

## Vládní návrh

### **ZÁKON**

ze dne ..... 2015,

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. a zákona č. 78/2015 Sb., se mění takto:

1. V § 3 odstavec 1 zní:

„(1) Úřad kontroluje hospodaření s

- a) veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a
- b) majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku.“

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

#### „§ 3a

(1) Veřejnými prostředky se pro účely tohoto zákona rozumí

- a) majetek státu nebo územního samosprávného celku, jakož i majetek jiné právnické osoby, jde-li o
  - 1. státní podnik, státní fond, státní příspěvkovou organizaci nebo jinou státní organizaci,

2. zdravotní pojišťovnu,
3. veřejnou výzkumnou instituci,
4. dobrovolný svazek obcí,
5. příspěvkovou organizaci zřízenou územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí,
6. regionální radu regionu soudržnosti,
7. Českou televizi,
8. Český rozhlas,
9. veřejnou vysokou školu,
10. školskou právnickou osobu zřízenou státem, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí,
11. Českou národní banku,

b) prostředky Evropské unie nebo jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté státu na základě mezinárodní smlouvy.

(2) Prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů se pro účely tohoto zákona rozumí prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, ze státních finančních aktiv, ze státního fondu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo regionální rady regionu soudržnosti.

(3) Právnickou osobou s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, ve které má stát, popřípadě osoba uvedená v § 3a odst. 1 písm. a), nebo územní samosprávný celek více než 50% majetkovou účast; má-li v právnické osobě majetkovou účast zároveň stát, osoba uvedená v § 3a odst. 1 písm. a) nebo územní samosprávný celek, jejich podíly se pro účely určení uvedené hranice sčítají.“.

3. V § 4 se na konci textu odstavce 1 doplňují slova,; při kontrole územního samosprávného celku, jde-li o výkon jeho samostatné působnosti, a dobrovolného svazku obce prověřuje Úřad kontrolované činnosti v rozsahu povinností uložených územnímu samosprávnému celku zákony upravujícími způsob nakládání s jejich majetkem<sup>10)</sup> a způsob hospodaření s jejich finančními prostředky<sup>11)</sup>“.

Poznámky pod čarou č. 10 a 11 znějí:

„<sup>10)</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11)</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.“.

4. V § 4 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Při kontrole hospodaření právnických osob uvedených v § 3a odst. 1 písm. a) bodech 2, 3, 5 až 10 a kontrole právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku Úřad prověřuje soulad jejich hospodaření s právními předpisy.“.
5. V § 27 odst. 1 se slova „pěti pracovních“ nahrazují slovem „patnácti“.
6. 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 nebo založená právnická osoba nebo právnická osoba s majetkovou účastí tohoto územního samosprávného celku.“.

## 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 týkající se územního samosprávného celku nebo právnické osoby s jeho majetkovou účastí v rozsahu podle zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, lze zahrnout do plánu kontrolní činnosti nejdříve na kalendářní rok
  - a) 2017, jde-li o kraje, města, v nichž je sídlo kraje, o městské části hlavního města Prahy, městské obvody nebo městské části statutárních měst anebo o obce s počtem obyvatel převyšujícím 75 000,
  - b) 2018, jde-li o obce s počtem obyvatel převyšujícím 50 000,
  - c) 2019, jde-li o obce s počtem obyvatel převyšujícím 25 000,
  - d) 2020, jde-li o obce s počtem obyvatel převyšujícím 10 000,
  - e) 2021, jde-li o ostatní obce.
3. Při určení počtu obyvatel obce se vychází z údajů uvedených v bilanci obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem, a to ze stavu k 1. lednu kalendářního roku, který bezprostředně předchází kalendářnímu roku, v němž se příslušný plán kontrolní činnosti schvaluje.
4. Do doby uvedené v bodě 2 se kontrolní akce týkající se kontroly územního samosprávného celku nebo právnické osoby s jeho majetkovou účastí provádí v rozsahu podle zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném přede dnem 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 nebo založené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které má majetkovou účast, projedná zastupitelstvo obce bez zbytečného odkladu a zaujme k němu stanovisko.“.

## ČÁST TŘETÍ

### Změna krajského zřízení

#### Čl. IV

V § 20 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), se doplňuje odstavec 4, který zní:

„(4) Schválený kontrolní závěr z kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem u kraje, jím zřízené nebo založené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které má majetkovou účast, projedná zastupitelstvo kraje bez zbytečného odkladu a zaujme k němu stanovisko.“.

## 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 Praha nebo městskou částí zřízené nebo založené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které má hlavní město Praha nebo městská část majetkovou účast, projedná zastupitelstvo hlavního města Prahy nebo městské části bez zbytečného odkladu a zaujme k němu stanovisko.“.

## ČÁST PÁTÁ

### ÚČINNOST

#### Čl. VI

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

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### I. Obecná část

#### 1. Důvod předložení a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Předložený návrh zákona obsahuje novelu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, s cílem rozšířit působnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Návrh zákona navazuje na souběžně projednávaný návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk č. 287, 9. funkční období), a fakticky jej provádí.

Navrhovaná ústavní úprava rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu si vyžádala změnu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu s cílem vytvořit zákonné podmínky pro řádnou aplikaci navrhovaných ústavních změn.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) není v tomto případě provedena. Návrh zákona je „prováděcím“ zákonem k návrhu na ústavní změnu v oblasti rozšíření působností NKÚ (senátní tisk č. 287), k němuž se RIA podle bodu 3.8 písm. a) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) neprovádí. Při schvalování Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 vláda současně v souladu s bodem 3.8 písm. e) a bodem 5.2 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) rozhodla o tom, že se k tomuto návrhu zákona RIA neprovede.

Návrh zákona navazuje na již dříve předložený návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk č. 287, 9. funkční období), a fakticky jej provádí. Navrhovaná ústavní úprava rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu si vyžádala změnu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu s cílem vytvořit zákonné podmínky pro řádnou aplikaci navrhovaných ústavních změn. Projednávání tohoto ústavního zákona zatím nebylo v Senátu ukončeno, neboť ústavně-právní výbor usnesením č. 173 ze dne 11. června 2014 doporučil Senátu zamítnout návrh ústavního zákona a výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí usnesením č. 98 ze dne 11. června 2014 přerušil projednávání návrhu ústavního zákona. Důvodem pro „nedokončení“ projednávání návrhu ústavní změny působností Nejvyššího kontrolního úřadu v Senátu byla právě absence návrhu „běžného“ zákona jako zákona prováděcího k návrhu ústavního zákona. Předložením návrhu prováděcího zákona se vyplňuje mezera, která vznikla při legislativní proceduře schvalování sněmovního tisku č. 43 ze 7. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

#### 2. 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 nebo se jedná o plnění státního rozpočtu.

Rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu však nebude mít žádný dopad na dosavadní kontrolní působnost ministerstev, dalších správních úřadů a územních samosprávných celků, jak je vymezena jinými právními předpisy, například zákonem

o finanční kontrole, rozpočtovými pravidly nebo zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Předložená novela zákona č. 166/1993 Sb. neobsahuje žádné ustanovení, ze kterého vyplývá, že by Nejvyšší kontrolní úřad prováděl činnost obdobou přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků podle zákona č. 420/2004 Sb., resp. tuto činnost přebíral. Novela zákona č. 166/1993 Sb. nemá žádnou souvislost ani s navrhovaným zákonem o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, který byl Ministerstvem financí předložen vládě, který má nově upravit účinné systémy kontroly veřejných financí.

Pro úplnost se v této souvislosti uvádí, že Ministerstvo financí výše uvedený návrh zákona, který má zajišťovat řádné hospodaření s veřejnými prostředky, na základě zásadních připomínek vzešlých z jeho projednání na úrovni legislativních orgánů vlády, přepracovalo a dne 21. července 2015, s novým názvem – návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, rozeslalo k opětovnému projednání v připomínkovém řízení.

Uvedený návrh zákona má představovat zcela nové pojetí prověřování hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky založené na modelu jednotného auditu. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace.

