

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2019,

o lobbování

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon upravuje

- a) podmínky lobbování,
- b) povinnosti lobbistů, lobbovaných a lobbujících prostředníků a
- c) působnost orgánů veřejné moci v oblasti lobbování.

§ 2

Lobbování

(1) Lobbování je soustavná činnost spočívající v komunikaci, uskutečňovaná lobbistou za účelem ovlivnění jednání lobbovaného při přípravě, projednávání nebo schvalování

- a) právního předpisu, který schvaluje Parlament nebo vydává vláda, ústřední správní úřad, správní úřad s celostátní působností nebo Česká národní banka (dále jen „předpis“), nebo
- b) dokumentu obsahujícího koncepci rozvoje odvětví svěřeného ústřednímu správnímu úřadu, který schvaluje vláda nebo vedoucí ústředního správního úřadu (dále jen „konceptní dokument“).

(2) Za lobbování podle tohoto zákona se nepovažuje

- a) plnění úkolů vyplývajících z pracovněprávního, služebního nebo obdobného vztahu fyzické osoby k České republice nebo souvisejících s výkonem funkce takové osoby v orgánu České republiky,
- b) komunikace na jednání komor Parlamentu a jejich orgánů,
- c) komunikace v politických stranách a politických hnutích,
- d) komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků,
- e) uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo konceptního dokumentu a komunikace týkající se vypořádání takové připomínky podle pravidel pro přípravu předpisů nebo konceptních dokumentů,
- f) komunikace na jednání poradního orgánu vlády nebo ústředního správního úřadu, jsou-li zápisy nebo závěry z těchto jednání v písemné podobě a jména účastníků zpřístupněny veřejnosti,
- g) komunikace s orgánem nebo představitelem cizího státu nebo mezinárodní organizace a
- h) komunikace v rámci Rady hospodářské a sociální dohody a jejích orgánů.

§ 3

Lobbista

Lobbistou se podle tohoto zákona rozumí osoba, která splňuje podmínky podle § 6 odst. 2 a učiní ohlášení o tom, že hodlá lobbovat

- a) v zájmu konkrétní třetí osoby, nebo
- b) ve vlastním zájmu, kterým se rozumí,
 - 1. jde-li o právnickou osobu, též zájem jejích společníků nebo členů, nebo
 - 2. jde-li o fyzickou osobu, majetkový zájem, který není obecně zřejmý.

§ 4

Lobbovaný

Lobbovaným se podle tohoto zákona rozumí

- a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu,
- b) senátor Senátu Parlamentu,
- c) člen vlády a vedoucí ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády,
- d) náměstek člena vlády,
- e) náměstek pro řízení sekce v ministerstvu nebo v Úřadu vlády České republiky,
- f) zástupce vedoucího a ředitel sekce ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády,
- g) národní protidrogový koordinátor, je-li tato funkce vládou podle zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek¹⁾ zřízena,
- h) vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny a jeho zástupce, vedoucí Kanceláře Senátu a jeho zástupce a vedoucí Kanceláře prezidenta republiky a jeho zástupce,
- i) člen bankovní rady České národní banky,
- j) člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- k) člen Rady Energetického regulačního úřadu,
- l) člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- m) fyzická osoba vykonávající odborné nebo administrativní práce (dále jen „asistent“) pro poslance nebo senátora,
- n) poradce člena vlády,
- o) zaměstnanec zařazený v kabinetu člena vlády.

§ 5

Registr lobbistů a lobbovaných

(1) Zřizuje se registr lobbistů a lobbovaných (dále jen „registr“) jako informační systém veřejné správy.

(2) Správcem registru je Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“). Úřad zajistí možnost veřejného nahlížení do registru prostřednictvím svých internetových stránek v rozsahu údajů uvedených v § 6 odst. 3 písm. a) až d) a f), § 7 odst. 2 písm. a) a c) až e), § 8 odst. 1 písm. a) a c), § 12 a § 14.

¹⁾ § 28 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů.

§ 6

Ohlášení a zápis lobbisty

(1) Osoba, která hodlá lobbovat, je povinna učinit ohlášení Úřadu prostřednictvím registru a v ohlášení uvést údaje podle odstavce 3 písm. a) až e).

(2) Oprávnění k lobbování vzniká dnem ohlášení podle odstavce 1, je-li osoba, která hodlá lobbovat, svéprávná a bezúhonná. Za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s lobbováním, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena. Oprávnění nevzniká osobě, která je ve výkonu správního trestu nebo trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu lobbování.

(3) Úřad na základě ohlášení podle odstavce 1, jsou-li splněny podmínky podle odstavce 2, zapíše o lobbistovi do registru

- a) obchodní firmu, název nebo jméno, popřípadě jména, a příjmení,
- b) právní formu,
- c) adresu sídla nebo místa pobytu,
- d) identifikační číslo osoby,
- e) datum narození a
- f) den zápisu do registru.

(4) Úřad lobbistu zapíše do registru do 10 dnů ode dne ohlášení a zašle mu přístupové údaje do registru. Neprovede-li Úřad zápis do registru z důvodu, že lobbista nesplňuje podmínky pro výkon lobbování podle odstavce 2, je povinen vyrozumět o tom lobbistu do 10 dnů ode dne ohlášení.

§ 7

Evidence lobbovaného v registru

(1) Lobbovaný musí být zapsán do registru do 15 dnů ode dne získání postavení lobbovaného podle § 4.

(2) Do registru se o lobbovaném zapíše

- a) jméno, popřípadě jména, a příjmení,
- b) datum narození,
- c) orgán veřejné moci nebo organizační složka státu, ve které lobbovaný působí,
- d) funkce nebo zařazení a
- e) den zápisu do registru.

(3) Údaje podle odstavce 2 do registru zapisují

- a) Kancelář Poslanecké sněmovny, jde-li o poslance, vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny nebo jeho zástupce nebo asistenta poslance,
- b) Kancelář Senátu, jde-li o senátora, vedoucího Kanceláře Senátu nebo jeho zástupce nebo asistenta senátora,
- c) Kancelář prezidenta republiky, jde-li vedoucího Kanceláře prezidenta republiky nebo jeho zástupce,
- d) ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, kde lobbování uvedení v § 4 písm. c) až g), j) až l), n) a o) působí,
- e) Česká národní banka, jde-li o lobbované uvedené v § 4 písm. i).

(4) Orgán veřejné moci nebo organizační složka státu příslušná k zápisu podle odstavce 3 zapíše lobbovaného do registru a zašle mu přístupové údaje do registru.

§ 8

Lobbující prostředník

(1) Hodlá-li lobbista lobbovat prostřednictvím fyzické osoby (dále jen „lobbující prostředník“), zapíše o ní do registru

- a) jméno, popřípadě jména, a příjmení,
- b) datum narození a
- c) den zápisu do registru.

(2) Lobbista je povinen provést v registru změnu údajů uvedených v odstavci 1 písm. a) nebo výmaz údajů o lobbujícím prostředníkovi do 10 dnů ode dne, kdy se o změně údajů dozvěděl, nebo ode dne, kdy přestal lobbovat prostřednictvím lobbujícího prostředníka.

§ 9

Zánik a zrušení oprávnění k lobbování

(1) Ukončení lobbování je lobbista povinen oznámit Úřadu do 10 dnů ode dne, kdy k této skutečnosti došlo. Dnem oznámení podle věty první zaniká oprávnění lobbisty k lobbování. Úřad na základě oznámení podle věty první bezodkladně vyznačí ukončení lobbování v registru.

(2) Dozví-li se Úřad, že lobbista přestal splňovat podmínky nutné ke vzniku oprávnění k lobbování podle § 6 odst. 2, bezodkladně zruší jeho oprávnění k lobbování. Lobbista je povinen oznámit takovou skutečnost Úřadu do 10 dnů ode dne, kdy k ní došlo.

(3) Oprávnění k lobbování kromě případů podle odstavce 1 a 2 zaniká také smrtí nebo zánikem lobbisty.

§ 10

Výmaz z registru

(1) Dozví-li se Úřad, že odpadl důvod k zápisu lobbujícího prostředníka podle § 8 odst. 1 a lobbista nesplnil svou povinnost podle § 8 odst. 2, provede bezodkladně výmaz údajů o lobbujícím prostředníkovi z registru.

(2) Orgán veřejné moci nebo organizační složka státu podle § 7 odst. 3 vyznačí bezodkladně v registru pozbytí postavení lobbovaného. Dozví-li se Úřad, že lobbovaný pozbyl postavení lobbovaného a orgán veřejné moci nebo organizační složka státu nesplnily svou povinnost podle věty první, bezodkladně v registru pozbytí postavení lobbovaného vyznačí.

(3) Úřad z registru vymaže údaje o lobbovaném nebo lobbistovi bezodkladně po uplynutí 5 let ode dne, kdy došlo k vyznačení údaje podle odstavce 2 nebo podle § 9 odst. 1.

Využívání údajů z informačních systémů veřejné správy

(1) Úřad při výkonu působnosti podle tohoto zákona využívá ze základního registru obyvatel²⁾ údaje v rozsahu

- a) příjmení,
- b) jméno, popřípadě jména,
- c) adresa místa pobytu,
- d) datum, místo a okres narození, nebo u subjektu údajů, který se narodil v cizině, datum, místo a stát, kde se narodil,
- e) datum úmrtí; je-li vydáno rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého, den, který je v rozhodnutí uveden jako den smrti nebo den, který subjekt údajů prohlášený za mrtvého nepřežil, a datum nabytí právní moci tohoto rozhodnutí a
- f) státní občanství, popřípadě více státních občanství.

(2) Úřad při výkonu působnosti podle tohoto zákona využívá z informačního systému evidence obyvatel údaje v rozsahu

- a) jméno, popřípadě jména, a příjmení,
- b) datum narození,
- c) místo a okres narození, v případě narození v cizině místo a stát,
- d) státní občanství, popřípadě více státních občanství,
- e) adresa místa trvalého pobytu, včetně předchozích adres místa trvalého pobytu, popřípadě též adresa, na kterou mají být doručovány písemnosti,
- f) omezení svéprávnosti,
- g) datum úmrtí a
- h) den, který byl v rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který subjekt údajů prohlášený za mrtvého nepřežil.

(3) Úřad při výkonu působnosti podle tohoto zákona využívá z informačního systému cizinců údaje v rozsahu

- a) jméno, popřípadě jména, a příjmení,
- b) datum narození,
- c) místo a stát narození; v případě, že se cizinec narodil na území České republiky, místo a okres narození,
- d) státní občanství, popřípadě více státních občanství,
- e) druh a adresa místa pobytu na území České republiky,
- f) omezení svéprávnosti,
- g) datum úmrtí a
- h) den, který byl v rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který subjekt údajů prohlášený za mrtvého nepřežil.

(4) Úřad při výkonu působnosti podle tohoto zákona využívá ze základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci kromě veřejně přístupných údajů údaje v rozsahu

- a) jméno, popřípadě jména, a příjmení podnikající fyzické osoby nebo zahraniční osoby,

²⁾ § 3 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

- b) adresa místa pobytu v České republice, popřípadě bydliště v zahraničí podnikající fyzické osoby nebo zahraniční osoby,
- c) obchodní firma nebo název právnické osoby,
- d) adresa sídla právnické osoby a
- e) identifikační číslo právnické osoby.

(5) Úřad při výkonu působnosti podle tohoto zákona je oprávněn vyžádat si výpis z evidence Rejstříku trestů podle jiného právního předpisu³). Žádost o vydání výpisu z evidence Rejstříku trestů a výpis z evidence Rejstříku trestů se předávají v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(6) Z údajů podle odstavců 1 až 5 lze v konkrétním případě použít vždy jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu. Údaje, které jsou vedeny jako referenční údaje v základním registru obyvatel, se využijí z informačního systému evidence obyvatel nebo informačního systému cizinců, pouze pokud jsou ve tvaru předcházejícím současný stav.

§ 12

Zpráva lobbisty

(1) Lobbista je povinen do registru uložit v elektronické podobě zprávu lobbisty o lobbování za uplynulé kalendářní čtvrtletí (dále jen „zpráva lobbisty“).

(2) Ve zprávě lobbisty lobbista uvede

- a) jméno, popřípadě jména, a příjmení lobbovaného, u kterého lobboval,
- b) orgán veřejné moci nebo organizační složku státu, ve které lobbovaný působí, a funkci nebo zařazení lobbovaného,
- c) jméno lobbojícího prostředníka, prostřednictvím kterého lobboval,
- d) obchodní firmu, název nebo jméno, popřípadě jména, a příjmení osoby, v jejímž zájmu lobbista lobboval,
- e) přesné vymezení, kterých věcí v předpisu nebo koncepčním dokumentu nebo jejich návrhu se lobbování týkalo, a toho, co lobbista navrhoval nebo požadoval, a
- f) datum, kdy k lobbování došlo.

(3) Nedošlo-li v uplynulém kalendářním čtvrtletí k lobbování, uvede to lobbista ve zprávě lobbisty namísto informací podle odstavce 2.

(4) Zprávu lobbisty je lobbista povinen uložit do registru do 30 dnů po

- a) uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které se zpráva lobbisty podává, nebo
- b) oznámení o ukončení lobbování.

(5) Lobbovaný je po dobu své evidence v registru oprávněn podat v elektronické podobě prostřednictvím registru námitku pro

- a) nepravdivost údaje obsaženého ve zprávě lobbisty, pokud se tento údaj lobbovaného týká, nebo
- b) skutečnost, že lobbista ve zprávě lobbisty neuvedl lobbování, které vůči němu tento lobbista v období, za které je zpráva podávána, uskutečnil.

(6) Úřad na základě podnětu třetí osoby odstraní z textu zprávy lobbisty nebo námítky podle odstavce 5 údaje o této třetí osobě, nejde-li o údaje podle odstavce 2.

³ Zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.

(7) Zprávy lobbistů se v registru uchovávají po dobu 5 let; poté Úřad provede jejich výmaz.

§ 13

Další povinnosti lobbisty

(1) Lobbista lobbuje osobně nebo prostřednictvím lobbujícího prostředníka.

(2) Lobbista, který hodlá u lobbovaného lobbovat, je povinen lobbovaného upozornit na to, že je lobbistou ve smyslu tohoto zákona, a uvést, v zájmu koho lobbuje; to platí obdobně pro lobbujícího prostředníka. Takové upozornění musí být učiněno na počátku komunikace, která se podle tohoto zákona považuje za lobbování.

(3) Pokud o to lobbovaný požádá, je lobbista povinen lobbovanému obsah upozornění podle odstavce 2 potvrdit písemně, a to bezprostředně poté, kdy byl o potvrzení lobbovaným požádán; to platí obdobně pro lobbujícího prostředníka.

§ 14

Zpráva lobbovaného

(1) Lobbovaný je povinen do registru uložit v elektronické podobě zprávu lobbovaného o lobbování, které vůči němu bylo uskutečněno v uplynulém kalendářním čtvrtletí (dále jen „zpráva lobbovaného“).

(2) Ve zprávě lobbovaného lobbovaný uvede

- a) obchodní firmu, název nebo jméno, popřípadě jména, a příjmení lobbisty, který u něj lobboval,
- b) jméno, popřípadě jména, a příjmení lobbujícího prostředníka,
- c) obchodní firmu, název nebo jméno, popřípadě jména, a příjmení osoby, v jejímž zájmu lobbista lobboval,
- d) přesné vymezení, kterých věcí v předpisu nebo koncepčním dokumentu nebo jejich návrhu se lobbování týkalo, a toho, co lobbista navrhoval nebo co požadoval, a
- e) datum, kdy k lobbování došlo.

(3) Nedošlo-li v uplynulém kalendářním čtvrtletí k lobbování, uvede to lobbovaný ve zprávě lobbovaného namísto informací podle odstavce 2.

(4) Zprávu lobbovaného je lobbovaný povinen uložit do registru do 30 dnů po

- a) uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které se zpráva lobbovaného podává, nebo
- b) pozbytí postavení lobbovaného.

(5) Lobbista je po dobu své evidence v registru oprávněn podat v elektronické podobě prostřednictvím registru námitku pro

- a) nepravdivost údaje obsaženého ve zprávě lobbovaného, pokud se tento údaj lobbisty týká, nebo
- b) skutečnost, že lobbovaný ve zprávě lobbovaného neuvedl lobbování, které vůči němu tento lobbista v období, za které je zpráva podávána, uskutečnil.

(6) Úřad na základě podnětu třetí osoby odstraní z textu zprávy lobbovaného nebo námitky podle odstavce 5 údaje o této třetí osobě, nejde-li o údaje podle odstavce 2.

(7) Zprávy lobbovaných se v registru uchovávají po dobu 5 let; poté Úřad provede jejich výmaz.

§ 15

Dohled

Dohled nad plněním povinností podle tohoto zákona vykonává Úřad.

§ 16

Přestupky

(1) Přestupku se dopustí ten, kdo vykonává činnost, která má znaky lobbování podle § 2, bez ohlášení Úřadu.

(2) Lobbista se dopustí přestupku tím, že

- a) lobbuje prostřednictvím osoby, která není zapsána v registru,
- b) neoznámí Úřadu změnu v podmínkách nutných ke vzniku oprávnění k lobbování,
- c) neuloží do registru ve stanovené lhůtě zprávu lobbisty,
- d) uvede ve zprávě lobbisty nepravdivé nebo neúplné údaje,
- e) podle § 13 odst. 2 neupozorní lobbovaného, že je lobbistou, nebo
- f) podle § 13 odst. 3 nepotvrdí písemně upozornění, že je lobbistou.

(3) Lobbovaný se dopustí přestupku tím, že

- a) neuloží do registru ve stanovené lhůtě zprávu lobbovaného,
- b) uvede ve zprávě lobbovaného nepravdivé nebo neúplné údaje,
- c) neuvede údaje pro lobbistickou stopu právního předpisu podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo
- d) uvede v lobbistické stopě právního předpisu podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nepravdivé nebo neúplné údaje.

(4) Lobbující prostředník se dopustí přestupku tím, že

- a) podle § 13 odst. 2 neupozorní lobbovaného, že je lobbujícím prostředníkem, nebo
- b) podle § 13 odst. 3 nepotvrdí písemně upozornění, že je lobbujícím prostředníkem.

(5) Za přestupek lze uložit pokutu do

- a) 50 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 písm. b), e) nebo f) nebo odstavce 4, nebo
- b) 100 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1, odstavce 2 písm. a), c) nebo d) nebo odstavce 3.

(6) Za přestupek podle odstavce 1 nebo odstavce 2 písm. a), c) nebo d) lze uložit zákaz činnosti do 3 let a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

(7) Přestupky podle tohoto zákona projednává Úřad.

§ 17

Přechodná ustanovení

(1) Osoby, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona naplňují znaky lobbisty podle § 3, jsou povinny učinit ohlášení podle § 6 odst. 1 nejpozději do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

(2) Orgány veřejné moci nebo organizační složky státu uvedené v § 7 odst. 3 jsou povinny zapsat osoby, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona mají postavení lobbovaného podle § 4, do registru nejpozději do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

§ 18

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2021.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBECNÁ ČÁST

1. Zhodnocení platného právního stavu včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Lobbování (lobbying) v České republice – na rozdíl od některých jiných států – žádnou zvláštní právní úpravu nemá. Oblast lobbování je velmi obtížně regulovatelná kvůli neochotě mnoha fakticky lobbujících aktérů se k lobbistické činnosti přihlásit, resp. ji za lobbování označit. To nicméně samo o sobě nemůže být důvodem se této oblasti z hlediska její potenciální regulace vyhýbat. V posledních letech se objevilo v souvislosti s kauzami netransparentního ovlivňování politických rozhodnutí několik snah o regulaci tohoto fenoménu. Jednalo se jak o legislativní návrhy poslanecké, tak vládní. Žádný z nich však nebyl přijat a styky politiků a vrcholných veřejných funkcionářů s lobbisty tak nadále nejsou výslovně regulovány. Předchozí pokusy o regulaci jsou shrnuty v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA).

Vláda schválila usnesením ze dne 21. února 2018 č. 114 věcný záměr zákona o lobbyingu. Vláda tímto rozhodnutím uložila ministru spravedlnosti ve spolupráci s ministrem vnitra zpracovat a vládě do 31. prosince 2018 předložit návrh zákona o lobbyingu a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbyingu, a to ve znění varianty spočívající ve svěření správy evidence lobbistů a projednávání přestupků souvisejících s porušením povinností podle zákona o lobbyingu do působnosti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. V návrzích zákonů mají být zohledněny připomínky obsažené ve stanovisku Legislativní rady vlády k věcnému záměru zákona o lobbyingu.

Z platných právních předpisů s problematikou souvisí zejména

- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

Změna těchto zákonů je předkládána návrhem zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o lobbování. Zhodnocení platného právního stavu je obsaženo v důvodové zprávě k tomuto změnovému zákonu.

Pilířem transparentnosti veřejného sektoru je zajištění přístupu k informacím; to je upraveno především zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Jeho využití však vyžaduje vynaložení určitého úsilí žadatelů o informace a kvalita poskytovaných informací nebývá vždy dostatečná. Proto je smyslem návrhu zákona o lobbování zavést systém zveřejňování styků lobbovaných a lobbistů, který občanům usnadní zjišťování potřebných informací.

Jako dohledový správní orgán nad oblastí lobbování byl vybrán Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále „Úřad“), který byl zřízen změnou zákona

č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (zákon o politických stranách), ve znění pozdějších předpisů, od 1. ledna 2017. Úřad podle zákona o politických stranách vykonává dohled nad hospodařením politických stran, politických hnutí a politických institutů a zkoumáním výročních finančních zpráv předkládaných politickými stranami a hnutími, nebo provádí vlastní kontrolu jejich hospodaření a projednává správní delikty a ukládá sankce dle tohoto zákona.

Platný právní stav se nepříčí zákazu diskriminace a je ve vztahu k rovnosti žen a mužů neutrální.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Hlavní principy navrhované právní úpravy vychází z vládou schváleného věcného záměru zákona o lobbingu. Lobbování neboli prosazování zájmů představuje legitimní součást demokratického procesu ve vyspělých zemích. Je zde vnímáno jako pozitivní a legitimní aktivita. Klíčovými aspekty činnosti lobbisty jsou komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímaných rozhodnutí.⁴ Lobbování je důležité především z hlediska informační výměny, jelikož přináší těm, kteří rozhodují, data a vhled do problematiky, ale také umožňuje zájmovým skupinám a lobbistům přístup k tvorbě a implementaci politik.⁵ Nejedná se pouze o vztah lobbista – lobbovaný, ale vždy existuje jako třetí strana veřejnost (veřejný zájem), na kterou mohou mít výsledky lobbistických aktivit značné dopady, a proto by o nich měla být informována. Kontakty mezi veřejnými funkcionáři a soukromými subjekty mimo standardní právem předvídané procesy totiž mohou u veřejnosti vzbuzovat pochybnosti o skutečném naplňování funkcí a poslání příslušných veřejných institucí. Systematická veřejná kontrola těchto neformálních kontaktů přispěje k omezení nežádoucích aktivit příslušných veřejných funkcionářů a k posílení důvěry veřejnosti, což v konečném důsledku posílí faktické naplňování ústavních rolí příslušných veřejných institucí.

Lobbování je v právních předpisech států (i podle současné mezinárodní praxe) vymezováno jako aktivita směřovaná především na legislativní a exekutivní složku moci. Soudní moc není v žádné doposud platné právní úpravě 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 součásti moci výkonné). Legitimní lobbing nepřipadá v úvahu ani vůči zpravodajským službám.

Cílem navrhované regulace je stanovení pravidel pro lobbování a jeho vymezení coby standardní aktivity v rámci legislativního a rozhodovacího procesu na centrální úrovni. Základními kritérii pro podobu řešení regulace lobbování jsou zvýšení transparentnosti lobbistické činnosti ve vazbě na přiměřenost zvoleného řešení jak z hlediska legislativního, tak celkové nákladovosti, a dále posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu a veřejné kontroly v této oblasti. Díky těmto opatřením by mělo dojít především k omezení nežádoucích jevů s lobbováním často spojených, jako jsou korupce, střet zájmů nebo klientelismus.

Základním východiskem předloženého návrhu zákona je stanovit parametry regulace lobbování, které povedou k tomu, aby se existující, standardně fungující subjekty k takové činnosti přihlásily, a zároveň byly postihovány ty, které lobbistickou činností fakticky provádějí, nicméně ji realizují záměrně netransparentně, mimo rámec stanovených pravidel. Dojde k odlišení standardního, legitimního a přínosného lobbování coby distribuce informací a dat veřejným funkcionářům na jedné

⁴ Lobbying: Models for Regulation. Pross, A. P. 2007. OECD, Paris, s. 14.

⁵ Transparency and Integrity in Lobbying. The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD 2013, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.

straně, od zákulisního, záměrně netransparentního lobbování probíhajícího všemi možnými prostředky na straně druhé. Regulace lobbování přispěje k odhalení vazeb mezi lobbisty, zájmovými skupinami a veřejnými činiteli, čímž by mělo také dojít k omezení nežádoucích jevů s lobbíngem často spojených.

Návrh zákona o lobbování definuje lobbování a stanovuje jeho rozsah pozitivním i negativním způsobem, a dále vymezuje okruhy lobbistů a lobbovaných. Zřizuje se registr lobbistů a lobbovaných a stanovují se postupy při zápisu do registru a při výmazu. Do registru budou zapisovány údaje o kontaktech lobbistů a lobbovaných, a to ve čtvrtletní periodicitě. Povinnost podávat zprávy podle zákona o lobbování se vztahuje jak na lobbisty, tak na lobbované. Smyslem registru lobbistů a lobbovaných je v uživatelsky přívětivé formě vytvořit podmínky pro to, aby každý mohl porovnat údaje ze zpráv lobbistů s údaji ze zpráv lobbovaných. Každý bude moci na případné nesrovnalosti upozornit Úřad, který prověří, zda lobbisté a lobbování postupovali v souladu se zákonem.

Navrhované řešení nijak nerozlišuje mezi osobami účastnícími se lobbistických aktivit na základě pohlaví, rasy, vyznání ani jiných diskriminačních důvodů a nepůsobí vůči žádné ze skupin potenciálně zapojených do lobbistických aktivit diskriminačně.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Legislativní snahy o regulaci lobbování se v České republice objevují opakovaně, nicméně dosud nevyšly v jakékoliv komplexní řešení, které by mělo ambici zvýšit transparentnost lobbistické činnosti a legitimizovat lobbying jako činnost prospívající politickému systému. Jak bylo ve věcném záměru zákona o lobbíngu konstatováno, ke splnění cílů by bylo možné použít i nelegislativní prostředky (etické kodexy, veřejné diáře politiků apod.), ale i přes několik pokusů v minulosti nebyla nalezena dostatečná politická vůle k jejich realizaci. Namísto samoregulačních mechanismů tak musí být použita forma zákona, což stvrdila vláda svým usnesením ze dne 21. února 2018 č. 114.

Působení na představitele veřejné moci s cílem ovlivnit jejich rozhodování neprobíhá vždy transparentně a podle jasných pravidel, což přináší riziko ohrožení veřejného zájmu ve prospěch skrytých parciálních zájmů. Lobbying tak může mít i negativní konsekvence, jako jsou nepřipustné ovlivňování, nekalá soutěž, politická korupce ve formě tzv. „regulatory capture“ („zajetí regulátora“), které nepříznivě dopadají na veřejný zájem, veřejné politiky a tedy i ekonomiku. I proto v očích veřejnosti bývá lobbování často spojováno s korupcí. Další příčinnou negativního vnímání může být např. velmi tenká hranice mezi lobbováním a trestnými činy (např. nepřímého úplatkářství).

Neexistence podmínek zaručujících transparentnost lobbíngu v České republice a z toho vyplývající nemožnost kontroly veřejnosti na jedné straně snižuje legitimitu role lobbistů, a na straně druhé umožňuje ohrožení veřejného zájmu, snížení legitimacy veřejných rozhodnutí a upřednostnění zájmů osobních, skrytých či parciálních. Především nízká odolnost legislativních a rozhodovacích procesů vůči netransparentním, účelovým a ziskovým tlakům různorodých aktérů (lobbistických skupin) je dlouhodobě předmětem kritiky ze strany veřejnosti, médií, ale i politiků samotných. Zákulisní a netransparentní lobbování, které bývá rovněž spojováno s korupcí v mnoha formách (úplatky, dary, informace, klientelismus, nepotismus, střet zájmů), vede k postupné erozi demokracie, právního státu a zejména důvěry občanů v instituce a volené zástupce.

Bezpečnostní informační služba ve svých výročních zprávách opakovaně upozorňuje na nežádoucí ovlivňování rozhodování veřejných činitelů lobbisty. Přestože jde zpravidla o činnost podle platných norem legální, nemusí jít o činnost zcela legitimní, neboť výsledkem takových snah bývá prosazení partikulárních zájmů na úkor zájmu veřejného. Takové lobbování se často týká tvorby

právních předpisů nebo strategických dokumentů v oblastech hazardních her, zdravotnictví, dopravy, finančnictví, energetiky atd.

