



SROVNÁNÍ NÁVRHŮ NOVELY ÚSTAVY K NKÚ

Příloha ke stanovisku Rekonstrukce státu k projednávání novely Ústavy
Josef Karlický, Petr Bouda, 25. 4. 2014

Návrhy, které budou projednány ve druhém čtení [dne 29. 4. 2014](#):

1. Návrh poslanců Stanislava Polčáka, Andreje Babiše, Pavla Bělobrádka a dalších (dále jen “původní návrh”) - [sněmovní tisk č. 43/0](#)
2. Pozměňovací návrh kontrolního výboru (dále jen “návrh KV”) - [sněmovní tisk č. 43/3](#)
3. Pozměňovací návrh ústavně-právního výboru (dále jen “návrh ÚPV”) - sněmovní tisk ještě nepřijaz, [usnesení ÚPV č. 34](#)

A) Srovnání subjektů podléhajících kontrole NKÚ

Srovnání vychází z definic pojmů “veřejné prostředky”, “veřejné rozpočty” a “veřejná instituce”, které jsou blíže rozebrány v bodě B).

1) Subjekty, na něž se vztahují všechny návrhy

Okruh subjektů, které mohou být kontrolovány podle jednotlivých návrhů, je z velké části shodný. Kontrola dopadá ve všech případech jednoznačně na tyto skupiny subjektů:

- stát, organizační složky státu a státní příspěvkové organizace (muzea, školy apod.)
- kraje, obce, obecní i krajské příspěvkové organizace, dobrovolné svazky obcí
- veřejné výzkumné instituce
- veřejné vysoké školy
- VZP, ČNB, Český Rozhlas
- Česká televize, ČTK (plyne z nálezu Ústavního soudu III.ÚS 686/02 ze dne 27. 2. 2003)
- příjemci prostředků z veřejných rozpočtů

Kontrolu právnických osob s majetkovým podílem státu či územního samosprávného celku zaručuje pouze návrh KV a původní návrh (formulace návrhu ÚPV vede jen ke kontrole výkonu vlastnických práv)

Oproti stávajícímu stavu by tedy v případě přijetí kteréhokoli z návrhů byly nově kontrolovány tyto subjekty:

- kraje, obce, obecní i krajské příspěvkové organizace, dobrovolné svazky obcí
- příjemci prostředků z rozpočtů krajů či obcí

Znění všech návrhů umožňuje kontrolu jakéhokoli příjemce prostředků z veřejných rozpočtů, tedy i příjemce dávek, důchodů apod., což není cílem rozšíření působnosti NKÚ ani to nedává smysl z praktického hlediska (u účelově nevázaných prostředků není co kontrolovat).



V současnosti kontrola příjemců prostředků ze státního rozpočtu na příjemce účelově nevázaných prostředků nedopadá (politické strany, příjemci mezd, dávek, důchodů), což neplyne z Ústavy ani zákona, ale z judikatury (89/1999 Sb. ÚS, sv. 14, Pl. ÚS 26/94). Toto nastavení je zcela žádoucí zachovat i nadále a kontrolu příjemců účelově nevázaných prostředků jednoznačně vyloučit.

Řešení:

1) V případě návrhu KV a návrhu ÚPV upravit znění čl. 97 odst. 1 písm. a) návrhu novely Ústavy doplněním zmocnění pro prováděcí zákon takto (a dále pak v prováděcím zákoně kontrolu příjemců účelově nevázaných prostředků výslovně vyloučit):

“a) s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů, o kterých tak stanoví zákon”

2) Případně je možno vycházet z obecného zmocnění v čl. 97 odst. 3 Ústavy (Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.) a vyloučit kontrolu příjemců účelově nevázaných prostředků v prováděcím zákoně beze změny návrhu novely Ústavy (z hlediska ústavního práva méně čisté řešení).

2) Subjekty nepokryté návrhem ÚPV a návrhem KV na rozdíl od původního návrhu

Pokrytí jednotlivých subjektů návrhy ÚPV a KV vychází ze závěru, zda subjekt hospodaří s veřejnými prostředky, tak jak je definuje zákon o finanční kontrole, či zda je příjemcem prostředků z veřejných rozpočtů. Takto byla dovozena možnost kontroly u všech subjektů uvedených v části A, bod 1).

