

V Praze, dne 6. srpna 2015
Č. j.: 3/2015

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Obecně k návrhu

Předkládaná novela věcně souvisí s novelou Ústavy České republiky, kterou Poslanecká sněmovna schválila dne 14. května 2014. Novela byla postoupena Senátu, který o ní dosud nerozhodl (senátní tisk č. 287). Novela zákona o NKÚ provádí a konkretizuje novelizované ustanovení čl. 97 Ústavy.

Změna a rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ ve vztahu k územní samosprávě (obcím i krajům) je dlouhodobým tématem, o kterém se v komunální sféře vede intenzivní diskuse již druhé volební období. Pro vládu B. Sobotky je tato otázka jednou z priorit (str. 4 Programového prohlášení vlády), která je konkretizována v čl. 9.7 Programového prohlášení: „Předložíme návrh na rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu tak, aby mohl kontrolovat veškeré výdaje veřejných rozpočtů při současném odstranění duplicit kontrolních systémů“. Přesto však je návrh změny Ústavy poslaneckým a nikoliv vládním návrhem.

Mezirezortní připomínkové řízení probíhalo na jaře letošního roku, návrh zákona byl projednán Legislativní radou vlády dne 4. dubna 2015. Na základě připomínek LRV byl však materiál podstatně přepracován a znovu předložen LRV dne 25. června 2015. Legislativní rada vlády návrh zákona schválila a v nejbližší době by měl být projednán vládou. Návrh je předkládán variantně.

Obsah návrhu

Návrh zákona mění v souladu s návrhem ústavního zákona (senátní tisk 287) působnost Nejvyššího kontrolního úřadu v tom smyslu, že NKÚ nově kontroluje hospodaření s veřejnými prostředky, s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. Tři základní pojmy působnosti NKÚ jsou definovány v § 3a návrhu zákona. Veřejné prostředky a prostředky poskytnuté z veřejných rozpočtů jsou definovány v § 3a odst. 1 a 2, pojem právnická osoba s majetkovou účastí státu nebo územního samostatného celku je definována variantně.

Podle varianty I je touto právnickou osobou právnická osoba, v které mají stát, obec, dobrovolný svazek obcí nebo příspěvková organizace zřízena ÚSC alespoň 50% majetkovou účast, podle varianty IIa je to právnická osoba, ve které vykonává aspoň z 50% vlastnické právo právnická osoba zřízena státem, obcí, dobrovolným svazkem obcí nebo příspěvkovou organizací ÚSC, a podle varianty IIb jde o právnickou osobu, kterou aspoň z 50 % vlastní stát, obec, dobrovolný svazek obcí nebo příspěvková organizace ÚSC. Všem třem variantám je společné, že pokud majetková účast, vlastnické právo či vlastnictví mají zároveň stát a jiná entita, vždy se hranice sčítají.

*Klub starostů a primátorů zvolených za ČSSD, Hyberská 7, Praha 1, 110 00.
Kontakt: Mgr. Petr Schlesinger, tajemník Klubu, tel.: 702 021 386, email: pschlesinger@socdem.cz.*

Zmíněné tři varianty jsou podobné, avšak nikoliv totožné. Nejužší variantou je zřejmě varianta č. IIb, podle které kontroluje NKÚ právnické osoby, které z 50% a více vlastní stát, obec, dobrovolný svazek obcí nebo příspěvková organizace ÚSC. Ve variantě I jde o majetkovou účast dotčených osob (tedy nikoliv jen o vlastnictví) a ve variantě IIa jde o postihnutí tzv. dcer či vnuček, tedy právnických osob, ve kterých vykonávají vlastnická práva právnické osoby státu, obce, dobrovolného svazku obcí nebo příspěvková organizace ÚSC.

Kontrolní činnosti NKÚ se bezprostředně dotýká novelizovaný § 4 odst. 2 (v platném znění § 4 odst. 1). I zde je návrh předkládán ve variantách. Varianta I přímo hovoří o působnosti NKÚ v rozsahu odpovídajícím povinnosti obcí využívat svůj majetek účelně a hospodárně. Varianta II hovoří jen o kontrole způsobu hospodaření s finančními prostředky obcí (tedy skrytě o účelnosti a hospodárnosti).

Ačkoliv se zdá, že varianta II by mohla být pro obce příznivější, není tomu tak. Obě varianty totiž odkazují na § 38 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého „majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti“. Rozdíl mezi oběma variantami je tak jen v tom, že varianta I výslovně konstatuje „účelnost a hospodárnost“, zatímco varianta II hovoří toliko obecně a odkazuje na zákon o obcích.

Přechodná ustanovení návrhu zákona obsahují postupný náběh kompetencí NKÚ ve vztahu k obcím. Všechny obce bez rozdílu velikosti bude NKÚ podle návrhu moci kontrolovat až v roce 2021. Mezi lety 2016 až 2020 by měly být kontrolovány vybrané obce s největším počtem obyvatel (2016 – kraje, krajská města, MČ Hlavního města Prahy, městské obvody statutárních měst, 2017 obce nad 75 000, 2018 obce nad 50 000, 2019 obce nad 25 000, 2020 obce nad 10 000).

Návrh rovněž počítá se změnou zákona o obcích, podle které má rada obce bez zbytečného odkladu projednat kontrolní stanovisko NKÚ a zaujmout k němu stanovisko, které je podkladem pro případné uplatnění námitek podle zákona upravujícího činnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Zastupitelstvo obce projedná rovněž bez zbytečného odkladu schválený kontrolní závěr z kontroly provedené NKÚ a zaujme k němu stanovisko.

Zhodnocení návrhu

V otázce zhodnocení předkládaného návrhu novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu poukazuje Klub na nesoulad s Programovým prohlášením vlády, podle kterého měla být změna Ústavy ČR i návrh zákona doprovázena celkovou změnou kontrolních mechanismů ve vztahu k obcím s cílem zamezení stávajících duplicít či multiplicit prováděných kontrol. Tento požadavek obcí, vtělený do Programového prohlášení, není doposud splněn. Jeho splnění je pro Klub podmínkou souhlasného stanoviska k předkládaným právním normám.

Z formálního hlediska nesouhlasí Klub s tím, že podstatně revidovaná verze návrhu zákona nebyla veřejně projednána s připomínkovými místy, neboť se v lednu letošního roku vyjadřovaly ke zcela jiné verzi. Žádná z předložených verzí není navíc doprovázena formalizovaným hodnocením dopadů regulace s tím, že jde o prováděcí zákon ke změně Ústavy ČR, která podle Obecných zásad hodnocení dopadů regulace je z procesu RIA vyloučena. Klub dále nesouhlasí s tvrzením důvodové zprávy, podle

*Klub starostů a primátorů zvolených za ČSSD, Hyberská 7, Praha 1, 110 00.
Kontakt: Mgr. Petr Schlesinger, tajemník Klubu, tel.: 702 021 386, email: pschlesinger@socdem.cz.*

kteří nemá návrh dopad na rozpočty krajů a obcí. Minimálně v případě nákladů spojených s výkonem kontroly NKÚ, které nese obec, půjde o dopad do rozpočtu obcí. Klub navrhuje, aby důvodová zpráva byla v tomto ohledu doplněna.

Ať již bude zvolena jakákoliv varianta kontrolní činnosti NKÚ (I. či II.) předkladatel nalezl způsob, jak považovat působnost NKÚ při kontrole hospodárnosti a účelnosti nikoliv za novou, nýbrž již za stávající, neboť se pojmy účelnost a hospodárnost objevují v zákoně o obcích. Tento argument bude zřejmě „mantrou“ nadcházejícího projednávání v Poslanecké sněmovně.

V souladu s komentářem k zákonu o obcích (Vedral, str. 220 až 223) je však Klub toho názoru, že zmíněné pojmy „účelnost“ a „hospodárnost“ v zákoně o obcích nelze vykládat ve smyslu zvláštních právních předpisů. Za účelnost a hospodárnost odpovídají zvolené orgány obce, zejména rada a zastupitelstvo. V účelnosti a hospodárnosti, jak jsou koncipovány obecním zřízením, se odráží samostatná působnost obcí, do které stát může vstupovat jen na základě zákona. I v tomto ohledu platí dřívější stanoviska Klubu, která varují před přílišným zásahem státu do samostatné působnosti obcí. Vedral ve svém komentáři píše: „*Toto ustanovení obecního zřízení (myšleno § 38 odst. 1) sice stanovuje určitá omezení, na základě kterých musí obec využívat svůj majetek, problémem však je, že kategorie účelnosti a hospodárnosti jsou ryze subjektivní a v praxi lze posoudit účelnost a hospodárnost využívání majetku obce jen velmi obtížně.*“ Podle názoru Klubu by bylo vhodnější, aby NKÚ posuzoval namísto účelnosti a hospodárnosti pojem „účinnost“ daného opatření.

Klub nerozumí skutečnosti, proč by měla kompetence NKÚ (pokud bude doprovázena změnami zákony v oblasti kontroly) měla být odstupňována podle velikosti obcí. Z důvodu absence RIA není známo, jak předkladatel dospěl k navrženým kategoriím obcí. Lze konstatovat, že kategorie a), b) a c) jsou v podstatě totožné, neboť v České republice jsou města nad 50 tisíc obyvatel, resp. nad 75 tisíc obyvatel, resp. sídelní města kraje vždy statutární města, která jsou členěna do městských částí či městských obvodů. Z navrženého vyplývají poměrně absurdní závěry, že v roce 2016 mohou být kontrolovány městské části nebo obvody statutárních měst, statutární města samotná však (s ohledem na jejich velikost) až v letech 2017 nebo 2018 (např. statutární město Pardubice až v roce 2018). V případě HMP nebere návrh v potaz různé velikosti jednotlivých městských částí. Tato část návrhu (čl. II) by měla být dle soudu Klubu zcela přepracována a její smysl podrobně vysvětlen. Týká se novela zákona o NKÚ především krajů a největších měst v ČR? Pokud ano, zdá se být v tomto ohledu diskriminační.

Podle ustanovení § 27 zákona o NKÚ se námítky proti kontrolnímu protokolu podávají písemně ve lhůtě 5 dnů. Tato doba se jeví jako příliš krátká s ohledem na četnost jednání rady obce (průměrně jednou za 14 dnů). Proto Klub navrhuje její prodloužení na 14 dnů.

Z výše uvedených důvodů nesouhlasí Klub s návrhem novely zákona o NKÚ.