

§ 19b

(Kompetence a zastupování předsedy Úřadu)

- (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.**

K odst. 1

Zákon stanovuje působnost Úřadu jako takovému, přičemž v § 19g odst. 2 explicitně výkon dohledu spojuje s předsedou, členy i zaměstnanci Úřadu. Zvláštní role členů Úřadu upravena není (vyhrazené působnosti, kolegium...), takže Úřad je v zásadě monokratického typu.

Předseda Úřadu řídí činnost Úřadu a jako služební orgán dává příkazy státním zaměstnancům zařazeným v Úřadu. Jak už bylo výše řečeno, povaha předsedy Úřadu jako služebního orgánu vyplývá už z charakteristiky Úřadu jako ústředního správního úřadu v kombinaci s § 9 a § 10 zák. o státní službě. Po vzoru zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, je nicméně doplněna poněkud neurčitá formulace „považuje se za služební orgán“, která působí dojmem, že se finjuje něco, co jinak neplatí. Problémy by z toho patrně plynout neměly.

Monokratický model je zřetelně patrný také v tom, že je to právě předseda Úřadu, kdo schvaluje organizační strukturu Úřadu, plán jeho činnosti i zprávu o činnosti za uplynulý rok. Sám výraz „schvaluje“ by sice nevylučoval, aby tím bylo rozhodnuto o návrhu někoho jiného, ale jelikož tu žádný navrhovatel není, znamená „schvaluje“ to samé, co „stanoví“. V tom je odlišnost např. oproti NKÚ.

Vzhledem k tomu, že Úřad byl avizován jako spíše malý (srov. důvodovou zprávu ke sněmovnímu tisku 569, která odhaduje počet osob tvořících Úřad na méně než dvacet), nebude organizační struktura příliš sofistikovaná. Z ní bude ovšem patrné, co vlastně je úkolem jednotlivých členů Úřadu. Plán činnosti by se měl týkat především výkonu dohledu formou vlastní kontrolní činnosti, neboť např. kontrola výročních finančních zpráv politických stran není něčím, co je třeba plánovat.

K odst. 2 a 3

O členech Úřadu toho zákon v souvislosti s jejich pracovními úkoly mnoho nestanoví. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona zavádějícímu Úřad (sněmovní tisk 569) sice uvádí, že jde o osoby přímo se podílející na výkonu dohledu, z textu

zákona se však nezdá, že by se v tomto ohledu lišily od předsedy či zaměstnanců Úřadu. Výjimkou z povšechného mlčení je právě kontext zastupování předsedy Úřadu, které má dvojí povahu. Týká se jednak zastupování předsedy v plném rozsahu, a to na základě jeho pověření, pro případ nepřítomnosti anebo neobsazení funkce. Vzhledem k činnosti Úřadu bude „nepřítomností“ patrně třeba rozumět pobyt v zahraničí či nemoc, neboť se nedá očekávat, že několikahodinová nepřítomnost předsedy by měla Úřad paralyzovat, pročež by bylo třeba aktivovat zastupování v plném rozsahu. „Plný rozsah“ může nabývat různé podoby: delší zahraniční cesta předsedy dobře zdůvodňuje řízení státních zaměstnanců pověřeným členem Úřadu, nikoliv však třeba změna organizační struktury Úřadu. Pokud by naopak byla dlouhodobě uprázdněna funkce předsedy Úřadu, bude na pověřeném členu Úřadu, aby stanovil (schválil) také plán činnosti Úřadu nebo zprávu o činnosti.

Kromě obecného zastupování předsedy Úřadu pověřeným členem podle odst. 2 připadá v úvahu rovněž ad hoc zastoupení předsedy Úřadu podle odst. 3. Takové zastupování se nebude týkat plného rozsahu, ale dílčího úkonu; nepředpokládá souběžnou deaktivaci předsedy Úřadu. Pomineme-li zastoupení při reprezentačních aktech, jež má jinou povahu, je nejpravděpodobnější zastupování v roli toho, kdo dává příkazy k výkonu státní služby. Na základě toho by členové Úřadu mohli působit např. v roli řídicích kontroly prováděné u politických stran, pokud by ovšem neplatil předpoklad důvodové zprávy, že kontrolu provádějí právě jen členové Úřadu, zatímco zaměstnanci mají jiné úkoly (přestupková agenda, podněty k pozastavení činnosti politických stran aj.).

Související ustanovení:

§ 19 – Zřízení, sídlo a nezávislost Úřadu, § 19a – Personální substrát Úřadu, § 19c – Jmenování, odvolání a podmínky výkonu funkce předsedy Úřadu, § 19d – Zánik funkce předsedy Úřadu

Související předpisy:

zák. o státní službě

§ 19c

(Jmenování, odvolání a podmínky výkonu funkce předsedy Úřadu)

(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.

K odst. 1

Výběr předsedy a zvláště členů Úřadu je poměrně komplikovaný evidentně ve snaze zajistit personální nezávislost Úřadu. Souvisí to i s podmínkami předepsanými pro dané činitele, úpravou neslučitelnosti funkcí atd.

Předsedu Úřadu jmenuje prezident republiky, který vybírá ze dvou kandidátů, jednoho navrženého Poslaneckou sněmovnou, druhého navrženého Senátem. To připomíná proces ustavování federálního ústavního soudu, který je v modifikované podobě (návrhový monopol Národní rady SR) stále zachován na Slovensku: prezident republiky nevyhledává aktivně kandidáta na příslušnou funkci, nýbrž je vázán podanými návrhy jiných orgánů. Zřejmé je, že nemůže jmenovat někoho, kdo nebyl řádně navržen, otázkou však je, zda si může „nevybrat“, tj. neztotožnit se s ani jedním návrhem. Po našem soudu by to připadalo v úvahu jen tehdy, když by ani jeden z kandidátů nesplňoval zákonné podmínky pro to, aby jmenován být mohl. Vzhledem k návěti odst. 3 to prezidentu republiky poskytuje určitou diskreci. Předpoklady a podmínky předepsané pro jmenování sice musejí zkoumat už navrhuující komory, zvláště u obecných předpokladů se však může jejich a prezidentův úřadek lišit.

K odvolání viz § 19d odst. 2.

Řečeno sice bylo, že si prezident republiky vybírá ze dvou kandidátů, vyloučeno však není ani to, že půjde o jedinou osobu navrženou oběma komorami v přesvědčení, že lepší kandidát neexistuje. Bylo by absurdní, aby parlamentní komora

navrhovala někoho, o jehož jmenování nestojí, jen proto, že jejího kýženého kandidáta již navrhla komora druhá. Zřejmě by bylo možné překážku shodné nominace upravit, to se však nestalo. Je to úskalí vícezdrojových nominací; při návrhovém monopolu se s ním nesetkáme.

Personální kompetence prezidenta republiky je založena zákonem, takže ve smyslu čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy podléhá kontrasignaci.

Všechny zúčastněné orgány jsou povinny konat, tj. komory Parlamentu návrh podat, prezident republiky o návrzích rozhodnout, předseda vlády (ne)kontrasignovat. Pakliže by některá z komor zůstala nečinnou (poslanci nebo senátoři by nepředložili k hlasování žádné nominace, komora by nikoho nezvolila), rozhodoval by prezident republiky pouze o kandidátovi druhé komory – jinak by byl celý proces paralyzován. Tím jsou ostatně obě komory motivovány nebýt nečinnými. Jelikož spolu tyto orgány pravidelně komunikují, těžko by se mohlo stát, že by krátké zpoždění v podání návrhu mohlo být považováno za obstrukční pokus. Při prvním ustavování Úřadu přijal organizační výbor Senátu usnesení č. 221, jímž stanovil lhůtu pro podávání návrhů na osoby, jež by mohly být předsedou či členem Úřadu, na 30. listopadu 2016. Stalo se to na základě obecného čl. 6a Volebního řádu pro volby konané Senátem a pro nominace vyžadující souhlas Senátu, jenž je přílohou č. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. To mělo umožnit podat příslušné návrhy prezidentu republiky v první polovině prosince. Vyrozumění o tom byli všichni ti, kdož podněty Senátu mohou podávat. Lhůta byla nicméně prodloužena, neboť Poslanecká sněmovna nestihla ve vztahu k nominacím na členy Úřadu (viz dále k § 19e) přijmout usnesení. Senát však byl o tom předem informován, takže k žádnému nedorozumění nedošlo. Postupovat se bude obdobně i v dalších případech, pokud se bude blížit konec funkčního období předsedy Úřadu, anebo došlo k neočekávanému zániku jeho funkce.

Soudní přezkum (správní soudnictví) připadá v úvahu pouze ve vztahu k prezidentu republiky, protože na něm je rozhodnout o „oficiálních“ kandidátech. Výběr těchto kandidátů je vnitřní záležitostí komor a nikdo nemá subjektivní právo, aby bylo rozhodnuto o „předprocesním“ podnětu k jeho zvolení kandidátem. Žalovat by dozajista bylo možné prezidentovu nečinnost (obdobně, jako tomu bylo v případě nerozhodování o jmenování soudců z řad justičních čekatelů – srov. NSS 4 Aps 3/2005-35). Žaloba směřující k nezákonnosti rozhodnutí by asi neměla být přípustná, pokud prezident republiky jmenoval způsobilého kandidáta, protože ani jeden z kandidátů nemá subjektivní právo, aby byl jmenován právě on. Pokud by prezident republiky odmítl s odkazem na zákon jmenovat oba navržené kandidáty, je to složitější. Nadále platí, že ani jeden z kandidátů nemá subjektivní právo, aby byl jmenován on, a nikoliv kandidát druhý, přesto je tu zájem na přezkumu prezidentovy diskrece. Jsou tu zřetelné prvky kompetenčního sporu, nikoliv však v obecné rovině, tedy jak prezident republiky může postupovat, nýbrž jak má postupovat v konkrétním případě. Dalo by se tak zřejmě uvažovat o kompetenční žalobě neúspěšných navrhovatelů, tj. parlamentních komor. Neúspěšný kandidát by musel tvrdit, že zákonné podmínky splňuje, a proto mu vzniklo právo na to být jmenován. Kdyby ovšem žalovali oba kandidáti a oba byli úspěšní, nemohli by docílit jiného výsledku, než jmenování pouze jednoho z nich.

K odst. 2

Funkční období předsedy Úřadu je šestileté, takže přesahuje volební období jej jmenujícího prezidenta republiky i volební období Poslanecké sněmovny, hlavní bašty politických stran, ke kontrole jejichž hospodaření je Úřad zřízen. Po vzoru prezidenta republiky nebo předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů se zakotvuje možnost být jmenován pouze na dvě po sobě jdoucí funkční období. Brání se tím přílišnému „srůstání“ osoby a funkce. Text patrně nevyklučuje další jmenování, dojde-li k němu s časovým odstupem.

K odst. 3 a 4

V těchto dvou ustanoveních jsou stanoveny podmínky pro jmenování do funkce předsedy Úřadu, jež mají dvojí povahu. Jednak sem spadají relativně neurčité obecné předpoklady (znalosti, zkušenosti a morální vlastnosti jsoucí zárukou řádného zastávání funkce), jednak relativně určité předpoklady vázané na právní status dané osoby.

Obecné předpoklady kladou nároky na pečlivé posouzení každého konkrétního kandidáta. Není sice stanovena podmínka věku, protože by se mohlo zdát, že navržen a jmenován může být i čerstvý absolvent vysoké školy, takový by však nejspíše nezískal potřebné zkušenosti ani by nebyl vystaven situacím, v nichž se mohly vyjevit jeho morální vlastnosti. Vzhledem k tomu, že spolu s předsedou působí v Úřadu i čtyři členové, umožní to uvažovat o komplementaritě jejich znalostí a zkušeností z dosavadních kariér (auditor, právník z veřejné správy apod.). Tomu nahrává, že jsou všichni ustavováni koncem roku 2016 na stejné funkční období; záleží nicméně na eventuální rozbíhavosti funkčních období při předčasném zániku funkce. Morální vlastnosti by měly svědčit nezávislému a nestrannému plnění funkcí, odolnosti vůči korupčním svodům různého typu, potlačení případné nechuti k politickým stranám atd.

Předpoklady druhého typu jsou státní občanství (písm. a), plná svéprávnost (písm. b), bezúhonnost (písm. c), jíž se rozumí absence pravomocného rozsudku za trestný čin úmyslný anebo nedbalostní trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem veřejné správy, pokud není odsouzení zhlazeno (viz odst. 4). Předseda Úřadu musí dále dostát podmínkám tzv. lustračního zákona (písm. d), tzn. nebyt příslušníkem Státní bezpečnosti, spolupracovníkem Státní bezpečnosti ve vyjmenovaných kategoriích, tajemníkem orgánu KSČ od okresní úrovně výše, členem Lidových milicí atd. Dá se sice předpokládat, že angažmá tohoto typu by mělo být diskvalifikační už z hlediska obecných předpokladů (zkušenosti a morální vlastnosti), výslovnému zakotvení se však nedá nic vytknout. Podmínka vzdělání je podle písm. e) spojena s ukončeným magisterským vzděláním (zásadně pětiletým) bez bližší oborové specifikace. Nabízí se zřejmě především vzdělání ekonomické či právní, půjde však o věc úvahy navrhujících orgánů. Do té by prezident republiky vstupovat neměl, protože návrh znějící na kulturologa by neporušoval zákon. Z hlediska zákonodárce je zjevně důležité vysokoškolské vzdělání jako prostředek získání kompetencí určitého typu, a nikoliv zaměření tohoto vzdělání, protože podstatné mají být znalosti, zkušenosti a morální vlastnosti.

Velmi podstatné a v našem právním řádu ojedinělé je ustanovení žádající karantény od politického stranictví a aktivní celostátní a krajské politiky (písm. f). Nejde přitom o neslučitelnost funkce např. s členstvím v politické straně, jak ji známe

u soudců Ústavního soudu, ale o to, že tato citlivá okolnost neexistovala v posledních třech letech (počítáno ke dni jmenování, nikoliv navržení, případně předložení námětu k projednání uvnitř parlamentních komor). Vzhledem k roli Úřadu je takový požadavek racionální, poněkud však vybočuje z kautel, jež Listina v čl. 20, 21 a 44 stanoví, neboť ty jsou koncipovány spíše na aktuální neslučitelnost. To umožnilo Ústavnímu soudu při přezkumu ústavnosti zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů (Pl. ÚS 25/07, bod 61), konstatovat: „Za této situace, kdy naprosto dominující vůlí zákonodárce je v rámci prostředků, jimiž disponuje, dosáhnout maximální nezávislosti této instituce, je naprosto legitimní stanovit jako podmínku pro členství v ní nestrannost. Předmětem bádání Ústavu je období, které je stále politicky citlivé, a jeho výsledky se mohou dotýkat různých politických stran včetně těch, které jsou v Parlamentu.“ Totéž platí pro Úřad kontrolující hospodaření politických stran. V citovaném nálezu se Ústavní soud zabýval rovněž minulým členstvím v KSČ jako překážkou působení ve funkcích Ústavu pro studium totalitních režimů, což je ovšem souvislost kontextově více příbuzná lustracím (obranyschopná demokracie) než našemu Úřadu. Osobní vazby na politiku a politiky lze mít i bez členství v politické straně. Zkrátka, záleží na míře citlivosti: podle ní se nám karanténa bude jevit buď jako nápadité opatření k posílení nezávislosti Úřadu, anebo jako řešení z hlediska rovného přístupu k veřejné funkci maličko sporné. Rovný přístup k veřejné funkci nelze chápat absolutně, tj. ve vztahu ke každé veřejné funkci, ale spíše tak, že by tu neměla být paušální překážka přístupu ke všem veřejným funkcím. To ovšem neznamená, že by překážky mohly být v jednotlivých případech arbitrární a mimo oblast ústavně předpokládaných omezení základních práv.

Ojedinělost a citlivost tohoto požadavku patrně také přiměla zákonodárce, aby účinnost § 19c odst. 3 písm. f) odložil až k 1. lednu 2020 (obdobně tak učinil i ve vztahu k § 19e odst. 3 písm. f) zakotvující shodný požadavek u členů Úřadu, byť na dobu kratší, tj. k 1. lednu 2019 – srov. čl. VIII zákona č. 302/2016 Sb.), čímž bylo pro první obsazení Úřadu (a vlastně, s ohledem na uplynutí dané tříleté lhůty, i pro následné období, pokud budou nominovány stejné osoby) umožněno nominovat i ryze „stranické“ kandidáty.

K odst. 5

Výčet funkcí v odst. 5 stvrzuje nezávislost předsedy nezávislého Úřadu – vyloučen je souběh s funkcemi v rámci moci zákonodárné, soudní i výkonné, nadto je zapovězeno členství v politické straně (k tomu viz výše). Nejasná by snad mohla být jen „jakákoli funkce ve veřejné správě“. Podle našeho názoru by sem měly spadat nejen posty povahy úřednické, nýbrž také mandáty v zastupitelstvech územních samosprávných celků, neboť ty se na výkonu veřejné správy dozajista podílejí. V tomto případě nepůjde pouze o krajská zastupitelstva, jež ve smyslu odst. 3 podléhají karanténě, nýbrž také o zastupitelstva obcí. Se zřetelem k judikatuře Ústavního soudu k nezávislosti soudců a neslučitelnosti jejich funkcí mj. s „jakoukoli funkcí ve veřejné správě“ (Pl. ÚS 7/02, Pl. ÚS 39/08) je třeba trvat rovněž na neslučitelnosti funkce předsedy Úřadu s členstvím v poradních orgánech vlády a Parlamentu: sleduje se obdobný cíl vyjádřený obdobnými jazykovými prostředky.

K odst. 6

Poslední ustanovení obsahuje klauzuli chránící výkon funkce sledující veřejný zájem před kolizí se zájmy partikulárními. Nacházíme tu podobnost s § 85 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Z toho důvodu a s přihlédnutím k požadované nezávislosti by mohla být pro posuzování konkrétních činností případná judikatura kárných senátů Nejvyššího správního soudu (k tomu Friedel, 2015). Plošný zákaz placených funkcí a výdělečných činností je prolomen ve prospěch obvyklého výčtu, jež tvoří správa vlastního majetku, činnosti vědecká, pedagogická, literární apod., ovšem jen za předpokladu, že taková činnost nenarušuje důstojnost Úřadu nebo neohrožuje důvěru v jeho nezávislost a nestrannost. Dovětek dozajista postihne určité typy performancí, účast v soutěžích fyzických předností, možná i lektorské působení ve prospěch think-tanků politických stran, produkci pornografické literatury atd. Záleží na ustálení praxe zohledňující buď povahu angažmá, anebo i jeho prostředí.

Související ustanovení:

§ 19d – Zánik funkce předsedy Úřadu

Související předpisy:

zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, – zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů

Literatura:

Friedel, T. Jak čeští soudci (ne)smí jednat? Praxe kárného soudu ve věcech kárných řízení se soudci v letech 2008–2014. *Jurisprudence*. 2015, č. 1.

§ 19d (Zánik funkce předsedy Úřadu)

(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.

K odst. 1

Zánik funkce předsedy Úřadu je vázán na taxativně vypočtené důvody, k nimž je třeba přičíst důvod nevyjádřený, tj. smrt.

První důvodem je uplynutí funkčního období, jež je šestileté a začíná plynout dnem, kdy byl předseda jmenován prezidentem republiky. Uplyne tedy půlnocí téhož dne o šest let později; jinak by bylo funkční období o část dne zkráceno.

Jelikož nemůže být nikdo nucen vykonávat funkci, kterou vykonávat nechce, je možné vzdání se funkce. Na rozdíl např. od soudců účinek nenastává s časovým odstupem, nýbrž již dnem následujícím po dni doručení vzdání se funkce prezidentu republiky. Předepsána je písemná forma. Vzdání se funkce by bylo možné vzít zpět, dokud nebyl příslušný dokument doručen prezidentu republiky (např. zadržení, resp. odvolání kurýra). Po doručení už by si to bylo lze představit jen za předpokladu, že by prezident republiky souhlasil s tím, že bude fingovat, že žádné vzdání se funkce učiněno nebylo, neboť jinak je zákon koncipován jednoznačně: rozhodnou událostí je doručení.

V § 19c odst. 1 je založena kompetence prezidenta republiky předsedu Úřadu nejen jmenovat, ale také odvolat. Nejde však o neomezenou diskreci (srov. odst. 2). Zde se stanoví, že účinek odvolání v podobě zániku funkce nastává v den následující po doručení odvolání z funkce. Rovněž zde je předepsána písemná forma.

V § 19c odst. 4 je specifikováno, že bezúhonným není ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin spáchaný úmyslně nebo za trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti s výkonem veřejné správy. Bezúhonným v tomto smyslu má být předseda Úřadu nejen v okamžiku jmenování, ale po celou dobu výkonu funkce. Přestane-li bezúhonným být, zaniká funkce předsedy Úřadu. V tomto případě je rozhodným dnem den nabytí právní moci příslušného trestního rozsudku.

Posledním vypočteným důvodem zániku funkce je pravomocné rozhodnutí o omezení svéprávnosti, neboť tím předseda pozbyl jednu z podmínek stanovených pro jmenování do funkce (§ 19c odst. 3 písm. b). Také tuto podmínku nemá splňovat pouze v den jmenování.

K odst. 2

Odvolací kompetence prezidenta republiky je stanovena jako obligatorní („odvolá“), tj. při splnění podmínek odvolání bez diskrece. Přesto je tu prvek uvážení přítomen, avšak „jen“ v podobě výkladu neurčitých pojmů a subsumpcce příslušných skutkových dějů.

Odvolání je vázáno na dvě typově odlišné situace: první zahrnuje zánik zbylých konkrétních předpokladů pro jmenování (pozbytí státního občanství, pozbytí negativního lustračního osvědčení, vyslovení neplatnosti státní závěrečné zkoušky nebo její části podle § 47c, § 47f nebo § 47g zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách), kdy prezident republiky reaguje na postup jiných orgánů (např. rektora veřejné vysoké školy). Musí se ovšem o příslušném úkonu dozvědět. Odvolání je subsidiární vůči vzdání se funkce, protože předseda Úřadu se o pozbytí předpokladů pro výkon funkce dozví jako první a může adekvátně reagovat.

Odlišnou situaci vidíme v odvolání v případech porušení ustanovení o neslučitelnosti funkcí a zejména o střetu zájmů, resp. o konkurenci jiných činností. Ve vztahu k § 19c odst. 5 by mohlo být předmětem sporu, co vše je funkcí ve veřejné správě (viz příslušný komentář stojící na extenzivní pozici). Mnohem ošemetnější je střet s § 19c odst. 6: je správou majetku vlastnictví holdingu, jak jinak dovolené činnosti

narušují důstojnost Úřadu a co je vůbec důstojností Úřadu? Vyložit je tu třeba neurčitě pojmy a vyvodit závěry relevantní pro odvolání. Korektivem je kontrasignace, jež by neměla být vykládána ve středověkých intencích jako ověření toho, že obsah listiny odpovídá vůli rozhodovatele, nýbrž v moderním smyslu přinejmenším jako akt sdílené pravomoci, tj. jako spolurozhodnutí. Druhým možným korektivem je soudní přezkum ve správním soudnictví z iniciativy odvolaného předsedy.

Související ustanovení:

§ 19c – Jmenování, odvolání a podmínky výkonu funkce předsedy Úřadu

Související předpisy:

zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

§ 19e (Členové Úřadu)

(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.

K odst. 1

Rovněž členy Úřadu jmenuje prezident republiky, tentokrát však nevybírání z více kandidátů, nýbrž jmenuje výlučně na návrh Senátu, přičemž Senát navrhuje

na každé uvolněné místo jediného kandidáta. Stejně jako u předsedy Úřadu je funkční období členů Úřadu šestileté, není však omezeno jediným opakováním výkonu funkce – může tedy trvat po neurčitý počet násobků šestiletých období. Riziko „srůstání“ s funkcí zjevně nebylo vyhodnoceno jako vážné, protože členové Úřadu nejsou v postavení představených. Jmenování podléhá kontrasignaci (srov. čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy), kompetence člena Úřadu odvolat je založena odkazem na § 19d (viz odst. 4).

K odst. 2

Členové Úřadu jsou čtyři (srov. § 19a odst. 1). Jejich výběr je opřen o vícezdrojovou nominaci, na níž se podílí prezident NKÚ, Poslanecká sněmovna a senátoři. Mechanismus mohl být koncipován i odlišně, pokud by se mělo za to, že role Senátu je konzumována tím, že členy navrhuje, tudíž je senátoři nemusí vyhledávat, role prezidenta NKÚ mohla být nahrazena rolí Kolegia NKÚ, stejně tak by zase místo Poslanecké sněmovny mohl nominovat její předseda. Nicméně zákonodárce se rozhodl takto a nejde o rozhodnutí očividně pochybné.

Lhůty pro nominace stanoví organizační výbor Senátu na základě obecného čl. 6a Volebního řádu pro volby konané Senátem a pro nominace vyžadující souhlas Senátu, jenž je přílohou č. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednání řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů. Při ustavení Úřadu se lhůta řídila snahou umožnit jmenování k 1. lednu 2017, v budoucnu bude záležet na předvídaných i nepředvídaných důvodech zániku funkce (lhůta s předstihem, lhůta stanovená následně).

Senát volí jednoho kandidáta z návrhu prezidenta NKÚ, jednoho z návrhů senátorů a dva z návrhu Poslanecké sněmovny. Zákon ve všech případech předpokládá, že kandidátů bude více než obsazovaných míst (Senát zvolí z kandidátů navržených...). Mělo by to být vodítkem pro všechny navrhuující subjekty. Otázkou je, jak postupovat v případě, že by nebyly příslušné návrhy v dostatečném počtu podány, protože o funkci nemá nikdo zájem, či navrhuující subjekty chtějí zvýšit šanci svých konkrétních nominantů tím, že jim nebudou vytvářet konkurenci. Po našem soudu záleží na uvážení Senátu, jakou roli v procesu výběru kandidátů přijme. Může vyzvat navrhuující subjekty k doplnění nominací a podle toho prodloužit příslušnou lhůtu; to by mělo být pravidlem. V případě, že by takové opatření selhalo, nezbude, než k volbě kandidátů na členy Úřadu přistoupit, nemá-li být dlouhodobě porušován zákonný požadavek, aby členové Úřadu byli čtyři. I to se může stát, pokud Senát z návrhů nezvolí dostatečný počet kandidátů, případně zvolené kandidáty prezident republiky nejmenuje, jelikož u nich shledá deficity v plnění zákonných předpokladů a podmínek.

K odst. 3

Jelikož obecné předpoklady i konkrétní podmínky pro jmenování členem Úřadu jsou shodné jako u předsedy úřadu, odkazujeme na komentář k § 19c. Dílčí odlišnost je pouze u „karantény“ od aktivního angažmá v politice, která není tříletá, jako u předsedy, ale pouze dvouletá. Také tady jsou zahrnuty mandáty v reprezentativních sborech krajských, celostátních a evropském, jakož i členství v politických stranách. Případná kariéra nestraníka ve vládě za formální překážku považována není, obdobně členství v obecním zastupitelstvu.

K odst. 4

Na základě analogie s předsedou Úřadu zákon řeší i další otázky ve statusu členů Úřadu, tj. vymezení (trestněprávní) bezúhonnosti, neslučitelnosti funkcí i střetu zájmů. Stejným způsobem je řešen také zánik funkce, včetně možného odvolání prezidentem republiky. I tady lze odkázat na komentář k § 19c a § 19d.

Související ustanovení:

§ 19a – Personální substrát Úřadu, 19b odst. 2 a 3 – Kompetence a zastupování předsedy Úřadu, § 19c – Jmenování, odvolání a podmínky výkonu funkce předsedy Úřadu, § 19d – Zánik funkce předsedy Úřadu, § 19f – Působnost Úřadu, § 19g – Výkon dohledu

Související předpisy:

zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

§ 19f (Působnost Úřadu)

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 vyplynuly,
- 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 přestupky a ukládá sankce správní tresty,
- g) vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem v oblasti financování volebních kampaní,
- h) vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem.

Poznámka redakce: V ustanovení jsou vyznačeny změny s účinností od 1. 7. 2017 dle sněmovního tisku č. 929.

K § 19f

Toto ustanovení vymezuje působnost Úřadu shrnutím toho, o čem pojednávají jednotlivá ustanovení komentovaného zákona, doplněním těchto ustanovení o normováním postupů Úřadu (typicky komunikace s ministerstvem financí) a konečně odkazem na působnost založenou volebními předpisy, případně i jinými právními předpisy.

K písm. a)

Jde o povšechnou charakteristiku základní role Úřadu, na niž navazují § 19g a další, z nichž vyplývá, že dohled spočívá v kontrole výroční finanční zprávy a samotné kontrole u kontrolovaných subjektů, tj. politických stran a politických institutů.

K písm. b)

To, že Úřad zpracovává výroční zprávu o své činnosti, je zřejmé už z § 19b odst. 1 písm. b) bodu 3, podle něž schválení výroční zprávy náleží předsedovi Úřadu. Zde se doplňuje, že výroční zpráva se zveřejňuje na internetu. Oproti některým jiným institucím (ČNB, NKÚ, Úřad pro ochranu osobních údajů, Český telekomunikační úřad), se nezasílá na vědomí či k projednání komorám Parlamentu. Obsah výroční zprávy předepsán není, je však vcelku nasnadě, že půjde o přehled kontrolní činnosti a z ní vyplývajících zjištění.

K písm. c)

Se zveřejňováním poznatků vyplývajících z činnosti Úřadu počítá právě toto ustanovení, jež se jinak týká uveřejňování úplných výročních finančních zpráv politických stran na internetových stránkách Úřadu (k tomu srov. § 19h odst. 6). Nejpravděpodobnějším postupem bude, že k jednotlivým výročním finančním zprávám připojí Úřad své stanovisko, zatímco výroční zpráva Úřadu se omezí na souhrnná data, upozornění na systémové nedostatky, slabiny právní úpravy apod.

K písm. d) a e)

V těchto dvou ustanoveních není pouze shrnuto to, co zákon stanoví jinde, nýbrž doplňuje se nová úprava komunikace Úřadu s ministerstvem financí, které má na starosti financování politických stran ze státního rozpočtu. A právě na pozastavení financování mohou mít vliv zjištění a informace Úřadu. Do 31. května Úřad sdělí ministerstvu financí ke každé politické straně, zda byla předložena úplná výroční finanční zpráva, anebo předložena nebyla vůbec, případně nikoliv v úplné podobě. Jelikož výroční finanční zpráva má být předložena do 1. dubna, jsou k dispozici zhruba dva měsíce na posouzení úplnosti zpráv. Postup fakticky stanoví Úřad, racionální je zřejmě začít výročními finančními zprávami politických stran, jež jsou (spolu)financovány ze státního rozpočtu. Není-li zpráva předložena včas, anebo není úplná či přesná, vyzve Úřad politickou stranu k nápravě a stanoví jí k tomu lhůtu. Je-li nakonec výroční finanční zpráva předložena, informuje Úřad o svém posouzení ministerstvo financí rovněž. Nelze ovšem vyloučit, že se vše stihne do 31. května, takže by zřejmě nemuselo jít o dvě informace, ale o informaci jedinou, v rámci níž by se mohlo poukázat na konkrétní okolnosti případu.

K písm. f)

Úřad má rovněž působnost v oblasti správních deliktů, jež jsou specifikovány v § 19i–19l. Více viz komentář k nim.

K písm. g)

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, obsahuje relativně podrobnou regulaci účasti ve volební kampani a jejího financování (např. registrace třetích osob provozujících volební kampaň, transparentní volební účty, výdajové limity, četné přestupky a správní delikty, často v režimu urgentního vyřízení), přičemž zakládá zvláštní působnost Úřadu. Jádro úpravy najdeme v kompetenčním § 16f, podle nějž Úřad „a) vykonává dohled nad financováním volební kampaně kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic, nezávislých kandidátů a registrovaných třetích osob, b) uveřejňuje na svých internetových stránkách adresu internetových stránek kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic a nezávislých kandidátů, kde jsou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, a účetnictví týkající se volební kampaně kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic a nezávislých kandidátů, a adresu internetových stránek registrovaných třetích osob, kde jsou zveřejňovány informace o financování volební kampaně a na kterých je přístupný volební účet registrované třetí osoby, c) provádí registraci třetích osob, které se hodlají účastnit volební kampaně, rozhoduje o odmítnutí registrace třetí osoby a zveřejňuje údaje o registraci na svých internetových stránkách, d) projednává přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob a ukládá sankce“. V zásadě totéž najdeme v § 38b zák. o volbě prezidenta republiky, § 59f zák. o volbách do EP, a v § 56g zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Vzhledem k rozsahu tohoto typu úkolů, o nichž si lze učinit přibližnou představu na základě přímé volby prezidenta republiky v roce 2013, je možné, že pro Úřad může jít nakonec o agendu dominantní. Bližší výklad by spadl do komentářů příslušných volebních zákonů.

K písm. h)

V současnosti se nezdá, že by nějaký další právní předpis působnosti Úřadu rozšiřoval. Zákon pro to vytváří systematický předpoklad, ač z legislativního hlediska by to nebylo nezbytně nutné: vzhledem k založení další působnosti by „jiný právní předpis“ musel být zákonem, přičemž pro zákonnou regulaci není třeba zákonného zmocnění.

Související ustanovení:

§ 19b – Kompetence a zastupování předsedy Úřadu, § 19g–19m – Úřad

Související předpisy:

§ 16f zák. o volbách do Parlamentu, – § 56g zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, – § 59f zák. o volbách do EP, – § 38b zák. o volbě prezidenta republiky

§ 19g (Výkon dohledu)

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

se se všemi údaji týkajícími se hospodaření stran a hnutí. Strana nebo hnutí poskytne Úřadu součinnost v souladu s kontrolním řádem.

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

(3) Vzor průkazu stanoví Úřad vyhláškou.

K odst. 1

Odhlédneme-li od působnosti založené volebními zákony, spočívá působnost Úřadu podle tohoto zákona v dohledu nad hospodařením politických stran, který probíhá ve dvou formách. Tou základní formou je kontrola výročních finančních zpráv (viz komentář k dalším ustanovením), k níž může přistoupit vlastní kontrolní činnost Úřadu, nejspíše v závislosti na jeho kapacitě. Takové kontroly budou zřejmě zařazeny do plánu činnosti Úřadu, který podle § 19b odst. 1 písm. b) bod 2 schvaluje jeho předseda. Kontrola na místě se týká všech údajů o hospodaření politické strany, jež sice budou obvykle zahrnuty v auditovaných dokumentech (účetní závěrka politické strany či obchodní korporace, v níž je politická strana společníkem), přesto má Úřad možnost tyto údaje samostatně ověřovat, resp. ověřovat podklady k nim. Za ty lze primárně považovat zejména písemné smlouvy, podle § 18 odst. 5 povinně vyhotovované politickou stranou při obdržení daru či jiného bezúplatného plnění ve výši přesahující 1 000 Kč.

Postupuje přitom podle kontrolního řádu (zákon č. 255/2012 Sb.), ač komentovaný zákon na něj odkazuje jen ve vztahu k povinné součinnosti politických stran. Nezdá se totiž, že by existoval důvod, proč by kontrolní řád neměl být bez dalšího aplikován. Jeho § 1 odst. 1 stanoví: „Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen ‚kontrolní orgán‘), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen ‚kontrolovaná osoba‘).“ Pokud se dovozovalo, že se tomu podřazují kontrolní orgány Poslanecké sněmovny, tím spíše to bude platit pro zvláštní kontrolní instituci.

Kontrola bude typicky probíhat v sídle politické strany. Nebudou-li potřebné dokumenty na místě, lze očekávat výzvu k jejich dodání spíše než aktivní vyhledávání na rozličných místech.

K odst. 2

Zatímco předsedovi svěřuje zákon kompetence při řízení Úřadu, o úkolech členů Úřadu pojednává právě jen ve vztahu k výkonu dohledové činnosti. Lze tedy předpokládat, že nebudou rozhodovat o delikttech či o poskytnutí informací, ale zaměří se právě na dohledovou činnost, možná v roli „vedoucích“ kontroly. Bude k tomu ovšem nejspíše třeba zvláštního pověření k zastupování předsedy Úřadu v konkrétní věci, jež by zahrnovalo udělování pokynů zaměstnancům Úřadu, které je jinak vyhrazeno předsedovi.

Zatímco předseda a členové Úřadu jsou k výkonu dohledové činnosti zmocněni přímo zákonem, v okruhu ostatních zaměstnanců Úřadu bude třeba pověřit ty, kteří

se věnují (také/pouze) dohledu, a nikoliv výlučně jiným agendám. Neznamená to, že by pověřený zaměstnanec nemohl vykonávat jinou činnost, jen k té dohledové musí být pověřen. Pověření se navenek prokazuje průkazem.

K odst. 3

Toto ustanovení navazuje na § 4 odst. 3 kontrolního řádu, který předpokládá, že se kontrolující prokazuje pověřením ke kontrole, jež může mít formu písemného pověření ke konkrétní kontrole, anebo průkazu, stanoví-li tak zvláštní předpis. Komentovaný zákon, tedy zvláštní předpis, volí tuto druhou formu. Jelikož je Úřad správním úřadem, je na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy obdařen pravomocí vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona a pokud tak zákon stanoví. Zde nacházíme zákonné zmocnění k vydání vyhlášky stanovující vzor průkazu, jehož účel je vymezen v odst. 2: prokazují se jím předseda, členové a zaměstnanci Úřadu při výkonu dohledové činnosti. Dá se tudíž usuzovat, že průkaz bude obsahovat označení Úřadu, jméno kontrolující osoby, fotografii, případně i stručné poučení o povinné součinnosti kontrolovaných osob.

Související ustanovení:

§ 19–19b – Úřad, § 19h – Výroční finanční zpráva

Související předpisy:

kontrolní řád

§ 19h

(Výroční finanční zpráva)

(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. přehled obchodních společností nebo družstev, v nichž strana nebo hnutí mají podíl s uvedením výše tohoto podílu,
 2. přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením výše a jejich podmínek včetně termínu splatnosti, jména, příjmení a data narození; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,
- d) přehled o mzdových výdajích stranou nebo hnutím vyplácených osob s uvedením počtu těchto osob a druhu vykonávané práce,
- e) přehled o celkových výdajích na daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění,
- f) výdaje na volby členěné podle jednotlivých druhů voleb, kterých se strana a hnutí zúčastnily v daném kalendářním roce,

- g) přehled o dárcích a jejich darech s uvedením výše peněžitého daru a obvyklé ceny⁷⁾ nepeněžitého daru, jména, příjmení a data narození; je-li dárcem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,
- h) přehled poskytnutých ostatních bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena⁷⁾ převyšuje částku 50 000 Kč, s uvedením jména, příjmení a data narození; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,
- i) 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,
- j) 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,
- k) 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, držitelé 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.

³⁾ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

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

K odst. 1 a 2

Základním způsobem výkonu dohledové činnosti Úřadu je kontrola výroční finanční zprávy politických stran. Bylo by možné se omezit na požadavek zveřejnění takové zprávy, neboť by se spoléhalo na tlak veřejného mínění v případech zjištěných či tušených nepravostí. Anebo by naopak bylo možné zprávu nezveřejňovat,

avšak podrobit kontrolnímu mechanismu. Druhou cestu původně zvolil zákonodárce, když jako orgán kontroly určil Poslaneckou sněmovnu. Nyní byla Poslanecká sněmovna nahrazena Úřadem, výroční finanční zpráva se ovšem rovněž zveřejňuje.

Povinnost předkládat výroční finanční zprávu je stanovena všem stranám a hnutím, a to bez ohledu na to, zda jsou příjemci veřejných prostředků, případně mají vůbec nějaké příjmy. Vychází se nejspíše z toho, že bez příjmů nemůže strana provozovat činnost, takže by měla zvážit zrušení vlastním rozhodnutím. Nepředložení zprávy může mít za důsledek pozastavení činnosti politické strany (srov. § 14).

Zpráva má být Úřadu předložena do 1. dubna následujícího kalendářního roku, přičemž je lhůta zachována, je-li zpráva nejpozději 1. dubna podána k poštovní přepravě.

Zákon specifikuje, co vše výroční finanční zpráva zahrnuje. Na prvním místě jde o účetní závěrku (písm. a), která podle zákona o účetnictví představuje nedílný celek, sestávající z rozvahy (bilance), výkazu zisků a ztrát a vysvětlujících příloh. Totéž ustanovení stanovuje další parametry účetní závěrky (označení účetní jednotky, identifikační číslo osoby, okamžik sestavení účetní závěrky apod.). Účetní závěrka musí být ověřena výrokem auditora bez výhrad (písm. b), přičemž zákon stanoví v § 17 odst. 9, že auditora určí statutární orgán politické strany. Ověřovat účetní závěrku může též auditor nejvýše pět po sobě následujících let – čelí se tím přílišnému propojení auditora s politickou stranou (blíže viz komentář k § 17 odst. 9). Nejvyšší správní soud v rozsudku Pst 11/2008 k požadavku auditu poznamenal: „Je tak zjevné, že zákonná povinnost nechat roční účetní závěrku prověřit formou auditu nepředstavuje výron libovůle zákonodárce, ve svých důsledcích zasahující postavení zejména malých politických stran, nýbrž je nutno ji právě naopak vykládat jako záruku otevřenosti a transparentnosti politických stran, která je nezbytná s ohledem na jejich privilegované postavení oproti jiným právnickým osobám a na jejich funkci v ústavním systému. Zákonný požadavek auditu tak jednoznačně vyhovuje testu ústavnosti.“

Z hlediska veřejné kontroly je velmi podstatný přehled příjmů (písm. c), který se řídí členěním § 17 odst. 8: a) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů, b) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí, c) členské příspěvky, d) dary, dědictví a bezúplatná plnění, e) příjmy z nájmu, pachtu a zcizení movitého a nemovitého majetku, f) úroky z vkladů, g) příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob, v nichž má strana majetkovou účast (jde o osoby věnující se např. vydavatelské či propagační činnosti – srov. § 17 odst. 3), h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, i) zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky, j) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu. Jde tu o celkové částky (kolik činí dary, úroky apod.), konkrétní výčty obsahují dále specifikované přehledy. Tento přehled má být doplněn dvěma typy informací: jednak o majetkové účasti politické strany v jiných právnických osobách s uvedením výše podílu, jednak o různých dlužích s uvedením osoby věřitele, splatností závazku atd. Tím může čtenář výroční

finanční zprávy získat plastičtější představu o majetkových poměrech politické strany („dynamické“ příjmy, „statické“ podíly, výše závazků). Krom toho se objasňují nejrůznější vztahy s politickou relevancí: kdo a kolik politické straně přispívá, kdo jí půjčuje apod. Srovnáním různých výročních zpráv se tak může zjistit, kdo jsou velcí donoři podporující např. všechny demokratické politické strany bez rozdílu či jen některou politickou stranu, jaká je struktura příjmů co do závislosti konkrétní politické strany na státu, velkých či malých dárcích, komu a kolik politická strana dluží apod. To vše jsou podstatné informace umožňující snáze rozumět některým krokům politických aktérů, jakož i kritizovat jejich možnou skrytou motivaci.

Další součástí výroční finanční zprávy jsou informace o mzdových nákladech (písm. d), pro jejichž financování je politická strana povinna zřídit samostatný účet. Ve výroční finanční zprávě se požaduje uvést počet osob pobírajících mzdu a specifikaci předmětu jejich činnosti (funkcionáři, aparát). Bez odkazu na počet osob by se mohlo zdát, že jde o jmenovitý výčet (přehled). V takovém případě by však odkaz na počet osob neměl význam. Jde o dílčí údaj zajímavý pro přemýšlení o tom, k čemu strana své příjmy využívá, nakolik je její činnost živobytím.

Problémy zřejmě nevyvolává požadavek předkládat přehled odvodů na daně a podobná plnění (písm. e).

Nově má zvláštní význam přehled výdajů na volby v členění podle jejich druhů v daném kalendářním roce (písm. f). Kromě obecné informace o tom, jak volby, volební úspěchy a rozhodování občanů vůbec souvisí s výdaji na volební kampaň (srov. např. výsledky ČSSD v roce 2010), slouží přehled i jako dodatečná kontrola financování volebních kampaní, jež je nově spojeno s výdajovými limity či zvláštními (transparentními) účty. Ty by naopak měly přispět k průběžné kontrole financování volebních kampaní a poskytnout tak potenciálnímu voliči informaci o tom, z jakých soukromých zdrojů daná politická strana čerpá příjmy, což může představovat i jednu ze zásadních informací pro finální rozhodnutí, koho volit.

Následuje soubor přehledů o jednotlivých typech příjmů ze soukromých zdrojů, jež jsou důležité jako informace o míře závislosti politické strany na veřejném financování, místo na vazbách v občanské společnosti, resp. o míře závislosti politické strany na konkrétních osobách, typicky dárcích. Právě přehled dárců a darů je v tomto kontextu přehledem prvním (písm. g). Požadována je podrobná specifikace dárce i uvedení výše daru ve finančním vyjádření. Buď jde o peníze, anebo o finanční ekvivalent (obvyklou cenu) nepeněžitěho daru. Postupuje se tu podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku.

Druhým přehledem o příjmech ze soukromých zdrojů je přehled ostatních bezúplatných plnění, jimiž mohou být slevy, zdarma poskytnutá reklama, zapůjčená auta sloužící potřebám politické strany apod. (písm. h). Na rozdíl od darů se však informace poskytuje až u plnění převyšujících 50 tis. Kč. Rovněž v tomto případě je třeba ocenění předmětného plnění a specifikace osoby poskytovatele. Klíčem nebude osoba poskytovatele, nýbrž předmět plnění: právě ten má převýšit limit, nikoliv součet různých plnění od téže osoby (to zákon stanovit dokáže – k limitům výše darů a jiných bezúplatných plnění od jedné osoby srov. § 18 odst. 2). Politická strana bezúplatná plnění eviduje všechna, jinak by nemohla zohledňovat povolený limit. Celková suma je deklarována rovněž v celkovém přehledu příjmů.

V samostatném přehledu se evidují všechna dědictví a odkazy; specifikace zůstavitele se vyžaduje jen při překročení částky 50 tis. Kč (písm. i). V českém prostředí jde o zcela výjimečný zdroj příjmů. Rovněž v mezinárodním měřítku reflektuje spíše dobu utváření homogenních politických táborů, v nichž představovala vazba k politické straně mj. emocionální pouto.

Padesátitisícový limit je relevantní rovněž pro členské příspěvky. S náležitou specifikací se evidují všichni členové strany, jejichž příspěvek tuto částku převyšil, a uvádí se rovněž, kolik skutečně formou členského příspěvku zaplatili (písm. k). Typicky se bude jednat o členy Parlamentu a držitele jiných státem placených funkcí, jež zastávají díky členství v politické straně. V některých politických stranách se u těchto osob členské příspěvky stanovují procentní sazbou z platu. Dlužno však dodat, že členské příspěvky převyšující tento padesátitisícový limit, jsou ve smyslu § 18 odst. 2 považovány již za finanční dary, jejichž maximální výše je omezena limitem 3 mil. Kč. Tato konstrukce představuje pojistku proti případným snahám obcházet tento limit cestou poskytování nadměrných členských příspěvků (blíže viz komentář k § 18 odst. 2).

Poslední z přehledů se vztahuje k podpoře činnosti politického institutu (srov. § 17 odst. 4 až 7). Politická strana má uvést jeho název a sídlo a doložit, jak se finančně podílí na jeho činnosti. Zdá se, že má strana vynaložit částku přinejmenším se rovnající příspěvku na činnost institutu ze státního rozpočtu (srov. § 20a). Tento příspěvek však není označován důsledně jako příspěvek ze státního rozpočtu, takže může vzbuzovat též dojem, že jde o příspěvek strany na činnost jejího politického institutu. Politická strana nemusí institutu přispívat pouze penězi, ale i jinými způsoby (poskytnutí prostor a technických zařízení apod.). Uvedeno by mělo být vše.

K odst. 3

Nepředložení výroční finanční zprávy je správním deliktem podle § 19j odst. 2 písm. d). Zákonodárce však zřejmě připouští opomenutí na straně politické strany, protože ukládá Úřadu vyčkat do 15. dubna a následně vyzvat politickou stranu k předložení výroční zprávy v přiměřené lhůtě. Pokud politická strana nereaguje, případně neuposlechne, další sankce jí nehrozí, protože by byla trestána dvakrát za totéž. Otevírá se však prostor pro pozastavení činnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že i v době platnosti dřívější (a mírnější) právní úpravy této povinnosti bylo její nesplnění častým důvodem pro dobrovolné rozpuštění dané politické strany na základě vlastního rozhodnutí, tím spíše lze očekávat, že nově přistoupivší hrozba uložení finanční pokuty (ve výši až 200 tis. Kč, resp. až 2 mil. Kč) bude důvodem pro dobrovolné rozpuštění bezesporu silnějším. Stěží lze však akceptovat, pokud by toto mělo být cílem nové právní úpravy.

K odst. 4 a 5

V odst. 4 se nachází další zmocnění pro vydání vyhlášky Úřadu. Tentokrát se týká stanovení vzoru formuláře, na němž se výroční finanční zpráva předkládá. Formulář by měl být natolik návodný, aby minimalizoval riziko neúplnosti zprávy. Zákon ovšem při vymezení úplnosti zprávy kombinuje hledisko obsahu a formy, což není úplně šťastné, protože úplnost sémanticky směřuje k obsahu, zatímco formy by se mohla týkat např. „řádnost“, resp. řádnost odevzdání. Každopádně bude záležet

na postupu Úřadu, zda by vyzval při odevzdání zprávy jiným než předepsaným způsobem k odstranění nedostatků, aniž by zkoumal její obsah, anebo by zprávu po obsahové stránce přezkoumal tak jako tak. V prvním případě totiž hrozí dvoukolové odstraňování nedostatků: nejdříve přepsání do formuláře, následně odstraňování a vyjasňování obsahových vad.

Zákon předpokládá výzvu Úřadu ve dvou situacích: jednak je-li zpráva neúplná (chybí něco z náležitostí podle odst. 1, není na předepsaném formuláři), jednak při rozporu se zjištěními Úřadu (sledování zvláštních účtů, kontrola na místě, udání). Výzva k doplnění či odstranění nedostatků je provázána stanovením nejméně patnáctidenní lhůty. Marné uplynutí lhůty zakládá odpovědnost politické strany za správný delikt (srov. § 19j odst. 2 písm. e).

K odst. 6

Jak bylo již výše uvedeno, významným prvkem kontroly je zveřejňování výročních finančních zpráv. Proto je třeba ocenit, že zprávy nejsou veřejné pouze v tom smyslu, že by do nich bylo možné nahlížet a pořizovat si z nich kopie a výpisy (viz režim rejstříku politických stran a hnutí), nýbrž jsou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. na internetových stránkách Úřadu. Ke zveřejnění (vystavení) výroční finanční zprávy je stanovena krátká lhůta sedmi dnů, jež Úřadu umožní ověřit úplnost zprávy, nikoliv však její správnost. Dá se tudíž předpokládat, že Úřad se stane adresátem upozornění ze strany veřejnosti, což může využít ve výzvě k odstranění nedostatků zprávy.

Judikatura:

■ Za situace, kdy stát politickým stranám a politickým hnutím přiznává ve vztahu k jiným korporacím soukromého práva privilegované postavení, které se konkrétně projevuje např. v oblasti jejich přímého státního financování, v monopolu podávat kandidátní listiny v některých volbách apod., je zcela legitimní po nich vyžadovat transparentnost hospodaření, aby měl každý občan reálnou možnost získat informace, o jakou politickou stranu (resp. politické hnutí) se jedná, kdo za ní „finančně stojí“, jaké příjmy je schopna získat z členských příspěvků, zda jsou její vykazované výdaje přiměřené atp. Pokud mají být politické strany a politická hnutí svorníkem mezi občany a státem, aktivizujícím občany a zapojujícím je do veřejných záležitostí, nezbytným článkem zprostředkujícím občanům podíl na politické moci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 – 69), je toto informační právo občanů – voličů nezbytným předpokladem férového politického boje. Jinými slovy, nepředložení finančních zpráv splňujících kritéria zakotvená v § 18 zákona o politických stranách nelze považovat za formální či formalistický důvod pro rozpuštění politické strany či politického hnutí, nýbrž důvod zaručující transparentnost politického boje, zabraňující manipulaci s voliči a v konečném důsledku zajišťující zachování nedeformované politické soutěže. Zároveň je nezbytné, aby výše zmíněné finanční údaje poskytované samotnými politickými stranami (resp. politickými hnutími) byly alespoň do určité míry verifikovány, k čemuž slouží zejména požadavek na ověření roční účetní závěrky auditorem. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. července 2009, č. j. Pst 11/2008-52)

Související ustanovení:

§ 17 – Hospodaření stran a hnutí, § 19g – Výkon dohledu

Související předpisy:

zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, – zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku

§ 19i (Přestupek)

(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.

K § 19i

Novelizace provedená zákonem č. 302/2016 Sb., zavedla řadu veřejnoprávních deliktů, resp. sankcí za ně. Soustředěny jsou v nově doplněných ustanoveních § 19i–19k.

Zvláštní účet je politická strana povinna založit pro příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění. Zvláštní účet je účtem transparentním, tj. umožňuje sledování jednotlivých transakcí třetími osobami skrze internetovou stránku (srov. § 17a odst. 3 a § 17b odst. 3). Takové účty byly jako základní nástroj veřejné kontroly testovány při první přímé volbě prezidenta republiky v kampani let 2012 a 2013. V praxi je dobrovolně zřizovaly také některé politické strany. Zvláštních účtů může být více, podléhají však témuž právnímu režimu.

V § 17b odst. 1 je uložena povinnost uvádět v platebním příkazu ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu účel platební transakce. Důvodová zpráva příkladmo uvádí dar nebo úrok z vkladu. Pokud je osobou zadávající platební příkaz osoba fyzická, dopouští se neuvedením účelu přestupku podle tohoto ustanovení, za což jí hrozí pokuta do výše 2 mil. Kč. Konkrétní výše pokuty se bude řídit okolnostmi případu, mj. výší transakce, zjištěnými motivy porušení právní povinnosti, dopady na přestupce apod.

Řízení o přestupku je jednoinstanční, proti rozhodnutí je možné podat správní žalobu, nikoliv však rozklad či žádat o přezkum (srov. § 19l odst. 5). Až na uvedené výluky se postupuje podle správního řádu.

Související ustanovení:

§ 17a – Účty a platební transakce politických stran, § 17b – Zvláštní účet, § 19l – Odpovědnost za správní delikty

Související předpisy:

spr. řád

§ 19j (Správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob a politických stran)

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

- (2) Strana nebo hnutí se dopustí **správního deliktu přestupku** tím, že
- poruší § 17 odst. 8,
 - v rozporu s § 17a neuvede oddělené účty nebo neoznámí Úřadu údaje podle § 17a odst. 4,
 - v rozporu s § 17a nezřídí zvláštní účet nebo v rozporu s § 17b neoznámí adresu internetových stránek,
 - v rozporu s § 19h odst. 1 nepředloží v zákonné lhůtě výroční finanční zprávu,
 - neodstraní ve stanovené lhůtě nedostatky výroční finanční zprávy podle § 19h odst. 5,
 - v rozporu s § 18 odst. 3 vrátí dar nebo jiné bezúplatné plnění po uplynutí stanovené lhůty, nebo
 - 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 přestupek** podle odstavce 2 písm. a) až d) a f) **se uloží lze uložit pokuta pokutu do 200 000 Kč, za správní delikt přestupek** podle odstavce 1 nebo odstavce 2 písm. e) **pokuta pokutu do 2 000 000 Kč a za správní delikt přestupek** podle odstavce 2 písm. g) **pokuta pokutu** ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo propadnutí věci.

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

[Poznámka redakce: V ustanovení jsou vyznačeny změny s účinností od 1. 7. 2017 dle sněmovního tisku č. 929.]

K odst. 1

Zatímco § 19i upravoval delikt fyzické osoby spočívající v neuvedení účelu platby u transakce ve prospěch či k tíži zvláštního účtu (srov. § 17a odst. 3 a § 17b odst. 1), zde se obdobný delikt upravuje ve vztahu k právnické nebo podnikající fyzické osobě. Podle našeho názoru není důvodu z okruhu právnických osob vyloučit politické strany, pokud žádají o provedení transakce ve prospěch či k tíži zvláštního účtu, které jsou v této souvislosti přestupcem nepriviligovaným (srov. komentář k § 17b). Na stejné logice je ostatně založen i § 19l odst. 2. V dalších podrobnostech lze odkázat na komentář k § 19i. Odlišná je ovšem sankce (viz odst. 3): zde jde o pokutu ve výši do 2 mil. Kč; postup při vyměřování konkrétní výše pokuty je obdobný.

K odst. 2 a 3

V tomto ustanovení jsou upraveny privilegované delikty politických stran a hnutí. Prvním z nich – **písmeno a)** – je porušení § 17 odst. 8, který vypočítává legální příjmy politické strany, přičemž výčet „zakázaných“ příjmů zakotvuje až § 18 odst. 1. Absence zákazu obsaženého v odkazovaném § 17 odst. 8 tudíž vyvolává pochybnosti nad tím, jaké jednání je vlastně sankcionováno. Nejpravděpodobnějším porušením tohoto ustanovení by mohlo být např. přijetí příspěvků na činnost ze strany subjektů územní samosprávy nebo užití výnosů z majetkových podílů v právnických osobách, v nichž by politická strana majetkové podíly vůbec mít neměla,

protože svou povahou vybočují z rámce stanoveného v § 17 odst. 3, a to zejména tím, že jde o klasické podnikatelské subjekty. V této logice bychom ovšem do rozsahu § 17 odst. 8 mohli vtahovat i různé další záповědi (od koho a v jaké výši lze přijmout dar), což tak patrně není míněno. Největší pochybnosti tento delikt vzbuzuje ve vztahu k financování politických stran skrze dary či jiná bezúplatná plnění. Odhlédneme-li od skutečnosti, že § 17 odst. 8 pouze upravuje výčet „dovolených“ příjmů politických stran, nikoliv žádný zákaz, jehož porušení by mohlo být stíháno sankcí (tím je kupříkladu právě výčet „zakázaných“ subjektů, obsažený v § 18 odst. 1), není především zřejmé, jaké jednání politické strany při získávání příjmů ze soukromých zdrojů by mělo být vlastně správním deliktem ve smyslu citovaného ustanovení. Pokud totiž politická strana přijme dar či jiné bezúplatné plnění od „zakázaného“ subjektu (§ 18 odst. 1), anebo v „nadlimitním“ rozsahu (§ 18 odst. 2), je povinna jej vrátit ve stanovené lhůtě a teprve včasné nevrácení je sankcionováno dle § 19j odst. 2 písm. f), resp. g). Z tohoto hlediska jí tudíž nelze ihned uložit sankci za porušení § 17 odst. 8 v podobě přijetí daru či jiného bezúplatného plnění od zakázaných subjektů (nepovolený příjem – *a contrario* k § 17 odst. 8). Adekvátní tedy zřejmě je tento delikt vázat typicky na účast v extenzivně podnikajících právnických osobách. Sankce je stanovena v podobě pokuty s horním limitem 200 tis. Kč.

Druhým typem deliktu uvedeným pod **písmenem b)** je porušení povinnosti politické strany vést oddělené účty pro a) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění, b) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně a hnutí a politickému institutu, c) financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony a d) ostatní příjmy a výdaje. Deliktem je rovněž neoznámení jedinečného identifikátoru účtu pro „ostatní příjmy a výdaje“, které je obligatorní, nebo neoznámení jedinečného identifikátoru účtu pro plnění vyplývající z pracovněprávních vztahů, k němuž dochází na vyzvání Úřadu. Adresátem oznámení je v obou případech Úřad. Při postihu těchto deliktů je rovněž možné udělit pokutu do 200 tis. Kč.

Třetím typem deliktu dle **písmena c)** je porušení povinnosti zřídit zvláštní (transparentní) účet pro příspěvky ze státního rozpočtu, dary a jiná bezúplatná plnění, případně porušení povinnosti oznámit Úřadu adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled transakcí na zvláštním účtu. Obojí je základním předpokladem efektivní veřejné kontroly financování politických stran. Sankce je ukládána v podobě pokuty do 200 tis. Kč.

Další typy deliktů se vztahují k výroční finanční zprávě. Jde jednak o její neodevzdání v zákonem stanoveném termínu, tj. do 1. dubna dle **písmena d)**, jednak o neodstranění nedostatků zprávy na základě výzvy Úřadu a v jím stanovené lhůtě, která nesmí být kratší patnácti dnů podle **písmena e)**. Zatímco prosté neodevzdání podléhá pokutě do výše 200 tis. Kč, za neodstranění nedostatků hrozí pokuta o řád vyšší. Výše pokuty podle písm. d) zohlední také to, byla-li zpráva odevzdána jen s malým prodlením, anebo až na výzvu Úřadu po 15. dubnu příslušného roku (srov. § 19h odst. 3). Jelikož v případech neodevzdání i neodstranění nedostatků hrozí současně pozastavení činnosti politické strany, je otázkou, nakolik je masivní odlišení hrozících pokut důvodné. Možná se vychází z praxe, kdy výroční finanční zprávu neodevzdávají politické strany, které nevyvíjejí (téměř) žádnou aktivitu, pročez

také nemají příjmy a výdaje. Tím méně se jim chce platit audit účetní závěrky. Postihnout je pokutou nemá valného smyslu. Strany skutečně existující, zvláště parlamentní, nebudou mít problém s předložením zprávy, mohou však mít problém s její úplností, potažmo správností. A právě ty je zřejmě účelné „motivovat“ bolestnou sankcí, jejíž výše však nesmí být likvidační. Vzhledem k ústavním zásadám řídícím politické stranictví by neměl být nepořádek v hospodaření typickým důvodem zániku politické strany (uloženého rozhodnutím, vynuceného postupem veřejné moci).

Správný delikt podle písm. e) je vymezen jako „neodstranění nedostatků výroční finanční zprávy“ s odkazem na § 19h odst. 5. V citovaném ustanovení jde ovšem o dva druhy vad: jednak o neúplnost zprávy, jednak o to, že údaje ve zprávě neodpovídají zjištěním Úřadu. V prvním případě Úřad vyzývá k doplnění zprávy, v případě druhém k „odstranění nedostatků“. Otázkou tedy je, je-li deliktem pouze neodstranění nedostatků, jak uvádí nyní komentované ustanovení, anebo i nedoplnění zprávy. Ačkoli se pohybujeme v oblasti správního trestání, zdá se nám být striktně jazykový výklad neadekvátní, pročez se domníváme, že nedostatky ve smyslu § 19j odst. 2 písm. e) zahrnují oba typy vad podle § 19h odst. 5. Jinak by to znamenalo, že sankcionováno je neodevzdání zprávy i neodstranění nepřesností v tom, co bylo vykázáno, zatímco ignorování poloviny požadovaných informací nikoliv.

Poslední kategorie deliktů je spojena s nakládáním s dary či jinými bezúplatnými plněními, jež strana nesměla legálně přijmout. Jak už bylo řečeno, samotné přijetí deliktem nejspíše není: politická strana zřejmě není efektivně schopna bránit zaslání nadlimitní částky na svůj účet (blíže viz komentář k § 18 odst. 3). Tím je až vrácení po stanovené lhůtě dle **písm. f)**, již je 1. duben roku následujícího po roce přijetí daru či jiného bezúplatného plnění, anebo úplné nevrácení, případně neodvedení daru či finančního ekvivalentu věcného daru či bezúplatného plnění do státního rozpočtu dle **písm. g)**. Přesněji řečeno, delikt podle písm. g) má alternativní podobu. Jednou alternativou je nevrácení daru či jiného bezúplatného plnění tomu, kdo je poskytl. Alternativou druhou je neodvedení finančního vyjádření daru či jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu tam, kde vrácení není možné. Sankcí za delikt podle písm. f) je pokuta do 200 tis. Kč, sankcí za delikt podle písm. g) buď pokuta ve výši dvojnásobku ceny daru nebo jiného bezúplatného plnění, anebo propadnutí věci. Vztah mezi oběma skutkovými podstatami je poněkud nejasný: bude 15. dubna roku následujícího po roce přijetí zapovězeného daru zřejmé, zda byla „pouze“ zmeškána lhůta, anebo je tu trvající nevěle dar vrátit? Ukáže se to v rámci řízení, jehož výsledkem má být udělení sankce? Zřejmě je snad to, že nemůže dojít ke dvojímu sankcionování téhož jednání. Pokud jde o výši sankce, neměla by pokuta za zmeškání lhůty pro vrácení daru oscilovat kolem výše sankce za úplné nevrácení či neodvedení finančního ekvivalentu, což je deliktem závažnějším. Záleží tedy nejen na zjišťování úmyslů politické strany, ale též na ceně daru. Trochu překvapivá je alternativní sankce za nevrácení daru, protože propadnutí věci znamená ztrátu věci určité ceny, zatímco sankční odvod předpokládá dvojnásobek ceny. Na rozdíl od ostatních pokut, kde je stanovena pouze horní hranice, je v písm. g) sankce určitá, a to ve dvojí výši (propadnutí věci v ceně X, pokuta 2X). Výběr sankce, a tedy její citelnost pro politickou stranu, závisí na tom, co je onou potenciálně propadlou věcí, resp. jak si počínala politická strana samotná (proč nevrátila dar, ani neodvedla jeho finanční ekvivalent).

Poznámka k § 19j:

V souvislosti s nabytím účinnosti nového přestupkového zákona (zákon č. 250/2016 Sb.) jsou navrhovány k 1. červenci 2017 drobné změny tohoto ustanovení. Jednak se pojem „správní delikt“ nahrazuje pojmem „přestupek“, jednak se v kompetenci rozhodovat o pokutách mění stávající formulace „uloží“ v obvyklejší formulaci „lze uložit“. Terminologický posun by však neměl být bez dalšího vykládán jako založení možnosti „upuštění od potrestání“.

V době redakční uzávěrky komentáře byla novelizace zákona schválena Senátem a před podpisem prezidenta republiky.

Související ustanovení:

§ 17–17b, § 18 – Dary a jiná bezúplatná plnění jako zdroj příjmů politických stran, § 19h – Výroční finanční zpráva, § 19i – Přestupek, § 19i – Odpovědnost za správní delikty

Související předpisy:

zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, – spr. řád

§ 19k (Správní delikty politického institutu)

- (1) Politický institut se dopustí **správního deliktu přestupku** 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 přestupek** podle odstavce 1 písm. a) až c) **se uloží lze uložit** pokuta do 200 000 Kč.

Poznámka redakce: V ustanovení jsou vyznačeny změny s účinností od 1. 7. 2017 dle sněmovního tisku č. 929.

K § 19k

Podobně jako v § 19j odst. 2 byly vypočítány delikty, jichž se může dopustit pouze politická strana, v tomto ustanovení je výlučným delikventem politický institut. V zákoně jde o novinku hned ve dvojitěm ohledu: jak kvůli úpravě deliktů, jež tu dosud upraveny nebyly, tak kvůli politickým institutům samotným (viz § 17 odst. 4 až 7).

Prvním z deliktů je využití (státního) příspěvku na podporu své činnosti na financování volební kampaně, jež je zakázáno v § 17 odst. 7. Zapovězeno není financování volební kampaně jako takové, protože § 17a odst. 2 písm. c) předpokládá, že politický institut k tomu účelu vede oddělený účet, nýbrž právě jen takové užití státního příspěvku.

Druhým typem deliktu je porušení povinnosti vést oddělené účty pro a) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění, b) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu k politickému institutu, c) financování volebních

kampaní za podmínek stanovených volebními zákony a d) ostatní příjmy a výdaje. Deliktem je rovněž neoznámení jedinečného identifikátoru účtu pro „ostatní příjmy a výdaje“, které je obligatorní, nebo neoznámení jedinečného identifikátoru účtu pro plnění vyplývající z pracovněprávních vztahů, k němuž dochází na vyzvání Úřadu. Adresátem oznámení je v obou případech Úřad.

Třetím typem deliktu je porušení povinnosti zříditi zvláštní (transparentní) účet pro příspěvky ze státního rozpočtu, dary a jiná bezúplatná plnění, případně porušení povinnosti oznámit Úřadu adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled transakcí na zvláštním účtu. Obojí je základním předpokladem efektivní veřejné kontroly financování politických stran.

Za všechny delikty hrozí sankce v podobě pokuty do 200 tis. Kč, při jejímž ukládání platí obecné zásady.

Poznámka k § 19k:

V souvislosti s nabytím účinnosti nového přestupkového zákona (zákon č. 250/2016 Sb.) jsou navrhovány k 1. červenci 2017 drobné změny tohoto ustanovení. Jednak se pojem „správní delikt“ nahrazuje pojmem „přestupek“, jednak se v kompetenci rozhodovat o pokutách mění stávající formulace „uloží“ v obvyklejší formulaci „lze uložit“. Terminologický posun by však neměl být bez dalšího vykládán jako založení možnosti „upuštění od potrestání“.

V době redakční uzávěrky komentáře byla novelizace zákona schválena Senátem a před podpisem prezidenta republiky.

Související ustanovení:

§ 17 odst. 4–7 – Hospodaření stran a hnutí, § 17a – Účty a platební transakce politických stran, § 19l – Odpovědnost za správní delikty

§ 19l (Odpovědnost za správní delikty)

(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 právnícké 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.

Poznámka redakce: Za komentářem k ustanovení je uvedeno nové znění s účinností od 1. 7. 2017 dle sněmovního tisku č. 929.

K odst. 1

Jde o ustanovení obdobné § 8 odst. 5 zák. o tr. odpovědnosti p. o. a § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Vychází se z toho, že by v některých případech mohlo být příliš tvrdé postihovat právnickou osobu za jednání osoby fyzické (orgán, zaměstnanec), pokud bylo zjevným excesem ve vztahu k jejím závazkům vůči osobě právnické. Právnické osobě se tudíž umožňuje liberovat prokázáním vynaložení veškerého objektivně požadovatelného úsilí k prevenci porušení právní povinnosti. Bude se jednat nejen o organizační předpisy, ale hlavně o kontrolu jejich dodržování, preventivní školení apod. Každopádně teprve praxe ukáže, zda tento institut nesvědčí masivnímu vyvíňování právnických osob z režimu veřejnoprávní odpovědnosti.

K odst. 2 a 4

Už při komentování jednotlivých ustanovení o deliktech a sankcích za ně jsme porůznu upozorňovali na zásady ukládání sankcí, které jsou koncipovány vesměs jako pokuty s horní hranicí sazby. Zde jsou ve srozumitelné podobě shrnuty, když se vyžaduje vypořádat se se závažností deliktu, mírou zavinění, motivací, následky, okolnostmi spáchání, také však s dopady pokuty na činnost a existenci politické strany. Vliv bude mít jistě též recidiva protiprávního jednání, ač na ni komentované ustanovení výslovně neodkazuje. Různé zřetele brané v úvahu umožňují zohlednění rozdílných majetkových poměrů politických stran. Má-li být činnost politických stran ukončena v důsledku zásahu veřejné moci, mělo by se to dít primárně kvůli tomu, že ohrožují ústavní řád, a nikoliv pro nepořádek v hospodaření. Pokuta v nepřiměřené výši by přitom fakticky „likvidačním“ zásahem veřejné moci mohla být také.

Dané ustanovení se sice výslovně vztahuje k právnickým osobám (včetně politických stran a politických institutů), nezdá se však, že by existoval zvláštní důvod z dosahu těchto obecných zásad vyjmout fyzické osoby jako přestupce podle § 19i. Podle odst. 4 se na podnikající fyzickou osobu hledí pro účely odpovědnosti a postihu obdobně jako na osobu právnickou (liberace, ukládání sankce).

K odst. 3

Stanoví se subjektivní a objektivní lhůta zániku odpovědnosti za správní delikt. Neodkazuje se nicméně na zahájení řízení Úřadem, nýbrž libovolným správním orgánem, což je vzhledem ke koncepci zákona trochu zvláštní. Možná jde o pojistku pro případ zahájení řízení jiným správním orgánem s tím, že by následně došlo k předání věci. Anebo to žádný význam nemá.

K odst. 5

Řízení o správních deliktech vede Úřad, ovšem v jediné instanci. Zákon sice mluví o „prvním stupni“, druhý stupeň správního řízení tu však už není. Důvodem je nejspíše nepočetnost osob v Úřadu zaměstnaných a jednoduchá organizační struktura, protože by rozklad neměl efekt náležitého posouzení věci s odstupem. Vyloučeno je rovněž přezkumné řízení. Přezkoumání rozhodnutí Úřadu je možné ve správním soudnictví, tj. u krajského soudu v Brně. Vzhledem ke specifikům řízení má podání žaloby odkladný účinek. Pro případnou kasační stížnost to už ovšem neplatí.

K odst. 6

Jedná se o obvyklé ustanovení odkazující na směřování příjmů z pokut do státního rozpočtu, a nikoliv třeba do rozpočtové kapitoly Úřadu. Jde o úpravu vcelku racionální, protože jinak hrozí zvýšená, někdy až svévolná, aktivita veřejné moci v oblasti správního trestání za účelem naplnění vlastního rozpočtu. Propadlou věcí je nevrácený dar, pakliže se Úřad rozhodne právě pro propadnutí věci, a nikoliv pro sankční odvod ve výši dvojnásobku hodnoty daru.

Poznámka k § 191:

S účinností od 1. července 2017 je navrhována dosti podstatná změna ustanovení ve vazbě na nový přestupkový zákon (zákon č. 250/2016 Sb.). Nikoliv však věcně. Změny textace jsou dány spíše tím, že nový přestupkový zákon bude použitelným zákonem obecným, takže je možné se omezit pouze na odchylnou úpravu zvláštní. Z prvních čtyř odstavců tak zůstane pouze pokyn dbát při ukládání pokuty dopadů na další činnost politických stran či hnutí. V dosavadním odst. 5 se pojem „správní delikt“ mění na „přestupek“, z odst. 6 „zmizelo“ propadnutí věci, kdy se vlastníkem stává stát, a to právě proto, že to stanoví přestupkový zákon. Zdá se, že substantivní změnu dozná pouze úprava zániku odpovědnosti (objektivní promlčecí doba tři roky).

V době redakční uzávěrky komentáře byla novelizace zákona schválena Senátem a před podpisem prezidenta republiky. Ustanovení od 1. 7. 2017 zní:

„§ 191

(1) Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne též k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí nebo politického institutu.

(2) Přestupky 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.

(3) Příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu.“

Související ustanovení:

§ 19i–19k Úřad

Související předpisy:

spr. řád, – zák. o tr. odpovědnosti p. o., – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

§ 19m
(Užívání registrů)

(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.

K § 19m

Podobně jako tomu bylo v § 8 odst. 8 ve vztahu ministerstva vnitra a základního registru obyvatel, představuje § 19m zmocnění pro Úřad k využívání státem shromažďovaných údajů, aby jejich pomocí mohl ověřovat informace poskytované politickými stranami o osobách dárců, zůstavitelů, plátců členských příspěvků ve výši více než 50 000 Kč apod.

Ze základního registru obyvatel (srov. zákon o základních registrech) lze využít údaje o jménu, datu a místě narození, adrese místa pobytu a státním občanství. Adresou místa pobytu je míněn pobyt trvalý. V zásadě obdobné informace, s možností sledování do minulosti (rodné příjmení, předchozí adresy místa trvalého pobytu), lze využívat z informačního systému evidence obyvatel. Pokud jde o cizince, je tu navíc počátek a případně ukončení pobytu. To má význam pro určení cizinců, kteří smejí být vůči politickým stranám dárci: jde o cizince oprávněné volit na území ČR do Evropského parlamentu, tedy o občany Evropské unie, kteří jsou nejméně 45 dnů před volbami přihlášení k trvalému nebo přechodnému pobytu (srov. § 18 odst. 1 písm. k) komentovaného zákona a § 5 odst. 1 zák. o volbách do EP).

Následující odst. 4 je nejspíše nadbytečnou obdobou § 28a odst. 5 a 6 zák. o základních registrech. Podobné klauzule nicméně najdeme v mnoha dalších zákonech, patrně v důsledku přesvědčení tvůrců, že orgán veřejné moci se řídí „svým“ zákonem, a nikoliv „zákony jiných ministerstev“. Jasně se tu stanovuje možnost využití získané údaje v míře nezbytné pro splnění konkrétního úkolu (např. přezkoumání darovací smlouvy). A dále se koncipuje prioritě využívání údajů ze základního registru obyvatel v závislosti na době vzniku (zapsání) informace. Přelomem je nejspíše vznik základních registrů podle zákona z roku 2009.

Související předpisy:

zák. o volbách do EP, – zák. o základních registrech

Státní příspěvky

§ 20
(Státní příspěvky)

(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.

(2) Nárok na stálý příspěvek nebo na příspěvek na mandát vzniká straně a hnutí, které předložily ve stanovené lhůtě úplnou výroční finanční zprávu.

(3) Nárok na stálý příspěvek vzniká straně a hnutí, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů.

(4) Nárok na příspěvek na mandát vzniká, jestliže byl zvolen alespoň jeden poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy na kandidátní listině strany a hnutí nebo byl zvolen za stranu a hnutí na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo na kandidátní listině koalice nebo sdružení stran a hnutí a nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy.

(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.

(6) Stálý příspěvek činí ročně 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje.

(7) Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 250 000 Kč.