

# Informace a argumenty

## Rozšíření pravomocí NKÚ

### **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 v okolních zemích?

### **FAQ**

Časté otázky, nejasnosti, dezinformace.

# Co přinese nový zákon a proč je potřeba?

- Nejvyšší kontrolní úřad je jediný nezávislý a externí auditní orgán auditu, který může zaručit objektivní a politicky neutrální informace o hospodaření s veřejnými prostředky. V Česku ale vykonává kontrolu pouze části veřejných prostředků.
- Mimo dosah externí kontroly se dnes nachází 680 miliard ve státních a obecních obchodních společnostech (cekový obrat v roce 2010) a další stamiliardy v rozpočtech samospráv. Jak opakovaně informuje BIS, v těchto společnostech dochází k „systematické obohacování“ díky „úzkým vazbám“ mezi managementem a zástupci státu v dozorčích radách obchodních společností s majetkovou účastí státu, kteří neplní svou kontrolní funkci. Zpráva BIS dále upozorňuje na korupci přítomnou při nakládání s veřejným majetkem některých statutárních měst a obcí.
- 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 nejvyšší kontrolní instituce

## 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 s majetkem územních samosprávných celků a s příjmy a výdaji jejich rozpočtů, a to 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



V Poslanecké sněmovně prošel 1. čtením návrh novely Ústavy ČR, který odpovídá základním parametrům uvedeným v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu: **návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.**

## Základní prvky návrhu:

Návrh zavádí novou možnost kontroly územních samosprávných celků, veřejných institucí a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. Aktuální návrh změny Ústavy umožňuje kontrolu hospodaření územních samosprávných celků v plném rozsahu, neboť „soulad se zákonem“ v sobě zahrnuje i zákonem uložené povinnosti nakládat s majetkem územního samosprávného celku hospodárně a účelně.

## Historie návrhu:

Návrh vychází z návrhu Ministerstva spravedlnosti z 9. 5. 2011. Ten byl schválen v PSP, avšak nebyl schválen Senátem. Aktuální tisk č. 43 odpovídá návrhu schválenému PSP s jedním rozdílem: užívá pojem “veřejná instituce” místo pojmu “právnická osoba veřejnoprávní povahy”.

Návrh související novely zákona o NKÚ, který byl vrácen k přepracování (tisk č. 44), se lišil od znění schváleného PSP v dalších dvou bodech:

- neobsahuje výjimku pro kótované akciové společnosti (ČEZ)
- explicitně vylučuje, aby NKÚ kontroloval, zda je majetek územního samosprávného celku využíván účelně a hospodárně

Poslední bod byl doplněn v reakci na požadavky senátorů, kteří kontrolu účelnosti a hospodárnosti odmítali.

## NOVELA ÚSTAVY

### Znění schválené minulou sněmovnou:

V čl. 97 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, odstavec 1 zní:

„(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který kontroluje

- hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,
- příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet a příjmy a výdaje státních fondů,
- hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony,
- hospodaření s majetkem **právnických osob veřejnoprávní povahy**, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu,
- hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, o nichž tak stanoví zákon.

## NOVELA ÚSTAVY

### Aktuální návrh:

V čl. 97 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, odstavec 1 zní:

„(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který kontroluje

- hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,
- příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet a příjmy a výdaje státních fondů,
- hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony,
- hospodaření s majetkem **veřejných institucí**, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu,
- hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, o nichž tak stanoví zákon.

# Pozměňovací návrhy



**Komplexní pozměňovací návrh novely Ústavy, který bude obsahovat kontrolu veřejných prostředků a právnických osob ovládaných státem/samosprávami.** Rekonstrukce státu považuje toto řešení za odborně nejvhodnější a podporuje snahu o nalezení politické shody pro tento ambicióznější návrh.

Aktuální návrh ústavně omezuje možnost kontroly územních samosprávných celků na hledisko souladu se zákony. Dnes to sice fakticky neznamená vyloučení kontroly hospodárnosti a účelnosti, neboť např. zákon o obcích ukládá povinnost nakládat s majetkem hospodárně a účelně, je však o nevhodné řešení, neboť může dojít ke změně příslušných zákonů. V praxi by také mohlo docházet k tomu, že by kontrolóři nebyli vpouštěni např. do účetnictví (vede se i podle **podzákoných** předpisů), čímž by vznikaly soudní spory a faktická kontrola by v této podobě byla irelevantní. Vhodnějším řešením je proto úspornější formulace změny Ústavy, která vychází z doporučení Lidské deklarace:

V čl. 97 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, odstavec 1 zní:

(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření:

a) s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů, a

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

Podrobnosti stanoví zákon.

Z časového hlediska považujeme za nejvhodnější předložit komplexní pozměňovací návrh k současnému návrhu. Ideálním scénářem by byl návrh připravený na půdorysu vládní koalice a konzultovaný s opozičními poslanci i s NKÚ. Naprosto nezbytné je také souběžné projednání návrhu se senátory a získání příslibu dostatečné podpory pro návrh v Senátu. V opačném případě by hrozilo, že Senát změnu Ústavy opět neschválí.



**Technická úprava aktuálního návrhu - řešení problémů s pojmem „veřejná instituce“ a překryvy v definici kontrolovaných subjektů.** Pokud se nenalezne shoda na komplexním pozměňovacím návrhu, doporučujeme tuto úpravu.

Současný návrh vychází z návrhu schváleného Poslaneckou sněmovnou a přebírá od něj problém překryvů v definicích kontrolovaných subjektů, kdy písm. c) připouští kontrolu hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a písm. d) kontrolu hospodaření s majetkem „právnických osob veřejnoprávní povahy“. Díky pojmu „veřejná instituce“ pak dochází nově k překryvu mezi písm d) a e), neboť veřejnou institucí jsou akciové společnosti ovládané státem či územním samosprávným celkem. Jako jednoduché řešení se nabízí nahrazení pojmu veřejná instituce pojmem „právnická osoba veřejného práva“ používaným v NOZ. Řešením překryvu mezi písmeny c) a d) lze pak vyřešit formulací „dalších právnických osob veřejného práva“. Písm. d) novely Ústavy by pak vypadalo takto:

d) hospodaření s majetkem **dalších právnických osob veřejného práva**, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu,

Problém s podzákonými předpisy by podle našeho názoru bylo možné řešit i v této variantě v navazujícím zákoně o NKÚ, kde by se výslovně stanovila povinnost umožnit kontrolorům přístup ke všem materiálům kontrolovaných subjektů, s tím, že kontrola by se omezila pouze na konstatování ne/souladu se zákonem.

# 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.



A

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.



D

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.



PL

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.



SK

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 / 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 výkonovou 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 zjevný nesmysl.

Rozšíření pravomocí NKÚ je zbytečné, protože všechny subjekty stejně nestihnou 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 pomíneme 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.