

V Praze dne 14. května 2015
Č.j.: 516/15

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k
návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování
v politických stranách a politických hnutích ve znění pozdějších předpisů,
a další související zákony

I. Úvod

Předložená právní úprava má zajistit vyšší míru transparentnosti financování politických stran a politických hnutí. Tento úkol dle předkladatele vyplývá z Programového prohlášení vlády. Návrh se opírá o závěry Analýzy zprůhlednění financování stran a hnutí, kterou vzala vláda na vědomí 20. července 2011 usnesením č. 553 a zároveň využívá doporučení z hodnotící zprávy expertů Skupiny států proti korupci GRECO, která je součástí Rady Evropy. Předmětné usnesení ovšem pouze bere zmíněnou analýzu na vědomí, nijak ji nehodnotí, ani nestanovuje žádný úkol. Navíc se jedná o usnesení vlády čtyři roky staré, které nijak nesouvisí s programovým prohlášením, o které se autor opírá.

Na základě souhlasu předsedy Legislativní rady vlády, který je zároveň spolupředkladatelem předmětného návrhu, bylo zkráceno připomínkové řízení na 10 pracovních dnů. Materiál je předkládán s celou řadou rozporů vyplývajících ze zásadních připomínek. Autor se nepokusil dopady navrhovaných alternativních variant ze strany připomínkových míst dodatečně analyzovat v rámci procesu RIA a informovat o tomto v Závěrečné zprávě RIA.

Předkládací zpráva popisuje tyto přetrvávající rozpory, jejichž řešení ponechává na politickém rozhodnutí vlády. Jedná se například o stanovení limitů na dary a bezúplatná plnění od jedné fyzické nebo právnické osoby, ale také o otázky požadavků na politickou neutralitu předsedy nového úřadu, který by měl kontrolovat financování politických stran, na délku jeho mandátu a další. Zároveň ale návrh usnesení vlády, předkládaný spolu s předmětným materiálem, vůbec variantní řešení neobsahuje a pouze navrhuje materiál schválit.

Předkladatel navrhuje, aby se zákon stal účinným od 1. ledna 2016.

II. Připomínky a návrhy změn

V obecné rovině je nutné konstatovat, že předložená Závěrečná zpráva RIA se ve skutečnosti příliš nezabývá srovnávací analýzou možných variantních řešení, a to především z toho důvodu, že předkladatel považuje za dostatečné zdůvodnění zvoleného řešení to, že figuruje ve výše zmíněné Analýze či doporučení skupiny GRECO. Takový přístup je však jen těžko akceptovatelný. Jak bylo řečeno v úvodu, závěry analýzy, kterou vzala vláda (minulá, ale třeba i současná) na vědomí, lze využít pro identifikaci možných variant řešení, které je však potřeba v Závěrečné zprávě rozpracovat a náležitě vyhodnotit. Totéž platí pro doporučení skupiny GRECO. Pokud by se jednalo o specifická doporučení Evropské komise, což je dokument, který je součástí závazného procesu stanoveného platnou legislativou EU, bylo by jistě možné považovat tato doporučení za relevantní a pro vládu závazná. V případě skupiny GRECO je možné a zřejmě i žádoucí se doporučeními inspirovat, nelze ale jejich splněním zdůvodňovat výběr té či oné varianty, nota bene pokud předkladatel ani jinou variantu neanalyzuje a nehodnotí (nulovou variantu nepočítaje).

Příkladem může být zpracování variant u cíle, který zní „stanovit efektivní systém kontroly a hospodaření stran a hnutí“. Jako nulová varianta je popsán současný stav s konstatováním, že nenaplnuje stanovený cíl efektivního systému kontroly hospodaření stran a hnutí. Variantou I je vytvoření nového správního orgánu, který by měl kontrolu hospodaření ze zákona na starosti. Variantou II je změna právní úpravy kompetencí NKÚ a svěření této pravomoci do rukou NKÚ. Variantou III pak je stručně nastíněné rozšíření stávajících pravomocí Kontrolního výboru PSP. Bez řádné analýzy možných dopadů však autor vzápětí hodnotí, že varianta III nespĺňuje stanovený cíl vytvořit efektivní kontrolní mechanismus. Není však jasné, z jakého důvodu autor k tomuto závěru dospěl. V části 3 – Vyhodnocení nákladů a přínosů – autor konstatuje, že by varianta I stála státní rozpočet minimálně 20 mio Kč na vstupních nákladech a dále 15 mio Kč ročně (autor sám konstatuje, že se jedná o minimalistický odhad). Roční náklady Varianty II pak odhaduje na 8 mio Kč ročně. V posouzení nákladů a přínosů však uvádí, že by bylo nutné změnit Ústavu. Oproti tomu u Varianty III by nevznikly téměř žádné náklady; autor se však domnívá, že výbor PSP nemůže ze své podstaty splnit stanovený cíl. Argumentace však není zcela přesvědčivá ve srovnání s náklady, které vzniknou zřízením samostatného úřadu. Chybí zde také posouzení, zda by se agendou nemohl zabývat jiný nezávislý orgán, a to např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Celkové zpracování Závěrečné zprávy je nesrozumitelné. Jednotlivé cíle, v jejichž rámci mají být posuzovány varianty řešení, nejsou očíslovány a část 4 – Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení – je nedostatečně rozpracována. Z dokumentu lze nabýt dojmu, že Závěrečná zpráva byla vypracovávána až poté, co předkladatel zpracoval samotný návrh právní úpravy.

Neodpovídající závazným legislativním pravidlům je způsob konzultace návrhu se zainteresovanými subjekty. Z logicky věci vyplývá, že se zákon především dotkne fungování politických stran. O konzultačním procesu s těmito subjekty se Závěrečná zpráva nezmiňuje (stejně tak ani vypořádání připomínek) a tak nezbyvá než usoudit, že žádný neproběhl, nebo alespoň nebyly jeho závěry řádně zhodnoceny. Z tohoto důvodu pak ani není možné, aby Závěrečná zpráva obsahovala všechny informace o dopadech na adresáty právní úpravy. Pokud takové konzultace proběhly, měly by být do zprávy doplněny.

Souhrnným doporučením tedy musí být

- zahrnout do zprávy konzultace s dotčenými subjekty a vyhodnotit je;
- u všech opatření uvést více než jednu (a nulovou) variantu;
- jasně popsat všechny známé klady a nevýhody všech variant;
- provést vyhodnocení variant, zdůvodnit doporučení a zároveň zpřehlednit řazení variant a jejich vyhodnocení.

III. Závěr

Komise RIA předloženou závěrečnou zprávu RIA nedoporučuje ke schválení a žádá předkladatele o její dopracování ve smyslu výše zmíněných výhrad.

Vypracoval: Mgr. J.Matoušek

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise