

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2019,

kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o zpravodajských službách

Čl. I

V § 11 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění zákona č. 53/2004 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 170/2013 Sb., zákona č. 186/2013 Sb., zákona č. 219/2015 Sb. a zákona č. 251/2017 Sb., se za slova „pro elektronickou identifikaci,“ vkládají slova „registru lobbistů a lobbovaných¹⁰⁾“.

Poznámka pod čarou č. 10 zní:

„¹⁰⁾ Zákon č. .../2019 Sb., o lobbování.“

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Čl. II

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 47/2000 Sb., zákona č. 39/2001 Sb., zákona č. 78/2002 Sb., zákona č. 192/2002 Sb., zákona č. 282/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 482/2004 Sb., zákona č. 167/2005 Sb., zákona č. 205/2006 Sb., zákona č. 573/2006 Sb., zákona č. 162/2009 Sb., zákona č. 402/2009 Sb., zákona č. 265/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 265/2014 Sb., zákona č. 300/2017 Sb. a zákona č. .../2019 Sb., se mění takto:

1. V § 43 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Byl-li na schůzi výboru projednáván návrh zákona, jsou součástí zápisu rovněž údaje pro lobbistickou stopu právního předpisu podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv¹⁹⁾; poslanec, který je předkladatelem pozměňovacího návrhu, má povinnost poskytnout součinnost s jejich uvedením v zápisu.“.

Dosavadní odstavce 2 až 4 se označují jako odstavce 3 až 5.

2. V § 64 větě druhé se text „§ 86 odst. 3“ nahrazuje textem „§ 86 odst. 4“.

3. V § 86 se za odstavec 2 vkládá nový odstavec 3, který zní:

„(3) Součástí návrhu zákona jsou rovněž údaje pro lobbistickou stopu podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv¹⁹⁾; navrhovatel nebo jeho člen, který je lobbovaným podle zákona o lobbování, má povinnost poskytnout součinnost s jejich uvedením v návrhu zákona.“.

Dosavadní odstavec 3 se označuje jako odstavec 4.

4. V § 94 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Součástí pozměňovacího návrhu jsou rovněž údaje pro lobbistickou stopu podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv¹⁹⁾, které se předkládají písemně; poslanec, který je předkladatelem pozměňovacího návrhu, má povinnost poskytnout součinnost s jejich uvedením v pozměňovacím návrhu.“.

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o jednacím řádu Senátu

Čl. III

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb., zákona č. 172/2004 Sb., zákona č. 625/2006 Sb., zákona č. 162/2009 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 16/2015 Sb., zákona č. 322/2016 Sb. a zákona č. .../2019 Sb., se mění takto:

1. V § 95 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Byl-li na schůzi výboru projednáván návrh zákona, jsou součástí zápisu rovněž údaje pro lobbistickou stopu právního předpisu podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv⁵⁴⁾; senátor, který je předkladatelem pozměňovacího návrhu, má povinnost poskytnout součinnost s jejich uvedením v zápisu.“.

2. V § 109 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Součástí pozměňovacího návrhu jsou rovněž údaje pro lobbistickou stopu právního předpisu podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv⁵⁴⁾; senátor, který je předkladatelem pozměňovacího návrhu, má povinnost poskytnout součinnost s jejich uvedením v pozměňovacím návrhu.“.

3. V § 120a se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní:

„(2) Součástí návrhu zákonného opatření Senátu jsou rovněž údaje pro lobbistickou stopu podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv⁵⁴⁾; příslušný člen vlády má povinnost poskytnout součinnost s jejich uvedením v návrhu zákonného opatření.“

ČÁST ČTVRTÁ Změna zákona o střetu zájmů

Čl. IV

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 158/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 350/2009 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 503/2012 Sb., zákona č. 131/2015 Sb., zákona č. 190/2016 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 302/2016 Sb., zákona č. 14/2017 Sb., zákona č. 183/2017 Sb. a zákona č. 112/2018 Sb., se mění takto:

1. V § 11 nadpis zní: **„Oznámení o příjmech, darech a závazcích“**.

2. V § 11 odst. 2 písm. a) se slova „dary, s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku podle § 10,“ a slova „jejichž cena je nižší než 10 000 Kč,“ zrušují.

3. V § 11 odst. 2 se za písmeno a) vkládá nové písmeno b), které zní:
„b) během výkonu funkce získal dar v hodnotě vyšší než 5 000 Kč, s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku podle § 10, nebo“.

Dosavadní písmeno b) se označuje jako písmeno c).

4. V § 11 odstavec 3 zní:

„(3) Veřejný funkcionář je povinen v oznámení uvést výši, druh a zdroj každého příjmu podle odstavce 2 písm. a), hodnotu, druh a dárce každého daru podle odstavce 2 písm. b) a výši a druh závazku podle odstavce 1 a odstavce 2 písm. c), včetně toho, vůči komu takový závazek má; fyzickou osobu označí jménem, popřípadě jmény, a příjmením, právnickou osobu označí obchodní firmou nebo názvem, identifikačním číslem osoby a sídlem.“

ČÁST PÁTÁ Změna zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv

Čl. V

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), ve znění zákona č. .../2019 Sb., se mění takto:

1. V § 19 odst. 1 písm. a) se slovo „a“ nahrazuje čárkou.

2. V § 19 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje slovem „a“ a doplňuje se písmeno c), které zní:

„c) lobbistická stopa právního předpisu, pokud při tvorbě nebo projednávání návrhu právního předpisu došlo k lobbování podle zákona o lobbování.“.

3. V § 19 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Lobbistická stopa právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv obsahuje

- a) jméno, popřípadě jména, příjmení a funkci každého z lobbovaných,
- b) obchodní firmu, název nebo jméno, popřípadě jména, a příjmení každého lobbisty, který u lobbovaných podle písmene a) lobboval,
- c) datum, kdy k lobbování došlo, a
- d) přesné vymezení, kterých věcí v návrhu právního předpisu se lobbování týkalo, a toho, co lobbista navrhoval nebo co požadoval.“.

Dosavadní odstavec 2 se označuje jako odstavec 3.

ČÁST ŠESTÁ ÚČINNOST

Čl. VI

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2022.

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

Vláda schválila usnesením ze dne 21. února 2018 č. 114 věcný záměr zákona o lobbingu. Vláda tímto rozhodnutím uložila ministru spravedlnosti ve spolupráci s ministrem vnitra zpracovat a vládě do 31. prosince 2018 předložit návrh zákona o lobbingu a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbingu, a to ve znění varianty spočívající ve svěření správy evidence lobbistů a projednávání přestupků souvisejících s porušením povinností podle zákona o lobbingu 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 lobbingu.

Platnými právními předpisy, které je podle schváleného věcného záměru zákona o lobbingu nezbytné upravit, jsou:

- 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).

Podle čl. 41 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, se návrhy zákonů podávají Poslanecké sněmovně, přičemž návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Návrh zákonného opatření Senátu navrhuje Senátu vláda (čl. 33). K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení (čl. 78) a ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3). Zákonnou úpravu legislativního procesu představují především zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, které byly doplněny zákonem č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (stykový zákon).

Platná právní úprava nestanovuje povinnost navrhovatele zákona (ústavního zákona, zákonného opatření Senátu) sdělovat, které osoby se na přípravě návrhu zákona podílely; to platí i u tvorby ostatních právních předpisů (nařízení vlády a vyhlášek ústředních správních úřadů nebo České národní banky). Veřejností proto není zpravidla známo, kým byli normotvůrci ve skutečnosti ovlivněni. Legislativní proces především ve fázi projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně proto byl opakovaně kritizován kvůli nízké transparentnosti a praxi podávání různých pozměňovacích návrhů včetně tzv. přílepků.

Skupina poslanců v minulém volebním období předložila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 26, 7. volební období), který obsahoval řadu změn ke zvýšení transparentnosti legislativního procesu. Z nich do výsledné podoby (publikované jako zákon č. 265/2014 Sb.) prošla jen část (např. povinnost zveřejňování informace v zápisech z výborů, kdo je autorem pozměňovacího návrhu). Nebyla schválena navrhovaná změna, která měla doplnit ke každému návrhu zákona jako součást důvodové zprávy nebo samostatně jako přílohu návrhu zákona zhodnocení korupčních rizik. Neprošla ani navrhovaná povinnost do důvodové zprávy uvést seznam osob, které se kromě navrhovatele na jeho přípravě podílely. Navrhovatel měl současně uvést, zda legislativní návrh předložil na žádost či doporučení jiné osoby a zda byly změny konzultovány se zástupcem zájmových a dotčených skupin. Podle platné právní úpravy tak nadále nemusí navrhovatel písemně vysvětlovat, kým byl návrh zákona iniciován, ani kdo všechno jej ve skutečnosti připravoval.

