Úřad vlády České republiky
Legislativní rada vlády České republiky
Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace (RIA)

V Praze dne . června 2023
Čj.: 410/23; 411/23

Stanovisko

k návrhu zákona o lobbování a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování

I. Úvod

Cílem návrhu zákona je provést v prostředí ČR první komplexnější úpravu lobbingu, a to zřízením registru lobbingu, kde bude stopa o lobbování v předem definovaných skupinách lobovaných a lobujících pro zvýšení transparentnosti této oblasti, což je též požadováno z dalších důvodů (požadavky GRECO, souvislost s Národním plánem obnovy atd.).

II. Připomínky a návrhy změn

Do části 1.2. Definice problému by bylo vhodné doplnit pozici ČR v hodnocení mezinárodních indexů (e.g. Crony-capitalism index, *The Economist*), kde se Česká republika nachází v nejhorších příčkách (2. místo za Ruskem). Řada studií ukazuje, že se jedná o významný problém.

V části 1.3. **Popis existujícího právního stavu** jsou uvedeny způsoby právní regulace lobbingu v zahraničí, konkrétně v EU. Unijní pravidla jsou však z části závazná i pro subjekty na území EU, takže část dotčené oblasti v ČR již takto regulována je. **Doporučujeme zmínit, které zásady fungující v institucích EU již dopadají na subjekty působící v ČR**, tedy v oblasti, pro kterou se připravuje návrh zákona o lobbování.

ZZ RIA by též mohla vysvětlit, zda lze plně v praxi orgánů ČR využít uvedené zásady, které fungují pro lobbing u orgánů v EU. ZZ RIA by mohla uvést, zda se inspirovala pro návrh variant v konkrétních 6 kategoriích lobbistů, jako je uvedeno v případě EU na str. 16 (či zda toto rozdělení se nehodí pro ČR). Není uvedeno, zda inspirace pochází ze specifické země nebo na základě nějakého systému.

U příkladů právní regulace ze zahraničí není také **explicitně a systematicky uvedeno**, zda jsou institucionalizovaní lobbisté (kteří však obvykle nějakou formu transparentnosti dodržují) v dané zemi v působnosti zákona a regulace, nebo zda mají jasnou výjimku. Výjimky a vyjmuté skupiny by měly být v ZZ RIA jasně stanoveny.

Dále je zde popsán Rejstřík transparentnosti EU vč. detailů, ovšem některé z vyloučených skupin v rámci navrženého zákona jsou v Rejstříku transparentnosti EU zahrnuty (odbory, svazy a komory jsou evidovány v Rejstříku na úrovni EU), což lze částečně vnímat jako logický rozpor. Doporučujeme do ZZ RIA doplnit argumenty pro vyloučení subjektů organizovaných zájmů, v případě absence takových argumentů doporučujeme tyto subjekty ještě do navrhované regulace zahrnout.

ZZ RIA dále výslovně nezmiňuje, zda je současný návrh kopií/inspirací některého ze starších návrhů, či zahraničních řešení. V případě lobbingu lze snadněji implementovat zásady ze zahraničí, protože

z podstaty věci jsou klíčové subjekty (tj. lobovaní i lobující) podobné i v ČR. **Doporučujeme za popis zahraničních zkušeností zmínit, zda se aktuální návrh výrazněji inspiruje staršími návrhy a zda návrh pro ČR je výrazněji inspirován praxí ze zahraničí (příp. proč to není možné a musí být realizován specifický mix opatření).**

V oblasti **dotčených subjektů** zpráva nedostatečně vymezuje rozsah působnosti regulace. V případě vyjmutých skupin z působnosti zákona (tj. skupiny dle paragrafu 3 odst. 2 v písm. *c)* až *e)* v rámci navrženého zákona) není jasné, proč ZZ RIA tyto subjekty zohledňuje a jaké má jejich vyjmutí vazbu na navrhovanou regulaci.

Doporučujeme tyto skutečnosti, tedy především zmenšení okruhu dotčených identifikovaných subjektů v rámci zákona srozumitelně uvést a vyjasnit. Doporučujeme zlepšit strukturu variant, aby lépe odrážely předpokládané řešení a další alternativní řešení.

Struktura variant nejasně respektuje podstatu navrhovaných změn, což by mohlo později komplikovat například vyhodnocení regulace.

Varianta II přináší nelegislativní (popis na str. 25) řešení v podobě (především) vytvoření kodexů a diářů s využitím ochoty subjektů dobrovolně se zapojit do daných řešení. Nastavení této potenciální varianty představuje spíše mix řešení, na kterém by kromě dobrovonosti musel do určité míry též participovat stát (*na str. 30 se u varianty II odhadují náklady, které by spadaly na stát, resp. organizační kapacitu státu*). **Doporučujeme případně zohlednit i možnost, kdy by byla „samoregulace" přenesena plně na soukromé subjekty**, např. nějakou samosprávnou činností (např. na zveřejňování informací by dbala „stavovská či profesní" organizace sdružující dané lobbisty, či na druhé straně entita sdružující a „kontrolující" lobované). Samosprávní („stavovské") uspořádání v řadě oblastí pomáhá státu ušetřit náklady (hradí se z příspěvků členů, např. formou poplatků, které ZZ RIA uvádí i jako příklady ze zahraničí) a fakticky se tím stát zbaví dané agendy (např. samosprávní organizace členství v komorách, kde se dbá na etické chování daných členů, sami řeší komplikace, stát pak do agendy nemusí zasahovat).

Není zvažováno kritérium omezení práv soukromých subjektů – možnost přistupovat k orgánům veřejné moci.

Přestože předkladatel zdůrazňuje snahu o neregulatorní řešení, k regulaci nakonec dochází: „*Regulace by navíc neměla být jediným přístupem k řešení problémů s lobbováním*." (str. 8) Ovšem vyhodnocení variant nakonec ukazuje (byť po podrobném odůvodnění), že z hlediska zpracovatele ZZ RIA je nejlepší varianta III., tedy regulatorní cesta. Preferovaná varianta neobsahuje ani část neregulatorního řešení, jde čistě cestou, která definuje povinnost skrze zákon.

Ve variantě III (s. 37) je uvedeno, že s nižší frekvencí podávání zpráv o proběhlých lobbistických kontaktech „budou oznamované údaje postrádat na aktuálnosti a přinášet nižší užitek". To je ryze subjektivní postřeh, který není metodicky podložen (výzkumem, ani dotazníkem). Obdobně lze též tvrdit, že častější frekvence by svádělа zpracovatele k formalismu, či stručnosti, tudíž též k nižšímu užitku takového podávání zpráv. **Doporučujeme případně změnit textaci, která by realističtěji zohledňovala dopad frekvence vykazování na kvalitu výstupů.**

Varianta III dále počítá se zahrnutím asistentů (např. poslanců, s. 39), ale návrh zákona je neuvádí (viz Důvodová zpráva str. 33). **Doporučujeme situaci u asistentů vyjasnit a případně je do návrhu zákona zahrnout.**

Tzv. lobbistická stopa ve variantě III. představuje určitý dopad na lobované. Doporučujeme vysvětlit, jaký dopad znamená tato stopa pro variantu III. (která jinak předpokládá menší zapojení lobovaných oproti variantě IV., která přímo požaduje vykazování i za lobované). Doporučujeme objasnit míru dopadů lobbistické stopy lobované ve variantě III. oproti zapojení lobovaných plně přímo do procesu ve variantě IV.

Žádná z variant nepracuje s využitím širšího pojmu než lobista, doporučujeme zvážit využití pojmu lobující osoba.

Lze ocenit kvantifikaci finančních nákladů na zřízení registru lobbistů ve 4 evropských zemích (Irsko, Polsko, Rakousko, Slovinsko), včetně statistiky zapsaných osob. Nicméně finanční náklady na zřízení registrů se podařilo zjistit jen u 2 z nich, roční konkrétní finanční náklady na provoz registru se nepodařilo zjistit ani u jedné země. Pokud se uvažuje o zřízení a provozu registru v ČR a právě s touto otázkou jsou spojeny rozpory v rámci MPŘ (s MF ČR), pak **doporučujeme doplnit další data za další země, kde by se ilustrativní náklady na provoz registru podařilo dohledat.**

Dodatečný příklad zahraniční praxe: Na straně 33 je doplněn příklad Velké Británie a jejích nákladů na vznik registru, ovšem tato země není zapojena do přehledu dalších zemí v kapitole 1.3.2 *Způsoby právní regulace lobbingu v zahraničí*, resp. v podkapitole *Finanční náklady na zřízení registru lobbistů ve vybraných evropských zemích*. Škoda, že do tohoto přehledu není tedy doplněna VB.

Zpráva nedostatečně identifikuje dopady na obecní úřady (na str. 20 se zmiňují dopady na obecní úřady, které patrně budou zasaženy zvýšeními náklady). Není kvantifikováno, jakými povinnostmi budou dotčeny, když „*Ministerstvo není koncipováno jako robustní dohledový úřad v této oblasti*." Není tedy zřejmé, jak obecní úřady budou konkrétně zasaženy a zda si nové povinnosti související s návrhem zákona vyžádají dodatečnou aktivitu obecních úřadů, když dané ministerstvo není patrně dle ZZ RIA kapacitně připraveno na vymáhání zákona. **Doporučujeme tento drobný rozpor v textu ZZ RIA vyřešit a lépe vymezit dopady na obecní úřady** (není-li to v ZZ RIA vysvětleno jinak).

Dopady na dotčené podnikatelské subjekty, tak jak se zjišťují obvykle pro menší zatížení soukromého sektoru, nejsou v tomto případě zásadní, protože tyto organizace mají kapacity dílčí zvýšenou zátěž zvládnout, aniž by to výrazněji ovlivnilo jejich efektivitu a chod.

Přílohy: Přestože je příloha č. 1 rozsáhlá (str. 54–64), přináší pouze malou přidanou hodnotu. Jedná se o zápis z jednání – veřejné konzultace, u kterých se v daném čase (2017) projevují menší (počáteční) zkušenosti a též předsudky diskutujících, nejde o komprimované argumenty, ale o zápis toku diskuse. Objevují se zde zásadní otázky typu, zda bude nutné registrovat každý dopis, či setkání na recepci (str. 61), aniž by na ně bylo reagováno (též slovo dopis se nevyskytuje v ZZ RIA, takže není explicitně dořešeno, zda je zaslání dopisu lobbistickým kontaktem), že návrh zákona v paragrafu 2 poměrně jasně lobbování definuje.

Příloha č. 2 na str. 65 je již relevantnějším a efektivnějším zdrojem obecných informací, ale na začátku ani na konci přílohy není uvedena metodika, počet respondentů a typ respondentů. Patrně půjde o dotazník, který byl vyplněn účastníky veřejné konzultace (o čemž se zmiňuje příloha č. 1 na str. 64, ovšem ani tam nejsou uvedeny detaily potřebné pro ilustraci, do jaké míry je dotazníkové šetření relevantní). **Doporučujeme problémy příloh řešit (vypuštěním či nahrazením u přílohy 1, doplněním metodiky u přílohy 2).**

Přezkum regulace: ZZ RIA obsahuje vhodné parametry, ze kterých lze po vyhodnocení vycházet při přezkumu regulace (např. počet přestupků, stížností na porušení, náklady na regulaci). Doporučujeme ovšem doplnit další metodiky, které by ukázaly nikoliv pouze kvantifikaci některých ukazatelů, ale reálný dopad, zda tato dodatečná administrativní zátěž skutečně vede ke zlepšení (např. ve formě pokroku ČR v mezinárodním hodnocení, v žebříčcích).

Kritéria z přezkumu jsou pouze vyjmenována, nejsou však seřazena dle významu (tj. kritéria nemají žádné váhy, které by určovaly význam daného kritéria pro přezkum regulace). Oblast přezkumu regulace se zabývá spíše úrovní výsledků, nikoliv dopadů. Chybí celkové zaměření na reálné dopady na fungování státu. Podobně nejsou uvedeny dopady v případech porovnání se zahraničím.

Zároveň v ČR již nyní lze identifikovat dopady, které jsou spojeny v evropskou regulací. Akcent na dopad je klíčový také pro zhodnocení, aby intervence nevyústila v administrativní zátěž s nulovým přínosem.

Vzhledem k významu regulace této oblasti by bylo vhodné se tomuto tématu věnovat více strukturovaně. Jasně evidovat aspekty, které lze regulací zvážit. Následně doplnit základní kritéria, která byla zvážena pro vyhodnocení variant.

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace konstatuje, že závěrečná zpráva RIA může být doplněna v těchto oblastech:

1. Doporučujeme zlepšit strukturu variant, aby vhodněji odrážela preferované řešení a jejich alternativy. Doporučujeme doplnit informace ke skupinám, které jsou z působnosti daných variant vyňaty, či zahrnuty.
2. Doporučujeme doplnit detaily, týkající se zahraničních a evropských zkušeností – doplnit, zda se návrh inspiruje přímo v některé ze zahraničních zemí, dále doplnit možnou inspiraci a souvislost s aktuální regulací na úrovni EU (již nyní regulace v EU dopadá i na subjekty v ČR a jak z ní chce navrhovaný zákon vycházet).
3. Doporučujeme seřadit kritéria přezkumu regulace o váhy, které by určovaly význam daného kritéria pro přezkum.
4. Dále doporučujeme doplnit či vyřešit: otázku dopadů frekvence vykazování, doplnit dopady na obecní úřady a vyřešit dílčí problémy příloh.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády**, aby byl návrh zákona o lobování a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených připomínek.**

Vypracoval:

Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.