**Legislativní teze – Novela zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a novely volebních zákonů**

Verze k datu 7. 1. 2016

Tento dokument je návrhem úpravy vladního návrhu novelizace zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích a volebních zákonů. Návrh Rekonstrukce státu odstraňuje některé nedostatky vladního návrhu, které ohrožují efektivitu reformy jako celku, a to zejména

**1) neodůvodněné výjimky u finančních operací, jež nebudou vedeny přes transparentní účty stran,**

**2) nedostatečnou kontrolu obchodních společností a družstev napojených na politické strany,**

**3) nedořešené podmínky fungování politických institutů,**

**4) malý rozsah možných sankcí, kdy hrozí jejich neúčinnost.**

Obsah

[Přílohy 1](#_Toc439945182)

[Vládní návrh novelizace zákona o sdružování v politických stranách a volebních zákonů 2](#_Toc439945183)

[GRECO doporučení 3](#_Toc439945184)

[Další doporučení Rekonstrukce státu 6](#_Toc439945185)

### Přílohy

Shrnuti – problémy novel a navržená řešení

Text vládního návrhu novelizovaných zákonů v platném znění s vyznačením změn doporučených Rekonstrukcí státu a s komentáři Rekonstrukce státu

### Vládní návrh novelizace zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a volebních zákonů

Vládou připravený text novel z velké části naplňuje parametry prohlášení Rekonstrukce státu k reformě financování politických strana a s velkou pravděpodobností také některá doporučení mezinárodní organizace GRECO. Pozitivním posunem je především zvýšení transparentnosti financování politických stran a zavedení nezávislé kontroly. Vládou předkládaná novelizace zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a volebních zákonů **plně splňuje 7 z 9 doporučení Rekonstrukce státu**:

* samostatný transparentní účet pro veškeré příjmy a výdaje spojené s předvolební kampaní a zveřejnění samostatného vyúčtování výdajů na kampaň,
* výroční a finanční zprávy v elektronické podobě k dispozici online,
* povinné označení veškeré předvolební inzerce logem/jménem zadavatele, rotace auditorů (maximálně 5 let po sobě),
* nezávislý kontrolní mechanismus, který bude aktivně prověřovat hospodaření stran a kampaní (a to i na základě informací z médií či podnětů občanů).
* veškeré finanční transakce nad 20.000,- Kč pouze bezhotovostně,
* vykazování všech nepeněžních darů ve výroční finanční zprávě s uvedením obvyklé ceny,
* rotace auditorů (maximálně 5 let po sobě).

Jedno doporučení je splněno částečně:

• transparentní účty na veškeré účetnictví,

*Jsou vyjmuty jak pracovněprávní vztahy ke stranám a hnutím, tak provozní výdaje stran a hnutí.*

Jedno doporučení není splněno vůbec:

• auditování stranických firem podle pravidel, která dopadají na politické strany.

*Protože poslední průběžná hodnotící zpráva GRECO o reformě politického financování v České republice za prosince 2015 ještě nebyla zveřejněna, je možné provést pouze hrubý odhad, jak GRECO současný vládní návrh hodnotí.*

### GRECO 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);***

**Nerealizováno.** Vládní návrh zavádí transparentní účetnictví pro všechny výdaje politických stran a hnutí s výjimkou každodenních provozních výdajů a členských příspěvků. Členské příspěvky tak budou nadále mimo veřejnou kontrolu.

**Rekonstrukce státu doporučuje** zavedení transparentních účtů pro maximální možné spektrum finančních operací, včetně

a) operací týkajících se provozní činností strany a hnutí, a ideálně také

b) plnění vyplývajícího z pracovněprávního vztahu ke straně nebo hnutí a obdobně navrhujeme řešit i zasílání členských příspěvků (z důvodu ochrany osobních údajů).

Ochranu osobních údajů zaměstnanců strany lze zajistit díky využití systému identifikačních čísel pro každého zaměstnance, jejichž seznam by byl přístupný pouze zaměstnancům dohledového Úřadu. Tím by zároveň i poklesl počet povinně zřizovaných účtů strany.

Délku období zobrazovaní dat na transparentních účtech doporučujeme prodloužit minimálně na 3 roky, aby tak byla v souladu s délkou odpovědnosti za správní delikty.

***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);***

**Realizováno.**

***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);***

**Částečně realizováno.** Vládní návrh nově zavádí povinnost politických stran a hnutí přiložit k výročním finančním zprávám také seznam obchodních společností a družstev, v nichž mají podíl nebo jejichž jsou členy, a celkový roční příjem získaný z těchto společností a družstev. Obchodní společnosti a družstva jsou ovšem nadále vyňata ze systému transparentního financování, z kontroly Úřadem pro dohled nad hospodařením stran a netýkají se jich pravidla o povolených respektive zakázaných typech dárců pro politické strany a hnutí.

Aby byla plně realizováno doporučení GRECO, **Rekonstrukce státu navrhuje**, aby hospodaření obchodní společnosti vlastněné pol. stranou podléhalo obdobným pravidlům kontroly jako financování samotné strany, včetně

a) možnosti kontroly ze strany Úřadu a

b) povinnosti přikládat účetní závěrku obchodní společnosti k výroční finanční zprávě strany (podle slovenského vzoru, vizte 85/2005 Z.z., zakon o politických stranách a politických hnutiach, § 30, odst 2, písmeno l).

***iv. zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přistup k těmto zprávám (odst. 61);***

**Realizováno.**

***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);***

**Realizováno.**

***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);***

**Realizováno.**

***vii. zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí (odst. 64);***

**Částečně realizováno.** Vádní návrh stanoví, že politická strana nebo hnutí nesmí být auditováno jednou firmou po dobu delší než 5 let. Volba auditorů je ale stále na stranách a hnutí a není limitována žádnými kvalifikačními požadavky ohledně potřebného rozpočtu, materiálního zabezpečení, personálního propojení či profesionální historie firmy. **Rekonstrukce státu proto doporučuje**, aby se maximální doba, po kterou jedna firma smí auditovat jednu stranu zkrátila na 3 roky a aby se zvážily další kvalifikační podmínky pro firmy auditující účetnictví politických stran.

***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) prověřovaní stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní (odst. 67);***

**Částečně realizováno.** Aby došlo k naplnění požadavku nezávislosti dohledového orgánu, **Rekonstrukce státu navrhuje** aby

a) doba, po kterou by designovaný předseda nebo člen Úřadu před svým nástupem do funkce nesměl být členem politické strany či vykonávat činnost v politické straně nebo zastupitelských orgánech, byla prodloužena na 5 let (příp. i více);

b) byl pro předsedu i členy Úřadu zaveden pouze neopakovatelný mandát na 7 let. Možnost opakování mandátu může založit potenciální ovlivňování rozhodnutí členů Úřadu tak, aby volitelé napříště opět hlasovali pro daného kandidáta na obsazení postu v Úřadu.

***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).***

**Nerealizováno**. Vládní návrh obsahuje finanční sankce tak nízké, že je třeba pochybovat o jejich možném odrazovacím a donucovacím efektu. Pro srovnání přikládáne tabulku srovnávající pokuty v České republice (tak, jak jsou navrženy vládou) a na Slovensku:



**Rekonstrukce státu proto doporučuje** zvýšit maximální rozsah pokut jak v zákoně o sdružování v politických stranách, tak ve volebních zákonech.

a) maximální pokuta 200 000 Kč za nezavedení transparentních účtů, nepředložení výroční finanční zprávy nebo nenavrácení nezákonně přijatého daru představuje pouhé 0,01 % ročního rozpočtu velké parlamentní strany. Úřad by měl mít možnost určit výši pokuty např. určitým procentem z celkových příjmů za daný rok, k němuž se vztahuje nepředložená výroční finanční zpráva.

b) maximální pokuta 100 000 Kč za neoznačení inzerce znamená 0,11 % povolené sumy nákladů na volební kampaň do Poslanecké sněmovny. Úřad by měl mít možnost určit výši pokuty např. určitým procentem z celkových nákladů vynaložených na neoznačenou inzerci.

###

### Další doporučení Rekonstrukce státu

**Nad rámec doporučení GRECO předkládá Rekonstrukce státu ještě šest dalších doporučení**, jejichž reflexe v přípravované novelizaci zákona o sdružování v politických stranách a volebních zákonů by zvýšila celkovou kvalitu a účinnost reformy politického financování v České republice. Doporučení se týkají šesti bodů reformy:

1. Politické instituty

Politické instituty by měly podléhat obdobné kontrole a pravidlům, jako strany a hnutí. Mají-li české politické instituty dosáhnout stejného standardu nezávislosti a demokratické legitimity jako německé politické nadace, o které se návrh podle vyjádření předkladatele opírá, doporučujeme:

1. Omezit zákonem spektrum možných dárců politického institutu na stejné dárce, jaké mají povoleny politické strany. Status veřejné prospěšnosti, jak je v současnosti navržen, nevylučuje politickým institutům získávat příjmy od dárců, kteří nesmí darovat politických stranám a hnutím (např. svěřenecké fondy, zahraniční dárci, subjekty s veřejnou účastí). Je tak možná situace, kdy by firma chtěla splatit (či si dopředu zajistit) protislužbu politické straně zasláním daru pol. institutu, na místo pol. straně.
2. Navrhujeme rovněž zákonem zamezit možnému personálnímu propojení v osobách statutárních orgánů politických stran a institutů.

Podle německého vzoru dále doporučujeme zvážit změnu vázanosti státního příspěvku na činnost politického institutu z osoby poslance na politickou stranu.

1. Registrace „třetích osob“ podílejících se na volební kampani podle slovenského vzoru

Podle slovenského zákona č. 181/2014 Z. z., o volebnej kampani, § 8, doporučujeme zavedení registru třetích osob, jež za vlastní prostředky uspořádají kampaň pro politickou stranu nebo hnutí, a zavést maximální limit výdajů třetích osob. Současná podoba novely nijak nebrání tomu, aby stamilionovou volební kampaň platil např. „Spolek nezávislých obdivovatelů předsedy strany X, z.s.“; pokud se strana X k této kampani sama oficiálně nepřihlásí, limit výdajů na kampaň se neuplatní.

1. Centrální evidence smluvních vztahů politických stran a třetích stran souvisejících s výdaji volební kampaně

Doporučujeme zavést evidenci smluvních vztahů jako informační systém veřejné správy, který slouží k uveřejňování smluv uzavřených v jakékoliv souvislosti s výdaji volební kampaně politickou stranou, koalicí, nezávislým kandidátem nebo třetí stranou. Obsah registru bude veřejně přístupný způsobem umožňujícím bezplatný dálkový přístup a jeho správu bude mít v gesci dohledový Úřad.

1. Limity na dary

Na základě zahraničních zkušeností a dat[[1]](#footnote-1) upozorňujeme na to, že obcházení limitů na dary je natolik jednoduché, že vede k rozmachu využívání nastrčených osob (tzv. bílých koňů) a tedy dále snižuje průhlednost příjmů stran.

1. Limity na výdaje volebních kampaní

Domníváme se, že limity na výdaje na volební kampaně mohou přinést pozitivní efekt zlevnění kampaní, ale přinesou nutně řadu snah je obcházet (vizte předchozí doporučení č. 8). Proto je má smysl zavádět pouze v případě přesně stanovených pravidel pro vykazování nákladů a zajištěné funkční nezávislé kontroly.

1. Aktivní metodická podpora stranám a kandidátům

Upozorňujeme na výraznou potřebu metodické pomoci kandidujícím subjektům i jednotlivcům ze strany Úřadu. Bude třeba vytvořit řadu výkladových stanovisek a přehledně a srozumitelně je prezentovat. Výkladová stanoviska budou muset pokrývat nejasně vymezené praktické prvky reformy jako např. co vše řadit do nákladů na kampaň, jak prakticky určit cenu obvyklou (např. u inzerce či u dobrovolnické práce) atd., kde bude docházet k výkladovým problémům.

Podrobnější doporučení, včetně doporučených změn v paragrafovaném znění novel, jsme poskytli všem relevantním aktérům a rádi budeme nadále spolupracovat na precizaci návrhu.

Dne 11. ledna 2016, Vít Šimral, Josef Karlický, Petr Bouda, Filip Mazel, členové pracovní skupiny Frank Bold a Rekonstrukce státu k financování stran.

1. Vizte např. Estonsko: Sikk, Allan& Riho Kangur (2008). “Estonia: The Increasing Costs and Weak Oversight of Party Finance,” in Steven D. Roper & Janis Ikstens (eds) Public Finance and Post-Communist Party Development, Aldershot: Ashgate. Litva: Vitalija Simonaytite a Vaida Jankauskaite (2014): When The State Takes Over The Interest Groups: A Case of Lithuanian Political Party Funding. Paper presented at the ECPR Graduate Conference in Innsbruck. [↑](#footnote-ref-1)