Legislativní proces je završen publikováním právního předpisu; vydávání a vyhlásování právních předpisů a mezinárodních smluv v České republice je založeno na tradiční podobě úřední sbírky právních předpisů. Podobu přístupu k platnému právu (či přesněji k celostátně závaznému platnému právu) v současné době upravuje zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Návrhy právních předpisů jsou dostupné prostřednictvím informačních systémů Poslanecké sněmovny, Senátu a elektronické knihovny Úřadu vlády České republiky (eKLEP). Jednotlivé výše uvedené zdroje informací o právních předpisech nejsou navzájem propojeny a související odůvodňující dokumenty nejsou provázány s textem právních předpisů. Texty aktuálních úplných znění pocházejí z komerčních zdrojů a jejich správnost a úplnost není státem ověřována a garantována.

Současná právní úprava týkající se zveřejňování právních předpisů bude nahrazena (s účinností zřejmě od 1. ledna 2021) platným zákonem 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). Sbírka zákonů a mezinárodních smluv bude představovat informační systém veřejné správy podle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů.

Díky nové právní úpravě budou legislativní návrhy procházet legislativním procesem a publikací prostřednictvím elektronického systému státní správy. Podle § 2 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv budou vyhlášovat ústavní zákon, zákon, zákonné opatření Senátu, nařízení vlády a prováděcí právní předpis vydaný ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou, pokud jiný právní předpis nestanoví jiný postup jeho vyhlášení.

Podle § 19 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se k návrhu právního předpisu předkládaného vládě, Legislativní radě vlády nebo jejímu orgánu a Poslanecké sněmovně přikládá alespoň důvodová zpráva a stručný popis obsahu návrhu právního předpisu. Strukturu důvodové zprávy ke všem návrhům právních předpisů stanovuje ustanovení § 20; v případě, že je předkladatelem návrhu právního předpisu vláda, ministerstvo, jiný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka, jsou stanoveny další požadavky, např. zhodnocení korupčních rizik).

Důvodová zpráva k zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv upozorňuje na nutnost „striktně rozlišovat mezi součástí návrhu právního předpisu a dokumenty příkládanými k návrhu právního předpisu. Součástí návrhu právního předpisu bude text návrhu předpisu ve znění novely, který bude vyhlášován společně s právním předpisem ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a bude umístěn do přílohy dané částky (§ 7 odst. 1). Text této přílohy bude právně závazný.

Dokumenty přikládáné k návrhu právního předpisu, jimiž jsou důvodová zpráva a stručný popis obsahu návrhu právního předpisu (tzv. citizen summary), nebude příslušným legislativním orgánem přijímán a nebude ani vyhlášován ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Účel těchto dokumentů bude čistě teleologický, sloužící k bližšímu poznání vůle zákonodárce, případně k rychlému seznámení se s obsahem návrhu. Text těchto dokumentů je tedy nezávazný a bude se nalézat pouze v databázi informací o aktech jako související dokumenty (§ 6 odst. 3).“

Avšak ani zákon č. 222/2016 Sb. neupravuje povinnost uvádět kompletní výčet osob, které návrh právního předpisu připravovaly.

Postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů je dán Legislativními pravidly vlády, která mají formu usnesení vlády. Další materiál schválený usnesením vlády – Obecné zásady hodnocení dopadů regulace (RIA) – stanovuje identifikaci dotčených a konzultovaných subjektů. Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanoví postup ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy při vypracovávání hodnocení dopadů regulace. Tzv. RIA se nezpracovává ke všem návrhům právních předpisů, a ani neobsahuje konkrétní jmenný seznam osob, ale pouze seznam subjektů/organizací, se kterými byl legislativní materiál konzultován. Počáteční fázi přípravy právních předpisů na úrovni příslušných orgánů státní správy upravují jejich interní předpisy (např. pro tzv. vnitřní připomínkové řízení).

K informování veřejnosti o přípravě právních předpisů a dalších materiálů slouží informační systém ODok. Elektronická knihovna připravované legislativy pro veřejnost (VeKLEP) zpřístupňuje veřejnosti dokumenty legislativní povahy, které jsou určeny pro jednání vlády. Veřejnosti je umožněno procházet veškerou existující připravovanou vládní legislativu, která nepodléhá režimu utajení. Databáze zVlády zobrazuje a umožňuje veřejnosti nahlížet na programy jednání vlády, záznamy, usnesení a uveřejňované materiály pro jednání vlády, nepodléhají-li režimu utajení. Katalog vládní legislativy vLegis centralizuje a umožňuje prohledávání veřejně dostupných vládních dokumentů – legislativní návrhy, programy, záznamy a usnesení z jednání vlády a další materiály.

Dalším právním předpisem, který je v souladu s vládou schváleným věcným záměrem zákona o lobbingu zapotřebí novelizovat, je zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Zákonem o střetu zájmů byl zřízen elektronický centrální registr oznámení, byla zavedena vstupní oznámení a byly zpřísněny sankce za porušení povinností. Konkrétně ustanovení § 11 zákona o střetu zájmů upravuje oznámení o příjmech a závazcích veřejných funkcionářů, přičemž dary jsou zahrnuty mezi jiné peněžité příjmy a majetkové výhody. Nejde-li o dary uvedené v oznámení o majetku podle § 10, jsou oznamovány dary jen v případě, pokud souhrnná výše příjmů nebo jiných majetkových výhod přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč; do tohoto souhrnu se nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč. Tato právní úprava neumožňuje dostatečně snadnou kontrolu veřejnosti nad dary, které veřejný funkcionář obdržel, a opomíjí dary, které mají hodnotu nižší než 10 000 Kč, což se jeví jako příliš vysoká částka.

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 věcného záměru zákona o lobbingu schváleného vládou usnesením ze dne 21. února 2018 č. 114. Při přípravě návrhů zákona o lobbování a změnového zákona byly zohledněny připomínky obsažené ve stanovisku Legislativní rady vlády k věcnému záměru zákona o lobbingu.

Cílem návrhu je právní zakotvení institutu tzv. lobbistické stopy, která bude mít podobu samostatného dokumentu příkládaného společně s důvodovou zprávou k návrhu právního předpisu. Lobbistická stopa bude obsahovat jmenný seznam všech lobbovaných a lobbistů, kteří byli zapojeni do procesu tvorby právního předpisu (obdobně jako je např. povinnost veřejného zadavatele uvést všechny osoby, které se podílely na průběhu zadávacího řízení – viz § 44 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Bude obsahovat také datum, kdy k lobbování došlo, a přesné vymezení, kterých věcí v návrhu právního předpisu se lobbování týkalo. Zaznamenání lobbistické stopy tak napomůže identifikaci konkrétních lobbistů, kteří se podíleli na tvorbě právní úpravy, a toho, co se jim podařilo prosadit.

Lobbistickou stopu bude možné v průběhu celého legislativního procesu sledovat a průběžně doplňovat až do publikování návrhu právního předpisu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv podle zákona č. 222/2016 Sb. Na konci celého legislativního procesu bude veřejně přístupný a trvalý dokument, který bude přehledně zachycovat autorství jednotlivých částí právního předpisu. Lobbistická stopa bude samostatným dokumentem. Toto řešení bylo zvoleno na základě stanoviska Legislativní rady vlády k věcnému záměru zákona o lobbingu (namísto dříve zvažovaného začlenění lobbistické stopy do důvodové zprávy). Oprávněná osoba uvedená v § 12 odst. 2 zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv přiloží poslední verzi lobbistické stopy (která měla být během legislativního procesu průběžně aktualizována).

Navrhované řešení se promítne do úpravy jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu tak, že každý navrhovatel zákona bude příkládat lobbistickou stopu, pokud byl při přípravě návrhu zákona lobbován lobbistou. Tento požadavek na uvádění lobbistické stopy se objevuje také v ustanoveních upravujících jednání výborů a je pamatováno na specifické legislativní postupy při přijímání návrhu zákona o státním rozpočtu Poslaneckou sněmovnou a zákonného opatření Senátem. Do zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv podle zákona č. 222/2016 Sb. bude doplněno, že k návrhu právního předpisu se příkládá (vedle důvodové zprávy a stručného popisu obsahu návrhu právního předpisu) také lobbistická stopa, pokud při tvorbě návrhu právního předpisu došlo k lobbování podle zákona o lobbování. Uvádění seznamu lobbovaných a lobbistů podílejících se na tvorbě právního předpisu by mohlo mít dopad na kvalitu právních předpisů, jelikož do současnosti nejsou dohledatelné údaje o tom, kdo zpracovával návrh předpisu a kdo následně participoval na jeho jednotlivých změnách.

Vynutitelnost zaváděných povinností lobbovaných při tvorbě lobbistické stopy bude upravena zákonem o lobbování. Skutkové podstaty přestupků spočívají v tom, že lobbovaný neuvede údaje pro lobbistickou stopu právního předpisu, nebo uvede nepravdivé nebo neúplné údaje. Za tyto přestupky bude moci Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí uložit lobbovanému pokutu do výše 100 000 Kč.

Dalším principem, ze kterého tento návrh zákona vychází, je veřejný zájem na informování o darech přijímaných veřejnými funkcionáři. Veřejní funkcionáři se často dostávají do situace, kdy jako členové různých delegací, při zahraničních aktivitách či setkávání s voliči obdrží dar. Určitý způsob evidence darů představuje nástroj, který by měl sloužit k veřejné kontrole politiků a zároveň být pojistkou pro veřejné funkcionáře, jak předcházet nařčením z přijímání nevhodných, nepřiměřeně hodnotných či jinak problematických darů. Vzhledem k tomu, že tyto dary mohou sloužit k nelegitimnímu ovlivňování veřejných funkcionářů (nebo tak mohou být vnímány), existuje veřejný zájem na tom, aby dary podléhaly co nejširší evidenci tak, aby měla veřejnost možnost kontroly.

Z doporučení mezinárodních organizací vyplývá, že je žádoucí, aby byla veřejnost informována přesnějším a transparentnějším způsobem o obdržených darech, než jak tomu je podle platné úpravy

v zákoně o střetu zájmů. Vedení záznamů o přijatých darech, benefitech či výhodách je z hlediska doporučení mezinárodních organizací povětšinou součástí regulačních mechanismů v podobě etických kodexů, dopadajících na čelní politické představitele. Smyslem regulace přijímání darů a jejich oznamování je odkrytí možných vlivů, které by mohly mít dopad na výkon veřejné funkce. V tomto kontextu pak evidence darů přijatých veřejnými funkcionáři představuje také určitou alternativu k požadavku na odkrývání finančních informací týkajících se lobbingu na straně lobbistů. V této souvislosti se lze dále setkat s omezeními přijímání darů či protislužeb, resp. ohlašovací povinností ve vztahu k darům od určité výše.

Je proto navrhováno, že v zákoně o střetu zájmů bude stanovena nižší spodní hranice hodnoty daru, uváděného v oznámení o příjmech a závazcích, a dále zrušeno započítávání darů do celkové hodnoty příjmů v kalendářním roce, která je v současné době stanovena ve výši 100 000 Kč. Stanovením nižší spodní hranice hodnoty daru a zrušením započítávání darů do celkové hodnoty příjmů by mělo dojít k tomu, že budou evidovány i dary nižší hodnoty, které ale mají nebo mohou mít stejný nebo podobný korupční potenciál jako hodnoty vyšší hodnoty. Pro evidenci jednotlivých darů bude vytvořen speciální oddíl v centralizovaném registru oznámení, zřízeném dle zákona o střetu zájmů, a do něj se budou zaznamenávat veškeré dary, přesahující hodnotu 5 000 Kč. Cílem tohoto opatření je zejména zlepšení možností veřejné kontroly a zvýšení transparentnosti tak, aby informace o přijatých darech ze strany veřejných funkcionářů byly koncentrovány na jednom místě, a nebylo tak nutné procházet oznámení o střetu zájmů podaná veřejnými funkcionáři jednotlivě.

Lhůty pro podávání oznámení podle § 11 odst. 2 se nemění, tj. veřejný funkcionář je povinen také oznámení o darech podle § 11 odst. 2 písm. b) učinit nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku po celou dobu výkonu funkce. Nemění se ani další povinnosti a způsob postihování přestupků za porušení povinnosti podle § 11 odst. 2, tj. bude použit postup a rozsah pokut způsobem, který stanoví platné ustanovení § 23 zákona o střetu zájmů.

Navrhované řešení nijak nerozlišuje mezi osobami, které jsou zapojeny do legislativního procesu nebo podléhají oznamovací povinnosti podle zákona o střetu zájmů, 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 zvýšení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu se v České republice objevují opakovaně, nicméně dosud nevyústily v jakékoliv komplexní řešení. Jak bylo ve věcném záměru zákona o lobbingu po dostatečné analýze 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 realizaci. Namísto samoregulačních mechanismů tak musí být použita forma zákona.

Bude-li přijat návrh zákona o lobbování, bude veřejnost moci čerpat informace o stycích lobbistů a lobbovaných v nově zřízeném registru lobbistů a lobbovaných. Vedle toho veřejnost bude také moci sledovat lobbistickou stopu, která bude publikována ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv coby příloha k právnímu předpisu.

Zvláště v počáteční fázi účinnosti tohoto zákona lze očekávat, že lobbistické stopy nebudou úplné, neboť informace o ovlivňování tvorby právních předpisů před účinností zákona o lobbování nebudou vedeny a navrhovateli známy (tyto informace nelze získat, anebo jen obtížně). Tyto

nedostatky by měly být odstraňovány postupem času, během něhož se budou adresáti řídit pravidly zákona o lobbování a tímto zákonem novelizovanými dalšími právními předpisy.

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

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Článek 4 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“), stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimacy cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod.

Zavedení povinnosti uvádět lobbistickou stopu není v rozporu s žádným ústavně zaručeným právem. Základní právo na ochranu soukromí (čl. 10 Listiny) a ochranu soukromých zpráv (čl. 13 Listiny) není dotčeno, neboť v lobbistické stopě se budou zveřejňovat pouze skutečně kontakty mezi lobbyisty a lobbovanými, a z nich navíc pouze ty, jejichž výsledky se nakonec skutečně promítly do podoby návrhů právních předpisů. Tyto kontakty tak svým charakterem spíše spadají do veřejné sféry nežli soukromé.

Lobbistická stopa vychází z již platných požadavků (jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu, zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, Legislativní pravidla vlády, Obecné zásady hodnocení dopadů regulace) na náležitosti a kvalitu předkládaných návrhů právních předpisů a dále je rozvíjí. Za připomenutí stojí, že Ústavní soud opakovaně apeloval (např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007) na řádný a průhledný průběh přípravy a schvalování návrhů právních předpisů zejména ve fázi projednávání v Poslanecké sněmovně.

V zákoně o střetu zájmů navrhované snížení hranice darů mírně zpřísňuje povinnost veřejných funkcionářů oznamovat obdržené dary za kalendářní rok. Stále se však jedná o naplňování smyslu a účelu zákona o střetu zájmů, který obsahuje povinnosti veřejných funkcionářů, jež se pojí s výkonem jejich funkce a odpovědností za její výkon. Nedochozí k omezení možností přijmout dar a nakládat s ním, pouze se stanovuje povinnost dary určité hodnoty uvádět v oznámení o příjmech, darech a závazcích jako prohloubení transparentního výkonu veřejných funkcí. Opatření se tak pohybuje v dosavadních intencích právní úpravy střetu zájmů a nijak nevybočuje z dosavadních povinností, jimž podléhají veřejní funkcionáři.

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

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). Toto nařízení je zapracováno do vládního návrhu zákona o zpracování osobních údajů, který byl předložen Parlamentu ČR (sněmovní tisk č. 138).

Do lobbistických stop budou zaznamenány vedle údajů o lobbovaných také obchodní firma, název, jméno, popřípadě jména, a příjmení lobbyisty a časový údaj, kdy k lobbistickému kontaktu došlo. To nijak nenarušuje ochranu osobních údajů ve smyslu práva Evropské unie.

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 oblast lobbování, pod kterou zavedení lobbistické stopy spadá, explicitně neupravují. V posledních letech se problematice výrazně věnují mezinárodní organizace jako Rada Evropy, Skupina států proti korupci při Radě Evropy (GRECO) a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD). Jedním z úkolů těchto organizací je sledování praxe v jednotlivých zemích a vydávání doporučení pro členské státy s cílem posilovat transparentnost a integritu veřejného sektoru a rozhodovacích procesů.

V případě zavedení registru darů jde o zohlednění Doporučení Skupiny států proti korupci při Radě Evropy ze 4. hodnotícího kola tak, aby kromě oznámení dle zákona o střetu zájmů poslanci a senátoři zároveň referovali o obdržení darech a benefitech maximálně transparentní formou. Zároveň GRECO doporučuje stanovit určité mantinely ohledně toho, jaký dar vůbec smí poslanec či senátor přijmout a jaký nikoliv.

Návrh zákona není s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, v rozporu.

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

Finanční dopad na státní rozpočet představují náklady na rozšíření Sbírký zákonů a mezinárodních smluv, tedy elektronického systému státní správy stanoveného zákonem č. 222/2016 Sb., o Sbírcce zákonů a mezinárodních smluv, o lobbistickou stopu. Bude se jednat o jednoduchou úpravu systému spočívající v umožnění vložení dalšího dokumentu jako přílohy k právnímu předpisu. Náklady budou velmi nízké. Zpracování a přiložení lobbistické stopy lobbovanými (placenými z prostředků ze státního rozpočtu) bude poměrně jednoduché, a není zapotřebí kvůli této nové administrativní povinnosti navyšovat jejich platy a odměny.

Náklady na vedení řízení o přestupcích v souvislosti s porušením povinností při tvorbě lobbistické stopy se týkají rozpočtové kapitoly Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Jím uložené pokuty budou příjmem státního rozpočtu.

Návrh nemá dopady na podnikatelské prostředí, ani sociální dopady, ani dopady na životní prostředí

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

Jak bylo uvedeno výše, návrh zákona není v rozporu se základním právem na ochranu soukromí (čl. 10 Listiny) a ochranu soukromých zpráv (čl. 13 Listiny), neboť informace uváděné v lobbistické stopě patří spíše do sféry veřejné nežli soukromé, a existuje veřejný zájem na jejich transparentnosti. Není dotčeno ani nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016, ani vládní návrh zákona o zpracování soukromých údajů předložený Parlamentu (sněmovní tisk č. 138).

Pokud budou do lobbistické stopy uvedeny osobní údaje nepřesné, nepravdivé či budou chybět, může kdokoliv na takovou skutečnost upozornit zpracovatele lobbistické stopy, který by je měl opravit.

Lobbistická stopa jako materiál publikovaný ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv bude trvalá, tj. nebude podléhat skartaci nebo vymazání (i s časovým odstupem bude možné např. pro akademické účely identifikovat osoby, které právní předpis připravovaly a ovlivňovaly).

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh zákona se sice přímo nedotýká otázek bezpečnosti státu, ale v širších souvislostech lze i nelegitimní ovlivňování legislativních procesů doprovázené projevy klientelismu, nestandardního lobbování, 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. Zakotvení lobbistické stopy při tvorbě právních předpisů může přispět ke snížení tohoto bezpečnostního rizika.

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. Návrh odpovídá kritériím přiměřenosti, jednoznačnosti a standardnosti. Navrhovaná právní úprava má přispět ke snížení motivace ke korupci při tvorbě právních předpisů.

Možné korupční riziko při tvorbě legislativní stopy (např. úplatek za neuvedení údajů či uvedení nepravdivých údajů) nelze považovat za příliš pravděpodobné. Za porušení povinnosti podání pravdivých a úplných údajů pro tvorbu lobbistické stopy jsou stanoveny sankční mechanismy ukládané správním orgánem, tj. Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

Vysoká transparentnost je hlavním cílem celé navrhované úpravy; průběžně aktualizovaná lobbistická stopa bude v průběhu celého legislativního procesu přístupná veřejnosti. Výslednou publikací ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv zůstane trvale přístupnou.

Úprava zákona o střetu zájmů zlepší kontrolu veřejnosti nad tím, jaké dary a od koho veřejní funkcionáři přijímají. To představuje protikorupční opatření, které vyhovuje doporučením mezinárodních organizací. Nedodržení této povinnosti bude sankcionováno jako přestupek způsobem již fungujícím podle platné právní úpravy zákona o střetu zájmů.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K části první, k čl. I [změna zákona o zpravodajských službách]

Výčet informačních systémů veřejné správy, z nichž mohou zpravodajské služby čerpat údaje, se doplňuje o registr lobbistů a lobbovaných, který bude zřízen zákonem o lobbování. Díky této úpravě bude příslušný správní úřad (tj. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí) poskytovat zpravodajské službě veškeré potřebné údaje vedené v registru lobbistů a lobbovaných.

K části druhé, k čl. II [změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny]

K novelizačnímu bodu 1 (§ 43)

Vkládá se nový odstavec 2, který upravuje povinnost poslance, který na schůzi výboru předložil pozměňovací návrh k návrhu zákona, poskytnout součinnost potřebnou pro tvorbu lobbistické stopy. Lobbistická stopa bude dokumentem přikládaným k právnímu předpisu zveřejňovanému ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (tímto zákonem navrhovaná úprava § 19 odst. 2 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

K novelizačnímu bodu 2 (§ 64)

Legislativně technická úprava, která je nutná kvůli vložení nového odstavce do § 86.

K novelizačnímu bodu 3 (§ 86)

Podobně jako v navrhovaném doplnění § 43 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je i v ustanovení § 86 zavedena povinnost poskytnout součinnost potřebnou pro doplnění údajů v lobbistické stopě k návrhu zákona. Tuto povinnost bude mít předkladatel návrhu zákona (poslanec), respektive jeho člen (pověřený poslanec za skupinu poslanců a pověřený člen vlády). V případě senátního návrhu zákona se počítá s tím, že údaje byly poskytnuty již během legislativního procesu v Senátu (na základě doplnění povinností do jeho jednacího řádu Senátu částí třetí tohoto zákona). Ustanovení se nevztahuje na návrhy zákonů podávané zastupitelstvy vyšších územních samosprávných celků, neboť zastupitelé krajů nepatří mezi lobbované.

K novelizačnímu bodu 4 (§ 94)

V ustanovení § 94 je pro poslance uložena povinnost poskytnout součinnost potřebnou pro doplnění údajů v lobbistické stopě v případech, kdy je pozměňovací návrh vznesen na jednání Poslanecké sněmovny. Údaje pro legislativní stopu odevzdává poslanec písemně i tehdy, když pozměňovací návrh podává ústně, protože čtení seznamu jmen by schůzi Poslanecké sněmovny neúměrně zatěžovalo.

