

## **Doporučení pracovní skupiny Rekonstrukce státu k pozměňovacím návrhům novel volebních zákonů a novely zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích**

Projednávaných jako tisky č. 568/0 a č. 569/0 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.

### **Pozměňovací návrhy poslance Jana Chvojky**

#### **Návrh č. 1 – ovlivnění voleb (tisk 568)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

#### **Návrh č. 2 – příjem pokut (tisk 568)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

#### **Návrh č. 3 – přístup k volebnímu účtu (tisk 568)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

#### **Návrh č. 4 – soulad se zákonem o státní službě (tisk 568)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

#### **Návrh č. 5 – zjednodušení účtu (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

#### **Návrh č. 6 – výplata státního příspěvku (tisk 569)**

Pozměňovací návrh vrací termíny pro výplatu splátek příspěvku na činnost politické strany nebo hnutí do stavu před Novelou. Zatímco podle § 20a odst. 1 Novely stanoví, že splátka za první pololetí musí být vyplacena do 31. 7. (případně do 31. 8., pokud se v červnu konaly volby, s nimiž je spojen nárok na příspěvek na činnost) a splátka za druhé pololetí musí být vyplacena do 31. 1. následujícího roku (případně do 28. 2., pokud se v prosinci předcházejícího roku konaly volby, s nimiž je spojen nárok na příspěvek na činnost), pozměňovací návrh stanoví termíny do 30. 6. a do 1. 12. příslušného kalendářního roku a ruší alternativní termíny týkající se voleb.

Z odůvodnění pozměňovacího návrhu není jasné, proč jsou Novelou navržené termíny nevyhovující. Ze zvláštní části důvodové zprávy Novely k bodu č. 40 zase není zřejmé, proč došlo ke změnám v těchto termínech.

**K pozměňovacímu návrhu zaujímá Rekonstrukce státu neutrální stanovisko.**

#### **Návrh č. 7 – pravomoci Úřadu (tisk 569)**

Pozměňovací návrh doplňuje do § 19g odst. 1 Novely větu, podle níž má Úřad při výkonu dohledu právo seznamovat se se všemi údaji týkajícími se hospodaření stran a hnutí. Strana nebo hnutí poskytne Úřadu součinnost v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolním řádem. Důvodem pro předložení pozměňovacího návrhu je jednak zajistit potřebnou součinnost kontrolovaných osob (tj. politických

stran a politických hnutí), jednak stanovit, že kontrole podléhá veškeré hospodaření politických stran a hnutí.

Podle našeho názoru je tento pozměňovací návrh nadbytečný. Z § 19g odst. 1 Novely jednoznačně vyplývá, že Úřad může kontrolovat hospodaření politických stran a hnutí. Ustanovení neobsahuje žádné omezení rozsahu této kontroly hospodaření a tudíž není třeba skutečnost, že Úřad může kontrolovat veškeré hospodaření politických stran a hnutí, znovu zdůrazňovat. Co se týká výslovného odkazu na zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ani ten není podle našeho názoru nutný, neboť kontrolní řád je obecným právním předpisem, který se použije při výkonu kontroly státními orgány vždy, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak. Na druhé straně výslovným odkazem na kontrolní řád lze předejít případným nejasnostem.

**K pozměňovacímu návrhu zaujímá Rekonstrukce státu neutrální stanovisko.**

#### **Návrh č. 8 – darovací smlouva (tisk 569)**

Pozměňovací návrh ukládá politickým stranám a hnutím povinnost uzavírat darovací smlouvy u darů v hodnotě vyšší než 1000 Kč v písemné formě. Písemnou formu musí mít též jiné bezúplatné smlouvy, na jejichž základě se politické straně či hnutí poskytuje bezúplatné plnění ve výši (resp. obvyklé ceně) přesahující 1000 Kč.

Ačkoli tento pozměňovací návrh zvyšuje míru transparentnosti poskytování bezúplatných plnění politickým stranám či hnutím, nelze přehlédnout, že rovněž zvyšuje jejich administrativní zátěž, nutí oceňovat v zásadě bagatelní bezúplatná plnění cenou obvyklou a komplikuje poskytování darů jednotlivými fyzickými osobami. Pozměňovací návrh navíc neodůvodňuje výši finančního limitu, po jehož překročení musí být uzavřena písemná smlouva. Důsledkem nedodržení této zákonem stanovené povinnosti dodržet písemnou formu je přitom neplatnost takové smlouvy, jak plyne z § 582 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

**K pozměňovacímu návrhu zaujímá Rekonstrukce státu neutrální stanovisko.**

#### **Návrh č. 9 – výroční finanční zpráva (tisk 569)**

Pozměňovací návrh představuje „zestručnění“ obsahu výroční finanční zprávy, kterou musí podle § 19h odst. 1 Novely předkládat politické strany a politická hnutí Úřadu (jde o úřad pro dohled nad hospodařením stran a hnutí, definovaný v § 19 Novely) do 1. dubna. Jedná se o vypuštění následujících informací:

- výčet pronajatého, propachtovaného nebo prodaného movitého a nemovitého majetku s uvedením výše dosažených příjmů je vypuštěn bez náhrady celý;
- přehled akcí podle § 17 odst. 8 písm. h) Novely (najít) spolu s dosaženým příjmem a jeho strukturou je vypuštěn bez náhrady celý;
- v přehledu úvěrů, zápůjček a jiných dluhů se již nebude uvádět obec místa pobytu poskytovatele, ani údaj o členství poskytovatele v politické straně či hnutí (pozměňovací návrh navíc obsahuje chybu, neboť vyžaduje uvést jméno, příjmení a datum narození, ale už není uvedeno čí, neboť slovo „poskytovatele“ bylo vypuštěno). V případě, že je poskytovatelem právnická osoba, nebude uváděno její sídlo;

- přehled o provozních výdajích v členění na výdaje na nákup zboží a na nákup služeb s tím, že nakupované zboží a služby jsou specifikovány podle jejich charakteru a poskytovatele s uvedením jména, příjmení, data narození a obce místa pobytu poskytovatele; pokud jde o člena strany nebo hnutí, uvede se též údaj o jeho členství; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo. Přehled o provozních výdajích je pozměňovacím návrhem vypuštěn zcela. Toto považujeme za závažný problém;
- z přehledu dárců a jejich darech s uvedením výše peněžitého daru a obvyklé ceny nepeněžitého daru jsou z informací o dárci vypuštěny stejné údaje, jako ve výše uvedeném případě poskytovatelů úvěrů, zápůjček a jiných dluhů (tj. obec místa pobytu dárce či sídlo dárce a informace o členství v politické straně nebo hnutí);
- bez náhrady je z přehledu poskytnutých ostatních bezúplatných plnění vypuštěn přehled plnění, která byla politické straně či hnutí poskytnuta za cenu nižší než obvyklou. Toto považujeme za závažný problém. Z informací o poskytovatelích těchto bezúplatných plnění je opět vypuštěna informace o obci místa pobytu poskytovatele či sídlo poskytovatele a informace o členství v politické straně nebo hnutí);

Tyto informace přitom nebyly Novelou vyžadovány samoúčelně, jak plyne ze zvláštní části důvodové zprávy, podle které se: „...zpřesňují 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.“

Důvodem pro „zestručnění“ § 19h Novelou pozměňovacím návrhem je snížení administrativní zátěže politických stran a hnutí a údajná možnost Úřadu informace obsažené v položkách, které tento pozměňovací návrh vyjímá, dohledat z jiných zdrojů, například z účetnictví politických stran a politických hnutí, k čemuž jsou Úřadu politické strany a hnutí povinny poskytnout nezbytnou součinnost, jak údajně plyne z § 19g odst. 1 Novelou (ve skutečnosti toto ustanovení výslovně neukládá politickým stranám a hnutím povinnost poskytnout Úřadu při kontrole hospodaření strany či hnutí nezbytnou součinnost, tato povinnost se pouze dovozuje ze zákona č. 255/2012 Sb.,<sup>1</sup> kontrolního řádu, přičemž podle důvodové zprávy Novelou se ustanovení zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, na kontrolu samotné výroční zprávy nepoužije).<sup>2</sup>

Důsledkem tohoto pozměňovacího návrhu je však nárůst administrativní zátěže samotného Úřadu, který musí řadu informací, které pozměňovací návrh vyjímá, dohledávat vlastní kontrolní činností, což při počtu politických stran a hnutí (jen aktivních je 206) a objemu jejich hospodaření není triviální zátěž. Pro politické strany je přitom snazší takové informace uvést, než pro Úřad takovéto informace vytvářet (resp. dohledávat). Pozměňovací návrh tak snižuje význam předkládaných výročních zpráv. Některé informace, zejména o poskytnutých plněních politické straně či hnutí za nižší než obvyklou cenu, pak bude problémem kontrolou ze strany Úřadu vůbec určit.

<sup>1</sup> Podle § 1 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., platí, že kontrolní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, při kontrole činnosti právnických osob. Povinnost poskytnout určitou součinnost (např. poskytovat údaje, dokumenty a věci vztahující se k předmětu kontroly) je zakotvena v § 8 a 9 kontrolního řádu.

<sup>2</sup> „S výjimkou zvláštního postupu při přezkoumávání výroční finanční zprávy, upraveného v zákoně č. 424/1991 Sb., se na dohledovou činnost bude vztahovat kontrolní řád.“

Dalším důsledkem pozměňovacího návrhu je zúžení kontroly vykonávané veřejností. Uvedené výroční zprávy politických stran a hnutí jsou totiž podle § 19h odst. 6 Novely veřejné a jsou dostupné jak k nahlédnutí u Úřadu, tak způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. na internetových stránkách Úřadu). Veřejnost – na rozdíl od Úřadu – nemá možnost pozměňovacím návrhem vyjmuté informace zkontrolovat „z jiných zdrojů“, neboť nemá přístup k účetnictví politických stran a politických hnutí. Kontrolu dále ztíží vypuštění přehledu provozních výdajů a rovněž přehledu plnění poskytnutých politické straně za nižší než obvyklou cenu.

V případě vypuštění některých informací se navíc nelze ubránit dojmu, že jde o vypuštění ryze účelové: jak významné snížení administrativní zátěže představuje například neuvedení obce místa pobytu dárce či jeho sídla, pokud je právnickou osobou? Jak sníží administrativní zátěž uvedení informace o tom, že dárce je členem politické strany či hnutí?

**Rekonstrukce státu z výše uvedených důvodů pozměňovací návrh nedoporučuje přijmout.**

## Pozměňovací návrhy poslance Martina Plíška

### Návrh č. 1 – zrušení politických institutů (tisk 569)

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

### Návrh č. 2 – úvěry (tisk 569)

Pozměňovací návrh mění § 17 odst. 8 Novely o písmeno i), podle něhož příjmem politické strany nebo politického hnutí mohou být pouze příjmy, uvedené v písm. a) až i),<sup>3</sup> tedy pouze zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky.

Podle našeho názoru sice pozměňovací návrh směřuje k větší transparentnosti osob, které poskytují zápůjčky a úvěry politickým stranám či hnutím, avšak v praxi představuje dosti značné omezení možného financování aktivit politických stran a hnutí, a to i s ohledem na termíny vyplácení příspěvků ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí, které jsou dle § 20a odst. 1 Novely vypláceny pozadu ve dvou pololetních splátkách, avšak činnost strany či hnutí je nutné financovat průběžně, tedy i prostřednictvím úvěru, který bude následně splacen ze státního příspěvku na činnost politické strany či hnutí.

Transparentnosti právnických osob poskytujících politickým stranám zápůjčky či úvěry lze přitom dosáhnout jinak, méně rasantním zásahem do možnosti financování činnosti politické strany a hnutí, například zákazem přijímání zápůjček a úvěrů od fyzických osob a zákonem stanoveným požadavkem na doložení úplné vlastnické struktury právnických osob poskytujících politické straně či hnutí zápůjčku či úvěr, doplněný zákazem přijímat takové zápůjčky či úvěry, pokud je poskytuje právnická osoba, která není s to doložit svou úplnou vlastnickou strukturu.

**K pozměňovacímu návrhu zaujímá Rekonstrukce státu neutrální stanovisko.**

---

<sup>3</sup> Ustanovení § 17 odst. 8 Novely obsahuje taxativní výčet, neboť se nejedná o výčet demonstrativní, uvedený nejčastěji slovy „zejména“, „například“ nebo „a podobně“.

**Pozměňovací návrhy poslance Radka Vondráčka**

**Návrh č. 1 – registrace třetích osob (tisk 568)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 2 – sankce při volební kampani (tisk 568)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 3 – kontrola obchodních korporací (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 4 – limity na dary pro obchodní korporace (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 5 – omezení spektra dárců (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 6 – omezení činnosti obchodní korporace (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 7 – omezení účtů stran na české banky (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 8 – předseda volen pouze na jedno období (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 9 – prodloužení lhůty zveřejnění údajů (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 10 – rozšíření na provozní činnost stran (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 11 – sankce (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

**Návrh č. 12 – zákaz personálního propojení institutů a stran (tisk 569)**

Rekonstrukce státu pozměňovací návrh doporučuje přijmout.

Dne 29. března 2016, Petr Bouda, Magdalena Klimešová, Vít Šimral, Josef Karlický, Martin Fadrný (Frank Bold), Jiří Skuhrovec (Centrum aplikované ekonomie), Michal Voda (Naši politici), členové pracovní skupiny Rekonstrukce státu k financování stran