Omezení duplicity kontrol má dále zajistit zrušení výkonu tzv. veřejnosprávní finanční kontroly zahrnující kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití, včetně auditu, orgány finanční správy.

### **3. Navrhovaná právní úprava**

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.

Navrhovaná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu reaguje na trend směřující k širšímu rozsahu kontrolní působnosti nejvyšších kontrolních institucí, vyjádřený v nově koncipovaném znění čl. 97 odst. 1 Ústavy. Navržená dikce Ústavy předpokládá, že Nejvyšší kontrolní úřad jako nezávislý orgán vykonává kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a dále hospodaření s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku.

Kontrolu v zákonem stanoveném rozsahu a za stanovených podmínek může Nejvyšší kontrolní úřad vykonávat jak u organizačních složek státu, tak u právnických nebo fyzických osob.

### **4. 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 působnosti kontrolní činnosti 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, kterou již schválila Poslanecká sněmovna, a případný rozpor s ústavním právem na samosprávu nebyl shledán.

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 výkonné, zákonodárné nebo soudní.

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“. Návrh je v souladu se zásadami tohoto dozoru, a to že

- 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.

Požadavky stanovené Evropskou chartou místní samosprávy jsou v tomto směru plně respektovány.

Současně je třeba připomenout již zmíněnou tzv. Limskou 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 *Limská 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 Limské 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 Limské 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 subjektů, 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 efektivity, zodpovědnosti, účelnosti a transparentnosti veřejné správy posílením nejvyšších kontrolních institucí“, jíž mj. „bere také na vědomí Lidskou deklaraci směrnic 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.

## **5. 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.

## **6. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky**

V souvislosti s rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se předpokládá potřeba navýšení systemizovaného počtu zaměstnanců. V prvních třech letech po nabytí účinnosti novely se předpokládá meziroční nárůst o 10 zaměstnanců na pozici kontrolorů. Celkové odhadované roční náklady na jednoho zaměstnance – kontrolora činí 650 000 Kč, což představuje celkové náklady v prvních třech letech po přijetí novely 6 500 000 Kč. Tyto nároky na státní rozpočet budou řešeny v rámci přípravy návrhu státního rozpočtu na příslušný kalendářní rok. Ostatní nároky vzniklé v souvislosti s rozšířením působnosti budou řešeny formou změn realizovaných v rámci kapitoly státního rozpočtu 381 – NKÚ.

Vyčísleny byly dopady do státního rozpočtu ve vztahu k navýšení počtu zaměstnanců oproti stávajícímu stavu. To však neznamená, že celkově bude oblast rozšířené působnosti navýšena pouze o těchto 30 zaměstnanců. Další 30 zaměstnanců se předpokládá vyčlenit ve stávající struktuře Nejvyššího kontrolního úřadu v rámci organizačních změn, jakož i uvažovanou redukcí administrativních činností. Současně v návaznosti na výsledky analýz dat z informačních systémů veřejné správy a možnosti dálkového přístupu k datům kontrolovaných osob bude možné efektivněji zacílit kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu, redukovat fyzickou přítomnost kontrolorů u kontrolovaných osob.

Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu není kontrolou, která by byla vykonávána plošně, ale na základě výběru schváleného Kolegiem Nejvyššího kontrolního úřadu.



Návrh zákona nemá dopady na rozpočty krajů a obcí. Naopak lze předpokládat větší tlak na hospodárné využívání veřejných prostředků obcemi a kraji, a tím i vytvoření předpokladů pro úsporu v rámci těchto rozpočtů.

Případné neúměrné zatěžování kontrolovaných subjektů je eliminováno povinností stanovenou v § 22 odst. 2 písm. b) zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob. Navíc je třeba uvést, že současné výhrady týkající se množství prováděných kontrol některými kontrolními orgány se vztahují na kontroly prováděné v obecném právním režimu podle jiných právních předpisů. Uvedený problém se tedy netýká zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu a bude obecně a systémově vyřešen v návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě.

#### **7. 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.

#### **8. 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.

#### **9. Zhodnocení platného právního stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace**

Navrhovaná právní úprava nemá vliv na dodržování zákazu diskriminace, a proto je z tohoto hlediska neutrální.

## II. Zvláštní část

### K části první

#### K čl. I

#### K bodu 1 (§ 3 odst. 1)

Ustanovení § 3 odst. 1 nově vymezuje v návaznosti na nově navrženou úpravu čl. 97 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) působnost Nejvyššího kontrolního úřadu. V souvislosti se změnou navrženou v paralelně projednávaném návrhu novely Ústavy se znění § 3 odst. 1 zákona uvádí do souladu s touto změnou. Navržené znění de facto přejímá dikci obsaženou v nově navrženém čl. 97 odst. 1 Ústavy.

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

#### K bodu 2 (§ 3a)

Ustanovení nového § 3a bezprostředně navazuje na nové znění § 3 odst. 1. Jelikož tam použité pojmy, vycházející z navržené nové dikce čl. 97 odst. 1 Ústavy, 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 „veřejné prostředky“ (odst. 1) a „prostředky poskytnuté z veřejných rozpočtů“ (odst. 2).

#### K § 3a odst. 1

Veřejné prostředky se navrhuje vymezit ve vazbě na to, o čí majetek se jedná. V tomto směru o veřejné prostředky půjde vždy, budou-li ve vlastnictví státu, anebo územního samosprávného celku (obce či kraje).

Tímto vymezením by však výčet dotčených právnických osob nebyl vyčerpávající a naopak by byl velmi úzký. Proto se současně navrhuje stanovit, že veřejnými prostředky je i majetek taxativně vyjmenovaných 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. 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  
jiné státní organizace, představující „sběrnou“ kategorii pro ostatní organizace, jako např. národní podnik (Budějovický Budvar) nebo státní organizace 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 v Praze,
  - 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 v Ostravě,
  - 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 státem, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí;
- Českou národní banku, jejíž existence jako ústřední banky státu je dána Ústavou České republiky, a jejíž postavení jako právnické osoby veřejného práva a působnost, kromě jiného, k výkonu kompetencí v postavení správního úřadu vymezuje zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

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 a Nejvyšší kontrolní úřad v tomto směru nemůže být výjimkou.

### 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 rozpočtů územních samosprávních celků nebo regionálních rad regionu soudržnosti. 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 s těmito prostředky pocházejícími z veřejných zdrojů je nakládáno.

### K § 3a odst. 3

Pokud jde o vymezení pojmu „právnická osoba s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku“, navrhuje se zvolit jako určující kritérium velikost vlastnického podílu státu nebo územního samosprávného celku na právnické osobě. Navrženo je stanovit, že kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu budou podléhat jen ty právnické osoby, ve kterých činí vlastnický podíl státu nebo územního samosprávného celku více než 50 %.

K tomu je třeba dodat, že navržené zpřesnění je v souladu s Ústavou, resp. s její navrženou změnou, neboť ústavodárce nezamýšlel podrobit kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu ty právnické osoby, v nichž je majetková účast státu nebo územního samosprávného celku zanedbatelná (např. 1 %). Proto právě stanovení kritéria výše vlastnického podílu právnické osoby se jeví jako zcela adekvátní a odpovídající vůli ústavodárce.

### K bodu 3 (§ 4 odst. 1)

Ustanovení § 4 odst. 1 se doplňuje o výslovné stanovení rozsahu a obsahu kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu u územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí tak, že jej omezuje pouze na kontrolu způsobu výkonu činnosti těmito subjekty tak, jak je určen platnými zákony upravujícími obecní a krajské zřízení, jakož i zákonem upravujícím způsob výkonu působnosti hl. m. Prahy, a rozpočtovými pravidly územních rozpočtů. Vyhovuje se tak mnohým připomínkám ze strany krajů a jimi zřízených sdružení a organizací hájících jejich společné zájmy.

**K bodu 4 (§ 4 odst. 1)**

Obdobně, jako při kontrole územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, je i u subjektů, jako jsou zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, veřejné vysoké školy, školské právnické osoby zřízené státem, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obce, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obce, regionální rady regionu soudržnosti, Česká televize a Český rozhlas, jakož i právnických osoby s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku, navrženo omezit rozsah a obsah kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu pouze na prověřování legality činnosti těchto subjektů, při které dochází k hospodaření s veřejnými prostředky.

