, by učinila oznámení vůči Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (nikoliv tedy podala návrh na zápis), ten by ji v případě, že by neexistovala překážka, zapsal do registru transparentnosti a dnem zápisu by se osoba stala lobbistou.

#### **K § 7:**

Komise doporučuje vázat zápis lobbovaného do registru transparentnosti spíše na získání postavení lobbovaného než na zahájení výkonu funkce nebo činnosti lobbovaného. Přejde se tak případným interpretačním sporům, zda osoba, která sice formálně zastává pozici uvedenou v § 4, avšak reálně na této pozici nevykonává činnost (typické např. u státních zaměstnanců při aplikaci institutů zařazení mimo výkon státní služby, pozastavení výkonu státní služby, služebního volna), je lobbovaným. Eventuální změnu je nutno zohlednit i v dalších ustanoveních (např. v § 11 odst. 3 a 4).

### **K § 8:**

1. S ohledem na skutečnost, že lobbista nemusí být podnikatelem, je nutné v odstavci 1 písm. b) doplnit též adresu místa pobytu.
2. V odstavci 1 písm. c) je z pohledu komise nutno za slovo „číslo“ doplnit slovo „osoby“, čímž dojde ke korektnímu uvedení názvu daného institutu.
3. Komise pléduje pro reformulaci odstavce 4 tak, aby lobbista měl povinnost oznamovat nejen změny údajů o lobbojícím zaměstnanci (ve smyslu změny jména apod.), nýbrž i to, že lobbojící zaměstnanec pozbyl status lobbojícího zaměstnance.

### **K § 9:**

Komise připomíná, že asistent poslance nebo senátora nutně nemusí být zařazen v orgánu veřejné moci či organizační složce státu (při zvolené definici může mít toto postavení např. vysoká škola, kterou poslanec jednorázově požádal o expertizu).

### **K § 10:**

1. Jak již bylo uvedeno v připomínce komise k § 6, navrhuje se koncipovat získání oprávnění k lobbování v režimu ohlášení. V § 10 je proto nutno namísto návrhu na zápis hovořit o ohlášení.
2. S ohledem na záměr předkladatele omezit způsob činění oznámení na oznamování prostřednictvím elektronické aplikace spravované Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí je nutné toto pravidlo inkorporovat do § 10 a současně vypustit v jeho odstavci 1 větu poslední.
3. Režim ohlášení lobbování by měl tkvět v tom, že osoba, která hodlá lobbovat, ohlásí tuto skutečnost Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, ten ji v případě, že není ve výkonu trestu zákazu lobbování či již není v registru transparentnosti zapsána, zapíše ve stanovené lhůtě do registru transparentnosti, zašle jí potvrzení o zápisu a současně jí zašle přístupové údaje do registru. V případě, že osoba vykonává trest zákazu lobbování či již je v registru transparentnosti zapsána, vydá úřad negativní rozhodnutí. V § 10 odst. 2 je tedy nutno vypustit věty druhou a třetí a naopak doplnit kompetenci úřadu vydat negativní rozhodnutí v případě, kdy osobu nelze do registru transparentnosti zapsat.
4. S ohledem na skutečnost, že lobbista nemusí využívat lobbojícího zaměstnance, není možno stanovovat jako bezpodmínečnou obligatorní náležitost návrhu na zápis do registru údaje o takovém zaměstnanci. Nadto lobbista nemůže ohlašovat údaj o dni zápisu lobbojícího zaměstnance do registru [§ 8 odst. 2 písm. c)], neboť ten zapisuje Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

### **K § 11:**

1. V odstavci 1 by z pohledu komise nemělo být hovořeno o žádosti, nýbrž o oznámení lobbisty, že přestal vykonávat lobbistickou činnost. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí nebude rozhodovat, pouze provede informační úkon.
2. Rovněž v odstavci 3 není namístě hovořit o žádosti, neboť to evokuje řízení o žádosti. Úřad by měl konat *po oznámení* dané skutečnosti. Komise dále doporučuje, aby právo oznámit skutečnost, že pozbyl postavení lobbovaného, bylo přiznáno též lobbovanému.
3. Je otázkou, proč mají být údaje o lobbistech a lobbovaných vymazány až po 5 letech po ztrátě postavení lobbisty, respektive lobbovaného, jak se navrhuje v odstavci 5, když jejich zprávy budou vymazány nejpozději po 3 letech od jejich uložení v registru transparentnosti. Komise doporučuje sjednocení.
4. Pro nadbytečnost bude vhodné vypustit v odstavci 5 poslední větu.

## **K § 12:**

1. Komise doporučuje, aby navrhované důvody využití údajů z informačních systémů veřejné správy byly nahrazeny obecnější formulací, že Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí využívá vymezené údaje *při výkonu působnosti podle navrhovaného zákona*. Tím bude zajištěna možnost využití obsahu informačních systémů veřejné správy též pro přestupkové řízení.
2. Údaje, které mají být čerpány z informačních systémů veřejné správy, je žádoucí uvést tak, jak jsou uváděny v zákonech upravujících tyto systémy. V opačném případě bude možno z těchto systémů poskytovat např. pouze křestní jména, neboť příslušné zákony pod pojmem „jméno“ míní právě pouze „křestní jméno“. S ohledem na zásadu jednoty pojmosloví je nutno pojem „jméno“ „rozepsat“ v celém navrhovaném zákonu.
3. Komisi není zcela zřejmé, zda Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí pro potřeby vedení registru transparentnosti či dohledové činnosti skutečně potřebuje následující údaje: místo a okres, případně stát narození, místo a okres, případně stát úmrtí, státní občanství a omezení svéprávnosti. Doporučuje proto provést revizi potřebnosti těchto údajů.
4. S ohledem na legislativní konstrukci zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, je třeba odstavec 6 vypustit a do zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování, vložit novelu § 11 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., v jejímž rámci se výčet informačních systémů veřejné správy, z nichž mohou zpravodajské služby čerpat údaje, doplní o registr transparentnosti.

## **K § 13:**

1. Komise poukazuje na fakt, že v odstavci 1 se vymezuje okamžik, od kterého vzniká povinnost ukládat do registru transparentnosti zprávy o lobbování. V § 15 odst. 1 však obdobné vymezení absenteje. Je proto namístě sjednocení obou ustanovení.
2. Komise navrhuje, aby odstavec 2 upravoval náležitosti zprávy lobbisty v případě, že došlo alespoň k jednomu lobbování, zatímco další odstavec by řešil náležitosti této zprávy v situaci, kdy lobbistická činnost vyvinuta nebyla.
3. V odstavci 2 písm. e) komise doporučuje vypustit slovo „přesné“, neboť posouzení přesnosti vymezení bude vždy otázkou velmi subjektivní.
4. Odstavec 3 bude vhodné pro jeho nadbytečnost vypustit.
5. S ohledem na záměr předkladatele omezit způsob podávání zprávy lobbisty na podávání prostřednictvím elektronické aplikace spravované Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí je třeba odstavce 5 a 6 nahradit odstavcem, který toto pravidlo zavede (je nutné neopomenout na úpravu fikce podpisu). Komise připomíná, že v takovém případě není potřeba vydání prováděcího právního předpisu.
6. Protože není zcela vyloučeno, že ve zprávě lobbisty budou obsaženy údaje o třetích osobách, považuje komise za nutné, aby i tyto třetí osoby, s výjimkou osob, v jejichž prospěch bylo lobbováno, disponovaly nástrojem, s jehož pomocí mohou proti zveřejnění údajů bojovat. Současně je nutno založit pravomoc Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí odstranit z textu zprávy lobbisty tyto údaje.

## **K § 14:**

1. V zájmu zachování jednoty pojmosloví komise doporučuje v odstavci 1 slova „osoby zapsané v registru“ nahradit slovy „lobbujícího zaměstnance“.
2. Slova „smí vykonávat“ v odstavci 1 je třeba nahradit slovem „vykonává“.

3. V odstavci 2 považuje komise za žádoucí, aby byla slova „před jednáním“ nahrazena slovy „na počátku komunikace“, což by mělo zajistit vyšší míru kompatibility s definicí lobbování.

#### **K § 15:**

Připomínky komise k § 13 platí shodně i v případě tohoto paragrafu.

#### **K § 16:**

1. V odstavci 1 bude z pohledu komise vhodné slovo „lobbováním“ nahradit slovy „plněním povinností“, neboť ne všechny povinnosti zakládané navrhovaným zákonem jsou definičně lobbováním (např. podávání zpráv lobbovaným).
2. Odstavec 2 je nadbytečný, pouze parafrázuje obsah dohledu, a komise jej proto doporučuje vypustit.

#### **K § 17:**

1. S ohledem na připomínku komise k § 6 je skutková podstata problematická. Bude-li akceptována změna, která je v této připomínce navrhována, bude žádoucí skutkovou podstatu nahradit skutkovou podstatou činění lobbování bez oznámení.
2. V případě odstavce 1 písm. c) bude potřeba zohlednit připomínku komise k § 8 odst. 4.
3. Komise navrhuje v odstavci 1 písm. e) vypustit slova „zjevně“ a „nepřesné“, neboť je obtížné a neúčelné kategorizovat nepravdivost údajů, v případě nepřesných údajů je pak problémem přílišná subjektivnost.

#### **K § 20:**

1. Ustanovení odstavců 1 a 2 před středníkem je možno pro nadbytečnost vypustit, tomuto zásahu je pak potřeba přizpůsobit i zbylý text (Např. „*Osoby, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona naplňují znaky lobbisty ....*“).
2. V odstavci 2 se komisi jeví žádoucím upřesnění, jaké orgány veřejné moci a organizační složky státu jsou nositeli příslušné povinnosti, a to např. odkazem na § 9 odst. 2.

Pavla K a t z o v á v. r.  
předsedkyně komise