

Rozšíření působnosti NKÚ

V čem je problém?

Korupcí a klientelismem jsou podle výročních zpráv BIS zasaženy jak kraje, velká města i malé obce, tak státní, krajské a městské obchodní společnosti. Ve firmách vlastněných státem podle BIS dochází k „systematickému obohacování“ díky „úzkým vazbám“ mezi managementem a zástupci státu v dozorčích radách, které neplní svou kontrolní funkci. Proto je potřeba po vzoru sousedních zemí zavést nezávislou externí kontrolu právě na tyto subjekty.

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) má v současnosti možnost kontrolovat víceméně pouze mandatorní výdaje. Jeho kontroly by se však mohly zaměřit i na zbývající cca bilion veřejných prostředků ročně. Existuje kompromisní návrh z října 2016¹, který má reálnou šanci na prosazení.

NKÚ nyní kontroluje nakládání s veřejnými prostředky ve výši cca 1,2 bilionu Kč, ovšem 80 % v současnosti kontrolovaných výdajů státu jsou výdaje, které státem musí být vynaloženy (důchody, dávky, platy zaměstnanců) a u kterých prakticky „není co kontrolovat“. Po přijetí zákona bude možné kontrolovat cca 2,4 bilionu Kč. NKÚ nyní nemá v působnosti kontrolu hospodaření obcí, měst, krajů a společností s majetkovou účastí státu či samosprávy. Mimo dohled NKÚ zatím zůstávají i dopravní podniky, krajské nemocnice a další důležité městské i státní firmy. V případě přijetí návrhů z předchozího volebního období by došlo k rozšíření právě na tyto subjekty, stejně jako na další právnické osoby veřejnoprávní povahy (zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, Českou televizi aj.)

Rozšíření působnosti umožní nezávislou externí kontrolu hospodaření s majetkem firem vlastněných státem, kraji či obcemi (výdaje těchto firem v roce 2014 činily cca 597 miliard Kč) a hospodaření s veřejnými prostředky v krajích a obcích (výdaje v roce 2014 tvořily cca 427,8 miliard Kč).

Přínos kontroly NKÚ je zejména v tom, že se jedná o jediný nezávislý externí auditní orgán. Na rozdíl od tzv. interních (např. ministerských) kontrol může zaručit objektivní a politicky neutrální informace o hospodaření s veřejnými prostředky, jejichž závěry jsou veřejné. Zároveň NKÚ ve svých kontrolních závěrech dává i konkrétní doporučení na zlepšení a systémové vyřešení pochybení, což pro obce, kraje či státní firmy představuje bezplatný bonus namísto placení drahých auditů.

Rozšíření kontrolních pravomocí se opírá o požadavky Lidské deklarace, která je významným a všeobecně uznávaným dokumentem Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (INTOSAI). V souladu s jejím doporučením postupují mimo jiné nejvyšší kontrolní instituce všech sousedních zemí.

Návrh řešení

NKÚ by měl mít rozšířenou působnost v těchto základních parametrech:

- hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a s příjmy a výdaji jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony,
- hospodaření s majetkem dalších právnických osob veřejnoprávní povahy jako jsou zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace územních samosprávných celků, Regionální rady regionů soudržnosti, Česká televize, Český rozhlas, veřejné vysoké školy.
- hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek alespoň 50% majetkovou účast.

Legislativně technické provedení

¹ <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=948>

- Novelou Ústavy a zákona o NKÚ (zákon č. 166/1993 Sb.) bude rozšířena kontrola hospodaření na podniky většinou vlastněné státem.
- Novelou Ústavy a zákona o NKÚ bude rozšířena kontrola hospodaření na kraje a obce a jimi většinou vlastněné společnosti, přičemž u obcí bude kontrola rozšířena alespoň na kontrolu zákonnosti u obcí nad 10 000 obyvatel.

Historie projednávání

V prosinci 2013 načetla skupina poslanců v čele se Stanislavem Polčákem (STAN) návrh novely Ústavy směřující k rozšíření působnosti NKÚ. Ministr Dienstbier později předložil návrh novely prováděcího zákona o NKÚ, který měl velkou podporu vlády a Sněmovny. Novelu Ústavy a prováděcího zákona však zcela narazily v Senátu (26. 5. 2016). Ministr jej přesto do legislativního procesu poslal znovu (31. 10. 2016), tentokrát se zapracováním pozměňovacích návrhů avizovaných senátorem Radko Martínkem (ČSSD) ze dne 26. 5. 2016, které vycházejí vstříc námitkám menších obcí (pan senátor je formálně na plénu Senátu nepodal vzhledem k tomu, že Senát novelu Ústavy neschválil a k zákonu o NKÚ se již Senát věcně nedostal): a) Pravomoci NKÚ se nebudou týkat obcí s počtem obyvatel nepřevyšujícím 10 000; b) Kontrolní akce lze zahrnout do plánu kontrolní činnosti nejdříve na kalendářní rok 2022, jde-li o obce s počtem obyvatel převyšujícím 10 000 obyvatel.

Vedle toho dne 19. 4. 2017 předchozí vláda schválila "Analýzu systému kontrol územních samosprávných celků"². Ta vznikla na základě požadavku poslanců a senátorů s ohledem na doprovodné usnesení Senátu ze dne 26. 5. 2016³, v němž byl deklarován požadavek návrhu na odstranění duplicit kontrolních systémů. Analýza byla vytvořena ve spolupráci s kontrolními orgány, kraji a SMO ČR a jejím hlavním cílem je identifikovat případné duplicit v kontrolním systému a navrhnout opatření, jak je omezit či ideálně plně eliminovat.

Kompromisní návrh na rozšíření působnosti NKÚ se ovšem nestihl projednat ve 2. a 3. čtení, protože nebyl včas zařazen na program jednání. Na tuto verzi Rekonstrukce státu naváže a pokusí se jí prosadit.

Chybějící rozšíření kontrolní činnosti NKÚ je jedním z důvodů propadu ČR o deset příček na 47.místo v „Indexu vnímání korupce za rok 2016“ (CPI 2016)⁴.

Protiargumenty

Kontrol je moc, vytěžují a blokují zaměstnance, kteří tak nemohou dělat svoji práci.

-> Kontrola poskytovaná NKÚ představuje odlišný systém kontroly od toho, který zajišťují jiné kontrolní mechanismy veřejné správy. Jedná se o jedinou externí nezávislou kontrolu státu. Kontrola NKÚ má preventivní účel, je prováděna výběrově a má doplňkovou roli k jiným kontrolám, vykonávaným jinými orgány, přičemž tyto jiné kontroly nemá nahrazovat. NKÚ může řadu šetření provádět i bez fyzické přítomnosti na místě a především může svůj postup koordinovat s dalšími kontrolními orgány (např. Ministerstvem vnitra, Ministerstvem financí apod.). Dopad na kapacity zaměstnanců kontrolovaných subjektů tak bude minimální.

Na malé obce dopadne znásobení kontrol nejhůře.

-> Návrh obsahuje výjimku pro obce do 10 000 obyvatel, což vylučuje nejen nejmenší obce, ale i ty relativně velké.

V České republice je přes šest tisíc obcí. Jakým způsobem bude probíhat výběr obcí určených ke kontrole?

-> NKÚ bude za účelem výběru těch obcí, které bude kontrolovat, používat nástroje, díky kterým je schopen hromadně zpracovávat obrovské množství dat z nejrůznějších informačních systémů. Z vybudovaného datového

2

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/ostatni-dokumenty/analiza-systemu-kontrol-uzemnich-samospr-27552>

³ <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasa?O=10&S=24&H=43>

⁴ <https://www.transparency.cz/cpi2016/>

skladu NKÚ pak očistí a vyhodnotí informace a získá vypovídající srovnání mezi jednotlivými obcemi stejné kategorie, velikosti, ekonomické situace apod. Na fyzickou kontrolu pak NKÚ nepůjde do všech obcí, ale pouze do těch, které se budou objektivně vymykat průměrným hodnotám. Aby nebyly obce zbytečně zatěžovány, NKÚ nejprve nashromáždí dostupné informace, aniž by si o ně musel říkat např. na radnicích či obecních úřadech.

Návrh na změnu čl. 97 Ústavy je nepřijatelný, neboť neobsahuje záruky, že NKÚ nebude zasahovat do samosprávných rozhodnutí obcí.

-> Nemůže jít o zásah do principu samostatnosti výkonu územní samosprávy, neboť NKÚ, který provádí kontrolu, pouze formuluje kontrolní zjištění. Navržení a přijetí konkrétních opatření k odstranění zjištěných nedostatků je ve výlučné působnosti orgánů územního samosprávného celku. Ve smyslu § 4 odst. 1 platného znění zákona o NKÚ je kontrola NKÚ obecně zaměřena na prověření souladu kontrolovaných činností s právními předpisy, přezkoumání jejich věcné a formální správnosti a posuzování, zda jsou tyto činnosti účelné a hospodárné (to ovšem neznamená, že by NKÚ hodnotil, zda měla obec postavit chodník či kanalizaci - pouze se může vyjádřit k účelnosti realizace určitého rozhodnutí).