Problematické je podřazení ČT a ČTK, ale z nálezu Ústavního soudu III.ÚS 686/02 ze dne 27. 2. 2003 plyne, že i tyto subjekty hospodaří s veřejnými prostředky. (Kontrolu ČT v současnosti umožňuje § 3 odst. 1 písm. a) zákona o NKÚ, jelikož ČT vybírá finanční prostředky (koncesionářské poplatky) na základě zákona, nicméně v praxi doposud došlo jen k jediné kontrole, a to v roce 1997. ČTK v současnosti NKÚ kontrolována není.)

Jedinými nepokrytými veřejnými institucemi tedy jsou **zaměstnanecké zdravotní pojišťovny** podle zákona č. 280/1992 Sb., které nehospodaří s veřejnými prostředky, tak jak je definuje zákon o finanční kontrole (viz bod B), ani nevyhovují kritériím výše uvedeného nálezu Ústavního soudu.

V současnosti NKÚ zaměstnanecké zdravotní pojišťovny běžně kontroluje (proběhly kontroly Vojenské zdravotní pojišťovny ČR, Revírní bratrské pokladny či Hutnické zaměstnanecké pojišťovny Ostrava). Nicméně současné znění Ústavy pro kontrolu zdravotních pojišťoven také neposkytuje žádnou oporu. Oprávnění NKÚ ke kontrole těchto subjektů plyne pouze ze znění prováděcího zákona o NKÚ. Toto řešení není z hlediska ústavního práva zcela čisté, ale doposud nebylo předmětem sporu.

V případě přijetí novely Ústavy ve znění návrhu KV či návrhu ÚPV by tedy bylo možné navázat na současný stav ošetřením kontroly zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven v prováděcím zákoně o NKÚ. Dalším možným řešením je úprava definice veřejných prostředků v zákoně o finanční kontrole či v jiném předpise, tak aby bylo jednoznačné, že i zaměstnanecké zdravotní pojišťovny hospodaří s veřejnými prostředky (hovoří se



např. o zákonu o rozpočtových pravidlech; ostatně v zamítnutých sněmovních tiscích 24 a 25 jsou již zaměstnanecké zdravotní pojišťovny uvedeny)

Řešení:

Jakýmkoli sporům a výkladovým problémům v případě přijetí návrhu KV může zamezit doplnění čl. 97 odst. 1 o písm. c), a to ve formě:

1) obecného zmocnění ke kontrole dalších subjektů určených prováděcím zákonem (a následné výslovné uvedení v zákoně):

“c) dalších veřejných institucí, pokud tak stanoví zákon.”

2) explicitního zmocnění ke kontrole zdravotních pojišťoven, ČT a ČTK přímo v Ústavě:

“c) zdravotních pojišťoven podle zákona č. 280/1992 Sb.”

3) úprava definice veřejných prostředků v zákoně o finanční kontrole či v jiném předpise, tak aby bylo jednoznačné, že i zaměstnanecké zdravotní pojišťovny hospodaří s veřejnými prostředky

3) Subjekty nepokryté návrhem ÚPV rozdílně od návrhu KV a původního návrhu

Návrh ÚPV umožňuje namísto kontroly hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku pouze kontrolu “výkonu vlastnických práv” v těchto subjektech, přičemž umožňuje omezit rozsah kontroly zákonem. Toto ustanovení umožňuje výklad, že NKÚ je oprávněn pouze ke kontrole subjektu, který vykonává vlastnická práva v obchodních společnostech, tedy že by NKÚ neměl mít přístup přímo do obchodních společností, ale jen na Ministerstvo financí.

Takové nastavení je v zásadním rozporu s dosavadní diskusí ke kontrole právnických osob vlastněných státem či územním samosprávným celkem, ve které bylo řešeno toliko omezení z hlediska výše majetkového podílu státu či územního samosprávného celku. Ve všech okolních státech probíhá přímo kontrola obchodních společností a i ze samotné praxe NKÚ plyne, že v obdobných případech vždy kontroluje, jak hospodaření vlastníka, tak i přímo hospodaření vlastněné společnosti (např. Česká pošta či Lesy ČR).

Řešení:

Řešením je užití formulace uvedené v návrhu KV s případným umožněním omezením kontrolovaných osob zákonem. Čl. 97, odst. 1, písm. b) by pak zněl takto:

b) s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku.

v případě umožnění omezení kontrolovaných osob zákonem:

b) s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku, o nichž tak stanoví zákon.



4) Tabulka srovnání návrhů podle kontrolovaných subjektů

subjekt	původní návrh	návrh ÚPV	návrh KV	současný stav
stát	ANO	ANO	ANO	ANO
organizační složky státu	ANO	ANO	ANO	ANO
příspěvkové organizace státu	ANO	ANO	ANO	ANO
kraje	ANO (omezení rozsahu na soulad se zákony)	ANO	ANO	NE
obce	ANO (omezení rozsahu na soulad se zákony)	ANO	ANO	NE
dobrovolné svazky obcí	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	ANO	NE
příspěvkové organizace obcí a krajů	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	ANO	NE
právnícké osoby s majetkovou účastí státu	ANO (pokud tak stanoví zákon)	NE (jen kontrola výkonu vlastnických práv a jen v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	NE, jen státní podniky
právnícké osoby s majetkovou účastí obce či kraje	ANO (pokud tak stanoví zákon)	NE (jen kontrola výkonu vlastnických práv a jen v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	NE
veřejné výzkumné instituce	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	ANO	ANO
veřejné vysoké školy	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	ANO	ANO
VZP	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	ANO	ANO
ostatní zdravotní pojišťovny	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	Neupravuje, možno ošetřit prováděcím zákonem	Neupravuje, možno ošetřit prováděcím zákonem	ANO
ČNB	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	ANO	ANO
Český Rozhlas	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO	ANO	ANO
Česká televize	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO (plyne z judikatury)	ANO (plyne z judikatury)	ANO
Česká tisková kancelář	ANO (v zákonem stanoveném rozsahu)	ANO (plyne z judikatury)	ANO (plyne z judikatury)	NE
příjemci účelově	ANO	ANO	ANO	ANO



vázaných prostředků ze státního rozpočtu				
příjemci účelově vázaných prostředků z rozpočtů krajů a obcí	ANO	ANO	ANO	NE
příjemci účelově nevázaných prostředků ze státního rozpočtu	ANO (vhodné vyloučit zákonem)	ANO (vhodné vyloučit zákonem)	ANO (vhodné vyloučit zákonem)	NE, Ústava umožňuje, vyloučeno judikaturou
příjemci účelově nevázaných prostředků ze rozpočtů krajů a obcí	ANO (vhodné vyloučit zákonem)	ANO (vhodné vyloučit zákonem)	ANO (vhodné vyloučit zákonem)	NE

B) Definice pojmů užitých v návrzích

1) Veřejná instituce

Pojem užitý v původním návrhu novely ústavního zákona (tisk 43/0). Všechny předchozí návrhy týkající se NKÚ vycházely z termínu "právní osoba veřejnoprávní povahy." Definice „veřejné instituce“ není obsažena v žádném zákoně a je proto nutné ji hledat v judikatuře, konkrétně v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, který určuje kritéria pro posouzení, zda se jedná o soukromou či veřejnou instituci.

Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze." Přičemž postačí, pokud daná instituce splňuje většinu kritérií vymezených Ústavním soudem. Vzhledem k tomu se v praxi jedná o velmi široký pojem, pod který spadají i územní samosprávné celky či obchodní společnosti s majetkovou účastí státu.

„Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen

- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž*
- b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci)*
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci)*
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a*
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).*

Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“



2) Veřejné prostředky

Podle § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb. se jedná o veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a). Veřejnými financemi se pak podle § 2 písm. f) rozumí „veřejné příjmy a veřejné výdaje“.

Právnické osoby uvedené v § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., na něž definice veřejných prostředků opakovaně odkazuje, zahrnují relativně široký okruh tzv. orgánů veřejné správy:

- organizační složky státu, které jsou účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu
- státní příspěvkové organizace
- státní fondy
- územní samosprávné celky
- městské části hl. m. Prahy
- příspěvkové organizace územních samosprávných celků nebo městských částí hl. m. Prahy
- jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem
- právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky

Závazný výklad subjektů, které hospodaří s veřejnými prostředky plyne z nálezu Ústavního soudu III. ÚS 686/02, ve kterém jsou stanovena kritéria pro posouzení, zda se jedná o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky:

- 1) veřejný účel
- 2) zřízení státem
- 3) kreování orgánů instituce státem
- 4) státní dohled nad jejich činností

3) veřejné rozpočty

Pojem „veřejné rozpočty“ je definován např. v § 2 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový zákon, nejedná se však o obecnou definici v právním řádu:

Veřejným rozpočtem se pro účely tohoto zákona rozumí

- a) státní rozpočet, státní finanční aktiva nebo rezervní fond organizační složky státu,
- b) rozpočet územního samosprávného celku,
- c) rozpočet státního fondu nebo Národní fond,
- d) rozpočet Evropské unie, nebo
- e) rozpočet, o němž to stanoví zákon.

Obecnou definici pojmu „státní rozpočet“ poskytuje § 5 odst. 1, 2 a 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, podle něhož státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. K tomuto účelu státní rozpočet soustřeďuje rozpočtové příjmy vymezené tímto nebo zvláštním



zákonem. Státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky. Státní rozpočet obsahuje i dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků (definovaných § 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) a státních fondů. Příjmy a výdaje státního rozpočtu jsou pak konkretizovány v § 6 a 7 zákona č. 218/2000 Sb.

Podle teorie pak základní prvky veřejné rozpočtové soustavy tvoří:

- státní rozpočet
- rozpočty státních fondů
- rozpočty organizačních složek státu a rozpočty příspěvkových organizací
- rozpočty územní samosprávy

C) Možnosti omezení okruhu kontrolovaných subjektů zákonem

Původní návrh

- Dává největší prostor pro omezení zákonem.
- U právnických osob s majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku umožňuje okruh kontrolovaných osob zcela omezit zákonem. Tedy znění návrhu změny Ústavy umožňuje zcela vyloučit např. ty osoby, v nichž stát nedosahuje určitého vlastnického podílu.
- Podobnou možnost dostává zákonodárce v případě kontroly hospodaření veřejných institucí, kde také může libovolnou instituci z působnosti NKÚ vyloučit (např. ČTK, Česká televize, Český rozhlas, veřejné vysoké školy apod.)
- U ostatních subjektů může zákon pouze blíže specifikovat vymezení dané Ústavou. Např. u kontroly obcí a krajů znění návrhu změny Ústavy neumožňuje omezení okruhu kontrolovaných subjektů, proto by např. nebylo v souladu s Ústavou následné omezení kontroly obcí na statutární města.

Návrh ÚPV

- Přímo znění čl. 97 odst. 1 písm. b) Ústavy v tomto návrhu obsahuje omezení kontrolovaných subjektů, jelikož formulace nesměřuje ke kontrole právnických osob s majetkovým podílem státu, ale pouze ke kontrole výkonu vlastnických práv v nich.
- Neobsahují ústavní zmocnění k omezení okruhu kontrolovaných osob zákonem.
- Zákon tak může pouze blíže specifikovat vymezení dané Ústavou. Např. u kontroly obcí a krajů znění návrhu změny Ústavy neumožňuje omezení okruhu kontrolovaných subjektů, proto by např. nebylo v souladu s Ústavou následné omezení kontroly obcí na statutární města.

Návrh KV

- Neobsahují ústavní zmocnění k omezení okruhu kontrolovaných osob zákonem.
- Zákon tak může pouze blíže specifikovat vymezení dané Ústavou. Např. u kontroly obcí a krajů znění návrhu změny Ústavy neumožňuje omezení okruhu kontrolovaných subjektů, proto by např. nebylo v souladu s Ústavou následné omezení kontroly obcí na statutární města.



D) Možnosti omezení rozsahu kontroly zákonem

Původní návrh

- Dává největší prostor pro omezení rozsahu kontroly zákonem.
- Kontrolu obcí a krajů přímo znění původního návrhu změny Ústavy omezuje na kontrolu z hlediska souladu se zákony, ale zmocnění k dalšímu omezení rozsahu kontroly zákonem návrh nedává.
- Zmocnění k omezení rozsahu zákonem je ovšem dáno u veřejných institucí. To znamená, že zákon může např. omezit rozsah kontroly také pouze na soulad se zákony.
- U ostatních subjektů může zákon pouze blíže specifikovat vymezení dané Ústavou.

Návrh ÚPV

- Obsahuje zmocnění k omezení rozsahu kontroly zákonem, a to u kontroly výkonu vlastnických práv v právnických osobách s majetkovou účastí státu či územně samosprávného celku. To znamená, že zákon může např. omezit rozsah kontroly na soulad se zákony.
- U ostatních subjektů může zákon pouze blíže specifikovat vymezení dané Ústavou.

Návrh KV

- Neobsahuje ústavní zmocnění k omezení rozsahu kontroly zákonem. Zákon tak pouze může blíže specifikovat vymezení dané Ústavou.