

Stanovisko Rekonstrukce státu k návrhu novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Za pracovní skupinu projektu Rekonstrukce státu k rozšíření působnosti NKÚ připravil Mgr. Petr Bouda, Frank Bold Society, 6. 10. 2015

Dne 23. 9. 2015 byl poslanecké sněmovně předložen sněmovní tisk č. 610 - vládní návrh novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „Návrh“),¹ který provádí již dříve Poslaneckou sněmovnou schválenou novelu čl. 97 Ústavy (sněmovní tisk č. 43).²

Tento Návrh v zásadě naplňuje parametry projektu Rekonstrukce státu³ definované pro rozšíření kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“). Návrh přinese:

- Nezávislou externí kontrolu hospodaření s majetkem firem vlastněných státem, kraji či obcemi (výdaje těchto firem v roce 2012 cca 622 miliard Kč) a hospodaření s veřejnými prostředky v krajích a obcích (výdaje v roce 2012 cca 381 miliard Kč)
- Naplnění základního principu Lidské deklarace (mezinárodní standard): Auditů nejvyšších auditních institucí mají podléhat veškeré operace s veřejnými prostředky.
- Obdobnou úpravu jako v sousedních zemích. V Německu, Rakousku, Slovensku i Polsku totiž může nejvyšší auditní instituce kontrolovat i státní a obecní obchodní společnosti od 50% majetkové účasti.

Přesto ale je na místě k Návrhu uvést následující výhrady a doporučení:

1. Upravit příliš úzké vymezení veřejných prostředků v § 3a odst. 1 písm. a), aby korespondovalo s NOZ

Návrh v § 3a odst. 1 písm. a) podrobně vymezuje obsah pojmu „veřejné prostředky“, za které považuje majetek státu, územního samosprávného celku nebo některé z právnických osob, uvedené v taxativním výčtu, a dále prostředky Evropské unie nebo jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté státu na základě mezinárodní smlouvy. **Návrh tak již oproti dřívějším verzím neumožňuje kontrolu jmění těchto právnických osob**, jak jej definuje § 495 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,⁴ tedy souhrnu aktiv a pasiv, **ale pouze jejich majetku**, tedy aktiv. Domníváme se, že NKÚ by měl mít možnost kontrolovat jmění v Návrhu vymezených právnických osob, tedy nejen jejich aktiva, ale též jejich dluhy (záporné majetkové hodnoty). Toho by bylo možné dosáhnout nahrazením pojmu „majetek“ v § 3a odst. 1 písm. a) Návrhu pojmem „jmění“.

2. Doplnit ČTK do taxativního výčtu práv. osob podléhajících kontrole NKÚ v § 3a odst. 1 písm. a) Návrhu

Ustanovení § 3a odst. 1 písm. a) Návrhu umožňuje NKÚ kontrolovat kromě státu a územních samosprávných celků také řadu subjektů veřejnoprávní povahy, konkrétně veřejné výzkumné instituce (bod č. 3), zdravotní pojišťovny včetně Všeobecné zdravotní pojišťovny (bod č. 2), dobrovolné svazky obcí (bod č. 4), Regionální rady regionů soudržnosti (bod č. 6), příspěvkové organizace územních samosprávných celků (bod č. 5), Českou televizi (bod č. 7), Český rozhlas (bod č. 8), veřejné vysoké školy (bod č. 9) a Českou národní banku (bod č. 11). **Ve výčtu subjektů ovšem bez**

¹ <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=610>

² <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=43>

³ <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/rozsireni-kontrolnich-pravomoci-nku>

⁴ „Souhrn všeho, co osobě patří, tvoří její majetek. Jmění osoby tvoří souhrn jejího majetku a jejích dluhů.“

zřejmého důvodu chybí Česká tisková kancelář, což je také v rozporu s výčtem požadovaným projektem Rekonstrukce státu.

3. Odstranit výkladovou nejasnost týkající se kontroly dceřiných společností právnických osob s majetkovou účastí státu nebo samospráv (§ 3a odst. 3 Návrhu)

Ustanovení § 3a odst. 3 Návrhu umožňuje NKÚ kontrolovat právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku, ve které má stát, územní samosprávný celek nebo osoba uvedené v § 3a odst. 1 písm. a) Návrhu větší než 50% majetkovou účast. **Znění § 3a odst. 3 Návrhu nestanovuje dostatečně jasně, zda a v jakém rozsahu NKÚ může kontrolovat dceřiné společnosti uvedených právnických osob.** To může vést k řadě nejasností a vytvářet tak zásadní překážku v efektivitě kontrol NKÚ u dotčených právnických osob.

Do Návrhu je možné kontrolu dceřiných společností snadno doplnit doplněním dodatku před středník § 3 odst. 3 ve znění: „*a to i prostřednictvím jiné právnické osoby*“. Tím by byly zcela nepochybně pokryty i dceřiné společnosti a nemohlo by dojít ke sporům o zákonný rozsah kontrol.

4. Neodůvodněně dlouhá „kaskádovitá“ právní úprava kontroly územních samosprávných celků

Součástí přechodných ustanovení Návrhu je postupný náběh možných kontrol územních samosprávných celků ze strany NKÚ na základě jejich velikosti, tedy počtu obyvatel, přičemž jako první (od roku 2017) bude moci NKÚ kontrolovat kraje, hl. m. Prahu a všechna krajská města. Nejmenší obce pak bude moci NKÚ kontrolovat až od roku 2021. Podle našeho názoru není k tomuto postupnému náběhu možných kontrol územních samosprávných celků relevantní důvod. Důvodová zpráva Návrhu nijak nevysvětluje, čeho má být tímto postupným a velmi pomalým „náběhem kontrol NKÚ“ dosaženo. Navrhujeme, aby toto přechodné ustanovení bylo z Návrhu vypuštěno bez náhrady či alespoň došlo ke zkrácení přechodného období.

5. Výslovné uvedení kontroly státního rozpočtu a státního závěrečného účtu

Ačkoli důvodová zpráva k ustanovení § 3a odst. 2 Návrhu uvádí, že uvedenou právní úpravou bude zajištěno, že působnost NKÚ pokryje i způsob nakládání s prostředky poskytovanými z veřejných rozpočtů a že tedy i zde bude dána možnost kontrolovat, jak s těmito prostředky pocházejícími z veřejných zdrojů je nakládáno, přesto se domníváme, že by – s ohledem na právní jistotu – bylo žádoucí, aby Návrh výslovně uváděl, že NKÚ tak může kontrolovat též plnění státního rozpočtu a státní závěrečný účet, jak je tomu podle stávajícího znění § 3 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 166/1993 Sb. Předejde se tím případným nejasnostem, zda státní rozpočet i státní závěrečný účet podléhají kontrole NKÚ nebo ne.

6. Doplnit možnost kontroly koncesních smluv

Za žádoucí považujeme rovněž, aby NKÚ mohl kromě zadávání veřejných zakázek kontrolovat nově též koncesní smlouvy podle zákona č. 139/2006 Sb., koncesního zákona.

Závěrem si dovoluujeme upozornit na možný zásah do jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu v souvislosti s definicí pojmu „veřejné prostředky“. Ten je totiž v návrhu definován významně odlišně od definice téhož pojmu podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (§ 2 písm. g) ve spojení s písm. a)). Definice „veřejných prostředků“ ze zákona o finanční kontrole je přitom používána např. i při výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím.