

**Stanovisko Rekonstrukce státu k návrhu novely zákona č. 424/1991 Sb.,
o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a novelách volebních zákonů**
vložených dne 22. 7. 2015 do eKLEPu ve verzi pro jednání vlády

Text připravovaných novel z **velké části naplňuje parametry prohlášení Rekonstrukce státu** k reformě financování politických stran. Pozitivním posunem je především zvýšení transparentnosti financování politických stran a zavedení nezávislé kontroly.

Novely ovšem obsahují některé podstatné **nedořešené body**, které ohrožují efektivitu reformy jako celku, a to zejména

- 1) neodůvodněné výjimky u finančních operací, jež nebudou vedeny přes transparentní účty stran,**
- 2) nedostatečnou kontrolu obchodních společností a družstev napojených na politické strany,**
- 3) nedořešené podmínky fungování politických institutů,**
- 4) malý rozsah možných sankcí, kdy hrozí jejich neúčinnost.**

Vedle těchto bodů nabízíme několik dalších doporučení technického charakteru.

Důrazně také doporučujeme, aby vláda představila ambiciózní harmonogram projednávání zákona v obou komorách PSP (pro novelu volebních zákonů je třeba souhlas Senátu, který nelze přehlasovat), a implementace zákona tak, aby jeho klíčové instituty (kontrolní úřad, transparentní účty politických stran) byly funkční ve volebním roce 2017.

Vládou předkládaná novelizace zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a volebních zákonů plně splňuje 7 z 9 doporučení Rekonstrukce státu:

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

Jedno doporučení je **splněno částečně**:

- transparentní účty na veškeré účetnictví,
Jsou vyjmuty jak pracovněprávní vztahy ke stranám a hnutím, tak provozní výdaje stran a hnutí. Návrh řešení viz Zásadní připomínka č. 1.

Jedno doporučení **není splněno vůbec**:

- auditování stranických firem podle pravidel, která dopadají na politické strany,
Blíže viz zásadní připomínka č. 2.

Zásadní připomínky k novele zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích:

1) Transparentní účty

Doporučujeme zavedení transparentních účtů pro maximální možné spektrum finančních operací, včetně

- a) operací týkajících se provozní činnosti strany a hnutí, a ideálně také
- b) plnění vyplývajícího z pracovněprávního vztahu ke straně nebo hnutí.

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

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

2) Obchodní společnosti ve vlastnictví politických stran

Hospodaření obchodní společnosti vlastněné pol. stranou nebo družstvem, jehož je politická strana členem nebo společníkem, by mělo podléhat obdobným pravidlům kontroly jako financování samotné strany, včetně

- a) možnosti kontroly ze strany Úřadu a
- b) povinnosti přikládat účetní závěrku obchodní společnosti k výroční finanční zprávě strany (podle slovenského vzoru, vizte 85/2005 Z.z., zákon o politických stranách a politických hnutích, § 30, odst 2, písmeno l).

3) Politické instituty

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

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

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

4) Nedostatky v sankčním mechanismu

Donucovací efekt pokut udělovaných za správní delikty Úřadem je nedostatečný, doporučujeme zvýšit jejich maximální rozsah. Např. maximální pokuta 200 000 Kč za nezavedení transparentních účtů, nepředložení výroční finanční zprávy nebo nenavrácení nezákonně přijatého daru představuje pouhé 0,01 % ročního rozpočtu velké parlamentní strany. Úřad by měl mít možnost určit výši pokuty např. určitým procentem z celkových příjmů za daný rok, k němuž se vztahuje nepředložená výroční finanční zpráva.

Vizte k tomu také bod 7) doporučení k novele volebních zákonů.

Další doporučení k novele zákona č. 424/1991 Sb.:**5) Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**

- a) Dobu, po kterou by designovaný předseda nebo člen Úřadu před svým nástupem do funkce nesměl být členem politické strany či vykonávat činnost v politické straně nebo zastupitelských orgánech, doporučujeme prodloužit na původně navrhovaných 5 let (příp. i více). U kontroly hospodaření stran je složení dozorového orgánu z bývalých politiků zvláště problematické.
- b) Pro předsedu i členy Úřadu doporučujeme pouze jednorázový mandát na 7 let. Možnost opakování mandátu může založit potenciální ovlivňování rozhodnutí členů Úřadu tak, aby volitelé napříště opět hlasovali pro daného kandidáta na obsazení postu v Úřadu.

6) Limity na dary

Na základě zahraničních zkušeností a dat¹ upozorňujeme na to, že obcházení limitů na dary je natolik jednoduché, že vede k rozmachu využívání nastrčených osob (tzv. bílých koňů) a tedy dále snižuje průhlednost příjmů stran.

Doporučení k novele volebních zákonů**7) Nedostatky v sankčním mechanismu**

Výše pokut udělovaných za správní delikty Úřadem nebude mít dostatečně odstrašující efekt. Např. maximální pokuta 100 000 Kč za neoznačení inzerce znamená 0,11 % povolené sumy nákladů na volební kampaň do Poslanecké sněmovny. Úřad by měl mít možnost určit výši pokuty např. určitým procentem z celkových nákladů vynaložených na neoznačenou inzerci. I při srovnání s nedávnou slovenskou novelou vychází český návrh jako měkčí (vizte tabulku na straně 4).

8) Registrace třetích stran podílejících se na volební kampani podle slovenského vzoru

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

9) Limity na výdaje volebních kampaní

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

10) Aktivní metodická podpora stranám a kandidátům

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

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

Tabulka: Srovnání českých a slovenských sankcí za správní delikty v novelách volebních zákonů (přepočítáno v Kč)	
<u>Česká novela volebních zákonů</u>	<u>Slovenský zákon 181/2014 Z. z., o volebnej kampani</u>
§ 16g, odstavec 2), písmeno b) od 30 000 Kč do 500 000 Kč	§ 19, odstavec 2), písmeno b) nezavedení si transparentního volebního účtu od 270 000 do 2 700 000 Kč.
§ 16g, odstavec 1, písmeno b) od 10 000 do 100 000 Kč	§ 19, odstavec 2), písmeno e) neoznačení politické inzerce identifikací zadavatele od 270 000 do 2 700 000 Kč.
§ 16g, odstavec 1, písmeno c) od 10 000 do 100 000 Kč	§ 19, odstavec 1), písmeno b) zveřejnění předvolebních výsledků v zakázané době před volbami (v ČR 3 dny, na Slovensku 14 dní) od 810 000 do 8 100 000 Kč.

Podrobnější doporučení k úpravě paragrafovaného znění novel jsme poskytli všem relevantním aktérům a rádi budeme nadále spolupracovat na precizaci návrhu.

Dne 27. července 2015, Vít Šimral (Frank Bold), Magdaléna Klimešová (Frank Bold), Jiří Skuhrovec (Centrum aplikované ekonomie), Michal Voda (Naši politici), Martin Archalous (Inventura demokracie), Petr Bouda (Frank Bold), Martin Fadrný (Frank Bold), členové pracovní skupiny k financování stran