Nestátní neziskové organizace, které dlouhodobě usilují o regulaci lobbování v ČR, ji považují za důležitý prvek v rámci boje s korupcí. Setrvání ve stávajícím stavu by také vedlo k tomu, že nebudou zohledněna mezinárodní doporučení a návrhy aktivit v této oblasti, které byly ČR adresovány. Rovněž přijímané právní regulace lobbování v posledních letech v jednotlivých zemích v Evropě svědčí o relevanci a aktuálnosti problematiky.

Z mnoha důvodů lze očekávat vůči jakékoliv regulaci lobbování námitky argumentující neúčelností zvažovaného legislativního řešení a s ním spojenými vysokými finančními, administrativními a provozními náklady. K navrhované regulaci lobbování je proto přistupováno racionálně tak, že bude představovat nákladově a legislativně přiměřené řešení, korespondující se stanoveným záměrem.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimacy cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod. Článek 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích.

Veřejným funkcionářům byla jejich pravomoc (veřejná moc) propůjčena lidem a lid, jako její zdroj (čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy ČR), má právo nejenom tuto moc propůjčit, ale rovněž kontrolovat způsob jejího výkonu. Veřejní funkcionáři a veřejné instituce jsou zde především pro službu veřejnosti a musí podléhat veřejné kontrole, k čemuž v současné době slouží například právní úprava zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o možné omezení kontaktu občana a příslušného veřejného funkcionáře, je třeba především poukázat na to, že negativní definice lobbingu (výjimky) vyloučí z působnosti zákona prakticky všechny ústavou a zákonem předvídané formy komunikace mezi soukromými subjekty a veřejným sektorem (s ohledem na výkon politických práv dle čl. 17 a násl. Listiny základních práv a svobod).

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že právní povaha mandátu poslance či senátora Parlamentu České republiky je podle Ústavy ČR taková, že se jedná o mandát reprezentativní, což znamená, že poslanec či senátor není vázán příkazy ani své politické strany nebo politického hnutí, ani svých voličů. Poslanec či senátor nevykonává mandát libovolně, ale v zájmu všeho lidu, takže veřejná kontrola lobbingu směřuje ke kontrole způsobu výkonu tohoto mandátu. Navrhovaná právní úprava kontakt občana s veřejným funkcionářem neomezuje, neboť je zaměřena na lobbující právnické osoby a podnikající fyzické osoby; nepodnikající fyzická osoba jí bude podléhat v případě, že je sama lobbujícím zaměstnancem nebo lobbovaným. Dále je při vymezení lobbování nutná podmínka soustavnosti.

Kontakt mezi lobbistou a lobbovaným je pouze spojen s určitou administrativou, přičemž administrování určitého jednání nelze a priori považovat za omezení tohoto jednání. V neposlední řadě lobbistický kontakt není postaven na povolovacím principu, ale na evidenčním principu, takže při splnění všech povinností má ingerence státu pouze administrativní ráz. Teprve v případě porušení zákona povinnými subjekty mohou být správním orgánem uloženy stanovené sankce.

Z pozitivní definice lobbování jasně vyplývá, že veřejné kontrole je podrobena komunikace s veřejnými funkcionáři týkající se veřejných, nikoli soukromých záležitostí. Tím je mimo jiné zvýšen důraz na to, aby lobbování při svém každodenním chování důsledně odlišovali záležitosti soukromé a veřejné ve smyslu jejich neslučitelnosti. Pokud jde o možný střet se základními právy na ochranu soukromí (čl. 10 Listiny) a ochranu soukromých zpráv (čl. 13 Listiny), navrhovaná úprava se nedostává do rozporu s ústavními zárukami, neboť tato základní práva lze podle Listiny omezit zákonem a nad to, jak bylo výše uvedeno, je lobbování definováno tak, že se dá svým obsahem považovat spíše za součást veřejného prostoru než součást soukromí zúčastněných osob. Jinými slovy, lobbování je navrhovaným zákonem vyzdvihováno ze soukromé sféry do veřejného prostoru právě pro zásadní neslučitelnost veřejného a soukromého zájmu v osobě lobbovaného.

Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Právo EU problematiku lobbování 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 a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

Ve vztahu k regulaci lobbování vůči České národní bance je nutno zmínit čl. 130 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 7 Protokolu č. 4 o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky. Tato ustanovení vzhledem k úkolům týkajícím se postavení České národní banky v Evropském systému centrálních bank stanovují požadavky na nezávislost národních centrálních bank, resp. zákaz, aby tyto přijímaly pokyny od jiných orgánů, institucí nebo osob. Předložený návrh zákona nepředstavuje porušení těchto unijních regulací. Navrženou právní úpravu není možno podřadit pod „přijímání pokynů“ ve smyslu práva EU, jejichž cílem by mohlo být ovlivňování členů rozhodovacích orgánů centrální banky. Cílem návrhu je naopak posílení transparentního výkonu činnosti veřejné správy v širším slova smyslu.

Právo Evropské unie požaduje v případech, ve kterých by mohly vznikat pochybnosti o zásahu státu zejména v oblasti měnové politiky, provedení povinných konzultací s Evropskou centrální bankou tak, aby byly případné neodůvodněné zásahy odstraněny. Tento požadavek upravuje čl. 127 odst. 4 Smlouvy o fungování EU a čl. 4 písm. a) Protokolu č. 4 o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, který je dále specifikován v rozhodnutí Rady ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů (98/415/ES). Uvedené rozhodnutí požaduje, aby členské státy konzultovaly s Evropskou centrální bankou všechny záležitosti spadající do její působnosti, a to mj. v oblastech, které se týkají národní centrální banky daného členského státu. Konzultovány však mají být až návrhy (vnitrostátních) právních předpisů, kterými se dle čl. 1 rozhodnutí Rady rozumí návrhy předpisů právně závazných a všeobecně použitelných na celém území členského státu, které stanoví pravidla pro neurčitý počet případů a jsou směřovány k neurčitému počtu fyzických nebo právnických osob.

Ze stanoviska Evropské centrální banky ze dne 11. dubna 2019 v rámci konzultace právního předpisu vyplývá, že „návrh zákona, včetně navrhovaných povinností členů bankovní rady ČNB, které

se týkají transparentnosti a jejichž cílem je boj proti korupci a zvýšení transparentnosti v kontextu lobbingu v legislativním procesu v České republice, nenaruší nezávislé plnění úkolů ČNB, které souvisejí s ESCB.“

Návrhem zákona není do právního řádu České republiky zapracovááno právo EU a návrh není s právem EU v rozporu.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Mezinárodní smlouvy danou oblast explicitně neregulují. Problematice lobbování se v posledních letech výrazně věnují mezinárodní organizace jako Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále „OECD“), Rada Evropy, Skupina států proti korupci při Radě Evropy (dále „GRECO“), ale problematika se dotýká i Organizace spojených národů (dále „OSN“) a dalších mezinárodních organizací působících v rozličných oblastech, jako je např. Světová zdravotnická organizace (dále „WHO“). Mezi úkoly těchto organizací patří sledování praxe v jednotlivých zemích a vydávání doporučení pro členské státy s cílem posilovat transparentnost a integritu veřejného sektoru a rozhodovacích procesů.

OECD

Jednou z prvních mezinárodních organizací, která v roce 2013 přijala doporučení k regulaci lobbování, je OECD, podle které je vytvoření rámce pro transparentní lobbování klíčovým opatřením pro zajištění integrity veřejného rozhodovacího procesu⁶. Cílem přijatých doporučení, která jsou shrnuta v dokumentu „The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying“, je přispět k „vytvoření účinného a spravedlivého rámce pro otevřenost a přístup, posílení transparentnosti, rozvíjení kultury integrity a vytvoření mechanismů pro účinnou implementaci, dodržování a přezkum“. V rámci OECD jsou pak tato opatření součástí strategie pro „silnější, férovější a čistší ekonomiku“.

Regulatorní opatření by měla přinést větší transparentnost jak lobbistické činnosti, tak legislativního a rozhodovacího procesu, a snižovat riziko nepřijatelného ovlivňování⁷. Státy by měly ve veřejné sféře podporovat kulturu integrity a stanovit jasná pravidla pro chování veřejných funkcionářů (etický kodex), např. ohledně kontaktů s lobbisty či přijímání darů. Sekundárně jsou pak uvedena opatření navrhována za účelem rozvíjet i posilovat demokratický proces, podporovat zapojení a zájem občanů o věci veřejné, a tím také posilovat legitimitu rozhodnutí přijímaných ve veřejném prostoru. Posilování důvěry občanů v demokratické uspořádání je klíčové pro stabilitu systému jako takového.

Zkušenosti s dosavadními právními úpravami v některých zemích ukazují, že efektivní regulace lobbování spočívá v následujících prvcích:

- *jasná a jednoznačná definice lobbistů a lobbistických kontaktů;*

⁶ Transparency and Integrity in Lobbying. The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013 <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

⁷ *Nepřijatelné ovlivňování nastává, pokud určití jednotlivci či skupiny získávají nespravedlivou výhodu tím, že excesivním způsobem ovlivňují rozhodovací proces pro své vlastní cíle na úkor veřejného zájmu.* EU Legislative Footprint. Transparency International EU Office 2015, s. 5. K tomu také přispívá neprůhlednost legislativního procesu, neetické chování veřejných funkcionářů a lobbistů, či pokud je omezen přístup ve prospěch vybraných zájmů.

- jsou poskytovány relevantní informace o lobbistech a lobbistických kontaktech, jako např. jejich cíle, příjemci, zdroje financování;
- jsou nastavena pravidla předpokládaného etického chování, například s cílem zabránit zneužití důvěrných informací, konfliktu zájmů nebo nastavit pravidla pro přechod lobbistů ze soukromé do veřejné sféry a naopak (tzv. otáčivé dveře);
- dodržování pravidel je vymezeno stanovenými mechanismy, včetně monitoringu a jejich vynucování;
- propagace kultury integrity a transparentnosti v každodenní praxi prostřednictvím pravidelného zveřejňování informací a vyhodnocování nastavených pravidel.⁸

V návaznosti na výše představený dokument OECD vydalo již tři zprávy o implementaci doporučení mezi členskými státy, které se věnují případovým studiím v jednotlivých zemích nebo jednotlivým problémům a výzvám, kterým státy čelí při vytváření a implementaci pravidel pro regulaci lobbingu. První z těchto zpráv o implementaci například uvádí přehled kroků, díky nimž je možné dosáhnout dodržování zavedené regulace:

- komunikace a zvyšování povědomí o přijatých pravidlech u lobbistů, lobbovaných i veřejnosti;
- výchova k využívání pravidel v běžném životě;
- vytvoření určité organizační kultury (princip vůdcovství), která bude podporovat otevřenost a integritu v každodenní praxi (např. stále ověřování registrace lobbistů úředníky a odmítnutí komunikovat s neregistrovanými lobbisty);
- manažerské směrnice by měly veřejné funkcionáře vybízet k ověřování údajů o lobbistech, hlášení přestupků proti stanoveným pravidlům apod.;
- dozorující odpovědný orgán by měl pravidelně vydávat zprávy o fungování pravidel v praxi, o vykonané kontrole a své činnosti;
- zajištění koordinace a soudržnosti se souvisejícími opatřeními v oblasti posilování transparentnosti, odpovědnosti a integrity – dosažení aplikace v jedné z nich pak povede k vzájemnému posilování účinnosti pravidel;
- sankce by měly být účinné, přiměřené a odrazující – od finančních (pokuty), přes administrativní (pozastavení činnosti, výmaz z registru, odnětí propustky – znemožnění lobbovat), vnitřní disciplinární až po trest odnětí svobody při vážném provinění. Důležitý je i vliv médií a veřejného mínění (černé listiny). Ztráta dobrého jména a prestiže je rovněž sankcí;
- podpora prostřednictvím pozitivní motivace, tedy pobídek (např. zvýšení odměn úředníkům, usnadnění přístupu lobbistům k dokumentům či do budov a vyhrazených prostor, povolení účastnit se konzultací, včasné informování o chystaných iniciativách, elektronizace registrace a podávání zpráv atd.).⁹

Uvedená opatření jsou navrhována za účelem rozvíjet i posilovat demokratický proces, podporovat zapojení a zájem občanů o věci veřejné, a tím také posilovat legitimitu rozhodnutí

⁸ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁹ Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Volume 1. OECD 2008.

přijímaných ve veřejném prostoru. Posilování důvěry občanů v demokratické uspořádání je klíčové pro stabilitu systému jako takového.

Rada Evropy

Jedním z materiálů, který byl Radou Evropy zpracován, je tzv. Studie proveditelnosti, která hovoří o třech nástrojích, které jsou nejčastěji v souvislosti s regulací lobbingu využívány a diskutovány:

1. *hlášení (podávání zpráv) lobbistů prostřednictvím veřejného registru a/nebo pravidelně zveřejňovaných zpráv,*
2. *hlášení (podávání zpráv) veřejnými funkcionáři (např. legislativní stopa, veřejné diáře),*
3. *svobodný přístup k informacím (např. v ČR zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).¹⁰*

Nejdůležitějším materiálem ze strany Rady Evropy je zejména Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členským státům (dále jen „Doporučení“).¹¹ Doporučení bylo schváleno dne 22. března 2017 Výborem ministrů při Radě Evropy, který je rozhodovacím orgánem Rady Evropy. Doporučení je svou povahou nezávazný právní akt, jehož cílem je vést členské státy Rady Evropy při vytváření vnitrostátní politiky v oblasti právní regulace lobbingu a nastavuje tak minimální standard regulace v této oblasti. Rada Evropy již rovněž avizovala, že v budoucnu na toto Doporučení bude orgány Rady Evropy odkazováno v rámci pátého kola hodnocení členských států ze strany GRECO.

Doporučení obsahuje definice základních pojmů, cíle a rozsah (vymezení lobbistů), ustanovení týkající se svobody projevu, politických aktivit a účasti ve veřejném životě, transparentnosti, veřejných registrů lobbistů, standardů etického chování pro lobbisty, sankcí, standardů etického chování pro veřejné funkcionáře (včetně opatření na ošetření otáčivých dveří), dohledu, poradenství a zvyšování povědomí, i přezkumu.

Z Doporučení vyplývá, že státy by měly disponovat registrem lobbistů či jiným alternativním mechanismem, který bude zaručovat veřejnosti přístup k informacím o lobbistické činnosti a zajišťovat ekvivalentní úroveň dostupnosti a transparentnosti (bod 13 Doporučení). Tyto registry by měly být udržovány veřejnými institucemi. V registrech by měly být minimálně zahrnuty informace týkající se identifikace lobbisty a kontaktních údajů, oblast činnosti a zájmy, které lobbista hájí či zastupuje, eventuálně identita klientů či zaměstnavatele. Právní regulace lobbingu je na základě připomínek některých členských států definována velmi široce jako zákonem stanovená regulace, systém seberegulace či kombinace obojího.

Hlavním cílem právní regulace lobbování má být podpora transparentnosti lobbistické činnosti – informace o lobbistické činnosti v kontextu procesů veřejného rozhodování by měly být odkryty. Dozor nad regulací lobbistické činnosti (dozorový úřad) by měl být svěřen určeným orgánům veřejné moci. V souladu s výše uvedenými opatřeními by státy měly přijmout opatření na podporu integrity veřejného sektoru a zabránit možným rizikům spojeným s lobbistickými aktivitami. Pro veřejný sektor by měla být zpracována pravidla a metodiky týkající se např. kontaktu státních zaměstnanců

¹⁰ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. TilmanHoppe. CDCJ(2014)4, 2014.

¹¹ Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum. Council of Europe 2017, <http://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/lobbying>.

s lobbisty, přijímání darů, střetu zájmů nebo uchovávání důvěrných informací. Doplňujícím materiálem k Doporučení je Důvodová zpráva¹², která podrobněji rozvádí jednotlivé principy a definice. Jejím cílem je být více návodná (než Doporučení) ohledně možného postupu členských států v otázce právní regulace lobbistické činnosti.

GRECO

Problematice lobbování se zčásti věnuje také organizace GRECO, a to zejména ve 4. hodnotícím kole, které se zabývá prevencí korupce ve vztahu k členům parlamentu, soudcům a státním zástupcům. GRECO se v tomto hodnotícím kole zaměřuje především na otázky spojené s etickými principy a pravidly chování, střet zájmů a vynucování pravidel ošetřujících střet zájmů, zákaz či omezení určitých aktivit, deklarace zájmů, příjmu, majetku, zvyšování povědomí apod.

Podle materiálu 4. hodnotící zprávy ČR „je třeba přijmout opatření pro zvýšení transparentnosti, aby veřejnost měla možnost zpětně vysledovat, či zájmy byly ve hře v procesu tvorby právních předpisů, a aby se omezilo riziko nepatřičného vlivu třetích stran na členy Parlamentu. Je jednoznačně žádoucí regulovat vztahy členů Parlamentu se třetími stranami a kontakty s osobami nebo skupinami, které představují specifické nebo odvětvové zájmy. Dále položit institucionální základ, například zavedením povinné registrace lobbistů, zavedením povinnosti členů Parlamentu, aby své vztahy se třetími stranami v souvislosti s návrhy právních předpisů zveřejňovali, zavedením pravidel chování pro dotyčné třetí strany a pro členy Parlamentu tak, aby jim bylo poskytnuto metodické vedení, jak jednat se třetími stranami, které se snaží ovlivňovat jejich práci a jak aktivně podporovat transparentnost v této oblasti.“¹³

Pro oblast prevence korupce ve vztahu k členům Parlamentu ČR udělena následující doporučení, která se vztahují k oblasti lobbování a posílení transparentnosti v legislativním a rozhodovacím procesu:

- zajistit včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů a zvýšit transparentnost činnosti podvýborů;
- zavést pravidla pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a tak učinit vzájemná jednání transparentní;
- přijetí etického kodexu pro členy Parlamentu, který bude snadno dostupný veřejnosti a doplněn vysvětlivkami a/nebo praktickými pokyny, mimo jiné o střetu zájmů a souvisejících záležitostech (např. o darech a jiných výhodách, neslučitelnosti funkcí, finančních zájmech, kontaktech se třetími stranami jakou jsou lobbisté apod.);
- přijatý etický kodex má být doplněn o praktická opatření, jako například specializovaná školení, důvěrné poradenství a zvyšování povědomí;
- přijetí vymahatelných pravidel pro členy Parlamentu regulující dary a jiné výhody (včetně jiných bezúplatných plnění), která budou snadno dostupná veřejnosti. Tato pravidla by měla zejména vymezit, jaké druhy darů a jiných výhod mohou být přijatelné, a definovat,

¹² Důvodová zpráva k Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členským státům, Rada Evropy 2017.

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806f4fbf

¹³ Čtvrté hodnotící kolo – Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům, GRECO 2016. <https://rm.coe.int/16806c319a>

*jaké chování se od členů Parlamentu, kterým je taková výhoda poskytována nebo nabízena, očekává.*¹⁴

Problematika lobbingu a jeho regulace ve členských státech bylo taktéž jedním z předmětů 5. hodnotícího kola GRECO v roce 2017.

OSN

Úmluva OSN proti korupci je právním instrumentem pro boj s korupcí s celosvětovým rozsahem. Byla přijata Valným shromážděním OSN v roce 2003 a pro ČR vstoupila v platnost v roce 2013. Návrh zákona o lobbování pomáhá naplňovat některé její cíle, jimiž jsou např.:

- přijetí, udržení a posílení systémů, jež podporují průhlednost a brání konfliktům zájmu (čl. 7 odst. 4);
- přijetí opatření nezbytných ke zvýšení průhlednosti veřejné správy včetně podání informací o struktuře, fungování a rozhodovacích procesech veřejné správy příslušníkům širší veřejnosti (čl. 10 písm. a);
- zvyšování průhlednosti rozhodovacích procesů a prosazování přínosu veřejnosti k jejich průběhu a zajištění efektivního přístupu veřejnosti k informacím (čl. 13 odst. 1 písm. a) a b).

WHO

Mezi závazky plynoucí z Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku (dále jen „FCTC“), jejíž smluvní stranou je i Česká republika (tato úmluva byla publikována pod č. 71/2012 Sb. m. s.), patří i ustanovení v čl. 5 odst. 3 FCTC: *„Při vytváření a realizaci svých politik v oblasti veřejného zdraví týkajících se kontroly tabáku budou smluvní strany postupovat takovým způsobem, aby v souladu s vnitrostátními právními předpisy ochránily tyto politiky před komerčními a ostatními zájmy tabákového průmyslu.“*

K článku 5 odst. 3 FCTC byly přijaty konferencí smluvních stran prováděcí pokyny¹⁵, které zahrnují hlavní zásady a doporučení k tématu lobbingu – ovlivňování politik veřejného zdraví tabákovým průmyslem. Mezi relevantní doporučení ve vztahu k návrhu zákona o lobbování patří zejména doporučení č. 2 *„zavést opatření k omezení interakcí s tabákovým průmyslem a zajistit transparentnost těch interakcí, které proběhnou“* a č. 5 *„požadovat, aby informace poskytnuté tabákovým průmyslem byly transparentní a správné“*.

Ačkoliv Česká republika vydala při ratifikaci FCTC interpretativní prohlášení, ve kterém mimo jiné prohlašuje, že ustanovení článku 5 odst. 3 považuje za ustanovení, kterým není dotčeno právo na nediskriminační jednání smluvních stran s tabákovým průmyslem, a umožňující nutnou míru součinnosti s tabákovým průmyslem v oblasti kontroly tabáku, je povinna článek 5 odst. 3 FCTC implementovat a při implementaci vzít v potaz výše uvedené prováděcí pokyny.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně

¹⁴ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

¹⁵ Dostupné v anglickém jazyce na http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf

dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

A) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Dopady na státní rozpočet bude mít zřízení registru lobbistů a lobbovaných jako informačního systému veřejné správy v souladu se zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zajištění jeho dalšího fungování. Vzhledem k tomu musí být rozpočtová kapitola Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí adekvátně navýšena (pro rok 2018 činí částku 34 780 127 Kč). Celkové finanční náklady na zřízení registru lobbistů a lobbovaných lze očekávat ve výši přibližně 500 000 Kč - 700 000 Kč (bez DPH); na provoz registru, včetně personálních nákladů, budou finanční náklady činit přibližně 1 mil. Kč ročně. Bližší vyčíslení je provedeno v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace.

Ke splnění účelu regulace lobbování bude postačovat vytvoření poměrně jednoduchého systému. Reportování o provedených lobbistických aktivitách bude vždy činěno za čtvrtletí a zprávy lobbistů a lobbovaných nebudou vyžadovat nijak obsáhlé informace. Pro obsluhu registru lobbistů a lobbovaných nebude potřeba vyčleňovat zvláštní oddělení, maximálně jednotlivé zaměstnance (viz srovnání zahraničních úprav v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace a zejména příklad Rakouska¹⁶). Ze zkušeností států s registrem lobbistů vyplývá, že zaznamenáváním těchto údajů se zabývá obvykle jeden až dva zaměstnanci, a to v případech, kdy se do registru zaznamenává podstatně rozsáhlejší množství údajů a reportování o lobbistických kontaktech je častější než v předloženém návrhu zákona o lobbování. Největší objem údajů tak bude potřeba zadat do systému při jeho zřízení, následně už se bude jednat jen o aktualizace a výmazy či zápisy jednotek lobbistů.

Dopady na rozpočtovou kapitolu Úřadu bude mít také vedení řízení o přestupcích; na druhou stranu, pokuty ukládané v přestupkovém řízení budou příjmem státního rozpočtu. Tyto očekávané výdaje a příjmy nelze předem vyčíslit.

Náklady lobbovaných (osob placených z veřejných prostředků) na podávání zpráv lobbovaných budou minimální, a proto není zapotřebí navyšovat prostředky určené na odměny veřejných funkcionářů a platy státních zaměstnanců a dalších zaměstnanců spadajících mezi lobbované.

Zajištěním a vymáháním pravidel lobbování může dojít ke zvýšení důvěryhodnosti České republiky na mezinárodním poli, což by při svém rozhodování mohli zohlednit zahraniční investoři (za předpokladu, že pravidla pro transparentní lobbying vyhovují větší části z nich).

Návrh nemá přímé dopady na rozpočty územních samosprávných celků; dotčena mohou být jejich zájmová sdružení (např. Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR apod.), která budou patřit mezi lobbisty.

B) Dopad na podnikatelské prostředí

Podnikatelského prostředí se návrh dotýká v případě, že podnikatel zároveň se svou podnikatelskou činností vykonává lobbování, nebo je lobbování přímo hlavním předmětem jeho podnikatelské činnosti. Pokud takový podnikatel bude podléhat povinné registraci, vynaloží náklady

¹⁶ Lobbying- und Interessenvertretungsregister, přístupný na <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>

na vyplnění registračního formuláře a následné podávání periodických zpráv o lobbistické činnosti. Tyto náklady budou administrativního charakteru a neměly by představovat podstatnou položku.

Lze předpokládat, že transparentně provozované lobbování by mělo zvýšit důvěryhodnost podnikatelů – lobbistů; na druhou stranu nevyhovuje těm, kteří záměrně chtějí lobbování utajit. Pokud lobbisté poruší v zákonem vymezených případech nastavená pravidla, může to na základě přestupkového řízení vést k tomu, že jim budou Úřadem uloženy peněžité sankce. Výše pokut jsou návrhem zákona o lobbování nastaveny na výrazně nižší úrovni, než u dřívějších legislativních návrhů, takže by v žádném případě neměly mít likvidační důsledky. Návrh zákona umožňuje ale také další správní tresty, které mohou mít na podnikatelské prostředí dopad: zákaz lobbistické činnosti nebo sankce zveřejnění rozhodnutí o spáchání přestupku.

C) Sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Sociální dopady se nepředpokládají.

D) Dopady na životní prostředí

Dopady na životní prostředí se nepředpokládají.

E) Dopady na spotřebitele

Dopady na spotřebitele se nepředpokládají.

8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona vyvolává dopady na ochranu soukromí a osobních údajů. Upravuje nakládání s osobními údaji v souladu se zásadami ochrany soukromí podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, zákona o zpracování osobních údajů (sněmovní tisk č. 139) a podle obecného nařízení EU o ochraně osobních údajů. Jsou zajištěny dostatečné záruky pro zpracování osobních údajů.

V případě registru lobbistů a lobbovaných půjde o jednoduchý jmenný seznam. O lobbistech, lobbovácích prostřednících a lobbovaných osobách budou Úřadem do registru zapisovány zákonem stanovené údaje.

Zpracování údajů bude probíhat v souladu s platnými a účinnými zásadami pro ochranu osobních údajů. Rozsah zpracovávaných údajů bude minimální, a to jen v takovém rozsahu, který je nezbytný pro dosažení účelu právní úpravy. Pro uvádění údajů do registru lobbistů a lobbovaných budou sloužit základní registry, čímž bude naplněna zásada přesnosti údajů a jejich ověření. Zpracovávané údaje nebudou využívány v rozporu s původním určením, ale budou sloužit toliko pro naplnění účelu právní úpravy lobbování. Co se týká délky uchovávání údajů, jsou v rámci zákona stanoveny instituty, kterými v případě nepotřebnosti údajů dojde k jejich výmazu. Pro uchování údajů v registru je stanovena lhůta v délce trvání 5 let ode dne, kdy došlo k vyznačení údaje o ukončení činnosti lobbisty nebo postavení lobbovaného. Stejná lhůta je stanovena pro uchování zpráv lobbistů a lobbovaných, kteří jsou povinni v rámci registru tyto zprávy zde čtvrtletně uvádět. Ke stanovení lhůty v trvání této

délky bylo přistoupeno zejména s ohledem na požadavek uchování údajů jen po potřebnou dobu k zajištění splnění účelu regulace a zároveň s ohledem na požadavek veřejného zájmu na trvání přístupu veřejnosti k těmto údajům, aby byla umožněna veřejná kontrola regulované lobbistické činnosti. Veškeré údaje budou podléhat režimu zabezpečení, jak je stanoveno v příslušných předpisech týkajících se ochrany osobních údajů (viz výše).

Vzhledem k tomu, že bude v rámci správy registru lobbistů a lobbovaných a tím spojené agendě zápisů (a dalších úkonů týkajících se zpracovávání osobních údajů) docházet ke stejným nebo velmi podobným činnostem s osobními údaji, bude k dodržování zásad a dalších povinností pro zpracovatele údajů a další subjekty ve smyslu ustanovení čl. 28 odst. 5 obecného nařízení o ochraně osobních údajů navržen kodex chování, který tak bude plnit funkci dodatečné záruky pro práva subjektů údajů.

V rámci Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, který bude fungovat jako dohledový správní orgán nad oblastí lobbování a správce registru lobbistů a lobbovaných, bude jmenován pověřenec pro ochranu osobních údajů, tedy osoba znalá problematiky ochrany osobních údajů disponující oprávněním upozorňovat na případné nedostatky.

Lobbisté a lobbovaní budou sami ukládat do registru svoje zprávy, ve kterých budou identifikovat osoby, se kterými se při lobbování setkali. Uvedení takových údajů je určitým zásahem do soukromí, který je však vyvažován veřejným zájmem na zvýšení transparentnosti komunikace mezi lobbisty a lobbovanými zprůhlednění legislativního procesu a rozhodování o materiálech schvalovaných vládou. Nesprávné údaje budou moci navzájem lobbisté a lobbovaní napadnout námitkou, kterou zveřejní u předmětné zprávy.

V rámci zákona je upraven postup pro lobbistu, pokud hodlá lobbování vykonávat prostřednictvím třetí osoby – lobbujícího prostředníka. V takovém případě lobbista o lobbujícím prostředníkovi запиše do registru následující údaje: (i) jméno, popřípadě jména, a příjmení, (ii) datum narození a (iii) den zápisu do registru.

Pro naplnění účelu právní úpravy existuje veřejný zájem na tom, aby měla jak veřejnost, tak osoby lobbované přehled, kdo fakticky (za lobbistu) lobbuje, a byla tak umožněna veřejná kontrola. Zapisované údaje o lobbujícím prostředníkovi byly stanoveny restriktivně tak, aby nedocházelo k nepřiměřeným zásahům do soukromí této osoby, ale zároveň aby mělo jejich uvedení informační hodnotu. Lobbující prostředník je osoba, která na sebe bere dobrovolně závazek vykonávat pro lobbistu lobbování, a je tedy srozuměná s požadavkem na transparentnost této činnosti. Podle názoru předkladatele je tak oprávněné stanovit pro lobbistu povinnost uvést osobní údaje lobbujícího prostředníka do registru podle § 8 zákona. Dané ustanovení rovněž stanoví povinnost pro lobbistu provést změnu údajů nebo jejich výmaz do 10 dnů od rozhodné skutečnosti, pokud dojde ke změně ve jménu lobbujícího prostředníka, respektive k ukončení lobbování prostřednictvím jeho osoby.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh zákona se přímo nedotýká otázek bezpečnosti státu, ale v širších souvislostech lze i nelegitimní ovlivňování rozhodovacích procesů ve veřejné správě doprovázené projevy klientelismu, nestandardního lobbingu, ekonomického i mediálního nátlaku a střetu zájmů považovat za bezpečnostní riziko. Z veřejně přístupných výročních zpráv Bezpečnostní informační služby (BIS) vyplývá, že již řadu let upozorňuje na nežádoucí ovlivňování legislativního procesu za účelem prosazení partikulárních zájmů do výsledné podoby zákonných a podzákonných norem.

Podle výroční zprávy BIS za rok 2015 docházelo k projevům „nelegitimního lobbingu v legislativním procesu i ve výkonu státní správy. Jeho častým cílem byly opět normy a rozhodování týkající se energetiky a zdravotnictví. Pro tato odvětví jsou charakteristické atributy, které vytvářejí podmínky pro lobbing – silná státní regulace, velký objem veřejných financí a silný privátní zájem na jejich využití. V oblasti energetiky byla cílem nelegitimních lobbistických zájmů zejména pravidla podpory a kontroly některých zdrojů energie. Ve zdravotnictví šlo zejména o legislativu upravující úhrady za léky a zdravotnické prostředky, ale i o konkrétní rozhodnutí regulačních orgánů v této oblasti.“¹⁷

I v roce 2016 „BIS nadále sledovala případy snah o ovlivňování legislativního procesu za účelem prosazení partikulárních zájmů do výsledné podoby zákonných norem. Příkladem takových snah byl pokus některých subjektů o ovlivnění podoby vládního návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek“. A opět kromě oblasti zdravotnictví šlo o tvorbu strategických dokumentů v oblasti energetiky: „Právě velmi aktivní lobbing určitých zájmových skupin, byť ve většině svých rysů zcela legální, představoval největší riziko pro úspěšné dokončení dlouhodobých rozvojových plánů ČR v oblasti energetiky. Stát tyto své plány, mj. i z důvodu potřeby jejich stability, formuluje v několika strategických dokumentech. I přes to se stále objevovaly pokusy takto definované záměry státu zkratkovitě obejít a dosáhnout dílčích změn (např. eliminace určitého projektu) s cílem uspokojit partikulární zájem na úkor energetické bezpečnosti státu.“¹⁸

Vzhledem k uvedenému proto navrhané přijetí právní regulace může mít pozitivní vliv na bezpečnost státu, neboť napomůže rozlišit - alespoň na úrovni legislativního procesu a rozhodování vlády - legální lobbování od nelegálního, kontrolovat je a dodržování zákona vynucovat.

Návrh zákona nemá dopady na obranu státu.

10. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

Nepředpokládá se zvýšení korupčních rizik, zvolené věcné řešení se zaměřuje naopak na jejich snížení. Avšak každá regulace, tj. jakékoli ukládání povinností a jejich následné vymáhání orgány veřejné moci, s sebou nese korupční riziko. Jako u každé právní úpravy, která adresátům zavádí povinnosti, nelze vyloučit snahu o jejich obcházení či přímo porušování. Bude se jednat především o snahy lobbistů a lobbovaných, ale může jít i o další osoby nespádající do těchto zákonem vymezených kategorií (právě proto, že na ně se zákon nevztahuje).

Identifikace korupčních rizik

A) Přiměřenost

Vymezení okruhu adresátů regulace lobbování vychází z variant zvažovaných ve věcném záměru zákona o lobbingu, resp. z varianty vybrané vládou a stanoviska Legislativní rady vlády. Zvolená opatření se snaží nevytvářet zbytečně invazivní regulaci. Cílů právní úpravy by bylo možné dosáhnout i nelegislativními prostředky, jako jsou kupříkladu etické kodexy a na ně navázané nástroje, či veřejné diáře politiků. Vzhledem k neochotě naprosté většiny subjektů zveřejňovat informace bez toho, že by

¹⁷ Výroční zpráva BIS za rok 2015, BIS 2016. <https://www.bis.cz/vyrocní-zprava890a.html>

¹⁸ Výroční zpráva BIS za rok 2016, BIS 2017. <https://www.bis.cz/vyrocní-zprava16e1.html?ArticleID=1136>

jim to bylo uloženo zákonem, je legislativní řešení nezbytné. Jinou nežli legislativní cestou nelze cíle zvýšení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu dosáhnout. Rozsah ukládaných povinností by neměl pro adresáty, tj. lobbisty a lobbované, představovat nadměrnou zátěž, neboť registrace a podávání čtvrtletních zpráv o činnosti nepředstavuje z hlediska vynaloženého času a prostředků zásadní položku, jelikož nebude požadováno uvádění velkého množství údajů.

Dochází k rozšiřování kompetencí orgánu veřejné správy, který bude mít danou agendu na starosti. Úřad je existující ústřední správní úřad se standardně nastavenými protikorupčními mechanismy a navrhované rozšíření jeho kompetencí o oblast lobbování nelze považovat za excesivní.

B) Jednoznačnost

Vymezit zcela jednoznačně lobbování, lobbisty a lobbované zákonem je velmi obtížné. Navrhované definice se o to pokouší co nejracionálnější způsobem, nicméně nelze vyloučit sporné případy vzniklé při aplikační praxi, kdy bude záležet na přístupu Úřadu při rozhodovací činnosti.

C) Standardnost

Jelikož se zápis do registru bude řídit správním řádem, lze konstatovat, že navrhovaná úprava bude zakotvena do existujícího systému procesních postupů. Sankce budou stanoveny obdobně (s obdobnými sazbami pokut) jako u zákona o střetu zájmů, kde jsou stanoveny sankce při nesplnění náležitostí jednotlivých oznámení. K řešení přestupků bude příslušný již existující správní orgán, tj. Úřad.

Úřad při správě registru lobbistů a lobbovaných se bude procesně řídit úpravou podle zákona o lobbování a subsidiárně správním řádem (části čtvrtou); procesní pravidla jsou dána standardně jako u jiných veřejných registrů. Samotný registr je spojen pouze se zapisováním lobbistů a příjmem jejich čtvrtletních zpráv o činnosti, jež budou obsahovat základní údaje. Zamýšlená právní úprava by neměla umožňovat širokou míru diskrece, neboť zapsání lobbisty do seznamu by mělo následovat po předložení všech relevantních dokumentů. Zapisující orgán by měl dohlížet pouze na úplnost požadovaných údajů a jejich správnost, kontrolovanou dle informací z veřejných registrů a jiných informačních systémů veřejné správy.

Navrhovaná úprava vychází z dobré praxe v ostatních zemích EU a snaží se zavést schůdné a vymahatelné řešení, které je adekvátní ke složitosti dané problematiky. Reflektuje přitom zahraniční zkušenosti s rozsáhlými systémy regulace lobbingu, které však mnohdy působí jen velmi formálně a nenaplňují sledovaný účel. Vychází také z Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členskými státy.

D) Motivace ke korupci v regulované oblasti

Doposud nebyla lobbistům jako skupině výrazně ovlivňující legislativní prostředí stanovena žádná povinnost, náklady na nyní navrhované řešení jsou minimální. Cílem regulace je transparentnosti legislativního procesu, bez restriktivních opatření, jež by zakazovala lobbistům stýkat se s lobbovanými.

E) Rozhodovací pravomoc

Rozhodování o právech a povinnostech jiných osob a ukládání sankcí vykazuje značný korupční potenciál již z podstaty věci. Rozhodování ve věcech zápisu do registru lobbistů a lobbovaných či výmazu a řízení o přestupcích budou prováděna Úřadem. Procesním předpisem použitelným subsidiárně na věci týkající se registru lobbistů a lobbovaných přitom bude správní řád v části čtvrté, kde jsou stanoveny i opravné mechanismy. V případě přestupkového řízení se subsidiárně použije zákon o odpovědnosti za přestupky.

Úřad je nezávislý orgán; ve své činnosti se řídí pouze zákony a jinými právními předpisy a do činnosti Úřadu lze zasahovat jen na základě zákona (§ 19 zákona o politických stranách). Na předsedu a člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí se nevztahuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů; bude se vztahovat na cca 3-4 státní zaměstnance, kteří povedou agendu registru lobbistů a lobbovaných a správních řízení podle zákona o lobbování. Úřad má v souladu s Rámcovým resortním protikorupčním programem nastaveny standardní protikorupční mechanismy, které by měly přispět k identifikaci a eliminaci korupčních rizik. Ve věcech registrace lobbistů a v přestupkovém řízení je oprávněn rozhodovat Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Jako opravný prostředek lze podat rozklad k předsedovi Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Rozhodnutí nejsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví (věcně a místně příslušný bude Krajský soud v Brně).

F) Kontrolovatelnost rozhodování

Tím, že řízení v dané oblasti povede jedna instituce, tj. Úřad, je zajištěna jednotnost a lepší kontrolovatelnost rozhodování. Údaje zapisované do registru lobbistů a lobbovaných nebo z něho vymazávané podléhají kontrole nejen osob v něm zapisovaných, ale celé veřejnosti, která k nim bude mít snadný přístup. V reálu je kontrola veřejnosti do značné míry dána aktivitou „hlídacích psů demokracie“ (např. investigativních žurnalistů nebo nestátních organizací).

G) Odpovědnost

Odpovědností v případě nesprávného rozhodnutí navrhovaný právní předpis explicitně neupravuje a ponechává v platnosti současně využívané právní předpisy, jako je např. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

H) Opravné prostředky

Předmětný návrh zákona neupravuje žádné zvláštní postupy orgánů veřejné správy a soudnictví, neboť využívá stávajících procesních předpisů upravujících správní a soudní řízení, které opravné prostředky proti nesprávným rozhodnutím nebo nevydání rozhodnutí již obsahují. Proti rozhodnutí Úřadu bude možné podat jako řádný opravný prostředek rozklad, o němž rozhodne předseda Úřadu. Následně bude možný přezkum ve správním soudnictví.

I) Transparentnost

Transparentnost výkonu veřejné moci umožňuje veřejnou kontrolu nad příslušnou agendou a zvyšuje šanci na odhalení případného korupčního jednání; výrazně tudíž přispívá ke snížení korupčních rizik. Navrhovaná právní úprava má značný vliv na dostupnost stanovených informací, které povinné subjekty budou samy sdělovat Úřadu. Jejich rozsah je determinován návrhem zákona a je dostatečný pro získání relevantní představy o uskutečněných kontaktech a tématech jednání. Rozsah fakticky zveřejněných údajů bude kontrolován zaměstnanci Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, lobbisty, lobbovanými a veškerou veřejností. Zvolená čtvrtletní periodičita podávání oznámení se jeví jako dostatečná. Zveřejňování údajů dálkovým přístupem a ve formátu otevřených dat umožňuje jejich maximální možnou otevřenost vůči veřejnosti. Systém zveřejňování údajů odpovídá modelu podle stanovenému zákonem o střetu zájmů. Odpovídá také některým zahraničním modelům a doporučením institucí zabývajících se transparentností veřejné správy.

J) Významnost a eliminace korupčních rizik

Významnost korupčních rizik navrhované úpravy lze určit na základě vyhodnocení pravděpodobnosti výskytu korupčního jednání a závažnosti jeho důsledků, a to v jejich vzájemném vztahu. Celková významnost rizika korupčního jednání se závažnými důsledky je snížena, je-li malá pravděpodobnost, že k takovému jednání dojde; naopak vysoká pravděpodobnost výskytu korupčního jednání v určité oblasti nemusí nutně představovat významné korupční riziko, působí-li dané jednání jen zanedbatelné následky.

Pravděpodobnost výskytu korupčního jednání při lobbování může být veřejností vnímána jako značná, na straně druhé se nedostává dostatečně „tvrdých dat“ o tom, že rozhodování veřejných funkcionářů bylo ovlivněno lobbisty a současně se jednalo o korupční jednání (což je spojeno s latentním charakterem korupce). Také je zapotřebí brát v úvahu fakt, že výsledný právní předpis nebo rozhodnutí vlády jsou výsledkem kolektivního rozhodnutí (je zapotřebí souhlasu většiny dalších lobbovaných oprávněných rozhodnout).

Co se faktorů zvyšujících závažnost důsledků uskutečněného korupčního jednání týče, u lobbování k nim patří např. velká škoda na veřejných prostředcích, vytváření klientelistických sítí, ovládnutí výkonu příslušné agendy zájmovými skupinami, popř. přímo kriminálními strukturami, a ve svém úhrnu podstatné narušení důvěry veřejnosti v demokratický právní stát.

S ohledem na pravděpodobnost výskytu korupčního jednání a závažnost důsledků uskutečněného korupčního jednání lze významnost korupčních rizik považovat za středně vysokou až vysokou.

K eliminaci korupčních rizik slouží především velmi vysoká transparentnost nastavených mechanismů. Snaha o skrytí jednání může být hlavním motivem pro případné korupční jednání.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Ustanovení vymezuje vztahy, které mají být právním předpisem regulovány. Zákon tak stanoví podmínky, za nichž se lobbování považuje za činnost podle tohoto zákona (viz § 2 a 6), stanoví povinnosti lobbistů, lobbovaných a lobbujících prostředníků (viz § 6, 8, 9, 12, 13 a 14) a stanoví působnost orgánů veřejné moci v oblasti lobbování (viz § 5, 7, 10, 11, 15 a 16).

K § 2

K odst. 1

Vymezení lobbování je založeno na několika definičních znacích zákonem regulované činnosti – jedná se o znak obsahu činnosti, účelu činnosti, zacílení činnosti a znak soustavnosti této činnosti.

Obsahem regulované činnosti je komunikace, což je záměrně zvolený a explicitně uvedený komplexní, široký pojem. Základem tohoto pojmu je latinské slovo *communicare*, ve významu „společně něco sdílet, činit něco společným“. Vedle základního pojetí komunikace jako výměny či přenosu informace je možné komunikaci vnímat jako proces vzájemného ovlivňování a působení. Z ustanovení implicitně vyplývá, že forma uskutečněné komunikace není rozhodující. Může se proto jednat o širokou škálu způsobů komunikace od ústního projevu až po elektronickou zprávu zaslanou do e-mailové schránky lobbované osoby.

Dalším definičním znakem lobbování je vymezení jeho účelu, kterým je snaha o ovlivnění jednání lobbovaného při přípravě, projednávání nebo schvalování právního předpisu, který schvaluje Parlament nebo vydává vláda, ústřední správní úřad, správní úřad s celostátní působností, anebo Česká národní banka (dále jen „předpis“) nebo dokumentu obsahujícího koncepci rozvoje odvětví svěřeného ústřednímu správnímu úřadu schvalovaného vládou nebo vedoucím ústředního správního úřadu (dále jen „koncepční dokument“). A contrario se tedy nejedná o dokumenty projednávané vládou např. jmenovacího či informativního charakteru.

Navrhovaná zákonná úprava lobbování si tak klade za cíl regulovat lobbování směřující jak k ovlivnění podoby znění návrhu předpisu (ústavní zákon, zákon, zákonné opatření Senátu, nařízení vlády a prováděcí právní předpis vydaný ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou), tak podoby koncepčních dokumentů, které projednává a schvaluje vláda nebo vedoucí ústředního správního úřadu. Koncepční dokumenty schvalované vládou představují poměrně efektivní možnost, jak ovlivnit podobu budoucích legislativních návrhů a cílem navrhovaného zákona je mimo jiné eliminovat nežádoucí způsoby obcházení právní úpravy.

K ovlivnění ve smyslu tohoto zákona může dojít v jakékoliv fázi přípravy, projednávání či schvalování předpisu, a koncepčních dokumentů schvalovaných vládou nebo vedoucím ústředního správního úřadu. Zákonem o lobbování bude regulováno pouze lobbování na centrální úrovni, tj. bez zahrnutí krajské a komunální úrovně. To má za následek mimo jiné výjimku ze zákona o lobbování pro zákonodárnou iniciativu zastupitelstev krajů.

V souvislosti s charakteristikou koncepčních dokumentů je vhodně odkázat na § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon): „*Ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti,*

analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek. Zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky. O návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost.“

Lze rozlišovat tyto typy koncepčních dokumentů: Politika, Bílá kniha, Strategický rámec, Koncepce, Strategie, Plán, Operační program, Implementační plán, Program a Akční plán. Důležitější než formální název dokumentu je jeho skutečný obsah, tj. zda naplňuje parametry koncepčního dokumentu. Konkrétně se může jednat např. o státní energetickou koncepci, státní koncepci podpory sportu, státní koncepci rozvoje cestovního ruchu, národní strategii vyzbrojování apod.

Podle § 2 odst. 2 písm. e) návrhu zákona se za lobbování nepovažuje „uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo koncepčního dokumentu a komunikace týkající se vypořádání takové připomínky podle pravidel pro přípravu předpisů nebo koncepčních dokumentů“. Pro veřejné konzultace či jiné konzultace realizované při přípravě návrhu právního předpisu či koncepčního dokumentu platí analogicky uvedená výjimka v předchozí větě. Předkladatel materiálu, který je určen ke schválení vládě, by proto měl od počátku zpracování postupovat podle toho, zda se jedná o koncepční dokument ve smyslu zákona o lobbování.

Předposledním znakem, který zákon pro definici lobbování stanoví, je podmínka, aby bylo lobbování zacíleno na konkrétní osobu ve výčtu lobbovaných osob v § 4.

Posledním definičním znakem je soustavnost lobbování. Znak soustavnosti znamená, že se jedná o činnost ve větším rozsahu, prováděnou opakovaně a systematicky. Nemusí se jednat o hlavní činnost právnické nebo podnikající fyzické osoby, postačí, že je činností, kterou tato osoba provádí pravidelně a opakovaně. Hranice pojmu soustavnost nejsou ostré. Pojem soustavnost jako neurčitý právní pojem je v definici použit záměrně, aby byl vytvořen dostatečný prostor pro uvážení, zda konkrétní chování spadá do rozsahu tohoto pojmu. Český právní řád pojem soustavnost znal a zná, a to zejména v souvislosti s vymezením pojmu podnikání, podnikatel¹⁹ a živnost, kdy pro tyto instituty je (nebo v případě pojmu podnikání byla) soustavnost definičním znakem. Na základě judikatorní tradice lze tedy přiblížit pojem soustavnosti tak, že se bude jednat o nejméně tři lobbovistické kontakty učiněné v přiměřené časové souvislosti. Nemělo by být rozhodující, zda se jedná o lobbování v případě jednoho nebo více právních předpisů či koncepčních dokumentů, předmět lobbování není pro definici soustavnosti určující. Z uvedeného vyplývá, že zákon nereguluje lobbování jednorázové či nahodilé.

K odst. 2

Pod široké vymezení lobbování v odstavci 1 by spadala i celá řada činností a aktivit, které vzhledem ke své povaze není nutné regulovat. Proto tento odstavec obsahuje výčet případů, které nejsou podle zákona považovány za lobbování. Jedná se v zásadě o komunikace, které jsou již ze své povahy pod veřejnou kontrolou (např. prostřednictvím veřejných zápisů či protokolů) nebo jsou svým charakterem výkonem ústavních práv a jejich zákonné omezení by bylo protiústavní. Regulace nemůže zasahovat do oblasti ústavou zaručených práv, výkon těchto práv omezovat nebo je jakkoliv podmiňovat. Proto se výkon ústavou zaručených práv za lobbování v žádném případě nepovažuje. Zároveň bude nutné vždy v konkrétním případě posuzovat, zda komunikace svým charakterem již nevybočila z rámce řádného výkonu ústavou zaručeného práva, ať již svou intenzitou, četností či množstvím kontaktovaných osob ze skupiny lobbovaných.

¹⁹ Např. § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

Dále může působit aplikační nejasnosti, že v řadě případů nelze dostatečně ostře určit hranice mezi jednotlivými aktéry lobbování. V ideálním případě by osoby zapojené do (lobbistické) komunikace měly rozlišovat, zda právě jednají např. jako orgán veřejné moci, jako lobbovaný, jako lobbista, zda se jedná o vnitrostranickou nebo ryze soukromou komunikaci apod. V praxi se tyto rozdíly mohou stírat – během jednání (komunikace) se může stejná osoba ocitnout ve více z uvedených rolí. Posouzení konkrétní situace bude na samotných aktérech – překročení hranice by mohlo znamenat porušení zákona.

K písm. a)

Za lobbování nelze považovat plnění úkolů vyplývajících z pracovněprávního, služebního nebo obdobného vztahu fyzické osoby k České republice nebo souvisejících s výkonem funkce takové osoby v orgánu České republiky Tato činnost je z lobbování vyloučena již ze své podstaty.

K písm. b)

Ani komunikaci na jednání komor Parlamentu a jejich orgánů nelze označit za lobbování. Taková komunikace probíhá pod kontrolou členů komor Parlamentu a jejich orgánů, a dalších osob účastnících se jejich schůzí. Komunikací podle tohoto ustanovení však není míněna neformální komunikace uskutečněná mezi lobbistou a lobbovaným tak, aby nebyla možná žádná kontrola ze strany dalších osob (byť by k ní došlo v prostorách komor Parlamentu či jejich orgánů během jednání) – v takovém případě by za předpokladu splnění dalších podmínek o lobbování podle tohoto zákona jednalo.

K písm. c)

Vyloučená z působnosti regulace je dále komunikace v politických stranách a hnutích jako taková. Je vnitřní záležitostí politické strany nebo hnutí, jakou legální agendou se zabývají jejich členové a orgány dané stanovami. Ingerence státní regulace do interních poměrů politických stran je nepřípustná a porušovala by základní princip svobodného sdružování v politických stranách.

K písm. d)

Nebezpečím netransparentního lobbování je především skutečnost, že k němu dochází ve skrytu a neveřejně. Média jsou ze své podstaty platformou veřejné komunikace, a proto nebezpečí ovlivnění tvorby právních předpisů či strategických dokumentů bez dohledu veřejnosti v tomto případě nehrozí.

K písm. e)

Lobbováním ve smyslu tohoto zákona není ani uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo koncepčního dokumentu, pokud je provedeno v souladu s pravidly pro přípravu předpisů nebo koncepčních dokumentů. Pravidly pro přípravu návrhů právních předpisů nebo strategických dokumentů se rozumí především Jednací řád vlády, Legislativní pravidla vlády a Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace. V současné době je meziresortní připomínkové řízení pod dohledem veřejnosti prostřednictvím elektronické knihovny připravované legislativy – VeKLEP. V této aplikaci je veřejnosti umožněno procházet veškerou existující připravovanou vládní legislativu, která nepodléhá režimu utajení, od roku 2007. Uplatňování připomínek k připravovaným legislativním návrhům je legitimním a transparentním způsobem ovlivnění legislativního procesu.

K písm. f)

Opět v tomto případě převládá hledisko transparentnosti. Tam, kde míra veřejné kontroly nad složením a projednávanou agendou poradních orgánů je dostatečná, není nutné podřazovat jednání regulaci lobbingu. Složení těchto poradních orgánů je veřejně známé a zpravidla je z jejich jednání pořizován veřejně dostupný zápis. Poradními orgány vlády jsou míněny ty orgány, které byly zřízeny ze zákona či formálním aktem (statutem) schváleným vládou, jejich jednání jsou upravena jednacím řádem a jejichž členové byli zveřejněni. Jedná se např. o Legislativní radu vlády, Radu vlády pro lidská práva, Radu vlády pro energetickou a surovinovou strategii apod. Naopak neoficiální a neformálně zřízené pracovní skupiny (poradní sbory, výbor apod.), ať dlouhodobějšího či ad hoc charakteru, mohou být nástrojem netransparentního lobbování zájmových skupin bez možnosti veřejné kontroly, proto do výjimky z definice lobbování zakotvené v § 2 odst. 2 písm. f) nejsou zahrnuty.

K písm. g)

Za lobbování nebude považováno ani jednání s orgány či představiteli cizího státu nebo mezinárodní organizace vzhledem k tomu, že regulace nemůže zasahovat do diplomatických styků se zahraničím.

K písm. h)

Za lobbování není považován ani sociální dialog v rámci Rady hospodářské a sociální dohody a jejích orgánů. Jakkoliv se v rámci Rady hospodářské a sociální dohody a jejích orgánů jedná z povahy věci o prosazování zájmů sociálních a hospodářských partnerů, mají tato jednání politický charakter, probíhají strukturovaně v rámci oficiální struktury a výstupy z nich jsou většinou veřejného charakteru. Z těchto důvodů je účelné jednání v rámci Rady hospodářské a sociální dohody a jejích orgánů z definice lobbování vypustit tak, aby nebyl paralyzován sociální dialog na nejvyšší úrovni, který je mnohdy hybatelem dalších opatření na straně vlády.

K § 3

Toto ustanovení vymezuje osoby, které jsou považovány za lobbisty podle tohoto zákona a kterým vzniká oprávnění lobbovat. Ustanovení rozlišuje lobbisty podle toho, zda hodlají lobbovat v zájmu konkrétní třetí osoby (profesionální lobbisté) nebo ve vlastním zájmu (např. pracovní poměr, členství ve statutárním orgánu), což zahrnuje v případě právnických osob i prospěch svých členů či společníků (např. profesní či odvětvové asociace, odborové organizace apod.). Tento zákona dopadá i na nestátní neziskové organizace – budou se považovat za lobbisty v režimu písm. b) bodu 1 § 3 tohoto zákona, tedy lobbuje ve vlastním zájmu, kterým se rozumí, jde-li o právnickou osobu, též zájem jejich společníků nebo členů. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že definice lobbisty je koncepčně postavena na požadavku, že je lobbováno ve prospěch konkrétní určité třetí osoby nebo ve vlastním zájmu. Samozřejmě může v některých případech docházet k souběhu lobbování, jehož cílem je obecný zájem většiny společnosti (zlepšení životního prostředí, zvýšení důchodů, snížení daní apod.), ale i naplnění zájmů, resp. cílů nestátní neziskové organizace, jejímž hlavním předmětem činnosti je např. ochrana životního prostředí či boj proti korupci. V takovém případě bude založena ohlašovací povinnost lobbisty (nestátní neziskové organizace), neboť jedním z cílů lobbování je i dosažení vlastních zájmů v podobě naplnění předmětu vlastní činnosti. Nestátní nezisková organizace tak mimo jiné realizovaným (úspěšným) lobbováním má nepochybně větší možnost získat z různých zdrojů příspěvky (dárcovské příspěvky, dotace, granty) na její provoz.

Od lobbisty je zapotřebí odlišovat lobbujiho prostředníka (§ 8 odst. 1).

Zákon stanoví následující podmínky, za kterých bude příslušná osoba považována za lobbistu. Primárně musí být daná osoba svéprávná a bezúhonná (§ 6 odst. 2), přičemž za bezúhonnou se nepovažuje, pokud byla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s lobbováním (pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena); překážkou je dále výkon správního trestu nebo trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu lobbování pro takovou osobu.

Druhou výchozí podmínkou pro naplnění definice lobbisty je pro osobu hodlající lobbovat toto prostřednictvím registru lobbistů a lobbovaných ohlásit; správcem registru bude Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (dále jen „Úřad“), který má povinnost v případě naplnění výše uvedených podmínek, zapsat o lobbistovi do registru údaje, které budou uvedeny současně s ohlášením. Jde o údaje uvedené v odst. 3 písm. a) až e), tj. (i) obchodní firmu, název nebo jméno, popřípadě jména, a příjmení, (ii) právní formu, (iii) adresu sídla nebo místa pobytu, (iv) identifikační číslo osoby a (v) datum narození (datum narození nebude v rámci registru lobbistů a lobbovaných podle § 5 odst. 2 veřejným údajem).

Formulací v odst. 1 písm. b) bodě 2 je vyloučena z působnosti regulace situace, kdy bude fyzická osoba (i přes naplnění podmínek lobbování podle § 2 odst. 1) plédovat např. za snížení daní, zvýšení důchodů apod.; zájem plédující osoby bude v takovém případě obecně zřejmý ve vztahu k neurčitému okruhu adresátů, a podle dikce ustanovení tak tato osoba nebude lobbistou ve smyslu zákona. Touto konstrukcí se předchází extenzivní a nežádoucí regulaci.

K § 4

Lobbování je zaměřeno na osoby, které mají nebo potencionálně mohou mít vliv na podobu právní regulace či koncepčního dokumentu v určité oblasti. Tyto osoby jsou „objektem“ lobbování; lobbista se snaží ovlivnit jejich názor či pohled na připravovanou regulaci prostřednictvím přenosu informací (komunikací) směrem k nim. Návrh z širokého okruhu osob, které připadají potencionálně v úvahu jako možní adresáti lobbování, vymezuje taxativním výčtem ty, u nichž je jejich vliv na podobu legislativních a strategických návrhů nejvýznamnější.

V rámci přípravy právní úpravy bylo zvažováno zařazení dalších veřejných představitelů mezi lobbované. Lobbovanými podle zákona o lobbování nebudou členové zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků (pokud nemají současně jinou funkci uvedenou v § 4), přestože zastupitelstvo kraje disponuje zákonodárnou iniciativou. Významné postavení tzv. negativního zákonodárce zaujímá Ústavní soud; mezi lobbované však ústavní soudci nemohou patřit, neboť mají být nezávislí a jejich případné ovlivňování lobbisty je samo o sobě protiprávní.

K písm. a) a b)

Členové zákonodárných sborů, kteří ze své ústavní pozice jako nositelé moci zákonodárné mají primární vliv na podobu legislativy, tvoří logicky hlavní skupinu lobbovaných osob.

K písm. c) až d)

Vláda jako orgán moci výkonné využívá své právo zákonodárné iniciativy nejčastěji. Vzhledem k tomuto postavení vlády, ministerstev a dalších ústředních správních úřadů vymezených zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v legislativním procesu byli mezi lobbované osoby zařazení členové vlády a vedoucí ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády. Člena vlády může zastupovat náměstek člena vlády, a proto i tato funkce vymezená zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, byla zařazena mezi lobbované.

K písm. e) až g)

Mezi lobbované jsou zařazeni náměstci pro řízení sekce v ministerstvu nebo v Úřadu vlády České republiky; patří sem také státní tajemníci a náměstek ministra vnitra pro státní službu. Patří sem dále zástupci vedoucího a ředitelé sekce ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády (aktuálně se jedná o Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře).

Do okruhu lobbovaných byl rovněž zahrnut národní protidrogový koordinátor. Vzhledem k náplni činnosti této funkce 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.

K písm. h)

Vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, vedoucí Kanceláře Senátu a vedoucí Kanceláře prezidenta republiky projednávají a koordinují plnění úkolů, které jim ukládá právní řád a organizační řády jednotlivých kanceláří. Vzhledem k tomu, že kanceláře obou komor parlamentu spolupůsobí při zpracování řady podaných pozměňovacích návrhů, zajišťují při jednání komor nepřetržitou konzultační službu v otázkách právní, legislativní a procedurální povahy. Obdobně Kancelář prezidenta republiky připravuje návrhy pro rozhodnutí prezidenta republiky, která souvisí s výkonem jeho ústavních práv a povinností v legislativním procesu, včetně rozhodnutí dle čl. 50 Ústavy, kdy prezident republiky vrací zákon schválený Parlamentem zpět k novému projednání (suspenzivní veto).

K písm. i)

Toto ustanovení zohledňuje ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) zvláštní postavení členů bankovní rady České národní banky (dále jen „ČNB“). Podle článku 98 Ústavy ČR je hlavní činností ČNB péče o cenovou stabilitu a určuje rovněž měnovou politiku. Regulace lobbingu nemá zasahovat do oblasti, ve které je ČNB zcela nezávislá (viz rovněž výslovný zákaz přijímání pokynů zakotvený v ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů). Proto se regulace lobbování v případě členů bankovní rady omezuje pouze na oblast vydávání právních předpisů v působnosti ČNB. V jiných oblastech členové bankovní rady regulaci nepodléhají (viz § 2 odst. 1). Jelikož ČNB není považována za ústřední správní úřad (Pl. ÚS 52/04) nebudou regulaci lobbování podléhat koncepční dokumenty zakotvené v § 2 odst. 1 písm. b).

Toto ustanovení bylo schváleno Evropskou centrální bankou v rámci konzultace jako povinné součásti legislativního procesu u návrhů právních předpisů, které se týkají České národní banky.

K písm. j) až l)

Členové Rady Českého telekomunikačního úřadu, Rady Energetického regulačního úřadu a Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jsou významnými aktéry při formulaci strategického směřování v oblastech působnosti těchto úřadů. O tom, že tvorba právních předpisů a strategických dokumentů v oblastech energetiky a telekomunikací je častým cílem pokusů o netransparentní ovlivňování, svědčí některé výroční zprávy Bezpečností informační služby (včetně verzí pro veřejnost).

K písm. m)

Z konzultací při přípravě věcného záměru zákona, i z připomínek pracovních komisí Legislativní rady vlády vyplynulo doporučení zařadit mezi lobbované osoby i tzv. asistenty poslanců a senátorů, kteří mnohdy hrají významnou roli při ovlivňování pozice člena zákonodárného sboru k jednotlivým legislativním návrhům. Jména asistentů zákonodárců jsou sice uváděna na webových stránkách Poslanecké sněmovny a Senátu, nicméně tato informace nemusí zahrnovat všechny osoby, které pro zákonodárce vykonávají uvedené činnosti spojené s přípravou legislativy; zákon tak mezi lobbované zahrnuje všechny fyzické osoby, které pro poslance nebo senátora (formálně či materiálně) vykonávají odborné nebo administrativní práce.

K písm. n)

Obdobně jako v případě předchozího písmene, jsou mezi lobbované osoby zařazeny fyzické osoby, které působí jako poradci člena vlády. Tyto osoby mají nebo mohou mít vliv na postoje členů vlády k legislativním návrhům i strategickým dokumentům. Je proto vhodné, aby veřejnost měla informace o tom, zda i vládní poradci jsou kontaktováni ze strany lobbistů. Seznam poradců členů vlády je zveřejňován za kalendářní pololetí, a to na základě plnění Rámcového rezortního protikorupčního programu.

K písm. m)

Toto ustanovení zařazuje mezi lobbované osoby pracovníky kabinetu člena vlády. Jedná se o osoby, které z titulu svého postavení mají, nebo mohou potencionálně mít vliv na formování politických rozhodnutí včetně rozhodnutí o podobě a parametrech právních předpisů a koncepčních dokumentů.

K § 5

Zřízení registru lobbistů a lobbovaných je jedním ze základních institutů předkládaného návrhu. Obdobné registry či seznamy jsou základním opěrným bodem všech právních úprav lobbingu jiných států. Registr je informačním zdrojem, ve kterém se budou soustřeďovat identifikační údaje o lobbistech a lobbovaných společně se zprávami o kontaktech mezi nimi. Registr bude obsahovat čtyři základní okruhy údajů:

- 1) údaje o lobbistech, včetně uvedení fyzických osob, které pro lobbisty fakticky budou lobbovat (lobbující prostředníci),
- 2) údaje o lobbovaných,
- 3) zprávy lobbistů poskytující obraz o jejich lobbistické činnosti a jejím zaměření,
- 4) zprávy lobbovaných poskytující obraz, kteří lobbisté je kontaktovali v jaké věci.

Registr bude zřízen jako informační systém veřejné správy ve smyslu zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutím vlády byl za nejvhodnějšího správce tohoto registru zvolen Úřad, který byl zřízen na základě změny zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Ten je zároveň ustanoven jako orgán dohledu nad dodržováním tohoto zákona a je mu uloženo, které údaje je na svých internetových stránkách povinen zveřejnit.

K § 6

Podle tohoto ustanovení je osoba, která hodlá lobbovat, povinna toto předem Úřadu ohlásit. Současně je povinna v ohlášení uvést údaje podle odst. 3 písm. a) až e), tj. (i) obchodní firmu, název nebo

jméno, popřípadě jména, a příjmení, (ii) právní formu, (iii) adresu sídla nebo místa pobytu, (iv) identifikační číslo osoby a (v) datum narození (datum narození nebude v rámci registru lobbistů a lobbovaných podle § 5 odst. 2 veřejným údajem).

Za podmínky, že je výše osoba svéprávná a bezúhonná, považuje se jednak za lobbistu podle tohoto zákona (§ 3 odst. 1) a současně vzniká dnem ohlášení oprávnění k lobbování. V takovém případě má Úřad o lobbistovi povinnost do 10 dnů ode dne ohlášení zapsat do registru údaje, které lobbista v ohlášení uvedl (viz výše).

Úřad zašle lobbistovi po zápisu přístupové údaje do registru. V případě, že podmínky pro zápis osoba splňovat nebude, tj. nebude (plně) svéprávná, nebo nebude bezúhonná ve smyslu tohoto zákona nebo bude ve výkonu správního trestu nebo trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu lobbování (viz odst. 2), Úřad zápis neprovede a příslušnou osobu o tom vyrozumí.

Ustanovení v odst. 3 je taxativním výčtem údajů, které jsou zapisovány do registru o lobbistovi. Vedle základních identifikačních údajů v písmenech a) až e) bude registr obsahovat i datum zápisu do registru, od kterého plynou lobbistovi povinnosti stanovené zákonem, zejména povinnost informační vůči lobbovaným a povinnost čtvrtletního předkládání zpráv lobbisty.

K § 7

Vzhledem ke skutečnosti, že údaje o lobbovaných budou do registru zapisovat orgány veřejné moci nebo organizační složky státu vyjmenované v odst. 3, tedy ty orgány nebo úřady, ve kterých lobbovaná osoba vykonává svou funkci, stanoví zákon těmto orgánům a organizačním složkám lhůtu 15 dnů ode dne získání postavení lobbovaného ve smyslu tohoto zákona (viz § 4), ve které musí do registru lobbistů a lobbovaných vložit zákonem požadované údaje o daném funkcionáři.

Toto ustanovení dále stanoví výčet těchto údajů. O lobbovaném se zveřejňují nezbytné identifikační údaje: název příslušného orgánu, úřadu či organizační složky státu, v níž lobbovaný zastává funkci či vykonává činnost, a stejně tak i uvedení vlastní funkce lobbovaného. Nezbytným údajem z hlediska plnění informačních povinností lobbovaného je pak údaj o zahájení a ukončení postavení lobbovaného podle § 4.

Předkládaný návrh vychází z předpokladu, že v případě lobbovaných osob bude nejvhodnější, aby údaje o těchto osobách přímo zapisovaly do registru příslušné orgány, úřady či složky státu, ve kterých tyto osoby vykonávají svou funkci či činnost. Administrativní zátěž lobbovaných osob by neměla být bezdůvodně zvyšována, a proto je vhodné ponechat tuto činnost na aparátech jednotlivých orgánů, které zajistí včasnost zápisu i výmazu těchto údajů. Obdobný postup zapisování údajů zná zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, v případě zápisů do registru oznámení podle § 14a tohoto zákona.

K § 8

Někdy je fyzická osoba fakticky vykonávající lobbování v zájmu svého zaměstnavatele označována jako tzv. in-house lobbista. Toto označení by mohlo vést k nepřesné představě, že nositelem všech povinností podle zákona je v takovém případě tato fyzická osoba. Za lobbistu podle zákona, včetně všech právních povinností z právní regulace vyplývající, je však vždy považována právnická či podnikající fyzická osoba, v jejímž zájmu fyzická osoba jedná, pokud je její jednání této právnické osobě přiřitatelné. Fyzická osoba – tzv. in-house lobbista – má pouze vůči lobbované osobě povinnost identifikovat se jako osoba kontaktující lobbovaného v zájmu lobbisty s úmyslem u něj lobbovat a případně lobbovanému vystavit písemné potvrzení o proběhlém lobbistickém kontaktu (§ 13).

Ostatní povinnosti a odpovědnost za jednání tzv. in-house lobbisty zůstávají zcela na straně právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, jejíž zájmy tzv. in-house lobbista prosazuje.

Toto ustanovení proto zavádí pojem lobbující prostředník, což je osoba, prostřednictvím které bude lobbista fakticky lobbovat v případě, že nebude lobbování provádět osobně. V takovém případě tak bude lobbista povinen uvést v ohlášení údaje o lobbujícím prostředníkovi v rozsahu jména a příjmení, data narození a dne zápisu do registru. Požadované údaje jsou u lobbujícího prostředníka z důvodu transparentnosti na straně jedné a ochrany osobních údajů na straně druhé v rámci registru rozlišeny na veřejné a neveřejné.

Právnická osoba bude povinna vždy fyzické osoby, prostřednictvím kterých bude (chtít, nebo muset) lobbovat, zapsat do registru. Smyslem ustanovení je právě to, aby konkrétní fyzická osoba, která lobbování (ať už svým jménem nebo jménem někoho jiného) provádí, byla vždy určitelná. V případě, že by chtěla právnická osoba lobbovat prostřednictvím jiné právnické osoby, bude nutné, aby byly do registru zapsané obě právnické osoby. Tj. jednak právnická osoba, prostřednictvím které je lobbování vykonáváno, jako lobbista, která má dále do registru povinnost zapsat své lobbující prostředníky (konkrétní fyzické osoby provádějící lobbování), a jednak právnická osoba „objednatel“ bude do registru zapsána podle situace buď taktéž jako lobbista, nebo jako osoba, v jejímž zájmu je lobbováno.

Lobbista je podle odst. 2 povinen v registru promítnout změnu jména nebo příjmení lobbujícího prostředníka, nebo provést úplný výmaz údajů o lobbujícím prostředníkovi v případě, že lobbista přestal prostřednictvím lobbujícího prostředníka lobbovat. Změnu nebo výmaz údajů je povinen učinit do 10 dnů ode dne, kdy se o změně údajů dozvěděl, nebo ode dne, kdy přestal prostřednictvím lobbujícího prostředníka lobbovat.

