

Informace a argumenty

Rozšíření pravomocí NKÚ

Ke sněmovním tiskům č. 43 (novela Ústavy)
a č. 610 (prováděcí zákon)

Proč zákon?

Proč je potřeba nový zákon a co přinese?

Podpora poslanců

K čemu se poslanci zavázali?

Aktuální návrh

Co je v návrhu a jaká je jeho historie?

Změna návrhu?

Pozměňovací návrhy a naše argumenty.

Zahraniční praxe

Jak zákon funguje jinde?

FAQ

Časté otázky, nejasnosti, dezinformace.

Co přinese nový zákon a proč je potřeba?

- **Umožní nezávislou externí kontrolu hospodaření s majetkem firem vlastněných státem, kraji či obcemi** (výdaje těchto firem v roce 2012 cca 622 miliard Kč) a **hospodaření s veřejnými prostředky v krajích a obcích** (výdaje v roce 2012 cca 381 miliard Kč).

NKÚ kontroluje:

240 miliard
ročně v rozpočtu státu
(nemandatorní výdaje)

NKÚ nekontroluje:

622 miliard
ročně u ovládaných firem

NKÚ nekontroluje:

240 miliard
ročně v krajích a obcích

- NKÚ nyní kontroluje prostředky ve výši cca 1,2 bilionu Kč, ovšem 80 % v současnosti kontrolovaných výdajů státu jsou výdaje, které státem musí být vynaloženy (důchody, dávky, platy zaměstnanců) a u kterých prakticky „není co kontrolovat“. Po přijetí zákona bude možné kontrolovat cca 2,4 bilionu Kč.
- **Korupcí a klientelismem jsou podle výroční zprávy BIS za rok 2012 zasaženy jak kraje, velká města i malé obce, tak státní a samosprávné firmy.** Ve firmách vlastněných státem podle BIS dochází k „systematickému obohacování“ díky „úzkým vazbám“ mezi managementem a zástupci státu v dozorčích radách, které neplní svou kontrolní funkci.

V řadě měst jsou vlivové skupiny schopny zasahovat do rozhodování zastupitelstev a eliminovat vliv funkcionářů samosprávy, kteří jim nevycházejí vstříc. Vznikají vlivové skupiny, které tvoří podnikatelé, investoři, současní a bývalí zastupitelé a někdy i zaměstnanci magistrátu. Typické jsou prodeje, pronájmy, privatizace, na kterých profitují firmy nebo osoby, které jsou napojené na tato uskupení.

Mluvčí BIS Jan Šubert

- **Přispěje k úsporám veřejných prostředků a omezení korupčních praktik a klientelismu ve veřejné správě.** Už samotná hrozba kontroly by měla sloužit jako prevenční prvek. Nezávislost kontroly NKÚ a veřejnost kontrolních závěrů pak otvírá značný prostor pro odhalení protiprávního jednání i nápravu. NKÚ bude mít možnost provést kontrolu v případech, kde bude důvodné podezření z nezákonného rozhodnutí či přímo korupčního jednání – např. v mediálně zmapovaných kauzách.

Bez kontroly zde existuje veliký korupční potenciál, kdy mohou být tyto ... prostředky nelegálně odváděny zpět k samotným politikům nebo politickým stranám, proto nová [kontrolní] pravomoc NKÚ ... je více než nutnost.

sborník Národní ekonomické rady vlády

- **Přínos kontroly NKÚ je zejména v tom, že se jedná o jediný nezávislý externí auditní orgán.** Narozdíl od tzv. interních (např. ministerských) kontrol může zaručit objektivní a politicky neutrální informace o hospodaření s veřejnými prostředky, jejichž závěry jsou veřejné.
- **Rozšíření kontrolních pravomocí se opírá o požadavky Limské deklarace,** která je významným a všeobecně uznávaným dokumentem Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (INTOSAI). V souladu s jejím doporučením postupují mimo jiné nejvyšší kontrolní instituce všech sousedních zemí.

Auditu nejvyšších auditních institucí mají podléhat veškeré operace s veřejnými prostředky, bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním rozpočtu.

Limská deklarace,
mezinárodní standard pro NKÚ

- **Jedná se o prioritu již druhé vlády**, přičemž návrh obdobný současnému byl vládou zpracován již v roce 2011.
- **Významné nedostatky v současné kontrole obcí a krajů popisuje analýza Ministerstva vnitra, která zároveň uvádí, že se rozšíření pravomocí NKÚ jeví jako žádoucí.**
- Kontroly v krajích, obcích i státem a samosprávami ovládaných společnostech mohou provádět nejvyšší auditní instituce ve všech okolních zemích.

Vyjdou-li ze zkušeností z dosud vykonaných kontrol, jednoznačně se potvrzuje opodstatněnost výkonu kontrolní činnosti v oblasti územní samosprávy. Pozitivní reakce na způsob a výsledky kontrol vykonaných NKÚ Slovenské republiky jsou už vidět i ze strany samotných samosprávných orgánů.

Jan Jásovský,
prezident NKÚ, SK

NKÚ v číslech (rok 2013)

- Ukončeno 41 kontrolních akcí.
- Prověren majetek a finanční prostředky u 235 kontrolovaných osob.
- Podle kontrolních závěrů schválených v roce 2013 byly zkontrolovány finanční prostředky a majetek v celkovém objemu 222 miliard Kč.
- Podáno 5 trestních oznámení na 10 kontrolovaných subjektů.
- Policie si vyžádala součinnost NKÚ celkem v 18 případech.
- Bylo odesláno celkem 28 oznámení finančním úřadům, která souvisela se státním rozpočtem. Souhrnná částka prostředků uvedených v těchto oznámeních činila takřka 2 miliardy Kč.

Podpora poslanců

158 poslanců se v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu zavázalo podpořit novelu Ústavy ČR, která rozšíří kontrolní pravomoci NKÚ.

Podpořím novelu Ústavy a zákona o NKÚ, která rozšíří kontrolní pravomoci NKÚ na:

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

Aktuální návrh

Novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu je prováděcí novelou k novele Ústavy (sněmovní tisk č. 43), která čeká na schválení senátorů od června 2014. Ti se tak rozhodli čekat s projednáním tohoto tisku do té doby, než bude připravena a poslanci schválena prováděcí novela k této ústavní změně, a projednat oba tisky souběžně. Oba navržené zákony odpovídají parametrům definovaným projektem Rekonstrukce státu.

Aktuální novela představuje ještě významnější posun v rozsahu kontroly toku veřejných financí a hospodaření s majetkem státu, než dříve předložené návrhy.

Zákon rovněž jasně vymezuje okruh dalších osob, kterých se kontrola hospodaření týká. Jde o samosprávy, státní a obecní firmy. Za zmínku z nich stojí například Česká televize a Český rozhlas.

Zákon se i nadále bez zřejmého důvodu nevztahuje na dceřiné společnosti kontrolovaných právnických osob – v praxi např. ČD Cargo či Severočeské doly. Vzhledem k objemu prostředků, se kterými tyto společnosti hospodaří, je jednoznačně žádoucí, aby i ony podléhaly stejné kontrole jako mateřské společnosti.

Zahraniční praxe

V Německu, Rakousku, Polsku i Slovensku je výslovně stanoveno, že kontrola obcí se vztahuje nejen na zákonnost, ale rovněž na hospodárnost nakládání s veřejnými prostředky. Ve všech těchto zemích může nejvyšší auditní instituce kontrolovat i státní a obecní obchodní společnosti od 50% majetkové účasti.



V Rakousku Účetní dvůr podle Ústavy kontroluje hospodaření Spolku, zemí, svazu obcí, obcí a jiných zákonem určených subjektů práv. Podle zákona kontrole podléhá také hospodaření podniků, ve kterých mají ostatní kontrolované subjekty alespoň 50% účast na kapitálu. Kontrola se vztahuje nejen na soulad s právními předpisy, ale i na přesnost číselných údajů, úspornost, hospodárnost a účelnost.



Německý Spolkový účetní dvůr může kontrolovat i obce při hospodaření s dotacemi Spolku nebo například právnické osoby přímo založené Spolkem. Podle Ústavy SRN SÚD kontroluje účetní správnost, hospodárnost a řádnost rozpočtového a hospodářského vedení spolku včetně nakládání s majetkem se zvláštním režimem a vedení podniků Spolku. Akciové společnosti kontroluje od 50% akcií vlastněných státem. Podniky vlastněné samosprávou kontrolují zemské účetní dvory.



Polský NIK může kontrolovat podle Ústavy a zákona o NIK jednotky místní samosprávy včetně organizačních složek a právnických osob ovládaných samosprávou. Podle zákona o NIK je místní samospráva kontrolována nejen z hlediska zákonnosti, ale i hospodárnosti. Obchodní společnosti může NIK kontrolovat dokonce od jediné akcie vlastněné státem / samosprávou.



Na Slovensku Ústava stanoví působnost kontroly NKÚ podobně jako v předchozích zemích i na obce a vyšší územní samosprávné celky. NKÚ SR vykonává kontrolu z hlediska dodržování všeobecně závazných právních předpisů, hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti. Obchodní společnosti může NIK kontrolovat dokonce od 1% akcií vlastněných státem I samosprávou.

Kontroly ve společnostech kótovaných na burze.

V souvislosti s obavou z arbitráží, která sloužila jako argument pro schválení výjimky pro firmy kótované na burze (ČEZ) Poslaneckou sněmovnou, uvádíme krátký přehled zahraničních kontrol nejvyšších kontrolních institucí ve firmách kótovaných na burze. Ani v jednom případě k arbitráži nedošlo.

Polská NIK kontrolovala v minulosti např. akciovou společnost **PKN Orlen**, která je kótovanou obchodní společností s majetkovou účastí státu, nebo společnost **KGHM Polska Miedz S.A.**, která je rovněž kótovanou akciovou společností s majetkovou účastí státu, nebo společnost **PZU** (jedna z nejstarších a největších komerčních pojišťoven v Polsku), která je rovněž kótována na burze a stát v ní má minoritní podíl. Pouze KGHM Polska Miedz S.A. se opakovaně bránila kontrolám NIK, kontroly však nakonec stejně proběhly (k žádným mezinárodním arbitrážím nedošlo) a názory polských právních expertů se přiklání k tomu, že NIK tuto společnost kontrolovat mohla.

Rakouský Účetní dvůr kontroloval například společnost **Österreichische Post AG**, která je kótovanou obchodní společností s 51% účastí státu, ve spojení s nevýhodným prodejem nemovitostí, které vlastnila.

Německý Spolkový účetní dvůr kontroloval například **Deutsche Telekom** (kótovaný na burze) v kauze nepravého ocenění nemovitostí z roku 2002. Telekom je firma kótovaná na burze s podílem státu.

FAQ: mýty, fakta, nejasnosti a argumenty

Kontrola hospodaření územních samosprávných celků prostřednictvím NKÚ představuje porušení práva obcí na samosprávu.

V procesu kontroly se nejedná o omezení nebo o zásah do samostatné působnosti, neboť NKÚ, který provádí kontrolu, pouze formuluje kontrolní zjištění. Navržení a přijetí konkrétních opatření k odstranění zjištěných nedostatků je ve výlučné působnosti starosty a zastupitelstva obce nebo kraje. NKÚ je nezávislá instituce stojící mimo výkonnou a jinou moc. Pokud by kontroly NKÚ v obcích měly narušovat právo na samosprávu, pak by například kontroly NKÚ státního rozpočtu zasahovaly do práva vlády rozhodovat o využití prostředků, což je zjevně nesmysl.

Rozšíření pravomocí NKÚ je zbytečné, protože všechny subjekty stejně nestihne kontrolovat.

NKÚ nenahrazuje plošnou kontrolu, která je prováděná jinými státními orgány. NKÚ realizuje výběrovou kontrolu. NKÚ každoročně vytváří plán kontrolní činnosti, a to na základě podnětů prezidenta Úřadu, viceprezidenta Úřadu a z podnětů členů Úřadu. Podněty vycházejí z vlastní kontrolní činnosti, od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády. Kontrola NKÚ má preventivní účel, je prováděna výběrově a má doplňkovou roli k jiným kontrolám, vykonávaným jinými orgány, přičemž tyto jiné kontroly nemá nahrazovat.

V případě rozšíření kontrol na akciové společnosti s majetkovou účastí státu a dalších subjektů hrozí České republice mezinárodní arbitráže.

Tento argument vychází z teze, že kontrola NKÚ, prováděná v těchto společnostech, diskriminuje zahraniční minoritní akcionáře ve srovnání s majoritním akcionářem – státem (či územním samosprávným celkem), neboť ten může získat více informací. I pokud pomineme fakt, že tento argument není podložen žádnou právní analýzou a že k vedení mezinárodní arbitráže je třeba splnit řadu dalších požadavků, aby vůbec došlo k jejímu zahájení, pak můžeme tento argument jednoznačně odmítnout. Stát jako majoritní vlastník nezíská kontrolou NKÚ více informací o akciové společnosti, než minoritní akcionáři. NKÚ je nezávislý kontrolní orgán, který nemůže být nikým úkolován, zda, kdy a jakou konkrétní osobu má či nemá NKÚ kontrolovat, což vyplývá z § 17 zákona o NKÚ, upravující plán kontrolní činnosti. Stát tak nemůže NKÚ využívat ke zjišťování informací o konkrétní akciové společnosti, jejímž je majoritním akcionářem.

Všichni akcionáři mají právo na informace podle § 180 obchodního zákoníku, kromě toho je možné využít žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím u těch akciových společností, které lze podle § 366 zákona o obchodních korporacích označit za veřejné instituce (např. ČEZ). Navíc mají minoritní akcionáři podle § 181 obchodního zákoníku právo požadovat po akciové společnosti svolání valné hromady a projednání jimi navržených záležitostí, tedy i právo vyžadovat informace o výsledcích kontroly NKÚ.

Obce jsou již nyní kontrolovány řadou orgánů. Nepřibude tak kontrolou ze strany NKÚ jen duplicit v kontrole a tudíž i zbytečné administrativní zátěže pro orgány obcí?

Kontrola vykonávaná NKÚ je odlišná od jiných typů kontrol prováděných v obcích. Probíhá totiž výběrově, nikoli plošně, a je zcela nezávislá na moci výkonné. NKÚ může řadu šetření provádět i bez fyzické přítomnosti na místě a především může svůj postup koordinovat s dalšími kontrolními orgány (např. ministerstvem vnitra, ministerstvem financí apod. Na Slovensku se NKÚ účastní koordinovaných porad svolávaných Ministerstvem financí, které napomáhají předcházet duplicitě nebo překrývání výkonu vládních auditů s kontrolními akcemi, které provádí NKÚ. Povinnost koordinovat kontroly NKÚ s dalšími kontrolními orgány lze upravit v zákoně o NKÚ.

Jak se budou moci starostové obcí bránit vůči kontrolnímu závěru NKÚ, který nebudou považovat za opodstatněný?

Proti zjištěním, která budou uvedena v kontrolních závěrech, se orgány obcí nebudou moci odvolat. Postup NKÚ při výkonu kontroly totiž nepodléhá soudnímu přezkumu. Kontrolní závěr však zároveň není ani rozhodnutím, jímž by se zakládaly, rušily nebo měnily oprávnění a povinnosti kontrolovaného subjektu. Kontrolované osoby mají již dnes možnost podat proti zjištěním NKÚ v kontrolním protokolu námítky (viz § 27 zákona č. 166/1993 Sb. o NKÚ) a tato možnost by tedy měla být dána i obcím, tak jak se stalo po rozšíření působnosti NKÚ na obce ve slovenské právní úpravě.

Pro rozšíření pravomocí je také nutné navýšit rozpočet NKÚ a počet zaměstnanců, jinak dojde pouze k rozmělnění kontrol NKÚ na vyšší množství subjektů.

S navýšením rozpočtu NKÚ i počtu zaměstnanců je nezbytné počítat. Na Slovensku řešili rozšíření působnosti výraznou redukcí administrativních činností a zároveň navýšením rozpočtu na mzdy celkem 60 zaměstnanců. Prezident českého NKÚ Miroslav Kala k tomu ve svém projevu v Senátu ČR k projednávání zákona o NKÚ v roce 2013 uvedl, že k naplnění úkolů plynoucích z rozšíření působnosti by mělo postačovat přijetí 60 zaměstnanců v průběhu 3 let. K 31. 12. pracovalo v NKÚ 455 zaměstnanců, takže by se nutně nemuselo jednat o radikální navýšení počtu zaměstnanců.

Kontrola hospodaření obchodních společností s majetkovou účastí státu nebo územních samosprávných celků prostřednictvím NKÚ bude mít nepříznivý dopad na tyto subjekty.

Samotný výkon kontroly musí být proveden v souladu s požadavkem § 22 odst. 2 písm. b) zákona o NKÚ, tedy musí být šetřena práva a právem chráněné zájmy kontrolovaného subjektu. Součinnost jsou kontrolované osoby povinny poskytnout jen v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly, jak plyne z § 24 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb. Tato ustanovení jakoukoli nadměrnou zátěž kontrolovaných subjektů vylučují.

Jaký smysl budou mít kontrolní závěry týkající se obcí a krajů v samostatné působnosti, když Sněmovna, Senát ani Vláda, kterým se závěry v současnosti zasílají, nemohou sjednat nápravu?

V souvislosti s rozšířením působnosti NKÚ by mělo také dojít k přiměřenému rozšíření adresátů kontrolních závěrů. Kontrolní závěry týkající se obcí by tedy měly být zasílány přímo kontrolovaným subjektům, případně i příslušným nadřízeným orgánům. Přičemž tento mechanismus může být ještě posílen povinností kontrolovaného subjektu zaslat NKÚ zprávu o provedených opatřeních k nápravě v reakci na doručený kontrolní závěr.

Inspirací v tomto můžou být právní úpravy v Polsku a Slovensku. Osoby kontrolované slovenským NKÚ mají totiž povinnost přijmout opatření na odstranění kontrolou zjištěných nedostatků a písemně je předložit NKÚ v jím určených lhůtách. V případě, že jsou tato opatření nedostatečná, je NKÚ oprávněn vrátit písemnou zprávu o přijatých opatřeních statutárnímu orgánu kontrolované osoby. Tento statutární orgán je následně povinen opatření k nápravě ve stanovené lhůtě doplnit.

I v polské úpravě informuje kontrolor Najwyższa Izba Kontroli („NIK“ – polská obdoba NKÚ) představeného (statutární orgán) kontrolovaného subjektu nebo jeho nadřízené o zjištěných nedostacích. Představený je pak povinen kontrolora NIK informovat o opatřeních k zabránění rizik či škod. Kontrolor NIK připravuje tzv. po-kontrolní závěr, ve kterém uvede jak výsledky kontroly, tak způsob, jak kontrolou NIK zjištěné nedostatky odstranit. Představený kontrolované osoby má povinnost ve lhůtě uvedené v po-kontrolním závěru informovat NIK jak byla doporučení a připomínky, obsažené v po-kontrolním závěru, implementována do praxe.