K části třetí, k čl. III [změna jednacího řádu Senátu]

K novelizačnímu bodu 1 (§ 95)

Doplňuje se povinnost senátora, který na schůzi výboru předložil pozměňovací návrh k návrhu zákona, poskytnout součinnost potřebnou pro tvorbu lobbistické stopy. Tato úprava je analogická k novému § 43 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Lobbistická stopa bude dokumentem přikládaným k právnímu předpisu zveřejňovanému ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (tímto zákonem navrhovaná úprava § 19 odst. 2 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

K novelizačnímu bodu 2 (§ 109)

V ustanovení § 109 je pro senátora uložena povinnost poskytnout součinnost potřebnou pro doplnění údajů v lobbistické stopě k pozměňovacímu návrhu vznesenému na jednání Senátu.

K novelizačnímu bodu 3 (§ 120a)

Do § 120a se jako odstavce 2 vkládá ustanovení, které zavádí povinnost předkládat k návrhu zákonného opatření Senátu údaje pro lobbistickou stopu. Tuto povinnost bude mít vláda, resp. její členové.

K části čtvrté, k čl. IV [změna zákona o střetu zájmů]

K novelizačnímu bodu 1 (nadpis § 11)

Pro lepší přehlednost a s ohledem na to, že tato kategorie oznamovaných skutečností bude členěna na tři podkategorie – do tří písmen druhého odstavce (příjmy, dary, závazky) – je toto členění vhodné zohlednit již v nadpisu paragrafu (obdobně, jako tomu bylo do účinnosti zákona č. 14/2017 Sb., tj. do 31. 8. 2017).

K novelizačnímu bodu 2 [(§ 11 odst. 2 písm. a)]

Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů je nově upraveno tak, že z oznámení o peněžitých příjmech nebo jiných majetkových výhodách budou vyňaty dary, které veřejný funkcionář během výkonu své funkce obdržel. Zbýlý dovětek za středníkem jasně stanoví, že dary se nemají zahrnovat do příjmů.

K novelizačnímu bodu 3 [(§ 11 odst. 2 písm. b)]

Nové znění § 11 odst. 2 písm. b) upravuje povinnost veřejného funkcionáře přesně, úplně a pravdivě oznámit každý dar, který získal během výkonu funkce, jehož hodnota je vyšší než 5 000 Kč. To nebude platit pro dary již nahlášené v oznámení o majetku podle § 10 zákona o střetu zájmů (které se ani podle platné právní úpravy neuvádí v oznámení podle § 11). V návaznosti na nové znění písmene b) dojde k označení úpravy oznámení o závazcích jako písmeno c).

K novelizačnímu bodu 4 (§ 11 odst. 3)

Nové znění reflektuje novou úpravu oznámení o darech podle § 11 odst. 2 písm. b).

K části páté, k čl. V [změna zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv]

K novelizačním bodům 1 a 2 (§ 19 odst. 1)

Právní úpravu lobbistické stopy bude představovat zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, na který budou jednací řády komor Parlamentu odkazovat. Navržená změna se promítne do doplnění § 19 tak, že vedle důvodové zprávy a stručného popisu obsahu návrhu právního předpisu bude k návrhu právního předpisu přiložena také lobbistická stopa.

K novelizačnímu bodu 3 (§ 19 odst. 2)

Lobbistická stopa obsahující údaje uvedené v § 19 odst. 2 se bude skládat z dílčích údajů pro lobbistickou stopu, které byly zaznamenávány v průběhu legislativního procesu a předávány společně s návrhem právního předpisu. V případech větších úprav v průběhu legislativního procesu nemusí postačovat pouhé spojení dokumentů o údajích pro lobbistickou stopu do výsledné lobbistické stopy, ale bude zapotřebí zkontrolovat celý materiál.

K části šesté, k čl. VI [účinnost]

Navrhuje se, aby zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2022. Bude tak existovat dostatečně dlouhá doba, po kterou bude fungovat nové právní úprava publikace právních předpisů, a teprve poté bude doplněna účinností změn jednacích řádů komor Parlamentu, zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a zákona o střetu zájmů. Jedná se o datum, které lze považovat s ohledem na standardní legislativní proces za reálné, přičemž lze očekávat i dostatečně dlouhou legisvakanční lhůtu pro seznámení dotčených subjektů s novou právní úpravou.

V Praze dne 30. července 2019

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v. r.

Ministryně spravedlnosti:

Mgr. Marie Benešová, v. r.