Ve smyslu § 4 odst. 1 platného znění zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu je kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu obecně zaměřena na prověření souladu kontrolovaných činností s právními předpisy, přezkoumání jejich věcné a formální správnosti a posuzování, zda jsou tyto činnosti účelné, hospodárné a efektivní.

Uvedeným opatřením je zejména sledováno odstranění případné kolize takto zaměřeného výkonu kontroly ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu s postupem výše uvedených subjektů při hospodaření s veřejnými prostředky, kde povinnost hospodařit určitým způsobem je stanovena jinými zákony. Ne vždy tyto zákony stanoví povinnost hospodařit účelně, hospodárně a efektivně, ale například v případě obchodních korporací stanoví zákon o obchodních společnostech a družstvech obecný požadavek pro způsob výkonu jejich činnosti, a to vykonávat ji prostřednictvím osob ve **funkcích členů příslušných rozhodovacích orgánů právnické osoby „s péčí řádného hospodáře“**. **V praxi mohou nastat případy, že výkon činnosti člena orgánu obchodní korporace bude shledán v souladu s uvedenou zásadou, avšak toto jednání nemusí být vždy kvalifikováno jako účelné, hospodárné a efektivní.**

**K bodu 5 (§ 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 poměrně rozsáhlým rozšířením kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, navrženým v Poslaneckou sněmovnou přijaté novele Ústavy, 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 6 (§ 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 úřadu zaslat jim kontrolní závěr obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole provedené u těchto subjektů, jakož kontrolní závěr z kontroly provedené u jimi zřízené nebo založené právnické osoby nebo u právnické osoby s majetkovou účastí tohoto územního samosprávného celku.

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

## 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 bodům 2 až 4

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, se navrhuje stanovení přechodného období, díky němuž bude možné postupně zavádění nové úpravy do praxe. Byla zvolena koncepce postupného náběhu možných kontrol územních samosprávných celků a jimi ovládaných obchodních korporací ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, a to v návaznosti na druh, respektive velikost příslušného územního samosprávného celku. V první fázi – již od r. 2017 dopadne nová úprava na všechny kraje, včetně hl. m. Prahy, na všechna krajská města, a dále na městské části hl. m. Prahy a na městské obvody nebo městské části statutárních měst. Dále bude náběh realizován pro ostatní obce postupně v návaznosti na počet jejich obyvatel, a to v letech 2018 až 2021.

Pro určení počtu obyvatel obce byla zvolena metoda používaná v právní úpravě rozpočtového určení daní, pouze s tím rozdílem, že určující bude stav počtu obyvatel k 1. lednu kalendářního roku, který předchází roku, v němž je příslušný plán kontrolní činnosti přijímán. To v praxi znamená, že bude-li plán kontrolní činnosti například na rok 2017, k jeho schválení dojde v roce 2016, avšak pro učení počtu obyvatel bude rozhodný stav uvedený k 1. lednu 2015. To umožní dlouhodobější plánování výhledu kontrolní činnosti v přechodném období.

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

Do doby, než navržené přechodné období podle jednotlivých kategorií územních samosprávných celků uplyne, by měly být územní samosprávné celky, popřípadě jimi ovládané právnické osoby, kontrolovány pouze v rozsahu, v jakém to umožňuje dosavadní právní úprava. Bez uvedení tohoto ustanovení by totiž v přechodném období nastala paradoxní situace, kdy by územní samosprávné celky nebylo možné kontrolovat vůbec, a to ani v širším rozsahu podle nově navržené úpravy, ani v užším rozsahu podle úpravy stávající.

## **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 projednávanou novelu Ústavy (senátní tisk č. 287/0), v níž se navrhuje rozšířit ústavní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu, se navrhuje stanovit účinnost 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 navrhované ústavní změny.

V Praze dne 23. září 2015

Mgr. Bohuslav Sobotka, v. r.  
předseda vlády

Mgr. Jiří Dienstbier, v. r.  
ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu