

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2016

o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon upravuje povinnost některých osob nebo jednotek sektoru veřejných institucí¹⁾ předkládat Ministerstvu financí (dále jen „ministerstvo“) vybrané údaje o svých příjmech a výdajích pro účely monitorování a řízení veřejných financí²⁾.

§ 2

Rozsah působnosti

Osobou nebo jednotkou ze sektoru veřejných institucí předkládající vybrané údaje podle tohoto zákona (dále jen „dotčená osoba“) je

- a) organizační složka státu,
- b) státní fond,
- c) státní příspěvková organizace,
- d) veřejná vysoká škola,
- e) veřejná výzkumná instituce zřízená Českou republikou,
- f) územní samosprávný celek,
- g) dobrovolný svazek obcí,
- h) regionální rada regionů soudržnosti,
- i) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy,
- j) jiný ekonomický subjekt, který splňuje znaky instituce sektoru vládních institucí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii³⁾ a který je zároveň jako jednotka institucionálního sektoru ústředních vládních institucí zapsán v registru ekonomických subjektů, který vede Český statistický úřad podle zákona upravujícího státní statistickou službu⁴⁾, a to vždy k 1. lednu příslušného roku, nebo
- k) jiný ekonomický subjekt, který splňuje znaky instituce sektoru vládních institucí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii³⁾, který je jako jednotka institucionálního sektoru místních vládních institucí zapsán v registru ekonomických subjektů uvedeném

¹⁾ Zákon č. .../2016 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

²⁾ Čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

⁴⁾ Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

v písmenu j), a to vždy k 1. lednu příslušného roku, a který je zároveň poskytovatelem zdravotních služeb nebo provozovatelem městské hromadné dopravy.

§ 3

Měsíční údaje o příjmech a výdajích

(1) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. c) až e) a j) předkládá měsíční údaje o svých příjmech a výdajích vždy ve stavu k poslednímu dni příslušného kalendářního měsíce, a to do patnáctého dne následujícího kalendářního měsíce. Strukturu předkládaných údajů stanoví ministerstvo vyhláškou.

(2) Pokud dotčená osoba nesplní řádně svoji povinnost podle odstavce 1, ministerstvo ji vyzve, aby ve lhůtě 3 pracovních dnů ode dne doručení této výzvy provedla nápravu nebo podala vysvětlení.

(3) Dotčená osoba je od povinnosti podle odstavce 1 osvobozena, pokud průměrná výše jejích celkových ročních nákladů podle výkazu zisku a ztráty za poslední 2 kalendářní roky, za které jsou údaje účetní závěrky⁵⁾ k dispozici, nedosahuje částky, kterou stanoví ministerstvo vyhláškou, a to maximálně do výše 0,01 % nominálního hrubého domácího produktu za předchozí kalendářní rok, který je v běžném roce naposledy zveřejněn Českým statistickým úřadem.

(4) Dotčená osoba podle odstavce 3 postupuje při předkládání údajů o svých příjmech a výdajích podle § 4.

CELEX 32011L0085

§ 4

Čtvrtletní údaje o příjmech a výdajích

(1) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. k) předkládá čtvrtletní údaje o svých příjmech a výdajích vždy ve stavu k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí, a to do 30 dnů po uplynutí prvního, druhého nebo třetího čtvrtletí; za čtvrté čtvrtletí předkládá tyto údaje do 25. února následujícího kalendářního roku. Strukturu předkládaných údajů stanoví ministerstvo vyhláškou.

(2) Pokud dotčená osoba nesplní řádně svoji povinnost podle odstavce 1, ministerstvo ji vyzve, aby ve lhůtě 10 pracovních dnů ode dne doručení této výzvy provedla nápravu nebo podala vysvětlení.

CELEX 32011L0085

§ 5

Roční údaje o poskytnutých garancích

(1) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. b), f) až h) a k) předkládá údaje o svých podmíněných závazcích z poskytnutých garancí jednou ročně ve stavu k poslednímu dni příslušného kalendářního roku, a to do 25. února následujícího kalendářního roku. Strukturu předkládaných údajů stanoví ministerstvo vyhláškou.

(2) Pokud dotčená osoba nesplní řádně svoji povinnost podle odstavce 1, ministerstvo ji vyzve, aby ve lhůtě 10 pracovních dnů ode dne doručení této výzvy provedla nápravu nebo podala vysvětlení.

⁵⁾ § 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

- (3) Garancemi se pro účely tohoto zákona rozumí
- a) ručení nebo finanční záruka podle občanského zákoníku,
 - b) směnečné rukojemství podle zákona upravujícího směnky, nebo
 - c) záruka poskytnutá Českou republikou na základě jiného zákona.

§ 6

Roční údaje o projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru

(1) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. a) až g), i) a k) předkládá údaje o svých projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru jednou ročně ve stavu k poslednímu dni příslušného kalendářního roku, a to do 25. února následujícího kalendářního roku. Strukturu předkládaných údajů stanoví ministerstvo vyhláškou.

(2) Pokud dotčená osoba nesplní řádně svoji povinnost podle odstavce 1, ministerstvo ji vyzve, aby ve lhůtě 10 pracovních dnů ode dne doručení této výzvy provedla nápravu nebo podala vysvětlení.

(3) Projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru se pro účely tohoto zákona rozumí veřejné zakázky a koncese o předpokládané hodnotě 300 000 000 Kč a vyšší podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem je využití zdrojů a schopností osob soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury⁶⁾ nebo veřejných služeb související s údržbou a provozem dlouhodobého nehmotného nebo dlouhodobého hmotného majetku, pokud je smlouva uzavírána na dobu nejméně 2 let.

§ 7

Způsob předkládání údajů

(1) Dotčená osoba předkládá ministerstvu údaje podle § 3 až 6 prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu podle vyhlášky upravující účetní záznamy⁷⁾. Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. e) a k) tak může učinit pomocí svého zřizovatele, nemá-li do centrálního systému účetních informací státu přímý přístup.

(2) Pokud jsou údaje podle odstavce 1 předmětem nebo součástí utajované informace⁸⁾, předkládají se ministerstvu pouze v písemné podobě s vyznačením příslušného stupně utajení.

§ 8

Správní delikty

(1) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. c) až e) a j) se dopustí správního deliktu tím, že nepředloží měsíční údaje o svých příjmech a výdajích ani v dodatečně lhůtě stanovené v § 3 odst. 2.

(2) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. k) se dopustí správního deliktu tím, že nepředloží čtvrtletní údaje o svých příjmech a výdajích ani v dodatečně lhůtě stanovené v § 4 odst. 2.

⁶⁾ § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁾ Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁾ § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

(3) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. b) a f) až h) se dopustí správního deliktu tím, že nepředloží údaje o svých podmíněných závazcích z poskytnutých garancí ani v dodatečné lhůtě stanovené v § 5 odst. 2.

(4) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. a) až g) a i) se dopustí správního deliktu tím, že nepředloží údaje o svých projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru ani v dodatečné lhůtě stanovené v § 6 odst. 2.

- (5) Za správní delikt se uloží pokuta do
- a) 20 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1,
 - b) 50 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 2,
 - c) 100 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 3 nebo 4.

§ 9

Společná ustanovení ke správním deliktům

(1) Dotčená osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

(2) Při určení výměry pokuty dotčené osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, k následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

(3) Odpovědnost dotčené osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

(4) Správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednává ministerstvo.

(5) Pokutu vybírá a vymáhá ministerstvo. Pokuta je splatná do 30 kalendářních dnů ode dne, kdy rozhodnutí o jejím uložení nabylo právní moci.

(6) Příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu.

§ 10

Závěrečná ustanovení

(1) První předložení údajů podle § 3 odst. 1 provede dotčená osoba ve stavu k 31. lednu 2017, a to do 15. února 2017.

(2) První předložení údajů podle § 4 odst. 1 provede dotčená osoba ve stavu k 31. březnu, a to do 2. května 2017.

(3) První předložení údajů podle § 5 odst. 1 a § 6 odst. 1 provede dotčená osoba ve stavu k 31. prosinci 2017, a to do 26. února 2018.

(4) Dotčená osoba uvedená v § 2 písm. d) předloží údaje vztahující se k roku 2017 vždy podle § 4 odst. 1.

§ 11

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2017.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. Obecná část

1. Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA)

Podle článků 3.9, 5.5 a 5.7 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) byla předsedovi Legislativní rady vlády zaslána žádost o neprovedení RIA, které bylo v souladu s čl. 76 odst. 2 Legislativních pravidel vlády vyhověno. Navrhovaný zákon je implementačním předpisem, ve kterém není dána možnost diskrece a který zároveň nejde v žádném případě nad rámec požadavků práva EU. V souladu s čl. 3 odst. 3 Legislativních pravidel vlády také nebyl vypracován věcný záměr zákona.

2. Důvod předložení a cíle

2.1 Název

Návrh zákona o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí.

2.2 Definice problému

Ministerstvo financí ČR (dále jen „MF“) je gestorem implementace směrnice Rady (EU) 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (dále jen „Směrnice“), která byla vydána na základě čl. 126 v souladu s čl. 288 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) a také v návaznosti na Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku připojeného k SFEU. Přestože k 31. prosinci 2013 uplynula transpoziční lhůta a ČR byla v lednu 2014 Evropskou komisí (dále „EK“ nebo „Komise“) v rámci tzv. prejudiciální fáze řízení o porušení Smlouvy formálně upozorněna na uplynutí termínu pro provedení Směrnice, nebyla její ustanovení zatím v plném rozsahu implementována. Dosud se nepodařilo schválit klíčové transpoziční právní předpisy, nezbytné pro implementaci Směrnice.

Převážná většina požadavků Směrnice je zajištěna prostřednictvím návrhů právních předpisů v oblasti rozpočtové odpovědnosti. Konkrétně se jedná o návrhy ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, na něj navazujícího zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti. Tyto tři návrhy byly vládou schváleny na konci února 2015 a postoupeny do Poslanecké sněmovny PČR (sněmovní tisky 411 - 413, probíhá obecná rozprava v rámci 2. čtení).

Dalším implementačním právním předpisem má být zákon o řízení a kontrole veřejných financí, jehož návrh nahradil původní a nevyhovující návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě.

K zajištění dalších informací, které požaduje čl. 14 odst. 3 Směrnice, byla provedena novelizace vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 410/2009 Sb.“). Novela této vyhlášky č. 473/2013 Sb. zahrnuje údaje o některých podmíněných závazcích (vládní záruky a projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru neboli PPP projekty) pro vybrané účetní jednotky ve smyslu zákona o účetnictví s výjimkou zdravotních pojišťoven a dále doplňující informace k příjmům a výdajům pro ústředně řízené (státní) příspěvkové organizace, tedy takové, jejichž zřizovatelem je organizační složka státu (dále jen „státní příspěvkové organizace“). Zabezpečení informací o držených majetkových účastech v soukromých a veřejných společnostech a o závazcích vyplývajících z činnosti veřejných

společností bylo zohledněno ve vyhlášce č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu). Informace o úvěrech v selhání zajišťuje Pomocný analytický přehled podle vyhlášky č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (dále jen „technická vyhláška o účetních záznamech“).

Část požadavků Směrnice, např. podle jejího čl. 3 odst. 2 písm. b), je zajištěna nelegislativním způsobem. MF již velkou část informací zveřejňuje na svých internetových stránkách⁹, neboť disponuje svými vlastními daty nebo jiným způsobem zajištěnými údaji dalších subjektů či účetních jednotek.

Pro kompletní naplnění cílů Směrnice zbývá oblast, která se týká zveřejňování fiskálních dat podle čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice. Tato data nejsou v ČR dosud publikována v plném rozsahu a požadované periodicitě v souladu s požadavky Směrnice. Sběr většiny vstupních dat (hotovostních či na bázi číselného ekvivalentu z veřejných účtů, nejsou-li údaje na hotovostní bázi k dispozici), na jehož základě je pak zpracováván výstup, který zajišťuje Směrnicí požadovaný včasný a pravidelný přístup veřejnosti k fiskálním údajům, se velkou měrou naplňuje prostřednictvím již nyní platných a účinných právních předpisů, a to:

- a) rozpočtových (pro organizační složky státu, státní fondy, obce, kraje, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti) prostřednictvím finančních výkazů,
- b) účetních (pro státní příspěvkové organizace¹⁰ a pro další vybrané účetní jednotky podléhající vyhlášce č. 410/2009 Sb.) a
- c) upravujících činnost zdravotních pojišťoven, přičemž schválení balíku návrhů právních předpisů z oblasti rozpočtové odpovědnosti předpokládá úpravu nové povinnosti¹¹.

Aby bylo možné zveřejňovat komplexní fiskální údaje dle požadavků Směrnice, je nutné zajistit vstupní data také od některých dalších subjektů, kterým to současná právní úprava v ČR nijak nepřikazuje či ano, ale zcela nedostatečně, a které tudíž v současné době taková relevantní data o svém hospodaření neposkytují; nicméně podle metodiky ESA 2010¹² patří do sektoru vládních institucí¹³. Tím bude dosaženo kompletního institucionálního pokrytí sektoru a zároveň naplněn i požadavek čl. 12 a čl. 13 odst. 1 Směrnice.

⁹ <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace>

¹⁰ Od roku 2014 účinná novelizace této vyhlášky do Přílohy 5 doplnila část M. Doplnující informace k příjmům a výdajům na základě nového ustanovení § 45 odst. 1 písm. m), jejímž prostřednictvím jsou zajištěna fiskální data (čtvrtletní) za uvedené příspěvkové organizace (zmíněná novela č. 473/2013 Sb.). Stejná novela také dodala části K a L podle § 45 odst. 1 písm. k) a l), o kterých bude dále zmíněno.

¹¹ Jedná se o nově navrhovaná ustanovení § 9a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, a § 13a zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, podle návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti – viz sněmovní tisk 413, části třetí a pátá.

¹² Tato metodika je právně upravena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii, jímž byl celý systém podle dosavadního nařízení Rady (ES) č. 2223/96 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství revidován.

¹³ Seznam všech jednotek v sektoru vládních institucí lze nalézt na stránkách MF <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/verejny-sektor/sektor-vladnich-instituci/2015/seznam-vladnich-instituci-v-cr-rijen-21242> (stav k říjnu 2015; od ledna 2016 přibýly do sektoru další čtyři subjekty), přičemž sektorizaci upravuje a aktualizuje podle potřeb Český statistický úřad. Toto zveřejnění se stavem k 31. říjnu bude pro MF povinné ze zákona (podle § 5 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, pokud bude schválen jeho stávající návrh).

Aktuální schéma sektoru vládních institucí k 1. lednu 2016 je znázorněno v následujícím schématu. Schéma na další straně demonstruje sektor vládních institucí v kontextu celého národního hospodářství.

