

*Návrh*

**S t a n o v i s k o**

**Legislativní rady vlády  
k návrhu zákona o lobbování**

---

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem návrhu zákona předkládaného na základě usnesení vlády ze dne 21. února 2018 č. 114, kterým byl schválen věcný záměr zákona o lobbingu, je regulace dosud neupravené oblasti ovlivňování rozhodovacích procesů v oblasti legislativy a zásadních dokumentů plánovací, koncepční nebo strategické povahy.

Záměrem předloženého návrhu je odlišení standardního, legitimního a přínosného lobbování, coby transparentní distribuce informací a dat veřejným funkcionářům za účelem prosazení změny legislativy a některých významných rozhodnutí, od zákulisního, záměrně netransparentního lobbování probíhajícího všemi možnými prostředky. Navrhovanou úpravou tak mají být stanovena transparentní pravidla pro lobbování, které má být vymezeno jako standardní aktivita v rámci legislativního a rozhodovacího procesu na centrální úrovni. Díky posílení transparentnosti v těchto oblastech má dojít především k omezení nežádoucích jevů s lobbováním často spojených, jako jsou korupce, střet zájmů nebo klientelismus.

Návrh zákona definuje lobbování, lobbisty a lobbované tak, aby byl zahrnut co nejširší okruh osob, které ovlivňují přípravu, projednávání a schvalování návrhů právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a dokumentů plánovací, koncepční nebo strategické povahy schvalovaných vládou. Hlavním nástrojem navrhované právní regulace má být zavedení registru

transparentnosti jako informačního systému veřejné správy, v němž budou evidováni jak lobbisté, tak lobbovaní. Lobbisté, pokud budou chtít nadále provozovat lobbování legálně, mají podle návrhu žádat o zápis do registru transparentnosti Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Povinnost zapsat lobbované do registru transparentnosti budou mít ty orgány veřejné moci nebo organizační složky státu, u kterých lobbovaní působí (obdobně jako je tomu u veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů). Jak lobbisté, tak lobbovaní mají mít povinnost sami do registru vkládat čtvrtletní zprávy, které budou obsahovat zákonem požadované údaje. Zprávy budou veřejně přístupné, což umožní snadnou kontrolu veřejnosti nad jejich obsahem. Dále bude mít lobbista, který hodlá lobbovat, povinnost lobbovaného upozornit na to, že je lobbistou ve smyslu tohoto zákona, a uvést, v zájmu koho lobbuje.

Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí má být svěřeno také projednávání přestupků lobbistů a lobbovaných spočívajících v porušení povinností podle zákona o lobbování, za něž může být uložena pokuta do výše 100 000 Kč, a v případě lobbistů také správní trest zákazu činnosti nebo zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

## II.

### Vztah k právu EU

Právo EU problematiku lobbingu na národní úrovni neupravuje; jedná se o právní oblast, která je v plné kompetenci členských států.

V širších souvislostech se návrhu dotýká unijní regulace ochrany osobních údajů, zejména:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady EU 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

Návrh zákona je nezbytné konzultovat s Evropskou centrální bankou, a to na základě:

- čl. 127 odst. 4 Smlouvy o fungování EU,
- čl. 4 písm. a) Protokolu č. 4 ke Smlouvě o fungování Evropské unie, o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky,

kteře stanoví, že Evropská centřální banka je vnitrostátními orgány konzultována ke všem návrhům právních předpisů z oblasti její působnosti za podmínek stanovených v těchto ustanoveních.

Konzultační proceduru dále v podrobnostech rozebírá rozhodnutí Rady ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centřální bankou k návrhům právních předpisů (98/415/ES).

Ustanovení čl. 130 Smlouvy o fungování Evropské unie i čl. 7 jejího Protokolu č. 4 stanovují požadavky na nezávislost národních centřálních bank, resp. zákaz, aby tyto přijímaly pokyny od jiných orgánů, institucí nebo osob. Lze mít za to, že předložený návrh zákona nepředstavuje porušení těchto unijních regulací, neboť návrhem nastíněnou právní úpravu není možno podřadit pod pojem „pokyny“ ve smyslu práva Evropské unie, jeho cílem je naopak posílení transparentního výkonu činnosti veřejné správy v širším slova smyslu.

I přes uvedené ale platí, že návrh zákona je nutné konzultovat s Evropskou centřální bankou, neboť návrh dopadá i na národní centřální banku (ČNB, viz zejm. § 4 odst. 2 návrhu). Je tudíž naplněna podmínka pro provádění konzultací uvedená v čl. 2 odst. 1 třetí odrážce rozhodnutí Rady 98/415/ES.<sup>1</sup>

Návrhem není do právního řádu České republiky přímo zapracováváno právo Evropské unie a návrh není s právem Evropské unie v rozporu. Požadavku na konzultace s Evropskou centřální bankou je však nutno vyhovět.

### III.

#### Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části VI. předloženého materiálu. Návrh zákona je

---

<sup>1</sup> „Orgány členských států konzultují ECB ke všem návrhům právních předpisů, které podle Smlouvy spadají do oblasti její působnosti, a zejména v následujících oblastech:

- měnové záležitosti,
- platební prostředky,
- národní centřální banky,
- shromažďování, sestavování a šíření statistických údajů v oblastech měny, financí, bankovníctví, platebních systémů a platební bilance,
- platební a zúčtovací systémy,
- pravidla pro finanční instituce, pokud významně ovlivňují stabilitu finančních institucí a trhů.“

podle předkladatele předkládán s rozpory s Ministerstvem dopravy, Ministerstvem financí, Ministerstvem vnitra, Ministerstvem zdravotnictví, Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřadem pro ochranu osobních údajů, Konfederací zaměstnavatelských svazů ČR, Svazem průmyslu a dopravy ČR, Českomoravskou konfederací odborových svazů, Asociací samostatných odborů ČR, Unii zaměstnavatelských svazů ČR, Jihočeským krajem, Jihomoravským krajem, Krajem Vysočina, Královéhradeckým krajem, Moravskoslezským krajem, Olomouckým krajem, Pardubickým krajem, Plzeňským krajem, Středočeským krajem, Ústeckým krajem, Zlínským krajem, hlavním městem Prahou a Svazem měst a obcí České republiky.

#### Rozpory s Ministerstvem dopravy se týkají

- vymezení působnosti zákona; Ministerstvo dopravy požaduje, aby se úprava lobbování nevztahovala na tzv. strategické dokumenty (§ 1 a 2 návrhu zákona), neboť při komunikaci mezi lobbistou a lobbovaným nebude obvykle známo, zda předmětem jednání je takový dokument. Povaha dokumentů se často mění, na začátku procesu jejich přípravy není obvykle zřejmé, o jaký dokument půjde a zda bude schvalován vládou, nebo jej vláda pouze vezme na vědomí jako informaci. Lobbista tedy nebude schopen splnit zejména svoji informační povinnost vůči lobbovanému; předkladatel s tímto požadavkem nesouhlasí s ohledem na to, že zahrnutí strategických dokumentů do předmětu regulace lobbování vyplývá z věcného záměru zákona o lobbingu schváleného usnesením vlády ze dne 21. února 2018 č. 114; strategické dokumenty podle předkladatele představují poměrně efektivní možnost, jak ovlivnit podobu budoucích legislativních návrhů, přičemž cílem navrhovaného zákona je mimo jiné eliminovat nežádoucí způsoby obcházení právní úpravy,
- vymezení pojmu lobbista, v němž Ministerstvo dopravy považuje za problémové a fakticky neaplikovatelné ustanovení navrženého § 3 písm. c), které je omezeno pouze na právnické osoby lobbující ve prospěch svých členů, avšak nepokrývá situace, kdy právnická osoba lobbuje za zájmy celospolečenské, např. v oblasti zdravotně postižených osob, životního prostředí apod., tedy také za zájmy osob, které nejsou jejími členy; podle předkladatele i lobbování ve prospěch třetích osob či ve vlastním zájmu může sekundárně sledovat celospolečenské zájmy; nic to však nemění na tom, že lobbování je realizováno primárně v něčím partikulárním

zájmu (v zájmu třetích osob, ve vlastním zájmu či v zájmu vlastních členů), což je při splnění podmínek zákona zcela legitimní,

- řešení, resp. neřešení situace, kdy některá z osob splňujících podmínky pro zařazení mezi lobbované (zejm. § 4 písm. k) až m) návrhu zákona) nebude zapsána v registru transparentnosti, ačkoliv podle § 9 odst. 2 návrhu zákona by zapsána být měla, a lobbista tak nebude vědět, že jedná s lobbovaným; předkladatel nepředpokládá, že by mohla nastat situace, kdy by orgán příslušný k zápisu lobbovaného do registru transparentnosti svoji povinnost nesplnil, a má za to, že je v zájmu lobbisty (lobbujícího zaměstnance), aby si potřebné informace o tom, s kým má jednat, předem zjistil (např. v rámci vzájemného představení při zahájení komunikace se může dotyčného jednoduše zeptat přímo (i proto, aby případně neporušil svoji povinnost podle § 14 odst. 2 a 3 návrhu zákona).

Rozpory s Ministerstvem financí se týkají

- pojmu „strategický dokument“ (v § 1 návrhu zákona), který Ministerstvo financí nepovažuje za dostatečně jednoznačný; má za to, že důvodová zpráva sice poskytuje určité vodítko, nicméně není zřejmé, zda jde o dokumenty, které jsou projednávány na jednání vlády, a zároveň zda jsou to všechny dokumenty, které jsou takto projednávány; podle předkladatele důvodová zpráva obsah tohoto pojmu vymezuje dostatečně, když uvádí ve zvláštní části jak typy dokumentů, které pod tento pojem spadají, ale i konkrétní příklady, z nichž je zřejmé, že se nejedná například o dokumenty jmenovacího nebo informativního charakteru projednávané vládou,
- vymezení pojmu „lobbování“ (v § 2 odst. 1 návrhu zákona); podle Ministerstva financí bude pod přípravu projednání a schvalování návrhu předpisu spadat velké množství činností souvisejících s přípravou právního předpisu, od veřejných konzultací či jednání se zástupci trhu, až po uplatňování připomínek k návrhu zákona, a ne vždy bude žádoucí, aby byla určitá činnost považována za lobbying, neboť například veřejné konzultace jsou častým a transparentním nástrojem využívaným při tvorbě zákonů; podle stávající definice lobbování by pod lobbování mohla spadat i různá podání od veřejnosti vyjadřující se ke stávající či připravované legislativě; někteří podatelé se na ministerstvo obracejí opakovaně a naplňují tak znak soustavnosti (stěžovatel například upozorňuje na problém v legislativě a orgán

veřejné moci si se stěžovatelem vymění opakovaně názory), a pokud by tyto osoby byly zároveň některou z osob uvedených v § 3 návrhu, z jejich opakovaných stížností či podnětů by již byl lobbying (typicky komunikace na úrovni náměstek pro řízení sekce – zástupce profesního sdružení); Ministerstvo financí doporučuje zvážit, zda uvedený příklad má být za lobbying považován a navrhuje definici upravit a zpřesnit, aby bylo zřejmé, na koho má dopadat; předkladatel k tomu uvádí, že veřejné konzultace související s přípravou návrhu předpisu nebo strategického dokumentu jsou z pojmu lobbování vyňaty, a odkazuje na § 2 odst. 2 písm. e) návrhu zákona, podle něhož se za lobbování nepovažuje „uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo strategického dokumentu a komunikace týkající se takové připomínky v souladu s pravidly pro přípravu návrhů předpisů nebo strategických dokumentů“, s tím, že pro veřejné konzultace či jiné konzultace realizované při přípravě návrhu právního předpisu či strategického dokumentu platí analogicky výše uvedené; pokud se stěžovatel obrací na zpracovatele návrhu právního předpisu soustavně (opakovaně) za účelem dosažení změny návrhu právního předpisu, pak má jeho činnost již lobbistický charakter podléhající registraci.

- požadavku, aby za lobbistu byla považována i nepodnikající fyzická osoba; podle předkladatele byla připomínka akceptována (čemuž odpovídá i formulace § 3 návrhu zákona, která nerozlišuje fyzickou osobu podnikající a nepodnikající), nicméně Ministerstvo financí na rozporu trvá,
- požadavku nahradit v § 3 písm. b) návrhu zákona slova „ve vlastním zájmu“ slovy „v zájmu svého podnikání“; podle předkladatele sice došlo k úpravě ustanovení, která již nerozlišuje fyzickou osobu podnikající a nepodnikající, s tím, že návrhem není dotčeno individuální právo jednotlivce obracet se například na poslance za účelem projednání jednotlivé věci nebo realizace ústavním pořádkem zakotvených práv, nicméně Ministerstvo financí na rozporu trvá,
- návrhu zařadit do výčtu lobbovaných (v § 4 odst. 1 návrhu zákona) i člena bankovní rady České národní banky (dále jen „ČNB“), neboť ČNB může uplatňovat připomínky k jakémukoliv návrhu právního předpisu, nejen k právním předpisům v její působnosti, a člen bankovní rady může být lobbován kdykoliv a kýmkoliv v zájmu jakéhokoliv právního předpisu v připomínkovém řízení; podle Ministerstva financí je častou praxí, že ČNB vznáší opakovaně připomínky k předpisům navrhovaným vládou a není důvodné rozlišovat mezi náměstkem ministra a členy

bankovní rady; Ministerstvo financí má za to, že nezávislost v monetární politice danou úpravou nebude dotčena, neboť monetární politika je vyloučena na základě působnosti návrhu zákona vymezené v § 1, tedy nedojde k narušení nezávislosti ČNB ve smyslu ochrany stability cenové hladiny; předkladatel k tomu uvádí, že způsob zařazení členů bankovní rady ČNB vychází z projednání a schválení věcného záměru zákona o lobbingu, kdy ČNB původně požadovala vynětí členů bankovní rady s ohledem na zákaz, aby ČNB, její bankovní rada nebo její členové při výkonu své pravomoci a plnění svěřených úkolů přijímali jakékoliv pokyny od orgánů České republiky, orgánů, institucí či subjektů Evropské unie, vlád členských států Evropské unie nebo jakéhokoliv jiného subjektu, daný na národní úrovni v § 9 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a vycházející ze zásady institucionální nezávislosti centrálních bank upravené v čl. 130 Smlouvy o fungování Evropské unie a v čl. 7 Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky; ČNB akceptovala navržené řešení vztahující se k členům bankovní rady, jen pokud jde o přípravu návrhů právních předpisů v působnosti ČNB,

- požadavku souhlasu osob, jejichž prostřednictvím hodlá lobbista lobbování vykonávat, (lobbující zaměstnanec - § 8 odst. 2 a 3 návrhu zákona) se zápisem do registru transparentnosti; Ministerstvo financí považuje tento požadavek za irelevantní; za nadbytečný pak považuje i samotný zápis lobbistů do registru, neboť pro lobbovaného není tato informace nijak zásadní; má za to, že by stačovalo, aby si seznam lobbujících zaměstnanců vedl sám lobbista a na žádost jej předložil orgánu dohledu; předkladatel považuje zápis za důležitý, neboť pro lobbovaného je nezbytné mít informaci o tom, zda lobbující zaměstnanec je skutečně zaměstnancem lobbisty a je registrován; bez možnosti kontroly by hrozilo riziko uvedení lobbovaného v omyl; souhlas lobbujících zaměstnanců se zápisem považuje za nezbytný s ohledem na ochranu jejich práv,
- povahy námitky proti zprávě lobbisty nebo zprávě lobbovaného (§ 13 odst. 7 a § 15 odst. 7 návrhu zákona); podle Ministerstva financí nelze souhlasit s přístupem k institutu námitky vycházející z toho, že cílem námitky není přezkum pravdivosti informací, ale slouží pouze k tomu, aby lobbista, resp. lobbovaný mohl vyjádřit svůj názor k obsahu zprávy, tedy jako prevence motivující k tomu, aby zprávy byly úplné a pravdivé; má za to, že má-li být uvádění nepravdivých, nepřesných nebo

neúplných údajů postihováno jako přestupek (podle § 17 odst. 1 písm. e), resp. § 18 odst. 1 písm. a) návrhu zákona), pak by podání námítky protistranou mělo vyvolat minimálně podezření z nesplnění povinnosti stanovené zákonem a ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) by měl být prověřen skutečný stav věci; předkladatel trvá na tom, že účelem námítky je toliko umožnit druhé straně reagovat v případě, že skutečnosti uváděné ve zprávě nebudou odpovídat realitě a že cílem zveřejnění námítky není přezkum pravdivosti údajů uváděných ve zprávě Úřadem, ale poskytnutí rovného přístupu lobbistovi a lobbovanému k možnosti sdělit veřejnosti odlišná stanoviska týkající se lobbistického kontaktu,

- pasáže důvodové zprávy týkající se výdajů na vytvoření registru transparentnosti, jakožto informačního systému veřejné správy, které se odhadují na 0,5 – 0,7 mil. Kč bez DPH, a navyšování počtu míst a souvisejícího objemu prostředků na platy; Ministerstvo financí má za to, že výdaje na vytvoření informačního systému mají být pokryty v rámci schváleného rozpočtu (kapitoly Úřadu) pro rok 2019 a léta následující, bez požadavku na navýšení výdajů kapitoly, a že personální kapacita pro zabezpečení nové agendy je napříč státní správou dostatečná, a výkon této agendy by měl být primárně řešen na vrub neobsazených míst, úpravou pracovních náplní či převedením adekvátního počtu míst z jiných rozpočtových kapitol s věcně příbuznou agendou (např. Ministerstvo spravedlnosti, Úřad vlády České republiky); to platí obdobně i pro odhadovaný náklad na pronájem prostor pro zaměstnance zajišťující výkon nové agendy; předkladatel k tomu uvádí, že rozpočtově neutrální řešení regulace lobbování není možné realizovat, neboť zřízení a vedení registru transparentnosti si nutně vyžádá finanční prostředky, které schválený rozpočet kapitoly Úřadu nepokrývá, a že se snažil postupovat ekonomicky a pro novou agendu nevytvořil nový správní orgán, ale podřadil ji pod orgán již existující.

