

Legislativní rada vlády

Č. j.: 568/12

V Praze dne 4. dubna 2013

Výtisk č.:

S t a n o v í s k o

Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I.

K celkovému zaměření návrhu

Účelem návrhu zákona je stanovit povinnost politickým stranám a politickým hnutím, aby k financování své činnosti využívaly pouze tzv. transparentní účet, k němuž musí být umožněn třetím osobám bezplatný dálkový a nepřetržitý přístup prostřednictvím internetu k zobrazování veškerých platebních transakcí. Dále návrh zákona stanovuje povinnost, aby politické strany a politická hnutí povinně zveřejňovaly na internetu jak výroční finanční zprávy, tak samostatné zprávy o financování volebních kampaní.

Návrh zákona dále obsahuje úpravu zvláštního řízení ve správním soudnictví, ve kterém se každý občan starší 18 let nebo právnická osoba se sídlem na území České republiky může domáhat rozhodnutí soudu, že politická strana nebo politické hnutí porušily pravidla hospodaření tím, že v rozporu s tímto zákonem přijaly bezúplatné plnění nebo dar, neoznačily svým názvem nebo zkratkou formu jimi využitě volební kampaně, nebo neuvedly dar nebo jiné plnění spolu s identifikačními údaji dárce nebo poskytovatele ve zprávě o financování volební kampaně nebo výroční finanční zprávě. Soud by současně rozhodl, že politická strana nebo politické hnutí jsou povinny odvést do státního rozpočtu částku odpovídající jeden a půl násobku částky, která odpovídá hodnotě daru, jiného plnění nebo formy využitě

volební kampaně, jichž se týkalo porušení pravidel hospodaření. Podání žaloby pro uvedené soudní řízení se navrhuje zpoplatnit soudním poplatkem ve výši 5 000 Kč.

Návrh zákona naopak neobsahuje stanovení finančních limitů na výdaje volebních kampaní, jež by měly být předmětem úpravy v právních předpisech upravujících volby, kam systematicky náleží.

II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona nezpracovává do právního řádu České republiky právo EU a není s právem EU v rozporu.

III.

Způsob projednání návrhu

Původní návrh zákona o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů, který byl v roce 2012 rozeslán do mezirezortního připomínkového řízení, obsahoval zřízení samostatného dohledového úřadu. To se stalo nejen předmětem rozporu s některými povinnými připomínkovými místy, ale též objektem zásadních výhrad některých členů Legislativní rady vlády při projednávání návrhu zákona v Legislativní radě vlády, jejíž zasedání se konalo dne 16. srpna 2012.

Ve dnech 9. a 30. ledna 2013 původní návrh zákona projednala vláda se závěrem, že návrh zákona bude podle připomínek členů vlády přepracován tak, aby již neobsahoval zřízení dohledového úřadu, a aby do něj byla zapracována sankční ustanovení. Upravené znění návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, nebylo projednáno v připomínkovém řízení.

Upravené znění návrhu zákona bylo projednáno pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo a pro finanční právo. Legislativní rada vlády upravené znění návrhu zákona projednala na svém zasedání dne 4. dubna 2013.

Toto stanovisko Legislativní rady vlády je vypracováno již k upravenému znění návrhu zákona.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tyto připomínky:

Sdělení pro vládu

Ad Financování volební kampaně

Navrhovanou úpravou se sice má regulovat financování volební kampaně, včetně kontroly a sankcí, ovšem pouze ve vztahu k politickým stranám a politickým hnutím, ačkoliv některých voleb se mohou účastnit rovněž nezávislí kandidáti, na které by taková úprava nedopadala. To představuje nedůvodnou nerovnost v neprospěch politických stran a hnutí. Financování volební kampaně a související otázky nelze upravit v zákoně o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, nýbrž by musely být upraveny stejně pro všechny kandidující subjekty (nejlépe na jednom místě v připravovaném volebním zákoně, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly mezi obdobnými úpravami v různých zákonech).

Navíc by se zřejmě v případě, že by zákon reguloval financování volební kampaně, jednalo o volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy České republiky, a to se všemi důsledky z toho plynoucími pro legislativní proces.

Navržená definice volební kampaně vychází z definice obsažené v ustanovení § 35 zákona o volbě prezidenta republiky, ten se ovšem týká kvalitativně i kvantitativně zcela jiné skupiny případů. Politické strany a politická hnutí jsou kontinuálně existující subjekty, v jejichž případě lze za jakoukoliv propagaci, a to bez ohledu na termín vyhlášení voleb, považovat například i jejich vlastní internetové

stránky, kterými se politické strany nebo politická hnutí prezentují (propagují) nepřetržitě. Oddělené účtování o volební kampani by tak zřejmě do jisté míry ztrácelo smysl, respektive by bylo jen obtížně realizovatelné.

Pokud jde o samotný obsah zprávy o financování kampaně podle nově navrhovaného § 17a odst. 4, není zde nijak upraveno, podle jakého kritéria se bude určovat, zda jde o plnění poskytnutá politické straně nebo politickému hnutí na volební kampaň. Přitom právě určení prostředků by bylo podstatné z hlediska jejich vykazování.

Další problém by nastal v situaci, pokud by souběžně probíhalo více volebních kampaní vztahujících se k různým druhům voleb, neboť v takovém případě by zřejmě kampaně probíhaly ve vzájemné souvislosti, včetně jejich financování, a to by se v oblasti vykazování mohlo jen obtížně zohlednit. Navrhovaná úprava by navíc mohla vyvolávat zásadní praktické problémy i ve vztahu k dobrovolnické kampani.

Z výše uvedených důvodů se proto z dosavadní části první návrhu zákona navrhuje bez náhrady vypustit novelizační bod 7 (§ 17a – Volební kampaň) a s případným legislativním řešením této otázky se doporučuje vyčkat až na vyhodnocení právní úpravy financování volební kampaně podle zákona o volbě prezidenta republiky.

Ad Řízení o porušení pravidel financování

Dalším obecným problémem je otázka sankcí za to, že politická strana nebo politická hnutí porušily pravidla hospodaření. Obecně sice lze ocenit snahu předkladatele vyřešit současnou neexistenci nezávislého kontrolního orgánu tím, že sankční pravomoc za porušení pravidel hospodaření bude svěřena správním soudům, ale zároveň je třeba konstatovat, že obdobné řešení podle zákona o volbě prezidenta republiky dosud nebylo v praxi dostatečně prověřeno. S případným zavedením obdobné právní úpravy i pro oblast veškerého financování politických stran a hnutí, popřípadě pro všechny volební kampaně, je tudíž nutné vyčkat, až jak se v praxi osvědčí obdobná úprava podle zákona o volbě prezidenta republiky, a případné poznatky z její aplikace v budoucím návrhu zákona důsledně zohlednit.

S ohledem na výše uvedené se proto navrhuje z návrhu zákona vypustit částí druhou a třetí s tím, že deklarovaná veřejná kontrola by byla realizována občany a nevládními organizacemi, tj. občanskou společností, a to s využitím

obecných pravidel stanovených pro hospodaření politických strana a politických hnutí a s tím souvisejícími povinnostmi zveřejňovat účetní závěrky na internetových stránkách, resp. umožnit veřejnosti bezplatný a nepřetržitý přístup k zobrazení přehledu platebních transakcí na zvláštním bankovním účtu.

K jednotlivým ustanovením

K nadpisu návrhu zákona

Slova „, a další související zákony“ vypustit.

K části první

Označení a nadpis části první vypustit.

K čl. I

K úvodní větě

Za slova „nálezu Ústavního soudu“ vložit čárku.

K bodu 1

1. V § 9 odst. 3 písm. g) slova „může veřejnost“ nahradit slovy „mohou třetí osoby“.
2. V § 9 odst. 3 písm. h) slova „strana nebo hnutí zveřejňuje“ nahradit slovy „strany a hnutí zveřejňují“ a slova „zprávu o financování volební kampaně a“ vypustit.

K bodu 4

Slovo „a“ nahradit slovem „nebo“.

K bodu 5

Bod uvést v tomto znění:

- „5. V § 17 se na konci odstavce 5 doplňují věty „Účetní závěrky stran a hnutí musejí být ověřeny auditorem. Strany a hnutí jsou povinny určit auditora, který splňuje podmínky stanovené zákonem o auditorech. Auditora určí revizní orgán strany nebo hnutí; téhož auditora lze určit opakovaně nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let.“.

K bodu 6

V § 17 odst. 6 slovo „Strana“ nahradit slovem „Strany“, slova „k straně a hnutí“ nahradit slovy „ke straně nebo hnutí“, slova „jsou dostupné údaje podle věty první, strana a hnutí oznámí“ nahradit slovy „je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním bankovním účtu, oznámí strana nebo hnutí“.

K bodu 7

Bod vypustit a v návaznosti na to následující body návrhu novely přečíslovat.

K dosavadnímu bodu 8

1. V § 18 odst. 1 písm. c) bodě 2 slova „strany a hnutí drží“ nahradit slovy „strana nebo hnutí mají“.
2. V § 18 odst. 1 písm. c) bodě 4 slova „člena strany a hnutí“ nahradit slovy „člena strany nebo hnutí“; obdobnou úpravu provést v § 18 odst. 1 písm. d), g) a h).
3. V § 18 odst. 1 písmeno e) uvést v tomto znění:
„e) přehled o mzdových výdajích stranou nebo hnutím vyplácených osob s uvedením počtu těchto osob a druhu vykonávané práce,“.
4. V § 18 odst. 1 písmeno f) uvést v tomto znění:
„f) přehled o celkových výdajích na daně, poplatky a jiných obdobných peněžitých plnění,“.
5. V § 18 odst. 1 za písmeno f) vložit nové písmeno g) a uvést je v tomto znění:
„g) výdaje na volby,“.
V návaznosti na to dosavadní písmena g) až j) označit jako písmena h) až k).
6. V § 18 odst. 1 dosavadním písmeni h) za slova „bezúplatných plnění“ vložit slova „, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 000 Kč,“.
7. V § 18 odst. 1 dosavadním písmeni i) částku „100 000 Kč“ nahradit částkou „50 000 Kč“ a „slova „členem stran a hnutí“ nahradit slovy „členem strany nebo hnutí“.
8. V § 18 odst. 1 dosavadní písmeno j) uvést v tomto znění:
„k) přehled o členech, jejichž členský příspěvek za kalendářní rok je vyšší než 50 000 Kč, s uvedením jejich jména, příjmení, data narození, adresy místa pobytu a celkové výše členského příspěvku.“.

K dosavadnímu bodu 9

Bod vypustit a v návaznosti na to následující body návrhu novely přečíslovat.

K dosavadnímu bodu 11

V § 18 odst. 4 slova „přílohami. Ministerstvo financí stanoví vyhláškou vzor formuláře“ nahradit slovy „přílohami, jehož vzor stanoví Ministerstvo financí vyhláškou“.

K dosavadnímu bodu 13

1. Obecně

Doporučuje se zvážit opodstatněnost stanovení limitu pro poskytnutí daru navrhovaného ve výši 2 miliony Kč, resp. existenci jakéhokoli limitu.

Současně se upozorňuje na skutečnost, že i takto navržené ustanovení by bylo možno obejít, pokud právní úprava připouští dary i od právnických osob – pak bude stačit dar od takové právnické osoby přesahující 2 miliony Kč „rozpuštit“ mezi členy nebo zaměstnance takové právnické osoby, kteří budou de iure vystupovat jako jednotliví dárči.

2. Pokud vláda dospěje k závěru, že má být existence limitu a jeho navrhovaná výše zachována, pak se navrhuje v § 19 odstavec 2 uvést v tomto znění:

„(2) Strany a hnutí nesmějí přijmout bezúplatné plnění nebo dar, pokud by součet všech peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně bezúplatného plnění nebo věcného daru přijatých od jedné a téže osoby přesáhl v jednom kalendářním roce částku 2 miliony Kč. Je-li poskytovatel bezúplatného plnění nebo dárce členem strany a hnutí, snižuje se limit 2 miliony Kč o částku odpovídající části jeho členského příspěvku za kalendářní rok ve výši přesahující 50 000 Kč.“.

K dosavadnímu bodu 14

Bod vypustit a v návaznosti na to následující body návrhu novely přečíslovat.

K čl. III

Článek vypustit a v návaznosti na to dosavadní články návrhu novely přečíslovat.

K částem druhé a třetí

Část druhou a třetí vypustit.

K části čtvrté

Označení a nadpis části čtvrté vypustit.

K dosavadnímu čl. VI

Článek uvést včetně nadpisu v tomto znění:

„Čl. III

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2014.“.

K důvodové zprávě

Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

K platnému znění navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Platné znění upravit tak, aby odpovídalo textu návrhu zákona a promítnout do něj změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. s c h v a l u j e návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. u k l á d á ministru vnitra vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodu I a II tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. ministra vnitra, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.“.

JUDr. PhDr. Petr M l s n a, Ph.D.

ministr

a předseda Legislativní rady vlády