

## PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Lobbing neboli prosazování zájmů je jednou z legitimních součástí demokratického procesu. V současné době však nejsou pro lobbing v České republice nastavena žádná pravidla a jako takový je vnímán často velmi negativně. Legislativní snahy o regulaci lobbingu a eliminaci s tím spojených protiprávních jevů se v České republice objevují opakovaně, nicméně dosud nevyústily v jakékoliv komplexní řešení, které by mělo ambici zvýšit transparentnost lobbistické činnosti a legitimizovat lobbing jako činnost prospívající politickému systému. Záměrem zůstává zejména odlišení standardního, legitimního a přínosného lobbingu coby distribuce informací a dat veřejným funkcionářům za účelem prosazení změny legislativy a rozhodnutí, od zákulisního, záměrně netransparentního lobbingu probíhajícího všemi možnými, někdy i protiprávními prostředky na straně druhé.

Otázka regulace lobbingu v České republice je zmiňována v hlavním protikorupčním dokumentu vlády – Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017. Návazně na přijetí tohoto protikorupčního dokumentu bylo Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí přijato stanovisko k problematice regulace lobbistické činnosti, na jehož základě byla zřízena pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobbingu. Činnost této pracovní komise se od června 2015 zaměřuje na identifikaci proveditelných a účinných opatření v oblasti regulace lobbingu. V roce 2016 byl v souladu s Akčním plánem boje s korupcí na rok 2016 zpracován materiál „Návrh opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti“. Materiál byl schválen usnesením vlády ze dne 15. února 2017 č. 123, které ukládá ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu předložit vládě do 30. září 2017 věcný záměr zákona o lobbingu. Spolugestory věcného záměru zákona jsou ministr vnitra a ministr spravedlnosti.

Lobbing jakožto soustavná činnost spočívající v prosazování skupinových zájmů je běžnou součástí veřejných záležitostí a v demokratických právních státech je i nedílnou součástí politického života. V očích veřejnosti však bývá často spojován s korupcí, a to zejména z důvodu velmi tenké hranice mezi lobbingem a trestným činem nepřímého úplatkářství. 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 lobbing, který bývá rovněž spojován s korupcí v mnoha formách (úplatky, hmotné dary, informace, klientelismus, nepotismus, střet zájmů), vede k postupné erozi demokracie, právního státu a zejména důvěry občanů v instituce a volené zástupce. Představuje tak nepochybně reálný problém, kterému musí být věnována pozornost.

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

S ohledem na výše uvedené je základním východiskem předloženého návrhu věcného záměru zákona stanovit parametry regulace lobbingu, které povedou k tomu, aby se existující, standardně fungující subjekty k takové činnosti přihlásily.

Materiál shrnuje jednotlivé možnosti regulace lobbingu a nabízí výčet možností a rozsahu jednotlivých parametrů, mezi které patří například okruh regulovaných aktivit, rozsah registru lobbistů, vymezení lobbovaných osob, informace evidované v registru lobbistů, reportování o uskutečněných lobbistických kontaktech nebo výhody pro registrované lobbisty. Mezi dalšími opatřeními návrh pracuje s legislativní stopou, jejímž cílem je především identifikace konkrétních zájmových skupin a lobbistů, kteří se podíleli na tvorbě právní úpravy, a regulací přijímání darů veřejnými funkcionáři, kteří mohou být lobbováni. V neposlední řadě materiál hovoří příkladmo i o takových opatřeních jako jsou etické kodexy nebo veřejné diáře členů vlády a Parlamentu.

Návrh věcného záměru zákona o lobbingu popisuje 4 možné varianty budoucí regulace lobbingu, které představují mix nelegislativních a legislativních opatření, jež povedou ke zvýšení transparentnosti a nastavení pravidel v oblasti lobbingu. Preferovanou variantou věcného záměru zákona je s ohledem na provedený přehled a hodnocení přínosů a nákladů variant věcného řešení varianta III, která zahrnuje jak legislativní, tak některá nelegislativní opatření, přičemž naplňuje účel a smysl připravované regulace při zachování přijatelné míry administrativní a finanční náročnosti.

Varianta III, vyhodnocená jako nejvhodnější řešení, zahrnuje zavedení registru lobbistů, v němž budou povinně evidováni lobbisté, tedy osoby, které systematicky nebo organizovaně usilují o ovlivňování zákonodárného procesu. V registru budou povinně uvedeny subjekty (právnícké a fyzické osoby) zaměřující se primárně na lobbing či vykonávající lobbing jako vedlejší aktivitu za účelem podpory své hlavní činnosti nebo podnikání, přičemž tito lobbisté budou následně do registru zapisovat fyzické osoby, jež reálně lobbing provádějí (jako jejich zaměstnanci, zástupci atd.).

Mezi další opatření v této variantě je zařazena legislativní stopa při zpracování legislativních materiálů, která by měla být zaznamenávána jak na úrovni jednotlivých resortů a vlády, tak během projednávání v Poslanecké sněmovně a Senátu.

V zákoně o střetu zájmů pak bude stanovena nižší spodní hranice hodnoty daru, uváděného v oznámení o příjmech a závazcích a zrušení započítávání hodnoty darů do souhrnné hodnoty příjmů. Pro evidenci jednotlivých darů bude vytvořen speciální oddíl v registru oznámení, zřízeném dle zákona o střetu zájmů.

Dohled nad dodržováním regulace podle této varianty bude svěřen některému ze stávajících úřadů (Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Úřad vlády, Úřad pro dohled nad financováním politických stran a hnutí) a nepočítá se s vytvořením úřadu nového.

Materiál byl v souladu s jednacím řádem vlády předložen do připomínkového řízení dne 8. 8. 2017, lhůta pro sdělení připomínek byla stanovena do 29. 8. 2017 (15 pracovních dnů). Zásadní připomínky uplatnilo 24 připomínkových míst. Dále bylo zasláno 114 doporučujících či jiných připomínek, které byly dle svého obsahu v předmětném materiálu zohledněny. Materiál je předkládán s těmito rozpory:

**Ministerstvo financí** trvá na rozpočtově neutrálním řešení, které nebude zahrnovat navýšení personálních kapacit příslušných organizačních složek státu.

**Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra a Úřad vlády ČR** nerozporují potřebu zřídit registr lobbistů a navržené věcné řešení, nesouhlasí však s tím, aby správa registru a vedení přestupkových řízení byla svěřena jim.

**Česká národní banka** nesouhlasí se zahrnutím ČNB do působnosti zákona.

**Český telekomunikační úřad** nesouhlasí se zahrnutím tzv. regulátorů (ústředních správních úřadů jako je ÚOHS, ČTÚ, ERÚ a další) do působnosti zákona.

**Úřad pro ochranu hospodářské soutěže** nesouhlasí se zahrnutím tzv. regulátorů do působnosti zákona.

**Českomoravská konfederace odborových svazů** nesouhlasí se zahrnutím odborových organizací a organizací zaměstnavatelů do působnosti zákona.

**Hospodářská komora** nesouhlasí s povinnou registrací v registru lobbistů.

**Svaz průmyslu a dopravy** rozporuje nejasnost definic a mechanismu registrace. Požaduje doplnit podrobnější analýzy zahraničních úprav a zkušeností. Dále nesouhlasí se zahrnutím profesních komor, odborů, svazů atd. do působnosti zákona a rovněž odmítá zavádění legislativní stopy.

**Svaz měst a obcí** požaduje úplně vyloučit prosazování zájmů územních samospráv z působnosti zákona a vyloučit osoby hájící zájmy územních samospráv z působnosti zákona.

**Ústecký kraj** nesouhlasí, aby přestupková řízení související s registrem lobbistů vedly úřady obcí s rozšířenou působností.

**Zlínský kraj** nesouhlasí, aby přestupková řízení související s registrem lobbistů vedly úřady obcí s rozšířenou působností.