

V Praze dne 16. srpna 2012

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády k návrhu zákona o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů

I.

K celkovému zaměření návrhu

Návrh zákona upravuje zřízení ústředního správního úřadu, v jehož působnosti bude dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Jedná se o zcela zásadní změnu v dané oblasti, neboť podle současné právní úpravy je tato působnost podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, svěřena Poslanecké sněmovně. V čele Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) bude stát předseda a dohled budou vykonávat místopředseda Úřadu a 9 členů Úřadu. Předseda, místopředseda a členové Úřadu budou do svých funkcí jmenováni na návrh Senátu prezidentem republiky; prezidentem republiky mohou být také ze zákonem stanovených důvodů odvoláni.

Povinnosti politických stran a politických hnutí, které mají být předmětem dohledu, jsou nově vymezeny v návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, který je obsažen v části třetí předloženého návrhu zákona. V návrhu novely citovaného zákona je podrobněji specifikován přehled výdajů a příjmů ve výroční finanční zprávě, nově se zavádí povinnost předkládat samostatnou zprávu o financování volební kampaně, dále se usnadňuje přístup veřejnosti k údajům

o hospodaření politických stran a politických hnutí (politické strany a politická hnutí mají zejména povinnost financovat své volební výdaje pouze prostřednictvím tzv. transparentního účtu, na němž jsou všechny transakce veřejně přístupné), a zavádí se standardní sankční mechanismus správních deliktů a přestupků.

Podle předkladatele vychází navrhované věcné řešení z hodnotící expertní zprávy tzv. GRECO (The Group of States against Corruption – orgán Rady Evropy zřízený k monitorování realizace doporučení Rady (2003) 4, Výboru ministrů o společných pravidlech boje proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní) a z Analýzy k návrhu legislativních opatření na zprůhlednění financování politických stran a politických hnutí, kterou vzala vláda na vědomí svým usnesením ze dne 20. července 2011 č. 553. Z předkládací zprávy vyplývá, že návrh zákona byl projednán též Vládním výborem pro koordinaci boje s korupcí.

II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona nezpracovává do právního řádu České republiky právo EU a není s právem EU v rozporu.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části V. předloženého materiálu.

Návrh zákona je podle předkladatele předložen s několika rozpory, a to s Ministerstvem dopravy, Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem zahraničních věcí, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem obrany. Zásadní připomínky uplatněné těmito ministerstvy se týkaly zejména návrhu na zřízení nového ústředního správního úřadu, resp. zvýšení požadavků tohoto věcného řešení na výdaje ze státního rozpočtu. Podrobnější obsah

jednotlivých zásadních připomínek, které nebyly akceptovány a které jsou předmětem rozporu, je obsažen v tabulce vypořádání.

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo, pro finanční právo, pro trestní právo, pro soukromé právo a pro pracovní právo a sociální věci. Návrh zákona byl rovněž projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a její stanovisko je uvedeno v příloze k tomuto stanovisku Legislativní rady vlády.

Vzhledem k tomu, že k návrhu zákona byla při jeho projednávání v pracovních komisích Legislativní rady vlády vznesena řada připomínek koncepčního charakteru týkajících se právního postavení Úřadu a jeho orgánů, zpracovalo Ministerstvo vnitra s využitím stanovisek komisí Legislativní rady vlády a ve spolupráci s Odborem vládní legislativy Úřadu vlády České republiky upravený návrh zákona a opětovně jej předložilo vládě k projednání.

Legislativní radou vlády byl návrh zákona projednán na její schůzi dne 16. srpna 2012.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu zákona o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů tyto připomínky:

Obecně

Legislativní rada vlády doporučuje vládě, aby posoudila níže uvedené obecné připomínky týkající se koncepce věcného řešení navrhované právní úpravy dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí, podle níž předkladatel vypracoval předložený návrh zákona.

1. Pokud jde o zvolený model institucionálního řešení kontroly hospodaření politických stran a politických hnutí konstituováním zcela nového správního úřadu, Legislativní rada vlády doporučuje vládě zvážit, zda cíle navrhované

právní úpravy nelze dosáhnout i jinými způsoby. Legislativní rada vlády se domnívá, že jednou z možností jak řešit problematiku posílení kontroly hospodaření politických stran a politických hnutí je preferovat takovou změnu stávající právní úpravy hospodaření politických stran a politických hnutí, která ve svém důsledku zajistí výrazné posílení transparentnosti hospodaření zmíněných subjektů, jejíž podstatou by bylo stanovení povinnosti politickým stranám a politickým hnutím zveřejňovat, resp. veřejně zpřístupňovat vedení jejich účetnictví, a to v takové podobě, aby veřejnost a veřejná média mohla tuto kontrolu zajistit dostatečným způsobem i bez institucionálního dohledu prostřednictvím nově zřizovaného specializovaného správního úřadu, a to i popřípadě za využití zahraničních zkušeností v oblasti kontroly politických stran. To by ovšem znamenalo zpřísnění podmínek pro financování politických stran nad rámec předkládaného návrhu (např. rozšíření povinnosti vést transparentní účet nejen na kampaně, ale i na veškeré účetnictví). Vláda ovšem také musí zvážit, zda nezavedení dohledového úřadu neznamená nenaplnění mezinárodních závazků, když nedojde ke zřízení orgánu, který povede řízení při porušení povinností s možností uložení sankcí.

2. Věcná konstrukce navrhovaného způsobu ustanovování členů Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) do funkcí se jeví jako problematická z hlediska včasného zajištění řádného fungování Úřadu. Vzhledem k navrhovaným poměrně přísným podmínkám souvisejícím se vznikem funkce předsedy, místopředsedy a člena Úřadu, jakož i k vysokým nárokům kladeným na kandidáty na tyto funkce v podobě zákonem stanovených kvalifikačních předpokladů, to vše umocněno velice složitou a zdlouhavou procedurou jejich ustavování do funkce, může prakticky dojít k situaci, že po konstituování Úřadu ze zákona se v přiměřené době nepodaří tyto pozice obsadit, čímž dojde k ochromení činnosti Úřadu, a jeho řádné fungování tím bude omezeno, nebo dokonce i znemožněno. Za situace, kdy se podaří nalézt vhodného kandidáta na jednu z výše zmíněných funkcí, lze předpokládat, že v procesu ustanovování nastanou potíže již na úrovni Senátu, za předpokladu, že na osobě takového kandidáta nebude panovat všeobecná shoda, nemluvě pak o další fázi ustavování této osoby do funkce prezidentem republiky.

Nedostatkem výchozí věcné konstrukce návrhu zákona je skutečnost, že v návrhu zákona není stanoven žádný časový limit, do kterého by měly být všechny funkce v rámci Úřadu obsazeny, stejně tak, jako není stanoveno, v jaké lhůtě by měl prezident kandidáta, kterého Senát navrhl, jmenovat do funkce.

Nehledě na výše uvedené obecné připomínky věcného charakteru předložené vládě k rozhodnutí, má Legislativní rada vlády k jednotlivým ustanovením návrhu zákona tyto připomínky:

K části první

K § 3

Odstavec 1 uvést v tomto znění:

„(1) Úřad tvoří předseda Úřadu, místopředseda Úřadu, 9 členů Úřadu a další zaměstnanci státu v něm zařazení.“.

K § 4

V odstavci 2 slova „a plní další úkoly podle rozhodnutí předsedy“ nahradit slovy „anebo je-li tím předsedou Úřadu pověřen“.

K § 5

1. V odstavci 1, odstavci 3 písm. f) a v odstavci 5 slova „Parlamentu České republiky“ vypustit.
2. V odstavci 5 za slova „člena Nejvyššího kontrolního úřadu,“ vložit slova „člena bankovní rady České národní banky,“.
3. V odstavci 7 slova „Na místopředsedu Úřadu se obdobně použijí“ nahradit slovy „Pro místopředsedu Úřadu se použijí“ a na konci textu odstavce doplnit slovo „obdobně“.

K § 7

1. V odstavci 1 a v odstavci 3 písm. f) slova „Parlamentu České republiky“ vypustit.
2. V odstavci 3 písm. e) slova „v oboru využitelném pro výkon funkce člena Úřadu“ nahradit slovy „související s působností Úřadu“.
3. V odstavci 4 slova „obdobně ustanovení § 5 odst. 4, 5 a 6 a § 6“ nahradit slovy „ustanovení § 5 odst. 4, 5 a 6 a § 6 obdobně“.

K § 10

1. V odstavci 1 úvodní části ustanovení slova „tyto referenční údaje“ nahradit slovy „referenční údaje v rozsahu“.
2. V odstavci 2 úvodní části ustanovení slova „tyto údaje“ nahradit slovy „údaje v rozsahu“; obdobnou úpravu provést v odstavci 3.

K části druhéK § 11K bodu 5

V § 17a odstavec 1 uvést v tomto znění:

„(1) Volební kampaní se rozumí jakákoli propagace strany nebo hnutí anebo jednotlivých kandidátů a volební agitace v jejich prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu nebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoli doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata, pokud k takové propagaci nebo volební agitaci došlo nejdříve v den vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů, anebo i před tímto dnem, jestliže taková propagace nebo agitace trvá i ke dni vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné strany a hnutí nebo jednotlivých kandidátů.“.

K § 12

V bodě 1 slova „Parlamentu České republiky“ a slova „o sdružování v politických stranách a v politických hnutích,“ vypustit.

K části čtvrtéK § 15

Číslo „2013“ nahradit číslem „2014“.

K důvodové zprávě

Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

K platnému znění navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Platné znění upravit tak, aby odpovídalo textu návrhu zákona a promítnout do něj změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

V.

Závěr

V případě, že vládou nebudou přijaty obecné připomínky uvedené v části IV. tohoto stanoviska, Legislativní rada vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh zákona o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. **s c h v a l u j e** návrh zákona o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. **u k l á d á** ministru vnitra vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. **p o v ě ř u j e**

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodu I a II tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. ministra vnitra, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.“.

Mgr. Karolína P e a k e
místopředsedkyně vlády
a předsedkyně Legislativní rady vlády

Příloha

V Praze dne 27. 6. 2012

Č.j.: 568/12/REV1

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

zákona o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně
některých zákonů

I. Úvod:

Předloha se zabývá politicky citlivým tématem, které poutá i pozornost veřejnosti, nevládních organizací a médií. Opakovaně a v zásadě i oprávněně byl současný stav kritizován. Stávající právní úprava týkající se problematiky hospodaření politických stran a politických hnutí adekvátním způsobem neřeší otázku transparentnosti jejich financování, a nevytváří předpoklady pro omezení výskytu možných projevů korupce. Návrh zákona je předkládán v souladu s programovým prohlášením vlády ze dne 4. srpna 2010, kterým se vláda zavázala přijmout opatření ke zprůhlednění financování politických stran. Přípravě předloženého návrhu zákona předcházelo zpracování analýzy, a to v návaznosti na usnesení vlády č. 1 ze dne 5.1. 2011, kterým vláda schválila Strategii boje proti korupci. Analýza byla vzata vládou na vědomí usnesením č. 553 ze dne 20.7. 2011.

Z analýzy mj. vyplývá, že vedle nedostatečné transparentnosti financování stran a hnutí, a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, se jedná rovněž o nedostatky v oblasti kontroly a sankcí, které lze uložit při porušení pravidel financování, a to včetně jejich vymahatelnosti.

Analýza zohledňuje též závěry hodnotícího týmu Skupiny států proti korupci GRECO, který zkoumal situaci v ČR ve dnech 13. – 15.10. 2010, a především vyhodnocoval, jak jsou českými orgány plněny požadavky vyjádřené v Doporučení Rady Evropy Rec (2003) 4 o obecných pravidlech o financování politických stran a hnutí.

Nutno dodat, že předkladatel, který doprovází návrh zákona dobře a přehledně zpracovanou RIA, nejen k analýze, ale také závěrům GRECO celkem důsledně přihlíží.

Zpráva RIA se zabývá aktuálním stavem právní úpravy u jednotlivých zdrojů financování stran a hnutí, kontroly a sankčního režimu. Správně identifikuje všechny dotčené subjekty a nastiňuje potřebný cílový stav. Stručně a přehledně popisuje rizika případného zachování aktuálního stavu, z čehož vyplývá, že tento je neudržitelný. Nicméně i tak posuzuje jednotlivé varianty, včetně varianty nulové. Činí tak u všech vytýčených cílů, kterými jsou

- strukturovat přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazovaly skutečný tok peněžních prostředků (u tohoto cíle posuzuje variantu nulovou a jednu další),
- stanovit efektivní systém kontroly hospodaření stran a hnutí (u předmětného cíle posuzuje včetně nulové varianty celkem čtyři varianty úpravy),
- zpřísnit pravidla pro výběr auditora (nulová a další jedna varianta),
- zvýšit dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost (celkem dvě varianty jsou hodnoceny),
- vytvořit systém sankcí v oblasti hospodaření stran a hnutí, které budou efektivně reagovat na porušení jednotlivých povinností (celkem dvě varianty).

Potěšitelné je, že materiál přehledně vyhodnocuje náklady a přínosy jednotlivých variant a v případě nároků na státní rozpočet u kontrolního mechanismu, resp. zodpovědného orgánu se snaží o přesnou kvantifikaci nákladů, u ostatních cílů jsou náklady minimální.

II. Připomínky a návrhy změn:

Celkově lze RIA hodnotit pozitivně, jak pro její obsažnost, tak i pro její relativní stručnost, což dává příležitost zodpovědným osobám se s ní seznámit. Pozitivem je,

že byly také provedeny nejen připomínkové řízení, ale i konzultace se zúčastněnými subjekty a nevládními organizacemi, jakkoliv ne všechny připomínky byly akceptovány.

K materiálu lze mít jen tyto dílčí připomínky. U cíle vytvoření sankcí není ani obecný odhad možných dopadů na státní rozpočet co se týká jeho implementace. Rozumíme, že nelze dostatečně anticipovat, ale částečně extrapolovat ano.

Při projednání návrhu se zástupci předkladatele na jednání Komise RIA dne 15. června 2012 bylo dále navrženo doplnění vyhodnocení administrativní zátěže do Závěrečné zprávy RIA.

V obou případech bylo požadováno tyto dopady přiblížit a především zdokumentovat, že se v tomto případě dají náklady minimalizovat, a zejména zargumentovat, že výhody výrazně převažují nad takovou zátěží.

III. Závěr:

Komise RIA za účasti předkladatele projednala návrh na svém zasedání dne 15. června 2012 a výše uvedené připomínky zpravodaje schválila. Předkladateli doporučila dle výše uvedeného stanoviska dopracovat text Závěrečné zprávy RIA. Na základě kontroly revidované verze zpravodajem **Komise pro hodnocení dopadů regulace doporučuje Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace schválit.**

Vypracoval: JUDr. Pavel Telička

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise