

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2015,

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

Parlament se unesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

Čl. I

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 468/1991 Sb., zákona č. 68/1993 Sb., zákona č. 189/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 296/1995 Sb., zákona č. 322/1996 Sb., zákona č. 340/2000 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 98/2001 Sb., zákona č. 104/2001 Sb., zákona č. 170/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 556/2004 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 345/2010 Sb., zákona č. 420/2011 Sb. a zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., se mění takto:

1. V § 1 odst. 3 písmeno a) zní:

„a) ve spolcích,“.

Poznámka pod čarou č. 1b se zrušuje, a to včetně odkazů na poznámku pod čarou.

2. V § 6 odst. 2 písm. b) bodě 7 se slova „právní úkony“ nahrazují slovy „právní jednání“.

3. V § 6 odst. 2 písm. b) bodě 9 se číslo „18“ nahrazuje číslem „19h“.

4. V § 6 odst. 2 písm. b) bodě 10 se číslo „7“ nahrazuje číslem „6“.

5. V § 11 se odstavec 3 zrušuje.

6. V § 12 se na konci odstavce 3 doplňuje věta „Skončí-li likvidace majetkovým zůstatkem, naloží s ním likvidátor způsobem určeným ve stanovách [§ 6 odst. 2 písm. b) bod 10].“.

7. V § 12 se odstavce 4 a 5 zrušují.

8. V § 13 odst. 1 písm. a) se slova „občanské sdružení“ nahrazují slovem „spolek“.

9. V § 13 odst. 1 se písmeno b) zrušuje.

Dosavadní písmeno c) se označuje jako písmeno b).

10. V § 13 odst. 2 se slova „a písm. b)“ zrušují.

11. V § 13 se odstavec 4 zrušuje.

Dosavadní odstavce 5 až 7 se označují jako odstavce 4 až 6.

12. V § 13 odst. 4 se věta první nahrazuje větou „Zrušují-li se strana a hnutí dobrovolným rozpuštěním, je orgán, který o rozpuštění rozhodl, povinen současně jmenovat likvidátora.“.

13. V § 14 odst. 1 se slova „až 19“ nahrazují slovy „, 17a, 17b, 18 a 19h“.

14. V § 14 odst. 3 se slova „18 odst. 1 a 2“ nahrazují slovy „19h odst. 1“.

15. V § 15 odst. 2 se za slovo „Senátu“ vkládají slova „, Evropského parlamentu“ a za slovo „celků“ se vkládají slova „nebo volby prezidenta republiky“.

16. V § 17 se za odstavec 3 vkládají nové odstavce 4 až 7, které znějí:

„(4) Strana a hnutí mohou založit nebo být členem jednoho politického institutu; politickým institutem se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti

- a) rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv,
- b) rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti,
- c) podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě,
- d) zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo
- e) přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci.

(5) Politický institut musí způsobem umožňujícím dálkový přístup uveřejňovat veškeré výsledky své činnosti podle odstavce 4, jejichž povaha to umožňuje.

(6) Politický institut nesmí vykonávat činnost školy nebo školského zařízení podle školského zákona ani působit jako vysoká škola podle zákona o vysokých školách.

(7) Příspěvek na podporu činnosti politického institutu lze poskytnout, má-li politický institut zapsaný status veřejné prospěšnosti. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu nelze použít na financování volební kampaně strany nebo hnutí nebo koalice anebo jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.“.

Dosavadní odstavce 4 až 6 se označují jako odstavce 8 až 10.

17. V § 17 odst. 8 písm. d) se slova „a dědictví“ nahrazují slovy „, dědictví a bezúplatná plnění“.

18. V § 17 odst. 8 písm. e) se slova „a prodeje“ nahrazují slovy „, pachtu a zcizení“.

19. V § 17 odst. 8 písm. i) se slovo „půjčky“ nahrazuje slovem „zápůjčky“.

20. V § 17 se na konci odstavce 8 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno j), které zní:

„j) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu.“.

21. V § 17 se na konci odstavce 9 doplňují věty „Účetní závěrky stran a hnutí musejí být ověřeny auditorem podle zákona o auditorech. Auditora určí statutární orgán strany nebo hnutí; téhož auditora lze určit opakovaně nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let.“.

22. V § 17 se za odstavec 9 vkládá nový odstavec 10, který zní:

„(10) Účetní závěrka obchodní korporace založené stranou nebo hnutím nebo obchodní korporace, na níž se strana nebo hnutí účastní jako společník nebo člen, musí být ověřena auditorem podle zákona o auditorech. Téhož auditora pro ověření účetní závěrky podle věty první lze určit nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let.“.

Dosavadní odstavec 10 se označuje jako odstavec 11.

23. Za § 17 se vkládají nové § 17a a 17b, které včetně poznámky pod čarou č. 6 znějí:

„§ 17a

(1) Strany a hnutí a politické instituty používají ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na účtech u banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo u pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky. To neplatí, jde-li o výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč; tyto výdaje lze hradit v hotovosti.

(2) Strany a hnutí a politické instituty vedou oddělené účty pro

- a) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění a výdaje na prezentaci strany a hnutí a politického institutu,
- b) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně a hnutí a politickému institutu,
- c) financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony,
- d) ostatní příjmy a výdaje, zejména ty, jež souvisejí s provozní činností strany a hnutí a politického institutu.

(3) Finanční prostředky podle odstavce 2 písm. a) vedou strany a hnutí a politické instituty na zvláštním účtu umožňujícím bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na těchto účtech (dále jen „zvláštní účet“).

(4) Strany a hnutí a politické instituty sdělí Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) bez zbytečného odkladu číslo nebo jiný jedinečný identifikátor účtu⁶⁾, na němž vedou finanční prostředky podle odstavce 2 písm. d); na základě výzvy Úřadu pak číslo nebo jiný identifikátor účtu, na němž vedou finanční prostředky podle odstavce 2 písm. b).

⁶⁾ § 2 odst. 3 písm. h) zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku.

§ 17b
Zvláštní účet

(1) V platebním příkaze, jímž strana a hnutí a politický institut nebo jiná osoba žádá o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu, musí být uveden účel platební transakce.

(2) Poskytovatel platebních služeb, u něhož je veden zvláštní účet strany, hnutí nebo politického institutu, je povinen umožnit třetím osobám nahlížet do historie platebních transakcí zpětně za období posledních 12 měsíců.

(3) Adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, oznámí strany a hnutí a politické instituty Úřadu, který adresu zveřejní na svých internetových stránkách.“.

24. § 18 včetně poznámky pod čarou č. 7 zní:

„§ 18

- (1) Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění
- a) od státu, nestanoví-li tento zákon jinak,
 - b) od příspěvkové organizace,
 - c) od obce, městské části, městského obvodu a kraje,
 - d) od dobrovolného svazku obcí,
 - e) od státního podniku a právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osoby, na jejímž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %,
 - f) od právnické osoby s majetkovou účastí kraje, obce, městské části nebo městského obvodu; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10 %,
 - g) od obecně prospěšné společnosti, politického institutu a ústavu,
 - h) z majetku svěřenského fondu,
 - i) od jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis,
 - j) od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti,
 - k) od fyzické osoby, která není státním občanem České republiky; to neplatí, jedná-li se o osobu, která má právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu.

(2) Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění, pokud by součet všech peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně⁷⁾ daru nebo jiného bezúplatného plnění přijatých od jedné a téže osoby přesáhl v jednom kalendářním roce částku 3 000 000 Kč. Za jednu a tutěž osobu se považuje i právnická osoba, která je ve vztahu k osobě podle věty první osobou ovládající nebo ovládanou. Je-li dárce nebo poskytovatel jiného bezúplatného plnění členem strany nebo hnutí, považuje se za dar nebo jiné bezúplatné plnění i členský příspěvek v částce přesahující výši 50 000 Kč.

(3) Získají-li strany a hnutí dar nebo jiné bezúplatné plnění v rozporu s tímto zákonem, jsou povinny vrátit jej dárci, a to nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém jej získaly. Není-li vrácení možné, odvedou v téže lhůtě peněžní částku odpovídající

peněžitému daru nebo jinému bezúplatnému plnění nebo obvyklé ceně⁷⁾ věcného daru nebo jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu. Jedná-li se o peněžitý dar nebo jiné bezúplatné plnění, jsou strany a hnutí povinny vrátit jej včetně jeho úrokového zhodnocení ve vyšší diskontní sazbě České národní banky platné ke dni vrácení.

(4) Každý dárce musí být identifikován údaji podle § 19h odst. 1 písm. h).

⁷⁾ Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.“.

25. Nad § 19 se vkládá skupinový nadpis, který zní: „**Úřad**“.

26. § 19 zní:

„§ 19

(1) Zřizuje se Úřad se sídlem v Praze jako ústřední správní úřad pro dohled nad hospodařením stran a hnutí v zákonem stanoveném rozsahu. Úřad je účetní jednotkou.

(2) Úřad je nezávislý orgán; ve své činnosti se řídí pouze zákony a jinými právními předpisy.

(3) Do činnosti Úřadu lze zasahovat jen na základě zákona.“.

27. § 19a včetně poznámky pod čarou č. 8 zní:

„§ 19a

(1) Úřad tvoří předseda Úřadu, 4 členové Úřadu a další zaměstnanci státu v něm zařazení. Předseda Úřadu a členové Úřadu jsou zaměstnanci státu zařazení v Úřadu.

(2) Předsedovi Úřadu přísluší plat jako předsedovi výboru Poslanecké sněmovny⁸⁾.

(3) Členovi Úřadu přísluší plat jako místopředsedovi výboru Poslanecké sněmovny⁸⁾.

⁸⁾ Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.“.

28. Za § 19a se vkládají nové § 19b až 19m, které znějí:

„§ 19b

(1) Předseda Úřadu

a) stojí v čele Úřadu a řídí jeho činnost; považuje se za služební orgán a je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu státní služby podle zákona o státní službě,

b) schvaluje

1. organizační strukturu Úřadu,

2. plán činnosti Úřadu,

3. zprávu o činnosti Úřadu za příslušný kalendářní rok.

(2) Předseda Úřadu určí jednoho ze členů Úřadu, který jej zastupuje v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy není funkce předsedy obsazena.

(3) Člen Úřadu zastupuje předsedu Úřadu též v případě, kdy je tím předsedou Úřadu pověřen.

§ 19c

(1) Předsedu Úřadu jmenuje a odvolává prezident republiky. Předsedu Úřadu jmenuje prezident republiky ze dvou kandidátů, z nichž jednoho navrhuje Poslanecká sněmovna a jednoho navrhuje Senát.

(2) Předseda Úřadu je jmenován na dobu 6 let a nemůže být jmenován na více než 2 po sobě jdoucí funkční období.

(3) Předsedou Úřadu může být jmenována osoba, jejíž znalosti, zkušenosti a morální vlastnosti jsou předpokladem, že bude svoji funkci řádně zastávat, a která

- a) je státním občanem České republiky,
- b) je plně svéprávná,
- c) je bezúhonná,
- d) splňuje předpoklady pro výkon funkce ve státních orgánech podle zákona o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí ve státních orgánech,
- e) má ukončené vysokoškolské vzdělání získané studiem v magisterském studijním programu a
- f) nebyla v posledních 3 letech předcházejících jmenování do funkce členem strany nebo hnutí ani nevykonávala v tomto období funkci poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy.

(4) Za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje osoba, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena, která byla pravomocně odsouzena pro

- a) trestný čin spáchaný úmyslně, nebo
- b) trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti s výkonem veřejné správy.

(5) S výkonem funkce předsedy Úřadu je neslučitelná funkce prezidenta republiky, člena vlády, prezidenta, viceprezidenta nebo člena Nejvyššího kontrolního úřadu, člena bankovní rady České národní banky, poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, soudce, státního zástupce, jakákoli jiná funkce ve veřejné správě a členství ve straně nebo hnutí.

(6) Předseda Úřadu nesmí zastávat jinou placenou funkci a vykonávat jakoukoli výdělečnou činnost s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, pokud tato činnost nenarušuje důstojnost Úřadu nebo neohrožuje důvěru v jeho nezávislost a nestrannost.

§ 19d

- (1) Funkce předsedy Úřadu zaniká
- a) uplynutím funkčního období,

- b) dnem následujícím po dni doručení písemně učiněného vzdání se funkce prezidentu republiky,
- c) dnem následujícím po dni doručení písemného odvolání z funkce,
- d) dnem nabytí právní moci rozsudku, kterým byl předseda Úřadu odsouzen pro trestný čin stanovený v § 19c odst. 4,
- e) dnem nabytí právní moci rozsudku, kterým byla svéprávnost předsedy Úřadu omezena.

(2) Prezident republiky odvolá předsedu Úřadu z funkce, pokud přestane splňovat některou z podmínek pro jmenování stanovenou v § 19c odst. 3 písm. a), d) nebo e) nebo v § 19c odst. 5 nebo 6.

§ 19e

(1) Členy Úřadu jmenuje z kandidátů zvolených Senátem podle odstavce 2 prezident republiky na dobu 6 let; člen Úřadu může být jmenován i opakovaně.

(2) Kandidáty na členy Úřadu navrhuje Senátu prezident Nejvyššího kontrolního úřadu, Poslanecká sněmovna a jednotliví senátoři. Z kandidátů navržených prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu zvolí Senát jednoho kandidáta na člena Úřadu. Další dva kandidáty na člena Úřadu zvolí Senát z kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou a jednoho kandidáta na člena Úřadu zvolí Senát z kandidátů navržených jednotlivými senátory.

(3) Členem Úřadu může být jmenována osoba, jejíž znalosti, zkušenosti a morální vlastnosti jsou předpokladem, že bude svoji funkci řádně zastávat, a která

- a) je státním občanem České republiky,
- b) je plně svéprávná,
- c) je bezúhonná,
- d) splňuje předpoklady pro výkon funkce ve státních orgánech podle zákona o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí ve státních orgánech,
- e) má ukončené vysokoškolské vzdělání získané studiem v magisterském studijním programu a
- f) nebyla v posledních 2 letech předcházejících jmenování do funkce členem strany nebo hnutí ani nevykonávala v tomto období funkci poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy.

(4) Pro člena Úřadu se použijí ustanovení § 19c odst. 4, 5 a 6 a § 19d obdobně.

§ 19f

Úřad

- a) vykonává dohled nad hospodařením stran a hnutí a politických institutů podle tohoto zákona,
- b) zpracovává a uveřejňuje na svých internetových stránkách zprávu o své činnosti za příslušný kalendářní rok,
- c) uveřejňuje na svých internetových stránkách úplné výroční finanční zprávy stran a hnutí a poznatky, které z jeho činnosti vplynuly,

- d) sděluje Ministerstvu financí do 31. května příslušného kalendářního roku, zda mu výroční finanční zpráva strany a hnutí za předcházející rok byla předložena a zda je podle jeho zjištění úplná; Úřad sděluje Ministerstvu financí v uvedené lhůtě rovněž to, že výroční finanční zpráva nebyla předložena nebo není úplná,
- e) sděluje Ministerstvu financí výsledek posouzení výroční finanční zprávy předložené dodatečně podle § 19h odst. 3 nebo předložené na výzvu k doplnění nebo odstranění nedostatků podle § 19h odst. 5, a to neprodleně, nejpozději však do 10 dnů ode dne, kdy tuto výroční finanční zprávu obdržel,
- f) projednává správní delikty a ukládá sankce,
- g) vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem v oblasti financování volebních kampaní,
- h) vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem.

§ 19g

(1) Úřad vykonává dohled podle tohoto zákona zkoumáním výročních finančních zpráv předkládaných stranami a hnutími nebo vlastní kontrolou hospodaření stran a hnutí.

(2) Dohledovou činnost vykonává předseda Úřadu, členové Úřadu a pověření zaměstnanci Úřadu. Při jejím výkonu se prokazují průkazem.

(3) Vzor průkazu stanoví Úřad vyhláškou.

§ 19h

(1) Strany a hnutí jsou povinny předložit každoročně do 1. dubna Úřadu výroční finanční zprávu, která zahrnuje

- a) účetní závěrku podle zákona o účetnictví³⁾,
- b) zprávu auditora o ověření účetní závěrky s výrokem bez výhrad,
- c) přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 8, k němuž strany a hnutí připojí:
 1. výčet pronajatého, propachtovaného nebo prodaného movitého a nemovitého majetku s uvedením výše dosažených příjmů,
 2. přehled obchodních společností nebo družstev, v nichž strana nebo hnutí mají podíl s uvedením výše tohoto podílu; zároveň se uvede výše dosažených příjmů z podnikání těchto osob,
 3. přehled akcí podle § 17 odst. 8 písm. h) spolu s dosaženým příjmem a jeho strukturou,
 4. přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením výše a jejich podmínek včetně termínu splatnosti, 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,
- d) 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,
- e) přehled o mzdových výdajích stranou nebo hnutím vyplácených osob s uvedením počtu těchto osob a druhu vykonávané práce,
- f) přehled o celkových výdajích na daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění,

- g) výdaje na volby členěné podle jednotlivých druhů voleb, kterých se strana a hnutí zúčastnily v daném kalendářním roce,
- h) přehled o dárcích a jejich darech s uvedením výše peněžitého daru a obvyklé ceny⁷⁾ nepeněžitého daru, jména, příjmení, data narození a obce místa pobytu dárce; pokud jde o člena strany nebo hnutí, uvede se též údaj o jeho členství; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo,
- i) přehled poskytnutých ostatních bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena⁷⁾ převyšuje částku 50 000 Kč, a plnění, která byla straně a hnutí poskytnuta za cenu nižší než obvyklou⁷⁾, s uvedením jména, příjmení, data narození a obce místa pobytu poskytovatele a obvyklé ceny⁷⁾; 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,
- j) přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím nebo odkazem; pokud hodnota získaného majetku přesahuje 50 000 Kč, uvede se jméno, příjmení, datum narození a datum úmrtí a obec místa posledního pobytu zůstavitele,
- k) přehled o členech, jejichž členský příspěvek za kalendářní rok je vyšší než 50 000 Kč, s uvedením jejich jména, příjmení, data narození, obce místa pobytu a celkové výše členského příspěvku,
- l) název a sídlo politického institutu, jehož je strana nebo hnutí zakladatelem nebo členem, a výdaje vynaložené na podporu jeho činnosti minimálně ve výši příspěvku na činnost politického institutu.

(2) Lhůta podle odstavce 1 je zachována, je-li nejpozději dne 1. dubna podána poštovní zásilka adresovaná Úřadu, která obsahuje výroční finanční zprávu, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence.

(3) Pokud výroční finanční zpráva nebyla stranou a hnutím předložena, vyzve Úřad stranu a hnutí do 15. dubna příslušného roku k jejímu dodatečnému předložení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu.

(4) Výroční finanční zprávu předkládají strany a hnutí na předepsaném formuláři s přílohami, jehož vzor stanoví Úřad vyhláškou.

(5) Výroční finanční zpráva je úplná, obsahuje-li všechny požadované náležitosti podle odstavce 1 a je-li předložena na předepsaném formuláři s přílohami podle odstavce 4. Je-li výroční finanční zpráva neúplná nebo údaje v ní uvedené neodpovídají zjištěním Úřadu, vyzve Úřad stranu nebo hnutí v přiměřené lhůtě k jejímu doplnění nebo odstranění nedostatků; strana a hnutí jsou povinny výroční finanční zprávu doplnit nebo její nedostatky odstranit ve lhůtě stanovené Úřadem, která nesmí být kratší než 15 kalendářních dnů.

(6) Výroční finanční zpráva je veřejná. Výroční finanční zpráva je přístupná k nahlédnutí u Úřadu a na jeho internetových stránkách, na kterých ji Úřad uveřejní do 7 dnů ode dne jejího doručení Úřadu.

§ 19i

(1) Fyzická osoba, která žádá o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu, se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 17b odst. 1 neuvede v platebním příkaze účel platební transakce.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 2 000 000 Kč.

§ 19j

(1) Právnícká nebo podnikající fyzická osoba, která žádá o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu, se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 17b odst. 1 neuvede v platebním příkaze účel platební transakce.

(2) Strana nebo hnutí se dopustí správního deliktu tím, že

- a) poruší § 17 odst. 8,
- b) v rozporu s § 17a nevede oddělené účty nebo neoznámí Úřadu údaje podle § 17a odst. 4,
- c) v rozporu s § 17a nezřídí zvláštní účet nebo v rozporu s § 17b neoznámí adresu internetových stránek,
- d) v rozporu s § 19h odst. 1 nepředloží v zákonné lhůtě výroční finanční zprávu,
- e) neodstraní ve stanovené lhůtě nedostatky výroční finanční zprávy podle § 19h odst. 5,
- f) v rozporu s § 18 odst. 3 vrátí dar nebo jiné bezúplatné plnění po uplynutí stanovené lhůty, nebo
- g) v rozporu s § 18 odst. 3 nevrátí dar nebo jiné bezúplatné plnění anebo neodvede peněžitý dar nebo jiné bezúplatné plnění nebo částku odpovídající obvyklé ceně⁷⁾ věcného daru nebo jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu.

(3) Za správní delikt podle odstavce 2 písm. a) až d) a f) se uloží pokuta do 200 000 Kč, za správní delikt podle odstavce 1 nebo odstavce 2 písm. e) pokuta do 2 000 000 Kč a za správní delikt podle odstavce 2 písm. g) pokuta ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo propadnutí věci.

§ 19k

(1) Politický institut se dopustí správního deliktu tím, že

- a) příspěvek na podporu činnosti politického institutu použije v rozporu s § 17 odst. 7,
- b) v rozporu s § 17a nevede oddělené účty nebo neoznámí Úřadu údaje podle § 17a odst. 4, nebo
- c) v rozporu s § 17a nezřídí zvláštní účet nebo v rozporu s § 17b neoznámí adresu internetových stránek.

(2) Za správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až c) se uloží pokuta do 200 000 Kč.

§ 19l

(1) Právnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

(2) Při určení výměry pokuty právnícké osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, a k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí nebo politického institutu.

(3) Odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

(4) Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.

(5) Správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednává Úřad. Proti rozhodnutí Úřadu nelze podat rozklad ani jej přezkoumat v přezkumném řízení. Proti rozhodnutí lze podat žalobu podle soudního řádu správního. Podání žaloby má odkladný účinek.

(6) Příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu. Vlastníkem propadlé věci se stává stát.

§ 19m

(1) Úřad pro účely dohledu a kontroly nad hospodařením stran a hnutí podle tohoto zákona využívá ze základního registru obyvatel tyto referenční údaje:

- a) jméno, popřípadě jména, příjmení,
- b) datum a místo narození,
- c) adresa místa pobytu,
- d) státní občanství, popřípadě více státních občanství.

(2) Úřad pro účely dohledu a kontroly nad hospodařením stran a hnutí podle tohoto zákona využívá z informačního systému evidence obyvatel tyto údaje:

- a) jméno, případně jména, příjmení, rodné příjmení,
- b) datum a místo narození,
- c) adresa místa trvalého pobytu, včetně předchozích adres místa trvalého pobytu,
- d) státní občanství, popřípadě více státních občanství.

(3) Úřad pro účely dohledu a kontroly nad hospodařením stran a hnutí podle tohoto zákona využívá z informačního systému cizinců tyto údaje:

- a) jméno, případně jména, příjmení včetně předchozích příjmení, rodné příjmení,
- b) datum a místo narození,
- c) druh a adresa místa pobytu na území České republiky,
- d) počátek pobytu, popřípadě datum ukončení pobytu,
- e) státní občanství.

(4) Z údajů podle odstavců 1 až 3 lze v konkrétním případě použít vždy jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu. Údaje, které jsou vedeny jako referenční údaje v základním registru obyvatel, se využijí z informačního systému evidence obyvatel nebo informačního systému cizinců, pouze pokud jsou ve tvaru předcházejícím současný stav.“

29. Nad § 20 se vkládá skupinový nadpis, který zní: „**Státní příspěvky**“.

30. V § 20 odstavec 1 zní:

„(1) Strana a hnutí mají, za podmínek stanovených tímto zákonem, nárok na tyto státní příspěvky

- a) příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát, a
- b) příspěvek na podporu činnosti politického institutu.“

31. V § 20 se odstavec 2 zrušuje.

Dosavadní odstavce 3 až 11 se označují jako odstavce 2 až 10.

32. V § 20 odst. 2 se slova „(§ 18) úplnou výroční finanční zprávu (§ 18 odst. 5)“ nahrazují slovy „úplnou výroční finanční zprávu“.

33. V § 20 odst. 4 se za slova „Senátu, zastupitelstva kraje nebo“ vkládají slova „na kandidátní listině koalice nebo sdružení stran a hnutí a nezávislých kandidátů ve volbách do“.

34. V § 20 se za odstavec 4 vkládá nový odstavec 5, který zní:

„(5) Nárok na příspěvek na podporu činnosti politického institutu vzniká straně a hnutí, jejíž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu a hnutí alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období a která je zakladatelem nebo členem politického institutu. Tento příspěvek smí strana nebo hnutí použít výlučně k hrazení výdajů na činnost politického institutu.“

Dosavadní odstavce 5 až 10 se označují jako odstavce 6 až 11.

35. V § 20 se za odstavec 7 vkládá nový odstavec 8, který zní:

„(8) Příspěvek na podporu činnosti politického institutu činí ročně částku rovnající se 10 % z celkové výše příspěvku na činnost, který náleží straně nebo hnutí. V žádosti podle § 20a odst. 3 uvedou strana a hnutí název a sídlo politického institutu, na podporu jehož činnosti je příspěvek určen.“

Dosavadní odstavce 8 až 11 se označují jako odstavce 9 až 12.

36. V § 20 odst. 9 se za slovo „koalice“ vkládají slova „nebo sdružení stran a hnutí a nezávislých kandidátů“.

37. V § 20 odst. 10 větě první se za slova „stálý příspěvek“ vkládají slova „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ a slovo „jeho“ se nahrazuje slovem „jejich“.

38. V § 20 odst. 10 větě třetí se číslo „3“ nahrazuje číslem „2“.

39. V § 20 odstavce 11 a 12 znějí:

„(11) Jestliže se dohody podle odstavce 10 doručené Ministerstvu financí navzájem liší a vznikne-li straně a hnutí nárok na stálý příspěvek nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu, Ministerstvo financí výplatu stálého příspěvku nebo příspěvku na podporu politického institutu všem členům koalice pozastaví; po odstranění tohoto rozporu vyplatí Ministerstvo financí stálý příspěvek nebo příspěvek na podporu politického institutu i zpětně.“

(12) V roce konání voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy se propočítávají roční státní příspěvky za každé volební období zvlášť. Straně a hnutí náleží měsíčně jedna dvanáctina propočteného ročního státního příspěvku. V měsíci konání voleb obdrží strana a hnutí státní příspěvek propočtený z výsledků voleb toho volebního období, jehož výše bude pro stranu a hnutí výhodnější. Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, k novým volbám do zastupitelstva kraje nebo do zastupitelstva hlavního města Prahy, náleží straně a hnutí roční stálý příspěvek, příspěvek na mandát a příspěvek na podporu činnosti politického institutu v poměrné části ještě za měsíc, v němž došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny, k novým volbám do zastupitelstva kraje nebo do zastupitelstva hlavního města Prahy. Uprázdnil-li se mandát poslance, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy a na uprázdněný mandát není náhradník nebo dojde-li k zániku mandátu senátora, náleží roční příspěvek na mandát a příspěvek na podporu činnosti politického institutu v poměrné části ještě za měsíc, v němž tato skutečnost nastala.“.

40. § 20a zní:

„§ 20a

(1) Příspěvek na činnost vyplácí Ministerstvo financí na žádost strany a hnutí po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách pozadu. Splátku příspěvku na činnost lze vyplatit až poté, kdy Úřad vyrozumí Ministerstvo financí o tom, že výroční finanční zpráva strany a hnutí byla předložena ve lhůtě uvedené v § 19h a že je úplná. Splátka za první pololetí se vyplácí každoročně do 31. července, popřípadě do 31. srpna, konaly-li se v červnu volby, s nimiž je spojen nárok na příspěvek na činnost, a za druhé pololetí každoročně do 31. ledna následujícího roku, popřípadě do 28. února, konaly-li se v prosinci předcházejícího roku volby, s nimiž je spojen nárok na příspěvek na činnost. Žádost se podává na každou splátku zvlášť.

(2) Výplatu splátky příspěvku na činnost Ministerstvo financí pozastaví, jestliže

- a) výroční finanční zpráva nebyla Úřadu předložena,
- b) předložená výroční finanční zpráva je podle zjištění Úřadu neúplná, nebo
- c) byla podána žaloba podle § 15.

(3) Příspěvek na podporu činnosti politického institutu vyplácí Ministerstvo financí na žádost strany a hnutí po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách pozadu. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu nelze vyplatit dříve, než je vyplacen příspěvek na činnost.

(4) Splátku příspěvku na činnost, jejíž výplata byla podle odstavce 2 pozastavena, vyplatí Ministerstvo financí na žádost strany a hnutí zpětně, pokud

- a) výroční finanční zpráva byla následně předložena a podle zjištění Úřadu je úplná,
- b) nabude právní moci rozhodnutí soudu, kterým byl zamítnut návrh na pozastavení činnosti strany a hnutí nebo návrh na rozpuštění strany a hnutí, aniž je jejich činnost pozastavena, nebo
- c) činnost strany a hnutí byla znovu obnovena (§ 14 odst. 3).

(5) Ministerstvo financí upraví výši další splátky státního příspěvku, jestliže se v průběhu roku změnil stav rozhodný pro výpočet výše příspěvku.“.

41. V § 20b odst. 1 a 2 se číslo „8“ nahrazuje číslem „9“.
42. V § 20b odst. 2 se slova „20 dnů“ nahrazují slovy „30 dnů“.
43. V § 20b odst. 3 se za slovo „uprázdnil,“ vkládají slova „nebo nastupuje-li náhradník, který kandidoval za jinou stranu nebo hnutí na kandidátní listině sdružení stran nebo hnutí a nezávislých kandidátů než člen zastupitelstva hlavního města Prahy, který kandidoval na téže kandidátní listině a jehož mandát se uprázdnil,“.
44. § 21b se zrušuje.

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky do 30. září 2017 předá Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí výroční finanční zprávy politických stran a politických hnutí předložené podle § 18 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
2. Politické strany a politická hnutí zpracují a předloží výroční finanční zprávu za rok 2016 Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky podle zákona č. 424/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Tuto výroční finanční zprávu, spolu s doplněním výročních finančních zpráv z předchozích kalendářních let, posoudí Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky podle zákona č. 424/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, naposledy ve lhůtě do 7. června 2017. Na pozastavení výplaty příspěvku na činnost z důvodu nepředložení výroční finanční zprávy za rok 2016 Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a na zpětnou výplatu příspěvku na činnost, pokud byly Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky předloženy úplné výroční finanční zprávy za předchozí kalendářní roky, se použije zákon č. 424/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
3. Doba 5 let, po kterou lze určit pro ověření účetní závěrky podle § 17 odst. 9 a 10 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, téhož auditora, se poprvé počítá od 1. ledna 2017.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Čl. III

V § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 60/1988 Sb., zákona č. 288/1990 Sb., zákona č. 575/1990 Sb., zákona č. 173/1991 Sb., zákona č. 359/1992 Sb., zákona č. 474/1992 Sb., zákona č. 21/1993 Sb., zákona č. 47/1994 Sb., zákona č. 89/1995 Sb., zákona č. 272/1996 Sb., zákona č. 15/1998 Sb., zákona č. 148/1998 Sb., zákona č. 458/2000 Sb., zákona č. 219/2002 Sb., zákona č. 517/2002 Sb., zákona č. 95/2005 Sb., zákona č. 57/2006 Sb. a zákona č. 250/2014 Sb., se na konci bodu 13 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se bod 14, který zní:

„14. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.“.

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o bankách

Čl. IV

V § 38 odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění zákona č. 292/1993 Sb., zákona č. 84/1995 Sb., zákona č. 306/1997 Sb., zákona č. 127/1998 Sb., zákona č. 165/1998 Sb., zákona č. 120/2001 Sb., zákona č. 319/2001 Sb., zákona č. 126/2002 Sb., zákona č. 453/2003 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 62/2006 Sb., zákona č. 70/2006 Sb., zákona č. 159/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 120/2007 Sb., zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 254/2008 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 254/2012 Sb. a zákona č. 135/2014 Sb., písmeno k) včetně poznámky pod čarou č. 27 zní:

„k) Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí pro účely výkonu dohledu podle zvláštního zákona²⁷⁾.“

²⁷⁾ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.“.

ČÁST ČTVRTÁ

Změna zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu

Čl. V

V § 8 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 465/2011 Sb. a zákona č. 78/2015 Sb., se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Prezident Úřadu předkládá Senátu návrh kandidátů na členy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí podle zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.“.

Dosavadní odstavce 2 až 7 se označují jako odstavce 3 až 8.

ČÁST PÁTÁ

Změna zákona o střetu zájmů

Čl. VI

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 158/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 350/2009 Sb., zákona č. 167/2012 Sb. a zákona č. 503/2012 Sb., se mění takto:

1. V § 2 odst. 1 se za písmeno i) vkládá nové písmeno j), které zní:
„j) předseda nebo člen Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,“.
- Dosavadní písmena j) až n) se označují jako písmena k) až o).
2. V § 5 odst. 2 se slova „písm. l) a m)“ nahrazují slovy „písm. m) a n)“.
3. V § 6 se slova „písm. c) až m)“ nahrazují slovy „písm. c) až n)“.
4. V § 13 odst. 5 se slova „písm. k) až m)“ nahrazují slovy „písm. l) až n)“.
5. V § 14 odst. 1 písm. a) se slova „c) až j)“ nahrazují slovy „c) až k)“.
6. V § 14 odst. 1 písm. e) se slova „písm. l) a n)“ nahrazují slovy „písm. m) a o)“.
7. V § 14 odst. 1 písm. f) se slova „písm. m)“ nahrazují slovy „písm. n)“.
8. V § 14 odst. 1 písm. g) a h) se slova „písm. m) a n)“ nahrazují slovy „písm. n) a o)“.

ČÁST ŠESTÁ

Změna zákona o státní službě

Čl. VII

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění zákona č. 131/2015 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č.../2015 Sb., zákona č. .../2015 Sb. a zákona č. .../2015 Sb., se mění takto:

1. V § 2 odst. 1 se za písmeno h) vkládá nové písmeno i), které zní:
„i) předsedu a člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,“.
- Dosavadní písmena i) až k) se označují jako písmena j) až l).
2. V § 11 odst. 4 se za slova „Úřad pro ochranu osobních údajů,“ vkládají slova „Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,“.
3. V § 19 odst. 4 se za slova „Úřadu pro ochranu osobních údajů,“ vkládají slova „Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,“.
4. V § 33 odst. 1 se za písmeno r) vkládá nové písmeno s), které zní:
„s) předsedu a člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,“.
- Dosavadní písmena s) až u) se označují jako písmena t) až v).

ČÁST SEDMÁ
ÚČINNOST

Čl. VIII

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2017, s výjimkou

- a) ustanovení části první čl. I bodů 25 až 27 a 28, pokud jde o § 19b až § 19e, a částí druhé a čtvrté až šesté, která nabývají účinnosti dnem vyhlášení,
- b) ustanovení části první čl. I bodu 28, pokud jde o
 - 1. § 19c odst. 3 písm. f), které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2020,
 - 2. § 19e odst. 3 písm. f), které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2019,
- c) ustanovení části první čl. I bodů 20 a 30, pokud jde o § 20 odst. 1 písm. b), a bodů 34, 35, 37, 39 a 40, pokud jde o § 20a odst. 3, která nabývají účinnosti prvním dnem volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky následujícího po dni vyhlášení tohoto zákona.

Důvodová zpráva

Obecná část

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

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

Základní identifikační údaje

Název návrhu zákona: 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.	
Zpracovatel: Ministerstvo vnitra/spolupředkladatel ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte 1. 1. 2017 (pro ustanovení upravující konstituování nově navrhovaného kontrolního orgánu pověřeného dohledem nad hospodařením politických stran je navrhována účinnost dnem vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů; pro některá ustanovení upravující předpoklady výkonu funkce v nově navrhovaném kontrolním orgánu pro dohled nad hospodařením politických stran se navrhuje účinnost k 1.1.2019 nebo 2020, a pro ustanovení, jež by nově zakládala nárok na státní příspěvek pro podporu tzv. politických institutů, se navrhuje účinnost k prvnímu dni volebního období Poslanecké sněmovny následujícího po dni vyhlášení ve Sbírce zákonů)
Implementace práva EU: <i>Ne</i>	
2. Cíl návrhu zákona	
Navrhovaná právní úprava by měla zajistit vyšší míru transparentnosti financování politických stran a politických hnutí, a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, a vyšší míru kontroly hospodaření stran a hnutí doplněnou o efektivnější systém sankcí.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: <i>Ano</i>	
V případě přijetí varianty spočívající ve zřízení nově navrhovaného kontrolního orgánu pověřeného dohledem nad hospodařením politických stran se předpokládají náklady státního	

rozpočtu s ním spojené ve výši 20,5 mil. Kč v prvním roce a 15,5 mil. Kč v letech následujících. V případě přijetí navrhovaného nového příspěvku na podporu činnosti tzv. politických institutů se odhadují náklady státního rozpočtu na 45 milionů Kč.

3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: *Ne*

3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): *Ne*

3.4 Sociální dopady: *Ne*

3.5 Dopady na životní prostředí: *Ne*

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

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.

1.2 Definice problému

Vláda se ve svém Programovém prohlášení zavázala zajistit kontrolu občanů nad financováním politických stran a politických hnutí (dále jen „strany a hnutí“) a zpřísnit ji zavedením výdajových limitů na volební kampaně, limitů pro dary od fyzických a právnických osob a povinnosti financovat volební kampaně prostřednictvím tzv. transparentního účtu.

Záměrem materiálu je promítnout do stávajících pravidel definovaných zákonem č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, návrhy řešení plynoucí z Analýzy zprůhlednění financování stran a hnutí (dále jen „Analýza“), předložené a vzaté vládou na vědomí usnesením č. 553 ze dne 20. července 2011, a doporučení vyplývajících z Hodnotící zprávy České republiky expertů Skupiny států proti korupci GRECO (dále jen „GRECO“)¹ z roku 2011. „Transparentnost financování politických stran“ je jedním ze dvou témat v rámci třetího kola hodnocení GRECO (zahájeno 1. ledna 2007). Zpráva o plnění doporučení ČR (zveřejněná v dubnu 2013) konstatovala, že v rámci tohoto tématu **nebylo splněno žádné doporučení** a celkový stav plnění doporučení je neuspokojivý“. V návaznosti na tuto skutečnost se GRECO rozhodlo, že s ČR zahájí postup, jež je aplikován na členy, kteří neplní doporučení uložená Hodnotící zprávou (non-compliance procedure). Na jeho základě má ČR podávat situační zprávy do doby, než GRECO rozhodne, že je více než polovina doporučení splněna. Součástí je také zvyšování politického tlaku na představitele ČR v rámci GRECO. V Průběžné zprávě o plnění doporučení (zveřejněná v dubnu 2014) i Druhé průběžné zprávě o plnění doporučení Českou republikou (zveřejněná v únoru 2015) GRECO konstatovalo, že ČR stále nedosáhla při plnění doporučení Hodnotící zprávy žádného hmatatelného pokroku a celková úroveň plnění doporučení je i nadále „globálně neuspokojivá“. Do 30. září 2015 má ČR zaslat další zprávu

¹ Skupinu států proti korupci – GRECO existuje od 1. května 1999 pod záštitou Rady Evropy. Jejím členem se Česká republika stala v roce 2002.

o opatřeních přijatých k implementaci nevyřízených doporučení. Hodnotící proces České republiky je tak stále otevřen. Předkládaná novela má změnit tento nevyhovující stav.