#### Rozpory s Ministerstvem vnitra se týkají

- požadavku na vypuštění náměstků pro řízení sekce v ministerstvu nebo Úřadu vlády České republiky a místopředsedy vlády a ředitelů pro řízení sekcí ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, z výčtu lobbovaných (§ 4 odst. 1 písm. e) a f) návrhu zákona); Ministerstvo vnitra trvá na tom, že zařazení osob v těchto funkcích mezi lobbované není důvodné, neboť na rozdíl od ostatních osob ve výčtu lobbovaných nejde o politické funkcionáře, osoby poskytující těmto osobám



poradenské či administrativní služby nebo je zastupující, ani o představitele důležitých státních institucí; uvádí, že náměstci pro řízení sekce jsou státními zaměstnanci v režimu zákona o státní službě, kteří představují vrcholný článek odborného aparátu ministerstev (a Úřadu vlády), avšak s ohledem na monokratický princip uplatňovaný při řízení ministerstev činit zásadní a konečná rozhodnutí ve věcech, které by mohly být předmětem lobbingu, přísluší nikoli jim, nýbrž ministrům (členům vlády); z hlediska zásad uspořádání ministerstev a rozhodovacích procesů v nich probíhajících považuje za nezbytné jednoznačně rozlišovat mezi politickými představiteli a odbornými státními zaměstnanci, jak to činí i zákon o střetu zájmů, který na rozdíl mezi režimem pro náměstka člena vlády (tzv. politického náměstka) a pro náměstka pro řízení sekce (jakožto představeného podle zákona o státní službě) pamatuje (v § 2 odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. d)); předkladatel trvá na zařazení těchto osob mezi lobbované, neboť mohou mít značný vliv na podobu návrhu právního předpisu,

- zákonného zmocnění pro Úřad ke stanovení podrobností náležitostí, struktury a formátu formuláře návrhu na zápis do registru transparentnosti (§ 10 odst. 1 návrhu zákona); Ministerstvo vnitra upozorňuje, že návrh zákona vůbec nestanoví povinnost podat návrh na formuláři, a doporučuje přehodnotit dikci zmocňovacího ustanovení, resp. potřebu podzákoně právní úpravy; předkladatel je proti tomu, aby zákon stanovil oprávnění Úřadu stanovovat náležitosti formuláře jinou cestou než prostřednictvím vyhlášky,
- konstrukce „výmazu lobbisty z registru“ (§ 11 návrhu zákona); Ministerstvo vnitra má za to, že by bylo žádoucí pojmut „výmaz“ jako protipól zápisu do registru, tedy výmaz spojený se zánikem oprávnění legálně lobbovat (i povinnosti podávat pravidelné zprávy), nikoliv jako vyznačení údaje o ukončení činnosti a výmaz údajů; podle Ministerstva vnitra je totiž třeba rozlišovat otázky statusu osoby jako lobbisty a uchování údajů o ní v registru (obdobné výhrady má Ministerstvo vnitra k úpravě výmazu (resp. vyznačení ukončení činnosti) lobbovaného); předkladatel trvá na zvolené konstrukci. Podle aktuální informace poskytnuté na pracovní úrovni předkladatelem došlo k odstranění všech rozporů s Ministerstvem vnitra, s výjimkou požadavku na vypuštění náměstků pro řízení sekce v ministerstvu nebo Úřadu vlády České republiky a místopředsedy vlády a ředitelů pro řízení sekcí ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, z výčtu lobbovaných.

Předmětem rozporu s Ministerstvem zdravotnictví je požadavek na doplnění výčtu lobbovaných o národního koordinátora pro protidrogovou politiku; Ministerstvo zdravotnictví má za to, že vzhledem k náplni činnosti osoby v této funkci (je-li § 28 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů, zřízena) a k jejímu zásadnímu vlivu na podobu a implementaci národní protidrogové politiky, včetně formování národní strategie protidrogové politiky a jejích akčních plánů, je velmi žádoucí, aby tato funkce byla do výčtu lobbovaných osob zahrnuta a lobbování, například ze strany tabákového, alkoholového či hazardního průmyslu, bylo transparentní; předkladatel s požadavkem nesouhlasí s odůvodněním, že národní protidrogový koordinátor je ředitelem Odboru protidrogové politiky Úřadu vlády České republiky a cílem návrhu právní úpravy není zahrnout mezi lobbované i ředitele odborů; to by považoval za příliš extenzivní.

#### Rozpory s Úřadem vlády České republiky se týkají

- požadavku na doplnění povinnosti lobbovaných oznamovat faktické lobbování neregistrovaných lobbistů, aby taková činnost mohla být sankcionována; podle předkladatele má lobbovaný možnost dát Úřadu podnět; doplnění povinnosti však nepovažuje předkladatel za vhodné,
- požadavku na doplnění působnosti zákona také o zásadní rozhodnutí orgánů výkonné moci, která nemají formu právního předpisu nebo strategického dokumentu; předkladatel nepovažuje doplnění za vhodné, neboť je nejasné, co vše by mezi taková rozhodnutí mohlo spadat.

#### Rozpory s Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí se týkají požadavků na

- vyloučení možnosti podat rozklad proti rozhodnutí Úřadu a možnosti přezkoumání tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení; tento požadavek Úřad odůvodňuje malým počtem zaměstnanců a jednoduchou organizační strukturou Úřadu a odkazem na obdobnou úpravu v zákoně o sdružování v politických stranách a politických hnutích; předkladatel omezení možnosti opravných prostředků nepovažuje za vhodné; ve vztahu k přezkumnému řízení konstatuje, že jde pouze o možnost podat Úřadu podnět, ovšem o případném provedení přezkumného řízení rozhodne Úřad,

- doplnění skutkové podstaty přestupku postihující nepodání návrhu na zápis do registru transparentnosti; předkladatel nepovažuje navrženou úpravu za opodstatněnou; podle aktuální informace poskytnuté na pracovní úrovni předkladatelem lze tento rozpor v případě provedení úprav obsažených v příloze k tomuto stanovisku považovat za odstraněný.

Rozpory s Úřadem pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) se týkají

- požadavku na dopracování části 8. obecné části důvodové zprávy (zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů); požadavek je odůvodňován s odkazem na článek 35 odst. 10 nařízení GDPR nutností zabývat se způsoby využití ochrany osobních údajů jako jsou pověřenci, kodexy chování apod.; předkladatel vzal zásadní připomínku na vědomí a počítá s úpravou důvodové zprávy, nicméně rozpor dosud trvá,
- požadavku na zúžení okruhu lobbovaných (§ 4 odst. 1 návrhu zákona); podle ÚOOÚ by se regulace lobbingu měla vztahovat čistě jen na legislativu, tedy Poslaneckou sněmovnu, Senát a prezidenta republiky (argument neodpovědnosti podle ÚOOÚ není případný, neboť nejde o sankcionování, ale o transparentnost); podle ÚOOÚ není důvod působnost zákona rozšiřovat na arbitrárně vybrané části exekutivy, když je zcela vynechána samospráva, územní i profesní, a významné části veřejného sektoru, které mají značný význam pro veřejný prostor, jako jsou veřejné ústavy typu České televize, Českého rozhlasu a České tiskové kanceláře; jako alternativu si podle ÚOOÚ lze představit zahrnutí vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, neboť ministři mají politickou odpovědnost, avšak nedůvodné je zahrnutí odborných úřadů, kde nejde o politické rozhodování; ÚOOÚ má za to, že v opačném případě by musela být zahrnuta i justice, protože je-li definičním znakem lobbingu ovlivnění jednání lobbovaného, pak lobbovaná může být i justice, neboť *amicus curiae brief* je standardní a legitimní nástroj ovlivnění soudního rozhodování; předkladatel trvá na tom, že úprava lobbování má být zaměřena na legislativní a exekutivní složku moci; poukazuje na to, že soudní moc není ani v jiných státech do úpravy lobbování zahrnuta, přestože rozhodování (zejména vyšších) soudů má zásadní význam pro řádné fungování právního státu; nezávislost soudní moci je ovšem garantována a nelze z principu připustit, že by její představitelé mohli být legitimně ovlivňováni lobbisty; obdobné platí i v případě státních zástupců (coby součástí moci výkonné); institut „amicus curiae brief“ není v českém právním řádu

upraven (jedná se o institut angloamerického práva, který se objevuje také v mezinárodním a evropském právu),

- nesouhlasu s předpokladem souhlasu „lobbujícího zaměstnance“ se zápisem do registru transparentnosti (v § 8 odst. 4 návrhu zákona); ÚOOÚ má za to, že zaměstnanec se s právními důsledky svého durhu práce ztotožní již tím, že uzavře pracovní smlouvu; předkladatel trvá na tom, že podmínka explicitního souhlasu s uvedením lobbujícího zaměstnance v registru lobbistů je nezbytná pro to, aby byl dotčený zaměstnanec srozuměn se skutečností, že je takto registrován, a že jde o vyvažování oprávněných zájmů a práv zaměstnavatele a zaměstnance.

Předmětem rozporu s Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, jednající jménem Konfederace zaměstnavatelských svazů ČR, Svazu průmyslu a dopravy ČR, Českomoravské konfederace odborových svazů a Asociace samostatných odborů ČR, je požadavek, aby se návrh zákona nevztahoval na činnosti sociálních partnerů vykonávané v souladu se zásadou svobody sdružování v rámci sociálního dialogu s představiteli státu, tedy aby se nevztahoval na působení odborových organizací a organizací zaměstnavatelů při hájení důležitých zájmů zaměstnanců a zaměstnavatelů; přitom poukazují na práva vyplývající z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána (zejm. Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva se odborově organizovat, vyhlášená pod č. 489/1990 Sb., Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat, vyhlášená pod č. 470/1990 Sb., Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášená pod č. 209/1992 Sb., Listina základních práv Evropské unie, Evropská sociální charta), i na úpravu zákoníku práce vymezující v § 320 případy, kdy zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů vstupují do jednání s osobami, které jsou v návrhu zákona vymezeny jako lobbovaní; podle předkladatele je jednou ze zcela legitimních činností odborových svazů a centrál lobbying zaměřený na předkládané návrhy zákonů a dalších právních předpisů (např. zákoník práce apod.) zejména s cílem zvýšení ochrany práv a finančních podmínek zaměstnanců; jde o zcela standardní, legitimní a předpokládaný lobbying, u kterého existuje nicméně veřejný zájem na tom, aby veřejnost byla seznámena s tím, jak byl ten který právní

předpis změněn na základě lobbování prováděného odborovým svazem, centrálou či kýmkoliv dalším.

Rozpory s Uníí zaměstnavatelských svazů ČR se týkají

- návrhu upustit od legislativního řešení a řešit problematiku nelegislativní cestou; předkladatel odkazuje na dřívější nelegislativní materiály a na věcný záměr zákona o lobbingu schválený vládou včetně preferované varianty, která představuje kombinaci legislativních a nelegislativních řešení dané problematiky,
- nejasného vymezení „strategických materiálů“ (v § 1 návrhu zákona) a návrhu tyto dokumenty vypustit; předkladatel nesouhlasí, neboť zahrnutí strategických materiálů do regulace vyplývá z věcného záměru; odkazuje na důvodovou zprávu, v níž jsou vymezeny nejen konkrétní příklady, ale také obecné typy dokumentů,
- požadavek na vypuštění „právnícké nebo podnikající fyzické osoby lobbující ve vlastním zájmu“ z výčtu lobbistů (v § 3 písm. b) návrhu) odůvodněný tím, že předmětné ustanovení omezuje základní práva garantovaná ústavou (konkrétně právo na přístup k voleným zástupcům); předkladatel na úpravě trvá, ovšem s tím, že na základě připomínek jiných připomínkových míst bylo vypuštěno slovo „podnikající“ a okruh dotčených osob tak byl rozšířen na všechny fyzické osoby,
- požadavku na úpravu části definice lobbisty obsažené v § 3 písm. c) návrhu zákona tak, aby bylo jasné, zda zahrnuje také lobbování za zájmy nikoliv jen svých členů, ale za zájmy celospolečenské; k tomu předkladatel odkazuje na variantu zvolenou ve vládou schváleném věcném záměru zákona o lobbingu,
- požadavku na řešení lobbování též na úrovni krajské a komunální politiky a řešení souběhu funkcí např. hejtmána či starosty a senátora; k tomu předkladatel odkazuje na variantu zvolenou ve vládou schváleném věcném záměru zákona o lobbingu, která vztažení regulace lobbování na představitele obecních a krajských samospráv nezahrnuje,
- požadavku na řešení situace, kdy příslušný úřad nebo organizační složka státu nesplní svou povinnost zaregistrovat osobu spadající do výčtu lobbovaných; předkladatel uvádí, že je v zájmu lobbisty, aby si předem zjistil, s kým hodlá jednat,
- nesouhlasu s veřejnou přístupností registru transparentnosti a požadavku na omezení přístupu pouze na omezený okruh osob a institucí; podle předkladatele

je cílem návrhu zákona zvýšení transparentnosti, což zahrnuje také možnost kohokoliv nahlížet, s výjimkou určitého okruhu osobních údajů,

- požadavku na upuštění od duplicitního vypracovávání zpráv (v § 13 a 15 návrhu zákona) s tím, že zprávu by vypracovával pouze lobbovaný, a z lobbistů pouze ten, který je tzv. profesionálním lobbistou; předkladatel odkazuje na variantu zvolenou ve vládou schváleném věcném záměru zákona o lobbingu s tím, že na základě připomínek jiných připomínkových míst bylo vymezení lobbistů upraveno tak, že nerozlišuje, zda lobbují za odměnu či nikoliv,
- požadavku na přehodnocení úpravy námitek proti zprávám lobbistů, resp. lobbovaných (v § 13 a 15 návrhu zákona) tak, aby na základě námitek byla posuzována pravdivost zpráv; předkladatel k tomu uvádí, že možnost námítky lobbisty a lobbovaného ke zprávám lobbovaného a lobbisty je nástrojem, díky němuž lze rychle a jednoduše upozornit autora zprávy, ale i každého nahlížeatele do registru transparentnosti, na nesprávnost nebo neúplnost údajů ve zprávě; dále bude už na dotčených osobách, zda rovněž podají podnět k Úřadu, aby autorovi takové zprávy uložil pokutu; není vyloučeno, že se budou cítit natolik poškozeny nepravdivými údaji ve zprávě, že dokonce zvolí soudní cestu (žalobu na ochranu osobnosti).

Rozpor s hlavním městem Prahou, jakož i s většinou ze shora uvedených krajů a se Svazem měst a obcí, se týká především vymezení pojmu „lobbista“ v § 3 návrhu; připomínková místa považují toto vymezení za příliš široké a požadují vynětí právnických osob založených nebo zřízených zejména za účelem ochrany veřejných zájmů, tedy územních samosprávných celků či jejich svazků a sdružení, jako jsou Asociace krajů, Svaz měst a obcí či Sdružení místních samospráv; podle předkladatele rozsah okruhu lobbistů vychází z věcného záměru zákona o lobbingu schváleného vládou, a na základě připomínek k návrhu zákona byl rozšířen o některé nepodnikající fyzické osoby (v podrobnostech či dalších dílčích předmětech rozporu se odkazuje na část VI. materiálu obsahující vypořádání připomínek k materiálu).

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro soukromé právo, pro správní právo, pro pracovní právo a sociální věci a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Legislativní rada vlády projednala návrh zákona na svém zasedání dne 7. března 2019.

#### IV.

#### Návrh změn

Legislativní rada vlády doporučuje návrh zákona o lobbování upravit takto:

#### K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

#### K důvodové zprávě

1. Číslování stránek důvodové zprávy navázat na číslování stránek návrhu zákona.
2. Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.
3. V části A důvodové zprávy upřesnit v bodě 5 hodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými zásadami práva Evropské unie tak, aby bylo zřejmé, zda byly provedeny povinné konzultace s Evropskou centrální bankou, popřípadě s jakým výsledkem.

#### K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. V závěrečné zprávě upřesnit identifikaci, resp. definici dotčených subjektů a popis dopadů navržené regulace na jednotlivé profese jako jsou advokáti, političtí konzultanti a jiné v úvahu připadající profese, a podrobněji rozpracovat také dopady na jednotlivé subjekty státní správy.
2. K jednotlivým navrhovaným opatřením podrobněji rozpracovat a vyhodnotit subvarianty a z nich pak vytvořit celkové varianty řešení.

#### V.

#### Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě s ch v á l i t návrh zákona

o lobbování a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. s c h v a l u j e návrh zákona o lobbování, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. u k l á d á ministru spravedlnosti vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. ministra spravedlnosti, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministra spravedlnosti pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“

Ředitel odboru: Mgr. Tomáš Dundr

Zpracoval: Mgr. Ladislav Ocelák

Příloha: Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona