

Stanovisko Rekonstrukce státu k návrhu novely zákona 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích s komentářem k paragrafovanému znění

Předkládáme stanovisko k politicky sporným bodům obsaženým v novele zákona 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a k návrhu samotnému. Ten považujeme celkově za kvalitní, je nutné však upravit některé paragrafy a dopracovat důvodovou zprávu.

Přehled podrobné argumentace uvedené v přílohách:

Příloha 1	Provozní a technické řešení transparentních účtů
Příloha 2	Zřízení nového dozorového orgánu a stanovení limitů na dary
Příloha 3	Připomínky k paragrafovanému znění novely
Příloha 4	Doporučení na úpravu volebních kampaní technickou novelou volebních zákonů

Opatření obsažená v novele, která považujeme za nutná:

- **Zřízení nezávislého samostatného dozorového orgánu** (Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, dále jen Úřad) včetně těchto pravomocí:
 - Hlubková kontrola výročních finančních zpráv včetně proaktivní kontroly s možností zahájit prověřování v odůvodněných situacích z vlastní iniciativy Úřadu, stejně jako na základě relevantních podnětů třetích stran¹
 - Zveřejňování úplných výročních finančních zpráv na webových stránkách Úřadu
 - Zveřejňování výroční zprávy Úřadu
 - Ukládání adekvátních sankcí (provázanost kontroly a sankcí je nutná kvůli zajištění efektivity a minimalizaci rizika vnějšího ovlivňování)
 - Metodická podpora stranám, hnutím a samostatným kandidátům
 - Kvalifikační požadavky a adekvátní finanční ohodnocení (úpravy navrhuje níže)
- **Zavedení transparentních účtů** na veškeré hospodaření včetně stanovení **hranice pro povolené hotovostní platby** (stanoveno na 5000,- Kč)
- **Rotace auditorů**
- **Výrazně podrobnější členění výročních finančních zpráv a jejich povinné odevzdávání v elektronické podobě**

Co doporučujeme upravit:

- **Aktualizovat důvodové zprávy včetně přesné specifikace navrhovaného rozpočtu úřadu**
Doporučujeme odůvodnit výši platu zaměstnanců odvozených od platů představitelů NKÚ, které má na rozdíl od Úřadu na starosti širší kompetence. Platy lze variantně odvíjet např. od platů soudců. Při stanovování výše mezd zaměstnanců vykonávajících kontrolu je třeba hledět na parametry služebního zákona – považujeme za nutné ohlídat, aby kontroloři měli plat odpovídající povaze jejich postavení a svěřeným kompetencím. Jinak dramaticky stoupá riziko jejich ovlivnitelnosti za úplatu a zároveň nebude možné místa obsadit kvalitními a zkušenými odborníky, protože ti mají vyšší platové požadavky.
Doporučujeme také opětovně přepočítat a odůvodnit jednotlivé rozpočtové položky, vč. rozpočet kapitoly „Běžné výdaje“, který byl v poslední důvodové zprávě bez dalších podrobností stanoven na 4,7 mil. Kč ročně. Obdobně doporučujeme propočítat další kapitoly (např. „Informační technologie“ mají stát 0,5 mil. Kč ročně, není jasné proč).
Doporučujeme zpřesnit stanovení povinností souvisejících s transparentními účty (vizte níže).
- **Precizovat stanovení povinnosti vést účetnictví pouze přes transparentní účty a umožnit nahlížení a exportování dat zpětně za 3 roky**

¹ Takto by bylo možné kontrolovat např. kumulované dary pod hranicí 50.000,- Kč, nad kterou se musí dokládat ověřená darovací smlouva (kumulaci dokládá studie z Indexu Dary Politickým stranám z roku 2014) anebo poskytnutý prostor na inzerci vč. uhrazených částek.

Text návrhu je nutné zpřesnit (podrobné argumenty a doporučení uvádíme v Příloze 1) a podrobně vysvětlit v důvodové zprávě.

- **Doplnit možnosti Úřadu vyžádat si při kontrole veškeré účetní doklady**
- **Doplnit povinnosti Úřadu zveřejňovat veškeré informace o projednání správních deliktů a uložených sankcích**
- **Doplnit zákaz pro zaměstnance Úřadu působit i v zastupitelstvu obce a kandidovat do vyjmenovaných pozic.**
Propojení se stranou naznačuje jednoznačně i uvedení na kandidátce strany či hnutí, nikoli pouze skutečnost, byla-li daná osoba zvolená. K vypuštění členství v zastupitelstvu obce neshledáváme oprávněný důvod.
- **Doplnit povinné členění výdajů na volby** podle jednotlivých druhů voleb, kterých se strany či hnutí zúčastnily v daném kalendářním roce
- **Zpřesnit dobu působení auditora v jedné účetní jednotce a zkrátit období pro působení na 3 roky**
Doporučujeme doplnit zpřesnění zamezující tomu, aby po 5 (resp. 3) letech působení vybraného auditora byl jeden rok audit proveden jiným auditorem, následně by však původní auditor mohl působit dalších 5 let (resp. 3 roky).
Tříleté období pro působení není přehnaně krátké, auditor se stihne seznámit s auditovanou účetní jednotkou. Zároveň ale bude zvýšena rotace tak, že za jedno volební období se vystřídají dva auditoři, což zvyšuje důvěryhodnost hospodaření stran a hnutí.
- **Doplnit povinnost pro obchodní společnosti nebo družstva**, v nichž má politická strana nebo hnutí majetkovou účast, **předkládat výroční finanční zprávu** podle povinností vztahujících se na politické strany a hnutí
- Ke zvážení dáváme další možnosti posílení nezávislosti auditorů a to např. stanovením limitu pro jejich minimální roční obrát² nebo zavedení polského modelu, kdy auditory vybírá i patří kontrolní orgán.

Podrobná doporučení k úpravám paragrafového znění novely uvádíme v Příloze 4.

Opatření, která doporučujeme vypustit:

- **Zrušit možnost opakování mandátu předsedy a členů Úřadu.**
- **Zavedení limitů na dary.**
Opatření by vedlo k rozepisování darů na nastrčené osoby. Podrobnosti uvádíme v Příloze 2.

Důrazně doporučujeme **začít neprodleně pracovat na úpravách regulace volebních kampaní**. Domníváme se, že při čekání na přípravu volebního kodexu, na němž se dosud nezačalo pracovat, nedojde k přijetí změn do konce tohoto volebního období. Konkrétní změny, které doporučujeme doplnit do aktuálně zpracovávané technické novely volebních zákonů, uvádíme v Příloze 3.

V Praze dne 2. 3. 2015

Magdaléna Klimešová (Frank Bold), David Ondráčka (TIC), Lenka Petráková (Oživení), Vít Šimral (Frank Bold), Martin Archalous (Inventura demokracie), Petr Bouda (Frank Bold)
členové pracovní skupiny Rekonstrukce státu k tématu financování stran

² Dnes audity provádí téměř bez výjimek malá s.r.o. s obrátem do 10 milionů Kč nebo dokonce fyzické osoby. Podrobnosti ve studii zIndexu Dary politickým stranám z roku 2014.

Příloha 1 Provozní a technické řešení transparentních účtů

Transparentní účetnictví **posiluje dohled a kontrolu vně i uvnitř strany**. Manažeři stran na centrální úrovni mohou přes transparentní účty snadno dohlížet na krajské manažery, krajské strany, atd.

Zřízení transparentních účtů by pro strany neznamenovalo finanční ani administrativní zátěž. Mnoho bankovních domů (např. Fio, Raiffeisenbank, Sberbank, GE Money, Komerční banka) nabízí zřízení i **vedení takových účtů zcela zdarma, včetně operací mezi takovými účty v rámci jedné banky**. Je tak možné **zavést zvláště transparentní účty dlouhodobé**, pro provozní výdaje a pravidelné dárce, **a krátkodobé, pro účely voleb** a tedy pro dárce na volební kampaň a výdaje spojené s volební kampaní. To by naplnilo i jedno ze zásadních doporučení GRECO³ o oddělení volebního a běžného účetnictví. Toto doporučení mimo jiné napomáhá tomu, aby kontrola dosáhla i na nestraničké kandidátní listiny a nestraničké kandidáty.

Na **mzdy zaměstnanců stran a příjmy z členských příspěvků** lze zavést separátní transparentní účty, kde jsou odeslané respektive přijaté **platby identifikovatelné podle identifikačních čísel zaměstnanců respektive členů**. Seznamy identifikačních čísel by byly přístupné dohledovému orgánu. Možností je i úplné vynětí mezd a členských příspěvků z transparentního účetnictví, což ale nedoporučujeme vzhledem k vytvoření prostoru pro neprůhledné machinace.

V praxi by tak strana mohla mít účtů více s tím, že by musela dohledovému orgánu hlásit stránku, na které jsou veškeré účty přístupné. Pokud má strana webovou prezentaci, měla by na nich na jednom místě uvádět přehled všech účtů s přímými odkazy na ně. Důrazně doporučujeme přijetí povinnosti mít separátní transparentní volební účet.

Příloha 2 Zřízení nového dozorového orgánu a stanovení limitů na dary

Proč nelze kontrolu svěřit NKÚ ani jinému již existujícímu úřadu?

Žádný vhodný nezávislý úřad v ČR totiž není. Protikorupční politika v ČR dlouhodobě trpí absencí potřebné institucionální infrastruktury. Samostatný úřad podpořila i Skupina států proti korupci (GRECO), jejíž jsme členem. Ve své zprávě z prosince 2013 **bylo GRECO „silně znepokojeno zdrženlivostí vlády vytvořit nezávislý kontrolní orgán**, který by kontroloval financování politických stran a volebních kampaní v České republice.“

NKÚ, často skloňovanému jako možné řešení, **není vhodné** kontrolu svěřit **z těchto důvodů**:

1. Může kontrolovat **pouze veřejné zdroje** (musela by se měnit Ústava). Existuje dokonce **negativní judikát Ústavního soudu** k tomu, aby NKÚ kontrolu stranického financování prováděl.
2. **Není vybaven sankčními pravomocemi**. Sankce by musel ukládat jiný orgán, což výrazně zvyšuje riziko neefektivity, chybovosti a ovlivnitelnosti v rozhodování.
3. NKÚ také svěřením této kontroly **striktně odmítá**.
4. Toto řešení by znamenalo změnu Ústavy a zásadní změnu zákona o NKÚ – je tedy z praktického hlediska maximálně komplikovaná.

Z dalších variant: finanční úřady jsou podřízené Ministerstvu financí, její zaměstnanci nemají dostatečnou ochranu, ani kapacity. Další skloňované úřady nemají s agendou dohledu nad hospodařením stran naprosto žádnou spojitost – ať už jde o ÚOHS, ÚOOÚ či jiné instituce.

³ Článek 10, Doporučení *Records of expenditure: States should require particular records to be kept of all expenditure, direct and indirect, on electoral campaigns in respect of each political party, each list of candidates and each candidate*, 2003(4)

Má se jednat o samostatný dozorový orgán?

Vzhledem k výše uvedenému a k faktu, že neefektivnější řešení je postavit samostatný orgán, doporučujeme jednoznačně **vytvoření nezávislé instituce s postavením ústředního orgánu státní správy** vykonávající svou oblast státní správy bez organizační vazby na jiné ústřední orgány státní správy. Toto řešení **naplňuje doporučení Skupiny států proti korupci Rady Evropy** (dále jen GRECO), které se zaměřuje na zajištění specializovaných kapacit pro boj proti nelegálnímu financování stran a volebních kampaní.⁴ Zároveň se jedná o **sledování evropského trendu** – samostatný dozorový orgán zavedlo v posledních letech Polsko, Slovensko, Estonsko, Portugalsko. V zemích, kde má dohled nad stranami státní auditní orgán (např. Maďarsko, Rakousko), je tato kontrola nedostatečná. Reformy starých orgánů kontroly se často ukázaly jako obtížné a nedostatečné, takže nová instituce je v budoucnu tak jako tak plánována (Francie, Rakousko).

Jsou limity na dary funkčním opatřením?

Argument snížení nerovnosti příležitostí v politice a snížení rizika ovlivňování politiků skrze dary je ospravedlnitelný a prokázán studiemi.⁵ Přijetím limitů na výši darů poskytovaných politickým stranám a hnutím ovšem dojde k tomu, že **dary budou rozdělovány mezi více právnických, případně fyzických osob**. U právnických osob je už dnes běžná praxe dary rozepisovat mezi firmy vlastněné jedním majitelem (především kvůli daňovým úlevám), či poskytnout dar takovou vlastněnou firmou, aby nebylo zveřejněno jméno firmy jiné coby dárce.⁶ U fyzických osob může docházet k poskytování darů skrze nastrčené osoby, tzv. „bílé koně“. Limity na dary nemá 55–60 % států⁷, platí např. v Polsku, ve Francii a v Lotyšsku. **Velkých darů nad 1 mil. Kč není příliš** (v řádech desítek ročně)⁸ a je tedy relativně snadné je ohlídat. Doporučujeme proto spíše zajistit kvalitní kontrolu.

Co by přinesl zákaz poskytovat dary právnickými osobami?

Argument, že právnické osoby nemají politický názor a podpora stran by měla náležet pouze fyzickým osobám, které mají právo volit a jsou schopné vyjadřovat politické názory, je odůvodněný. Problémem ovšem je, že zákaz darů od právnických osob je nástrojem, u kterého dodnes nebyl jednoznačně prokázán jeho přínos. Naopak z praxe vidíme problémy, které přináší. Především se v případě přijetí tohoto zákazu začnou dary zasílat skrze nastrčené dárce, tzv. „bílé koně“. Tuto praxi jednoznačně ukazuje příklad Litvy či Estonska, kde po přijetí zákazu darování právnickými osobami **výrazně narostl počet „bílých koňů“ mezi dárce**.⁹ Dnes existuje zákaz darů politickým stranám od právnických osob pouze v přibližně čtvrtině zemí světa,¹⁰ poměrně často se navíc odlišuje mezi zákazem darů stranám a kandidátům.

Zákaz by tak přinesl spíše zneviditelnění těchto darů a přenesení problémů jinam. Jako vhodnější proto spatřujeme zřízení funkční kontroly.

⁴ GRECO: CoE Council of Ministers, Recommendation Rec(2003)4 to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, článek 15

⁵ Např. zIndex: Analýza darů politickým stranám, 2014

⁶ Některé firmy v tomto hlídají své jméno a nepřejí si být spojovány s konkrétní politickou stranou.

⁷ Data se rozcházejí podle použité metodologie.

⁸ Vizte data v databázi politickefinance.cz.

⁹ Např. v Litvě po nedávném zavedení zákazu darů od právnických osob dochází k častému výskytu „bílých koňů“ mezi dárce, za kterými se skuteční straničtí přispěvatelé kryjí (Vitalija Simonaityte a Vaida Jankauskaite (2014): When the State Takes Over the Interest Groups: A Case of Lithuanian Political Parties Funding, Paper presented at the ECPR Graduate Conference, Innsbruck, 5 July 2014). Obdobné zkušenosti byly již dříve hlášeny z Estonska (Allan Sikk & Riho Kangur: “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 (2008), pp. 63-76).

¹⁰ Např. v Polsku, Francii, v USA nebo v Kanadě.

Příloha 3 Přípomínky k paragrafovanému znění novely

§ 9, odst. 3, písm. g:

- Doporučujeme doplnit „nebo účtech“, aby se ustanovení netýkalo pouze jednoho bankovního účtu – strany a hnutí jich mohou mít více.

„adresa internetové stránky, na které mohou třetí osoby sledovat přehled platebních transakcí na účtu nebo účtech podle §17a odst. 1.“

§ 17a, odst. 1:

- Doplnit „nebo účtech“, aby se ustanovení netýkalo pouze jednoho bankovního účtu.

*„Strany a hnutí používají ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na zvláštním bankovním účtu **nebo účtech** umožňujícím bezplatný dálkový a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na tomto účtu **nebo účtech**...“*

- Doporučujeme vypustit slova „to neplatí, jde-li o poskytování plnění vyplývajícího z pracovněprávního vztahu ke straně nebo hnutí“. Důvodem je problematičnost této výjimky: zaprvé transparentní účet zaznamenává všechny pohyby finančních prostředků, takže by v případě, že strana či hnutí vlastní pouze jediný účet, musel být nastaven filtr, který by tyto platby nezobrazoval (patrně by musela strana či hnutí takové platby sama označit). Zadruhé vynechání vyplácení mezd zaměstnancům stran či hnutí dává prostor pro snadnou a netransparentní manipulaci s finančními prostředky politických stran či hnutí, neboť část výdajů není pod kontrolou veřejnosti (včetně členů politické strany nebo hnutí), což může být problém.¹¹ Zaměstnanci strany či hnutí mohou vykonávat jakoukoli práci a mohou pobírat libovolně vysokou mzdu. Vyplácení mezd je sice pod kontrolou správců daně, ale tato skutečnost nemůže sloužit coby argument pro nezahrnutí těchto plateb do okruhu uveřejněných transakcí.
- Namísto zrušení výjimky doporučujeme nařídit zřízení samostatných transparentních účtů, kde budou mzdy a členské příspěvky vypláceny, respektive přijímány pod identifikačním číslem, jejich seznam pak strana odevzdá dozorovému orgánu.
- Zpřesnit ustanovení k identifikaci plateb, aby uvedené údaje měly vypovídací hodnotu (údaj „venkovní reklama“ apod. nic konkrétního nepoví. Doporučujeme proto doplnit do tohoto ustanovení slova o tom, že tento zvláštní bankovní účet nebo účty musí obsahovat jednoznačnou identifikaci osob, kterých se platební transakce týkají. Mělo by se jednat například o identifikační číslo ve smyslu § 24 písm. c) zákona č. 111/2009 Sb., nebo o jiný způsob označení plátce a příjemce finančních prostředků.¹² Rodné číslo není citlivým osobním údajem (§ 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., a contrario), pouze osobním údajem podle § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., a jako takový může být zpracováván i bez souhlasu subjektu údajů správcem podle § 5 odst. 2 písm. a) téhož zákona (tj. jedná se o zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce). Kromě identifikačního či rodného čísla by měla být uvedena i slovní identifikace – alespoň jméno a příjmení fyzické osoby, název právnické osoby, u podnikatelů obchodní firma ve smyslu § 423 zákona č. 89/2012 Sb.

§ 17a, odst. 2:

- Povinně umožnit nahlížení do historie na 3 roky a export dat z transparentních účtů.¹³

¹¹ Jak ukazuje např. aktuální kauza výdajů hnutí Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury.

¹² V případě nepodnikajících fyzických osob se nabízí rodné číslo, upravené v § 13 zákona č. 133/2000 Sb., přičemž používat rodné číslo je možné podle § 13c odst. 1 písm. b) tohoto zákona (rodná čísla lze využívat jen, stanoví-li tak zvláštní zákon – tímto zvláštním zákonem by mohl být zákon č. 424/1991 Sb., ve znění navržené novely.

¹³ Bude nutné stanovit tak, aby působnost nebyla retroaktivní (dnes mají banky zpětné zobrazování nastavené často právě 1 kalendářní rok), tzn. data k zobrazování a exportu budou postupně narůstat.

„Poskytovatel platebních služeb, u něhož je veden zvláštní bankovní účet strany a hnutí je povinen umožnit třetím osobám nahlížet do historie platebních transakcí zpětně až do uplynutí tří let od data uskutečnění platební transakce a umožnit export dat za toto období ve standardně zpracovatelných formátech (.csv). a za období od 1. července každého kalendářního roku do 1. ledna předcházejícího kalendářního roku.“

§ 17a, odst. 3:

- Doplnit „nebo účtech“, aby se ustanovení netýkalo pouze jednoho bankovního účtu.

§ 17, odst. 5:

- Doplnit na konec odstavce formulaci, která zabezpečí, že nebude docházet k praxi, že po 5 letech bude jeden audit proveden jiným auditorem, následně ovšem může původní auditor působit dalších 5 let.

*„Účetní závěrky stran a hnutí musejí být ověřeny auditorem. Strany a hnutí jsou povinny určit auditora, který splňuje podmínky stanovené zákonem o auditorech. Auditora určí revizní orgán strany nebo hnutí; ~~téhož auditora lze určit opakovaně nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let~~ **téhož auditora lze určit opakovaně nejvýše k auditu pěti účetních závěrek.**“*

- Ke zvážení dáváme zkrácení období pro působení auditora v jedné straně či hnutí na 3 roky, což je období, které není přehnaně krátké, auditor se stihne seznámit s auditovanou účetní jednotkou, zároveň ale bude zvýšena rotace tak, že za jedno volební období se vystřídají dva auditoři, což zvyšuje důvěryhodnost hospodaření stran a hnutí.

§18

- Doplnit ustanovení, které zavede, že pro obchodní společnosti nebo družstva, v nichž má politická strana nebo hnutí majetkovou účast, dopadá povinnost předkládat výroční finanční zprávu podle povinností vztahujících se na politické strany a hnutí podle tohoto zákona.

§ 18 odst. 1 písm. c)

- V tomto výčtu chybí dobrovolné svazky obcí ve smyslu § 49 zákona č. 128/2000 Sb., které tímto navrhuje doplnit. Rovněž navrhuje doplnit do výčtu subjektů hlavní město Prahu ve smyslu § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2000 Sb., aby se zabránilo případným „alternativním“ výkladům zákona.

§ 18 odst. 1 písm. e)

- Nejsou zde uvedeny právnické osoby s majetkovou účastí krajů. Navrhují jejich doplnění.

§ 18, odst. 2

- Doporučujeme vypustit celý odstavec ohledně zavedení limitů na dary a následující text přečíslovat.

§ 18, odst. 3

- Zavést povinnost dary přijaté v rozporu se zákonem vrátit neprodleně.
„Získají-li strana a hnutí dar v rozporu s tímto zákonem, jsou povinny vrátit jej dárci **neprodleně, nejpozději však a to nejpozději do 1. dubna...**“

§ 19

- Doporučujeme zvážit jednodušší název, např. Úřad dohledu nad politickými financemi.

Varianta II.

§ 19a

- Dáváme ke zvážení, zda postavení a odměny předsedy Úřadu odvíjet od prezidenta NKÚ, který řídí podstatně větší instituce kontrolující výrazně větší veřejné prostředky.
- Doporučujeme upravit následovně:

- 1) Úřad tvoří předseda a místopředseda Úřadu a další zaměstnanci státu v něm zařazení.
- 2) Předsedovi Úřadu přísluší plat, náhrada výdajů a naturální plnění jako prezidentu Nejvyššího kontrolního úřadu.

Varianta I.

§ 19c, odst. 1:

- Doporučujeme upravit možnost odvolání předsedy Úřadu. V českém právu je nestandardní, aby prezident republiky mohl odvolat předsedu kdykoli, bez návrhu Senátu či jiného orgánu. Při srovnání s právní úpravou odvolání člena kolegia NKÚ, kdy odvolává sice poslanecká sněmovna, avšak až na základě pravomocného rozhodnutí kárné komory NKÚ, v němž bylo navrženo odvolání z funkce¹⁴, je zřejmé, že v tomto případě závisí na libovůli prezidenta republiky, který je navíc přímo volený (což mu dává větší legitimitu než členům vlády mimochodem) a který může na základě tohoto mandátu aktivněji ovlivňovat politické dění (což je patrné již dnes). Odvolání z funkce bez uvedení důvodu je přípustné snad v případě členů orgánů obchodní společnosti, ale ne orgánu veřejné moci. Jako nejjednodušší řešení se nabízí možnost odvolání prezidentem opět na návrh Senátu, který předsedu navrhuje do funkce. Senát by tak zároveň měl hlídat, zda nedošlo k porušení podmínek pro výkon funkce předsedy Úřadu, což v návrhu není nikomu přiděleno.¹⁵ „

Předsedu Úřadu jmenuje a odvolává na návrh Senátu jmenuje na návrh Senátu a odvolává prezident republiky.“

§ 19c, odst. 2:

- Doporučujeme vypustit možnost opakování mandátu, která může vést k ovlivnění nezávislosti při výkonu funkce kvůli snaze nepohněvat si politiky (v tomto případě senátory), kteří budou navrhopvat případné znovuzvolení. Délka funkčního období na 7 let je dostatečně dlouhá na to, aby o funkci projevíli zájem relevantní odborníci. Délka 7 let zároveň zaručuje, že se funkční období nepřekrývá s volebním obdobím, což lze hodnotit kladně.

*„Předseda Úřadu je jmenován na dobu 7 let a nemůže být jmenován **opakovaně** na více než 2 po sobě jdoucí funkční období.“*

§ 19c, odst. 3:

- Doporučujeme doplnit písmeno g: ustanovení o kandidatuře na vyjmenované funkce, protože propojení se stranou naznačuje jednoznačně i uvedení na kandidátce strany či hnutí, nikoli pouze skutečnost, byla-li daná osoba zvolená.

„f) nebyla v posledních 5 letech předcházejících jmenování do funkce členem strany nebo hnutí ani nevykonávala v tomto období funkci poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, člena zastupitelstva obce, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy

g) nekandidovala v posledních 5 letech předcházejících jmenování na nějakou z funkcí uvedených v písm. f) na kandidátní listině politické strany nebo hnutí.“

§19c, 5)

- Doporučujeme zpřesnění v následující podobě:
*„(...) jakákoli jiná funkce ve veřejné správě a členství ve straně nebo hnutí **anebo jakákoli funkce ve straně nebo hnutí.**“*

§19d:

- Doporučujeme zpřesnění textu a doplnění o důvod přijetí neslučitelné funkce.

*„(1) Funkce předsedy Úřadu zaniká
a) uplynutím jeho funkčního období,*

¹⁴ Srov. § 12 odst. 9 písm. c) zákona č. 166/1993 Sb.

¹⁵ Vizte § 19d, odst. 2

b) dnem **bezprostředně** následujícím po dni doručení písemně učiněného vzdání se funkce prezidentu republiky,

c) dnem **bezprostředně** následujícím po dni doručení písemného odvolání,

d) dnem nabytí právní moci rozsudku, kterým byl odsouzen pro trestný čin stanovený v § 19c odst. 4,

e) dnem nabytí právní moci rozsudku, kterým byl omezen ve svéprávnosti,

f) dnem přijetí funkce uvedené v § 19c odst. 5, s níž je spojena neslučitelnost s výkonem funkce předsedy Úřadu.

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

(3) Pro místopředsedu Úřadu se použijí ustanovení odstavců 1 a 2 obdobně.“

§19e, odst. 1:

- Obdobně řešení problematického ustanovení odvolání předsedy Úřadu pouze lze odvolání člena Úřadu řešit analogicky k právní úpravě odvolání člena kolegia NKÚ, kdy odvolává sice poslanecká sněmovna, avšak až na základě pravomocného rozhodnutí kárné komory NKÚ, v němž bylo navrženo odvolání z funkce.¹⁶ Jako varianta se nabízí zřízení kárné komory Úřadu, která bude mít obdobnou úpravu jako kárná komora NKÚ (pouze pro Variantu I.).

Varianta II.

§19c, odst. 1:

- Obdobně jako u Varianty I. doporučujeme doplnění:

„Předsedu Úřadu **jmenuje a odvolává na návrh Senátu** ~~jmenuje na návrh Senátu a odvolává~~ prezident republiky.“

§ 19c, odst. 3:

- Obdobně jako u Varianty I doporučujeme následující zpřesnění a doplnění:

„f) nebyla v posledních 5 letech předcházejících jmenování do funkce členem strany nebo hnutí ani nevykonávala v tomto období funkci poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, člena **zastupitelstva obce, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy**

g) nekandidovala v posledních 5 letech předcházejících jmenování na nějakou z funkcí uvedených v písm. f) na kandidátní listině politické strany nebo hnutí.“

§19d, odst. 1:

- Doporučujeme zpřesnění obdobně jako ve Variantě I:

„(...) jakákoli jiná funkce ve veřejné správě a členství ve straně nebo hnutí **anebo jakákoli funkce ve straně nebo hnutí.**“

§19e:

- Obdobně jako u Varianty I. doporučujeme následující zpřesnění a doplnění:

„(1) Funkce předsedy Úřadu zaniká

a) uplynutím jeho funkčního období,

b) dnem **bezprostředně** následujícím po dni doručení písemně učiněného vzdání se funkce prezidentu republiky,

c) dnem **bezprostředně** následujícím po dni doručení písemného odvolání,

d) dnem nabytí právní moci rozsudku, kterým byl odsouzen pro trestný čin stanovený v § 19c odst. 4,

e) dnem nabytí právní moci rozsudku, kterým byl omezen ve svéprávnosti,

f) dnem přijetí funkce uvedené v § 19c odst. 4, s níž je spojena neslučitelnost s výkonem funkce předsedy Úřadu.

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

(3) Pro místopředsedu Úřadu se použijí ustanovení odstavců 1 a 2 obdobně.“

¹⁶ Srov. § 12 odst. 9 písm. c) zákona č. 166/1993 Sb.

§19e, odst. 2:

- Opakování mandátu nedoporučujeme u člena Úřadu stejně jako u jeho předsedy.
*„Člen Úřadu je jmenován na dobu 7 let a **nemůže** ~~může~~ být jmenován opakovaně.“*

§19e, odst. 3, písm. e:

- Tříletá doba praxe se jeví vzhledem k významnosti postavení jako nedostatečná. Doporučujeme ji prodloužit na 5 let.

§19f:

- Ve Variantě I zcela chybí §19f stanovující pravomoci Úřadu! Nutné doplnit dle §19f z Varianty II.

Varianta II:

- Obdobně doporučujeme vypustit možnost opakování mandátu, zakázat působení v přidružených organizacích, navýšit požadovanou praxi na 5 let, řešení odvolání na návrh Senátu, který zároveň hlídá porušení požadavků na výkon funkce předsedy Úřadu.

§19f, písm. g:

- Doplnit povinnost zveřejňovat veškerá svá rozhodnutí.
*„g) projednává správní delikty a ukládá sankce; **rozhodnutí o nich uveřejňuje na svých internetových stránkách**“*

Varianta I.

§19g:

- Doplnit o pravomoc vyžádat si veškerou potřebnou dokumentaci.
*„(3) **Místopředseda a členové Úřadu mají právo požadovat na kontrolovaných politických stranách a hnutích, aby ve stanovených lhůtách předložily originální účetní doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky a vyžádat si od kontrolované politické strany nebo hnutí nebo od jiného kontrolního orgánu účetní záznamy též prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu, anebo si vyžádat účetní záznamy od správce centrálního systému účetních informací státu, za podmínek stanovených zákonem o účetnictví.**“*

Varianta II.

§19g:

- Doplnit obdobně jako ve Variantě I:
*„(3) **Zaměstnanci Úřadu pověřeni kontrolou mají právo požadovat na kontrolovaných politických stranách a hnutích, aby ve stanovených lhůtách předložily originální účetní doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky a vyžádat si od kontrolované politické strany nebo hnutí nebo od jiného kontrolního orgánu účetní záznamy též prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu, anebo si vyžádat účetní záznamy od správce centrálního systému účetních informací státu, za podmínek stanovených zákonem o účetnictví.**“*

§19h, odst. 4, písm. g:

- Doporučujeme doplnit povinnost podrobnějšího členění výdajů na volby a to minimálně v členění z hlediska jednotlivých druhů voleb, kterých se politická strana či hnutí účastnilo.
*g) **výdaje na volby, členěné podle jednotlivých druhů voleb, kterých se strany či hnutí účastnily v daném kalendářním roce,**“*

§ 19h odst. 6:

- Vzhledem k tomuto ustanovení je žádoucí zakotvit politickým stranám a hnutím povinnost předkládat výroční finanční zprávu Úřadu již v elektronické podobě v otevřeném a strojově čitelném formátu.

§19i, odst. 1, písm. b:

- Opět doplnit o „nebo účty“.

§20a, odst. 1:

- Dáváme ke zvážení, zda povinnost žádat o vyplacení státního příspěvku 2x ročně není neodůvodněné navýšení požadavků administrativního rázu na (především malé) strany a hnutí.

Příloha 4 Doporučení na úpravu volebních kampaní technickou novelou volebních zákonů

Převážnou část svých financí strany investují do volebních kampaní, které jsou v ČR časté.¹⁷ Výdaje na kampaně jsou obrovské a strany na ně musí sehnat zdroje. Existuje řada podezření na netransparentní jednání stran.¹⁸

Předkládáme proto tímto návrh na úpravy volebních kampaní. Vzhledem k neustále odkládané přípravě volebního kodexu považujeme za jedinou možnou cestu, jak volební kampaně upravit ještě v tomto volebním období, zapracování změn do připravované technické novely volebních zákonů. Opatření rozdělujeme dle jejich charakteru na zásadní a doporučující.

Považujeme za vhodné vést nad návrhy podrobnější odbornou diskuzi. Nabízíme za tímto účelem zorganizování kulatého stolu s experty, relevantními zástupci Ministerstva vnitra a politiky.

Požadavky Rekonstrukce státu k volebním kampaním, které podpořilo podpisem 164 současných poslanců a 22 senátorů:

- samostatný transparentní účet pro veškeré příjmy a výdaje spojené s předvolební kampaní a zveřejnění samostatného vyúčtování výdajů na kampaň,
- povinné označení veškeré předvolební inzerce logem/jménem zadavatele,

Podrobnosti:

1. Definice a vymezení volební kampaně

- Do zákona je třeba včlenit přesnou definici toho, co je volební kampaň, včetně jasného vymezení jejího časového ohraničení, které doporučujeme stanovit na období 90 dní před dnem zahájení voleb.
- Jako vzor pro vytvoření paragrafovaného znění může sloužit slovenský vzor¹⁹ (viz níže), popřípadě návrh Ministerstva vnitra z roku 2012, který by se ovšem musel rozšířit. Doporučujeme text doplnit o stanovení trvání volební kampaně na období 90 dní před zahájením voleb.

Znění slovenského zákona 181/2014 Sb., o volební kampani:

§2 Volebná kampaň

(1) Volebná kampaň na účely tohto zákona je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia,²⁾ koalície politických strán a politických hnutí, kandidátov a tretích strán podľa § 8, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volebnej podľa osobitného predpisu.¹⁾ Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety.

(2) Volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „vyhlásenie volieb“) a končí 48 hodín pred dňom konania volieb.

2. Regulace reklamy

- Z praxe známe problémy s anonymní, převážně negativní, reklamou.²⁰ Regulace reklamy, v zahraničí běžná, je proto nutná i pro ČR.

¹⁷ Volby – ať už jakéhokoli typu – se konají minimálně každé dva roky. Přehled je k dispozici zde:

<http://www.volby.cz/>

¹⁸ Př. poskytování až 95% slev pro ČSSD agenturou Médea, či nesoulad ve vyjádřeních mezi tajemníkem NS-LEV21 Sazimou a majitelem reklamních ploch.

¹⁹ Zákon 181/2014, o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005, o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

²⁰ Kromě již tradičních billboardů negativní reklamou na konkurenci je nutno zmínit také případ zaplacení živé celostránkové inzerce v Blesku před druhým kolem prezidentských voleb, kdy se až po silném veřejném nátlaku odkryl skutečný objednatel.

- Všechna předvolební inzertní sdělení a všechny předvolební propagační materiály²¹ musí být viditelně označeny logem a/či názvem strany, která inzerci zadává a hradí. Pokud inzerci obdává jiná osoba, musí označit inzerci svým jménem a nahlásit ji kontrolnímu orgánu.²²
- Musí být stanovena jasná pravidla pro vykazování poskytnutých slev.
- Ke zvažení je zavedení registrovaných třetích osob vedoucích kampaň dle slovenského vzoru²³ a číslování velkoplošné reklamy dle návrhu Ministerstva vnitra z roku 2012.²⁴
- Je nutné nalézt precizní formulaci, která zabrání obcházení zákona. Jako vzor pro vytvoření paragrafovaného znění může sloužit návrh Ministerstva vnitra z roku 2012 obsažený v příloze a zmíněný slovenský vzor.²⁵

Znění návrhu Ministerstva vnitra z července 2012 na změny zákona 424/1991 Sb.:

§ 17b Volební kampaň

(5) Strany a hnutí jsou povinny označit, je-li to možné, svým názvem nebo zkratkou jimi využitě formy volební kampaně. Využije-li strana a hnutí k volební kampani velkoplošná zařízení, označí jednotlivá zařízení též pořadovým číslem a průběžně oznamuje Úřadu jejich počet a umístění.

(...)

§ 17b Zvláštní opatření

(1) Velkoplošné zařízení obsahující sdělení ve prospěch nebo v neprospěch strany a hnutí, které není součástí volební kampaně vedené kandidující stranou a hnutím nebo jednotlivými kandidáty na kandidátní listině strany a hnutí, se viditelně označí obchodní firmou nebo názvem, anebo jménem a příjmením fyzické osoby, která sdělení v této formě objednala (dále jen „objednatel“).

(2) Objednatel je povinen průběžně oznamovat Úřadu umístění jednotlivých zařízení spolu s uvedením jejich ceny a s údajem o svém sídle a identifikačním čísle, nebo o adrese místa pobytu nebo místa podnikání, je-li objednatel fyzická osoba.

(3) Zjistí-li Úřad šíření sdělení, které je v rozporu s odstavcem I, uloží objednateli jeho odstranění. Ten, kdo sdělení šíří (dále jen „šířitel“), je povinen na výzvu Úřadu sdělit údaje o jejím objednateli.

3. Samostatný transparentní účet pro příjmy a výdaje pro předvolební kampaň

- Politické strany by měly mít povinnost zřídit si samostatný transparentní účet pro příjmy a výdaje spojené s předvolební kampaní. Požadavek neřeší pouhé ztransparentnění centrálního účtu, na který přicházejí a odcházejí částky ze/od stranických buněk. Nutné je ztransparentnění veškerých účtů. Jako výjimku uznáváme vyjmutí položek na mzdy, na což by byl samostatný, netransparentní účet, který by ovšem podléhal možnosti nezávislé institucionální kontroly (ideálně navrhovaného samostatného úřadu).

Znění návrhu Ministerstva vnitra z roku 2012:

§ 17b Volební kampaň

(4) Strana a hnutí může k finančnímu zabezpečení volební kampaně použít pouze finanční prostředky vedené na zvláštním bankovním účtu umožňujícím bezplatný dálkový a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na tomto účtu. Účet je strana a hnutí povinna zřídit před zahájením své volební kampaně a do 7 dnů ode dne uzavření smlouvy s bankou oznámit Úřadu adresu internetových stránek, na kterých je účet přístupný. Pokud strana a hnutí zvláštní bankovní účet v období mezi volbami nezruší, lze do doby zahájení nové volební kampaně na tento účet finanční prostředky pouze ukládat.

²¹ Návrh opatření se nevztahuje pouze na velkoplošnou reklamu, ale i na ostatní druhy inzerce (vč. novin).

²² Za vzor může sloužit slovenský zákon 181/2014, § 15.

²³ Zákon 181/2014, §8.

²⁴ Viz příloha 1, §17a, odst. 5.

²⁵ Zákon 181/2014 Sb.

4. Samostatné vyúčtování volební kampaně

- Vyúčtování příjmů a výdajů za jednotlivé volební kampaně musí probíhat samostatně za každou kampaň a vzápětí po ní (doporučujeme do 60 dnů). Dnes platí zcela nedostatečné uvedení nákladů na kampaň ve výroční finanční zprávě, kterou navíc strana odevzdává do 1. dubna a tudíž často až mnoho měsíců po volbách.
- Skupina států proti korupci Rady Evropy (GRECO) v tomto doporučuje: „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“.²⁶
- Vyúčtování za jednotlivé volební kampaně musí obsahovat vyúčtování za veškeré účetní jednotky podílející se na financování kampaně ve smyslu vyúčtování za všechny lokální a regionální pobočky strany, hnutí i sdružení kandidátů atp.
- Za vzor může sloužit slovenský zákon 181/2014 Sb., § 4 (viz příloha 2), případně také český návrh uvedený níže v příloze 1, §17a, odst. 7.