Na základě Analýzy a hodnotící zprávy GRECO k situaci v ČR z r. 2011, resp. z roku 2015, lze konstatovat, že v ČR byly v kontextu výše uvedených doporučení z hlediska korupčních rizik identifikovány nedostatky ve třech základních oblastech spojených s financováním politických stran, a to **v oblasti a) transparentnosti financování, zvláště pak v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, b) v oblasti výkonu kontroly a c) ukládání a vymáhání sankcí:**

- 1.2. a) v oblasti transparentnosti financování stran jmenovitě byly zdůrazněny tyto aspekty:

- v rámci výroční finanční zprávy není dostatečně zobrazen skutečný „tok peněžních prostředků“,
- není stanovena povinnost stran a hnutí oceňovat nepeněžité dary,
- nejsou stanovena pravidla pro vykazování úvěrů, jakož i bezúplatného plnění,
- není řešeno nezákonné přijetí věcného daru či bezúplatného plnění,
- nejsou stanovena kritéria zabraňující případnému vykazování darů od členů jako členských příspěvků, jakož i rozdělení sponzorského daru a jeho poskytnutí straně a hnutí po několika částech prostřednictvím členských příspěvků,
- nejsou ošetřeny finanční vazby stran a hnutí na jiné subjekty, tzn. např. na stranou a hnutím založené obchodní společnosti a družstva či na občanská sdružení založená na podporu příslušné strany a hnutí,
- předkládání výročních finančních zpráv v listinné podobě neumožňuje široké veřejnosti operativní přístup k nim; roční interval podávání zpráv a jejich projednávání Poslaneckou sněmovnou neodpovídá jak zájmu na včasné odhalení chybného jednání strany a hnutí před přijetím příslušného usnesení Poslanecké sněmovny, tak možnosti napravení nedostatků výroční finanční zprávy bezprostředně poté, co byla Poslaneckou sněmovnou označena za neúplnou,
- nejsou samostatně zveřejňovány dary, které strany a hnutí obdržely v souvislosti s financováním volebních kampaní, pozornost není věnována ani samostatně vedeným, ať již zcela nebo částečně, volebním kampaním jednotlivých kandidátů stran a hnutí, což může vést k financování těchto kampaní z nedovolených zdrojů,
- není stanovena povinnost zřízení oddělených účtů pouze pro volební kampaň a povinnost vyúčtování volebních nákladů po ukončení voleb včetně jejich zveřejnění,

- 1.2. b) v oblasti kontroly

- v případě určení auditorů není stanovena odpovědnost stran a hnutí za jejich výběr,
- kontrolní výbor, který je jediný oprávněný ke kontrole výročních finančních zpráv, je politickým orgánem složeným ze zástupců stran, tudíž strany kontrolují samy sebe, tento výbor nepředstavuje účinný, nezávislý kontrolní mechanismus v souladu s požadavky čl. 14

Doporučení Rec(2003)4, je kontrolou pouze formální povahy, kontrolní pravomoc Poslanecké sněmovny není navíc doplněna odpovídající pravomocí sankční

- není upraven mechanismus, vznesou-li zástupci veřejnosti nebo médií či jiné osoby důvodné námitky, že údaje ve výroční finanční zprávě strany a hnutí neodpovídá skutečnému stavu,

- 1.2. c) v oblasti sankcí

- rejstřík sankcí za porušování pravidel financování stran a hnutí je omezený a nepružný.

- omezuje se v principu 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

Ve spojitosti s výše uvedenými nedostatky obsahoval návrh hodnotící zprávy GRECO, **devět doporučení pro Českou republiku, která byla rozpracována v rámci části III Analýzy:**

- 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, jak 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 strany/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 následně) 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 kandidátům uvedených na kandidátní listině (odst. 68).“

Součástí diskutované problematiky je i oblast úpravy financování volebních kampaní. Tuto problematiku nelze ale oddělit od ostatní volební problematiky, a proto není upravována v rámci předkládaného návrhu zákona č. 424/1991 Sb., ale je nutné, aby bylo součástí komplexnější úpravy, se stanovením jednotných pravidel pro všechny volební subjekty, včetně nezávislých kandidátů, v příslušných volebních zákonech.

Naplněním výše uvedených doporučení GRECO budou snížena korupční rizika, která vyplývají z nedostatečné současné úpravy.

1.3 Popis existujícího právního stavu

K výše uvedeným základním oblastem, kde jsou identifikovány věcné nedostatky či překážky efektivnímu naplňování pravidel, jsou dále uváděna pravidla vyplývající z platné právní úpravy.

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. 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.

a) 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. Dosavadní právní úprava neumožňuje stranám a hnutím založit nebo být členem veřejně prospěšné právnické osoby s předmětem výzkumné, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnosti.

b) 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.

c) 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.

d) 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.).

e) Dary a dědictví

Dary mohou poskytnout stranám a hnutím jak fyzické, tak právnické osoby, a to v peněžité i nepeněžité 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 § 306 odst. 2 občanského zákoníku 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 dárcích 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 dárcích 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. Nabyla-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.

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

g) 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. Nejsou stanovena žádná další pravidla výběru auditora stranou nebo hnutím, ani pravidla nebrání opakovanému výběru jednoho a téhož auditora.

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. Jiné kontrolní pravomoci Poslanecká sněmovna nemá.

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 výročních finančních zpráv strany a hnutí, které jsou uloženy v knihovně Poslanecké sněmovny, může kdokoliv nahlédnout a pořizovat z nich výpis nebo její opis či kopii. Tato forma přístupu a dostupnosti zpráv z hlediska přínosu veřejné kontroly je ale zásadně omezující a fakticky neúčinná.

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.

h) Sankce

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

Za prvé se jedná o již zmiňované pokuty, které mohou být uloženy finančními úřady za peněžité 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 a Hodnotící zpráva GRECO, tyto klíčové oblasti:

- 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 vyžaduje změnu stávající právní úpravy v podobě zákona 424/1991 Sb., tj. je nezbytné přijmout opatření na úrovni státní správy.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Navrhovaná právní úprava se dotýká především všech stran a hnutí. V ČR je k datu 26. 5. 2015 aktuálně registrováno 218 stran a hnutí (z celkového počtu 250 všech dosud zaregistrovaných, včetně zrušených, stran a hnutí).

Z hlediska potenciálních 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 zavedení limitu pro dary a požadavek uvést ve výroční finanční zprávě ve spojitosti s darem či jiným bezúplatným plněním též jejich obvyklou cenu, nejde-li o peněžitý dar.

Dotčenými subjekty jsou i banky a jiné platební instituce, ve vztahu k uvažované povinnosti stran a hnutí používat ke své činnosti finanční prostředky vedené na tzv. transparentním účtu. Bank, které tento produkt poskytují, postupně přibývá; v současné době jde o Fio banku, Raiffeisenbank, GE Money Bank, Českou spořitelnu a Komerční banku.

Navrhovanou právní úpravou jsou dále dotčeny i obchodní korporace, na nichž se strany a hnutí majetkově podílejí, a to nově navrhovanou povinností ověření účetní závěrky auditorem.

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 – od níž odvisí výplata příspěvku.

1.5 Popis cílového stavu

Základním cílem nové právní úpravy je odstranění identifikovaných nedostatků, tj. zajištění vyšší míry 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 doplněnou o efektivnější systém sankcí. V rámci toho je definováno těchto 5 cílových opatření:

1. strukturovat přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazovaly skutečný tok peněžních prostředků;
2. stanovit efektivní systém kontroly hospodaření stran a hnutí;
3. zpřísnit pravidla pro výběr auditora;
4. zlepšit dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost pro účely veřejné kontroly;
5. vytvořit 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 vysokým rizikem korupčního jednání,
- absencí nezávislého kontrolního systému hospodaření stran 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 je důvodem dlouhodobé negativní odezvy ze strany GRECO.

2. Návrh variant řešení

Cíl 1: Strukturovat přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazoval skutečný tok peněžních prostředků

Nulová varianta:

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 1.I: - Doplnění dosavadní struktury výroční zprávy o následující údaje:

- 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 zápůjček a úvěrů uvést jejich poskytovatele spolu s poskytnutou výší a jejich podmínkami,
- 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,
- přehled bezúplatného plnění poskytnutého 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).

Varianta I odpovídá stanovenému cíli a realizuje současně shora uvedené závěry GRECO:

- i) přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí;
- 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;
- iii) hledat způsoby, jak 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.

Cíl 2: Stanovit efektivní systém kontroly hospodaření stran a hnutí

Nulová varianta

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 nenaplnuje stanovený cíl efektivního systému kontroly hospodaření stran a hnutí.

Varianta 2.I – Ustavení nezávislého správního orgánu pro kontrolu financování stran a hnutí

Ustavit nezávislý správní orgán pro kontrolu financování stran 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 2.II – Úprava kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu

Upravit vymezení dosavadní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu novelou čl. 97 Ústavy České republiky a zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, o mandát provádět kontrolu souladu financování stran a hnutí se zákonem č. 424/1991 Sb. s tím, že sankční pravomoc náleží příslušnému finančnímu úřadu na základě zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu.

Varianta 2.III - Rozšíření dosavadní kontroly v působnosti kontrolního výboru PS

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 2.I a 2.II stanovený cíl naplňují a realizují současně shora uvedený závěr GRECO pod odrážkou viii).

Varianta 2.III pak pouze v omezené míře rozšiřuje kontrolní oprávnění Poslanecké sněmovny a neodpovídá tak stanovenému cíli vytvořit efektivní kontrolní mechanismus.

Cíl 3 : zpřísnit pravidla pro výběr auditora

Nulová varianta

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 3.I – Omezení výběru jednoho a téhož auditora

Navrhuje se posílit úloha strany a hnutí při výběru auditor s tím, že je sledována rotace auditorů a omezení výběru téhož auditora opakovaně nejvýše 5 po sobě následující kalendářní roky.

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

- vii) zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí;

Cíl 4: zvýšit dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost

Nulová varianta

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 4.I – Zřízení transparentního účtu, tzn. speciálního běžného účtu pro strany a hnutí

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

Nulová varianta

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 5.I – Úprava sankčního systému souhrnnou úpravou ve vazbě na určení orgánu příslušného k provedení a řízení a uložení pokuty

Varianta 5.I naplňuje stanovený cíl a současně realizuje doporučení GRECO uvedené pod odrážkou ix.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Navrhovaná opatření zahrnují zejména informační povinnosti stran a hnutí. Navrhovaná opatření se tak dotýkají předmětných subjektů zejména 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, lze obtížně vyčíslit případné náklady. Náklady spojené se zřízením výše uvedeného zvláštního účtu k zobrazování přehledu platebních transakcí lze považovat za zanedbatelné.

Přínos navrhovaných opatření lze spatřovat ve skutečnosti, že zveřejnění výročních finančních zpráv jednotlivých stran a hnutí a povinné zřízení tzv. transparentního účtu povede ke zvýšení informovanosti široké veřejnosti o příslušných stranách a hnutích. Dosavadní postoje potenciálních 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 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, lze pak předpokládat administrativní zátěž velmi nízkou, neboť se de facto omezí na negativní vyplnění standardizovaných formulářů a jejich odeslání.

S navrhovaným doplněním nového sankčního mechanismu do zákona č. 424/1991 Sb. souvisí náklady spojené s výkonem sankčních pravomocí, které lze podřadit pod celkové náklady spojené s jednotlivými variantami řešení nezávislého kontrolního orgánu (viz níže) a majetkový dopad ukládaných pokut. Pokud jde o majetkový dopad ukládaných pokut, vzhledem k tomu, že zákon č. 424/1991 Sb. dosud sankční mechanismus neobsahoval, je možné vzít za východisko pouze údaje o porušování dosavadní povinnosti předkládat úplné výroční finanční zprávy podle zjištění kontrolního výboru Poslanecké sněmovny. Podle usnesení kontrolního výboru č. 38 ze dne 30. dubna 2014 nepředložilo výroční finanční zprávu za rok 2013 celkem 38 stran a hnutí; neúplnou výroční finanční zprávu pak předložilo celkem 18 stran a hnutí. Tento údaj se nijak zásadně neodlišuje od stavu z minulých let. Nepředložení výroční finanční zprávy nebo její neúplné předložení se podle předloženého

návrhu zákona sankcionuje pokutou do výše 200 000 Kč, přičemž se přihlédně k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí. Podle údajů z předložených, byť neúplných výročních finančních zpráv za rok 2013 se příjmy stran a hnutí, které předložily neúplnou výroční finanční zprávu a jež by nově mohly být sankcionovány za správní delikt, pohybují od několika tisíc Kč do několika set tisíc Kč, přičemž jejich výdaje se rovnají, až na několik výjimek, dosaženým příjmům. Jestliže se tento stav interpoluje i k stranám a hnutím, které výroční finanční zprávu vůbec nepředložily, pak lze předpokládat ukládání pokut v horní hranici stanovené výše za spíše výjimečné a majetkový dopad pokut, ať už z hlediska hospodaření dotčených stran a hnutí, nebo z hlediska předpokládaných odvodů do státního rozpočtu, lze odhadnout v řádu do desítek tisíc Kč. I tato sankce může být nicméně z hlediska hospodaření dotčené strany nebo hnutí citelná a plnit tak preventivní funkci.

Se zřetelem k výše uvedenému se hodnocení dále zabývá především zhodnocením nákladů a přínosů spojených s variantami řešení nezávislého kontrolního orgánu podle cíle 2.:

Nulová varianta

Ponechání stávající právní úpravy neřeší jednotlivé problémy, na které se poukazuje v části 1.2 a 1.3 Závěrečné zprávy RIA. Není spojena s finančními náklady a nemá ani žádné přínosy.

Varianta 2.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 5 osob 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	7 600	7 600
Pronájem prostor	1 500*	1 500*
Informační technologie	2 000**	500**
Běžné výdaje	8 200***	4 700***
Celkem	19 300	14 300

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

** Tato položka zahrnuje pořízení hardwarového vybavení, jeho průběžnou obnovu, licenční poplatky za používání softwaru a provozní výdaje.

*** Tato položka zahrnuje pořízení hmotného i nehmotného majetku, výdaje na jeho údržbu, výdaje na vodu, plyn, elektrickou energii, pohonné hmoty, výdaje na nákup služeb, spotřebního materiálu, cestovné, výdaje na vzdělání.

Vyčíslení mzdových nákladů zahrnuje výdaje na plat předsedy a 4 zaměstnanců pověřených dohledem, jejichž plat se řídí zákonem č. 236/1995 Sb. Tyto výdaje lze odhadnout na 4 600 000 Kč ročně. Předpokládá se počet dalších 10 zaměstnanců vykonávajících zejména nezbytné provozní úkoly. Budeme-li vycházet z průměru 12. platové třídy, pak jejich mzdové náklady mohou dosahovat výše 3 000 000 Kč ročně.

Je však třeba uvést, že uvedený počet dalších 10 zaměstnanců vedle 5 zaměstnanců pověřených dohledem je zcela minimální, odpovídající koncepci malého úřadu. Vedle vlastní dohledové činnosti bude však úřad zatížen i dalšími agendami – uplatňováním sankčních pravomocí, vyřizováním žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zpracováváním podnětů vládě k podání návrhu na pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany nebo hnutí – takže uvedený počet 10 zaměstnanců nemusí dostačovat skutečným personálním požadavkům. Tyto požadavky je však obtížné dopředu kvantifikovat.

Délka funkčního období předsedy a zaměstnanců pověřených dohledem se navrhuje na 6 let. Jde o arbitrární záležitost.

Varianta 2.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 dohlížejícího 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 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). I v tomto případě nicméně platí, že personální požadavky lze dopředu obtížně kvantifikovat.

Nevýhodou je, že předmětná problematika by nemohla být řešena jediným orgánem, neboť 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.

Rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu o finanční kontrolu politických stran a hnutí, prostřednictvím běžného, nikoliv ústavního zákona, je však vyloučeno s ohledem na závěry, resp. odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 18. října 1995 sp. zn. Pl. ÚS 26/94. V citovaném nálezu Ústavní soud mj. konstatoval „*Při posouzení této otázky dospěl Ústavní soud k závěru, že určujícím momentem je vymezení činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu v čl. 97 Ústavy, podle něhož Nejvyšší kontrolní úřad nevykonává nic méně a nic více, než "kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu". Toto jednoznačné ústavní vymezení nelze změnit jinak než ústavním zákonem[...]. Z materiálně*

ústavního hlediska však tato změna také není přijatelná, protože "postátnění" kontroly hospodaření politických stran a politických hnutí by bylo zásahem, který ohrožuje princip oddělení politických stran a politických hnutí od státu.

Ústavní soud je toho názoru, že poté, co příspěvky státu byly politickým stranám a politickým hnutím přiděleny, nemůže již jít o "hospodaření se státním majetkem" ve smyslu čl. 97 Ústavy, ale že použití těchto příspěvků je již vnitřní záležitostí těch subjektů, jimž byly uděleny. Proto se kontrola hospodaření se státním majetkem může vztahovat pouze na tu fázi, která předcházela přidělení těchto příspěvků, tzn. na proces, který uvnitř státu (zejména v rámci Ministerstva financí) předcházet státnímu rozhodnutí o jejich přidělení.

Ústavní soud proto pokládá za důvodnou námitku navrhovatelů, že státní příspěvky nejsou účelově vázány a že jejich poskytnutím nevzniká mezi státním rozpočtem a rozpočtem stran nebo hnutí žádný finanční vztah a po vyplacení státního příspěvku Ministerstvem financí se tento stává majetkem strany nebo hnutí. Na tom nic nemění, že evidence hospodaření s ním se vede odděleně. Hovoří-li se v zákoně o úhradě volebních nákladů, příspěvků na mandát a na činnost stran, vysvětluje tím stát především, proč a z jakého důvodu podporuje politické strany. Smyslem těchto ustanovení nemůže být vymezení role státu jako dozorce, který předepisuje stranám, co je a co není hospodárné anebo účelné.

Pro úplnost je třeba dodat, že kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu nelze vyloučit a je naopak třeba akceptovat tam, kde jde o kontrolu finančního hospodaření uvnitř a v rámci státu, i když je toto hospodaření v přímé souvislosti s činností politických stran.“

Stanovit působnost Nejvyššímu kontrolnímu úřadu tak znamená také nutnost předložit novelu Ústavy a samozřejmě i rozsáhlejší novelu zákona o NKÚ.

Varianta 2.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.

Relativně samostatné náklady spojené s navrhovanou právní úpravou představuje výplata příspěvku na podporu činnosti politických institutů ve výši 10% z příspěvku na činnost náležející politické straně – zakladateli nebo členu politického institutu. Pokud by si všechny současné parlamentní strany a hnutí založily politický institut, činil by celkový příspěvek na podporu činnosti politického institutu dle údajů Ministerstva financí zvýšený roční dopad na státní rozpočet ve výši 45 mil. Kč.

4. Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Cíl 1 : strukturovat přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazovaly skutečný tok peněžních prostředků

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta 1.I	náklady spojené s rozšířením přehledu údajů předkládaných stranou a hnutím ve výroční finanční zprávě	přístup veřejnosti ke všem relevantním údajům o hospodaření stran a hnutí

Cíl 2: stanovit efektivní systém kontroly hospodaření stran a hnutí

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta 2.I	19 300 000 Kč v prvním roce, 14 300 000 Kč ročně v následujících letech	efektivní systém kontroly nad hospodařením stran a hnutí
Varianta 2.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 2.III	-	-

Nulová varianta a varianta 2.III nepřinášejí žádné relevantní náklady ani přínosy vzhledem k stanovenému cíli.

Varianta 2.I je ekonomicky náročnější než Varianta 2.II, s Variantou 2.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 3: zpřísnit pravidla pro výběr auditora

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta 3.I	-*	záruky nestrannosti auditora

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

Cíl 4: zvýšit dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta 4.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 5: vytvořit systém sankcí v oblasti hospodaření stran a hnutí, které budou efektivně reagovat na porušení jednotlivých povinností

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	-	-
Varianta 5.I	náklady spojené s uplatněním sankčních pravomocí	zavedení efektivního systému sankcí

5. Implementace doporučené varianty a vynuovení

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 bude zajištěno především kontrolou výročních finančních zpráv výše uvedeným kontrolním orgánem. Kontrole odpovídají povinnosti 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 do 200 000 Kč; v případě příkazce platební operace, který poruší pravidla vedení transparentního účtu, až do 2 000 000 Kč, a v případě neodstranění nedostatků ve výroční finanční zprávě na výzvu kontrolního orgánu rovněž do 2 000 000 Kč, podle závažnosti správního deliktu.

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.

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).

Důležitý zdroj dat představují rovněž dosavadní zjištění kontrolního výboru Poslanecké sněmovny k předkládaným výročním finančním zprávám stran a hnutí.

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.). Navrhovaná právní úprava se nedotýká práv chráněných výše uvedenými smlouvami, zvláště pak svobody sdružovací, neboť je omezena pouze na opatření zvyšující míru transparentnosti hospodaření stran a hnutí, resp. na opatření, v případě tzv. politických institutů, směřující k legitimnímu účelu vytvoření podmínek pro etablování a dlouhodobě udržitelné fungování institucí, jež by svou činností posilovaly roli politického stranictví ve společnosti, a tím i stabilitu politického systému jako celku.

Problematika financování politických stran na vnitrostátní úrovni není právem Evropské unie upravována, a v tomto ohledu tedy není ani navrhovaná právní úprava s právem Evropské unie v rozporu. V širším kontextu lze konstatovat, že oblasti politické soutěže se dotýká Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), čl. 18, čl. 20 odst. 2 písm. b), čl. 22; Listina základních práv EU, čl. 21, 39 a 40; směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky; směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky; Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací. Vedle výše uvedeného lze ve vztahu k navrhované právní úpravě zmínit také Zprávu o boji proti korupci v EU Evropské komise (EU Anti-Corruption Report), COM (2014) 38. Nejen v případě České republiky se tato Zpráva do značné míry opírá o hodnocení provedená Skupinou států proti korupci Rady Evropy - GRECO.

Mohla by vzniknout určitá pochybnost, zda omezení obsažená v § 17a a § 18 zákona č. 424/1991 Sb. nepředstavují omezení volného pohybu služeb, resp. volného pohybu kapitálu. V této souvislosti je nicméně nezbytné uvést následující:

Zprvč, organizace, potažmo uspořádání politického života členských států prostřednictvím politických stran nespadá do oblasti působnosti zakládacích Smluv. Konkrétně ve vztahu k ustanovením primárního práva týkajícím se svobod vnitřního trhu nepředstavují politické strany subjekty, kterých by se dotýkala opatření „k vytvoření nebo zajištění fungování vnitřního trhu“ (čl. 26 odst. 1 SFEU).

Tento závěr podporují oba stěžejní předpisy sekundárního práva provádějící zmiňované svobody vnitřního trhu, tedy směrnice 88/361/EHS, kterou se provádí současný článek 63 a násl. SFEU (volný pohyb kapitálu a plateb), a směrnice 2006/123/ES provádějící ustanovení čl. 56 a násl. SFEU (volný pohyb služeb). Z úvodních ustanovení obou těchto předpisů jednoznačně vyplývá, že opatření v nich stanovená jsou jasně vymezena potřebou vytvoření společného trhu. Organizace a uspořádání politických stran je přitom vnitřní (politickou) záležitostí každého členského státu nesouvisející s (ekonomickou) organizací společného trhu.

Navíc, podle čl. 4 odst. 2 Smlouvy o EU (dále jen „SEU“) „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“ Organizace a uspořádání politických stran, včetně jejich financování, tvoří nepochybně samotné jádro politického systému každého členského státu. Vztažení ustanovení o svobodách vnitřního trhu na organizaci a uspořádání politických stran by přitom mohlo volnost členského státu uspořádat si svůj vlastní politický systém, garantovanou čl. 4 odst. 2 SEU, omezit, resp. ji učinit neúčinnou. V této souvislosti je navíc potřeba si uvědomit, že volnosti garantované čl. 4 odst. 2 SEU odpovídá odpovědnost členského státu za vlastní vnitřní politický systém. Vztažení ustanovení o ekonomických svobodách vnitřního trhu na organizaci a uspořádání politických stran by mohlo v rozporu s čl. 4 odst. 2 SEU značně ztížit či dokonce zcela zamezit členským státům tuto odpovědnost realizovat.

Zadruhé, i kdyby bylo lze úpravu fungování, potažmo financování politických stran považovat – quod non – za spadající do oblasti působnosti zakládacích Smluv, konkrétně do oblasti ustanovení svobod vnitřního trhu, byla by omezení upravená ve zmiňovaných ustanoveních návrhu zákona odůvodnitelná požadavkem zajištění veřejného pořádku. Snaha o transparentní financování politických stran, které se přímo odráží v zajištění jejich rovné soutěže, a tedy zabezpečení fungujícího demokratického zřízení státu jako takového, nepochybně představuje takový naléhavý požadavek, kterým lze podle konstantní judikatury Soudního dvora ospravedlnit případná omezení svobod vnitřního trhu. Ostatně, samy zakládací Smlouvy jsou založeny na zastupitelské demokracii, jejímž nedílným prvkem je zajištění volné soutěže politických stran a uskupení (srov. zejména čl. 10 SEU).

Zároveň zvolená opatření nepřekračují meze toho, co je pro dosažení uvedeného cíle nezbytné. Ačkoli byla na unijní úrovni zavedena řada opatření týkající se bankovního dohledu (např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o

zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES), potažmo dohledu nad určitými finančními toky (např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu), sledují dotčené předpisy jiný účel, než účinnou kontrolu financování politických stran. Žádné z existujících unijních opatření v oblasti dohledu nad bankami, resp. nad finančními transakcemi neumožňuje efektivní kontrolní činnost ze strany takového subjektu, jako je nově zřizovaný úřad, včetně spolupráce takového subjektu s bankovními institucemi, za účelem dosažení sledovaného cíle vysoké míry kontroly, resp. transparentnosti financování politických stran. Aby přitom bylo zajištěno, že omezení skutečně nejde nad nezbytnou míru, umožňuje zákon zřizovat účty politických stran pobočkám zahraničních bank, tedy v rámci tzv. sekundárního usazení. Ve vztahu k takovým subjektům lze totiž uložit stejné požadavky co do efektivního dohledu nad financováním politických stran, včetně spolupráce s Úřadem, jako tuzemským bankám, a není proto z hlediska sledovaného cíle důvod v dané situaci tyto bankovní instituce, potažmo související finanční transakce omezovat.

Kromě toho za současného stavu harmonizace bankovní činnosti nelze vyžadovat po zahraničních bankách, které nemají v ČR alespoň sekundární usazení, taková opatření transparentnosti, jaká jsou obsažena např. v § 17b odst. 2 návrhu zákona, resp. je neumožňují vyžadovat v potřebném rozsahu. Dosavadní problémy s financováním politických stran v ČR přitom jasně ukazují, že právě taková opatření jsou vhodná a způsobilá dosáhnout sledovaného cíle, tedy zajistit vysokou míru kontroly a transparentnosti financování politických stran.

IV. Zhodnocení dopadů ve vztahu k ochraně osobních údajů a soukromí

Navrhovaná právní úprava požaduje ve vztahu k poskytování darů a plnění stranám a hnutím podrobnější identifikaci dárců, resp. poskytovatelů, s uvedením údaje, zda se jedná o členy strany a hnutí. Tato opatření, jež vycházejí z doporučení GRECO i z Analýzy zprůhlednění financování stran a hnutí, mají za cíl zvýšit, v souladu s obecným cílem sledovaným navrhovanou právní úpravou, míru transparentnosti financování stran a hnutí co do zveřejnění základních identifikačních údajů o jejich podporovatelích, a v tomto ohledu tedy nepředstavují neodůvodněný nebo nepřiměřený zásah do ochrany osobních údajů a soukromí.

Navrhovaná právní úprava dále předpokládá využití osobních údajů evidovaných v základním registru obyvatel, v informačním systému evidence osob a v informačním systému cizinců, a to striktně pro správní agendy, jež se navrhuje svěřit novému kontrolnímu orgánu. I v tomto případě se tedy podle názoru předkladatele nejedná o neodůvodněný nebo nepřiměřený zásah do ochrany osobních údajů a soukromí.

Zvláštní část

K části první (novela zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích)

K čl. I

K bodům 1 a 8

Reaguje se na transformaci občanských sdružení na spolky podle nového občanského zákoníku.

K bodům 2, 18 a 19

Navržené změny souvisí s terminologií zavedenou v novém občanském zákoníku.

K bodům 3 a 4

Legislativně-technická úprava.

K bodům 5 a částečně 7

Oznamovací povinnost vůči Českému statistickému úřadu týkající se údajů vedených v rejstříku stran a hnutí a jejich případných změn lze zrušit s ohledem na aktuální on-line komunikaci se základním registrem osob.

K bodům 6, 7 a 11

Dotčená ustanovení se navrhuje zrušit jako nadbytečná s ohledem na obecnou úpravu likvidace právnických osob v novém občanském zákoníku.

K bodům 9, 10 a 12

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 13

Legislativně-technická úprava.

K bodu 14

V souvislosti s přesunutím úpravy výroční finanční zprávy do nového § 19h.

K bodu 15

Zohledňuje se, že jedním z druhů voleb jsou též volby do Evropského parlamentu a volba prezidenta republiky.

K bodu 16

V souvislosti s účelným využitím finančních prostředků, o které byl zákonem č. 345/2010 Sb. s účinností od 1. ledna 2011 snížen příspěvek na mandát, a zároveň za účelem vytvoření podmínek pro etablování a dlouhodobě udržitelné financování institucí, které by svou činností posilovaly roli politického stranictví ve společnosti a tím i stabilitu politického

systému jako celku, se navrhuje doplnit platnou právní úpravu o možnost založení nebo účasti na činnosti politického institutu – veřejně prospěšné právnické osoby, jejímž úkolem by mělo být, obdobně jako v řadě vyspělých evropských demokracií, zejména vzdělávání veřejnosti v politickém myšlení a proceduře, zkvalitňování veřejné debaty a politické kultury, podpora demokratických hodnot a právního státu, podpora aktivní volební účasti občanů na volebním procesu a v neposlední řadě i rozšíření a upevnění expertního zázemí politických stran.

S ohledem na finanční provázanost se stranou nebo hnutím bude politický institut povinen hospodařit prostřednictvím transparentního účtu, obdobně jako tomu bude u stran a hnutí, a rovněž se navrhuje stanovit zákaz použití peněžních prostředků poskytnutých politickému institutu na financování volební kampaně.

K bodu 17

Legislativně-technické upřesnění textu.

K bodu 20

Do ustanovení o příjmech stran a hnutí se promítá shora uvedená úprava politických institutů.

K bodu 21

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 zpochybňující nezávislost auditora by tudíž bylo třeba předat k dalšímu opatření Komisi auditorů ČR.

K bodu 22

V souvislosti s doporučením GRECO hledat způsoby, jak 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, upravuje se povinnost obchodních korporací s relevantním vztahem k politické straně mít účetní závěrku ověřenou auditorem.

K bodu 23

Dle dosavadní praxe jsou v rámci již využívaných transparentních účtů některými subjekty, a to i z řad stran a hnutí, podchyceny následující údaje – datum pohybu jednotlivých odchozích a příchozích prostředků a jejich objem; typ finanční operace, tzn. bezhotovostní příjem, příjem/výdej převodem uvnitř banky, platba kartou a výběr pokladnou; dále pak příslušné platební symboly (konstantní symbol, variabilní symbol popř. specifický symbol); uživatelská identifikace, kdy jde většinou o uvedení jména nebo názvu odesilatele platby ve prospěch vlastníka transparentního účtu, u odchozích plateb pak spočívá uživatelská identifikace zejména v uvedení údaje „výběr z bankomatu“ či „nákup (avšak blíže

neurčeného) zboží nebo služeb u konkrétní firmy“ anebo v úplné absenci identifikačního údaje. Součástí výpisu z transparentního účtu je též „zpráva pro příjemce“, kterou lze využít k vyjádření účelu příslušné finanční transakce (např. poskytnutí daru).

Mají-li transparentní účty v případě stran a hnutí splnit předpoklad, že jejich povinné používání přispěje ke zprůhlednění hospodaření těchto subjektů, a to jak z hlediska veřejnosti, tak z hlediska kontrolní činnosti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (dále jen „Úřad“), je nezbytné právně ošetřit povinnost každého příkazce příslušné operace identifikovat její účel, ať již jde o připisování či odepisování finančních prostředků. Pro jednotlivé strany a hnutí tato povinnost znamená uvést u každé operace v čí prospěch a za jakým účelem byla finanční operace provedena a na straně třetích osob pak povinnost uvést své jméno/ firmu a účel, za jakým byly straně a hnutí finanční prostředky poskytnuty (např. dar, úrok z vkladu a další).

Povinné zřízení transparentního účtu neomezuje strany a hnutí v možnosti zřízení více transparentních účtů ani v přijímání plateb v hotovosti (zejména výběr členských příspěvků).

Vedle transparentního účtu, resp. více transparentních účtů, jejichž prostřednictvím by mělo být snáze kontrolováno financování stran a hnutí, je nadále počítáno s tím, že strana a hnutí budou mít zřízený též klasický běžný účet, eventuálně i více těchto účtů výhradně určených k provádění zákonem přípustných finančních transakcí, zahrnujících jednak transakce v souvislosti s pracovněprávním vztahem ke straně nebo hnutí, jednak transakce související s běžnou provozní činností strany nebo hnutí. Navrhovaná právní úprava stanovuje oproti tomu taxativním výčtem, které příjmy a výdaje budou strany a hnutí zahrnovat do svého financování výlučně prostřednictvím transparentního účtu, přičemž se jedná z hlediska transparentnosti tohoto financování o klíčové položky. Finanční prostředky na běžném účtu bude možno získat i jejich bezhotovostním převodem z transparentního účtu, přičemž na transparentním účtu bude třeba tuto skutečnost identifikovat jako „převod na běžný účet strany a hnutí“.

S ohledem na, již zmíněnou, finanční provázanost se navrhuje stanovit, že shodnými pravidly se budou řídit i politické instituty zřizované stranami a hnutími.

Vzhledem k tomu, že poskytovatelé platebních služeb umožňují ve spojitosti s transparentním účtem zobrazení historie platebních transakcí po odlišnou dobu, a to od 3 měsíců do 1 roku, je žádoucí tuto dobu sjednotit, a to se zřetelem ke kontrolní činnosti Úřadu. Navrhuje se horní hranice 1 roku.

K bodu 24

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 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.

Ve výčtu subjektů, od nichž strany a hnutí nemohou přijmout dar nebo bezúplatné plnění, se navrhuje nově doplnit kraje a právnické osoby s majetkovou účastí krajů, obdobně jako je tomu v případě obcí, a dále dobrovolné svazky obcí a nově upravované politické instituty. Do výčtu se nově zahrnují svěrenské fondy, neboť jejich právní úprava v podstatě

umožňuje anonymní dárcovství, a dále pak ústavy, které dle nového občanského zákoníku plní obdobnou funkci jako obecně prospěšné společnosti.

Ponechává se lhůta pro vrácení daru nebo bezúplatného plnění do 1. dubna následujícího kalendářního roku; tento termín odpovídá lhůtě, ve které jsou strany a hnutí povinny předložit výroční finanční zprávu.

Limit pro poskytnutí daru straně a hnutí se navrhuje v komparaci se zahraniční právní úpravou spíše v horní hranici. Zohledňuje se přitom vztah ovládnutí mezi právními osobami.

K bodu 25 až 28

Jedním z hlavních cílů zákona je posílit kontrolu hospodaření stran a hnutí a zároveň vytvořit prostor pro uplatnění postihu za nedovolené jednání. Návrh vychází 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 navrhovaný Úřad postavení samostatného správního úřadu obdobné k postavení Úřadu pro ochranu osobních údajů. Působnost Úřadu nicméně v žádném případě 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 ve výroční finanční zprávě.

Navržený způsob jmenování předsedy prezidentem ze dvou kandidátů navržených Poslaneckou Sněmovnou a Senátem, jakož i jeho odvolání naopak bez uvedené součinnosti 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 jejich nezávislost. Nezávislost Úřadu zároveň posiluje, že táž osoba nemůže zastávat funkci předsedy více než dvě po sobě jdoucí funkční období, stejně jako to, že předseda může být odvolán jen z taxativně stanovených zákonných důvodů.

V rámci výčtu zaměstnanců Úřadu návrh počítá vedle předsedy Úřadu a osob přímo se podílejících na výkonu dohledu (členové Úřadu) též s dalšími zaměstnanci nezbytnými pro chod Úřadu, tzn. se zaměstnanci zajišťujícími správní činnosti (projednávání správních deliktů, vyřizování žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím, příprava podnětů vládě k podání návrhu na pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany nebo hnutí) a zabezpečujícími práce ve správě organizace a provozní práce.

Informováním veřejnosti o poznatcích, které vplynuly 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.

Dohledová činnost Úřadu vedle přezkumu výročních finančních zpráv 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. V této souvislosti se vychází z toho, že strany a hnutí jsou povinny poskytnout Úřadu nezbytnou součinnost týkající se např. Úřadem požadovaných podkladů. Předpokládá se též součinnost poskytovatelů platebních služeb ve spojitosti s jimi vedeným účtem stran a hnutí, která je založena na navrhované změně § 38 zákona o bankách.

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

Dále 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. 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.

Nově se do výroční finanční zprávy zahrnuje též přehled podpory pro politické instituty.

Za účelem administrativního zjednodušení se naopak vypouští stávající povinnost předkládat ověřené kopie darovacích smluv, vychází se z toho, že správnost údajů může Úřad ověřit v rámci své dohledové činnosti.

Vyrozumění strany a hnutí Úřadem o nedostatecích 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 nedostatecích, 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.

Souhrnně se upravuje sankční mechanismus za nesplnění povinností ve smyslu navrhované zákonné úpravy. Projednání porušení povinností provádí Úřad. Při určení výměry pokuty návrh požaduje přihlídnout k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí nebo politického institutu. Majetkový dopad ukládané pokuty tedy nesmí být

likvidační. V souladu s koncepcí malého úřadu se navrhuje vést o správních deliktech pouze jednoinstanční řízení.

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 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 bodům 29, 30, 31, 34 a 35

Do ustanovení § 20 a 20a se promítá nově navrhovaný příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Vznik nároku na tento typ státního příspěvku je vázán na dlouhodobou existenci minimálního zastoupení strany nebo hnutí v Poslanecké sněmovně a na vzniklý nárok stran a hnutí na výplatu příspěvku na činnost.

K bodu 32

Legislativně-technická úprava.

K bodům 33, 36, 37, 39 a 43

Navrhovaná změna doplňuje text ustanovení § 20 a 20b odst. 3, s ohledem na nově zaváděný příspěvek na podporu činnosti politického institutu a také text dále zpřesňuje v návaznosti na možnost sdružení stran a hnutí s nezávislými kandidáty kandidovat ve volbách do zastupitelstev obcí, tj. i do zastupitelstva hlavního města Prahy.

K bodu 38

Legislativně-technická úprava.

K bodu 40

Obdobně jako v případě vzniku nároku na státní příspěvek je třeba zohlednit zjištění Úřadu i při pozastavení výplaty tohoto příspěvku a znovuoobnovení jeho výplaty.

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.

Současně se do ustanovení § 20a nově promítá zavedení příspěvku na podporu činnosti politického institutu.

K bodu 41

Legislativně-technická úprava.

K bodu 42

Podle stávajícího znění § 20b odst. 2 oznamuje Poslanecké sněmovna, Senát, krajský úřad nebo Magistrát hlavního města Prahy skutečnosti podle § 20 odst. 9 nejpozději 20 dnů před nejbližším termínem splatnosti splátky příspěvku na činnost.

Ministerstvo financí musí vydat rozhodnutí o výplatě příspěvku na činnost nejpozději 30 dnů před nejbližším termínem splatnosti splátky příspěvku na činnost. Vzhledem k tomu je lhůta k oznamování skutečností podle § 20 odst. 9 navrhována na „nejpozději 30 dnů před nejbližším termínem splatnosti splátky příspěvku na činnost“.

K bodu 44

Legislativně-technická úprava.

K čl. II

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.

S ohledem na přepokládaný termín nabytí účinnosti zákona není možné požadovat předkládání a projednání výročních finančních zpráv za rok 2016, jakož i doplnění výročních finančních zpráv z předchozích kalendářních let podle nově navrhované právní úpravy.

K části druhé (změna zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky)

Se zřetelem k zákonu o státní službě se navrhuje začlenit zamýšlený Úřad do soustavy ústředních správních úřadů stanovené v § 2 zákona č. 2/1969 Sb.

K části třetí (změna zákona o bankách)

Předpokladem pro naplnění kontrolní úlohy Úřadu je vytvoření prostoru pro ověření věrohodnosti údajů vykazovaných na transparentním účtu u těch finančních operací, v jejichž případě Úřad zjistí nesrovnalosti, a to zejména ve vazbě na výroční finanční zprávy strany a hnutí. Z tohoto důvodu je navrhována novela zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Novelou se rozšiřuje okruh subjektů, kterým může banka podat bez souhlasu klienta zprávu o záležitostech, které jsou předmětem bankovního tajemství, o zamýšlený Úřad.

K části čtvrté (změna zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu)

Do zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu je promítnuta nově navrhovaná kompetence prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu navrhopvat kandidáty na členy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Jedná se o výlučnou pravomoc prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu vyplývající z toho, že jedná jménem Nejvyššího kontrolního úřadu navenek.

K části páté (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 členy Úřadu.

K části šesté (změna zákona o státní službě)

S ohledem na obdobné postavení Úřadu pro ochranu osobních údajů se i navrhovaný Úřad podřizuje v oblasti státní služby shodnému režimu.

K části sedmé – účinnost

Navrhuje se nabytí účinnosti zákona dnem 1. ledna 2017.

Ustanovení upravující konstituování Úřadu jsou navržena již dnem vyhlášení, neboť je nezbytné, aby Úřad zahájil svou činnost co nejdříve. Vzhledem ke způsobu navrhování členů a předsedy Úřadu, bude tento proces časově náročný.

Účinnost ustanovení týkajících se omezení možnosti kandidovat na předsedu nebo člena Úřadu z důvodu členství ve straně a hnutí či výkonu v návrhu specifikovaných funkcí zpětně za poslední 2 (resp. 3) roky se s ohledem na ústavní princip zákazu retroaktivity navrhuje zrcadlově až 2 (resp. 3) roky po nabytí účinnosti této právní úpravy.

Možnost přiznání příspěvku pro podporu činnosti tzv. politických institutů se navrhuje vázat až na následující volební období Poslanecké sněmovny.

V Praze dne 29. července 2015

předseda vlády
Mgr. Bohuslav Sobotka, v. r.

ministr vnitra
Milan Chovanec, v. r.

ministr pro lidská práva,
rovné příležitosti a legislativu
Mgr. Jiří Dienstbier, v. r.