

V l á d n í n á v r h

ZÁKON

ze dne 2019,

**kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu,
 ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu

Čl. I

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., zákona č. 224/1994 Sb., zákona č. 58/1995 Sb., zákona č. 236/1995 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 296/1995 Sb., zákona č. 148/1998 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 442/2000 Sb., zákona č. 239/2001 Sb., zákona č. 127/2002 Sb., zákona č. 282/2002 Sb., zákona č. 179/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 23/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 465/2011 Sb., zákona č. 239/2012 Sb., zákona č. 255/2012 Sb., zákona č. 78/2015 Sb., zákona č. 302/2016 Sb. a zákona č. 325/2017 Sb., se mění takto:

1. V § 3 odstavec 1 zní:

„(1) Úřad vykonává kontrolu hospodaření

- a) státu a kontrolu plnění státního rozpočtu a státního závěrečného účtu,
- b) s dalšími veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů,
- c) právnických osob, ve kterých mají stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev.“

2. V § 3 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Kontrolu hospodaření právnických osob, ve kterých mají nebo měly stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou nebo byly stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení

ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev, provádí Úřad pouze za období, ve kterém jsou uvedené podmínky u kontrolované právnické osoby splněny.“.

Dosavadní odstavce 2 a 3 se označují jako odstavce 3 a 4.

3. V § 3 odst. 3 se na konci textu písmene a) doplňují slova „nebo územního samosprávného celku“.

4. V § 3 se odstavec 4 zrušuje.

5. Za § 3 se vkládá nový § 3a, který zní:

„§ 3a

(1) Hospodařením s dalšími veřejnými prostředky se pro účely tohoto zákona rozumí hospodaření

a) kraje a obce s rozšířenou působností,

b) jiné právnické osoby, jde-li o

1. státní podnik, státní fond, státní příspěvkovou organizaci, národní podnik nebo státní organizaci Správa železniční dopravní cesty,

2. zdravotní pojišťovnu,

3. veřejnou výzkumnou instituci,

4. dobrovolný svazek obcí,

5. příspěvkovou organizaci zřízenou územním samosprávným celkem uvedeným v písmeni a) nebo dobrovolným svazkem obcí,

6. regionální radu regionu soudržnosti,

7. Českou televizi,

8. Český rozhlas,

9. veřejnou vysokou školu,

10. školskou právnickou osobu zřízenou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jménem státu, územním samosprávným celkem uvedeným v písmeni a) nebo dobrovolným svazkem obcí,

11. Českou národní banku,

c) s prostředky Evropské unie nebo s jinými prostředky ze zahraničí poskytnutými státu na základě mezinárodní smlouvy.

(2) Hospodařením s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů se pro účely tohoto zákona rozumí hospodaření s prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, ze státních finančních aktiv, z Národního fondu, z rozpočtu státního fondu, z rozpočtu územního samosprávného celku, z rozpočtu regionální rady regionu soudržnosti nebo z rozpočtu dobrovolného svazku obcí.“.

6. V § 4 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Při kontrole hospodaření územního samosprávného celku uvedeného v § 3a odst. 1 písm. a), hospodaření právnických osob uvedených v § 3a odst. 1 písm. b) bodech 2 až 10 a při kontrole hospodaření právnických osob uvedených v § 3 odst. 1 písm. c), prověřuje Úřad soulad jejich hospodaření s právními předpisy. Při kontrole hospodaření České národní banky podle § 3a odst. 1 písm. b) bodu 11 prověřuje Úřad výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz České národní banky.“

Dosavadní odstavce 2 a 3 se označují jako odstavce 3 a 4.

7. V § 27 odst. 1 větě první se slova „pěti pracovních“ nahrazují číslem „15“.

8. V § 30 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Schválený kontrolní závěr zasílá prezident Úřadu také územnímu samosprávnému celku, je-li kontrolovanou osobou; územnímu samosprávnému celku zasílá rovněž schválený kontrolní závěr, je-li kontrolovanou osobou územním samosprávným celkem zřízená právnická osoba nebo právnická osoba, ve které má nebo měl územní samosprávný celek většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči které je nebo byl samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev.“

9. V § 30 odst. 3 se na konci textu věty první doplňují slova „, jakož i kontrolní závěry obsahující skutečnosti z kontrolní činnosti provedené Úřadem u právnické osoby uvedené v § 3 odst. 1 písm. c), pokud půjde o akciovou společnost, jejíž akcie byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu nebo na evropském regulovaném trhu“.

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Kontrolní akce zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
2. Kontrolní akce v rozsahu stanoveném v § 3a odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, zaměřené na kontrolu hospodaření územního samosprávného celku, dobrovolného svazku obcí, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí, školské právnické osoby zřízené územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí a kontrolní akce v rozsahu stanoveném v § 3 odst. 1 písm. c) a v § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, zaměřené na kontrolu hospodaření právnické osoby, ve které má územní samosprávný celek většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči které je v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev, lze zahrnout do plánu kontrolní činnosti nejdříve na kalendářní rok
 - a) 2021, jde-li o kraje, města, v nichž je sídlo kraje, ostatní statutární města, o městské části hlavního města Prahy, městské obvody nebo městské části statutárních měst a jimi zřízené právnické osoby a právnické osoby, ve kterých mají většinový podíl na

základním kapitálu nebo vůči kterým jsou samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev,

- b) 2023, jde-li o ostatní obce a jimi zřízené právnické osoby nebo jde-li o právnické osoby, ve kterých má územní samosprávný celek neuvedený v písmeni a) většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým je samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev,
 - c) 2025, jde-li o dobrovolné svazky obcí a jimi zřízené právnické osoby.
3. Při kontrole hospodaření v rozsahu stanoveném v § 3 odst. 1 a 2, § 3a a v § 4 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, lze prověřovat i hospodaření za období předcházející dni nabytí účinnosti tohoto zákona.

ČÁST DRUHÁ

Změna obecního zřízení

Čl. III

V § 43 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavec 2, který zní:

„(2) Schválený kontrolní závěr z kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem u obce, jí zřízené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které má obec většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči které je samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev, projedná zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání.“

ČÁST TŘETÍ

Změna krajského zřízení

Čl. IV

V § 20 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 231/2002 Sb., zákona č. 421/2004 Sb., zákona č. 199/2010 Sb. a zákona č. 457/2011 Sb., se doplňuje odstavec 4, který zní:

„(4) Schválený kontrolní závěr z kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem u kraje, jím zřízené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které má kraj většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči které je samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev, projedná zastupitelstvo kraje na svém nejbližším zasedání.“

ČÁST ČTVRTÁ**Změna zákona o hlavním městě Praze****Čl. V**

V § 39 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavec 2, který zní:

„(2) Schválený kontrolní závěr z kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem u hlavního města Prahy nebo u městské části nebo u hlavním městem Prahou nebo městskou částí zřízené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které mají hlavní město Praha nebo městská část většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči které jsou samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev, projedná zastupitelstvo hlavního města Prahy nebo městské části na svém nejbližším zasedání.“

ČÁST PÁTÁ**ÚČINNOST****Čl. VI**

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem pátého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

Návrh novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu vychází z Programového prohlášení vlády a jeho cílem je rozšířit dosavadní omezený rozsah kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Navrhované rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu patří též v souladu se závěry jednání Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí ze dne 12. ledna 2018 mezi tři nejdůležitější opatření v této oblasti.

Návrh zákona předpokládá souběžné projednání a schválení ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, jehož obsahem bude ústavní rámec uvedeného rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, a jehož přijetí je, vzhledem k ústavnímu zakotvení základní úpravy postavení a působnosti této naší nejvyšší kontrolní instituce, nezbytné.

Navrhovaný zákon pak bude ve vztahu k této ústavní úpravě předpisem prováděcím a v souladu se zmocněním daným čl. 97 odst. 3 Ústavy ČR bude jednotlivá nová ustanovení Ústavy ČR, pokud jde o rozsah působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, blíže vymezovat.

1. Zhodnocení platného právního stavu

Dosavadní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu je v čl. 97 odst. 1 Ústavy České republiky omezena na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Tato rámcově vymezená působnost je na základě čl. 97 odst. 3 Ústavy České republiky „rozpracována“ v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a to především v jeho § 3.

Na základě stávající právní úpravy může tedy Nejvyšší kontrolní úřad provádět kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tzn. jiných osob (právnických i fyzických), včetně obcí a krajů, jen v případě, kdy hospodaří se státním majetkem, včetně finančních prostředků. Úprava obsažená v § 3 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu a dosavadní ústavní vymezení kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu navíc nejsou zcela v souladu.

Uvedené omezení kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu pouze na hospodaření se státním majetkem se v praxi ukázalo jako nedostatečné a brání provést některé kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu v potřebném rozsahu. Jedná se zejména o kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu realizované v minulém období, kdy v důsledku nemožnosti zkontrolovat hospodaření například územního samosprávného celku nebo jím zřízené nebo založené právní osoby, nemohla být příslušná kontrola provedena komplexně ve všech souvislostech. V důsledku uvedeného nemůže Nejvyšší kontrolní úřad beze zbytku naplňovat svoji ústavní roli, a to přinášet zprostředkovaně občanům prostřednictvím Parlamentu České republiky, informace o způsobu nakládání s veřejnými prostředky, na jejichž tvorbě se většina občanů podstatnou měrou podílí.

Stávajícím omezeným rozsahem kontrol nakládání s veřejnými prostředky ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu tak Česká republika zaostává, jak za původními členskými státy Evropské unie, tak i zeměmi přistoupivšími k Evropské unii po roce 1989, které ve velkém počtu již k rozsáhlejší kontrole veřejných prostředků, pokud jde o subjekty s nimi nakládajícími, realizované jejich nejvyššími kontrolními institucemi, přistoupily.

Možnost Nejvyššího kontrolního úřadu prověřovat nakládání se veřejnými prostředky v co nejširším rozsahu koresponduje zároveň s celoevropskou snahou na udržení zdravých veřejných financí, a to zejména v důsledku negativních zkušeností z poslední celosvětové ekonomické a finanční krize, k jejichž maximální eliminaci v budoucnu byla Evropskou unií přijata řada zásadních opatření. Do našeho právního řádu byla tato opatření implementována zejména zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je tak jedním z významných kroků, prostřednictvím kterého chce vláda naplnit svoje Programové prohlášení v jednom ze svých hlavních strategických směrů, které si vytyčila, a to započít s reformou státu zejména se zaměřením na efektivní využívání veřejných prostředků jak ve vztahu k územním samosprávným celkům, tak ve vztahu k potřebné reformě sociální péče, regulaci trhu práce a stimulaci k práci, jakož i využití těchto prostředků na veřejně prospěšné účely zejména v oblasti školství, zdravotnictví a rozvoje sportu.

Současně je třeba poukázat na to, že kontrolní zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu jsou k dosažení výše uvedených cílů naprosto nezbytná, a to zejména z toho důvodu, že prostřednictvím těchto zjištění je naplňován jeden z hlavních smyslů činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, a to poukázat na oblasti, kde právní úprava kontrolovaných vztahů a postupů při nakládání s veřejnými prostředky, popřípadě i nelegislativní opatření tyto vztahy a postupy regulující, nejsou dostačující, chybí nebo jsou již překonány. Kontrolní zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu tak představují významný prostředek k přijímání opatření směřujících k optimálnímu nastavení postupů při nakládání s veřejnými prostředky. Poznatky Nejvyššího kontrolního úřadu tohoto druhu je tedy nutné získat z co nejširšího spektra dispozic s veřejnými financemi.

V tomto směru navazuje vláda na obdobné snahy vlád předchozích, jakož i poslanců, kdy v 6. volebním období Poslanecké sněmovny byl návrh na rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu předložen této komoře Parlamentu celkem třikrát a v 7. volebním období Poslanecké sněmovny dvakrát.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Podle čl. 18 Lidské deklarace o základních směrech finanční kontroly, která je významným a v prostředí Evropské unie všeobecně uznávaným dokumentem Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (INTOSAI), má celá správa veřejných prostředků bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se to odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušného nejvyššího kontrolního úřadu. Podobnou úpravu, kterou se navrhuje zavést v právním řádu České republiky, má i většina členských států Evropské unie.

V této souvislosti se uvádí několik příkladů z některých evropských zemí, které mají podobnou ústavní úpravu, která se navrhuje zavést i v právním řádu České republiky. Na základě čl. 203 Ústavy Polské republiky může Nejvyšší kontrolní komora kontrolovat hospodaření orgánů státní správy, národní banky, státem založených právnických osob a dalších organizačních jednotek státu, dále hospodaření orgánů územní samosprávy, hospodaření jimi založených právnických osob a dalších organizačních jednotek územní samosprávy a konečně také hospodaření i dalších subjektů, pokud nakládají s majetkem státu

nebo s majetkem územní samosprávy nebo plní finanční závazky vůči státu (ve vztahu k těmto třem okruhům subjektů, jejichž hospodaření může být předmětem kontroly, Ústava současně vymezuje i různá kritéria takové kontroly, přičemž pokud jde o územní samosprávu, posuzuje se vedle legality též racionalita a obvyklá pečlivost při nakládání s majetkem).

Čl. 121 až 128 rakouské ústavy vymezují působnost Účetního dvora Rakouska ve vztahu k hospodaření federace, zemí, okresů a jejich asociací (v Rakousku existuje územní samospráva rovněž na úrovni okresů) a dalších zákonem stanovených právnických osob. Podle čl. 150 Ústavy Slovenské republiky je Účetní dvůr nejvyšším orgánem dohledu nejen nad státním rozpočtem, ale i nad veškerými veřejnými výdaji. Podle čl. 216 portugalské ústavy je Účetní dvůr nejvyšším orgánem pověřeným kontrolou legality veřejných výdajů. Podle čl. 136 španělské ústavy je Účetní dvůr nejvyšším orgánem pro kontrolu účtů a správy majetku státu a veřejného sektoru. V jiných podobách mají zajištěnu kontrolu veřejných financí nezávislými kontrolními orgány další evropské státy. V ekonomicky vyspělých státech, jako je např. Francie, vykonávají audit regionálních a místních samospráv regionální auditní dvory, které mají nezávislé postavení a podobný rozsah pravomocí jako nejvyšší kontrolní instituce ve Francii – Účetní dvůr. Ve Spolkové republice Německo má každá spolková země vlastní orgán externího finančního auditu, který úzce spolupracuje se Spolkovým účetním dvorem na principu rovnosti. Tyto orgány svoji kontrolní činnost zaměřují na to, zda veřejné výdaje splňují všechny náležitosti stanovené právními předpisy a zda byly veřejné prostředky použity hospodárně, efektivně a účelně.

Skutečnost, že nyní navržená úprava rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního nijak nevybočuje z rámce nastavení rozsahu kontrolní činnosti nejvyšších kontrolních institucí v okolních státech, lze dokumentovat například na podrobnější charakteristice nejvyššího orgánu účetní a rozpočtové kontroly Spolkové republiky Německo – Spolkového účetního dvora (Bundesrechnungshof) a Nejvyšší kontrolní komory v Polsku.

1. Spolková republika Německo

Spolkový účetní dvůr je nejvyšším spolkovým orgánem, který byl zřízen za účelem kontroly rozpočtování a hospodaření spolku. Jde o ústavní orgán – jeho existenci předpokládá Základní zákon (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland- „GG“) v ustanovení čl. 114 odst. 2 větách první a druhé zařazeném do hlavy desáté nazvané Finanční záležitosti. Přestože doslovná dikce uvedeného ustanovení zní jinak („*Spolkový účetní dvůr, jehož členům je zaručena soudcovská nezávislost, prověřuje účetní správnost, jakož i hospodárnost a zákonnost rozpočtového a hospodářského řízení. Je povinen každoročně podávat zprávu jak Spolkové vládě, tak Spolkovému sněmu a Spolkové radě.*“), dá se říci, že Spolkový účetní dvůr byl Základním zákonem zřízen. Do jeho existence tedy nemůže zákonodárce obyčejným zákonem zasahovat a zrušen by tak dvůr mohl být jen ústavodárcem změnou Základního zákona v kvalifikovaném procesu. Spolkový účetní dvůr sice nemá pravomoc vydávat ani normativní ani individuální akty s externími účinky jako Spolková vláda, Spolkový sněm, Spolková rada nebo Spolkový prezident, nicméně významný přínos pro naplnění principů demokratického právního státu v podobě fundované kritiky hospodaření s veřejnými financemi má.

Uvedené ustanovení Základního zákona na základě ústavního zmocnění (čl. 114 odst. 2 věta třetí GG) provádí zákon o Spolkovém účetním dvoru, který upravuje zejména vnitřní organizaci dvora, rozvrh práce a pravomoc rozhodovat. K postavení Spolkového účetního dvora stanovuje, že jde o vrcholný nezávislý orgán spolku, který je podřízen pouze zákonu, a v rámci své zákonem stanovené působnosti poskytuje podporu Spolkovému sněmu, Spolkové radě a Spolkové vládě při jejich rozhodovací činnosti. Úkoly Spolkového účetního

dvora upravuje také řád spolkového rozpočtu a zákon o zásadách rozpočtového práva spolku a zemí.

Vedle Spolkového Účetního dvora existují v SRN podobně jako ve Spolkové republice Rakousko také účetní dvory na zemské úrovni. Každá spolková země zřídila vlastní zemský účetní dvůr; zakotveny jsou v ústavách jednotlivých spolkových zemí a tato ustanovení zemských ústav jsou pak konkretizována zemskými zákony.

Zákonem o rozvoji rozpočtového práva spolku a zemí bylo s účinností od 1. ledna 1998 Spolkovému účetnímu dvoru umožněno zřizovat pro externí finanční kontrolu kontrolní úřady (Prüfungsämter). Tyto kontrolní úřady podléhají služebnímu a odbornému dohledu Spolkového účetního dvora a jejich úředníky jmenuje prezident. V současné době jich v SRN funguje devět. Činnost Spolkového účetního dvora je tak při rozpočtové a hospodářské kontrole spolku „zespodu“ doplňována a lze tedy říci, že Spolkový účetní dvůr podobně jako český Nejvyšší kontrolní úřad vykonává jakousi „superkontrolu“.

Z organizačního hlediska nelze Spolkový účetní dvůr skutečně zřejmě označit jinak než jako samostatný ústavní orgán. Z hlediska funkčního se zřetelem k tomu, že shromažďuje pro zákonodárny sbor důležité informace, které mohou být podkladem pro rozhodování o státním rozpočtu nebo impulsem pro legislativní změny, a plní tak pro něj podstatnou informační funkci, by mohl být označen jako pomocný nebo funkční orgán moci zákonodárné. Obecně je účel účetní a rozpočtové kontroly většinou chápán jako informování především zastupitelského (zákonodárného) sboru.

Pokud jde o působnost a pravomoci Spolkový účetní dvůr má dva hlavní okruhy úkolů, jednak provádí kontrolu, jednak na základě zkušeností z kontrol poskytuje nejvyšším státním orgánům poradenství. Dvůr jen poskytuje svá zjištění k dispozici, sám o případné nápravě nerozhoduje.

Konkrétně, pokud jde o kontrolní činnost

- Spolkový účetní dvůr kontroluje účetní správnost, hospodárnost a řádnost rozpočtového a hospodářského vedení spolku včetně nakládání s majetkem se zvláštním režimem a vedení podniků Spolku. Působnost Spolkového účetního dvora se vztahuje na veškeré rozpočtové hospodaření Spolku,
- Spolkový účetní dvůr prověřuje příjmy, výdaje, závazky k plnění, nakládání s aktivy i pasivy spolku, opatření, která mohou mít finanční dopad, úschovy a zálohy a prostředky určené na provoz. Kontrola se zaměřuje na zjištění, zda jsou dodržovány zásady a normy, které pro rozpočtové a hospodářské vedení platí, zejména na to, zda je dodržován zákon o státním rozpočtu a rozpočtový plán, zda příjmy a výdaje jsou opodstatněné a doložené, zda jsou správně vedeny výkazy o plnění rozpočtu a evidence majetku, zda jsou dodržovány zásady hospodárnosti a úspornosti a zda by nemohly být stanovené úkoly u kontrolovaných osob splněny s menšími personálními nebo věcnými náklady,
- kontrole Spolkového účetního dvora podléhají právnické osoby přímo založené Spolkem,
- kontrole účetního dvora ve stanovených případech podléhají i „místa“ stojící mimo veřejnou správu, a to tehdy, pokud provádí část plánu spolkového rozpočtu nebo obdržely od Spolku náhradu nákladů, spravují prostředky nebo majetek Spolku, pokud od Spolku obdržely dotaci nebo pokud jako právnické osoby soukromého práva, v nichž má Spolek přímou nebo nepřímou většinovou účast a které se neúčastní hospodářské soutěže, plní veřejné úkoly a za tím účelem jim byly přiděleny prostředky ze spolkového rozpočtu nebo jim Spolek poskytl záruku; jestliže tyto subjekty dále převedou prostředky na třetí osoby, podléhají kontrole i tyto třetí osoby,

- činnost Spolku v soukromých podnicích, v nichž má Spolek přímou nebo nepřímou účast, nebo v soukromých společnostech, jichž je Spolek členem, účetní dvůr prověřuje z hlediska obchodních zásad.

Činnost Spolkového účetního dvora je při rozpočtové a hospodářské kontrole spolku „zespodu“ doplňována činností kontrolních úřadů, které si na základě zákona může Spolkový účetní dvůr zřídit (zřídil jich devět) a lze tedy říci, že Spolkový účetní dvůr vykonává podobně jako český Nejvyšší kontrolní úřad jakousi „suprakontrolu“. V České republice je „běžná kontrola“ vykonávána podle zákona o finanční kontrole správními orgány s širší věcnou působností, nikoli zvláštními kontrolními úřady, které by byly zřízeny speciálně pouze pro účel kontroly. Běžná finanční kontrola je komplexním systémem, který v první řadě má zajistit, že s veřejnými prostředky bude nakládáno v souladu se stanovenými pravidly. Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem je tak vlastně nadstavbou k běžné finanční kontrole.

Podobně jako rakouský Účetní dvůr vykonává německý Spolkový účetní dvůr dva okruhy úkolů. V první řadě v zastoupení daňových poplatníků provádí rozpočtovou a hospodářskou kontrolu. Vedle toho poskytuje také odborné „poradenství“.

Pravomoci Spolkového účetního dvora jsou, podobně jako u nejvyšších orgánů kontroly ve většině členských států EU, směřovány do oblasti kontroly následné.

Z výše uvedeného lze vyvodit toto shrnutí:

Stejně jako český Nejvyšší kontrolní úřad (obdobně je to i v případě rakouského Účetního dvora) je Spolkový účetní dvůr SRN ústavním orgánem, jehož existence je v ústavě zakotvena v samostatné hlavě odděleně od ostatních složek klasické triády státní moci. Na rozdíl od rakouského Účetního dvora však není německý Spolkový účetní dvůr (stejně jako český NKÚ) podřízen žádnému jinému státnímu orgánu.

2. Polská republika

Nejvyšší kontrolní komora je státním orgánem, jehož existenci zakotvuje polská ústava. Jde o samostatný ústavní orgán formálně nezařazený do žádné ze složek klasické triády státní moci. Nejvyšší kontrolní komora je podřízena Sejmu.

Působnost a pravomoci

a) Kontrola

Vymezení kontrolní působnosti Nejvyšší kontrolní komory je podobně jako u českého Nejvyššího kontrolního úřadu kombinované; je stanoven jednak okruh kontrolovaných osob, jednak předmět kontroly. Kontrolované osoby a předmět kontroly stanovuje v první řadě ústava, zákon ústavní vymezení opakuje a částečně doplňuje. Kontrolní působnost Nejvyšší kontrolní komory z hlediska předmětu kontroly je nastavena velmi široce a dá se říci, že má univerzální charakter, neboť až na výjimky zahrnuje veškerou činnost kontrolovaných osob.

Kontrolované osoby lze rozdělit do čtyř kategorií, přičemž hlediska kontroly se liší právě podle kategorie, do níž kontrolovaná osoba spadá.

- Podle ústavy Nejvyšší kontrolní komora kontroluje činnost orgánů státní správy, Polské národní banky, právnických osob zřízených státem a jiných organizačních jednotek státu, a to z hlediska zákonnosti, hospodárnosti, účelnosti a svědomitosti.
- Komora může kontrolovat též hospodaření orgánů územní samosprávy, právnických osob zřízených územními samosprávnými celky a dalších organizačních jednotek územní samosprávy, a to z hlediska zákonnosti, hospodárnosti a svědomitosti. Tady jde

o kompetenci fakultativní (oproti výše uvedenému okruhu subjektů, u nichž je kontrolní působnost Nejvyšší kontrolní komory obligatorní),

- Dalším fakultativním okruhem kontrolovaných osob podle ústavy jsou jiné organizační jednotky a hospodářské subjekty. Ty jsou kontrolovány pouze v rozsahu, v jakém využívají majetek či prostředky státní nebo komunální a v jakém plní své finanční závazky vůči státu, a pouze z hlediska zákonnosti a hospodárnosti. Zákon toto ústavní vymezení a doplňuje, když stanovuje, že u těchto subjektů Komora vykonává kontrolu zejména, pokud vykonávají úkoly svěřené státem či orgány územní samosprávy, provádějí pro stát nebo územní samosprávu veřejné zakázky, provádějí nebo organizují veřejně prospěšné práce nebo veřejné práce, jsou činné s účastí státu nebo územní samosprávy nebo používají státní či komunální majetek či zdroje přiznané na základě mezinárodních dohod, využívají individuálně přiznané podpory či záruky od státu či územní samosprávy, udílejí nebo využívají veřejnou podporu podle zvláštních předpisů nebo vykonávají úkoly v rámci všeobecného zdravotního pojištění (čl. 2 odst. 3 zákona o Nejvyšší kontrolní komoře). Tady se kontrola Komory vztahuje na neveřejné instituce spojené do určité míry s činností státu či územní samosprávy, přičemž majetek, s nímž disponují, má z části veřejnou (státní či komunální) povahu,
 - Komora může z hlediska legality a hospodárnosti kontrolovat rovněž činnost organizačních jednotek a hospodářských subjektů, které jsou činné v oboru garance peněžních vkladů a poskytování pomoci subjektům účastnícím se systému garance vkladů dle předpisů o Bankovním záručním fondu, a to v rozsahu, v jakém využívají majetek nebo prostředky státní či komunální nebo v jakém plní svoje finanční závazky vůči státu,
 - Zákon dále výslovně stanoví, že Komora vykonává kontrolu plnění rozpočtu a finančního a majetkového hospodaření Kanceláře prezidenta republiky, Kanceláře Sejmu, Ústavního tribunálu, Obhájce občanských práv, Obhájce práv dětí, Státní rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Generálního inspektora pro ochranu osobních údajů, Institutu národní paměti – Komise pro vyšetřování zločinů proti polskému národu, Národního volebního úřadu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, Státní rady pro soudnictví a Státní inspekce práce.
- b) Vedle kontrolní působnosti vykonává Komora i další ústavou nebo zákonem stanovené úkoly, zejména odborně-analytické a informační funkce, a to především ve vztahu k parlamentu, ale i vůči jiným státním, resp. veřejným orgánům.

Z výše uvedeného lze vyvodit toto shrnutí:

Nejvyšší kontrolní komora je stejně jako český Nejvyšší kontrolní úřad orgánem ústavním. Oba státy jsou členy OECD a zároveň jde o státy postkomunistické. Nezávislá a nestranná kontrola hospodaření s veřejnými prostředky se v těchto státech stává jedním z důležitých prvků demokratického státu, jehož vláda usiluje o důvěru občanů.

Podobně jako český NKÚ vykonává i polská Nejvyšší kontrolní komora tzv. superkontrolu/supervizi. Kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky vykonávají v první řadě územní orgány státní správy a samosprávy a kontrola, kterou vykonává Komora, je až jakousi nadstavbou k této „základní“ kontrole, při níž primárně by měly být odhalovány nedostatky. V této souvislosti zákon o Nejvyšší kontrolní komoře výslovně formuluje zásadu spolupráce příslušných orgánů územní státní správy či územní samosprávy, které vykonávají dohled, dozor či inspekci, s Nejvyšší kontrolní komorou.

Z výše uvedených ústavně právních komparací 2 států Evropské unie jednoznačně vyplývá, že i tyto státy mají vedle kontroly prováděné nejvyšší kontrolní institucí další

kontrolní systémy, jejichž primárním úkolem je odhalovat nedostatky při nakládání s veřejnými prostředky.

V návaznosti na uvedené navržené rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu reaguje na celoevropský trend směřující k širšímu rozsahu kontrolní působnosti nejvyšších kontrolních institucí a je vyjádřen v nově koncipovaném znění čl. 97 Ústavy České republiky. Navržená dikce Ústavy České republiky předpokládá, že Nejvyšší kontrolní úřad jako nezávislý orgán vykonává kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky, tj. včetně prostředků, s nimiž hospodaří územní samosprávné celky, dále s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a rovněž kontrolu hospodaření právnických osob většinou vlastněných nebo ovládaných státem nebo územním samosprávným celkem.

K možnosti kontrolovat hospodaření uvedených právnických osob je přistupováno i z toho důvodu, že v České republice ještě nedošlo k právnímu zakotvení Principů správy a řízení obchodních společností vlastněných nebo spoluvlastněných státem (corporate governance) nebo územním samosprávným celkem, a to v návaznosti na principy přijaté pro tuto oblast Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Poznatky Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrol u těchto subjektů budou nepochybně představovat významný podklad pro předpokládanou realizaci přijatí právního rámce státní vlastnické politiky a tzv. nominačního procesu v naší zemi.

Nově navržená úprava rozsahu působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu tedy umožní výkon jeho kontrolní činnosti nejen ve vztahu k majetku státu a státnímu rozpočtu, resp. prostředkům poskytovaným ze státního rozpočtu, jak je tomu doposud, ale i ve vztahu k majetku dalších právnických osob, a to zejména k jejich hospodaření především s veřejnými prostředky, kde by kontrola měla být spíše flexibilnější.

Návrh na rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je současně jedním z prostředků realizace cílů, které sledují další ozdravení a stabilitu veřejných financí a dosažení vyrovnanosti veřejných rozpočtů, což jsou bezpochyby stěžejní obecné atributy celospolečenského zájmu v současné době. Kromě toho přispěje rovněž k naplnění dalšího předmětu veřejného zájmu, a to zájmu na dosažení zásadně vyšší míry transparentnosti v oblasti veřejných zakázek a snížení prostoru pro korupci ve veřejném sektoru.

Činnost Nejvyššího kontrolního úřadu nevyúsťuje ve zjednávání nápravy zjištěných nedostatků, neboť se jedná o orgán bez exekutivní pravomoci. Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem vyhledávacím, jehož úkolem je upozorňovat na existující problémy. Jeho činnost tak představuje významnou zpětnou vazbu, která slouží Parlamentu České republiky, vládě, popřípadě dalším orgánům veřejné moci, včetně orgánů územních samosprávných celků, a všem občanům jako informační zdroj, zda jsou při hospodaření s veřejnými financemi dodržovány zákony. Vyhodnocení jeho zjištění je tak významným podkladem pro případné přijetí opatření, ať už ze strany zákonodárného sboru nebo exekutivních orgánů, směřujících ke zlepšení situace v dané oblasti a signály Nejvyššího kontrolního úřadu o negativních zjištěních na úseku hospodaření s veřejnými financemi jsou v současné době pro jejich další ozdravení a stabilitu nanejvýš žádoucí.

3. Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, neboť jde o přímou reakci na navrhovanou změnu čl. 97 odst. 1 Ústavy České republiky, který upravuje působnost Nejvyššího kontrolního úřadu.

Navržená novela zákona uvádí ustanovení o působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu s citovaným ustanovením Ústavy České republiky do souladu. Návrh na rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky rovněž plně koresponduje s ústavně zajištěnou samostatností těchto celků, neboť splňuje podmínky stanovené v čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Předložený návrh zákona nemůže představovat zásah do principu samostatnosti výkonu územní samosprávy, neboť Nejvyšší kontrolní úřad, který provádí kontrolu, pouze formuluje kontrolní zjištění. Navržení a přijetí konkrétních opatření k odstranění zjištěných nedostatků je ve výlučné působnosti orgánů územního samosprávného celku.

Právo na samosprávu neznamena právo územního samosprávného celku nakládat se svým majetkem zcela volně, aniž by bral v úvahu povinnosti a omezení vyplývající z právních předpisů. Právo na územní samosprávu totiž není právem na nezávislost na státu a jeho právním řádu. Nejvyšší kontrolní úřad má vykonávat nezávislou kontrolu (zjišťování a hodnocení skutkového stavu) a jeho kontrolní závěry nejsou rozhodnutími, jimiž by přímo zasahoval do subjektivních práv kontrolovaných osob, tedy i samosprávných celků. Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu tedy není takovým zásahem, který by narušil ústavní právo na samosprávu. Především však navržená novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu vychází z navržené novely Ústavy České republiky, kterou již dříve ve věcně obdobném znění schválila Poslanecká sněmovna, a případný rozpor s ústavním právem na samosprávu nebyl shledán. Jednalo se o poslanecký návrh na změnu Ústavy České republiky evidovaný jako sněmovní tisk č. 43 v 7. volebním období, který však neprojednal Senát, a to v návaznosti na to, že zamítl vládní návrh novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, který měl tento návrh novely Ústavy České republiky provádět.

Navíc je nezbytné zdůraznit, že Nejvyšší kontrolní úřad ani nemá nástroj, jak zasahovat do samostatné působnosti územních samosprávných celků. Přijetí opatření k nápravě je v kompetenci orgánů územních samosprávných celků. Na základě kontrolních zjištění Nejvyšší kontrolní úřad neuplatňuje sankce, jeho zjištění mohou případně sloužit jako podklad pro postup orgánů moci zákonodárné, výkonné nebo soudní.

V návaznosti na výše uvedené nelze přisvědčit teorii, že územní samosprávný celek, jehož činnost je v rámci výkonu samostatné působnosti financována státními zdroji, a to převodem části výnosů daní podle zákona o rozpočtovém určení daní, kdy se územní samosprávný celek v důsledku tohoto převodu stává vlastníkem převedených finančních prostředků, je důvodem pro vyloučení jakékoliv možnosti státu znát, jak bylo s těmito prostředky naloženo.

O tom svědčí i stávající legislativně zakotvená praxe, kdy prostředky poskytnuté státem územnímu samosprávnému celku formou dotace např. na realizaci investiční akce, o které bylo rozhodnuto a která je realizována v rámci výkonu samostatné působnosti tohoto celku, podléhají kontrole, pokud jde o správnost a oprávněnost využití těchto prostředků, třebaže poskytnutím dotace se finanční prostředky staly majetkem územního samosprávného celku.

Na tomto místě je nutné zároveň opětovně zdůraznit, že kontrola ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu má být zaměřena pouze na zákonnost nakládání s těmito prostředky, a při zjištění nedostatku nebudou za to územní samosprávné celky nijak sankcionovány ani jim nebudou ukládána žádná opatření, která by zasahovala do rozhodnutí územního samosprávného celku v rámci jeho samostatné působnosti, na základě kterého byly finanční prostředky příslušným způsobem použity.

V daném případě, a to zejména, pokud jde o výši podílu územních samosprávných celků na daních vybíraných státem, poznatky Nejvyššího kontrolního úřadu budou významným podkladem pro exekutivu a následně i pro zákonodárny sbor, jak výši těchto příjmů obcí objektivně a v návaznosti na oprávněné potřeby obcí nastavit.

Ústavní konformitu navrženého rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, pokud jde o zásah do Ústavou zaručeného práva na samosprávu, by potvrdilo nebo vyvrátilo provedení tzv. testu proporcionality.

Vzhledem k tomu, že Ústavou zaručené právo na samosprávu územních samosprávných celků obsažené v čl. 8 Ústavy patří, i podle judikatury Ústavního soudu, mezi tzv. podstatné náležitosti demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy, jejichž změna je nepřijatelná, test proporcionality se v takovém případě neprovádí. V této souvislosti je možné konstatovat, že v daném případě nepůjde o zásah takové intenzity do práva na samosprávu, který by představoval změnu podstatných náležitostí demokratického státu. To ostatně dokládá již řadu let výše uvedené legislativně zakotvené právo na kontrolu ze strany státu, jejímž předmětem je způsob užití finančních prostředků územními samosprávnými celky v rámci výkonu samostatné působnosti, které získaly formou státní dotace.

O tom, že kontrolu Nejvyššího kontrolního úřadu u územních samosprávných celků, pokud jde o nakládání se státem jim svěřenými prostředky, nelze kvalifikovat jako nepřijatelný zásah do materiálního jádra Ústavy měnící podstatné náležitosti demokratického státu, lze dokumentovat na v části 2. obecné části této důvodové zprávy uvedený přehled států, které obdobnou úpravu působnosti svých nejvyšších kontrolních institucí mají, s poukazem zejména na státy západní Evropy, kde by bylo možné jen stěží zaujmout názor, že v důsledku toho je nelze považovat za státy demokratické.

Vzhledem k výše uvedenému by tak testu proporcionality mohla být podrobena přiměřenost tohoto zásahu ve vazbě na v čl. 101 odst. 4 Ústavy, který zásah státu do činnosti územních samosprávných celků připouští, za podmínky, že to vyžaduje ochrana zákona.

V daném případě by bylo předmětem posouzení, zda zájem státu na ochraně zákona je v daném případě přiměřený zásahu do místní samosprávy, který kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu představuje.

1. Kritérium vhodnosti

Je cíl sledovaný navrženou normativní úpravou legitimní?

K tomu lze opakovaně konstatovat, že zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu budou významným podkladem pro stát v nastavení systému financování územní samosprávy, a to v nejširším zájmu státu na globálním zabezpečení zdravých a udržitelných veřejných financí, tzn. jako na úrovni hospodaření státu, tak i v daném případě územních samosprávných celků.

To, že zjištění z činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jsou podkladem pro přistoupení k úpravě právní regulace oblasti, kde Nejvyšší kontrolní úřad shledal její nevhodnost anebo neúčinnost, lze dokumentovat např. na následujících případech:

Návrhy zákonů reagující na výstupy z kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu, které byly v posledních letech přijaty a publikovány ve Sbírce zákonů, a to zákon č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (reaguje mj. na výsledky kontrolní akce NKÚ č. 09/26), zákon č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách (reaguje mj. na výsledky kontrolní akce NKÚ č. 13/35), zákon č. 230/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (reaguje mj. na výsledky kontrolní

akce NKÚ č. 14/04), zákon č. 253/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (předložený návrh novely zákona vycházel mimo jiné z podnětu prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu) a zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon (reaguje mj. na výsledky kontrolní akce NKÚ č. 09/15).

2. Kritérium potřeby

Nelze stanoveného cíle dosáhnout jinými opatřeními, která by se nedotýkala ústavních práv nebo byla pro dotčené osoby šetrnější?

Kontrola hospodaření územních samosprávných celků, která by mohla být zdrojem poznatků o účinnosti a efektivnosti v našem státě nastavených kontrolních systémů, pokud jde o hospodárné, účelné a efektivní nakládání s veřejnými prostředky, se podle stávající právní úpravy provádí zejména podle

- zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, a
- zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

Jedná se o právní předpisy, které byly přijímány v období zcela odlišné ekonomické situace našeho státu, a je třeba si klást otázku, zda nejsou již zastaralé a zda v potřebné míře vyhovují současným požadavkům na kontrolní mechanismy, které by zajistily nanejvýš žádoucí hospodárné, účelné a efektivní nakládání s veřejnými prostředky.

Odpověď na tuto otázku dávají závěry, které vyplynuly z Analýzy systému kontrol územních samosprávných celků provedené Ministerstvem financí v roce 2017. Toto šetření shledalo zásadní nedostatky v oblasti kontroly veřejných financí, a to

Stávající právní úprava kontrolních mechanismů nakládání s veřejnými prostředky dostatečnou ochranu veřejných prostředků nezaručuje. V řadě případů dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací. Snaha o formální splnění požadavků bez širšího pochopení celkového rámce kontrolního systému, má mnohdy za následek vytváření administrativně zatěžujících struktur. Právní úprava u orgánů veřejné správy neřeší uspokojivě provádění kontrol hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí. Rovněž není uspokojivě zajištěno sdílení kontrolních informací a dokumentace, které by mohlo předcházet opakování již provedených kontrol, a nejistotě kontrolovaných subjektů z důvodu rozdílných výsledků kontrol. Důsledkem jsou i tzv. korupční kauzy.

V případě, že nebude přistoupeno k reformě řízení a kontroly veřejných, dojde v důsledku prohlubování výše popsaných nedostatků k ohrožení veřejných financí, tj. ke stavu, kdy

- neprobíhá řádná kontrola nad vynakládáním veřejných prostředků a vymáháním pohledávek,
- veřejné prostředky slouží k úhradě výdajů, které neodpovídají úkolům orgánů veřejné správy,
- dochází k plýtvání s veřejnými prostředky v důsledku realizace neekonomických a neefektivních výdajů,
- orgány veřejné správy berou na sebe závazky, které nejsou schopny plnit a které vedou k ohrožení rozvoje a investic, popřípadě až k platební neschopnosti,
- není dostatečná vymahatelnost pohledávek ze sankcí a odvodů za porušení rozpočtové kázně,
- kontrolované osoby jsou nadbytečně zatěžovány.

V konečném důsledku vzhledem k výše uvedenému nedochází jenom k ohrožení veřejných prostředků z národních zdrojů, ale také prostředků ze zdrojů EU. V extrémním případě může dojít až k ohrožení jejich čerpání.

Výše uvedená Analýza Ministerstva financí rovněž potvrdila, že revize a následné komplexní vyhodnocení stávajících kontrolních mechanismů, na základě kterých by došlo k nastavení kontrolních mechanismů zcela nových, které by v co možná největší míře zabezpečovaly hospodárné, účelné a efektivní nakládání s veřejnými prostředky, a přijetí jejich zákonné podoby, bude představovat náročný proces, trvající několik let. To zejména z toho důvodu, že účinná kontrola veřejných financí by měla být nastavena tak, aby vyhovovala a byla přijata cca 18 000 subjekty hospodařícími s těmito financemi a byla pokud možno bez problémů a s co nejmenší administrativní zátěží realizovatelná.

Jedním z významných prostředků řešení uvedené nanejvýš nežádoucí situace v oblasti kontrol nakládání s veřejnými prostředky územními samosprávnými celky je právě navržené podrobení způsobu tohoto nakládání těmito subjekty kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu, a to z těchto důvodů:

- kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu jsou v jednotlivých případech zaměřovány na komplexní prověření konkrétní oblasti, kde dochází k nakládání s veřejnými prostředky, a tatáž problematika je prověřována u různých subjektů s různými zákonnými i vlastními mechanismy kontroly těchto prostředků; výsledkem této kontroly je pak nejen zjištění, zda bylo v daném případě nakládáno s veřejnými prostředky v souladu se stanovenými pravidly, ale rovněž získání významných informací, pokud jde o zmapování účinnosti kontrolních systémů na úseku, který byl předmětem kontroly,
- Nejvyšší kontrolní úřad s časovým odstupem prověřuje skutečnosti, které jiné kontroly, jako je třeba přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, nemohou postihnout; jedná se například o prověření splnění tzv. podmínky udržitelnosti projektu při poskytnutí podpory na jeho realizaci z veřejných zdrojů,
- poznatky z kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu pak velkou měrou přispějí k nastavení výše uvedených nových účinných kontrolních mechanismů v budoucnu a rovněž přispějí k urychlení procesu přijetí nanejvýš potřebné nové právní úpravy řízení a kontroly veřejných financí na úseku hospodaření územních samosprávných celků,
- v globálu tak kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu zároveň významnou měrou přispějí k eliminaci potenciálních důsledků stávajícího nedostatečně nastaveného kontrolního systému, které jsou popsány výše, a naopak významnou měrou v konečném důsledku napomohou v úsilí na dosažení zdravých a stabilních veřejných financí na úseku hospodaření místních samospráv.

Z uvedeného vyplývá nezastupitelnost úlohy Nejvyššího kontrolního úřadu v procesu nastavení účinných kontrolních mechanismů, pokud jde o správu veřejných financí, a to nejen na úseku hospodaření územních samosprávných celků, ale i dalších subjektů s veřejnými prostředky nakládajících.

V systému kontrolních orgánů stání správy není žádný orgán, který by disponoval obdobným rozsahem působnosti, zahrnující právo provádět kontroly výše uvedeným způsobem a ve výše uvedeném rozsahu, pokud jde o věcné zaměření a subjekty kontroly, jako Nejvyšší kontrolní úřad.

Současně je nutno přihlídnout i k jeho zákonné vazbě na Poslaneckou sněmovnu, Senát a vládu, které pravidelně seznamuje s výsledky své činnosti, které jsou významným podkladem pro směřování i jejich kroků k nastavení žádoucího mechanismu, který by

zajišťoval hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, které je nezbytným předpokladem dosažení zdravých a vyrovnaných veřejných rozpočtů.

Na základě výše uvedených argumentů lze konstatovat, že stanoveného cíle nelze v daném případě dosáhnout šetrnější cestou.

3. Kritérium poměrování

Není újma na právu územních samosprávných celků na samosprávu, právu mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu a právu na pokojné užívání majetku nepřiměřená ve vazbě na cíl, jímž je v daném případě zajištění řádného nakládání s veřejnými prostředky?

V rámci tohoto posuzování je třeba vyjít ze skutečnosti, že finanční zdroje, se kterými územní samosprávné celky hospodaří, pochází z převážené části z příjmů státního rozpočtu, které jsou podle zákonné úpravy přerozdělovány jednotlivým územním samosprávným celkům. Tyto příjmy státního rozpočtu jsou pak z nemalé části tvořeny daňovými příjmy a příjmy z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, tj. příjmy, které stát získává od veřejnosti. Nezadatelným právem právnických a fyzických osob, které se svými odvody do státního rozpočtu podílejí na tvorbě jeho příjmové stránky, je vědět, zda ten, kdo s těmito finančními prostředky dále nakládá, činí tak řádně a hospodárně. Zjistit tuto skutečnost je pak úkolem Nejvyššího kontrolního úřadu, který o stavu nakládání s veřejnými financemi informuje veřejnost prostřednictvím jí zvolený zástupců.

Poznatky z kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jsou zároveň, jak je již výše uvedeno, prostředkem pro zákonodárné a výkonné orgány pro přijímání opatření, pokud v hospodaření s veřejnými financemi zjistí úřad vážné, rozsáhlé, systémové a opakující se nedostatky. Opatření, které příslušné orgány na základě podkladů získaných od Nejvyššího kontrolního úřadu přijmou, mají pak směřovat k odstranění neekonomického nakládání s veřejnými financemi, zamezení jejich plýtvání a jejich neefektivního vynakládání. Toto vše pak napomáhá k zajištění stěžejního veřejného zájmu spočívajícího v dosažení a zajištění dlouhodobě udržitelných zdravých veřejných financí.

V návaznosti na uvedené je třeba opakovaně připomenout, že kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu nijak nenarušuje právo na samosprávu. Výsledkem kontroly je kontrolní závěr (§ 4 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb.), který však nepředstavuje žádný bezprostřední zásah do činnosti územní samosprávy a není tedy v rozporu s ústavně zaručenou autonomií výkonu územní samosprávy. Nejvyšší kontrolní úřad není oprávněn ukládat kontrolovaným územním samosprávným celkům žádné sankce, měnit nebo rušit správní rozhodnutí a veřejnoprávní nebo soukromoprávní smlouvy jimi uzavřené. Je výlučně na územním celku, jak s kontrolními zjištěními Nejvyššího kontrolního úřadu naloží.

Dále je třeba připomenout, že hospodaření územních samosprávných celků je autonomní ve smyslu rozhodování o nakládání s vlastními prostředky a podle vlastního rozpočtu, avšak je současně závislé na aktuálním celkovém stavu veřejných financí. Územní samospráva je jednak výrazem odpovědnosti územního společenství vůči jeho občanům, avšak současně není zcela nezávislá vůči státu. Jestliže stát zčásti zajišťuje prostředky pro chod územní samosprávy, jak je výše popsáno, zásah do samosprávy představovaný kontrolou Nejvyššího kontrolního úřadu lze kvalifikovat jako přiměřený.

Navržené právní úpravy rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se dále z ústavně právního hlediska dotýká ústavně zaručené právo na stejnou ochranu

vlastnického práva pro všechny vlastníky podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Podle čl. 11 odst. 1 Listiny musí mít vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a stejnou ochranu. Ustanovení rovněž znamená, že ať je vlastníkem veřejnoprávní subjekt popřípadě stát, musí být jeho právní poměry upraveny tak, aby byla pozice těchto zvláštních vlastníků shodná, nikoliv výhodnější, než je pozice ostatních právnických osob nebo osob fyzických.

V daném případě je třeba se ptát, zda subjekty, jejichž hospodaření má být podle návrhu nově Nejvyšším kontrolním úřadem prověřováno, nebudou znevýhodněny popřípadě zvýhodněny například v tom smyslu, že kontrola hospodaření s jejich majetkem bude vyšší; vyšší však v tomto případě bude také zasahování do výkonu jejich vlastnického práva oproti subjektům, na které se kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu vztahovat nemá.

Při řešení je třeba si klást otázku, zda kontrola ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu může být takového charakteru, že zasáhne do výkonu práv, která jsou obsažena ve vlastnickém právu kontrolovaného subjektu. Zde je opět třeba zdůraznit, že Nejvyšší kontrolní úřad nemá žádné oprávnění k ovlivnění nebo omezení výkonu vlastnického práva vlastníka. Jeho pravomoci jsou v tomto směru pouze deklaratorního charakteru. Nemůže žádným způsobem omezit dispozice ani jiná práva k majetku, a to ani tehdy, pokud by měl mít pravomoc posuzovat i účelnost, hospodárnost a efektivitu nakládání s majetkem. Omezující vůči dispozicím s majetkem je pouze nepřímá hrozba spojená s kontrolními závěry a výroční zprávou Nejvyššího kontrolního úřadu. Naproti tomu z hlediska ochrany veřejných prostředků je pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu sice nezávazná, ale významným způsobem přispívající k transparentnosti hospodaření. Účelem rozšíření kategorie kontrolovaných subjektů je ochrana prostředků, které mají kvalifikovaný vztah k veřejným prostředkům, svěřeným zprostředkovaně občanům. Tento účel je cílem, který je všeobecně uznáván jako nutný, o čemž svědčí nejen existence podobných institucí s rozšiřujícími se pravomocemi v západoevropských státech, ale i stále se zvyšující podíl veřejných rozpočtů ve vztahu k hrubému domácímu produktu. Koncepce postavení nejvyšších kontrolních úřadů či kontrolních komor je v České republice i v jiných státech zpracována tak, aby sama nezasahovala do vlastnické autonomie veřejnoprávního subjektu, ale aby přispívala k právu občanů na informace o veřejné správě a zajišťovala dodržování zákonnosti při hospodaření s prostředky. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 451/2000 toto pojetí potvrzuje: *Nejvyšší kontrolní úřad „nedisponuje exekutivními, příp. soudními pravomocemi; plní pouze funkci kontrolní s tím, že je oprávněn a povinen výsledky provedených kontrol zveřejnit, a tak upozornit příslušné orgány státní moci na nedostatky zjištěné při kontrole. Nemá však oprávnění ukládat sankce (odhlédnuto od sankcí za porušení procesních předpisů) nebo opatření k odstranění nedostatků. Závěry Nejvyššího kontrolního úřadu se stávají toliko podnětem, případně podkladem pro další postup orgánů státní moci. Kontrolní protokol, obsahující popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, není vykonatelným titulem, nejsou jím ani rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu či o odvolání proti rozhodnutí o námitkách. Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí Nejvyššího kontrolního úřadu sama o sobě nemůže představovat zásah do základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ledaže by Nejvyšší kontrolní úřad překročil své kompetence.“*

Osoby veřejného práva (§ 3a odst. 1 písm. a) a b) návrhu zákona

Pokud se týká prostředků osob veřejného práva, není zde žádné pochybnosti o tom, že rozdílné zacházení s majetkem v oblasti veřejného práva není žádným způsobem čl. 11 odst. 1 Listiny zakázáno. Pro tento majetek a tyto osoby platí celá řada jiných předpisů, které tyto osoby omezují (zákon o státním rozpočtu, zákony o rozpočtových pravidlech, zákon o hospodaření s majetkem státu, zákony upravující státní a veřejnou službu, obecní zřízení, krajské zřízení, zákony zakládající tyto osoby atd.) Jen a pouze zvláštní úprava, rozdílná od soukromoprávní regulace hospodaření a jiného disponování s majetkem, může zajistit, aby osoby veřejného práva, přesněji řečeno jejich orgány a zaměstnanci, hospodařili s majetkem ve veřejném zájmu. K tomu je majetek veřejnoprávních osob výhradně svou podstatou určen. Z tohoto hlediska je rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na hospodaření těchto subjektů jen dalším zvláštním veřejnoprávním předpisem, který veřejný zájem zajišťuje. Nemůže tedy být porušením rovnosti v institutu vlastnického práva.

Osoby soukromého práva (§ 3 odst. 1 písm. c) návrhu zákona)

Pro osoby soukromého práva podle návrhu zákona má platit, že Nejvyšší kontrolní úřad smí kontrolovat podle § 4 odst. 2 návrhu jen soulad jejich hospodaření s právními předpisy, nikoliv aspekt účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Při odpovědi na otázku, zda se osoby soukromého práva, které jsou vyjmenovány v uvedeném ustanovení, neocitají ve znevýhodněném postavení, které by odporovalo čl. 11 odst. 1 Listiny, je třeba vycházet z podobných východisek, jak je uvedeno výše. Kontrolní funkce běžných orgánů obchodních společností je stanovena soukromým právem, pro všechny osoby stejného druhu (názvu) shodně. I když je majetek právnických osob, ovládaných veřejnoprávní právnickou osobou, ve stejném soukromoprávním postavení jako majetek osob, které nejsou ovládaný veřejnoprávními korporacemi, neznamená to, že tento majetek a hospodaření s ním nesmí být kontrolováno ještě jinak. Vychází se z myšlenky, že hospodaření je vlastními orgány právnické osoby zabezpečováno a kontrolováno shodnými mechanismy u všech osob stejného typu. Tento mechanismus je však soukromým právem určen pro právnické osoby, jejichž cílem a zájmem je vlastní rozvoj, povětšinou zisk. Ale zájmy, které mohou mít zástupci veřejnoprávních osob, kteří obsazují řídicí a kontrolní orgány právnické osoby, se mohou lišit od zájmů, které mají běžně řídicí a kontrolní orgány v čistě soukromých společnostech. Jejich vztah vůči ovládaným právnickým osobám přitom musí být takový, aby byl zajištěn veřejný zájem při hospodaření s podílem ovládaným veřejnoprávní osobou, a tostejně, jak bylo konstatováno výše u veřejnoprávních osob. Z tohoto důvodu není možno považovat další kontrolní mechanismus vůči hospodaření, tedy mechanismus kontrolující orgány a zaměstnance právnické osoby, za bezúčelný a proto ani odporující čl. 11 odst. 1 Listiny. Tím méně může být odporující ústavnímu pořádku kontrola zaměřená jen na zákonnost hospodaření, jak je navrženo.

Navrhované právní úpravy rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se týká mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky, a to Evropská charta místní samosprávy, publikovaná ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 181/1999 Sb. Pro navrhovanou právní úpravu je relevantní čl. 8 Charty, který upravuje „Správní dozor nad činností místních společenství“ takto:

- dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon,
- jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami; u úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor, i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků,

- správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.

K souladu návrhu zákona s cit. ustanovením Charty se odkazuje na náleznost pléna Ústavního soudu ze dne 5. února 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02 vyhlášený pod č. 53/2003 Sb., kde se uvádí „Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajistí představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran, mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blízká státům.“

Navržená formulace obsažená v části první čl. I bodě 6 návrhu zákona (§ 4 nový odstavec 2) stanoví, že při kontrole hospodaření územního samosprávného celku, Úřad prověřuje soulad jeho hospodaření s právními předpisy, dikci shora citovaných ustanovení Evropské charty místní samosprávy plně vyhovuje.

Současne je třeba připomenout již zmíněnou tzv. Lidskou deklaraci z r. 1977 přijatou na půdě Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (*International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI). V této organizaci se sdružují od r. 1953 nejvyšší kontrolní instituce téměř všech členských zemí OSN (v současné době tato organizace sdružuje na 200 nejvyšších kontrolních institucí, z toho zhruba padesát z Evropy). Na IX. kongresu této organizace, konaném v Limě v roce 1977, byl přijat dokument nazvaný *Lidská deklarace o základních směrech finanční kontroly*. Byly v něm doporučeny zásady pro formování nejvyšších kontrolních institucí, které platí dodnes (v r. 2007 byly doplněny tzv. *Mexickou deklarací*). Podle čl. 18 odst. 3 Lidské deklarace mají všechny finanční operace s veřejnými prostředky bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se to odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušného nejvyššího kontrolního úřadu. Podle čl. 21 Lidské deklarace mají mít nejvyšší kontrolní úřady pravomoc uskutečňovat důkladnou kontrolu veřejných zakázek, a to nejen regulérnosti vynaložených plateb, ale i hospodárnosti jejich provádění a prověření jejich jakosti. Podle čl. 23 a 24 Lidské deklarace mají kontroly nejvyššího kontrolního úřadu podléhat soukromoprávní subjektům, pokud se na nich podstatně podílí stát, a dále používání subvencí poskytovaných z veřejných prostředků a v případě vysokého podílu subvencí hospodaření též celé subvencované instituce, přičemž zneužití subvencí má mít za následek jejich vrácení.

Lidská deklarace sice nemá povahu mezinárodní smlouvy ani jiného pramene mezinárodního práva; je nicméně asi nejdůležitějším mezinárodně uznávaným dokumentem v dané oblasti, obsahujícím obecný standard postavení a působnosti nejvyšších kontrolních institucí. Rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se naše právní úprava tomuto standardu dále přibližuje.

Dne 22. prosince 2011 přijalo 66. Valné shromáždění Spojených národů rezoluci A/66/209 „podpora efektivnosti, zodpovědnosti, účelnosti a transparentnosti veřejné správy posílením nejvyšších kontrolních institucí“, již mj. „bere také na vědomí Lidskou deklaraci směrnice o principech auditu z roku 1977 a Mexickou deklaraci o nezávislosti nejvyšších kontrolních institucí z roku 2007 a vyzývá členské státy, aby v souladu se svým národním mandátem zavedly principy stanovené v těchto deklaracích“.

Předložený návrh zákona je vzhledem k výše uvedenému v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Předložený návrh zákona se netýká práva Evropské unie. Předmět úpravy spadá do výlučné působnosti každého členského státu. Návrh tak není ani v rozporu se závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, zejména se Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie, ani s judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky

a) Dopad na státní rozpočet

Navržená právní úprava nebude mít dopad na státní rozpočet, neboť se v této fázi změny kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, spočívající v jejím rozšíření, není navrhováno zvýšení objemu prostředků na činnost Nejvyššího kontrolního úřadu ve státním rozpočtu.

Nároky vzniklé v souvislosti s rozšířením kontrolní působnosti budou řešeny formou změn realizovaných v rámci kapitoly státního rozpočtu 381 – NKÚ.

Zajištění provádění zvýšeného počtu kontrol v souvislosti s navrženým rozšířením kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se předpokládá vyčleněním 30 zaměstnanců ve stávající struktuře Nejvyššího kontrolního úřadu v rámci organizačních změn, jakož i uvažovanou redukcí administrativních činností.

b) Dopady na rozpočty krajů a obcí a dalších právnických osob, které je nově navrženo podrobit kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu

Na základě poznatků z dosavadního projednávání rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu v Parlamentu v předchozích volebních a funkčních obdobích obou jeho komor přistoupil předkladatel nyní ke zpracování předmětných legislativních materiálů nejen s ohledem na povinnost naplnit Programové prohlášení vlády spočívající v možnosti Nejvyššího kontrolního úřadu prostřednictvím svých kontrol a vyhodnocení kontrolních zjištění plnit svoji funkci nejvyšší nezávislé ústavní kontrolní instituce v České republice spočívající především v tom poskytnout nezávislé ujištění veřejnosti a jí zvoleným zástupcům (poslancům, senátorům, vládě), že s veřejnými prostředky je nakládáno řádně, a v případě, že tomu tak není, být významným zdrojem podkladů pro zákonodárné orgány a orgány moci výkonné o tom, kde je třeba nastavené mechanismy, které by měly řádné nakládání s veřejnými prostředky zajistit, změnit nebo upravit.

Cílem předkladatele je současně připravit takovou právní úpravu, která splní výše uvedený cíl, ale zároveň zajistí, aby kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu představovala pro kontrolované subjekty administrativní zátěž v míře co nejmenší.

K tomu již v průběhu předchozích volebních období, kdy se vlády snažily prosadit rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, bylo přikročeno k těmto opatřením:

K zajištění neodůvodněné administrativní zátěže kontrolovaných subjektů má významně přispět v minulosti na základě vládního návrhu schválený nástroj, kterým Nejvyšší kontrolní úřad ode dne 1. července 2015 disponuje, a který má významně napomoci

k eliminaci této zátěže již při sestavování plánu kontrolní činnosti NKÚ na jednotlivé kalendářní roky.

Jedná se o novelizaci § 17 odst. 2 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu přijatou zákonem č. 78/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Podle cit. ustanovení je Nejvyšší kontrolní úřad nyní oprávněn opatřovat si podklady pro zpracování plánu kontrolní činnosti a jeho změn. Toto ustanovení má významnou měrou ovlivnit a napomoci Nejvyššímu kontrolnímu úřadu při sestavování plánu kontrol a dává i prostor vyhodnotit kontroly provedené zejména u územních samosprávných celků, jakož i dalších subjektů, jinými kontrolními orgány a plán kontrol sestavovat tak, aby nedocházelo k duplicitám kontrol a nepřiměřenému zatěžování územních samosprávných celků.

Ve vládním návrhu zákona předloženém naposledy vládou v minulém volebním období Poslanecké sněmovny nebyly už do kontrolní působnosti NKÚ zahrnuty všechny územní samosprávné celky, ale pouze obce s počtem obyvatel vyšším než 10 000.

Stejně tak obsahuje i nyní předložený návrh zákona podstatné omezení rozsahu kontrol u územních samosprávných celků, když kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu z obcí podrobuje pouze ty, jejichž obecní (městské) úřady vykonávají rozšířenou působnost.

Pokud jde o případné dopady rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky, obsahuje předložený materiál zprávu o vyhodnocení kontrol prováděných podle stávající právní úpravy u územních samosprávných celků s názvem „Analýza systému kontrol územních samosprávných celků“ zpracovanou Ministerstvem financí, která byla vládou vzata na vědomí usnesením ze dne 9. dubna 2017 č. 297. Analýza systému kontrol vůči územní samosprávě se zaměřením na obce byla vypracována s primárním cílem identifikovat případné duplicity v kontrolním systému a navrhnout opatření, jak omezit nebo eliminovat nežádoucí duplicity. Na základě této Analýzy Ministerstvo financí navrhlo opatření, která přispějí k efektivnějšímu fungování kontrolního systému včetně harmonogramu jejich implementace.

Uvedená Analýza byla Ministerstvem financí zpracována zejména na základě požadavků, jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu, na odstranění duplicitních kontrol u územních samosprávných celků, které tyto komory Parlamentu vnesly v souvislosti s jimi projednávanými návrhy právních předpisů k rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a k přijetí nové koncepce řízení a kontroly veřejných financí. Oba tyto legislativní návrhy Senát v minulém volebním období nepřijal právě z důvodů, že podle jeho názoru představují další administrativní zátěž pro územní samosprávné celky.

Materiál „Analýza systému kontrol územních samosprávných celků“ byl projednán vládou dne 19. dubna 2017.

K uvedenému materiálu bylo přijato usnesení č. 297, které pověřilo

- předsedu vlády předložit analýzu předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,
- 1. místopředsedu vlády pro ekonomiku a ministra financí, aby uvedl analýzu na jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

V souladu s uvedeným usnesením byla analýza Poslanecké sněmovně předložena. Ta ji však vzhledem k ukončení volebního období již neprojednala. Také z tohoto důvodu se

předmětná analýza připojuje k nyní předkládanému materiálu k rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, pokud jde o dopady tohoto rozšíření na územní samosprávné celky.

Z uvedené analýzy, pokud jde o kontrolu u územních samosprávných celků ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, vyplynulo, že cíl kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu je oproti cílům kontrol jiných kontrolních orgánů zaměřených na hospodaření územních samosprávných celků odlišný. Smyslem kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu je poskytnout ujištění zejména externím subjektům, tedy občanům a jejich zástupcům (Poslanecká sněmovna, Senát, vláda), že s veřejnými prostředky je nakládáno řádně. Není-li tomu tak, kontrolní zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu pak představují významný prostředek k přijímání opatření směřujících k optimálnímu nastavení postupů v této oblasti. Analýza tak jednoznačně potvrdila tvrzení předkladatele, že kontroly ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu nejsou, ve vztahu ke kontrolám vykonávaným jinými kontrolními orgány u územních samosprávných celků, kontrolami duplicitními.

Navrženým rozšířením kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky nedochází z žádného pohledu ke změně uvedeného charakteru kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu a nelze v nich spatřovat jakýkoliv zásah do stávající kontrolní působnosti ministerstev, jiných správních úřadů a územních samosprávných celků, jak je vymezena jinými právními předpisy.

Výsledkem analýzy je dále závěr, že s ohledem na velmi nízký počet kontrol u územních samosprávných celků realizovaných Nejvyšším kontrolním úřadem, nepředstavuje tento typ kontroly významnou systémovou zátěž. Nepředpokládá se, že v souvislosti s navrženou možností Nejvyššího kontrolního úřadu prověřovat u územních samosprávných celků, kromě nakládání s dotacemi, i další oblasti jejich hospodaření, dojde k výraznému zvýšení počtu kontrol u těchto subjektů, a to i vzhledem ke skutečnosti, že není navrhován nárůst počtu členů Nejvyššího kontrolního úřadu ani jeho dalších zaměstnanců.

Uvedené lze dokumentovat na následujícím přehledu o počtu kontrol uskutečněných u územních samosprávných celků v letech 2015 – 2017.

V kontrolách, které NKÚ provedl v období 2015-2017 byla obec kontrolována osobou v 21 případech a kraj v 17 případech, vždy v postavení příjemce dotace.

Rok	Obec	Kraj	ÚSC
2015	9	6	15
2016	3	0	3
2017	9	11	20
Celkem	21	17	38

Nejzávažnější zjištění se týkala porušení podmínek, za nichž byly prostředky ze státního rozpočtu resp. z Národního fondu poskytnuty. Jiné než dotační prostředky za současného stavu právní úpravy kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu u územních samosprávných celků tento úřad kontrolovat nemůže. Trestní oznámení nebyla podána. Oznámení finančnímu úřadu ve věci podezření na porušení rozpočtové kázně byla v r. 2015 podána u 1 kraje a 5 obcí, v r. 2017 u jedné obce.

Z uvedeného přehledu o počtu kontrol u územních samosprávných celků provedených v letech 2015 až 2017 a s přihlédnutím k tomu, že není navržen nárůst počtu zaměstnanců Nejvyššího kontrolního úřadu, lze počítat s nárůstem počtu těchto kontrol o cca 5 až 7 ročně. Z 219 územních samosprávných celků, které je navrženo podrobit kontrole, tak lze předpokládat, že bude zkontrolováno ročně nad stávající stav o 2,4 až 3,9 % subjektů kontroly více.

Pokud jde o dopady navrženého rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky, je třeba současně zdůraznit, že účelem návrhu zákona není dosáhnout kontroly hospodaření všech územních samosprávných celků; novela má plnit též významnou preventivní roli.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud jde o územní samosprávné celky, nelze mluvit o dopadech na jejich rozpočty nad dnešní stav, neboť ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu se nebude jednat o „masivní“ nebo „plošnou“ kontrolu každého územního samosprávného celku, což by mohlo dopad do rozpočtu mít; ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu jde spíše o zákonnou možnost provádět kontrolu, což nijak výrazně nemůže rozpočty územních samosprávných celků zatížit. Naopak lze předpokládat větší tlak na řádné využívání veřejných prostředků obcemi a kraji, a tím i vytvoření předpokladů pro úsporu v rámci těchto rozpočtů.

Pokud jde o administrativní zátěž územních samosprávných celků, je třeba ke způsobu provádění kontroly jejich hospodaření ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu dále zdůraznit, že se tento kontrolní orgán nebude prioritně zaměřovat na kontroly celkového hospodaření územních samosprávných celků, které jsou předmětem pravidelného ročního přezkoumání podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, ale bude provádět zpravidla systémově zaměřené kontrolní akce zařazené do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na základě vyhodnocení významnosti a aktuálnosti tématu, analýzy rizik odůvodňujících jejich realizaci a jejich předpokládaných přínosů.

Mezi tématy připadajícími v úvahu pro takové kontrolní akce lze uvést například rekonstrukci a modernizaci silnic II. a III. třídy, zajištění dopravní obslužnosti, sociální služby, sociální bydlení, infrastrukturu vodovodů a kanalizací, snižování rizika povodní, dostavbu pražského metra, podporu sportu a volnočasových aktivit dětí a mládeže, podporu kultury, památkové péče a cestovního ruchu aj.

Rozsah administrativní zátěže potenciálních kontrolovaných osob významně ovlivňuje zejména rozsah kontrolní činnosti vykonávané u konkrétní kontrolované osoby, forma dokladů předávaných kontrolovanými osobami (elektronická, listinná, smíšená), možnost, resp. nemožnost dálkového přístupu Nejvyššího kontrolního úřadu k podkladům potřebným k provedení kontroly, jakož i součinnost kontrolované osoby při výkonu kontroly.

S rozvojem elektronizace veřejné správy jsou na straně Nejvyššího kontrolního úřadu průběžně přijímána vhodná opatření k redukci administrativní zátěže kontrolovaných osob, která spolu s výše uvedenými legislativními opatřeními zavedenými do zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu s účinností od roku 2016 vytváří potenciál pro další snižování administrativní zátěže kontrolovaných subjektů a minimalizaci fyzické přítomnosti kontrolorů Nejvyššího kontrolního úřadu u kontrolované osoby.

Nejvyšší kontrolní úřad standardně využívá doklady předané v elektronické podobě a informace, které jsou mu zpřístupněny v informačních systémech veřejné správy, popřípadě v provozních informačních systémech kontrolované osoby, jakož i v dalších souborech nebo

aplikacích, a to již ve fázi přípravy plánu kontrolní činnosti a jeho změn. Informace získané v kontrolách sdílí kontrolující Nejvyššího kontrolního úřadu v rámci zavedených interních postupů pro další výkon kontrolní činnosti.

Efektivita kontroly je závislá na spolupráci s kontrolovanou osobou. Délku doby strávené u kontrolované osoby významně ovlivňuje, kromě již zmíněné možnosti kontrolované osoby předávat doklady v elektronické podobě, také její přístup k předávání požadovaných dokladů a poskytování informací. Z kontrolní praxe Nejvyššího kontrolního úřadu vyplývá, že pokud je kontrolovaná osoba schopna předat doklady v elektronické podobě, lze za předpokladu efektivní spolupráce kontrolovaného subjektu docílit výrazného zkrácení fyzické přítomnosti kontrolorů u kontrolované osoby na jednotky dnů.

Kromě toho, za předpokladu že rozšířená působnost Nejvyššího kontrolního úřadu nebude dopadat na obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, lze konstatovat, že všechny potenciálně kontrolované subjekty jsou vybaveny dostatečným odborným personálním i technickým zázemím k poskytování efektivní součinnosti při kontrole vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem.

V současné době, kdy je kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu u územních samosprávných celků omezena na kontrolu prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu nebo prostředků poskytnutých ze zahraničí, kontrola na místě u kontrolované osoby je zpravidla vykonávána dvoučlennou skupinou kontrolujících v časovém rozmezí průměrně 2 až 10 pracovních dnů fyzicky strávených u kontrolované osoby, v návaznosti na skutečnosti shora uvedené.

6. Předpokládané sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádné sociální dopady, nemá dopady ani na specifické skupiny obyvatel a nemá ani dopady na životní prostředí.

7. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů a zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava žádným způsobem nerozšiřuje dosavadní úpravu týkající se ochrany soukromí a osobních údajů ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. V tomto směru je navrhovaná úprava neutrální.

Pokud jde o zhodnocení korupčních rizik, lze konstatovat, že rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se s určitým časovým zpožděním nepochybně pozitivně projeví v tom, že se přirozeně sníží potenciál osob jednat korupčně, neboť „riziko“ odhalení korupčního jednání při výkonu kontrolní činnosti ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu se zvýší.

8. Zhodnocení platného právního stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava nemá vliv na dodržování zákazu diskriminace, a to ani, pokud jde o rovnost mužů a žen, a proto je z tohoto hlediska neutrální.

II. Zvláštní část

K části první

K čl. I

K bodu 1

K § 3 odst. 1

Ve vymezení kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se navazuje na návrh poslanců Lukáše Černožského, Tomáše Martínka, Jakuba Michálka, Ivana Bartoše a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (sněmovní tisk č. 229), který obsahuje obdobnou právní úpravu rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.

V souvislosti se změnou navrženou v tomto návrhu novely Ústavy České republiky se znění § 3 odst. 1 zákona, s drobným zpřesněním, uvádí do souladu s touto změnou.

V zájmu posílení právní jistoty se význam zde užitých neurčitých právních pojmů navrhuje vymezit dále v nově vkládaném § 3a.

K § 3 odst. 1 písm. a)

Jedná se o věcně shodnou úpravu působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, pokud jde o kontrolu hospodaření státu.

Podle cit. ustanovení, shodně s dosavadní právní úpravou, bude Nejvyšší kontrolní úřad vykonávat, vedle vlastní kontroly hospodaření státu, kontrolu plnění státního rozpočtu, jakož i kontrolu státního závěrečného účtu. Oprávnění prověřovat tyto stěžejní dokumenty týkající se hospodaření státu koresponduje s povinností Nejvyššího kontrolního úřadu obsaženou v § 5 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, které mu ukládá povinnost předkládat Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o vývoji ekonomiky a plnění státního rozpočtu a k návrhu státního závěrečného účtu, včetně seznamu kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko. Zde se jedná o konkrétní vyjádření plnění poslání Nejvyššího kontrolního úřadu informovat veřejnost, prostřednictvím jí zvolených zástupců, o způsobu nakládání s tímto druhem veřejných prostředků.

K § 3 odst. 1 písm. b)

Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu je, oproti stávající právní úpravě, navrženo nově, vedle kontroly hospodaření státu, podrobit hospodaření s veřejnými prostředky u dalších subjektů, jakož i hospodaření s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů, které jsou dále taxativně vymezeny v § 3a. Do této skupiny subjektů, jejichž hospodaření je navrženo podrobit kontrole, spadají i územně samosprávné celky. Touto úpravou je naplňováno Programové prohlášení vlády, které rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky ve své části „**Vnitřní bezpečnost a veřejná správa**“ výslovně zmiňuje

K § 3 odst. 1 písm. c)

V souladu s Programovým prohlášením vlády se vedle kontroly hospodaření územních samosprávných celků navrhuje v rámci působnosti Nejvyššího kontrolního orgánu také zakotvit pravomoc kontrolovat hospodaření právnických osob většinou vlastněných nebo

ovládaných státem nebo územním samosprávným celkem (viz „*Budeme prosazovat rozšíření působnosti NKÚ na územně samosprávné celky a veřejně vlastněné obchodní společnosti.*“, str. 22). Navrhuje se, aby kontrole ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu nepodléhaly všechny právnické osoby s vlastněné nebo ovládané zcela nebo zčásti státem nebo územním samosprávným celkem, ale pouze ty, u nichž převažuje zájem na kontrole jejich hospodaření ze strany veřejnosti, zejména s ohledem na míru veřejných prostředků, se kterými hospodaří. Předmětem kontroly ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu by tak měly být právnické osoby, v nichž mají stát nebo územní samosprávný celek většinový podíl na základním kapitálu, přičemž toto ustanovení pamatuje i na případy tzv. řetězení právnických osob, kdy stát nebo územní samosprávný celek vykonává svá práva v kontrolované právnické osobě prostřednictvím jiné právnické osoby. Dále pak by měla být kontrola umožněna v těch právnických osobách, ve kterých stát nebo územní samosprávný celek uplatňuje přímo či nepřímo rozhodující vliv jako ovládající osoba podle zákona o obchodních korporacích.

Uvedené zohlednění i případů tzv. řetězení právnických osob, kdy stát nebo územní samosprávný celek vykonává svá vlastnická práva v kontrolované právnické osobě prostřednictvím jiné právnické osoby, je navrženo obdobně, jako je tomu v jiných právních úpravách cílících na řádné hospodaření s veřejnými prostředky; viz například zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění zákona č. 298/2016 Sb. a zákona č. 249/2017 Sb.

K bodu 2 (§ 3 odst. 2)

Nově navržené znění odstavce 2 navazuje na rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu o hospodaření právnických osob většinově vlastněných nebo ovládaných státem nebo územním samosprávným celkem a explicitně stanoví, že Nejvyšší kontrolní úřad může u těchto subjektů provést kontrolu jen za období, ve kterém splňovaly uvedené zákonem stanovené podmínky. Kontrola může být však provedena i v období, kdy tato podmínky již nesplňují.

K bodu 3 (§ 3 odst. 3)

V návaznosti na rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na hospodaření územních samosprávných celků se systematicky doplňují organizační složky těchto veřejnoprávních korporací jako subjektů, u kterých je Nejvyšší kontrolní úřad oprávněn kontrolu provádět. Přitom se vychází z příslušných ustanovení zákona o obcích (§ 35a odst. 1), zákona o krajích (§ 14 odst. 3) a zákona o hlavním městě Praze, které územním samosprávným celkům umožňují zakládat a zřizovat organizační složky pro výkon samostatné působnosti.

K bodu 4 (§ 3 odst. 4, původně označený jako odstavec 3)

V návaznosti na výslovné uvedení České národní banky do výčtu subjektů, jejichž hospodaření se pro účely zákona považuje za hospodaření s dalšími veřejnými prostředky dále v návrhu zákona v § 3a odst. 1 písm. b) bodě 11 (bod 5) se rozsah kontroly prováděné u této instituce systematicky přesouvá do § 4 nově vloženého odstavce 2 (viz bod 6). V návaznosti na to se současně zrušuje tato úprava v § 3 odst. 4, původně označeném jako odstavec 3.

K bodu 5 (§ 3a)

Ustanovení nového § 3a bezprostředně navazuje na nové znění § 3 odst. 1 návrhu novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu (viz výše bod 1 návrhu). Jelikož tam použité pojmy, vycházející z navržené nové dikce čl. 97 Ústavy České republiky, jsou relativně neurčité, klade si nově navržený § 3a za cíl tyto právní pojmy blíže vymezit a specifikovat.

Ustanovení tak především definuje pojmy, které jsou použity v souvislosti s vymezením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Jedná se konkrétně o pojmy „další veřejné prostředky“ (odst. 1) a „prostředky poskytnuté z veřejných rozpočtů“ (odst. 2).

K § 3a odst. 1

O hospodaření s veřejnými prostředky půjde vždy, budou-li ve vlastnictví státu, viz bod 1 – nově navržený § 3 odst. 1 písm. a). To, že mají tyto prostředky charakter prostředků veřejných, je skutečnost všeobecně známá, a proto není navrhováno explicitně prostředky státu v návrhu zákona takto označovat.

V návaznosti na výše uvedené tak § 3a blíže vymezuje, co se pro účely kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu bude, vedle prostředků státních, považovat dále za prostředky veřejné.

Co bude zahrnovat kontrola hospodaření s tzv. dalšími veřejnými prostředky“ se navrhuje vymezit ve vazbě na to, kdo s takovými prostředky hospodaří. V tomto směru o hospodaření s veřejnými prostředky půjde vždy, budou-li ve vlastnictví územního samosprávného celku (obce či kraje).

Pokud půjde o rozsah nově kontrolovaného hospodaření územního samosprávného celku, cílem návrhu je v souladu se zásadou efektivnosti kontroly a hospodárného využití kapacit Nejvyššího kontrolního úřadu zahrnout do jeho kontrolní působnosti pouze ty obce, kde z dosavadních zkušeností vyplývá, že jejich ekonomické výsledky mají významný vliv i na celostátní úrovni. Vychází se přitom ze zkušeností Slovenska, kde se ukazuje, že provádět samostatné kontroly u menších obcí je méně efektivní, a Rakouska, kde jsou kontrolovány pouze ty obce, kde počet jejich obyvatel přesahuje 10 000. Vycházejíc ze zahraničních zkušeností navrhuje se rovněž nepodrobovat kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu všechny územní samosprávné celky, přičemž pro výběr územních samosprávných celků podléhajících kontrole se navrhuje zvolit kritérium přihlížející k rozsahu územním samosprávným celkem vykonávané činnosti, a to tak, že kontrole nebudou podrobeny obce, jejichž obecní úřad nevykonává rozšířenou působnost (§ 3a odst. 1 písm. a).

Oprávněnost a naléhavou potřebnost zařazení hospodaření územních samosprávných celků do kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, byť v uvedeném zúženém rozsahu, a jimi zřízených nebo založených právnických osob, lze dokumentovat například na následujících příkladech kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu realizovaných v minulém období, kdy v důsledku nemožnosti zkontrolovat hospodaření územního samosprávného celku nebo jím zřízené nebo založené právnické osoby, nemohla být příslušná kontrola provedena komplexně ve všech souvislostech:

Kontrolní závěr z kontrolní akce 14/32 „Peněžní prostředky určené na výstavbu trasy A pražského metra“. Průběh a výsledky kontroly významně ovlivnila skutečnost, že oproti původním předpokladům byl projekt do doby ukončení kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu financován bez účasti prostředků spadajících do kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (z prostředků Dopravního podniku hl. m. Prahy, a. s.). Z dokladů předložených ke kontrole nebylo možno ověřit soulad fakturovaných prací s příslušnou

smlouvou o dílo. Výdaje financované z prostředků mimo kontrolní působnost NKÚ nemohly být kontrolovány.

Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/22 „Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou službu v drážní osobní dopravě“. Ministerstvo dopravy poskytovalo prostředky státního rozpočtu v roční výši kolem 2 660 mil. Kč krajům na dopravní obslužnost v jejich působnosti na úhradu části ztráty z provozování regionální železniční dopravy. Poskytování těchto prostředků prostřednictvím Ministerstva dopravy je podle Nejvyššího kontrolního úřadu nesystémové, neboť stanovení rozsahu regionální železniční dopravy a její zajišťování nespadá do kompetence Ministerstva dopravy (potřebnost prostředků však Nejvyšší kontrolní úřad nezpochybňuje). Stanovení rozsahu regionální železniční osobní dopravy a její zajišťování je v kompetenci krajů, nemohlo být tedy předmětem kontroly NKÚ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce 17/09 „Akce stavebního charakteru prováděné za účelem oprav, modernizace a rozvoje sítě silnic II. a III. tříd na území vybraných krajů, spolufinancované z prostředků Evropské unie a národních zdrojů“. Kontrola NKÚ zjistila i výši podílů finančních prostředků krajů na financování oprav, modernizaci a rozvoj silnic II. a III. třídy, nemohla je však prověřit, neboť působnost Nejvyššího kontrolního úřadu neumožňuje ověřovat hospodaření s finančními prostředky krajů. V rámci kontrolní akce č. 17/09 bylo provedeno vyhodnocení získaných cenových a nákladových údajů a vyhodnocení přínosu poskytnutých dotací k uvedení silnic krajů do lepšího technického stavu. Některá vyhodnocení byla provedena pouze v omezené míře z důvodu nedostupnosti údajů, pro jejichž získání nemá Nejvyšší kontrolní úřad pravomoc.

Kontrola č. 18/09 „Peněžní prostředky určené na podporu sociálních služeb“. V zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je mj. uvedeno, že Ministerstvo práce a sociálních věcí poskytuje krajům ze státního rozpočtu účelově určenou dotaci na financování běžných výdajů souvisejících s poskytováním základních druhů a forem sociálních služeb v rozsahu stanoveném základními činnostmi u jednotlivých druhů sociálních služeb. Součástí žádosti o dotaci je střednědobý plán rozvoje sociálních služeb kraje, který obsahuje ekonomickou analýzu v plánu identifikovaných potřeb a způsob jejich finančního zajištění. Nejvyšší kontrolní úřad nemá kompetenci ověřit, na základě jakých podkladů byly kraji identifikovány potřeby a způsoby finančního zajištění, resp. z jakých podkladů vycházel střednědobý plán rozvoje sociálních služeb kraje, což je nezbytné pro posouzení, zda požadovaná výše dotace vychází ze skutečných potřeb.

Výše uvedeným vymezením by však výčet dotčených právnických osob nebyl vyčerpávající a naopak by byl velmi úzký. Proto se současně navrhuje stanovit, že hospodařením s veřejnými prostředky je i hospodaření dalších zákonem určených právnických osob. Do taxativního výčtu se v této souvislosti navrhuje zařadit ty právnické osoby, které mají ze své podstaty velmi blízko ke státu či k územním samosprávným celkům anebo které slouží k uspokojování veřejných potřeb (§ 3a odst. 1 písm. b). Výčet proto zahrnuje

- státní podniky jako právnické osoby provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, jak je vymezuje zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů,

státní fondy, které jsou zřizovány speciálními zákony, a to zpravidla právě za účelem hospodaření s veřejnými prostředky mimo státní rozpočet,

státní příspěvkové organizace, zřízené zpravidla zřizovacími akty příslušných zřizovatelů, zejména ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem, a

národní podnik (Budějovický Budvar) a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty;

- zdravotní pojišťovny, a to jak Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky zřízená zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, tak i ostatní zdravotní pojišťovny podle zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů;
- veřejné výzkumné instituce jako právnické osoby, jejichž hlavním předmětem činnosti je výzkum, včetně zajišťování infrastruktury výzkumu, vymezený zákonem o podpoře výzkumu, vývoje a inovací, podle zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů;
- dobrovolné svazky obcí podle § 49 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; obce mají právo být členy dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů, mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených; svazek obcí je právnickou osobou a nabývá právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí;
- příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí;
- regionální rady regionu soudržnosti, zřízené jako právnické osoby podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů;
- Českou televizi, zřízenou jako právnická osoba zákonem č. 483/1991 Sb., o České televizi;
- Český rozhlas, zřízený jako právnická osoba zákonem č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu;
- veřejné vysoké školy, které se podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, zřizují zákonem, a kterými podle přílohy vysokoškolského zákona v současnosti jsou
 - Univerzita Karlova,
 - Univerzita Palackého v Olomouci,
 - České vysoké učení technické v Praze,
 - Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava,
 - Vysoké učení technické v Brně,
 - Veterinární a farmaceutická univerzita Brno,
 - Masarykova univerzita,
 - Mendelova univerzita v Brně,
 - Akademie výtvarných umění v Praze,
 - Akademie múzických umění v Praze,
 - Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze,
 - Janáčkova akademie múzických umění v Brně,
 - Univerzita Pardubice,
 - Vysoká škola chemicko-technologická v Praze,
 - Česká zemědělská univerzita v Praze,
 - Technická univerzita v Liberci,
 - Vysoká škola ekonomická v Praze,
 - Univerzita Hradec Králové,
 - Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích,

- Ostravská univerzita,
- Slezská univerzita v Opavě,
- Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem,
- Západočeská univerzita v Plzni,
- Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně,
- Vysoká škola polytechnická Jihlava,
- Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích;

Naopak do této kategorie nespádají tzv. státní vysoké školy (Policejní akademie České republiky a Univerzita obrany), neboť ty nemají vlastní právní subjektivitu a jsou organizační složkou státu, resp. organizační jednotkou organizační složky státu.

- školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jménem státu, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí a
- Českou národní banku.

Za veřejné prostředky je dále nutno považovat i ty, které jsou státu – tedy České republice poskytnuty ze zahraničí, včetně prostředků poskytnutých Evropskou unií, ale i z jiných zdrojů, např. i včetně prostředků z Norských fondů apod. Nakládání s těmito prostředky, které svou povahou spadají do sféry veřejných financí, je standardně podrobováno kontrole ze strany nejvyšších kontrolních institucí v řadě států a Nejvyšší kontrolní úřad v tomto směru nemůže být výjimkou (§ 3a odst. 1 písm. c).

K § 3a odst. 2

Ustanovení vymezuje pojem „prostředky poskytnuté z veřejných rozpočtů“, a to tak, že se jimi rozumí jednak výdaje poskytnuté ze státního rozpočtu, ze státních finančních aktiv, ze státních fondů, z Národního fondu, z rozpočtů územních samosprávních celků, regionálních rad regionu soudržnosti nebo dobrovolných svazků obcí. V praxi se bude jednat například o prostředky poskytnuté na základě rozhodnutí, smlouvy nebo jiného právního jednání fyzické nebo právnické osobě jako příjemci (zejména půjde o prostředky poskytnuté formou dotace, subvence, grantu, návratné finanční výpomoci, příspěvku nebo daru).

Uvedenou úpravou bude zajištěno, že působnost Nejvyššího kontrolního úřadu pokryje i způsob nakládání s prostředky poskytovanými z veřejných rozpočtů, a že tedy i zde bude dána možnost kontrolovat, jak je s těmito prostředky pocházejícími z veřejných zdrojů nakládáno.

K bodu 6 (§ 4 odst. 2)

Ustanovení § 4 se doplňuje o výslovné stanovení rozsahu a obsahu kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu u územních samosprávních celků, dobrovolných svazků obcí zdravotních pojišťoven, veřejných výzkumných institucí, veřejných vysokých škol, školských právnických osob zřízených státem, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obce, příspěvkových organizací zřízených územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obce, regionální rady regionu soudržnosti, České televize a Českého rozhlasu, jakož i u právnických osob většinově vlastněných nebo ovládaných státem nebo územním samosprávným celkem tak, že jej omezuje pouze na prověřování legality činnosti těchto subjektů, při které dochází k hospodaření s veřejnými prostředky.

Pokud jde o územní samosprávné celky, vyhovuje se tímto mnohým připomínkám ze strany krajů a jimi zřízených sdružení a organizací hájících jejich společné zájmy.

K bodu 7 (§ 27 odst. 1)

Navrhuje se prodloužit lhůtu pro podání námitek proti kontrolnímu protokolu o provedené kontrole ze stávajících 5 pracovních dnů na 15 kalendářních dnů, a to v souvislosti s navrženým poměrně rozsáhlým rozšířením kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, a s tím související různorodostí statutárních a jiných orgánů nových subjektů kontroly oprávněných projednat kontrolní zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu a zaujmout k nim relevantní stanovisko. Zohledňují se tak reálné časové možnosti svolání těchto orgánů za účelem zaujetí kvalifikovaného stanoviska ke kontrolnímu protokolu z provedené kontroly a případnému podání opravného prostředku - námitek.

K bodu 8 (§ 30 odst. 1)

Obdobně, jako je tomu v platné právní úpravě ve vztahu k vládě a oběma komorám Parlamentu, navrhuje se stanovit i v případě územních samosprávných celků povinnost prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu zaslat jim kontrolní závěr obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole provedené u těchto subjektů, jakož i kontrolní závěr z kontroly provedené u jimi zřízené právnické osoby nebo u právnické osoby většinově vlastněné nebo ovládané tímto územním samosprávným celkem.

Tato úprava zohledňuje postavení územních samosprávných celků jako územních samosprávných společenství občanů ustavených na základě jejich vůle k prosazování jejich oprávněných zájmů.

K bodu 9 (§ 30 odst. 3)

Navržené doplnění cit ustanovení v tom směru, že s kontrolními závěry obsahujícími zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu shledané při kontrole hospodaření právnických osob většinově vlastněných nebo ovládaných státem nebo územním samosprávným celkem, pokud půjde o akciovou společnost, jejíž akcie byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu nebo na evropském regulovaném trhu, bude nakládáno obdobně, jako s kontrolními závěry, které obsahují skutečnosti, na které se vztahuje zvláštní zákon. Jedná se typicky o skutečnosti podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodem pro stanovení shodného režimu, pokud jde o zveřejňování kontrolních závěrů z kontrol provedených Nejvyšším kontrolním úřadem u výše uvedených akciových společností s vlastnickým podílem státu nebo územního samosprávného celku a jejich zasílání Parlamentu a vládě, je snaha eliminovat případné nežádoucí ovlivnění hodnoty akcií těchto obchodních společností na trzích, kde jsou obchodovány, v souvislosti se zveřejněními zjištěními z kontroly provedené u těchto společností Nejvyšším kontrolním úřadem.

Naplnění cíle kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu podat podnět v případě zjištění, která by vyžadovala zásah ze strany zákonodárné nebo výkonné moci, bude tak ve smyslu § 30 odst. 4 ponecháno na Kolegiu Nejvyššího kontrolního úřadu.

K čl. II

K bodu 1

Jedná se o úpravu postupu podle dosavadní právní úpravy ve vztahu k nově navržené právní úpravě, podle které kontrolní akce zahájené přede dnem nabytí účinnosti navrženého zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Cílem je zajištění právní jistoty v souvislosti s postupem při dokončení probíhajících kontrolních akcí.

K bodu 2

V souvislosti s rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, která nově zahrnuje i oprávnění ke kontrole územních samosprávných celků ve větším rozsahu, než tomu je podle stávající úpravy, je navrženo stanovit přechodné období, díky němuž bude možné postupně zavádění nové úpravy do praxe. Byla zvolena koncepce postupného náběhu možných kontrol územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a jimi zřízených právnických osob, jakož i právnických osob jimi většinou vlastněných nebo ovládaných ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, a to v návaznosti na druh územního samosprávného celku. V první fázi od roku 2021 dopadne nová úprava na všechny kraje, včetně hl. m. Prahy, na všechna krajská města, na všechna ostatní statutární města, a dále na městské části hl. m. Prahy a na městské obvody nebo městské části statutárních měst. Hospodaření ostatních obcí bude možné kontrolovat až v období počínajícím rokem 2023 a hospodaření dobrovolných svazků obcí až v období počínajícím rokem 2025.

Díky stanovení objektivních kritérií a předem známých kritérií uvedená úprava působí zcela nediskriminačním způsobem.

Cílem návrhu je umožnit Nejvyššímu kontrolnímu úřadu řádně se na nové pravomoci připravit, upravit organizační strukturu úřadu, proškolit, popřípadě přijmout s problematikou řádně seznámené kontrolory a na základě postupně získávaných zkušeností připravovat další kategorie obcí na budoucí systém kontrol.

K částem druhé až čtvrté - Změna obecního zřízení, změna krajského zřízení a změna zákona o hlavním městě Praze

K čl. III až V

Zde navržené změny pouze reflektují skutečnost, že napříště bude rozšířena kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu i na územní samosprávné celky. Je proto stanoveno jakým způsobem má být s výsledky kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu naloženo.

K části páté

K čl. VI

V návaznosti na současně předloženou novelu Ústavy České republiky, v níž se navrhuje rozšířit kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu, se navrhuje stanovit nabytí účinnosti stejným způsobem.

Takto stanovené datum nabytí účinnosti zahrnuje dostatečnou legisvakanční lhůtu potřebnou pro zajištění řádné aplikace navrhovaných změn všech zákonů, a to ve vazbě na uvedené navržené ústavní změny.

V Praze dne 3. prosince 2018

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v. r.

Ministr spravedlnosti
a předseda Legislativní rady vlády:

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D., v. r.