Znění návrhu Ministerstva vnitra z července 2012 na změny zákona 424/1991 Sb.:

§17a Volební kampaň

(7) Strana a hnutí jsou povinny předložit Úřadu zprávu o financování volební kampaně do 90 dnů od dne vyhlášení výsledků voleb. Strany a hnutí sdružené v koalici předkládají zprávu individuálně s uvedením stran a hnutí v této koalici sdružených. Tato zpráva zahrnuje

- a) přehled bezúplatných plnění poskytnutých straně a hnutí na volební kampaň s uvedením obvyklé ceny⁶⁾, nejde-li o peněžitý dar, a identifikačních údajů o dárcích a poskytovatelích bezúplatných plnění v rozsahu stanoveném v § 18 odst. 1 písm. g) a h),
- b) přehled bezúplatných plnění poskytnutých jednotlivým kandidátům v souvislosti s kandidaturou na kandidátní listině strany a hnutí s uvedením obvyklé ceny⁶⁾, nejde-li o peněžní dar, a identifikačních údajů o dárcích a poskytovatelích plnění v rozsahu stanoveném v § 18 odst. 1 písm. g) a h), jakož i o výši výdajů na volební kampaň hrazených samotnými kandidáty,
- c) přehled výdajů na volební kampaň v členění výdajů na venkovní velkoplošnou a ostatní venkovní propagaci, inzerci a propagaci v tištěných médiích, na internetu, v rozhlasu a v televizi, mítinky, výrobu propagačních předmětů a dárků, případně na další volební výdaje; je-li plnění poskytnuto straně a hnutí nebo jednotlivému kandidátovi za cenu nižší než obvyklou, uvedou se identifikační údaje poskytovatele v rozsahu stanoveném v § 18 odst. 1 písm. h).

(8) Zprávu podle odstavce 7 předkládá strana a hnutí na předepsaném formuláři. Úřad stanoví vyhláškou vzor formuláře.

(9) Pokud zpráva o financování volební kampaně nebyla stranou a hnutím předložena, vyzve Úřad stranu a hnutí do 15 dnů ode dne, kdy měla být zpráva předložena, k jejímu dodatečnému předložení. Je-li zpráva neúplná nebo údaje v ní uvedené neodpovídají zjištěním Úřadu anebo údajům o platebních transakcích na zvláštním bankovním účtu podle odstavce 4, vyzve Úřad stranu a hnutí nejpozději do 90 dnů ode dne jejího předložení k odstranění nedostatků; strana a hnutí jsou povinny nedostatky odstranit ve lhůtě stanovené Úřadem.

(10) Zpráva podle odstavce 7 je veřejná. Zpráva je přístupná k nahlédnutí v Úřadu a na jeho internetových stránkách, na kterých se zveřejní do 7 dnů ode dne jejího doručení.

5. Stejná pravidla pro samostatné kandidáty

- Na kandidáty, kteří ve volbách vedou samostatné kampaně – tj. kteří nekandidují za žádnou politickou stranu a nejsou ani vedeni na její kandidátní listině²⁷, by se měla vztahovat stejná

²⁶ Hodnotící zpráva GRECO z roku 2010, doporučení V, str. 22. Dostupné na WWW:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2910_CzechRep_Two_CZ.pdf (13. 2. 2015).

²⁷ Takový nezávislý kandidát se může účastnit pouze voleb do Senátu (viz § 60 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. a § 61 odst. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., stanovující náležitosti přihlášky kandidáta), voleb do obecních zastupi-

pravidla, jako pro kandidáty stranické. Neexistuje objektivní důvod, proč by měli mít mírnější pravidla pro vykazování financování tak, jako tomu je dnes. Toto doporučuje i Skupina států proti korupci Rady Evropy (GRECO).²⁸

- Dle našeho názoru je žádoucí vyžadovat po nezávislých kandidátech alespoň plnění těch povinností v zákoně o sdružování v politických stranách a politických hnutích, které musí plnit i politické strany v předvolební kampani. Regulovat je třeba také sdružení nezávislých kandidátů, podávajících společnou kandidátní listinu ve volbách do obecních zastupitelstev.
- Regulace obdobná ustanovení § 18 zákona 424/1991 Sb.²⁹ není vůči nezávislým kandidátům nutná (a vlastně ani možná) a je třeba si vůči nim vystačit s právními předpisy berního práva (především se zákonem č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se zákonem č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů).

Všechna nová pravidla je nezbytné podrobit nezávislé kontrole, jako vhodná se jeví kontrola novým samostatným dozorovým orgánem navrhovaným v novele zákona 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

Ke všem novým pravidlům je třeba vytvořit adekvátní sankce a vložit je do zákona 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

Jsme otevřeni podrobné odborné diskuzi o jednotlivých návrzích a rádi se zapojíme do debat o úpravě příslušných zákonů.

V Praze dne 23. 2. 2015

Magdaléna Klimešová (Frank Bold), Lenka Petráková (Oživení), David Ondráčka (Transparency International), Martin Archalous (Inventura demokracie), Vít Šimral (Frank Bold), členové pracovní skupiny Rekonstrukce státu k tématu financování politických stran

telstev (viz § 20 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., pro úplnost – kandidovat může i sdružení nezávislých kandidátů) a pravděpodobně také přímé volby prezidenta republiky. Nezávislý kandidát se nemůže účastnit voleb do poslanecké sněmovny (musel by být na kandidátní listině nějaké politické strany, viz § 31 a § 32 odst. 1 písm. c) zákona č. 247/1995 Sb.), voleb do Evropského parlamentu (viz § 21 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb.), voleb do krajských zastupitelstev (viz § 20 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb.).

²⁸ Hodnotící zpráva GRECO z roku 2010, doporučení č. VI, str. 22.

²⁹ Ve znění návrhu Ministerstva vnitra z července 2012, viz Příloha 1.