S.13 Sektor vládních institucí		
S.1311 Subsektor ústředních vládních institucí	S.1313 Subsektor místních vládních institucí	S. 1314 Subsektor fondů sociálního zabezpečení
státní rozpočet plus Národní fond	obce nebo městské části Prahy 6309	zdravotní pojišťovny 7
Fond privatizace (bývalý Fond národního majetku)	kraje a hl. m. Praha 14	Svaz zdravotních pojišťoven ČR
státní fondy 6	dobrovolné svazky obcí 743	Otevřený svaz zdravotních pojišťoven
příspěvkové organizace 208	regionální rady regionů soudržnosti 7	Asociace zdravotních pojišťoven
veřejné vysoké školy 26	příspěvkové organizace 10339	Centrum mezinárodních úhrad
veřejné výzkumné instituce 70	společnosti s ručením omezeným 8	Zajišťovací fond
Česká exportní banka, a.s.	akciové společnosti 5	
Česká televize	nemocnice jako společnost s ručením omezeným 9	
Ceskomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.	nemocnice jako akciová společnost 34	
Český rozhlas	obecně prospěšné společnosti 23	
Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.	školské právnické osoby 3	
Garanční systém finančního trhu	zájmová sdružení právnických osob 18	
Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.	veřejné výzkumné instituce 1	
Správa železniční dopravní cesty, státní organizace	ústav 2	
BALMED Praha, státní podnik		
Centrum-F, a.s. v likvidaci		
ČPP Transgas, s.p.		
GALILEO REAL, k.s.		
Garanční fond obchodníků s cennými papíry		
IMOB a.s.		
MUFIS a.s.		
Prisko a.s.		
Rada pro veřejný dohled nad auditem		
Veselá věda z. ú.		
Vinařský fond		
školské právnické osoby 5		

Legenda:	
počet jednotek	14
adresáti navrhované právní úpravy, jejímž účelem je implementace čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice	

Národní hospodářství (S.1)	
soukromý sektor	veřejný sektor
nefinanční podniky (S.11)	
finanční instituce (S.12)	
domácnosti (S.14)	vládní instituce (S.13) - viz schéma výše
neziskové instituce sloužící domácnostem (S.15)	
Nerezidenti (S.2)	

Těmito „některými dalšími subjekty“, za které nejsou požadované údaje dosud k dispozici či jen v naprosto nedostatečném rozsahu a které proto jsou jedním z adresátů navrhované právní úpravy, v současné době v rámci subsektoru ústředních vládních institucí jsou¹⁴:

- Česká exportní banka, a.s.
- Česká televize
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.
- Český rozhlas
- Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.
- Garanční systém finančního trhu¹⁵
- Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.
- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
- veřejné vysoké školy¹⁶
- veřejné výzkumné instituce ústředně řízené (neboli zřízené de iure Českou republikou, de facto organizační složkou státu) a
- další, menší jednotky BALMED Praha, státní podnik¹⁷, Centrum – F, a. s. v likvidaci, ČPP Transgas, s. p., GALILEO REAL, k.s., Garanční fond obchodníků s cennými papíry, IMOB a.s., MUFIS a.s., PRISKO a. s., Rada pro veřejný dohled nad auditem, Veselá věda z. ú., Vinařský fond a některé školské právnické osoby¹⁸.

¹⁴ O tomto nedostatku se rovněž zmiňuje metodický popis k fiskálním údajům ostatních vládních institucí v subsektoru ústředních vládních institucí na webových stránkách MF, přičemž ostatními vládními institucemi se rozumí právě skupina osob v následujícím seznamu (viz <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/fiskalni-udaje/ustredni-vlada/ostatni-vladni-institute/2015/metodicky-popis--fiskalni-udaje-ostatni-20602>, popř. přímý odkaz http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Rozp-ramce-EU-85-2011_Metodicky-popis-Fiskalni-udaje-za-ostatni-jednotky.pdf).

¹⁵ Jedná se o bývalý Fond pojištění vkladů, který byl zákonem č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu (§ 198 odst. 1) přeměněn. Garanční systém finančního trhu nyní v sobě zahrnuje Fond pojištění vkladů a také Fond pro řešení krize.

¹⁶ Nepatří sem státní vysoké školy, neboť podle § 95 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 2 odst. 7 věta druhá téhož zákona se jedná o organizační složky státu či jejich součástí. Požadovaná data tedy poskytují na základě rozpočtové legislativy. Na zařazení veřejných vysokých škol do sektoru vládních institucí a tudíž i mezi dotčené subjekty podle navrhované právní úpravy nic nemění fakt, že podle platné právní úpravy nesmí být jejich rozpočet sestavován jako deficitní a že stát za jejich závazky neručí.

¹⁷ V roce 2016 se uvažuje o jeho zániku, nicméně navrhovaná právní úprava tím nebude nijak dotčena a nebude se muset nijak přizpůsobovat či upravovat.

¹⁸ Mezi školské právnické osoby v subsektoru ústředních vládních institucí v současné době patří: Mateřská škola Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní mateřská škola Hrášek Mendelovy univerzity v Brně, Univerzitní mateřská škola Lvičata, Univerzitní mateřská škola Qočna a Univerzitní mateřská škola VŠB-TUO.

Stejná právní úprava dopadne dále i na všechny **státní příspěvkové organizace**, které taková data poskytují již od roku 2014, a to čtvrtletně na základě § 45 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 410/2009 Sb. Toto ustanovení se po nabytí účinnosti navrhované právní úpravy logicky zruší, a to plánovanou novelou samotné vyhlášky č. 410/2009 Sb. s účinností k 1. lednu 2017¹⁹, nikoliv touto navrhovanou právní úpravou. Tím se zabrání možné duplicitě a nejasnosti právní úpravy, aniž by bylo nutné v navrhované právní úpravě použít derogační klauzuli či ustanovení o následné neaplikaci příslušné právní normy, tj. ustanovení § 45 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 410/2009 Sb. (plus dále také její ustanovení § 45 odst. 1 písm. k) a l), které upravují jiné věci - viz dále).

Co se týká subsektoru místních vládních institucí, navrhovaná právní úprava s cílem implementovat čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice dopadne na tzv. **veřejné nemocnice** a v budoucnu pravděpodobně také na **podniky městské hromadné dopravy** (dále jen „podniky MHD“, blíže k nim zvláštní část k § 2). Veřejnými nemocnicemi se zde rozumí nemocnice jako poskytovatelé zdravotních služeb, které jsou zřízené územním samosprávným celkem a mají jinou právní formu než příspěvková organizace. Do sektoru vládních institucí byly zařazeny teprve nedávno a adresáty navrhované právní úpravy budou z důvodu absence vhodného zdroje dat o jejich hospodaření, který by vyhovoval požadavkům Směrnice. Účetní legislativa z hlediska typu dat a frekvence jejich vykazování nestačí. Skupinu veřejných nemocnic nyní tvoří 34 akciových společností a 9 společností s ručením omezeným, z toho jedna v likvidaci (viz tabulka ve zvláštní části k § 2), které mají v názvu zpravidla slovo „nemocnice“ a své sídlo. Jejich výčet není samozřejmě definitivní, neboť některé jsou v insolvenci či likvidaci, a proto není vyloučen jejich pozdější zánik, anebo naopak mohou vzniknout nemocnice zcela nové.

Na ostatní subjekty v subsektoru místních vládních institucí²⁰ a také na subsektor fondů sociálního zabezpečení²¹ se kvůli snaze o minimalizaci jejich administrativní zátěže požadovaná právní úprava, jejímž cílem je implementace čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice, vztahovat nebude. V jejich rámci se využijí stávající zdrojové údaje²², za velmi malé jednotky se využijí odhady. Navíc v případě zdravotních pojišťoven se chystá nová povinnost – blíže poznámka pod čarou 11 na str. 6.

Protože je nutné pokračovat také v implementaci čl. 14 odst. 3 Směrnice a nejedná se o ryze účetní záležitost, přesunou se z účetní legislativy do navrhované právní úpravy i další dvě ustanovení a podobně jako u § 45 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 410/2009 Sb. nastane derogace (a to vlastní novelou vyhlášky č. 410/2009 Sb. s účinností k 1. lednu 2017, popř. pozdější), v případě

a) § 45 odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 410/2009 Sb. jako ustanovení o vládních zárukách, přičemž adresáty této právní normy nebudou všechny vybrané účetní jednotky ve smyslu vyhlášky č. 410/2009 Sb., ale jen **státní fondy, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti** (údaje pro organizační složky státu získává MF na základě rozpočtové legislativy), a

¹⁹ Obecněji řečeno se stejnou účinností, jakou bude nakonec navrhovaná právní úprava mít. Další posun ze stávajícího data 1. leden 2017 není v rámci průběhu legislativního procesu vyloučen; navíc je nutné vzít v potaz skutečnost, že navrhovaná právní úprava navazuje na návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, jehož další posun účinnosti není zcela vyloučen.

²⁰ Mají se na mysli příspěvkové organizace zřizované územními samosprávnými celky, Asociace krajů ČR, Pražská plynárenská Holding a. s., Svaz měst a obcí ČR a některé další, menší jednotky, jejichž počet je podle právních forem uveden ve schématu na str. 8.

²¹ Sem patří zdravotní pojišťovny (Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví, Revírní bratrská pokladna zdravotní pojišťovna, Vojenská zdravotní pojišťovna ČR, Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR, Zaměstnanecká pojišťovna Škoda, Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra ČR), Asociace zdravotních pojišťoven, Centrum mezistátních úhrad, Otevřený svaz zdravotních pojišťoven a Svaz zdravotních pojišťoven ČR.

²² Zdravotní pojišťovny poskytují takové údaje na základě právních předpisů, uvedených dále v části 2.3.

b) § 45 odst. 1 písm. l) vyhlášky č. 410/2009 Sb. jako ustanovení o projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP projektech) s tím, že i zde bude okruh adresátů oproti stávajícímu stavu poněkud modifikován, neboť má sloužit potřebám vládní finanční statistiky, nikoliv účetnictví. Nově se bude jednat o **organizační složky státu, státní fondy, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace** (státní i místní neboli zřízené územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy), **veřejné vysoké školy a ústředně řízené veřejné výzkumné instituce**.

Tato právní úprava k vládním zárukám a PPP projektům bude tedy dopadat i na většinu stávajících jednotek subsektoru místních vládních institucí, byť jen v okruhu vybraných účetních jednotek ve smyslu účetní legislativy. **Zde je důležité zmínit, že výkazy K a L budou sice pro vybrané účetní jednotky legislativně vyňaty z Přílohy č. 5 k účetní vyhlášce č. 410/2009 Sb., z technického hlediska nicméně zůstanou její součástí.**

Z kompletního seznamu všech adresátů navrhovaných právních norem (pro přehlednost je ještě jednou uveden v části 2.7) plyne, že všichni hospodaří se státními či obecně veřejnými prostředky daňových poplatníků anebo jsou alespoň ze strany státu či územního samosprávného celku nějakým způsobem přímo či nepřímo ovládáni. Proto je také Eurostat i Mezinárodní měnový fond (dále jen „MMF“) zařazují do sektoru vládních institucí. Dle definice veřejných institucí v návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti patří do některé ze skupin podle jeho § 2. Systémovým problémem je jejich velká různorodost z hlediska velikosti, významu pro národní hospodářství, dopadu jejich hospodaření na sektor vládních institucí, předmětu činnosti a zejména z hlediska právní formy. Z toho pak plyne mimo jiné i rozdílná úprava jejich účetnictví, poněvadž účtují podle rozdílných vyhlášek MF. I proto je nutná tato nová, zvláštní právní úprava.

Transpozice čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice v kapitole II *Účetnictví a statistika*, požadující zajištění včasného a pravidelného přístupu veřejnosti k fiskálním údajům pro všechny subsektory sektoru vládních institucí, má být provedena ustanoveními § 6 odst. 2 až 6 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a na jejich základě bude mít MF povinnost fiskální údaje zveřejňovat. Ke konečné implementaci čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice je ale nutné získávat relevantní vstupní data, která budou sloužit ke kompilaci výstupů za jednotlivé subsektory sektoru vládních institucí. To zároveň umožní plnit i závazky vůči MMF v oblasti výkaznictví a poskytování informací v rámci vládní finanční statistiky²³.

S cílem sumarizovat data za jednotlivé subsektory je žádoucí, aby adresáti navrhované právní úpravy předkládaly **měsíčně kumulované údaje** o svém hospodaření, tj. o svých příjmech a výdajích mimo oblast vládních záruk a PPP projektů v obdobném formátu, v jakém v současné době již data poskytují státní příspěvkové organizace podle části M. *Doplňující informace k příjmům a výdajům* Přílohy č. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb. Příslušný výkaz je rámcově shodný s *Výkazem zdrojů a užití peněžních prostředků*, který již MF za státní příspěvkové organizace čtvrtletně publikuje.

Výjimkou jsou z hlediska periodicity tzv. veřejné nemocnice, dále méně významné subjekty ze subsektoru ústředních vládních institucí a pro první rok aplikace navrhované právní úpravy také všechny veřejné vysoké školy. Tyto subjekty budou stejný výkaz v **kumulované podobě údajů** předkládat **kvartálně**. Důvod v případě první skupiny plyne přímo čl. 3 odst. 2 písm. a) odrážka druhá Směrnice a v případě druhé skupiny se jedná

²³ V případě MMF se data sestavují v jeho metodice (Government Finance Statistics 2001, resp. nově Government Finance Statistics 2014), přičemž vymezení sektoru vládních institucí je shodné s metodikou ESA 2010. Na tomto místě je vhodné upozornit, že již v roce 2003 doporučila mise MMF zpracovávat data v ČR za soubor všech jednotek sektoru vládních institucí, což není ze strany ČR dosud plněno. Soustava výkazů metodiky MMF obsahuje i výkaz zdrojů a užití peněžních prostředků (na hotovostní bázi) a nepřímo sleduje návaznost tohoto výkazu na ostatní výkazy.

o snahu takové subjekty administrativně nezatěžovat zbytečně příliš často. K přechodné výjimce pro veřejné vysoké školy je blíže pojednáno ve zvláštní části k § 10.

Pro úplnost je nutné doplnit, že přehled o peněžních tocích jako součást roční účetní závěrky podle § 43 vyhlášky č. 410/2009 Sb., resp. podle příslušných ustanovení ostatních účetních vyhlášek, je sestavován tzv. nepřímou metodou. Vychází z výsledku hospodaření (výkazu zisku a ztráty) a zohledňuje další rozvahové operace. Neodráží tak požadavky vládní finanční statistiky v oblasti vykazování hotovostních dat; naopak výkaz M vychází z koncepčně odlišného přístupu přímé metody, která sleduje charakter jednotlivých realizovaných peněžních toků. Výhodou naznačeného řešení je skutečnost, že MF již vytvořilo metodický pokyn i metodickou pomůcku pro naplňování uvedeného výkazu²⁴. Zároveň státním příspěvkovým organizacím poskytuje průběžnou metodickou podporu formou konzultací týkajících se zachycení konkrétních účetních případů. Nezanedbatelná je rovněž skutečnost, že údaje jsou vázány na účetní výkazy (rozvahu) a je proto možná částečná kontrola správnosti vyplnění výkazu, která výrazně přispěje ke zkvalitnění publikovaných dat. Tato mezivýkazová kontrolní vazba zůstane zachována i nadále pro státní příspěvkové organizace se čtvrtletní vykazovací povinností dle návrhu tohoto zákona. Proto jsou navrhované termíny předkládání výkazu se čtvrtletní periodicitou vázány na termíny předávání účetní závěrky těmito účetními jednotkami do Centrálního systému účetních informací státu podle přílohy č. 3 technické vyhlášky o účetních záznamech. Pro ostatní účetní jednotky ve smyslu dotčených subjektů, které nemají povinnost sestavovat čtvrtletní účetní závěrku, stejně jako ty, kterým bude uložena měsíční vykazovací povinnost, nelze kontrolní vazbu aplikovat přímo v Centrálním systému účetních informací státu. Nicméně obecně zůstává provázanost na změnu rozvahových účtů peněžních prostředků v platnosti a účetní jednotka (dotčený subjekt) ji může implementovat do svého účetního a ekonomického systému ve vazbě na příslušné rozvahové účty ke konci každého období (tj. čtvrtletí či měsíce).

Povinnost poskytovat požadovaná data všemi adresáty navrhované právní úpravy do Integrovaného informačního systému státní pokladny, do části Centrálního systému účetních informací státu, je tedy nutné nově promítnout do právního řádu ČR. V případě adresátů, které budou poskytovat data za účelem implementace čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice to znamená víceméně právní úpravu vztahů, které právo dosud nereguluje, a to přesto, že její cíle včetně základní povinnosti všech jednotek sektoru vládních institucí jsou již upraveny v ustanoveních § 5 a 6 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti; nicméně § 6 odst. 4 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti má spíše deklaratorní či proklamativní než normativní charakter²⁵.

Pokud **shrňme cíle navrhované právní úpravy**, sběr požadovaných údajů v navrhované struktuře umožní:

- a) vytvořit platformu pro dnes víceméně nesystémově zahrnuté požadavky na datové zdroje v jiných právních předpisech,
- b) poměrně flexibilně upravovat požadavky na datové zdroje prostřednictvím podzákoně právní úpravy,

²⁴ Jedná se o Metodický pokyn k naplnění části M. *Doplňující informace k příjmům a výdajům* Přílohy, jejíž závazný vzor je uveden v Příloze č. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb. (přímý odkaz: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Ucetnictvi_Metodika_2014-02-19_Metodicky-pokyn-k-priloze-c5-cast-M-vyhl-410-2009.pdf). Metodickou pomůckou se rozumí „Časté dotazy a doplnění metodiky k části M. Doplnující informace k příjmům a výdajům Přílohy č. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky“ (nepřímý odkaz na soubor MS Excel: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnicke-pomucky>).

²⁵ „Veřejné instituce jsou povinny ministerstvu poskytnout informace potřebné k splnění informačních povinností podle odstavců 1 až 3, které nejsou ministerstvu známe z jeho činnosti, a to prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu.“

- c) beze změny legislativy upravovat výčet individuálně určených adresátů právních norem na základě nového zařazení do sektoru vládních institucí podle rozhodnutí Českého statistického úřadu či Eurostatu, a to prostřednictvím obecně vymezené „reziduální“ skupiny adresátů, kdy uložení navrhovaných povinností bude striktně vázáno na zápis v registru ekonomických subjektů,
- d) pro jednotky sektoru vládních institucí zpřehlednit povinnosti vykazování dat,
- e) implementovat směrnici Rady EU 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států,
- f) plnit požadavky MMF vyplývající ze členství ČR a z následných dohod,
- g) získat aktuální data o vývoji hospodaření sektoru ústředních vládních institucí mimo státní rozpočet a státní fondy,
- h) navázat na ustanovení § 6 odst. 4 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a ze strany MF plnit povinnosti podle dalších ustanovení tohoto návrhu,
- i) získávat častější informace o hospodaření (příjmech a výdajích) sektoru vládních institucí,
- j) v případě tzv. veřejných nemocnic, příp. v budoucnu i podniků MHD, nově získávat údaje, které získat jinak nelze,
- k) větší transparentnost veřejných financí ČR a
- l) pokud ČR přijme euro, přispět k aplikaci nařízení EP a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně a zejména nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 877/2013, kterým se doplňuje nařízení EP a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.

Protože plán legislativních prací vlády nepočítal s věčným záměrem zákona souvisejícího s touto problematikou²⁶, předkládá se s cílem urychlit celý legislativní proces přímo paragrafované znění zákona a pro informaci i prováděcí vyhlášky.

2.3 Přehled stávající právní úpravy

Vstupní údaje za státní rozpočet (organizační složky státu), státní fondy, územní samosprávné celky (obce a kraje), dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti, vždy s měsíční frekvencí, zajišťují právní předpisy z rozpočtové oblasti, tj. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a dvě související vyhlášky MF – č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů regionálních rad regionů soudržnosti, obě ve znění pozdějších předpisů²⁷. Kromě toho podle rozpočtové legislativy předkládají státní

²⁶ V Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 (Příloha č. 1 usnesení vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1056) a v přehledu Implementačních prací vlády (Příloha č. 2 téhož usnesení) se v rámci pokračující implementace Směrnice uvádí pouze návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole s termínem předložení v únoru 2015. Poznámka pod čarou v Příloze 2 tohoto usnesení vlády nicméně uvádí, že ve věci transpozice Směrnice již bylo proti ČR zahájeno řízení o nesplnění povinností plynoucích z práva EU.

²⁷ Vyhláška č. 5/2014 Sb., která nahradila vyhlášku č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů, nově stanovila pro státní fondy předkládat požadované výkazy o plnění rozpočtu měsíčně (předtím čtvrtletně), čímž v jejich případě zapracovala transpoziční a implementační požadavek čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice.

příspěvkové organizace ročně výkaz o rozpočtu nákladů a výnosů a dalších doplňujících údajů.

Zdravotní pojišťovny poskytují měsíční údaje pro výpočet přerozdělování pojistného na veřejné zdravotní pojištění zvláštního účtu spravovaného Všeobecnou zdravotní pojišťovnou ČR, měsíční údaje o stavech bankovních účtů jednotlivých zdravotních pojišťoven a zdravotně pojistné plány aktuálního roku jednotlivých zdravotních pojišťoven zpracované v souladu se zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, zákonem č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, zákonem č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, všechny ve znění pozdějších předpisů, a zákonným opatřením Senátu č. 342/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Z podzákonné právní úpravy se jedná o vyhlášku MZ č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, vyhlášku MF č. 418/2003 Sb., kterou se stanoví podrobnější vymezení okruhu a výše příjmů a výdajů fondů veřejného zdravotního pojištění zdravotních pojišťoven, podmínky jejich tvorby, užití, přípustnosti vzájemných převodů finančních prostředků a hospodaření s nimi, limit nákladů na činnost zdravotních pojišťoven krytých ze zdrojů základního fondu včetně postupu propočtu tohoto limitu, obě ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášku MZ č. 644/2004 Sb., o pravidlech hospodaření se zvláštním účtem všeobecného zdravotního pojištění, průměrných nákladech a o jednacím řádu dozorčího orgánu. Zdrojem kvartálních dat jsou kumulativní údaje poskytované MF jednotlivými zdravotními pojišťovnami vždy do 60 dnů po skončení kalendářního čtvrtletí podle zákonů č. 551/1991 Sb. a č. 280/1992 Sb. (viz výše), přičemž přesný rozsah datové základny je stanoven vyhláškou MZ č. 362/2010 Sb., o způsobu podávání informací o hospodaření zdravotních pojišťoven a jejich rozsahu. Souhrnná data celého systému veřejného zdravotního pojištění zpracovaná MF jsou pomocí převodového můstku dále z této struktury transformována do jednotlivých položek *Výkazu zdrojů a užití peněžních prostředků zdravotních pojišťoven*. Za ostatní jednotky subsektoru fondů sociálního zabezpečení jsou zveřejňovány odhady, neboť jejich hospodaření má zanedbatelný dopad a je v čase relativně stabilní. A nad rámec platné právní úpravy lze zopakovat, že v případě schválení balíku návrhů právních předpisů z oblasti rozpočtové odpovědnosti budou zdravotní pojišťovny předkládat údaje také pro plnění požadavků Směrnice²⁸.

Účetní data, která jsou významným zdrojem pro výstupy vládní finanční statistiky, zajišťuje základní účetní právní předpis zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“) a dva související a již zmíněné právní předpisy MF – technická vyhláška o účetních záznamech (č. 383/2009 Sb.) a vyhláška č. 410/2009 Sb. Pro oblast zdravotních pojišťoven lze zmínit vyhlášku MF č. 503/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro zdravotní pojišťovny, popř. ostatní účetní vyhlášky MF, tj. ty, které provádějí zákon o účetnictví (č. 500/2002 Sb., č. 501/2002 Sb., č. 502/2002 Sb. a č. 504/2002 Sb.).

Pro zbylé subjekty patřící do subsektoru ústředních vládních institucí a nově i pro tzv. veřejné nemocnice v subsektoru místních vládních institucí, které nejsou příspěvkovou organizací, popř. v budoucnu pro podniky MHD, právní úprava pro reportování dat pro MF chybí, neboť příslušná povinnost není pro ně dosud právem regulována anebo je velmi nedostatečná. Právě na tuto část adresátů se bude vztahovat navrhovaná zákonná a z toho vyplývající i podzákonná právní úprava. Poskytování informací o vládních zárukách a PPP projektech se bude i nadále týkat subjektů ze subsektorů ústředních i místních vládních institucí.

²⁸ Blíže viz poznámka pod čarou 11 na str. 6.

2.4 Zhodnocení platného právního stavu

Stávající právní úpravu tak, jak je popsána v předchozí části 2.3, nepovažujeme za dostatečnou, neboť nestanovuje povinnost poskytovat relevantní požadovaná data o hospodaření pro všechny příslušné subjekty, tj. subjekty, které na základě metodiky ESA 2010 patří do subsektoru ústředních vládních institucí, a tzv. veřejné nemocnice, nově zařazené do subsektoru místních vládních institucí, popř. v budoucnu podniky MHD, a to v požadované periodicitě. Současná rozpočtová, účetní ani jiná legislativa tato data v rámci pokrytí celého sektoru vládních institucí nezajišťuje.

Totéž lze říci i o poskytování informací o vládních zárukách a PPP projektech, kde je sice roční frekvence vyhláškou č. 410/2009 Sb. více než splněna, nicméně pro účely vládní finanční statistiky je potřebné okruh adresátů právních norem mírně upravit. Kromě toho umístění této právní úpravy není v rámci účetní legislativy systémové.

Současná právní úprava nemá dopad ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

2.5 Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Aby mohlo MF požadovaná data od příslušných subjektů (jednotek) získávat, je nutné jim stanovit povinnost taková data poskytovat či předkládat. Podle čl. 14 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU zajistí MF jako gestor, aby implementační úprava měla formu právního předpisu, tj. předpisu s obecnou závazností. Všechny příslušné subjekty, tj. ty, na které se nevztahuje povinnost poskytovat informace o vládních zárukách nebo PPP projektech, fungují mimo rámec státní správy, nejsou přímo podřízené vládě ČR, a není tedy možné jim jako nepodřízeným subjektům ukládat povinnosti interními předpisy typu vládního usnesení. Jiné než legislativní řešení, jak daného cíle dosáhnout, tedy neexistuje. Kromě toho podle čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá, a podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Z toho plyne, že ústavně konformní je pouze varianta zákonné úpravy. Z důvodu systémovosti a zejména velké různorodosti adresátů právní úpravy bylo jako nejschůdnější řešení zvoleno ve formě nového a samostatného zákona.

Požadavek stability zákonné právní úpravy, princip právní jistoty a legitimního očekávání a také nutnost pružně a bezodkladně reagovat na příslušné změny předurčují optimální variantu, která zahrnuje také vydání prováděcího právního předpisu k tomuto zákonu, a to vyhlášky MF. Zde jsou upraveny záležitosti, které se mohou nepředvídatelně a rychle změnit, zpravidla buď na základě ekonomického vývoje nebo metodických změn vládní finanční statistiky. V takových případech je nutné co nejrychleji nastatou změnu promítnout a aplikovat. Legislativní proces v rámci tvorby a přijímání zákonné úpravy podmínku flexibility nesplňuje tolik jako podzákonné. Častá novelizace zákonů ani není z hlediska právní jistoty nebo dalších právních principů žádoucí.

Navrhovaná právní úprava nemá dopad ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

2.6 Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Směrnice 2011/85/EU nebyla do uplynutí transpoziční lhůty řádně transponována, tudíž není dosud plně implementována, čímž se ČR dopustila porušení závazků plynoucích z práva EU. Pokud nebude ze strany ČR zjednána náprava co nejdříve, hrozí jí skutečné postihy (odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci, zahájení řízení pro porušení Smlouvy, uložení peněžité sankce) – blíže dále část 6.2.

2.7 Identifikace adresátů (dotčených subjektů, resp. osob) navrhované právní úpravy

a) adresáti v oblasti poskytování měsíčních hotovostních dat o svém hospodaření (příjmech a výdajích) v kumulované podobě ze subsektoru ústředních vládních institucí:

- Česká exportní banka, a.s.
- Česká televize
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.

- Český rozhlas
- Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.
- Garanční systém finančního trhu²⁹
- Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.
- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
- státní příspěvkové organizace, jejichž průměrná výše celkových nákladů za poslední 2 kalendářní roky, za které jsou údaje účetní závěrky k dispozici, dosáhla výše alespoň částky stanovené v prováděcí vyhlášce, nyní nastaveno na 100 mil. Kč (§ 45 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 410/2009 Sb. se novelou této vyhlášky s účinností k 1. lednu 2017 či v případě potřeby s pozdější účinností zruší)
- veřejné vysoké školy, jejichž průměrná výše celkových nákladů za poslední 2 kalendářní roky, za které je účetní závěrka k dispozici, dosáhla výše alespoň částky stanovené v prováděcí vyhlášce (nyní nastaveno na 100 mil. Kč)
- veřejné výzkumné instituce zřízené Českou republikou (ústředně řízené), jejichž průměrná výše celkových nákladů za poslední 2 kalendářní roky, za které je účetní závěrka k dispozici, dosáhla výše alespoň částky stanovené v prováděcí vyhlášce (nyní nastaveno na 100 mil. Kč),

b) adresáti v oblasti poskytování čtvrtletních hotovostních dat o svém hospodaření v kumulované podobě:

1. subsektor ústředních vládních institucí

- státní příspěvkové organizace, jejichž průměrná výše celkových nákladů za poslední 2 kalendářní roky, za které jsou údaje účetní závěrky k dispozici, je menší než částka stanovená v prováděcí vyhlášce, nyní nastaveno na 100 mil. Kč (opět zde platí, že § 45 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 410/2009 Sb. se novelou této vyhlášky s účinností k 1. lednu 2017 či v případě potřeby s pozdější účinností zruší)
- veřejné vysoké školy, jejichž průměrná výše celkových nákladů za poslední 2 kalendářní roky, za které jsou údaje účetní závěrky k dispozici, je menší než částka stanovená v prováděcí vyhlášce (nyní nastaveno na 100 mil. Kč)
- veřejné výzkumné instituce zřízené Českou republikou (ústředně řízené), jejichž průměrná výše celkových nákladů za poslední 2 kalendářní roky, za které jsou údaje účetní závěrky k dispozici, je menší než částka stanovená v prováděcí vyhlášce (nyní nastaveno na 100 mil. Kč)
- další, menší jednotky: BALMED Praha, státní podnik³⁰, Centrum – F, a. s. v likvidaci, ČPP Transgas, s. p., GALILEO REAL, k.s., Garanční fond obchodníků s cennými papíry, IMOB a.s., MUFIS a.s., PRISKO a. s., Rada pro veřejný dohled nad auditem, některé školské právnické osoby³¹, Veselá věda z. ú. a Vinařský fond,

2. subsektor místních vládních institucí

- (tzv. veřejné) nemocnice zřízené územním samosprávným celkem s jinou právní formou než příspěvková organizace (nyní 34 akciových společností a 9 společností s ručením omezeným)³²
- případně v budoucnu podniky MHD (blíže viz zvláštní část k § 2),

c) adresáti v oblasti ročního poskytování informací o vládních zárukách (§ 45 odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 410/2009 Sb. se novelou této vyhlášky s účinností k 1. lednu 2017 či v případě potřeby s pozdější účinností zruší):

- státní fondy
- územní samosprávné celky
- dobrovolné svazky obcí

²⁹ Viz poznámka pod čarou 15 na str. 8.

³⁰ Viz poznámka pod čarou 17 na str. 8.

³¹ Jejich seznam je uveden v poznámce pod čarou 18 na str. 8.

³² Jejich seznam je uveden ve zvláštní části k § 2.

- regionální rady regionů soudržnosti
 - tzv. veřejné nemocnice, příp. v budoucnu podniky MHD,
- d) adresáti v oblasti ročního poskytování informací o projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru (§ 45 odst. 1 písm. l) vyhlášky č. 410/2009 Sb. se novelou této vyhlášky s účinností k 1. lednu 2017 či v případě potřeby s pozdější účinností zruší):
- organizační složky státu
 - státní fondy
 - územní samosprávné celky
 - dobrovolné svazky obcí
 - příspěvkové organizace (státní i místní, tj. zřízené územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy)
 - veřejné vysoké školy
 - veřejné výzkumné instituce zřízené Českou republikou (ústředně řízené)
 - tzv. veřejné nemocnice, příp. v budoucnu podniky MHD.

V budoucnu, v souvislosti s možným vstupem ČR do eurozóny, se předpokládá novelizací navrhované právní úpravy rozšíření adresátů minimálně ve skupině b) o místní příspěvkové organizace, neboť bude nutné přímo aplikovat nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 877/2013 ze dne 27. června 2013, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. Toto nařízení požaduje mimo jiné souhrnné údaje o čtvrtletním plnění rozpočtu na bázi peněžních toků či na bázi číselného ekvivalentu z veřejných účtů, nejsou-li údaje na hotovostní bázi k dispozici, za celý sektor vládních institucí i za jeho jednotlivé subsektory. To znamená, že na rozdíl od požadavků Směrnice nebude možné zveřejňovat fiskální údaje za dílčí celky v rámci jednotlivých subsektorů podle typu vstupních dat, ale vždy jeden agregovaný údaj za celé subsektory a celý sektor vládních institucí. Z toho logicky plyne nutnost získávat data od všech jednotek sektoru vládních institucí ve stejné hotovostní či stejné číselné ekvivalentní bázi. A zmíněné místní příspěvkové organizace v současnosti poskytují pouze z účetních závěrek aktuální data, zatímco rozpočtová legislativa ČR a z toho důvodu i navrhovaná právní úprava je založena na datech hotovostních.

Protože není jisté, zda se ČR skutečně stane členem eurozóny, byť se k tomu zavázala, není legislativně vhodné do právní úpravy místní příspěvkové organizace zařazovat, popř. jinak zasahovat do navrhované právní úpravy již nyní, byť se stanovenou odlišnou účinností relevantních právních norem, která by byla vázána na vstup ČR do eurozóny, a působit tak zbytečně další administrativní zátěž.

2.8 Srovnání implementace čl. 3. odst. 2 písm. a) a čl. 14 odst. 3 Směrnice v členských zemích EU

Vzhledem k tomu, že ČR řádně a včas netransponovala Směrnici do uplynutí transpoziční lhůty 31. prosince 2013 a dosud ji plně neimplementuje, je zde vhodné uvést, že není jediným členským státem EU, který neplní stoprocentně požadavky Směrnice. Ze zprávy EK z prosince 2014, která hodnotí dosavadní vývoj implementace Směrnice v jednotlivých členských zemích EU *Update of the Summary report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements publication of fiscal data and reconciliation tables* (stav k říjnu 2014), a zejména z její aktualizace z června 2015 s názvem *Progress report on the Member States' implementation of Council Directive 2011/85/EU, Article 3(2) related to fiscal data* (stav k dubnu 2015) vyplývá, že problémy s implementací čl. 3. odst. 2 písm. a) Směrnice mají další 3 země (Dánsko a Francie shodně v subsektorech ústředních vládních institucí a fondů sociálního zabezpečení a Slovinsko ve všech subsektorech), navíc Lucembursko Směrnici neimplementuje vůbec, Nizozemsko nemá data mezi subsektory

zcela konzistentní a Španělsko podle všeho pokrývá ústřední vládní instituce jen státním rozpočtem.

Měsíční data za celý subsektor ústředních vládních institucí se bez potíží publikují ve 21 zemích EU. Odhady napříč všemi subsektory využívá 5 zemí (Německo, Nizozemsko, Polsko, Rakousko a Rumunsko); v samotném subsektoru ústředních vládních institucí 15 zemí. Naopak ve Francii, Litvě, Řecku, Slovinsku, Spojeném království, na Kypru a na Slovensku se odhady nevyužívají vůbec.

Čl. 14 odst. 3 Směrnice bez větších potíží implementuje 19 členských států včetně ČR, a pokud bychom uvažovali pouze vládní záruky a PPP projekty, přidává se k nim ještě Belgie a Kypr. Naopak žádné informace o podmíněných závazcích nezveřejňuje na národní úrovni Francie a Lucembursko.

3 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

Z hlediska adresátů právních norem platí zásada legální licence. Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá, a podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Z hlediska správního orgánu jako druhé strany právního vztahu platí i zde svrchovanost zákona a také zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Prováděcí vyhláška bude vydána v souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, tj. na základě a v mezích zákona, je-li k tomu MF zákonem zmocněno. Jak uvádí nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 6/07, „při respektování dělby moci (restriktivní výklad zákonného zmocnění) a principu právní jistoty je (a má být) zmocnění pro vydání právního předpisu natolik přesné a konkrétní co do svého rozsahu, obsahu a účelu, že ministerstvo či jiný správní orgán nemá možnost se od zákonných limitů odchýlit a uplatnit tak např. svou vlastní právní (politickou) vůli vzdor Parlamentu. Takový požadavek na zákonné zmocnění, aby co nejpresněji vymezovalo obsah, účel a rozsah úpravy lze dovodit z principu předvídatelnosti práva založeného na čl. 1 odst. 1 Ústavy. Nerespektování některého ze tří prvků zmocňovací normy vede k závěru o nedostatku zákonného zmocnění k vydání prováděcího předpisu.“

Z hlediska požadované právní úpravy může problém způsobit terminologie v rámci sektorizace pro vymezení subjektů, které mají poskytovat měsíční či kvartální hotovostní data o svém hospodaření. Metodika ESA 2010 stejně jako předchozí verze ESA 95 pracuje s pojmem „vládní sektor“ či spíše „sektor vládních institucí“, který má v jejím pojetí mnohem širší rozsah, než je tomu u pojmu „vláda“ podle Ústavy ČR jako vrcholného orgánu výkonné moci. Proto ustanovení navrhované právní úpravy bude definovat příslušné ekonomické sektory nejen v souladu s Ústavou ČR, ale také s ústavním zákonem o rozpočtové odpovědnosti, pokud bude jeho návrh schválen.

Při nastavení sankčního mechanismu pro zajištění požadovaného chování ze strany adresátů dané právní normy je nutné respektovat i judikaturu Ústavního soudu, např. jeho nálezy Pl. ÚS 3/02, vyhlášený pod č. 405/2002 Sb., nebo nálezy Pl. ÚS 12/03, vyhlášený pod č. 300/2004 Sb. Z nich vyplývá, že nepřípustné jsou takové sankce, které mají likvidační charakter. Zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, v daném případě tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl. Není-li respektována tato zásada, jedná se o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, jež vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k (Evropské) Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“). Pro volbu stanovení intervalu či jen horní hranice možné sankce lze uvést, že začleněním její

minimální výše do zákona se v zásadě sleduje legitimní cíl, neboť daleko zřetelnějším způsobem, než by tomu bylo pouze při stanovení její horní sazby, umožňuje odlišit závažnost či společenskou škodlivost různých druhů protiprávních jednání. Vedlejším dopadem tohoto kroku ale bude omezení prostoru pro diskreční pravomoc (správní uvážení) státního orgánu, což má své pozitivní důsledky v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, popř. omezuje prostor pro svévolné či korupcí ovlivněné jednání správních úřadů, přičemž toto se může na první pohled jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na straně druhé však větší či menší měrou paušalizuje závažnost protiprávního jednání. To vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa i k jeho poměrům. Horní a dolní hranici sankce je nutné rozlišovat. Je-li nedostatečná její maximální výše, může to, bez ohledu na efektivnost výkonu správních orgánů, znamenat, že právo se v podstatě stane nevymahatelným. Oproti tomu žádná nebo nízká minimální hranice pokuty sama tento stav způsobovat nemůže, pokud se k tomu nepřipojí neefektivní výkon státní správy. Ale stanovení dolní sazby pokuty zákonodárcem omezuje správní uvážení příslušného orgánu, což ovšem může ve svém důsledku znamenat překážku pro přihlídnutí nejen k faktické závažnosti konkrétního protiprávního jednání, ale i k ekonomické situaci odpovědného dotčeného subjektu. Z principů právního státu lze dovodit jedno ze základních pravidel realizace státní moci, kterým je zásada proporcionality (přiměřenosti) a zákaz zneužití práva, jak ostatně dovodil v řadě nálezů Ústavní soud. Tato zásada vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, a to i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody (veřejný statek) - viz nálezy Pl. ÚS 15/96. Vždy však je v těchto případech třeba posuzovat účel takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům. Měřítkem pro takové posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti *largo sensu*), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři principy, respektive kritéria posuzování přípustnosti zásahu. První z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), podle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se jedná o princip potřebnosti, podle něhož je ve vztahu k tzv. dotčeným základním právům a svobodám povoleno použití pouze nejšetrnějšího z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (*stricto sensu*), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních – viz nálezy Pl. ÚS 25/97. Pokuta může za určitých okolností představovat v první řadě zásah do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Pokuty jakožto ústavně přípustná odnětí majetku na rozdíl od daní a poplatků uvedeny výslovně v čl. 11 Listiny nejsou; poněkud jiná je ovšem situace v případě úpravy ochrany vlastnického práva podle čl. 1 Dodatkového protokolu, podle něhož státy mohou přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Z toho lze dovozovat, že pokuty, stejně jako daně a poplatky, spadají do sféry právní regulace čl. 11 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu a představují v zásadě přípustný zásah do vlastnického práva jedince. To ovšem platí jen za předpokladu respektování principů právního státu a zákazu zneužití práva podle čl. 4 odst. 4 Listiny. K tomu je třeba poznamenat, že pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou.

Vzhledem k navrhované účinnosti zákona a skutečnosti, že dotčené subjekty budou poskytovat požadované údaje až za období po nabytí účinnosti (blíže zvláštní část k § 10), lze uvést, že nebude porušen ani zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem. Tento princip jako jeden z klíčových prvků právního státu pramení z požadavku právní jistoty. Pro oblast trestního práva je výslovně upraven v čl. 40 odst. 6 Listiny, pro další odvětví práva včetně správního potom implicitně v čl. 1 odst. 1 Ústavy, z kterého je nutné jeho působení také dovodit (viz nálezy Pl. ÚS 21/96 vyhlášený pod č. 63/1997 Sb.).

Požadovaná zákonná i podzákonná právní úprava tak bude v souladu s ústavním pořádkem ČR.

4 Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy z hlediska práva EU

Primárním cílem požadované právní úpravy je implementace čl. 3 odst. 2 písm. a) a čl. 14 odst. 3 Směrnice, která byla vydána podle čl. 288 SFEU. Požadovaná právní úprava bude proto v souladu s předpisy EU³³, a nebude tudíž v rozporu ani s judikaturou soudních orgánů EU nebo obecnými právními zásadami práva EU, popř. s legislativními záměry a s návrhy předpisů EU. Také nebude odporovat *Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v HMU* (Fiskální smlouvě), která je spíše mezinárodní smlouvou než právem EU.

Je zde ovšem nutné upozornit, že v případě vstupu ČR do eurozóny nebude tato právní úprava zcela dostatečná z hlediska aplikace nařízení EP a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně a zejména nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 877/2013, kterým se doplňuje nařízení EP a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. Proto se počítá s její potřebnou novelizací, nejdříve však okamžikem, kdy bude znám konkrétní termín případného vstupu ČR do eurozóny.

Protože existovaly v rámci ustanovení čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice jisté interpretační pochybnosti, požádalo MF jako gestor v souladu s čl. 6 *Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU* Komisi o konzultaci. Na základě její odpovědi lze konstatovat, že požadovaná právní úprava zcela odpovídá účelu a smyslu Směrnice, a tudíž i závazkům ČR vyplývajícím z členství v EU. S Komisí byla také konzultována otázka frekvence poskytování požadovaných dat ze strany adresátů, možnosti ulevit těm méně významným, co se měsíční periodicity týká, a možnost používat sofistikované odhady. Podle Komise je možné získávat měsíční data pouze za jednotky s relativně velkým podílem výdajů a spolehnout se na odhady pro jednotky ostatní, což by mělo zajistit adekvátní vyváženost mezi praktickým naplňováním Směrnice a faktem, že měsíční data budou dostatečně reprezentativní. Bohužel o využívání odhadů neexistuje na úrovni EU žádný komplexní či univerzální metodický přehled.

5 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána

Získávání požadovaných dat povede mimo vyhovění požadavkům Směrnice také k plnění závazků vůči MMF. Všeobecný právní základ pro vztah ČR a MMF a plnění veškerých jejích povinností jako členského státu představuje *Dohoda o Mezinárodním měnovém fondu*, původně pro ČSR č. 68/1946 Sb., po opětovném vstupu ČSSR/ČSFR v roce 1990 jako sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 500/1992 Sb. a nyní jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 37/2010 Sb. m. s. ve znění změn publikovaných pod č. 72/2013 Sb. m. s. a č. 73/2013 Sb. m. s. Z ustanovení čl. VIII Dohody, *Všeobecné závazky členů*, části 5 písm. c) plyne mimo jiné přihláška z 21. dubna 1998, mající charakter dílčí či navazující dohody, kterou se ČR jménem České národní banky, Českého statistického úřadu a MF zavázala k dodržování speciálních (mimoprávních) norem pro distribuci statistických dat (SDDS – *Special Data Dissemination Standard*).

³³ V rámci sekundárního práva se jedná zejména o nařízení EP a Rady (EU) č. 549/2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii a několikrát novelizované nařízení Rady (ES) č. 479/2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

Protože ze zmíněné *Dohody o Mezinárodním měnovém fondu* vzniká členství ČR v MMF, má tato dohoda charakter mezinárodní smlouvy podle čl. 49 písm. c) Ústavy ČR, a tudíž platí podle čl. 10 Ústavy ČR zásada její aplikační přednosti před zákonem, pokud je s ním v rozporu. Protože cílem požadované právní úpravy je mimo implementaci Směrnice také plnění závazků ČR vůči MMF, a tudíž *Dohody o Mezinárodním měnovém fondu*, je navrhovaná právní úprava v souladu s mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána, včetně Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Aplikace této Úmluvy je v oblasti sběru dat nicméně velmi omezena, resp. prakticky vyloučena. Čl. 1 Dodatkového protokolu (k Úmluvě) byl v souvislosti se sankcemi zmíněn v části 3 a pouze k otázce diskriminace (čl. 14 Úmluvy - Zákaz diskriminace a. čl. 1 Protokolu č. 12 - Všeobecný zákaz diskriminace, popř. čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) lze odkázat na část 7.5 obecné části této důvodové zprávy.

6 Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy

6.1 Dopad na státní rozpočet a na dotčené subjekty (adresáty navrhované právní úpravy)

V případě implementace Směrnice lze náklady rozčlenit dle dopadu na náklady pro adresáty navrhované právní úpravy a náklady pro MF (státní rozpočet). Dopady na územní samosprávné celky nebudou v této souvislosti víceméně žádné – viz dále.

Náklady pro adresáty navrhované právní úpravy se budou odvíjet od nutnosti úprav ekonomických informačních systémů nebo jiného zabezpečení technického předávání požadovaných peněžních dat do Centrálního systému účetních informací státu jako části Integrovaného informačního systému státní pokladny a dále budou spojeny se zapracováním osob, které budou informace nebo data vytvářet a předávat, a případným rozšířením analytických účtů (k pokladně a běžnému účtu). Vzhledem k široké škále subjektů co do právní formy, předmětu činnosti i jejich velikosti je jakákoliv kvantifikace průměrných nákladů na jednoho adresáta prakticky nemožná. V rámci zavedení výkazu M pro státní příspěvkové organizace bylo osloveno několik státních příspěvkových organizací, nelze proto následující tvrzení nijak paušalizovat. Z odpovědí vyplynulo, že náklady na úpravu ekonomického a informačního systému byly z důvodu zahrnutí v udržovacím poplatku dodavatele v podstatě nulové. Byly identifikovány jednorázové náklady na zaškolení pracovníků k vyplňování čtvrtletního výkazu M řádově v desetitisících Kč. Běžné osobní náklady na jeho pravidelné vyplňování jako výdaje na plat účetního včetně pojistného jsou odhadovány maximálně v řádu jednotek tisíc Kč za čtvrtletí (v některých případech dokonce jako nulové).

MF realizuje metodickou podporu, která částečně sníží vzniklou administrativní zátěž pro nově zahrnuté adresáty. Zátěž bude dále snížena i pro menší adresáty právní úpravy, kteří nebudou povinni poskytovat data měsíčně, ale pouze kvartálně. Lze se domnívat, že subjekty, které budou poskytovat data měsíční, nebudou nijak dramaticky administrativně zatíženy, neboť taková data lze snadno zajistit a aproximovat z dat pro tyto subjekty již dostupných (bankovní účet apod.).

O významném navýšení výdajů pro státní rozpočet se neuvažuje i proto, že pro státní příspěvkové organizace a další vybrané účetní jednotky, které poskytují data dle § 45 odst. 1 písm. k) a l) vyhlášky č. 410/2009 Sb. již v rámci této vykazovací povinnosti úspěšně probíhá poradenství a metodická podpora ze strany MF. Vytvořen byl také příslušný metodický pokyn³⁴. Konečná výše výdajů bude vyplývat z dodatečných požadavků na shromažďování a zpracování dat v Integrovaném informačním systému státní pokladny (Centrálním systému účetních informací státu), kdy bude pro nově zahrnuté subjekty nutné zajistit rozšíření přístupů do systému a kapacitně zabezpečit vyšší počet výkazů ke zpracování. Podle zkušeností se zavedením výkazu pro státní příspěvkové organizace v části M přílohy č. 5 podle § 45 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 410/2009 Sb. se částka zatím velmi předběžně odhaduje na 300 000 Kč. Po konkretizaci potřeb automatických kontrol správnosti a úplnosti

³⁴ Viz poznámka pod čarou 24 na str. 11.

předávaných údajů a počtu jednotek, předávajících i měsíční data, bude specifikován dopad na státní rozpočet i za tuto oblast. V případě měsíčního předávání údajů ze strany některých subjektů bude MF ušetřeno nákladů na dodatečné provádění odhadů. Předpokládané výdaje na straně MF budou hrazeny v rámci rozpočtovaných prostředků kapitoly 312.

Převzetí části K a L Přílohy č. 5 podle § 45 odst. 1 písm. k) a l) vyhlášky č. 410/2009 Sb. bude znamenat dodatečné náklady pouze pro nové adresáty, tj. veřejné vysoké školy a ústředně řízené veřejné výzkumné instituce v případě PPP projektů. Vzhledem k roční frekvenci poskytování relevantních dat a proto, že lze předpokládat, že v masovějším měřítku nebudou tyto subjekty takové projekty realizovat, lze tyto dodatečné náklady v podstatě zanedbat (nutný přístup do Centrálního systému účetních informací státu již plyne z měsíční či čtvrtletní povinnosti předkládat data o svém hospodaření, navíc veřejným výzkumným institucím bude umožněno využívat přístup prostřednictvím svého zřizovatele). Na územní samosprávné celky dojde v tomto ohledu k pozitivnímu dopadu z důvodu snížení periodicity předávání údajů o vládních zárukách nebo PPP projektech. Výkazy K a L sice budou pro ně, příp. další vybrané účetní jednotky legislativně vyňaty z Přílohy č. 5 k účetní vyhlášce č. 410/2009 Sb., nicméně z technického hlediska zůstanou její součástí, tudíž to nebude znamenat žádné dodatečné náklady.

6.2 Dopady v případě nečinnosti ze strany ČR

V případě nečinnosti ze strany ČR lze očekávat níže uvedené náklady, ať již hmotné či spojené se ztrátou kredibility ČR a jí vykazovaných údajů:

- a) **materiální sankce ze strany orgánů EU či na základě rozhodnutí národních soudů:**
 - řízení s orgány EU dle čl. 258 SFEU, které může vyústit v žalobu EK k Soudnímu dvoru EU na porušení Smlouvy, přičemž ČR ponese důsledky plynoucí z následného rozsudku (čl. 260 SFEU), v krajním případě se jedná o zaplacení paušální částky nebo penále (kritérii pro konkrétní výši jsou závažnost porušení práva, doba trvání tohoto porušení a odstrašující účinek sankce postačující k zamezení recidivy); v případě ČR je minimální paušální částka nyní stanovena na 1 803 000 EUR³⁵, penále v řádu tisíců až deseti tisíců EUR za každý den prodlení,
 - vertikální přímý účinek neimplementované směrnice (jednotlivec, v dikci čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice veřejnost, se může aplikace směrnice před soudem dovolávat, v tomto případě požadovat uvedená data) podle rozsudku *Ratti 148/78* nebo rozsudku *Marshall 152/84*, popř. *Frankovich C-6/90 a C-9/90*,
 - nepřímý účinek neimplementované směrnice (relevantní právní předpisy napříč celým právním řádem ČR je možné vykládat ve smyslu směrnice, i když nebyla do právního řádu řádně a včas transponována) podle rozsudku *von Colson a Kamann 14/83* nebo *Marleasing C-106/89* (tento nepřímý účinek musí ČR uplatňovat z moci úřední),
 - za případnou škodu, vzniklou jednotlivci neimplementací směrnice, odpovídá ČR, přičemž se jedná o odpovědnost objektivní, tzn. stát se nemůže liberovat např. proto, že byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna.
- b) **nehmotné sankce** v podobě reputačních nákladů pro ČR, a to jak v případě neimplementace směrnice (porušení zásady unijní loajality podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské Unii), tak v případě neplnění závazků vůči MMF. To může vyvolat negativní signál vůči ratingovým agenturám, investorům i mezinárodním institucím.

7 Ostatní dopady

7.1 Dopady na podnikatelské subjekty

Požadovaná právní úprava bude dopadat na subjekty, které jsou zapsané v obchodním rejstříku. Jedná se o vyjmenované státní podniky, akciové společnosti a společnosti

³⁵ sdělení Komise *Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti* (2014/C 338/02)

s ručením omezeným a dále o Garanční systém finančního trhu a Správu železniční dopravní cesty, státní organizace.

7.2 Dopady na územní samosprávné celky

Z důvodu snížení periodicity předávání údajů k vládním zárukám nebo PPP projektům bude mít požadovaná právní úprava pozitivní dopad na územní samosprávné celky. Právní úprava, odpovídající § 45 odst. 1 písm. k) a l) vyhlášky č. 410/2009 Sb. se sice přesune do jiného právního předpisu, nicméně z technického hlediska zůstanou příslušné výkazy nadále součástí Přílohy č. 5 účetní vyhlášky č. 410/2009 Sb. Tudiž pro územní samosprávné celky to nebude znamenat žádné dodatečné náklady ani v případě, že nezaznamenají žádná nenulová data.

7.3 Sociální dopady

Požadovaná právní úprava nebude mít dopady v sociální oblasti.

7.4 Dopady na životní prostředí

Požadovaná právní úprava nebude mít dopady v oblasti životního prostředí.

7.5 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace

Lze namítat, že požadovaná právní úprava stanoví povinnosti pro subjekty, které jsou zařazeny do sektoru vládních institucí, a pro jiné subjekty, byť stejného nebo obdobného zaměření nebo stejné právní formy, nikoliv, protože nejsou součástí tohoto sektoru. Jako příklad lze uvést ČPP Transgas, s. p. vs. Lesy ČR, s. p., přičemž první státní podnik je v sektoru vládních institucí, a bude mít tudíž povinnost k poskytování dat, druhý nikoliv. Proto se první státní podnik může ocitnout v pozici diskriminovaného. Nicméně o tom, které subjekty jsou nebo nejsou součástí sektoru vládních institucí, rozhoduje v mezích metodiky ESA 2010 Eurostat, nikoliv vnitrostátní orgán či správní úřad a platí zde přenesení pravomoci podle čl. 10a Ústavy ČR. Český statistický úřad o sektorizaci rozhoduje pouze sekundárně, v intencích struktur EU.

Protože Český statistický úřad zařadil v nedávné době do sektoru vládních institucí i zbylé státní příspěvkové organizace a ústředně řízené veřejné výzkumné instituce ze sektoru nefinančních podniků (S.11), možný problém diskriminace zde odpadá, byť i předtím předkládaly údaje v rámci výkazu M podle § 45 odst. 1 písm. m) účetní vyhlášky č. 410/2009 Sb. všechny státní příspěvkové organizace jako vybrané účetní jednotky bez ohledu na to, zda byly či nebyly zařazeny v sektoru vládních institucí. Nyní tedy nebudou zbytečně zatěžovány ty, které stály mimo něj.

Problémem může být diferenciací subjektů podle periodicity poskytování dat. S cílem minimalizovat administrativní zátěž pro menší subjekty budou tyto předkládat data pouze kvartálně, ostatní subjekty měsíčně. Navrhuje se zde, aby jako subjekty s měsíční povinností byly identifikovány jednotky, které nemají na celkové hospodaření sektoru vládních institucí zanedbatelný vliv. Proto dochází k plošnému rozčlenění na základě objektivního kritéria, kterým byla prozatím zvolena průměrná výše celkových nákladů za poslední 2 roky, za které jsou údaje účetní závěrky k dispozici. Zákon stanoví rozmezí, ve kterém bude podzákonným způsobem konkretizována hranice, která dotčené subjekty ze subsektoru ústředních vládních institucí rozdělí na dvě skupiny, přičemž na jednu dopadne měsíční povinnost a na druhou pouze povinnost čtvrtletní. Protože kritérium celkových nákladů může být kvůli investicím a jejich odpisování značně zkresleno, již nyní se uvažuje, že se pozdější novelizací změny na vhodnější ukazatel celkových výdajů, a to až bude k dispozici jejich dostatečná časová řada. Pro úplnost je nutné zde také zmínit dočasnou výjimku pro všechny veřejné vysoké školy spočívající v předkládání pouze čtvrtletních údajů za období prvního roku aplikace navrhované právní úpravy (předpokládáný rok 2017) - blíže zvláštní část k § 10.

7.6 Dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Protože se pro dotčené subjekty předpokládá v rámci jedné povinnosti jednotný výkaz pro údaje ve stejné bázi, bude je MF schopné bez větších potíží agregovat a zveřejňovat za

celý subsektor ústředních vládních institucí, resp. dílčí celek tzv. veřejných nemocnic, případně podniků MHD, v rámci subsektoru místních vládních institucí. Nemůže proto v tomto ohledu dojít z jeho strany k žádnému porušení pravidel ochrany osobních údajů. Účelem Směrnice není zveřejňovat údaje o jednotlivých dotčených subjektech, ale minimálně o nějakém jejich seskupení, v ideálním případě pak o celých subsektorech sektoru vládních institucí, jak je vymezuje metodika ESA 2010 i její výklad ze strany Eurostatu.

Pokud by k porušení pravidel došlo, dopustí se MF správního deliktu podle stávající právní úpravy³⁶. V horším případě bude spáchán trestný čin neoprávněného nakládání s osobními údaji³⁷, ale v takovém případě nemůže být odpovědné MF, resp. stát, ale konkrétní fyzická osoba. Delikt ní odpovědnost ze strany MF nebo jeho zaměstnanců není proto nutné v navrhované právní úpravě nijak upravovat.

7.7 Dopady na výkon státní statistické služby

Požadovaná právní úprava bude mít nepřímý pozitivní dopad na činnost Českého statistického úřadu, neboť data získaná od adresátů právních norem bude moci využít při sestavování národních účtů.

7.8 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu

Požadovaná právní úprava nebude mít žádný dopad na bezpečnost nebo obranu státu. Ochranu utajovaných informací zajistí stanovený způsob předávání údajů v písemné podobě s vyznačením příslušného stupně utajení.

8 Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

Vzhledem k zaměření a účelu požadované právní úpravy, která souvisí s monitorováním a řízením veřejných financí a má přispět k větší transparentnosti při nakládání s prostředky daňových poplatníků, není tato oblast s korupčním rizikem příliš spojená. K požadované právní úpravě lze obecně uvést následující:

8.1 Přiměřenost

Po stránce věcné představuje požadovaná právní úprava regulaci povinností v oblasti sběru dat, které lze ukládat pouze na základě zákona jako jediného přiměřeného nástroje bez další alternativy. Jednou z hlavních charakteristik zákona má být jednoznačnost a vnitřní bezrozpornost jednotlivých ustanovení, neboť srozumitelná a jasně formulovaná ustanovení jsou méně náchylná z hlediska zneužití ke korupčnímu jednání, protože jejich výklad připouští minimální pochybnosti.

Pokud jde o rozsah působnosti správního orgánu, je zásadní jeho zákonné vymezení, neboť v tomto případě není žádoucí a ani potřebná žádná míra diskrece (jistá míra bude pouze v případě stanovení výše pokuty za spáchání správního deliktu, nicméně s dostatečným odůvodněním). To bude představovat víceméně nulové potenciální korupční riziko. V této souvislosti lze zmínit nálezy Ústavního soudu, uvedené v části 3, ve kterých Ústavní soud konstatuje, že zakotvení minimální výše pokuty do zákona v zásadě sleduje legitimní cíl, neboť daleko zřetelnějším způsobem, než by tomu bylo pouze při stanovení horní sazby, umožňuje odlišit závažnost či společenskou škodlivost různých druhů protiprávních jednání. Vedlejším dopadem tohoto kroku je, že se omezuje prostor pro správní uvážení příslušných státních orgánů, což má své pozitivní důsledky např. v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupci ovlivněné jednání správních orgánů. Může se tak jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na druhé straně však větší či menší měrou paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům.

³⁶ § 44 až 46 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³⁷ § 180 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Požadovaná právní úprava nemění kompetence správního orgánu.

8.2 Efektivita

Z hlediska efektivity lze uvést, že k uložení i k vynucování splnění povinnosti při sběru dat bude věcně a místně příslušný stanovený orgán MF jako resort, do jehož působnosti spadá Centrální systém účetních informací státu jako součást Integrovaného informačního systému státní pokladny. Tím bude zaručena efektivní implementace dané regulace i její efektivní kontrola, případně vynucování.

8.3 Odpovědnost

Z navrhované právní úpravy je zřejmé, že kompetentní rozhodovat, pokud nebude regulovaná povinnost ze strany dotčeného subjektu řádně plněna, bude stanovený orgán (útvár) v rámci MF. V rámci dalších eventuálních procesních institutů bude zajištěn jejich devolutivní účinek, aby se zamezilo nadměrnému soustředění pravomoci u jednoho orgánu. Za správní rozhodnutí je vždy odpovědná konkrétní osoba, popř. vedoucí rozhodovacího orgánu, a na základě podpisu bude taková osoba snadno identifikovatelná.

8.4 Opravné prostředky

Z hlediska opravných prostředků existuje možnost účinné obrany proti nesprávnému postupu správního orgánu (uvalení sankce ve formě pokuty v případě neplnění povinností ze strany adresátů právních norem) v první řadě v podobě řádných i mimořádných opravných prostředků podle správního práva (správní řád) nebo poté využít ve stanovených případech prostředky správního soudnictví (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů). Stanovený orgán MF s příslušnou rozhodovací pravomocí bude mít povinnost v rozhodnutí uvést poučení, zda je možné proti rozhodnutí podat řádný opravný prostředek, v jaké lhůtě, u kterého orgánu, s případným vyloučením suspenzivního účinku. V případě neúplného, nesprávného nebo chybného poučení zde pro adresáty právní úpravy platí účinky *pro bono*. Navrhovaná právní úprava ale v první řadě nabízí ve stanovené „ochranné“ lhůtě svým adresátům možnost ke zjednání nápravy ještě před meritorním rozhodnutím o nesplnění povinnosti včetně uvalení sankce, a to na základě výzvy správního orgánu.

8.5 Kontrolní mechanismy

Z hlediska systému kontrolních mechanismů je nutno uvést, že tato oblast sběru dat se bude pohybovat v procesním režimu správního práva a jeho opravných prostředků. V případě vydání nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu je s odpovědností konkrétní osoby spojena eventuální povinnost regresní náhrady škody, za níž v důsledku nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska transparency a otevřenosti dat lze konstatovat, že poskytovaná data za jednotlivé subjekty budou chráněna povinností mlčenlivosti ze strany MF a povinností jejich nezveřejňování. Publikovat se budou pouze kompilovaná, souhrnnější data, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup, bezplatně a bez předchozí registrace. V rámci subsektoru ústředních vládních institucí budou souhrnnější data znamenat v podstatě agregaci na úrovni celého subsektoru³⁸, což navrhovaná právní úprava právě umožní.

³⁸ U subsektorů místních vládních institucí a fondů sociálního zabezpečení tomu tak zatím není a souhrnnější data zde představují dílčí celky. V rámci subsektoru místních vládních institucí se jedná o územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti jako jeden blok, místní příspěvkové organizace jako druhý blok a jako třetí blok ostatní místní vládní instituce, které nepředávají výkazy do Centrálního systému účetních informací státu (např. Asociace krajů ČR nebo Svaz měst a obcí ČR), přičemž přibude čtvrtý blok s veřejnými nemocnicemi, které nejsou místní příspěvkovou organizací, popř. s podniky MHD. Subsektor fondů sociálního zabezpečení je nyní rozdělen na 2 dílčí celky, a to veřejné zdravotní pojišťovny a ostatní (Centrum mezistátních úhrad, Svaz zdravotních pojišťoven ČR, Asociace zdravotních pojišťoven, Otevřený svaz

9 Přezkum účinnosti regulace

Vzhledem k předpokládanému datu nabytí účinnosti předkládaného návrhu zákona a později i předloženého návrhu prováděcí vyhlášky MF (1. ledna 2017) bude následné hodnocení dopadů regulace provedeno nejdříve v roce 2018. Příslušné období by mělo být dostatečně dlouhé pro shromáždění postačujícího objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od adresátů navrhované právní úpravy.

Již nyní lze ale s ohledem na objektivní skutečnosti konstatovat, že navrhovaná právní úprava v budoucnu dozná nebo může doznat některých změn, které ovšem v tuto chvíli do ní nelze promítnout anebo by byly nyní nadbytečné (viz části 2.7 a 7.5).

10 Konzultace

Stanovení požadovaných povinností bylo v roce 2013 s jednotlivými, tehdy již potenciálními adresáty navrhovaných právních norem konzultováno. Výsledek byl převážně neutrální.

Protože Eurostat od té doby zařadil do sektoru vládních institucí i další významné subjekty, aktuálně Českou exportní banku, Českomoravskou záruční a rozvojovou banku, Exportní garanční a pojišťovací společnost a bývalý Fond pojištění vkladů (nyní Garanční systém finančního trhu), oslovilo MF tyto čtyři finanční instituce v červnu 2015 a seznámilo je s celou problematikou.

Na druhou stranu do vnějšího připomínkového řízení nebylo z adresátů navrhovaného zákona zařazeno sedm subjektů (Česká televize, Český rozhlas, IMOB a.s., GALILEO REAL, k.s., MUFIS a.s, Garanční fond obchodníků s cennými papíry a Veselá věda z. ú.), které byly do sektoru vládních institucí podle registru ekonomických subjektů zařazeny až po jeho provedení.

zdravotních pojišťoven a Zajišťovací fond). Pokud ČR přijme euro a bude tak nutné přímo aplikovat několikrát zmíněné nařízení EK v přenesené pravomoci (EU) č. 877/2013, dílčí celky již nebudou dostačující a čtvrtletně bude nutné publikovat souhrnný údaj na hotovostní či jiné ekvivalentní bázi vždy za celé subsektory a také sektor vládních institucí (vzhledem k rozpočtové legislativě připadají v ČR v úvahu pouze data hotovostní).

B. Zvláštní část

Pro jeho malý rozsah není zákon rozdělen na části, jak umožňuje čl. 25 Legislativních pravidel vlády, pro větší přehlednost mají všechny paragrafy svůj název.

K § 1:

Úvodní ustanovení obsahuje předmět úpravy. Referenční povinnost o zapracování Směrnice zde v souladu s čl. 48 odst. 6 Legislativních pravidel vlády uvedena není, neboť navrhovaným zákonem se do českého právního řádu promítá jedno ustanovení Směrnice (doslova „nepodstatná část“), na které je odkázáno poznámkou pod čarou na konci ustanovení; navíc transpoziční jsou v navrhovaném zákoně pouze některé právní normy. Cíl nebo účel předkládání údajů zde explicitně uvedený není, je jím dispozice s chybějícími vstupními daty pro úplnou kompilaci výstupních fiskálních údajů jako základní požadavek pro řádné fungování rámce rozpočtového a fiskálního dohledu EU a vyplývá přímo z preambule Směrnice. Formálně lze za účel považovat samotnou implementaci Směrnice.

V rámci provázanosti v právním řádu odkazuje na pojem „sektor veřejných institucí“, resp. „veřejná instituce“ v návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, na jehož některá ustanovení navrhovaná právní úprava také navazuje. Souběžným cílem tedy proto bude i aplikace zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, pokud budou jeho příslušná ustanovení schválena ve stávající podobě. Pro bližší vysvětlení pojmu lze odkázat na důvodovou zprávu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti s tím, že původní evropský pojem „sektor vládních institucí“ není možné z ústavněprávního hlediska v textu právního předpisu použít. Přívlastek „vládní“ se vztahuje k vrcholnému orgánu výkonné moci ve smyslu čl. 67-78 Ústavy ČR a jeho rozsah je tedy mnohem užší než v evropském pojetí podle metodiky ESA 2010.

Ustanovení zavádí legislativní zkratku „ministerstvo“ jako Ministerstvo financí ČR, která se používá i v navrhované vyhlášce.

K § 2:

Ač je v obecné části důvodové zprávy několikrát jako synonymum použit starší výraz „subjekt“, v paragrafovaném znění se v souladu s novým občanským právem striktně používá pojem „osoba“. Tento pojem je automaticky spojen s právní osobností (dříve právní subjektivitou), nicméně zde je irelevantní, zda uvažovaná entita právní osobnost má či nemá. Proto se „dotčenou osobou“ pro účely tohoto (návrhu) zákona rozumí jak osoba s právní osobností, tak i jednotka bez právní osobnosti, kterou je v rámci sektoru veřejných (vládních) institucí organizační složka státu. I té jako účastníku právního vztahu vznikají určitá práva a povinnosti. Nastíněný problém eliminuje zavedení legislativní zkratky „dotčená osoba“, kterou se rozumí některé veřejné instituce, a to takové, které MF dosud žádná hotovostní či obdobná data o svém hospodaření nepředkládají nebo jen ve velmi nedostatečné podobě, dále státní příspěvkové organizace a také veřejné instituce, které mohou de lege poskytovat vládní záruky nebo se podílet na PPP projektech, přičemž MF nemůže zároveň příslušné informace získávat jiným způsobem (v oblasti PPP projektů se to týká právě také organizačních složek státu). Institucionální pokrytí je pro posilování rozpočtové kázně a udržitelnosti veřejných financí v současné době neúplné a není zcela v souladu s pravidly EU.

Taxativní výčet jednotlivých typů povinných osob vychází z výčtu podle § 2 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti s cílem zajistit konzistentnost v rámci právního řádu ČR. Zdejší výčet je užší o zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce zřízené územním samosprávným celkem a právnické osoby a jiné ekonomické subjekty, které vymezuje § 2 odst. 1 písm. f), l) a m) návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Skupiny vymezené v § 2 odst. 1 písm. f) a m) návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti lze podřadit pod „reziduální“ skupinu dotčených osob pod písmenem j) v tomto paragrafu. Lze totiž předpokládat, že do sektoru vládních institucí nebude v budoucnu

zařazen žádný podílový fond nebo fyzická osoba s postavením podnikatele³⁹. Zdravotní pojišťovny data o svém hospodaření poskytují či budou poskytovat na základě jiných právních předpisů (viz část 2.3 obecné části důvodové zprávy) a místně řízené veřejné výzkumné instituce (současný počet 1, slovy jedna) mezi dotčenými osobami nefigurují.

Dotčená osoba je v rámci písmene j) uvedena dost vágně a neurčitě i z hlediska právní formy. Je tomu tak proto, že se jedná o velmi heterogenní okruh osob, navíc většinou určený individuálně na základě rozhodnutí statistických autorit (Českého statistického úřadu nebo Eurostatu) o jeho zařazení do sektoru vládních institucí. Proto se zde zavádí podmínka, že tato osoba musí být zapsána v registru ekonomických subjektů (dále „RES“)⁴⁰ jako jednotka sektoru vládních institucí, aby byla povinna předmětná data do Centrálního systému účetních informací státu podle tohoto zákona poskytovat a aby zároveň nedocházelo na základě zobecnění k nežádoucímu či samovolnému rozšiřování tohoto sektoru. Rozhodný je stav v RES k 1. lednu příslušného roku, kterým se rozumí rok, za jehož období (čtvrtletní nebo měsíční) bude dotčená osoba povinna data o svém hospodaření, tj. o svých příjmech a výdajích, MF předkládat. Takováto osoba bude o svém možném zařazení do sektoru vládních institucí vždy informována s dostatečným předstihem, alespoň půl roku dopředu, aby měla čas se na plnění nové povinnosti připravit. Pak by nemělo docházet k žádným pochybnostem, zda dotčená osoba v rámci písmene j) je zařazena do sektoru veřejných (vládních) institucí či nikoliv. V současné době (březen 2016) spadá do této „reziduální“ skupiny v rámci subsektoru ústředních vládních institucí:

- Česká exportní banka, a.s.
- Česká televize
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.
- Český rozhlas
- Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.
- Garanční systém finančního trhu
- Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.
- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
- a další, menší jednotky
- BALMED Praha, státní podnik
- Centrum – F, a. s. v likvidaci
- ČPP Transgas, s. p.
- GALILEO REAL, k. s.
- Garanční fond obchodníků s cennými papíry
- IMOB a.s.
- MUFIS a.s.
- PRISKO a. s.
- Rada pro veřejný dohled nad auditem
- Veselá věda z. ú.
- Vinařský fond a
- tyto školské právnické osoby: Mateřská škola Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní mateřská škola Hrášek Mendelovy univerzity v Brně, Univerzitní mateřská škola Lvíčata, Univerzitní mateřská škola Qočna a Univerzitní mateřská škola VŠB-TUO.

Jestliže písmeno j) je neurčité a momentální taxativní výčet osob z mnoha hledisek velmi různorodý, písmeno k) v sobě obsahuje určitý prvek stejnorodosti alespoň z hlediska předmětu činnosti, když ne právní formy. Sem jsou zařazeny dvě skupiny dotčených osob ze subsektoru místních vládních institucí, z nichž jedna provozuje činnost v oblasti zdravotnictví (veřejné nemocnice s jinou právní formou než příspěvková organizace), druhá v oblasti dopravy (podniky MHD). Tímto upřesněním se má zamezit začlenění i dalších jednotek subsektoru místních vládních institucí, které by byly prostřednictvím RES nositeli stanovené

³⁹ Viz § 2 písm. k) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ Viz § 20 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

povinnosti, přičemž není smyslem navrhované právní úpravy od nich její splnění žádat. Jedná se opět o individuálně stanovené osoby, vesměs menší velikosti, tvořící velmi různorodou skupinu z hlediska právní formy a předmětu činnosti⁴¹. Vzhledem k jejich menšímu významu a čtvrtletní periodicitě předkládání dat, využije za tyto jednotky MF sofistikované odhady. Odhadů již ale nelze využít u tzv. veřejných nemocnic (popř. podniků MHD), neboť tyto osoby jsou z hlediska velikosti hospodaření mnohem významnější, jednotlivě, ale zejména ve svém souhrnu. Aktuální seznam tzv. veřejných nemocnic jako poskytovatelů zdravotních služeb, které spadají pod písmeno k), tj. jsou v RES uvedeny jako součást sektoru vládních institucí, uvádí tabulka na následující straně (pro úplnost veřejné nemocnice jako místně řízené příspěvkové organizace spadají pod písmeno i) tohoto ustanovení).

Co se týká podniků MHD, jedná se o provozovatele veřejné hromadné dopravy osob a jejich zavazadel, která slouží k uspokojování přepravních potřeb na území města, popřípadě spádových příměstských obcí městskými drahami (tramvaj, trolejbus, metro, popř. lanová dráha) a autobusy. Jejich činnost upravuje zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, a dále zákony č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a č. 266/1994 Sb., o drahách, oba ve znění pozdějších předpisů. Přestože tyto subjekty nejsou dosud začleněny do sektoru vládních institucí a o jejich případném zařazení se bude nejspíše na podzim 2016 s představiteli evropské statistiky ještě diskutovat (takové diskuse probíhají v dalších minimálně sedmi členských zemích EU⁴²), navrhovaná právní úprava s nimi jako adresáty již počítá, i když jejich přesný taxativní výčet není v současné době znám. Pokud budou skutečně do sektoru vládních institucí zařazeny, nebude nutné právní úpravu o ně zbytečně novelizovat; pokud nikoliv, nebude se na ně navrhovaná právní úprava jednoduše vztahovat, neboť podmínkou aplikace je jejich přeřazení do sektoru vládních institucí v RES. Později v rámci případné relevantní novely navrhovaného zákona, např. pro zařazení nějaké jiné větší skupiny jednotek do sektoru vládních institucí či změnu kritéria v navrhovaném § 3 odst. 3 z nákladů na výdaje, pak nebude problém text „*nebo provozovatelem městské hromadné dopravy*“ na konci ustanovení odstranit.

K organizačním složkám státu podle písmena a) je důležité uvést, že aniž by to návrh zákona vysloveně stanovil, povinnost podle § 6 dopadá pouze na organizační složky státu, které jsou zároveň účetní jednotkou. Proto jí nebude podléhat Úřad pro zahraniční styky a informace, který je sice organizační složkou státu, ale nikoliv účetní jednotkou. Nemá tudíž ani vlastní IČ a nemůže svým jménem sestavovat účetní závěrku či poskytovat MF finanční výkazy podle rozpočtových pravidel. Nebude a ani nemůže proto samostatně předkládat údaje podle § 6. Za něj tak učiní účetní jednotka Ministerstvo vnitra s IČ 00007064, jejíž údaje budou v sobě zohledňovat i jeho údaje. Na druhou stranu lze systematickým výkladem dojít k tomu, že mezi organizační složky státu spadají i jiná zařízení, o kterých to stanoví jiný právní předpis anebo jednotka, která má obdobné postavení jako organizační složka státu.

⁴¹ Jako příklad lze uvést subjekty Pražská plynárenská Holding a.s., Strakonická televize, s.r.o. nebo Základní škola a mateřská škola Regionu Karlovarský venkov.

⁴² Jedná se o Bulharsko, Estonsko, Lotyšsko, Maďarsko, Portugalsko, Rakousko a Řecko.

Seznam tzv. veřejných nemocnic (v současné době s právní formou s.r.o. nebo a.s.), které jsou součástí sektoru vládních institucí (subsektoru místních vládních institucí)

IČO	název	právní forma
25006461	Nemocnice a poliklinika Varnsdorf s. r. o. v likvidaci	112
25583905	Městská nemocnice s poliklinikou Uh. Brod, s.r.o.	112
26206889	Nemocnice Kutná Hora s.r.o.	112
26360896	Nemocnice následné péče Svatá Anna, s.r.o.	112
26360870	Nemocnice následné péče LDN, Horažďovice, s.r.o.	112
25479300	Nemocnice Kadaň s.r.o.	112
26925974	Nemocnice Boskovice s.r.o.	112
28762886	Nemocnice Nymburk s.r.o.	112
61325422	Hornická nemocnice s poliklinikou spol. s r.o.	112
25262238	Městská nemocnice, a.s.	121
26495015	Městská nemocnice Městec Králové a.s.	121
26360527	Klatovská nemocnice, a.s.	121
26361078	Domažlická nemocnice, a.s.	121
26360900	Rokycanská nemocnice, a.s.	121
26361086	Stodská nemocnice, a.s.	121
27085031	Oblastní nemocnice Příbram, a.s.	121
26000202	Oblastní nemocnice Náchod a.s.	121
26001551	Oblastní nemocnice Jičín a.s.	121
26000237	Oblastní nemocnice Trutnov a.s.	121
26365804	Karlovarská krajská nemocnice a.s.	121
26068877	Nemocnice České Budějovice, a.s.	121
26834022	Bohumínská městská nemocnice, a.s.	121
27256537	Oblastní nemocnice Kladno, a.s., nemocnice Středočeského kraje	121
27253236	Nemocnice Rudolfa a Stefanie Benešov, a.s., nemocnice Středočeského kraje	121
27256456	Oblastní nemocnice Mladá Boleslav, a.s., nemocnice Středočeského kraje	121
27256391	Oblastní nemocnice Kolín, a.s., nemocnice Středočeského kraje	121
26865858	Bilovecká nemocnice, a.s.	121
26095181	Nemocnice Strakonice, a.s. s.	121
27660532	Kroměřížská nemocnice a.s.	121
27661989	Krajská nemocnice T. Bati, a. s.	121
26095190	Nemocnice Písek, a.s.	121
26095149	Nemocnice Český Krumlov, a.s.	121
26095165	Nemocnice Prachatice, a.s.	121
26095157	Nemocnice Jindřichův Hradec, a.s.	121
28113195	Nemocnice Dačice, a.s.	121
26095203	Nemocnice Tábor, a.s.	121
27660915	Uherskohradišťská nemocnice a.s.	121
26871068	Vsetínská nemocnice, a.s.	121
27283518	Nemocnice s poliklinikou Česká Lípa, a.s.	121
27283933	Krajská nemocnice Liberec, a.s.	121
27520536	Nemocnice Pardubického kraje, a.s.	121
25488627	Krajská zdravotní, a.s.	121
26873346	Nemocnice Olomouckého kraje, a.s.	121

K § 3:

Toto ustanovení v odstavci 1 stanovuje primární měsíční povinnost předkládat MF hotovostní data o svém hospodaření, tj. o svých příjmech a výdajích, pro některé dotčené osoby ze subsektoru ústředních vládních institucí. Jejich momentální seznam je uveden v kapitole 2.7 obecné části důvodové zprávy pod písmenem a). Směrnice požaduje ve svém čl. 3 odst. 2 písm. a) mimo jiné, aby členské státy EU zveřejnily fiskální údaje za subsektor ústředních vládních institucí měsíčně, a to do konce následujícího měsíce. Z tohoto důvodu je pro poskytnutí měsíčních dat ze strany příslušných dotčených osob i s ohledem na jistou „ochrannou“ lhůtu upravenou v odstavci 2 stanovena lhůta 15 kalendářních dnů po uplynutí referenčního období (měsíce).

Struktura předávaných dat je předmětem podzákoné právní úpravy v pravomoci i působnosti MF, ve které je formou přílohy navržena konkrétní podoba výkazu. V tomto by mohla navrhovaná právní úprava jít nad rámec požadavků Směrnice, nicméně jednotnost vyplňování dat je podmínkou *sine qua non*, aby mohlo MF zveřejňovat fiskální údaje za celý subsektor ústředních vládních institucí. Zveřejňováním fiskálních údajů za dílčí celky jednotlivých subsektorů podle toho, na jaké bázi jsou data poskytována, by sice byla Směrnice v tomto ohledu řádně implementována, nicméně v této podobě by taková data vzhledem k účelu monitorování a řízení veřejných financí neměla valný smysl, nehledě na možné porušení ochrany osobních údajů a již zmiňovaný možný vstup ČR do eurozóny.

Protože termíny zveřejňování fiskálních údajů ze strany MF jsou stanoveny přímo ve Směrnici, resp. v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a v případě § 5 a 6 výkladem EK, není důvod upravovat z toho plynoucí termíny pro předávání údajů ze strany dotčených osob ve vyhlášce, jako je tomu v rozpočtové či účetní legislativě. Jako prakticky neměnné jsou proto termíny stanoveny vždy (tj. v § 3 až 6) již v zákoně.

Zmíněná „ochranná“ lhůta 3 pracovních dnů v odstavci 2 dává povinné osobě možnost předložená data nějak poopravit, doplnit anebo v případě úplného opomenutí svoji povinnost dodatečně bez sankcí splnit, a to vždy jen po výzvě ze strany MF. Protože se v praxi předpokládá telefonický kontakt na odpovědnou osobu, kdy lze problém prakticky ihned vyřešit, jeví se lhůta 3 pracovních dnů jako dostatečná. V případě opomenutí bude za něj povinná osoba jakoby skrytě sankcionována tím, že bude muset veškeré požadované údaje v této krátké lhůtě 3 pracovních dnů dodat. Může se zdát, že ze strany MF bude docházet k libovůli, kdy bude mít možnost vyzvat příslušnou osobu ke zjednání nápravy kdykoliv v budoucnu, nicméně MF je implicitně časově omezeno termínem, ve kterém má povinnost fiskální údaje podle Směrnice za daný měsíc zveřejnit. Po skončení následujícího měsíce již nebude mít pro MF žádný význam příslušnou osobu vyzývat ohledně dat za měsíc předchozí, neboť výstupní data již budou zveřejněna. Protože se jedná o data kumulativní, potenciální výzva se tak automaticky přesune do dalšího období. MF ale může takovou skutečnost zohlednit při stanovení výše pokuty, až se dotčená osoba skutečně odpovídajícího správního deliktu podle § 8 dopustí, zvláště při recidivě. Z těchto důvodů bylo od původně explicitně stanoveného časového omezení pro výzvu ze strany MF upuštěno.

Jak již bylo uvedeno, předmětná data budou výhradně kumulovaná od počátku roku, tzn., že se budou načítat za všechny předchozí měsíce (např. za měsíc září to budou data za období leden až září, nikoliv pouze samotné září, a to v termínu do 15. října).

Odstavec 3 upravuje zmocnění k povolení výjimky ze zákona podle ustanovení čl. 50 Legislativních pravidel vlády. Za účelem minimalizace zatěžování menších dotčených osob, které mají na hospodaření celého subsektoru ústředních vládních institucí zanedbatelný vliv, MF tyto dotčené osoby od měsíční povinnosti zproští, a to plošně na základě vybraného objektivního kritéria, kterým je nyní průměrná výše celkových ročních nákladů podle údajů výkazu zisku a ztráty za poslední 2 kalendářní roky, za které jsou údaje účetní závěrky k dispozici. Nemusí se tedy nutně jednat o předchozí 2 kalendářní roky (vzhledem k termínu předložení účetní závěrky do 25. února následujícího roku by zde pro měsíční data za leden nastal časový nesoulad, a proto je použito nikoliv jen „posledních 2 kalendářních let“, nýbrž „posledních 2 kalendářních let, za které jsou údaje účetní závěrky k dispozici“; fakticky se tak jedná o roky $n-2$ a $n-3$, nikoliv $n-1$ a $n-2$). Jak je již uvedeno v kapitole 7.5 obecné části, v budoucnu se počítá s vhodnějším ukazatelem celkových výdajů. V souladu s čl. 49 odst. 1

písm. b) Legislativních pravidel vlády je kritérium verbálně uvedeno již v zákonném zmocnění včetně vymezení rozsahu, ve kterém se může ve vyhlášce stanovený konkrétní číselný limit pohybovat. Na základě konzultací s EK se počítá s hranicí 100 mil. Kč. Horní hranice zákonného rozsahu limitu je stanovena na 0,01 % nominálního HDP, což odpovídá výkladem stanovené hranici pro další podmíněné závazky podle čl. 14 odst. 3 Směrnice mimo vládní záruky a PPP projekty, konkrétně majetkové účasti a závazky vyplývající z činnosti veřejných společností. Otázkou zůstává, zda i zde by nebylo vhodnější stanovit spíše dolní hranici (ve výši někde kolem 0,001 % HDP). Každopádně tato forma stanovení úlevy z obecně stanovené povinnosti se zdá být vhodnější než opačný způsob některým adresátům zákona přikázat povinnost náročnější, a to z hlediska právní jistoty i legitimního očekávání. Navíc Směrnice ukládá pro subsektor ústředních vládních institucí měsíční povinnost zveřejňování fiskálních údajů, tudíž tato povinnost musí být stanovena jako primární.

Protože ale osvobozené dotčené osoby podle odstavce 3 nemohou být zbaveny v tomto ohledu jakékoliv povinnosti, odstavec 4 jim stanovuje, jak mají postupovat. Konkrétně je odkazuje na následující paragraf, podle něhož budou údaje o příjmech a výdajích předkládat čtvrtletně podobně jako tzv. veřejné nemocnice, popř. podniky MHD v případě jejich přeřazení do sektoru vládních institucí.

K § 4:

Tento paragraf je principiálně totožný s paragrafem předchozím. Rozdíl je mimo osobní působnost v tom, že je zde stanoveno čtvrtletní referenční období a z toho plynoucí čtvrtletní povinnost, „ochranná“ lhůta 10 pracovních dnů, která zde přibližně odpovídá relaci 3 pracovních dnů a měsíční povinnosti a že zde není stanoveno žádné osvobození. Vztahuje se na dotčené osoby, jejichž seznam je uveden v kapitole 2.7 obecné části důvodové zprávy pod písmenem b). Jedná se o tzv. veřejné nemocnice, podniky MHD, pokud budou do sektoru vládních institucí zařazeny, a dále dotčené osoby ze subsektoru ústředních vládních institucí, které budou od měsíční povinnosti osvobozeny na základě § 3 odst. 3. Za ně bude MF v rámci zveřejňování měsíčních fiskálních dat využívat sofistikované odhady, založené právě na těchto datech kvartálních. Směrnice ve svých výkladových, nenormativních ustanoveních tuto možnost stejně jako výklad EK pro odůvodněné případy umožňuje. Jmenovitě stanovené dotčené osoby ze subsektoru ústředních vládních institucí v kapitole 2.7 obecné části sem byly zařazeny na základě dostupných informací o výši jejich ročních nákladů v posledních letech. V budoucnosti není rozhodně vyloučen jejich přechod zpět do režimu měsíční povinnosti, např. u Garančního fondu obchodníků s cennými papíry je výše celkových nákladů silně závislá na objemu vyplacených náhrad ze svých rezerv v jednotlivých letech a v tomto ohledu může meziročně velmi prudce kolísat.

Jedná se tedy opět o kumulovaná data ve stejné struktuře jako v případě měsíčních dat a lhůta pro jejich poskytnutí ze strany příslušných dotčených osob je s ohledem na „ochrannou“ lhůtu a zejména na termíny uvedené v technické vyhlášce o účetních záznamech⁴³ stanovena pro první, druhé a třetí čtvrtletí na 1 kalendářní měsíc po jeho skončení, pro čtvrté čtvrtletí do 25. února následujícího roku. Cílem kromě souladu s účetnictvím je zamezit přílišnému rozptylu různých vykazovacích povinností pro dotčené osoby během kalendářního roku.

K § 5:

Tímto ustanovením dochází k přesunu právní úpravy o povinnosti poskytovat informace k vládním zárukám ve smyslu metodiky ESA z účetní legislativy s tím, že bylo zrušeno rozdělení z časového hlediska na krátkodobé a dlouhodobé, a také k implementaci části ustanovení čl. 14 odst. 3 Směrnice. Stávající ustanovení § 45 odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 410/2009 Sb. bude její vlastní novelou zrušeno. Z tohoto důvodu je nutná nová právní úprava. Také se poněkud modifikuje osobní působnost této právní normy. Již se nejedná

⁴³ Podle přílohy č. 3 a čísla výkazu 4 platí pro státní příspěvkové organizace v současné době lhůta 30 a 56 kalendářních dní po skončení referenčního období.

o vybrané účetní jednotky ve smyslu zákona o účetnictví s výjimkou zdravotních pojišťoven, resp. některé vybrané účetní jednotky ve smyslu vyhlášky č. 410/2009 Sb., neboť příspěvkové organizace nejsou ze zákona oprávněny poskytovat garance⁴⁴ a informace od organizačních složek státu dostává MF dokonce v detailnějším členění na bázi rozpočtové legislativy. Není tudíž v tomto ohledu nutná právní regulace. Také zdravotní pojišťovny, Česká exportní banka, Českomoravská záruční a rozvojová banka, Exportní garanční a pojišťovací společnost, Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Správa železniční dopravní cesty a další osoby individuálně určené (v případě zdravotních pojišťoven osoby, kterých je jen několik) budou příslušné informace poskytovat MF jednou ročně na základě nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství. U ostatních dotčených osob podle § 2 je možnost poskytovat vládní záruky *de iure* či *de facto* vyloučena, popř. by se v jejich případě nejednalo o potenciálně velký dopad na veřejné finance, jak požaduje čl. 14 odst. 3 Směrnice.

Směrnice explicitně na rozdíl od fiskálních dat podle čl. 3 odst. 2 písm. a) nestanovuje periodicitu a termíny zveřejňování informací o vládních zárukách. Z doprovodného materiálu *Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data - Final report* z března 2013, který slouží nejen jako výkladová pomůcka ke Směrnici, sice vyplývá požadavek jejich zveřejnění jednou ročně vždy do konce října každého roku za předchozí kalendářní rok, ale lhůta pro příslušné dotčené subjekty byla s ohledem na potřebu těchto informací pro dubnovou notifikaci vládního deficitu a dluhu i s ohledem na technickou vyhlášku o účetních záznamech stanovena již do 25. února následujícího roku. Současná právní úprava pro některé vybrané účetní jednotky ve smyslu vyhlášky č. 410/2009 Sb. stanovuje periodicitu čtvrtletní; podle navrhované právní úpravy bude roční. Výkaz K bude pro státní fondy, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti legislativně vyňat z Přílohy č. 5 účetní vyhlášky č. 410/2009 Sb., ale z technického hlediska zůstane její součástí, tudíž to pro tyto osoby nebude znamenat žádné dodatečné náklady. To neplatí o tzv. veřejných nemocnicích, na druhou stranu zákonný návrh jim dává možnost podle § 7 odst. 1 věty druhé předkládat údaje do Centrálního systému účetních informací státu prostřednictvím svého zřizovatele.

Institut „ochranné“ lhůty zde opět plní zcela identickou úlohu jako v § 3 a 4.

Odstavec 3 upravuje význam pojmu „garance“ podle institutů současného platného právního řádu. V případě písmena c) se jedná např. o zákon č. 358/2005 Sb. nebo č. 297/2007 Sb. Rozdělení garancí z hlediska časového a charakterového bude předmětem vlastního výkazu v příloze prováděcí vyhlášky.

K § 6:

Pro toto ustanovení platí v zásadě totéž, co pro přechodí § 5 s tím, že se jedná o povinnost poskytovat informace o projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP projekty). Okruh dotčených osob je i zde je poněkud modifikován. Oproti stávající právní úpravě v účetní vyhlášce je rozšířen o veřejné vysoké školy a ústředně řízené veřejné výzkumné instituce, naopak zúžen o regionální rady regionů soudržnosti. Ustanovení § 45 odst. 1 písm. l) vyhlášky č. 410/2009 Sb. bude stejně jako v případě písmen k) a m) dnem nabytí účinnosti navrhované právní úpravy včetně podzákoně zrušeno novelou vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Odstavec 3 obsahuje zákonnou definici PPP projektů, upravenou i s ohledem na chystanou novou právní úpravu o zadávání veřejných zakázek. Koncese se navrhuje začlenit proto, že dle směrnice 2014/23/EU o udělování koncesí, která je jednou ze tří směrnic, jež budou implementovány novým zákonem o zadávání veřejných zakázek, bude v případě koncesních smluv přípustné významné zapojení rozpočtu zadavatele, z čehož plyne i potenciál vzniku závazků s velkým dopadem na veřejné finance Dlouhodobý majetek zde

⁴⁴ Viz § 34 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a systematickým výkladem také § 62 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

ve smyslu § 19 odst. 7 zákona o účetnictví představuje takový majetek a závazky, u nichž je doba použitelnosti či sjednaná doba splatnosti při vzniku účetního případu delší než 1 rok, přičemž ostatní majetek a závazky se považují za krátkodobé. Rozdělení na nehmotný a hmotný dlouhodobý majetek odpovídá § 11 a § 14 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Implementovaný čl. 14 odst. 3 Směrnice PPP projekty výslovně nezmiňuje, ale povinnost zveřejnit příslušné informace o nich vyplývá z doprovodných materiálů EK nelegislativní povahy, které lze považovat za výkladovou pomůcku. PPP projekty jsou také v souvislosti se Směrnicí uvedeny explicitně v čl. 20 preambule nařízení EP a Rady (EU) č. 549/2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

K § 7:

Přestože požadovaná data nemají sloužit pro účely účetnictví, budou je dotčené osoby předávat do Centrálního systému účetních informací státu jako části Integrovaného informačního systému státní pokladny, a to způsobem a ve formě, které stanoví technická vyhláška o účetních záznamech (č. 383/2009 Sb.). Odkaz na tento právní předpis zde není uveden blanketní právní normou, ale prostřednictvím poznámky pod čarou. Podle judikatury Ústavního soudu sice nemají poznámky pod čarou normativní charakter a nejsou tudíž součástí právní normy (viz např. jeho nálezy I. ÚS 22/99), ale plní významnou informativní funkci.

Centrální systém účetních informací státu je určen ke shromažďování účetních záznamů od vybraných účetních jednotek. Základní právní rámec pro jeho vedení je dán zákonem o účetnictví a technickou vyhláškou o účetních záznamech, byť v nich není přímo definován. Blíže k systému viz <http://www.statnipokladna.cz/cs/csuis/zakladni-popis>.

Druhá věta v odstavci 1 umožňuje veřejným výzkumným institucím zřízeným organizační složkou státu a tzv. veřejným nemocnicím využívat pro přenos požadovaných údajů přístup svého zřizovatele, a to výhradně z důvodu úspory zbytečně vynaložených jednorázových i následných provozních nákladů. Zde je důležité zdůraznit, že se jedná o jejich právo, nikoliv povinnost.

Odstavec 2 ustanovení pamatuje na případ výskytu utajovaných informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k charakteru činnosti dotčených osob se však aplikace této právní normy často nepředpokládá. Výjimkou by mohla být snad jen smluvní ujednání o PPP projektech pro realizaci infrastrukturních projektů v odvětví národní bezpečnosti v případě organizačních složek státu, které s utajovanými informacemi pracují. Každopádně pokud se MF v rámci sběru dat podle navrhovaného zákona s jakýmkoliv utajovanými informacemi setká, je povinno dodržovat nejen stanovené pravidlo, ale také příslušné právní předpisy, které se ochrany utajovaných informací týkají. Jinak se dopouští správního deliktu⁴⁵, popř. trestného činu ohrožení utajované informace (z nedbalosti)⁴⁶. Ve druhém případě nemůže být odpovědné samotné MF (stát), ale konkrétní fyzická osoba. Deliktní odpovědnost ze strany MF nebo jeho zaměstnanců je v tomto ohledu již obecně upravena, tudíž není nezbytné ji do navrhované právní úpravy opětovně promítat. Písemná podoba je stanovena v souladu se zmíněným zákonem č. 412/2005 Sb. a také zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

K § 8:

Perfektní právní norma musí být vynutitelná, a musí tedy obsahovat i příslušnou sankci. Odstavec 1 proto upravuje jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů, které spočívají v porušování uložených povinností, kdy dotčená osoba neplní včas anebo řádně, tj. úplně a pravdivě. Ke zmírnění tvrdosti navrhovaného zákona je v ustanoveních, která stanovují primární povinnost, zaveden institut „ochranné“ lhůty, kdy je provinivším se

⁴⁵ Viz § 148 až 156 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Viz § 317 a 318 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

dotčeným osobám dána možnost zjednat nápravu ve stanovené lhůtě od okamžiku, kdy k tomu budou ze strany MF vyzvány. Lhůty jsou stanoveny s ohledem na nejzazší termíny publikování dat ze strany MF dle Směrnice, přičemž se předpokládá, že MF vyzve příslušný povinný subjekt ke zjednání nápravy prakticky okamžitě po uplynutí primární lhůty, která je navržena vždy v prvním odstavci § 3 až § 6. Zároveň platí, že dotčená osoba se nemůže dopustit správního deliktu před uplynutím této „ochranné“ lhůty a zároveň aniž by byla ze strany MF ke zjednání nápravy předtím vyzvána.

Odstavce 1 až 4 upravují jednotlivé skutkové podstaty, které se vztahují k porušení primární povinnosti podle § 3 až § 6, poslední odstavec 5 stanovuje jako jedinou možnou sankci za porušení práva peněžitou pokutu. Pro určení její výše je nejvhodnější každé skutkové podstatě stanovit horní mez, aby byla sankce stanovena relativně určitě a otevřel se prostor pro správní uvážení s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem spáchání správního deliktu. Takové řešení je plně konzistentní s judikaturou Ústavního soudu (blíže např. jeho nálezy Pl. ÚS 3/02, vyhlášený pod č. 405/2002 Sb., nebo nálezy Pl. ÚS 12/03, vyhlášený pod č. 300/2004 Sb.). Pro stanovení sazeb pokut musí platit pravidlo, že náklady na plnění povinností, které pro dotčené subjekty vyplývají z požadované právní úpravy, nesmějí přesáhnout výši postihu za porušení pravidel. Statutární výše sazeb byla zvolena v souladu s jinými obdobnými právními normami napříč českým právním řádem a s ohledem na společenskou škodlivost deliktů. Platí zde nepřímá úměrnost, že čím je frekvence poskytování dat vyšší, tím nižší je horní sazba pokuty. Při určení výměry pokuty se obecně bere v úvahu povaha a závažnost správního deliktu, nicméně v tomto případě musí MF přihlídnout spíše k okolnostem, jako je velikost a význam dotčeného subjektu jako delikventa, délka prodlení, množství chybějících údajů, opakované porušování pravidel apod.

K § 9:

Společná ustanovení, v českém právním řádu zcela standardní, obsahují v pořadí podle odstavců:

a) možnost liberace (lze si např. představit situaci, kdy Centrální systém účetních informací státu nebude několik dní schopen pro poruchu či nějaký všeobecný výpadek přijímat žádné vstupy a dotčený subjekt proto požadovaná data zašle na papírovém podkladě prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, čímž vynaloží veškeré úsilí ke splnění povinnosti, které bylo možné požadovat)

b) obecnou klauzuli ke správnímu uvážení při určování výše sankce

c) úpravu subjektivní i objektivní lhůty pro zánik deliktní odpovědnosti

d) věcnou příslušnost v prvním stupni případného procesního řízení o správním deliktu (platí obecná pravidla podle správního řádu, jak stanoví jeho úvodní ustanovení § 1 odst. 1, neboť právní úprava správních deliktů je v českém právním řádu velmi nepřehledná a roztržštěná a neexistuje žádná společná procesní úprava; dokonce i přestupkový zákon, který upravuje řízení o přestupcích jako zaviněných jednáních výhradně fyzických osob, ve svém § 51 zdůrazňuje princip subsidiarity správního řádu, proto zde není důvod pro zvláštní procesní úpravu), kdy jménem MF provedou prvoinstanční řízení, předchází výzvu ke zjednání nápravy, příp. následné uvalení a inkaso pokuty jeho věcně příslušné útvary

e) inkaso a splatnost pokuty a

f) rozpočtové určení pokuty.

K § 10:

Závěrečná ustanovení upřesňují první plnění stanovených povinností. První tři odstavce deklarují, že se navrhovaná zákonná úprava plánuje aplikovat od roku 2017. Poslední, čtvrtý odstavec stanovuje na základě některých připomínek vnějšího připomínkového řízení dočasnou výjimku ve frekvenci předkládání dat pro veřejné vysoké školy.

Dotčené osoby, které budou poskytovat požadovaná hotovostní data o svém hospodaření (svých příjmech a výdajích), tak budou činit poprvé za měsíční požadované údaje podle § 3 v první polovině února 2017 za leden 2017 a za čtvrtletní požadované údaje podle § 4 do konce dubna 2017 za 1. kvartál roku 2017. Poté budou požadovaná data

předávána již s pravidelným časovým odstupem za uplynulá období (měsíce či čtvrtletí) od počátku příslušného roku. Informace podle § 5 a 6 předloží poprvé za rok 2017, a to do 26. února 2018⁴⁷. Údaje za rok 2016 budou státní příspěvkové organizace a v případě vládních záruk a PPP projektů i jiné vybrané účetní jednotky předkládat ještě čtvrtletně v režimu vyhlášky č. 410/2009 Sb., tzn. za 4. kvartál 2016 již po nabytí účinnosti této právní úpravy.

Odstavec 4, jak je zmíněno výše, upravuje dočasnou výjimku pro veřejné vysoké školy, které za první rok aplikace navrhované právní úpravy budou požadované údaje předkládat pouze čtvrtletně, tedy údaje, které se vztahují k referenčnímu roku 2017 neboli údaje za 1. čtvrtletí, 1. - 2. čtvrtletí, 1. - 3. čtvrtletí a 1. - 4. čtvrtletí. Dojde tak k situaci, že termín pro předložení údajů veřejných vysokých škol za 1.- 4. čtvrtletí roku 2017 bude stanoven o cca 10 dní později než termín pro první předložení údajů v měsíční periodicitě za leden roku 2018. Tato přechodná výjimka byla veřejným vysokým školám konsensuálně udělena jako dodatečný čas pro přebudování a reorganizaci jejich účetních informačních systémů, které jsou v nynější době uzpůsobeny výhradně jejich vlastním potřebám a s ohledem na historii jejich vzniku nejsou nikterak jednotné. Na veřejné vysoké školy jako subjekty v současné době bez přístupu do Centrálního systému účetních informací státu se také nevztahuje § 8 odst. 1 věta druhá návrhu tohoto zákona, neboť na rozdíl od veřejných výzkumných institucí a tzv. veřejných nemocnic vznikají přímo ze zákona, nemají tak svého zřizovatele a nemohou tudíž využít jeho stávající přístup do systému.

K § 11:

Účinnost se plánuje k 1. lednu 2017 s tím, že tento zákon ji nemůže nabýt dřív než zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Tím by měl být završen proces plné implementace Směrnice.

Pozn.: Protože se jedná víceméně o zcela nové právní normy, které upravují vztahy právem dosud neregulované, neobsahuje návrh zákona žádné zrušovací ustanovení. Přesun právních norem z účetní legislativy (vyhlášky č. 410/2009 Sb.) by byl býval řešen podle čl. 39 odst. 5 Legislativních pravidel vlády anebo spíše v přechodných ustanoveních prováděcí vyhlášky klauzulí o tom, že příslušná ustanovení nadále platné účetní právní úpravy se ode dne nabytí navrhované prováděcí vyhlášky nepoužijí. Protože se ale s účinností k 1. lednu 2017 plánuje další novela vyhlášky č. 410/2009 Sb., která mimo jiné přímo ustanovení § 45 odst. 1 písm. k) až m) sama zruší, není nutné problém derogace řešit ani v prováděcí vyhlášce.

V Praze dne 9. března 2016

Předseda vlády:
Mgr. Bohuslav Sobotka v. r.

1. místopředseda vlády a ministr financí:
Ing. Andrej Babiš v. r.

⁴⁷ Toto datum je zde stejně jako 2. květen 2017 v odstavci 2 uvedeno vzhledem k rozvržení dnů pracovního volna v těchto obdobích.