

Důvodová zpráva

Obecná část

I. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA)

I. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Zákon o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů

1.2 Definice problému

Právní úprava týkající se problematiky hospodaření politických stran a politických hnutí (dále jen „strana a hnutí“) adekvátním způsobem neřeší otázku transparentnosti jejich financování, a nevytváří tudíž předpoklady pro omezení výskytu možných projevů korupce ve spojitosti s činností stran a hnutí. Ačkoliv jde o subjekty sehrávající klíčovou úlohu v demokratické společnosti, rozsah veřejně dostupných informací z oblasti jejich hospodaření nedává zároveň dostatečný reálný obraz o chování strany a hnutí v kontextu s údaji majícími vliv na jejich hodnocení potencionálními voliči. Vláda se proto ve svém programovém prohlášení ze dne 4. srpna 2010, část Veřejná správa a eGovernment, zavázala přijmout opatření ke zprůhlednění financování politických stran.

Přípravě předloženého návrhu zákona o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů předcházelo zpracování analýzy zprůhlednění financování politických stran a politických hnutí (dále jen „Analýza“), a to v návaznosti na usnesení vlády č. 1 ze dne 5. ledna 2011, kterým vláda schválila Strategii boje proti korupci. Analýza byla vzata vládou na vědomí usnesením č. 553 ze dne 20. července 2011.

Na základě Analýzy lze konstatovat, že vedle nedostatečné transparentnosti financování stran a hnutí, a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, se jedná dále o nedostatky v oblasti kontroly a v oblasti sankcí, které lze uplatnit při porušení pravidel financování, včetně jejich vymahatelnosti.

Analýza konkrétně identifikovala nedostatky co do zveřejňování údajů o hospodaření stran a hnutí, včetně nedostatečných pravidel pro výběr auditora, a dále nedostatky spočívající v dosavadní kontrolní pravomoci Poslanecké sněmovny (založené pouze na přezkoumávání výročních finančních zpráv stran a hnutí); kontrolní pravomoc Poslanecké sněmovny není navíc doplněna odpovídající pravomocí sankční.

Analýza zohledňuje též závěry hodnotícího týmu Skupiny států proti korupci GRECO (dále jen „GRECO“). Tento tým, ustavený pro téma „Transparentnost financování politických stran“, zkoumal ve dnech 13. – 15. října 2010 situaci v České republice, jak jsou českými orgány plněny požadavky vyjádřené v Doporučení Rady Evropy Rec (2003) 4 o obecných pravidlech o financování politických stran a volebních kampaní (dále jen „Doporučení“).

Z hlediska transparentnosti financování stran a hnutí jsou významné údaje o podpoře stran a hnutí třetími osobami a jejich srovnání s ostatními příjmy, které lze dokumentovat na výročních finančních zprávách za rok 2009 a 2010, a to za současného srovnání s ostatními vykazovanými příjmy.

V roce 2009 celkové příjmy politických stran:

Název strany	Příspěvky ze státního rozpočtu v roce 2009	Členské příspěvky v roce 2009	Peněžité dary	Ostatní příjmy v roce 2009	celkem
Česká strana sociálně demokratická	191 543 960,- Kč	17 785 310,- Kč	24 139 542,- Kč	291 530 978,- Kč	524 999 790,- Kč
Křesťanská a demokratická unie-Československá strana lidová	47 413 530,- Kč	4 809 003,- Kč	7 467 512,- Kč	77 177 803,- Kč	136 868 848,- Kč
Komunistická strana Čech a Moravy	76 137 310,- Kč	27 335 765,- Kč	4 524 206,- Kč	32 011 689,- Kč	135 484 764,- Kč
Občanská demokratická strana	192 158 380,- Kč	16 402 000,- Kč	58 769 328,- Kč	262 104 000,- Kč	470 664 380,- Kč
Věci veřejné	1 699 080,- Kč	24 600,- Kč	11 040 111,- Kč	166 774,- Kč	12 930 535,- Kč
TOP 09 (vznik 26. 6. 2009)	0,- Kč	1 217 650,- Kč	39 789 962,- Kč	1 113 958,- Kč	42 121 570,- Kč

(Zdroj: Výroční finanční zprávy za rok 2009 v podobě vykazované stranami)

V roce 2010 celkové příjmy politických stran:

Název strany	Příspěvky ze státního rozpočtu v roce 2010	Členské příspěvky v roce 2010	Peněžité dary	Ostatní příjmy v roce 2010	celkem
Česká strana sociálně demokratická	284 601 700,- Kč	23 284 107,- Kč	65 596 781,- Kč	344 707 908,- Kč	718 190 496,- Kč
TOP 09	120 499 967,- Kč	2 266 469,- Kč	52 703 861,- Kč	5 210 978,- Kč	185 854 815,- Kč
Komunistická strana Čech a Moravy	124 801 500,- Kč	26 292 678,- Kč	4 805 176,- Kč	29 955 461,- Kč	185 854 815,- Kč
Občanská demokratická strana	258 562 533,- Kč	15 802 000,- Kč	152 202 645,- Kč	186 337 355,- Kč	612 904 553,- Kč

Věci veřejné	77 979 367,- Kč	527 781,- Kč	22 571 640,- Kč	755 037,- Kč	101 833 825, - Kč
Strana zelených	21 199 767,- Kč	673 954,- Kč	3 332 899,- Kč	1 049 195,- Kč	26 255 815,- Kč

(Zdroj: Výroční finanční zprávy za r. 2010 v podobě vykazované stranami)

1.3 Popis existujícího právního stavu

Hospodaření stran a hnutí upravuje zákon č. 424/1991 Sb. v rámci ustanovení § 17 až 20b s tím, že strana a hnutí vedou účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Účtují tak o nákladech a výnosech. Účetní závěrky stran a hnutí podle zákona o účetnictví jsou též součástí výroční finanční zprávy strany a hnutí předkládané každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“). Z hlediska zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, jsou strany a hnutí považovány za neziskový subjekt. Členské příspěvky jsou na straně členů stran a hnutí daňově neuznatelné, což umožňuje jejich systémové osvobození na straně příjemců, tj. stran a hnutí v souladu s § 19 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Strany a hnutí mají možnost snížit základ daně (§ 20 odst. 7 zákona o daních z příjmů) až o 30%, maximálně však o 1 000 000 Kč za předpokladu, že budou finanční prostředky takto získanou úsporou použity ke krytí nákladů (výdajů) souvisejících s činnostmi, z nichž získané příjmy nejsou předmětem daně, a to ve lhůtě 3 bezprostředně následujících zdaňovacích období. Pokud 30% snížení činí méně než 300 000 Kč, lze od základu daně odečíst částku ve výši 300 000 Kč, maximálně však do výše základu daně, za stejně stanovených podmínek pro využití úspory.

Podnikání stran a hnutí

Strany a hnutí nesmějí vlastním jménem podnikat, mohou pouze založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu, je-li výlučným předmětem jejich činnosti: a) provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání, b) publikační a propagační činnost, c) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo d) výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

Příjmy stran a hnutí

Ustanovení § 17 zákona č. 424/1991 Sb. zároveň taxativně vymezuje možné příjmy strany a hnutí, kterými mohou být: a) příspěvek ze státního rozpočtu ČR na úhradu volebních nákladů, b) příspěvek ze státního rozpočtu ČR na činnost strany a hnutí, c) členské příspěvky, d) dary a dědictví, e) příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, f) úroky z vkladů, g) příjmy vznikající z účasti na podnikání právnických osob výše uvedených, h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí a i) půjčky a úvěry. Z výše uvedených příjmů se zákon č. 424/1991 Sb. pak podrobněji zabývá pouze příspěvkem ze státního rozpočtu ČR na činnost strany a hnutí, členskými příspěvky, dary a dědictvím.

Příspěvek na činnost

Výplatu příspěvku ze státního rozpočtu ČR na činnost strany a hnutí upravuje § 20 a 20a zákona č. 424/1991 Sb. Tento příspěvek zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát.

Nárok na stálý příspěvek nebo na příspěvek na mandát vzniká straně a hnutí při splnění zákonem daných podmínek za předpokladu, že předložily ve stanovené lhůtě úplnou výroční finanční zprávu ve smyslu § 18 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb. Příspěvek na činnost vyplácí Ministerstvo financí na žádost strany a hnutí po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách pozadu. Splátka za první pololetí se vyplácí každoročně do 30. června a za druhé pololetí každoročně do 1. prosince. Žádost se podává na každou splátku zvlášť. Jestliže se v průběhu roku změnil stav rozhodný pro výpočet výše příspěvku, Ministerstvo financí upraví výši další splátky příspěvku na činnost.

Členské příspěvky

Pokud jde o členské příspěvky, není stanovena zákonná povinnost vybírání členských příspěvků. Mají-li však členové strany a hnutí uloženou povinnost platit členské příspěvky, ve výši a způsobem upraveným stanovami, a je-li členský příspěvek člena za kalendářní rok větší než 50 000 Kč, je strana a hnutí povinna uvést tuto skutečnost s identifikačními údaji člena, tzn. s uvedením jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu, v příloze výroční finanční zprávy (viz § 6 odst. 2 písm. b) bod 9 a § 18 odst. 1 písm. f) zákona č. 424/1991 Sb.).

Dary a dědictví

Dary mohou poskytnout stranám a hnutím jak fyzické, tak právnické osoby, a to v peněžitě i nepeněžitě formě s omezením vyplývajícím z ustanovení § 19 zákona č. 424/1991 Sb. Strana a hnutí tudíž nesmějí přijmout bezúplatné plnění a dary od: a) státu, nestanoví-li tento zákon jinak (např. státní příspěvek na činnost a příspěvek na úhradu volebních nákladů), b) příspěvkových organizací, c) obcí, městských částí a městských obvodů a krajů s výjimkou pronájmu nebytových prostor, d) státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10%, e) od právnických osob s majetkovou účastí obcí, městských částí nebo městských obvodů; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10%, f) obecně prospěšných společností, g) jiných právnických osob, stanoví-li tak zvláštní právní předpis (např. tuzemské nadace a nadační fondy, které se podle § 21 odst. 6 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, nesmějí podílet na financování stran a hnutí), h) zahraničních právnických osob s výjimkou politických stran a nadací, i) fyzických osob, které nejsou státními občany ČR; to neplatí, jedná-li se o cizí státní příslušníky, kteří mají trvalý pobyt na území ČR. V přehledu o darech a dárkách se uvede výše peněžitého daru, jméno, příjmení, datum narození a adresa místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo osoby. Přehled je povinnou součástí výroční finanční zprávy strany a hnutí. Přesahuje-li dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč, doloží se přehled o darech a dárkách ověřenými kopiemi darovacích smluv, které musí obsahovat údaje shodné s údaji v přehledu. Získají-li strana a hnutí dar v rozporu se zákonem č. 424/1991 Sb., je upraven další postup pouze pro případ přijetí peněžitého daru. Tehdy jsou povinny vrátit jej dárci včetně jeho úrokového zhodnocení ve výši diskontní sazby České národní banky platné ke dni vrácení daru, a to nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, kdy dar získaly. Nedošlo-li k vrácení daru nebo k jeho odvodu do státního rozpočtu ve stanovené lhůtě, uloží příslušný finanční úřad straně a hnutí pokutu ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru. Nabytá-li strana a hnutí dědictvím majetek v hodnotě přesahující 100 000 Kč, je součástí výroční finanční zprávy též přehled o takto získaném majetku s uvedením jeho hodnoty a osoby zůstavitele.

Výdaje stran a hnutí

Z hlediska výdajů strany a hnutí zákon č. 424/1991 Sb. vyžaduje jejich specifikaci v členění na provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby. Přehled obsahující uvedené údaje, resp. souhrnnou výši vynaložených finančních částek dle jednotlivých položek, představuje další z povinných náležitostí výroční finanční zprávy.

Kontrola hospodaření stran a hnutí

Kontrola hospodaření stran a hnutí je v principu uskutečňována na pěti úrovních. V první řadě svěřují stanovy příslušné strany a hnutí kontrolu hospodaření internímu reviznímu (kontrolnímu) orgánu, který je povinně ustavován ve smyslu § 6 odst. 2 písm. b) bod 6 zákona č. 424/1991 Sb.

Dále se jedná o ověřování roční účetní závěrky auditorem, vykonávajícím činnost podle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jehož zpráva s výrokem bez výhrad je též součástí výroční finanční zprávy strany a hnutí. Výběr auditora je výlučně věcí úvahy strany a hnutí. Je založen na smluvním základě a jednou z podmínek jeho vzniku je splnění kritérií nezávislosti auditora v souladu s § 14 citovaného zákona.

Kontrolní funkce Poslanecké sněmovny spočívá toliko v kontrole úplnosti výročních finančních zpráv za uplynulý kalendářní rok a doplněných výročních finančních zpráv stran a hnutí z předchozích kalendářních let z hlediska požadovaných náležitostí a jejich souladu se zákonným omezením týkajícím se možného okruhu dárců, jakož i vyžadovaným doložením darovacích smluv. Jak vyplývá z § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., výroční finanční zprávy jsou Poslanecké sněmovně předkládány k informaci.

Prostřednictvím každoročních výročních finančních zpráv stran a hnutí je realizována též veřejná kontrola jejich hospodaření. Zprávy jsou předkládány Poslanecké sněmovně v listinné podobě na předepsaném formuláři s přílohami, jehož vzor je stanoven vyhláškou vydanou Ministerstvem financí. Jeho použití je jednou z podmínek jejich úplnosti. Do výroční finanční zprávy strany a hnutí, které jsou uloženy v knihovně Poslanecké sněmovny, může kdokoli nahlédnout a pořizovat z ní výpis nebo její opis či kopii.

Územním finančním orgánům pak přísluší obecná kontrola účetnictví stran a hnutí ve smyslu zákona o účetnictví a plnění povinností ve smyslu zákona o daních z příjmů.

Sankce

Za porušení ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. jsou stanoveny následující sankce:

Za první se jedná o již zmiňované pokuty, které mohou být uloženy finančními úřady za peněžitě dary z nedovolených zdrojů, pokud tyto nebyly vráceny dárci nebo odvedeny do státního rozpočtu do 1. dubna následujícího roku.

Další formu sankce představuje pozastavení výplaty státních příspěvků na činnost Ministerstvem financí, pokud daná strana či hnutí nepředložily výroční finanční zprávu nebo pokud byla předložená zpráva neúplná. Dojde-li k napravení závadného stavu, jsou příspěvky vyplaceny, a to i zpětně.

Pozastavení činnosti strany či hnutí se pak uplatní tehdy, je-li jejich činnost v rozporu se zásadami hospodaření ve smyslu výše uvedených ustanovení § 17 a 19 zákona č. 424/1991 Sb., jakož i tehdy, pokud opakovaně nepředložily Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu nebo tuto zprávu nepředložily v úplnosti dle požadavků § 18 téhož zákona. Uvedené skutečnosti zakládají zvláštní a samostatný důvod pro podání návrhu vlády Nejvyššímu správnímu soudu na pozastavení činnosti; pokud tak vláda neučiní do 30 dnů od doručení podnětu Poslanecké sněmovny, může návrh podat prezident republiky. Při pozastavení činnosti mohou strana a hnutí činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku.

Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany a hnutí pozastavena, podá vláda žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany či hnutí. Dojde-li ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, činnost strany a hnutí se považuje za řádně obnovenou dnem, kterým byla povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem, tj. Poslaneckou sněmovnou (viz § 14 zákona č. 424/1991 Sb.).

Z uvedeného popisu existujícího právního stavu plynou, jak to identifikovala rovněž shora uvedená Analýza, následující nedostatky:

- stávající struktura finančních zpráv předkládaných stranami a hnutími nezobrazuje dostatečně skutečný tok peněžních prostředků,
- systém kontroly hospodaření stran a hnutí nezahrnuje nezávislý kontrolní orgán a je omezen pouze na kontrolu úplnosti výročních finančních zpráv za uplynulý kalendářní rok a doplněných výročních finančních zpráv stran a hnutí z předchozích kalendářních let z hlediska zákonem č. 424/1991 Sb. požadovaných náležitostí; s tím souvisí, že dosavadní pravidla pro výběr auditora nezajišťují dostatečně jeho nezávislost,
- finanční zprávy předkládané stranami a hnutími nejsou veřejnosti snadno dostupné,
- systém sankcí je omezený na postih za nezákonné přijetí toliko peněžitých darů, jiná porušení zákonných povinností je možné sankcionovat až v rámci pozastavení činnosti stran a hnutí, resp. jejich nuceného rozpuštění.

Odstranění výše uvedených zásadních problémů v oblasti problematiky hospodaření stran a hnutí a současně dosažení výše popsaného cílového stavu lze realizovat pouze prostřednictvím přijetí nové právní úpravy v podobě zákona, tj. je nezbytné přijmout opatření na úrovni státní správy.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Navrhovaná právní úprava se dotýká především všech stran a hnutí. Dotčenou skupinou jsou nově rovněž kandidáti vedoucí samostatnou volební kampaň, pro něž navrhovaná právní úprava předpokládá povinnost vykazovat její financování prostřednictvím finanční zprávy strany a hnutí, za které kandidují.

Z hlediska potencionálních dárců a poskytovatelů ostatních bezúplatných plnění ve prospěch strany a hnutí jsou tak jako dosud dotčeny i jiné právnické a fyzické osoby. Změnu pro ně představuje požadavek uvést ve spojitosti s darem či jiným bezúplatným plněním též jejich obvyklou cenu, nejde-li o peněžitý dar.

Dalšího okruhu osob se dotýká opatření vylučující výskyt anonymní velkoplošné reklamy, a to ve vztahu k objednateli velkoplošné reklamy, bude-li jím též jiný subjekt než strana a hnutí, a ve vztahu k tomu, kdo takovou velkoplošnou reklamu veřejně šíří. Bude-li jednat objednatel ve shodě se zákonem, je přitom dotčen pouze v administrativní rovině související se splněním jeho oznamovací povinnosti. Případným jednáním objednatele v rozporu se zákonnou úpravou je dotčen též šířitel velkoplošné reklamy, a to z hlediska předpokládané součinnosti při zjišťování údajů vedoucích k identifikaci objednatele.

Dotčenými subjekty jsou i banky, ve vztahu k uvažované povinnosti stran a hnutí financovat volební kampaň výlučně prostřednictvím tzv. transparentního účtu. V současné

době tento bankovní produkt v České republice poskytují Fio banka, Raiffeisenbank a GE Money Bank.

Konečně je navrhovanou právní úpravou dotčeno Ministerstvo financí vyplácející stranám a hnutím státní příspěvek na činnost s ohledem na to, že se mění postup kontroly výročních finančních zpráv – na níž odvisí výplata příspěvku.

1.5 Popis cílového stavu

Základním cílem nové právní úpravy je odstranění identifikovaných nedostatků stávající právní úpravy. Navrhovaná právní úprava by tak měla zajistit vyšší míru transparentnosti financování stran a hnutí, a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, a vyšší míru kontroly hospodaření stran a hnutí doplněné o efektivnější systém sankcí. V rámci těchto cílů by měl být

- strukturován přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazovaly skutečný tok peněžních prostředků;
- stanoven efektivní systém kontroly hospodaření stran a hnutí;
- zpřísněna pravidla pro výběr auditora;
- zvýšena dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost;
- vytvořen systém sankcí v oblasti hospodaření stran a hnutí, které budou efektivně reagovat na porušení jednotlivých povinností.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě nečinnosti zůstane zachován současný stav právní úpravy vyznačující se zejména:

- nízkou mírou transparentnosti financování stran a hnutí, spojenou tudíž s rizikem korupčního jednání,
- absencí nezávislého kontrolního systému hospodaření stran a hnutí, včetně financování jejich volební kampaně či samostatné volební kampaně kandidátů na kandidátní listině strany a hnutí, umožňujícího přijetí efektivních opatření k řešení zjištěných nedostatků,
- absencí pružných a účinných sankcí,
- neoperativním přístupem veřejnosti k informacím týkajícím se příjmů a výdajů stran a hnutí.

Výše uvedené problémy posilují nedůvěru voličů vůči stranám a hnutím. Jejich neřešení by znamenalo též negativní odezvu ze strany GRECO. Dle hodnotící zprávy zpracované GRECO, schválené na jeho 50. zasedání ve dnech 28. 3. až 1. 4. 2011, byly orgány České republiky vyzvány, aby předložily zprávu o plnění doporučení GRECO do 31. 10. 2012.

2. Návrh variant řešení

Jednotlivá opatření naplňující shora uvedené cíle byla rozpracována v rámci části III Analýzy, a to s ohledem na shora uvedenou hodnotící zprávu GRECO, v níž se pod bodem 71 uvádí následující závěry:

„Vzhledem k výše uvedenému GRECO předkládá České republice následující doporučení:

- i. přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí (odst. 58);
- ii. zavést přesná pravidla pro ocenění a vykazování nepeněžitých darů, včetně úvěrů (a to kdykoliv se jejich podmínky odlišují od podmínek obvyklých na trhu či jsou zrušeny) a dalšího zboží a služeb (jiných než práce dobrovolníků, kteří nejsou profesionály v daném oboru) poskytnutých za cenu nižší, než je cena obvyklá na trhu (odst. 59);
- iii. hledat způsoby, jako konsolidovat účetní knihy a účty politických stran a hnutí tak, aby zahrnovaly účty subjektů, které přímo či nepřímo souvisejí s danou politickou stranou nebo hnutím nebo jsou stranou či hnutím nějakým způsobem kontrolovány (odst. 60);
- iv. zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám (odst. 61);
- v. vyžadovat (i) mnohem detailnější zveřejňování výdajů na kampaň ve výročních finančních zprávách a (ii) mnohem častější podávání zpráv/výkazů a zveřejňování darů nad určitou hodnotu, které politické strany a hnutí obdržely v souvislosti s volebními kampaněmi (odst. 62);
- vi. zajistit, aby kandidáti vedoucí vlastní volební kampaň, nezávislou na kampani politické straně/hnutí, podléhali, a to do nejvyšší možné míry, normám, jež jsou srovnatelné s těmi, které platí pro politické strany/hnutí (odst. 63);
- vii. zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí (odst. 64);
- viii. (i) v souladu s článkem 14 doporučení Rec (2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní zajistit zavedení nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran/hnutí a volebních kampaní (včetně kampaní vedených přímo kandidáty); (ii) zajistit, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc, ale i přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu financování politických stran/hnutí a volebních kampaní, vyšetřování údajných porušení pravidel o financování politických stran/hnutí a, je-li to vhodné, i pro ukládání sankcí a (iii) zavést jasný postup pro předkládání (a následné) prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní (odst. 67);
- ix. (i) zavést vhodné (pružné) sankce za veškerá porušení zákona o politických stranách a hnutích, vedle stávajících sankcí a (ii) zajistit možnost uložit sankce za porušování zákona o politických stranách a hnutích kandidátům uvedeným na kandidátní listině (odst. 68).“

(Zdroj: internetová stránka [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10_CzechRep_Two_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_CZ.pdf))

Cíl: strukturovat přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazovaly skutečný tok peněžních prostředků

Nulová varianta:

Dosavadní stav: Strany a hnutí předkládají pouze výroční finanční zprávu, obsahující

- a) roční účetní výkazy podle zvláštních předpisů,
- b) zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad,
- c) přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb. a o výdajích v členění na provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby,

- d) přehled o darech a dárcích s uvedením výše peněžitého daru, jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo osoby,
- e) přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím; pokud hodnota takto získaného majetku přesahuje 100 000 Kč, uvede se zůstavitel,
- f) přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč s uvedením výše tohoto příspěvku, jejich jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu.

Tato struktura dostatečně neidentifikuje všechny příjmy, případně jiné formy podpory strany a hnutí, včetně identifikace jejich poskytovatele.

Varianta I:

- upravit dosavadní strukturu výroční finanční zprávy tak, aby podrobněji vypovídala o hospodaření stran a hnutí:
 - v případě příjmů z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku uvést výčet příslušného majetku spolu s dosaženým příjmem,
 - v případě příjmů vznikajících z účasti na podnikání ve smyslu zákonné úpravy identifikovat příslušné subjekty a výši dosažených příjmů získaných stranou a hnutím z podnikání daného subjektu,
 - v případě příjmů z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí uvést výčet jednotlivých akcí spolu s dosaženým příjmem a jeho strukturou,
 - v případě půjček a úvěrů uvést jejich poskytovatele spolu s poskytnutou výší a podmínkami úvěru,
 - provozní výdaje uvádět v členění na výdaje na nákup zboží a na nákup služeb s tím, že nakoupené zboží a služby budou specifikovány dle jejich charakteru (např. reklama, poradenské služby atd.) a poskytovatele,
 - v případě mzdových výdajů uvést počet vyplácených osob a druh vykonávané práce,
 - doplnit výroční finanční zprávy o přehled bezúplatného plnění poskytnutých straně a hnutí s uvedením identifikačních údajů poskytovatele a obvyklé ceny, zároveň zvlášť uvést poskytovatele, kteří jsou členy strany a hnutí,
 - přehodnotit mechanismus hodnocení výročních finančních zpráv a jejich zveřejnění ve vazbě na dále navrhovaný způsob řešení nezávislého monitorování financování stran a hnutí (jde zejména o vytvoření prostoru pro upozornění stran a hnutí na nedostatky výročních finančních zpráv a pro jejich odstranění před přijetím závěrů příslušného kontrolního orgánu, jakož i pro projednání těchto zpráv častěji než jednou za rok).
- stanovit povinnost předkládat samostatné zprávy o financování volební kampaně
 - uvést příjmy a výdaje na volby ve stanoveném rozsahu údajů a specifikovat na co a v jaké výši byly prostředky konkrétně čerpány,
 - uvést dary, bezúplatná plnění a služby třetích subjektů poskytnuté straně a hnutí (např. poskytnutí prostoru v tisku, případně bezúplatného tisku propagačních materiálů, zajištění dopravy na předvolební shromáždění, jejich organizační a materiální zabezpečení atd.) s tím, že strana a hnutí (nezávisle na povinnosti zpracovat souhrnný přehled veškerých plnění od třetích subjektů) též individuálně zveřejní, kdo je jejich poskytovatelem,

- začlenit do přehledu údaje za jednotlivé kandidáty, včetně nezávislých kandidátů, kteří nejsou členy příslušné strany či hnutí, pokud jim byly prostředky poskytnuty v souvislosti s kandidaturou na kandidátní listině dané strany nebo hnutí.

Varianta I odpovídá stanovenému cíli a realizuje současně shora uvedené závěry GRECO pod odrážkami i až iii, v a vi).

Pod cíl lze podřadit i povinnost subjektu odlišného od strany nebo hnutí označit velkoplošné zařízení obsahující sdělení v prospěch nebo neprospěch strany a hnutí svou identifikací. I tento případ lze považovat za podporu strany a hnutí.

Cíl: stanovit efektivní systém kontroly hospodaření stran a hnutí

Nulová varianta

Dosavadní stav: Platná právní úprava poskytuje možnost kontroly účetnictví stran a hnutí ve smyslu zákona o účetnictví a plnění povinností podle zákona o daních z příjmů. Věcné zaměření kontrolní činnosti prováděné finančními úřady nepostihuje veškeré aspekty, jež by měly být sledovány v kontextu s transparentností financování stran a hnutí (jde např. o problematiku bezúplatných plnění poskytnutých straně a hnutí).

Hospodaření stran a hnutí podléhá kontrole Poslanecké sněmovny, která přezkoumává každoročně předkládané výroční finanční zprávy z hlediska jejich úplnosti. Jiné kontrolní pravomoci Poslanecká sněmovna nemá.

Uvedený omezený přezkum hospodaření stran a hnutí nenaplňuje stanovený cíl efektivního systému kontroly hospodaření stran a hnutí.

Varianta I

Ustavit nezávislý správní orgán pro kontrolu financování stran a hnutí, jejich volebních kampaní, včetně financování volební kampaně nezávislých kandidátů kandidujících za stranu a hnutí, s tím, že zákon zároveň upraví způsob ustavení vedoucího tohoto orgánu včetně dalších zaměstnanců a otázky zamezení střetu zájmů; poskytnout tomuto orgánu mandát a adekvátní prostředky pro efektivní dohled nad dodržováním povinností stanovených zákonem při financování stran a hnutí, k vyšetřování podnětů občanů a dalších osob poukazujících na porušení pravidel financování stran a hnutí a sankční pravomoc.

Varianta II

Upravit vymezení dosavadní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu novelou čl. 97 Ústavy České republiky a zákona č. 116/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, o mandát provádět kontrolu souladu financování stran a hnutí, jejich volebních kampaní, včetně financování volební kampaně nezávislých kandidátů kandidujících za stranu a hnutí, se zákonem č. 424/1991 Sb. s tím, že sankční pravomoc náleží příslušnému finančnímu úřadu na základě zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu.

Varianta III

Zachovat dosavadní právní úpravu veřejné kontroly výročních finančních zpráv Poslaneckou sněmovnou s rozšířením působnosti kontrolního výboru o posouzení stížností třetích osob a jejich následné šetření s tím, že by byl zároveň upraven další postup pro případ, zjistí-li Poslanecká sněmovna, ať již ve spojitosti s podněty těchto osob či s její dosavadní působností, nedostatky týkající se předmětných zpráv. S ohledem na skutečnost, že nemůže být nadána oprávněními, která náleží klasickému správnímu orgánu, přichází v úvahu, tak jako u varianty II, určit, že sankční pravomoc náleží na základě zjištění Poslanecké sněmovny příslušnému finančnímu úřadu.

Varianty I a II stanovený cíl naplňují a realizují současně shora uvedený závěr GRECO pod odrážkou viii.

Varianta III pouze v omezené míře rozšiřuje kontrolní oprávnění Poslanecké sněmovny a neodpovídá tak stanovenému cíli vytvořit efektivní kontrolní mechanismus.

Cíl: zpřísnit pravidla pro výběr auditora

Nulová varianta

Dosavadní stav: Platná právní úprava požaduje pouze, aby roční účetní výkaz předkládaný jako součást výroční finanční zprávy byl ověřen auditorem. Nestanoví žádná pravidla výběru auditora stranou nebo hnutím.

Varianta I

- založit povinnost strany a hnutí určit auditorem osobu, která nemá jakýkoli přímý nebo nepřímý, finanční, obchodní, pracovněprávní nebo jiný vztah ke straně a hnutí,
- založit povinnost, aby výběr prováděl povinně interní revizní orgán strany a hnutí,
- omezit opakovaný výběr jednoho a téhož auditora (vyplývá z Doporučení GRECO).

Varianta I odpovídá stanovenému cíli i doporučení GRECO uvedenému pod odrážkou vii.

Cíl: zvýšit dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost

Nulová varianta

Dosavadní stav: Povinnost stran a hnutí zveřejňovat údaje o hospodaření se omezuje pouze na výroční finanční zprávu, která se předkládá v listinné podobě a v této podobě je dostupná veřejnosti. Veřejnost tak nemá snadný operativní přístup k údajům o hospodaření stran a hnutí, kdy údaje jsou dostupné v elektronické podobě on-line.

Varianta I

- uložit stranám a hnutím povinnost zřídit si transparentní účet, tzn. speciální typ běžného bankovního účtu, pro oddělené vedení prostředků určených na volební

kampaň, jakož i stanovit pravidlo, od kdy by se tato povinnost měla plnit, a to vzhledem k obdobím mezi volbami.

V této souvislosti byla zvažována možnost uložit stranám a hnutím povinnost vést své účty u České národní banky (dále jen „ČNB“). Se zamýšleným opatřením však vyslovila ČNB zásadní nesouhlas s tím, že zcela vybočuje z rámce činnosti centrální banky a uložení této povinnosti by tak mohlo být shledáno v rozporu s úkoly a cíli Evropského systému centrálních bank. Bylo poukázáno na skutečnost, že úkoly centrální banky jsou vymezeny Smlouvou o fungování EU, Protokolem o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky a v národním právním řádu zejména zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Úkolem ČNB je především pečovat o cenovou stabilitu. ČNB má dále za úkol zejména vydávat bankovky a mince, řídit peněžní oběh a platební styk a vykonávat dohled nad finančním sektorem. Podle zákona o ČNB funguje ČNB jako banka státu v tom smyslu, že zejména vede účty státního rozpočtu a dává do prodeje dluhopisy. ČNB nesmí poskytovat státu žádné úvěry v jakékoli formě. ČNB rovněž nesmí v souladu s primárním evropským právem přijímat pokyny od státu a jeho orgánů.

Vedení účtu stranám a hnutím v ČNB by bylo dle názoru ČNB nevhodné i z následujících praktických důvodů. ČNB poskytuje omezené spektrum bankovních služeb, které jsou nastaveny dle potřeb státní správy. Toto spektrum nezahrnuje některé typicky bankovní služby, které strany a hnutí pro svou činnost bezesporu potřebují. ČNB má zároveň velmi omezený počet obchodních míst (v současnosti 7), která nezahrnují ani všechna sídla krajů ČR.

Dále bylo připomenuto, že nezávislost centrální banky je dána nejen zákony, ale i Ústavou, jak judikoval Ústavní soud v nálezu publikovaném pod č. 278/2001 Sb., v jehož odůvodnění se výslovně uvádí, že čl. 98 Ústavy je třeba číst mj. i tak, že ČNB je „nezávislá při plnění ústavních funkcí na exekutivě a legislativě v míře, která zajišťuje splnění jejího hlavního poslání“ a že zásahy do jejího postavení sice Ústava připouští, ale podle jeho názoru nelze dovodit, že by zákon mohl přijmout řešení, které by bylo zásahem nebo by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění její hlavní funkce.

- uložit stranám a hnutím povinnost předložit spolu s listinným vyhotovením výroční finanční zprávy též její zpracování na elektronickém mediu za použití elektronického formuláře,
- uložit orgánu příslušnému ke kontrole výročních finančních zpráv povinnost zveřejnit všechny výroční finanční zprávy a jejich případné doplnění v zákonné lhůtě na internetových stránkách.

Varianta I naplňuje stanovený cíl a současně realizuje doporučení GRECO uvedené pod odrážkou iv.

Cíl: vytvořit systém sankcí v oblasti hospodaření stran a hnutí, které budou efektivně reagovat na porušení jednotlivých povinností

Nulová varianta

Dosavadní stav: Platná právní úprava sankcionuje přijetí daru v rozporu se zákonem povinností odvést peněžitý dar, případně částku odpovídající ceně daru, do státního rozpočtu. Nepředložení úplné výroční finanční zprávy je sankcionováno pozastavením výplaty státního příspěvku. Další porušení povinností v oblasti hospodaření lze sankcionovat pouze v rámci obecné sankce pozastavení činnosti strany a hnutí nebo jejich nuceného rozpuštění.

Varianta I

- sankční mechanismus za nesplnění povinností strany a hnutí ve smyslu zákonné úpravy bude souhrnně upraven ve vazbě na určení orgánu příslušného k provedení řízení a uložení pokuty; při stanovení její výše by mělo být přihlédnuto zejména k rozsahu porušení zákona a době, která uplynula od lhůty, v níž měla být povinnost stranou a hnutím splněna.

Varianta I naplňuje stanovený cíl a současně realizuje doporučení GRECO uvedené pod odrážkou ix.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Navrhovaná opatření zahrnují zejména dílčí oznamovací povinnosti stran a hnutí, popřípadě kandidátů na kandidátní listině strany a hnutí, kteří vedou též samostatnou volební kampaň.

Vedle dosavadní povinnosti stran a hnutí vztahující se ke každoročně předkládané výroční finanční zprávě se tak nově upravuje povinnost stran a hnutí předložit v roce konání voleb dle příslušných volebních zákonů zprávu o financování volební kampaně, oznámit den zahájení volební kampaně, počet a umístění velkoplošné volební agitace, má-li strana a hnutí v úmyslu její využití, jakož i adresu internetových stránek zobrazujících přehled platebních transakcí na zvláštním bankovním účtu založeným stranou a hnutím k finančnímu zabezpečení volební kampaně (tzv. transparentní účet). V případě kandidátů na kandidátní listině strany a hnutí, kteří vedou rovněž samostatnou volební kampaň, se pak jedná o povinnost oznámit straně a hnutí údaje o financování této volební kampaně. Navrhovaná opatření se tak dotýkají předmětných subjektů v administrativní rovině, přičemž jejich oznamovací povinnost bude ulehčena použitím standardizovaných formulářů pro uvedení požadovaných informací a příloh, a to za využití prostředků elektronické komunikace. Vzhledem k tomu, že administrativa spojená s vyplňováním formulářů bude z časového hlediska závislá na rozsahu hospodaření příslušné strany a hnutí a její volební kampaně, lze obtížně vyčíslit případné náklady. Lze zároveň poukázat na zanedbatelné náklady spojené se zřízením výše uvedeného zvláštního bankovního účtu k zobrazování přehledu platebních transakcí. Přínos navrhovaných opatření lze spatřovat ve skutečnosti, že zveřejnění výročních finančních zpráv jednotlivých stran a hnutí, zpráv o financování volební kampaně stran a hnutí a dalších údajů souvisejících s oznamovací povinností stran a hnutí povede ke zvýšení informovanosti široké veřejnosti o příslušných stranách a hnutích. Dosavadní postoje potencionálních voličů mohou v důsledku nabytých informací případně vést k přehodnocení předchozího vnímání určité strany a hnutí též v pozitivním smyslu.

Zpracování výroční finanční zprávy strany a hnutí v intencích detailnější specifikace příjmů a výdajů a zpráv o financování volební kampaně nepředstavuje výraznější zvýšení administrativní zátěže, neboť údaje vykazované v předmětných zprávách nekladou nároky na

jejich nové sledování. Lze je čerpat z podkladů, které jsou strany a hnutí povinny vést ve svých evidencích pro daňové účely. V případě stran a hnutí, které hospodaří s minimálními prostředky a které nevedou volební kampaň, lze pak předpokládat administrativní zátěž velmi nízkou, neboť se de facto omezí na negativní vyplnění standardizovaných formulářů a jejich odeslání. Zbývající informace, které jsou strana a hnutí povinny oznamovat, je-li to s ohledem na jejich podmínky činnosti aktuální, jsou ohledem na jejich věcný rozsah nenáročné na zpracování. Pokud jde o oznamovací povinnosti nezávislého kandidáta vůči straně a hnutí, na jejíž kandidátní listině je uveden, týká se údajů dosud samostatně nesledovaných. Administrativní zátěž by však neměla být s ohledem na rozsah údajů významnějšího rázu.

Z pohledu jiných právnických a fyzických osob než stran a hnutí, spočívá navrhované opatření v povinnosti oznámit umístění jimi objednané velkoplošné volební agitace, tzn. rovněž v opatření administrativní povahy. Administrativní zátěž je přitom s ohledem na věcný rozsah oznamovací povinnosti srovnatelná s obdobnou povinností stran a hnutí ohledně jejich velkoplošné volební agitace, tzn. není též výrazná.

Se zřetelem k výše uvedenému se hodnocení dále zabývá především zhodnocením nákladů a přínosů spojených s variantami řešení nezávislého kontrolního orgánu:

Nulová varianta

Ponechání stávající právní úpravy neřeší jednotlivé problémy, na které se poukazuje pod bodem 1.2 a 1.3. Není spojena s finančními náklady a nemá ani žádné přínosy.

Varianta I

Tato varianta představuje systémové komplexní řešení a adekvátní realizaci doporučení GRECO pro Českou republiku. Umožňuje řešení problematiky nezávislého mechanismu monitorování hospodaření stran a hnutí, aniž by byly pravomoci na daném úseku děleny mezi více orgánů, a tudíž důslednou reakci na odstranění identifikovaných problémů. Její nevýhodou je, že jde o organizačně a zejména ekonomicky náročný krok.

Předpokladem pro tuto variantu by bylo vybudování vlastního nezávislého organizačního, ekonomického a technického zázemí. Vedle potřebných mzdových prostředků pro zaměstnance pověřené dohledem v počtu 10 osob (10 osob je minimální požadavek vzhledem k celkovému počtu 178 stran a hnutí, z nichž je minimálně 60 neaktivních, nezbytnosti kontroly všech předložených výročních finančních zpráv a dalších požadovaných přehledů v příslušném roce, vyhodnocování podnětů třetích osob týkajících se hospodaření stran a hnutí, jakož i procesní stránce ukládání správních sankcí vůči všem dotčeným stranám a hnutím jednajícím v kolizi se zákonnými požadavky) je tato varianta spojena s výdaji na pronájem vhodných prostor (pokud by se nepodařilo dohledat volné prostory mezi nemovitostmi, které jsou v hospodaření státu), pořízení informačních technologií a s dalšími běžnými výdaji týkajícími se pořízení alespoň dvou vozidel, kancelářského vybavení apod.

Vyčíslení nároků na státní rozpočet na vznik a fungování nezávislého správního orgánu

	nároky v tis. Kč v 1. roce	v tis. Kč v dalších letech
Mzdové náklady	13 800	13 800
Pronájem prostor	1 500*	1 500*

Informační technologie	2 000	500
Běžné výdaje	8 200	4 700
Celkem	25 500	20 500

* Jde o předpokládaný roční nájem, v případě že by se nepodařilo dohledat vhodné prostory v nemovitosti, která je v hospodaření státu.

Vyčíslení mzdových nákladů zahrnuje výdaje na plat předsedy a 10 zaměstnanců pověřených dohledem (včetně místopředsedy), jejichž plat se řídí zákonem č. 236/1995 Sb. Tyto výdaje lze odhadnout na 11 200 000 Kč ročně. Předpokládá se počet dalších 5 až 10 zaměstnanců. Budeme-li vycházet z průměru 12. platové třídy, pak jejich mzdové náklady mohou dosahovat výše 2 600 000 Kč ročně.

Délka funkčního období předsedy a zaměstnanců pověřených dohledem se navrhuje na 7 let. Jde o arbitrární záležitost, funkční období by mělo ale přesahovat, vzhledem ke kontrolním pravomocím vůči financování volebních kampaní volební období Poslanecké sněmovny a orgánů územních samosprávných celků.

Varianta II

Pokud jde o řešení v podobě rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, výhodou je, že by nebyla též zřizována nová instituce a byl by přitom splněn požadavek na nezávislost orgánu dohlížejího nad financováním stran a hnutí. Zároveň by bylo z části využito materiální zázemí Nejvyššího kontrolního úřadu a náklady spojené s touto variantou by tak byly tak zúženy pouze na jeho personální posílení cca o 7 zaměstnanců, což by vyžadovalo posílení rozpočtu cca o 8 000 000,- Kč ročně (mzdové náklady, vybavení informačními technologiemi).

Nevýhodou je, že i v tomto případě by nemohla být předmětná problematika řešena jediným orgánem, neboť ani charakteru Nejvyššího kontrolního úřadu by zřejmě neodpovídalo jeho vybavení též sankční pravomocí. Její založení vůči stranám a hnutím by vybočovalo ze skutečnosti, že kromě pořádkových pokut ji Nejvyšší kontrolní úřad ve vztahu ke kontrolovaným subjektům dle současné právní úpravy nemá. Byla by tudíž nezbytná dělba pravomoci na daném úseku mezi dva orgány, Nejvyšší kontrolní úřad a finanční úřady, a s tím spojené určité zvýšení nákladů na činnost finančních úřadů, které by sankční pravomoc vykonávaly – tyto náklady nelze přesně odhadnout s ohledem na to, že dosud zákon č. 424/1991 Sb. sankční mechanismus neobsahoval.

Stanovit působnost Nejvyššímu kontrolnímu úřadu znamená také nutnost předložit novelu Ústavy a samozřejmě i rozsáhlejší novelu zákona o NKÚ. Kompetence a postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, jak jsou vytčeny v Ústavě, totiž neodpovídají povaze navrhovaného dohledu, Nejvyšší kontrolní úřad je institucí, jejíž primární působností je dohled nad hospodařením s veřejnými prostředky, v případě dohledu nad politickými stranami by se jednalo o zásadně odlišnou kompetenci v podobě správního dozoru.

Varianta III

Řešení pouze cestou novelizace zákona č. 424/1991 Sb. při zachování funkce Poslanecké sněmovny jako dohledového orgánu neodpovídá výkonu této kompetence

orgánem, který není součástí politické struktury ani výkonné moci. Limitován by byl též rozsah dohledu, neboť s ohledem na ústavní úlohu Poslanecké sněmovny nelze opodstatněně požadovat, aby byla zároveň nadána veškerými oprávněními, která náleží klasickému správnímu orgánu. V této souvislosti lze poukázat na potřebu intenzivnějšího dohledu nad dodržováním právní úpravy hospodaření stran a hnutí, který by kolidoval se zabezpečením ostatních funkcí příslušného orgánu Poslanecké sněmovny nebo na nezbytnou dělbu kompetence mezi Poslaneckou sněmovnu a finanční úřady z hlediska projednání správních deliktů přestupků a ukládání sankcí. Podíl Poslanecké sněmovny na tomto procesu by v podstatě spočíval toliko v plnění funkce vyhledávacího orgánu nadaného oprávněním požadovat na stranách a hnutích, aby poskytly pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech a předložily potřebné doklady, ať již jde např. o originály darovacích smluv, doklad prokazující členství příslušného dárce ve straně a hnutí či uzavření vykazované úvěrové smlouvy. Jeho úkolem by bylo upozorňovat formou podnětů, adresovaných již zmíněným finančním úřadům, na existující problémy.

Výhodou tohoto řešení je, že by nemusela být zřizována nová instituce a neměly by v podstatě vzniknout ani finanční náklady.

4. Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Cíl: strukturovat přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazovaly skutečný tok peněžních prostředků

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta I	náklady spojené s rozšířením přehledu údajů, předkládaných stranou a hnutím ve výroční finanční zprávě a s předkládáním samostatné zprávy o financování volební kampaně	přístup veřejnosti ke všem relevantním údajům o hospodaření stran a hnutí

Cíl: stanovit efektivní systém kontroly hospodaření stran a hnutí

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta I	25 500 000 Kč v prvním roce, 20 500 000 Kč ročně v následujících letech	efektivní systém kontroly nad hospodařením stran a hnutí
Varianta II	8 000 000 Kč + náklady spojené s uplatňováním sankcí změna v působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu	efektivní systém kontroly nad hospodařením stran a hnutí
Varianta III	-	-

Nulová varianta a varianta III nepřinášejí žádné relevantní náklady ani přínosy vzhledem k stanovenému cíli.

Varianta I je ekonomicky náročnější než Varianta II, s Variantou II je však spojena zásadní změna v dosavadní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jako ústavní instituce, jejímž primárním cílem je kontrola hospodaření s veřejnými rozpočty; naproti tomu kontrola hospodaření stran a hnutí má povahu správního dozoru.

Rozšíření působnosti Nejvyššího správního úřadu vyžaduje změnu Ústavy i změnu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Navrhujeme Variantu I.

Cíl: zpřísnit pravidla pro výběr auditora

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta I	-*	záruky nestrannosti auditora

*varianta I předpokládá pouze zpřísnění pravidel výběru auditora, přičemž povinnost auditu je dána již nyní

Cíl: zvýšit dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta I	minimální náklady spojené se zveřejňováním údajů o hospodaření stran a hnutí na internetových stránkách, žádné zvýšené nároky na zřízení a vedení transparentního účtu	snadný přístup veřejnosti k relevantním údajům o hospodaření stran a hnutí

Cíl: vytvořit systém sankcí v oblasti hospodaření stran a hnutí, které budou efektivně reagovat na porušení jednotlivých povinností

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta I	náklady spojené s uplatněním sankčních pravomocí	zavedení efektivního systému sankcí

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci navrhované právní úpravy by odpovídal nezávislý kontrolní orgán, a pokud jde o dopady kontroly na výplatu příspěvku na činnost, Ministerstvo financí.

Dodržování povinností stranami a hnutími, jakož i jinými právnickými a fyzickými osobami, kterým jsou nově povinnosti ukládány, bude zajištěno především kontrolou výročních finančních zpráv a nově zpráv o financování volební kampaně výše uvedeným kontrolním orgánem. Kontrole odpovídají povinnost strany a hnutí poskytnout úřadu potřebné informace a předložit originály dokladů vztahujících se ke skutečnostem, které jsou

předmětem dohledu – tyto a další povinnosti jsou sankcionovány správními sankcemi. Rozsah pokut, které bude možné za porušení povinností v souvislosti s hospodařením stran a hnutí uložit, se pohybuje od 100 000 Kč do 600 000 Kč.

Kontrola přitom není omezena pouze na zprávy předkládané stranami a hnutími, kontrolní orgán bude oprávněn zahájit kontrolu z vlastní iniciativy.

6. Přezkum účinnosti regulace

Účinnost předloženého návrhu zákona bude ověřována v rámci činnosti kontrolního orgánu a jeho pravidelnými výročními zprávami.

7. Konzultace a zdroje dat

V průběhu procesu hodnocení dopadů regulace, předcházejícímu zpracování návrhu zákona a i v průběhu jeho samotné tvorby probíhaly za účelem dosažení co nejvhodnějšího řešení předmětného problému formální či neformální konzultace. Již ve fázi přípravy Analýzy jako základního východiska pro zpracování návrhu zákona vymezilo Ministerstvo vnitra tématické okruhy zahrnující otázky směřující ke zprůhlednění hospodaření stran a hnutí. Tyto okruhy byly poskytnuty Ministerstvu financí za účelem jejich posouzení z hlediska jeho působnosti, jakož i za účelem shromáždění dalších námětů, jež by přispěly k dosažení sledovaného cíle. V této souvislosti se Ministerstvo financí zaměřilo zejména na mechanismus výplaty příspěvku na činnost strany a hnutí z hlediska eventuální změny stanovených lhůt pro jeho výplatu, náležitosti výroční finanční zprávy a způsob jejího zveřejňování.

Dále byl hodnocen návrh, podle kterého by byla strana a hnutí povinna vybrat auditora ze zvláštní elektronické databáze auditorů, kterou by spravovalo Ministerstvo financí, a která by byla založena na principu on-line náhodného elektronického výběru, či návrh na určení auditora losem ze seznamu auditorů Komory auditorů ČR, anebo výběr ve smyslu výše naznačeného povinně zavést pouze pro strany a hnutí, které mají nárok na státní příspěvek. S uvedeným vyslovilo Ministerstvo financí zásadní nesouhlas. Namítlo, že proces výběru auditora u stran a hnutí by měl být obdobný jako při určení auditora u podnikatelských subjektů, jenž je plně harmonizován s předpisy EU a dostatečně plní svoji funkci. Dále bylo konstatováno, že zákon o auditorech a celý stávající systém, obsahuje dostatečné a kvalitní nástroje (např. podmínka nezávislosti auditora, etický kodex, auditorské standardy, kontrola kvality u auditora a veřejný dohled atd.), které zaručují transparentnost ověřování účetní závěrky nejen stran a hnutí. Návrh zákona se proto zaměřil na ošetření záruky nezávislosti auditora i jako nové povinnosti interního revizního orgánu strany a hnutí, s tím, že údaj o vybraném auditorovi je údajem veřejně dostupným na základě výroční finanční zprávy strany a hnutí zveřejněné na internetu.

Předložení návrhu zákona do meziresortního připomínkového řízení pak předcházely neformální konzultace, na jejichž základě byla upřesněna zejména terminologie týkající se výroční finanční zprávy, účetní závěrky strany a hnutí a svěřeno vydání prováděcích vyhlášek týkajících se výročních finančních zpráv strany a hnutí, jakož i zpráv o konečných nákladech vynaložených na volební kampaň, zamýšlenému nezávislému kontrolnímu orgánu.

Ministerstvo vnitra rovněž důkladně prostudovalo vyjádření Transparency International – Česká republika, o.p.s. Principy a opatření podporované touto organizací, s nimiž koresponduje též předložený návrh zákona, se týkaly požadavku na zavedení povinnosti vést transparentní účty v průběhu volebních kampaní a podávání závěrečné zprávy o veškerých nákladech na volební kampaně, přijetí opatření k zamezení tzv. černé předvolební kampaně a zavedení správních sankcí, zejména vysokých pokut za neplnění povinností. Návrh zákona zohledňuje též pochybnost této organizace o původně zamýšleném vyloučení darů stranám a hnutím od občanských sdružení. S uvedeným okruhem dárců je tak nadále počítáno. Oproti tomu nebylo využito doporučení, aby výběr auditorů stran a hnutí byl uskutečňován losováním prováděným Ministerstvem financí ze seznamu Komory auditorů ČR. V této souvislosti byla respektována výše uvedená námitka Ministerstva financí. Dále bylo Transparency International – Česká republika, o.p.s., v obecné rovině poukázáno na témata, o kterých by uvítala další diskusi, a to nad možností zavedení stropů na výdaje u kampaní na jednotlivé volby či nad otázkou omezení nebo úplného vyloučení volebních billboardů.

Osloven byl též Respekt institut, o.p.s., který z hlediska výkonu dohledu nad hospodařením stran a hnutí doporučil upřednostnění varianty vzniku speciálně zaměřené sekce v rámci Nejvyššího kontrolního úřadu, pokud by zřízení nového úřadu nezískalo politickou podporu. Dále dal ke zvážení stanovení povinností též pro samostatně kandidující nezávislé kandidáty. Při posouzení tohoto námětu bylo vzato v úvahu, že na dotčenou skupinu osob nedopadá výše citované doporučení Rady Evropy a návrh zákona proto úpravu v uvedeném směru též neobsahuje, resp. pokrývá toliko kandidáty na kandidátní listině strany a hnutí, kteří vedou též samostatnou volební kampaň. Respekt institut, o.p.s., vyslovil názor rovněž na otázku výběru auditora v kontextu se zřízením samostatného úřadu. Poukázal na možnost vybírání auditora pracovníkem úřadu z členů Komory auditorů ČR. Jak již shora zmíněno, byl upřednostněn výběr auditora interním revizním orgánem strany a hnutí. S ohledem na finální podobu návrhu zákona lze dále konstatovat, že Respekt institutem, o.p.s., navrhovaná detailnější úprava průběhu kontroly financování stran a hnutí, zejména z hlediska práv kontrolujících osob, byla pokryta podřízením výkonu dohledu obecným předpisům o kontrole, s výjimkou výroční finanční zprávy strany a hnutí a zprávy o financování volební kampaně, v jejichž případě je třeba s ohledem na věcnou podstatu kontrolovaných údajů upravit zvláštní postup.

Konzultace právního rámce řešené problematiky se uskutečnila rovněž na úrovni jednání s jednotlivými poslaneckými kluby a v rámci Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Vládní výbor“), kdy byla Ministerstvem vnitra za tímto účelem zpracována verze návrhu zákona spojená se zřízením nového správního úřadu. Lze konstatovat, že poslanecké kluby všeobecně akceptují nezbytnost změny dosavadní právní úpravy, avšak z jejich jednání nevzešlo jednoznačné zadání. Nicméně některé z parlamentních a mimoparlamentních stran vyjádřily své názory reagující na současné nedostatky předmětné problematiky ve vlastních dokumentech, ať již ve formě základních tezí či konkrétních návrhů na její řešení. V této souvislosti lze tak poukázat např. na návrhy Občanské demokratické strany, České strany sociálně demokratické, Komunistické strany Čech a Moravy a Strany zelených:

Návrhy Občanské demokratické strany

1. Zakázat anonymní politické kampaně
2. Zřídit fond pro monitoring kampaní nevládním sektorem

3. Zveřejňovat podrobnou zprávu o volební kampani na internetu
4. Zveřejňovat seznam umístění billboardů kvůli kontrole jejich počtu
5. Důsledně kontrolovat účtování DPH za politickou reklamu
6. Povinně zveřejňovat všechny dárce na internetu
7. Zavést sankce pro strany a hnutí za neplnění povinností a pro vydavatele a agentury za zveřejnění anonymních kampaní

(Zdroj: PS PČR, 19. července 2011)

Návrhy České strany sociálně demokratické

1. Zavést limity pro jednotlivé typy voleb
2. Finanční prostředky vést na speciálních účtech, které budou do 60 dnů po ukončení voleb zveřejněny
3. Veškeré platby provádět výhradně bezhotovostně
4. Reklamu financovat přímo (tj. bez prostředníků), veškerou reklamu označit logem strany

(Zdroj: vystoupení předsedy strany na konferenci dne 6. 10. 2011 pořádané občanským sdružením CESTA. Centrum pro sociálně-tržní ekonomiku a otevřenou demokracii, o. s.)

Návrhy Komunistické strany Čech a Moravy

1. Zavést limity výdajů na volební kampaně
2. Zavést zvláštní účet pro všechny příjmy a výdaje související s volební kampaní
3. Vést samostatnou evidenci o příjmech z půjček a úvěrů a samostatnou evidenci darů a jiných bezúplatných plnění
4. Zavést povinnost stran a hnutí platit za služby poskytnuté s volební kampaní tržní ceny
5. Zveřejňovat finanční zprávu o příjmech a výdajích na volební kampaň
6. Zavést sankce za překročení limitů výdajů na volby a porušení povinností týkajících se výročních finančních zpráv stran a hnutí, zpráv o příjmech a výdajích na volby

(Zdroj: návrh poslanců Miloslavy Vostré, Vojtěch Filipa, Pavla Kováčka, Alexandra Černého a Kateřiny Konečné na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, tisk č. 353)

Návrhy Strany zelených

1. Zřídit pro financování volebních kampaní zvláštní bankovní účet
2. Stanovit limity nákladů na volební kampaně
3. Hradit veškeré služby v souvislosti s volební kampaní za tržní ceny
4. Vyhotovovat zprávy o volebních nákladech
5. Provádět finanční operace nad určitý limit (5000 eur) pouze bezhotovostní cestou
6. Vybírat auditora ze seznamu Komory auditorů ČR vylosováním prováděným členem Poslanecké sněmovny
7. Podrobněji upravit výroční finanční zprávu a zveřejňovat ji na internetu
8. Zavést povinnost obchodních společností zřízených stranami a hnutími předkládat Poslanecké sněmovně a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu roční účetní závěrky
9. Omezit výši členského příspěvku maximálně na 5 000 Kč
10. Zavést sankce za porušení zákonných povinností

(Zdroj: návrh zpracovaný Stranou zelených na změnu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a některých dalších zákonů)

Z výše uvedeného vyplývá, že v některých bodech jsou záměry jmenovaných stran společné a korespondují s nimi i ustanovení předloženého návrhu zákona, a to ať již jde např. o zřízení zvláštního účtu k financování volební kampaně, označení všech využívaných forem volební agitace strany a hnutí údaji identifikujícími příslušnou stranu a hnutí, vyloučení anonymní volební agitace též v případě tzv. velkoplošné reklamy, její označení pořadovým číslem a založení oznamovací povinnosti o jejím počtu a umístění, úpravu postupu, je-li objednatel velkoplošné reklamy jiný subjekt než strana a hnutí, či o zprávu týkající se financování volební kampaně, detailní úpravu náležitostí výroční finanční zprávy, zveřejňování těchto zpráv a úpravu sankcí.

Pokud jde o Vládní výbor, podpořil zřízení správního úřadu a zároveň požádal o předložení návrhu zákona, dopracovaného o připomínky místopředsedkyně vlády a předsedkyně Vládního výboru, do meziresortního připomínkového řízení. V této souvislosti byly zejména přesněji definovány užívané pojmy, detailněji upravena organizace úřadu, pravomoci jeho předsedy, podmínky výkonu této funkce, jakož i funkce zaměstnanců pověřených výkonem dohledu, působnost a činnost úřadu, upraven přístup k referenčním údajům z evidence obyvatel a cizinců pobývajících na území ČR, stanovena sankce kandidátovi na kandidátní listině strany a hnutí, který vede též samostatnou volební kampaň za neposkytnutí součinnosti straně a hnutí při vykazování výše nákladů na jím vedenou volební kampaň, upřesněny náležitosti výroční finanční zprávy a zprávy o financování volební kampaně a více diferencována výše možných pokud za porušení zákonných povinností. Pokud jde o připomínky, jež nebyly využity, týkaly se zejména návrhu na určování auditora losováním prováděným úřadem, který však nespecifikoval postup, jak by měl úřad určit okruh auditorů, návrhu na stanovení, že pokud auditor nesplňuje podmínku absence přímého nebo nepřímého finančního, obchodního, pracovněprávního nebo jiného vztahu k auditované straně nebo hnutí, hledí se na uzávěrku, jako by nebyla ověřena, včetně stanovení patřičné sankce, tzn. situace, která není uplatňována ani ve vztahu k jiným právnickým osobám a absence nezávislosti je řešena výlučně po linii kárného opatření ve smyslu zákona o auditorech. Dále pak návrhu na rozšíření povinností vést transparentní účet u veškerého účetnictví stran a hnutí, jehož akceptování je závislé na výsledku politické diskuse, stejně tak jako navrhované zavedení limitů na volební kampaň. Poukázáno bylo též na doporučení GRECO konsolidovat účetní knihy a účty stran a hnutí tak, aby účty stran a hnutí zahrnovaly účetnictví subjektů, které jsou přímo či nepřímo napojeny na stranu a hnutí nebo jsou stranou a hnutím nějakým způsobem kontrolovány, které bylo do návrhu zákona promítnuto upřesněním náležitostí výroční finanční zprávy stran a hnutí z hlediska jejich účasti v obchodních společnostech.

Zdrojem dat, z něhož byly čerpány informace při zpracování návrhu, byly dále údaje, které vyplynuly z „mezinárodního srovnání řešení dohledu nad financováním politických stran“ v 13 evropských zemích, v USA a v Kanadě, které Ministerstvo vnitra provedlo ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí, z workshopu organizovaného americkou organizací Global Integrity a z workshopu organizovaného Transparency International Česká republika o.p.s. spolu se Sociologickým ústavem Akademie věd ČR. Přínosným byl též pohled GRECA na situaci v České republice v dané oblasti (viz hodnotící zpráva).

8. Kontakty na zpracovatele RIA

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

Čl. 5 Ústavy České republiky stanoví, že „politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“ Zásadní je dále čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož platí, že „zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti“. Citovaná ustanovení kladou zejména důraz na svobodný vstup politických sil do volební soutěže. Svobodná soutěž stran a hnutí je nepochybně hodnotou, která je pod ochranou Ústavy a Listiny.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s Ústavou České republiky a Listinou. Nelze očekávat, že by navrhovaná právní úprava ohrozila činnost jednotlivých stran a hnutí. Předložený návrh zákona plně respektuje zásadu svobodné soutěže v souladu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

III. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s předpisy Evropské unie

Návrh zákona je v souladu s mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána. Jde o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.) a Úmluvu o ochraně lidských práva a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Akty práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují.

Zvláštní část

K části první – veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí

K § 1 a 2

Účelem zákona je posílit transparentnost hospodaření stran a hnutí průběžným monitorováním zejména té části jejich hospodaření v širším slova smyslu týkající se jimi vykazovaných příjmů a výdajů, včetně příjmů a výdajů na volební kampaň, a zároveň vytvořit prostor pro uplatnění postihu za nedovolené jednání. S ohledem na úzký okruh subjektů, které mají přitom specifickou úlohu ve společnosti, se zřizuje Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“). Vzhledem k tomu, že dle výše uvedeného Doporučení Rady Evropy Rec (2003) 4 je třeba zavést nezávislý kontrolní systém financování stran a hnutí, včetně volebních kampaní, vychází návrh zákona z předpokladu, že nezávislost kontroly lze garantovat tehdy, je-li uskutečňována reálně nezávislou institucí vykonávající státní správu v rámci své výlučné působnosti bez organizační vazby na jakékoli jiné orgány. Z tohoto důvodu má Úřad postavení samostatného správního úřadu obdobné k postavení Úřadu pro ochranu osobních údajů. Působnost Úřadu nenahrazuje působnost vyhrazenou finančním úřadům.

Úřadem vykonávaný dohled je zaměřen na skutečný tok příjmů a výdajů strany a hnutí zejména v kontextu s údaji, jež jsou strany a hnutí povinny vykazovat podle zákona č. 424/1991 Sb. a zároveň pokrývá dohled nad plněním zákonných povinností kandidátů na kandidátní listině strany a hnutí, vedou-li též samostatnou volební kampaň, jakož i povinnosti třetích osob ve spojitosti se zákonnou úpravou vylučující anonymní volební reklamu.

K § 3 až 7

V rámci výčtu zaměstnanců Úřadu návrh počítá vedle předsedy Úřadu a osob přímo se podílejících na výkonu dohledu (místopředseda, členové Úřadu) též s dalšími zaměstnanci nezbytnými pro chod Úřadu, tzn. se zaměstnanci zabezpečujícími práce ve správě organizace a provozní práce.

Navržený způsob jmenování předsedy prezidentem na návrh Senátu, jakož i jeho odvolání naopak bez součinnosti Senátu má sloužit k posílení nezávislosti Úřadu a předsedy. V této souvislosti je tudíž stanovena nová pravomoc prezidenta republiky ve smyslu čl. 63 odst. 2 Ústavy, podle kterého prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon. Při výkonu této pravomoci je na základě čl. 63 odst. 3 Ústavy nezbytný spolupodpis předsedy vlády.

Požadavku na zabezpečení nezávislého a nestranného řízení Úřadu odpovídá neslučitelnost výkonu funkce předsedy s taxativně vyjmenovanými funkcemi a s členstvím ve straně a hnutí, přičemž důvodem zohlednění i předchozího členství ve straně a hnutí je snaha předejít propojení nominovaných osob na strany a hnutí a tím posílit nezávislost. Nezávislost Úřadu zároveň posiluje, že táž osoba nemůže zastávat funkci předsedy nebo místopředsedy více než dvě po sobě jdoucí funkční období, stejně jako to, že předseda (místopředseda) může být odvolán jen z taxativně stanovených zákonných důvodů.

Přímo zákonem se navrhuje zřídit funkce místopředsedy, který předsedu zastupuje v době jeho nepřítomnosti nebo pokud není funkce předsedy obsazena. Pokud místopředseda nebude zastupovat předsedu, návrh předpokládá, že se bude přímo podílet na výkonu dohledu. Vyloučení předsedy, a v případě zastupování místopředsedy, z přímého výkonu dohledu je navrhováno, aby jedna a táž osoba nemohla rozhodovat o opatření a proti tomuto opatření podaných opravných prostředcích.

V případě dalších osob přímo se podílejících na výkonu dohledu (členové Úřadu) návrh zákona v zájmu zajištění požadované nezávislosti Úřadu volí obdobný způsob jejich ustavení a odvolání jako v případě předsedy Úřadu s tím, že shodné jsou do více než značné míry též podmínky jejich jmenování, úprava otázky neslučitelnosti funkce a zamezení střetu výkonu jimi prováděného dohledu s jinými aktivitami.

K § 8

Vymezení působnosti Úřadu a předmětu jeho činnosti vychází z okruhu problematiky řešené zákonem č. 424/1991 Sb. pod společným nadpisem „hospodaření stran a hnutí“ (§ 17 a násl. zákona č. 424/1991 Sb.). Plán jeho činnosti se tak především týká toho, jak strany a hnutí dodržují zákonné povinnosti ve vazbě na možné zdroje jejich příjmů, financování jejich volební kampaně a kampaně jednotlivých kandidátů v souvislosti s kandidaturou na kandidátní listině strany a hnutí. Dohled Úřadu se tudíž netýká posuzování, zda nakládání s finančními prostředky strany a hnutí je hospodárné.

Dále návrh sleduje zabezpečení přístupu veřejnosti k informacím týkajícím se dokumentů a údajů významných pro veřejnou kontrolu hospodaření stran a hnutí. Informováním veřejnosti o poznatcích, které vyplynuly z činnosti Úřadu, se rozumí nejen průběžné zobecňující informace, mimo jiné souhrnně zpracované též ve výroční zprávě o činnosti Úřadu v příslušném kalendářním roce, ale též zásadní poznatky, jež vyplynuly z protokolů vypracovaných Úřadem v případě jednotlivých stran a hnutí. Pokud jde o dohled Úřadu související s výroční finanční zprávou strany a hnutí, jeho zjištění mohou vyústit až do podnětu k podání návrhu vlády na pozastavení činnosti strany a hnutí dle § 14 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., nebo návrhu na jejich rozpuštění, jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany a hnutí nebyly odstraněny nedostatky výroční finanční zprávy. V této souvislosti se předpokládá, že podnět Úřadu adresovaný vládě bude zároveň doložen odůvodněnými návrhy pro potřebu řízení před Nejvyšším správním soudem.

K § 9 a 10

Dohledová činnost Úřadu vedle přezkumu výročních finančních zpráv a zpráv o financování volebních kampaní pokrývá též situaci, kdy na nedovolené jednání strany a hnutí ve spojitosti s jejich hospodařením poukáže podnět jakékoli jiné osoby, jenž je shledán důvodným pro zahájení šetření Úřadu.

S výjimkou zvláštního postupu při přezkoumávání výroční finanční zprávy a zpráv o financování volební kampaně, upraveného v zákoně č. 424/1991 Sb., se na dohledovou činnost bude vztahovat obecný procesní předpis, zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, od nabytí účinnosti 1. ledna 2014 nový kontrolní řád, zákon č. 255/2012 Sb.

K ověřování správnosti údajů vykazovaných ve spojitosti s agendou v působnosti Úřadu (např. správnosti údajů o dárcích a poskytovatelích jiných bezúplatných plnění ve prospěch strany a hnutí) je nezbytné zároveň zabezpečit přístup Úřadu k nezbytným referenčním údajům ze základního registru obyvatel, z informačního systému obyvatel a, s ohledem na okruh možných dárců a poskytovatelů jiných bezúplatných plnění též z řad cizinců, z informačního systému cizinců.

K části druhé – změna zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

K § 11

K bodu 1 až 3

Zrušuje se úprava, jež nabyla účinnosti dne 1. ledna 2001, dle které se strana a hnutí zrušují, pokud nepředloží Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu ve lhůtě podle tohoto zákona (§ 18 odst. 1 a 2)“ a kterou bylo do zákona č. 424/1991 Sb. současně doplněno, že pokud stanovy neupravují způsob rozhodování o takovém zrušení, rozhoduje o tom nejvyšší orgán s tím, že orgán strany a hnutí, který o zrušení rozhodl je rovněž povinen jmenovat likvidátora. Předmětné změny nebyly důsledně promítnuty do navazujících ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., přičemž jedna a táž skutečnost, tzn. nepředložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně v zákonné lhůtě, vede na jedné straně ke zrušení strany a hnutí, zatímco na druhé straně jde podle § 14 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. o důvod možného pozastavení činnosti strany a hnutí rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k aplikačním potížím, jež novela zákona č. 424/1991 Sb., která nabyla účinnosti 1. ledna 2001, vyvolala, nebylo ustanovení § 13 odst. 1 písm. b), a s ním související změna § 13 odst. 2 a § 13 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb. nikdy vzata v úvahu, a to včetně rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (či předchozí praxe Nejvyššího soudu ČR). Navrhuje se proto vyřešit v rámci návrhu zákona i výše uvedený nedostatek právní úpravy.

K bodu 4

Ačkoliv zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 93/2009 Sb.“), stanoví nástroje zaručující nezávislost auditora při ověřování účetní závěrky strany a hnutí (např. podmínka nezávislosti auditora, etický kodex, auditorské standardy, kontrola kvality u auditora a veřejný dohled atd.), posiluje se úloha strany a hnutí při jeho výběru s tím, že sledovaná rotace auditorů vylučuje trvalý „jednostranný“ pohled na účetnictví strany a hnutí. V této souvislosti je však třeba nadále vycházet z toho, že ke kontrole dodržování požadavků na nezávislost auditora jsou oprávněny osoby určené komisí Komory auditorů ČR, přičemž veřejný dohled nad výkonem auditorské činnosti a činností výše uvedené komory vykonává Rada pro veřejný dohled nad auditem, která je právnickou osobou (viz § 24 a 37 zákona č. 93/2009 Sb.). Případné poznatky Úřadu zpochybňující nezávislost auditora by tudíž bylo třeba předat k dalšímu opatření Komisi auditorů ČR.

K bodu 5 a 6

Dosavadní právní úprava zcela opomíjí problematiku financování volební kampaně stran a hnutí, včetně financování samostatné volební kampaně kandidátů kandidujících na

kandidátní listině strany a hnutí. Jedná se přitom o jednu z nejvíce problematických otázek, která je předmětem aktuálních diskusí vedených jak na úrovni stran a hnutí, tak veřejnosti. S ohledem na neúspěšné legislativní záměry v minulosti se návrh zákona zaměřuje na taková opatření, která se jeví reálnými a představující první krok k jejich případnému dalšímu zpřesnění po jejich prověření praxí. Je proto navrhováno vytvořit předpoklady pro to, aby bylo všeobecně známo, kdy došlo k zahájení volební kampaně příslušnou stranou a hnutím. Cílem je též, aby využívané formy volební agitace měly dohledatelného objednatele. Je tudíž vyloučeno vedení anonymní volební kampaně. Umožnění pasivního přístupu třetích osob prostřednictvím veřejně přístupné datové sítě ke zvláštnímu účtu strany a hnutí, který jsou povinny zřídit pro oddělené vedení prostředků určených na volební kampaň bez ohledu na to, o jaké volby se ve smyslu příslušných volebních zákonů jedná, má umožnit průběžné monitorování financování volební kampaně širokou veřejností. Záleží přitom pouze na úvaze strany a hnutí, zda povede jeden centrální účet, či zda si zřídí účtů více.

Struktura zprávy o financování volební kampaně přitom sleduje poskytnutí uceleného přehledu o skutečných příjmech a výdajích strany a hnutí. Pokud jde o vykazování bezúplatných plnění spolu s uvedením jejich obvyklé ceny, není návrhem dotčeno poskytování služeb straně a hnutí na bázi dobrovolnické činnosti, tzn. činnosti poskytované vzhledem k její podstatě bezúplatně.

Zvolené řešení týkající se vedení samostatné volební kampaně kandidáty na kandidátní listině strany a hnutí zohledňuje, že strany a hnutí mohou kandidovat v koalici a dále pak skutečnost, že kandidát na kandidátní listině příslušné strany a hnutí může být buď členem strany a hnutí nebo bez politické příslušnosti anebo členem jiné strany a hnutí. Se zřetelem k tomu, že jím vykazované údaje jsou součástí zprávy o financování volební kampaně, kterou je povinna předložit strana a hnutí, se nejeví důvodné, aby předmětné informace předkládal kandidát samostatně přímo Úřadu. Tímto postupem není dotčena možnost uložení sankce za nesplnění povinnosti přímo příslušnému kandidátovi. S ohledem na současný možný postih též strany a hnutí je přitom v zájmu strany a hnutí, aby si samy ohlídky splnění oznamovací povinnosti kandidáta.

Délka lhůty, v níž musí Úřad zaslat dotčené straně a hnutí výzvu, se odvíjí od toho, zda zpráva byla či nebyla předložena. Nebyla-li zpráva předložena, ačkoliv strana a hnutí vedly volební kampaň, je na místě bezodkladné řešení věci. Z tohoto důvodu je stanovena pouze 15denní lhůta pro zaslání výzvy Úřadu straně a hnutí k odstranění nedostatku.

Záměr sledující vyloučení vedení volební kampaně, ať již pozitivní nebo negativní, jejíž objednatelé jsou neznámí (anonymní volební kampaň), vyžaduje přijmout odpovídající opatření nejen vůči stranám a hnutím, ale též vůči dalším osobám, které v souvislosti s jednotlivými druhy voleb ovlivňují její průběh a jejichž aktivity skýtají příležitost pro netransparentní financování volební kampaně. Navržené zvláštní opatření se omezuje na v minulosti nejvíce diskutovanou formu volební agitace, jakou je tzv. velkoplošná reklama, tzn. zařízení představovaná zejména venkovními megaboardy, billboardy a citylighty.

U rozhodnutí Úřadu se v zájmu bezodkladného odstranění uvedených zařízení ještě v době jejich aktuálnosti navrhuje vyloučit odkladný účinek. Jde výlučně o odpovědnost objednatele, která se však neobejde bez jeho spolupráce se širitelem dotčené velkoplošné reklamy.

K bodu 7

Zpřesňují se náležitosti výroční finanční zprávy strany a hnutí tak, aby podrobněji vypovídala o hospodaření strany a hnutí a zobrazovala skutečný tok příjmů a výdajů. Výroční finanční zpráva se tudíž doplňuje o zcela nové údaje. Pokud jde o přehled obchodních společností nebo družstev, v nichž strana a hnutí drží podíl, jeví se výčet požadovaných údajů (tzn. uvedení výše drženého podílu a výše dosažených příjmů strany a hnutí z podnikání obchodní společnosti nebo družstva) za postačující. Návrh bere v úvahu, že údaje týkající se účetnictví subjektů, na které je strana a hnutí napojena z titulu drženého podílu, lze čerpat z účetní závěrky a výroční zprávy, které jsou zveřejněny jejich uložením do sbírky listin obchodního rejstříku ve smyslu § 20 až 21a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Dílčí změnu pak doznává dosavadní úprava požadující předložení roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad. Navrhovaná úprava již nepočítá s převzetím textu „s výrokem bez výhrad“. Ve vazbě na hledisko úplnosti výroční finanční zprávy strany a hnutí může jít jednak o silný tlak na auditora dát „výrok bez výhrad“ a jednak o striktní podmínku, při jejímž nesplnění je náprava velice složitá, v některých případech by mohla být i nemožná. Kromě toho může být „výrok s výhradou“ jen „formální“ upozornění na určitou skutečnost.

K bodu 8

Navrhovaná formulační úprava reaguje na možnost činit jakékoliv podání vůči správnímu orgánu v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem, kdy není nutno ošetřit časovou prodlevu při doručení zprávy Úřadu jako při poštovní přepravě. Otázku zachování lhůty, v níž jsou strany a hnutí povinny předložit Úřadu výroční finanční zprávu, pro podání v elektronické podobě není tudíž nutno upravit.

K bodu 9

Navrhovaná úprava navazuje na nové znění § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb.

K bodu 10

Vzhledem k samostatným dohledovým oprávněním Úřadu se navrhuje převést působnost pro úpravu prováděcím právním předpisem z Ministerstva financí na Úřad.

K bodu 11

Vyrozumění strany a hnutí Úřadem o nedostacích jejich výroční zprávy či o povinnosti předložit zprávu ve lhůtě stanovené Úřadem, nebyla-li předložena vůbec, vytváří oproti dosavadnímu stavu prostor pro operativní řešení vzniklé situace namísto vyčkávání opakovaného porušení zákonné povinnosti a následného podání příslušného návrhu vlády Nejvyššímu správnímu soudu. Dosavadní praxe, kdy strany a hnutí nejsou individuálně seznamovány se závěry Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny, vede k tomu, že strana a hnutí se často o nedostacích, které jsou jí vytýkány, dozvídá až po zahájení řízení u Nejvyššího správního soudu. Včasné řešení nedostatků by mělo plnit též preventivní funkci z hlediska budoucího chování strany a hnutí. Pokud jde o lhůtu, v níž Úřad vyrozumí stranu a hnutí o svých zjištěních, je v případě nepředložení výroční finanční zprávy na místě stanovení

kratší lhůty, jako v případě nepředložení zprávy o financování volební kampaně. Z tohoto důvodu je stanovena pouze 15denní lhůta pro zaslání výzvy Úřadu k odstranění nedostatků.

K bodu 12

Navržená úprava umožňuje široké veřejnosti přístup ke zprávám stran a hnutí předkládaných Úřadu.

K bodu 13

Nově se upravuje postup pro případ vrácení daru přijatého od osoby, od které nelze dar přijmout, a jeho vrácení není možné, ať již např. z důvodu zániku dárce či z důvodu, že povaha daru jeho vrácení neumožňuje. Návrh zároveň zohledňuje, že z hlediska státního rozpočtu je třeba upřednostnit vždy peněžní odvod před odvodem věcného daru, v jehož případě by musel stát řešit, jak s ním dále naložit.

K bodu 14 a 15

Souhrnně se upravuje sankční mechanismus za nesplnění povinností ve smyslu zákonné úpravy, tzn. jak z hlediska povinností strany a hnutí, kandidáta na kandidátní listině strany a hnutí, který vede též samostatnou volební kampaň, objednatele a šířitele tzv. velkoplošné reklamy. Maximální výše možné pokuty je diferencována s tím, že za nejzávažnější je považován správní delikt nebo přestupek spočívající v nerespektování výzvy Úřadu k odstranění velkoplošné reklamy, která nesplňuje zákonné náležitosti. Projednání porušení povinností provádí Úřad.

K bodu 16

S ohledem na skutečnost, že dle § 18 odst. 5 návrhu Úřad zjišťuje nejen to, zda výroční finanční zpráva je úplná, ale též to, zda nevykazuje jiné nedostatky z hlediska zákona č. 424/1991 Sb. (např. údaj o dárci neodpovídá referenčním údajům v evidenci obyvatel), je třeba tuto skutečnost též promítnout do ustanovení upravujícího vznik nároku na státní příspěvek.

K bodu 17

Navrhovaná změna zpřesňuje text ustanovení § 20, s ohledem na možnost sdružení stran a hnutí s nezávislými kandidáty ve volbách do zastupitelstev obcí.

K bodu 18

Obdobně jako v případě vzniku nároku na státní příspěvek je třeba zohlednit zjištění Úřadu i při pozastavení výplaty tohoto příspěvku a znovuoobnovení jeho výplaty. Zmiňuje-li § 20a odst. 2 písm. b) návrhu údaje, která neodpovídají zjištěním Úřadu, rozumí se jimi s ohledem na kontext tohoto ustanovení negativní zjištění Úřadu, zatímco § 20a odst. 3 písm. a) má na mysli pozitivní zjištění Úřadu, tzn. zjištění, že zpráva dodatečně předložená nebo doplněná po zákonné lhůtě nevykazuje nedostatky.

V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1Afs 147/2005-107 ze dne 24. 5. 2006 vyplácí Ministerstvo financí od 1. pololetí 2006 příspěvky stranám a hnutím ze státního rozpočtu formou správního rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Strany a hnutí mají možnost podat rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. Lhůta pro podání odvolání počíná běžet dnem následujícím po dni doručení. Výplatu příspěvku na činnost může Ministerstvo financí provést až po nabytí právní moci rozhodnutí. S ohledem na průběh a lhůty správního řízení se navrhuje stanovit lhůtu pro výplatu příspěvku na činnost stranám a hnutím do 2 měsíců ode dne doručení zjištění od Úřadu dle § 20a odst. 4.

K bodu 19

Navrhovaná právní úprava souvisí se změnou v novelizačním bodě 10. S ohledem na to, že zákonné zmocnění k vydání vyhlášky se navrhuje přímo stanovit v § 18 odst. 4 (a obdobně v § 17odst. 8, pokud jde o zprávu o financování volební kampaně), je ustanovení § 21b dále nadbytečné.

K § 12

Předání dosavadní dokumentace výročních finančních zpráv stran a hnutí Poslaneckou sněmovnou Úřadu je dáno jednak potřebou uložení kompletní dokumentace u věcně příslušného orgánu a jednak možností navázat v činnosti Úřadu na zjištění Poslanecké sněmovny.

Zároveň je třeba reagovat na skutečnost, že s ohledem na přepokládaný termín nabytí účinnosti zákona je nereálné předložení výročních finančních zpráv za rok 2012 podle nové právní úpravy.

K § 13

S ohledem na počet již provedených novelizací zákona a rozsah navrhovaných změn se jeví účelné vyhlášení úplného znění zákona č. 424/1991 Sb.

K části třetí – změna zákona o střetu zájmů

Se zřetelem k činnosti funkcionářů Úřadu je nezbytné, aby byla zajištěna transparentnost jejich jednání tak, jako tomu je u jiných veřejných činitelů rozhodujících o významných věcech veřejného zájmu. Z tohoto důvodu je navrhováno rozšíření okruhu činitelů ve smyslu zákona o střetu zájmů o předsedu a pověřené zaměstnance Úřadu.

Usnesením vlády č. 1 ze dne 5. ledna 2011 („Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012“) bylo uloženo zřídit tzv. centrální registr evidenčních orgánů, tj. seznamu kontaktních informací o evidenčních orgánech (bod 5.1. Strategie). Na základě tohoto ustanovení má Ministerstvo spravedlnosti zřídit webový portál, prostřednictvím kterého bude soustřeďovat do jednoho místa odkazy na jednotlivé registry oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích (tzv. registr oznámení), jež jsou vedeny jednotlivými evidenčními orgány. Cílem je zjednodušení přístupu veřejnosti k uvedeným informacím na internetu. Pro zajištění účelu ustanovení se navrhuje

rovněž zakotvit evidenčním orgánům povinnost předávat Ministerstvu spravedlnosti internetovou adresu pro přístup do elektronické verze registru oznámení.

K části čtvrté – účinnost

Navrhuje se nabytí účinnosti zákona dnem 1. ledna 2013.