K § 9

K odst. 1

V případě, že lobbista ukončí svoji činnost, je podle prvního odstavce povinen Úřadu toto do 10 dnů ode dne, kdy k této skutečnosti došlo, oznámit. Úřad na základě tohoto oznámení bezodkladně vyznačí ukončení lobbování příslušného lobbisty v registru. Cílem regulace a v užším smyslu úpravy registrace lobbistů je poskytnout veřejnosti přehled o lobbistech, zvýšit tak transparentnost a obecně zajistit veřejnou kontrolu jejich činnosti. V tomto ohledu je nutné, aby byly údaje aktuální, a měly tak vypovídací hodnotu. Ustanovení proto lobbistům stanoví oznamovací povinnost pro případ, že se lobbista rozhodne svou činnost ukončit. Vyznačením ukončení činnosti lobbisty bude mít veřejnost přehled, kdo sice lobbistou byl, ale již není ve své činnosti aktivní (k úplnému výmazu lobbisty dojde až po uplynutí 5 let (viz § 10 odst. 3).

K odst. 2

Lobbista je dále podle druhého odstavce povinen oznámit Úřadu změnu podmínek nutných ke vzniku oprávnění k lobbování podle § 6 odst. 2, tj. změnu ve svéprávnosti a/nebo v bezúhonnosti, a to do 10 dnů ode dne, kdy k této změně došlo. Úřad má povinnost na základě tohoto oznámení bezodkladně oprávnění lobbisty k lobbování zrušit. S ohledem na požadavek transparentnosti, veřejné kontroly a nutnost zachování vypovídající hodnoty zapsaných údajů je normováno, aby lobbista, který již nebude podle zákona spadat pod definici lobbisty, tj. nebude již dále naplňovat zákonné podmínky nutné ke vzniku oprávnění lobbovat, ohlásil tuto změnu Úřadu. Podle daného ustanovení má Úřad povinnost zrušit oprávnění na základě takového oznámení a podle ustanovení § 10 odst. 1 má Úřad

povinnost zrušit oprávnění lobbisty lobbovat i v případě, že se o změně podmínek nutných k lobbování u daného lobbisty sám dozví.

K § 10

K odst. 1

V prvním odstavci je pro Úřad zakotvena povinnost bezodkladně vymazat údaje o lobbujičím prostředníkovi v případě, že se dozví, že odpadl důvod k zápisu lobbujičeho prostředníka podle § 8 odst. 1 a lobbista nesplnil svou povinnost podle § 8 odst. 2, tedy že údaje o lobbujičím prostředníkovi v případě ukončení lobbování prostřednictvím lobbujičeho prostředníka sám v registru nesmazal. Povinnost pro Úřad je v rámci tohoto ustanovení schválně koncipována jako „pro případ, že se Úřad dozví“, protože Úřad nemá prostředky a ani by nebylo technicky dobře možné, že by sám ex offio tyto skutečnosti systematicky detekoval.

K odst. 2

Tento odstavec stanoví pro orgán veřejné moci nebo organizační složka státu podle § 7 odst. 3 povinnost vyznačit bezodkladně v registru pozbytí postavení lobbovaného podle § 4. Ustanovení tak dopadá na situace, kdy lobbovaný pozbyde svoje postavení a z povahy věci tak nebude žádoucí, aby dále figuroval v registru lobbistů a lobbovaných. V případě, že orgán veřejné moci nebo organizační složka státu podle § 7 odst. 3 nesplní svou povinnost bezodkladně vyznačit pozbytí postavení lobbovaného, má tuto povinnost Úřad, pokud se o tom dozví. Povinnost pro Úřad je v rámci tohoto ustanovení schválně koncipována jako „pro případ, že se Úřad dozví“, protože Úřad nemá prostředky a ani by nebylo technicky dobře možné, že by sám ex offio tyto skutečnosti systematicky detekoval.

K odst. 3

Ustanovení ve třetím odstavci znamená, že se údaje podle předchozích dvou odstavců vyznačením z registru nesmazávají; k tomu přistoupí Úřad až po 5 letech od rozhodného okamžiku jejich vyznačení. Z pohledu transparentnosti a možnosti veřejné kontroly lobbování je žádoucí, aby byly tyto údaje veřejně dostupné po dostatečně dlouhou dobu i po tom, co k lobbování došlo.

K § 11

Úřad potřebuje pro svou činnost přístup k základním registrům, aby při správě registru lobbistů a lobbovaných mohl porovnávat údaje o navrhovateli obsažené v návrhu s údaji v registru. Toto oprávnění je nutné, aby Úřad mohl bránit v zápisech neexistujících osob, případně zjistit jinou vadu návrhu na zápis. Přístup k údajům o lobbistech i lobbovaných je rovněž potřebný pro účely dohledu a vedení případného přestupkového řízení. Z poskytovaných údajů lze v konkrétním případě použít vždy jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu.

Díky oprávnění využívat údaje ze základních registrů budou Úřadu přicházet i jejich notifikace, tudíž nebude zapotřebí, aby jiným způsobem zjišťoval případné změny. Povinnost ohlašovat změny svých údajů nemusí být proto zákonem uložena ani osobám zapsaným v registru lobbistů a lobbovaných, neboť údaje se budou automaticky aktualizovat.

K § 12

Dalším klíčovým institutem navrhované úpravy jsou zprávy lobbistů. Toto ustanovení upravuje povinnost lobbistů ukládat do registru lobbistů a lobbovaných zprávy o proběhlém lobbování

za uplynulé čtvrtletí. Povinnost uložit do registru lobbistů a lobbovaných zprávu má lobbista i v případě, že k žádnému lobbování v daném čtvrtletí nedošlo. Povinnost lobbistů ukládat do registru lobbistů a lobbovaných zprávy se vztahuje i na necelé čtvrtletí; pokud např. dojde k zápisu údajů o lobbistovi do registru lobbistů a lobbovaných, a tím nabytí právní moci rozhodnutí, 30. prosince, bude lobbista povinen podat do 30. ledna následujícího roku zprávu i za čtvrté čtvrtletí předchozího roku.

Ustanovení obsahuje výčet údajů, které musí zpráva lobbisty obsahovat tak, aby bylo možné proběhlou lobbistickou komunikaci dostatečně identifikovat.

V odstavci 5 je lobbovanému přiznáno právo podat proti zprávě lobbisty námitku; tu je oprávněn podat kdykoliv po dobu trvání evidence lobbovaného v registru. Půjde především o případy, kdy lobbista ve zprávě neuvede, že u lobbovaného lobboval, pomlčí o lobbistické komunikaci či zpráva obsahuje údaj o údajném lobbování u konkrétní lobbované osoby, která však chce prostřednictvím námitky signalizovat, že k takovému lobbování nedošlo. Podání námitky bude umožněno funkcionalitou, kterou bude mít webové rozhraní registru lobbistů a lobbovaných.

Cílem zveřejnění námitky lobbovaného není přezkum pravdivosti informací uváděných ve zprávě lobbisty Úřadem, nýbrž poskytnutí rovného přístupu lobbisty a lobbovaného sdělit veřejnosti prostřednictvím registru odlišná stanoviska týkající se lobbistického kontaktu, tj. zda takový kontakt proběhl, v jaké věci, mezi kým apod. Námitka tak bude fungovat jako obdoba práva na repliku stejnými prostředky, jakými bylo učiněno sdělení, proti kterému námitka směřuje; v praxi ale nelze po Úřadu požadovat přezkoumávání jejich správnosti. Proto je záměrem, aby se případná námitka pouze stala součástí registru. Institut námitky je zároveň nástrojem prevence motivující lobbisty k tomu, aby jejich zprávy byly úplné a pravdivé. Je jí možné vnímat také jako indikátor pro případný větší zájem veřejnosti o daný rozpor.

Neplnění povinnosti včas uložit zprávu lobbisty do registru a uvedení nepravdivé nebo neúplné informace ve zprávě je Úřadem postihováno jako přestupek podle tohoto zákona [(§ 16 odst. 2 písm. c) a d)].

Pro ochranu třetích osob před neoprávněným uváděním údajů je zakotvena pro Úřad povinnost odstranit takové údaje z textu zprávy lobbisty nebo námitky lobbovaného na základě podnětu třetí osoby. Toto ustanovení míří na situace, kdy by lobbista ve zprávě nebo lobbovaný v námitce uvedl jiné údaje, než které jsou podle odst. 2 zákonem vyžadovány, resp. které se neoprávněně týkají třetí osoby.

V posledním odstavci ustanovení § 13 je stanovena pětiletá archivační doba pro zprávy lobbistů.

K § 13

Podle odstavce 1 bude lobbista oprávněn provádět lobbistickou činnost pouze osobně, nebo prostřednictvím jiné osoby (ať už právnické nebo fyzické) zapsané v registru.

Za účelem zvýšení transparentnosti lobbistické činnosti je v odstavci 2 zakotvena povinnost lobbisty upozornit lobbovaného na to, že je kontaktován registrovaným lobbistou. Upozornění musí přijít ještě před zahájením lobbování tak, aby měl lobbovaný možnost jednání odmítnout nebo se ho neúčastnit. To samé platí i pro lobbujícího prostředníka.

Podle odstavce 3 má lobbovaný možnost požádat lobbistu o písemné potvrzení toho, že lobbovaného před lobbováním upozornil na skutečnost, že je lobbistou podle zákona o lobbování. To samé platí

i pro lobbujícího prostředníka. Pokud by lobbista, resp. lobbující prostředník odmítl takové potvrzení vydat, má lobbovaný právo se obrátit na Úřad, který má možnost s lobbistou zahájit řízení o přestupku.

K § 14

Ke zvýšení efektivity celého systému regulace lobbování přispěje, že na základě stanoviska Legislativní rady vlády k věcnému záměru zákona o lobbingu je zákonem o lobbování navrhováno vztáhnout povinnost podávat čtvrtletní zprávy o lobbistických kontaktech nejen na lobbisty, ale i na lobbované. Kdokoliv tak bude moci porovnat údaje ve zprávách lobbistů s údaji ve zprávách lobbovaných. Proto je komplementárně ke zprávě lobbisty koncipována zpráva lobbovaného. Periodicita je stanovena shodně se zprávou lobbisty jako čtvrtletní. Lobbovaný je povinen do registru uložit v elektronické podobě zprávu lobbovaného i v případě, že k žádnému lobbování v daném čtvrtletí nedošlo. Předpokládá se, že zprávy bude zpracovávat administrativní aparát orgánu nebo organizační složky státu, kde lobbovaný vykonává svou funkci. Vzhledem k tomu, že při sestavování zprávy lobbovaného musí být vycházeno z údajů, které má v úplnosti k dispozici jedině lobbovaný, byla tato povinnost stanovena jako povinnost přímo lobbovaného a nikoliv orgánů či složek státu, ve kterých vykonává svou funkci nebo činnost.

Lobbování mohou být při neplnění povinnosti uložit zprávu lobbovaného do registru nebo uvedení nepravdivých či neúplných údajů sankcionování pokutou dle ustanovení § 16 odst. 3 písm. a) a b).

Zrcadlově k úpravě § 12 odst. 5 bude mít podle § 14 odst. 5 také lobbista právo vznést prostřednictvím webového rozhraní registru lobbistů a lobbovaných námitku, která bude vyznačena u rozporovaného údaje ve zprávě lobbovaného.

Obdobně jako v § 12, je v posledním odstavci ustanovení § 14 stanovena pětiletá archivační doba pro zprávy lobbovaných.

K § 15

Jak vyplynulo z konzultací, meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru zákona o lobbingu a bylo určeno usnesením vlády ze dne 21. února 2018 č. 118, za nejvhodnějšího správce tohoto registru byl zvolen Úřad. Úřad není koncipován jako robustní dohledový orgán schopný rozsáhlého prověřování a monitoringu činnosti lobbistů a lobbovaných spadajících do jeho oblastí působnosti. Očekává se, že řádná činnost Úřadu při dohledu nad lobbováním bude zajištěna i možností každého obrátit se na Úřad s oznámením o podezření, že údaje obsažené ve zprávách lobbistů a lobbovaných nejsou pravdivé, případně že byl zákon porušen jinak. Úřad je věcně příslušný k projednání přestupků podle tohoto zákona, přičemž bude postupovat podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a správního řádu. Proti rozhodnutí Úřadu o přestupku lze podat opravné prostředky podle správního řádu.

K § 16

Ustanovení definuje skutkové podstaty jednotlivých přestupků lobbistů, lobbovaných a lobbujících prostředníků komplementárně podle zákonných povinností. Stanovení správních trestů bylo provedeno v souladu se zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a materiálem Ministerstva vnitra „Zásady tvorby právní úpravy přestupků“, schváleného usnesením vlády ze dne 31. července 2018 č. 498.

Skutkové podstaty přestupků byly do zákona zakotveny jen v těch případech, kdy je to nezbytné k zajištění plnění veřejnoprávních povinností. Přitom byla splněna podmínka subsidiarity uplatňování odpovědnosti za přestupek. Úprava skutkových podstat přestupků je nezbytným a efektivním nástrojem k zajištění plnění právních povinností uložených povinným subjektům zákonem.

Stanovené pokuty nejsou nepřiměřeně vysoké a odráží nižší typovou závažnost přestupků oproti trestným činům. Sankce za přestupky byly stanoveny do výše 50 000, resp. 100 000 Kč (viz odst. 5), což je výrazně méně oproti dřívějším legislativním návrhům úpravy lobbování. Zákonem nebyla stanovena spodní hranice pokut, aby nebylo nadměrně omezeno správní uvážení Úřadu. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání uvedených skutkových podstat není tak vysoká, aby spodní hranici pokut odůvodnila (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09).

Navíc zákon umožní Úřadu uložit lobbistovi správní trest v podobě zákazu činnosti až na dobu tří let, a to za porušení povinnosti podat ve lhůtě 10 dnů ode dne naplnění znaků lobbování návrh nazápis do registru, anebo za výkon lobbistické činnosti prostřednictvím osoby, která není zapsána v registru. Maření takového úředního rozhodnutí může být následně postihováno normami trestního práva.

Dále lze v souladu s § 50 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uložit správní trest zveřejnění rozhodnutí. Ten spočívá v tom, že se výroková část rozhodnutí zveřejní na úřední desce Úřadu. Na úřední desce Úřadu pak bude výroková část rozhodnutí zveřejněna po dobu nejméně 15 dnů a nejdéle po dobu 2 měsíců, přičemž nesmí být zveřejněny údaje umožňující identifikaci jiné osoby než pachatele.

K § 17

Návrh stanoví přechodná ustanovení pro ty lobbisty a lobbované, kteří již ke dni účinnosti zákona naplňují znaky lobbisty, respektive jsou podle zákona lobbovanými.

K § 18

Vzhledem k tomu, že zákon bude regulovat zcela novou oblast, navrhuje se účinnost zákona v takovém časovém odstupu, aby dotčení adresáti měli dostatek času se s právním předpisem seznámit a připravit se na plnění stanovených povinností.

V Praze dne 30. července 2019

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v. r.

Ministryně spravedlnosti:

Mgr. Marie Benešová, v. r.