

**PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY**

Poslanecká sněmovna

2009

V. volební období

---

**960**

**Návrh**

poslanců Jaroslava Fialy, Marka Bendy, Bohuslava Sobotky, Zdeňka Jičínského  
a dalších

na vydání

**ústavního zákona,**

**kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb.,  
Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů**

## ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne ..... 2009,

**kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb.,  
Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů**

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

### Čl. I

V ústavním zákoně České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/ 2002 Sb. a ústavního zákona č. 319/2009 Sb., čl. 97 zní:

#### „Čl. 97

(1) Nejvyšší kontrolní úřad kontroluje hospodaření s majetkem státu, příjmy a výdaje podle státního rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu. Může kontrolovat zákonnost hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmů a výdajů podle jejich rozpočtů. Stanoví-li tak zákon, kontroluje další hospodaření fyzických a právnických osob s veřejnými prostředky. Nezávislost výkonu těchto působností nesmí nikdo ohrožovat.

(2) Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje do funkce prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny na dobu devíti let. Nikdo nesmí být jmenován více než dvakrát.

(3) Na výkonu působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se podílí patnáct členů Nejvyššího kontrolního úřadu, které volí Poslanecká sněmovna. Zákon stanoví, kdy Nejvyšší kontrolní úřad jedná a rozhoduje ve sboru, složeném z prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu.

(4) S funkcí prezidenta, viceprezidenta a člena Nejvyššího kontrolního úřadu je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, výkon funkce poslance, senátora, soudce, člena vlády a jakékoliv funkce ve veřejné správě, jakož i jiná činnost, kterou stanoví zákon.

(5) Zákon stanoví podrobnosti o organizaci Nejvyššího kontrolního úřadu, o postavení jeho prezidenta, viceprezidenta a členů, o výkonu jeho působnosti, jakož i způsob projednávání výsledků jeho kontrolní činnosti.“

### Čl. II

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

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### Obecná část

Hlavním důvodem k předložení navržené změny Ústavy je podle názoru navrhovatelů již déle neudržitelný omezený rozsah ústavních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“), který neodpovídá stupni dosaženého společenského vývoje, změn ve veřejné správě po roce 2000 a po přistoupení České republiky k EU. Současná doba, vyznačující se neutěšeným stavem veřejných financí, taktéž volá po změnách v kontrole ve veřejném sektoru, jak se nedávno objevilo i v prohlášení Národní ekonomické rady vlády.

Dosavadní působnost NKÚ je Ústavou omezena na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Podle čl. 18 Lidské deklarace o základních směrech finanční kontroly, která je významným a v prostředí Evropské unie všeobecně uznávaným dokumentem Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (INTOSAI), má celá správa veřejných prostředků bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se to odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušného Nejvyššího kontrolního úřadu. Na to reaguje nově koncipované znění čl. 97 odstavce 1, které pod kontrolní pravomoc NKÚ podřazuje i hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem. Kontrola hospodaření obcí a krajů se však bude omezovat pouze na kontrolu zákonnosti, NKÚ tedy s ohledem na zachování svébytnosti územní samosprávy nebude přezkoumávat její hospodaření z hledisek vhodnosti, účelnosti či hospodárnosti. V tomto případě nadto navrhovatel omezuje výkon kontrolní pravomoci NKÚ pouze na fakultativní uplatnění jeho kontrolní pravomoci (použitím slova „může“), čímž se naznačuje, že v tomto případě bude na rozhodnutí NKÚ, zda kontrolu bude či nebude vykonávat (lze se tak vyhnout zdvojování kontrolní činnosti NKÚ a již existujících správních orgánů). Dále se vztahuje působnost NKÚ i na další právnické a fyzické osoby, které by mohly podléhat jeho kontrolní činnosti za předpokladu, že hospodaří s veřejnými prostředky. Mezi ně budou spadat zejména veřejnoprávní korporace a jiné instituce, hospodařící s veřejnými prostředky a s finančními prostředky, poskytnutými z rozpočtu Evropské unie. Z takto koncipovaného znění ustanovení o působnosti NKÚ je zřejmé, že bude-li tento návrh změny Ústavy schválen, bude muset následovat novela obyčejných zákonů, zejména zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

V novém znění dalších odstavců čl. 97 reaguje navrhovatel na dlouhodobé výtky právní teorie (např. Mikule, V., in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 808 n.) ohledně absence ústavní úpravy postavení členů NKÚ a jejich funkčních období, ústavní úpravy neslučitelnosti funkcí prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ a ústavní úpravy toho, kdy NKÚ jedná a rozhoduje ve sboru. Tato elementární pravidla by měla být obsažena přímo v Ústavě a teprve jejich podrobnosti v příslušném prováděcím zákoně.

Zmíněná úprava kompetencí NKÚ tvoří základ předloženého návrhu změny Ústavy. Vedle toho navrhovatel upřesňuje též některé výrazy a slovní spojení, které podle jeho názoru lépe odpovídají současnému stavu veřejné správy. K takové změnám patří zejména upuštění odznačování NKÚ jako „nezávislého orgánu“ vzhledem k jeho vágnosti a k terminologickému rozlišování pojmů (správní) „úřad“ a „orgán“, upřesnění stávající pravomoci NKÚ na kontrolu státního rozpočtu, a to tak, že tato kontrola se bude vztahovat jak na kontrolu příjmů a výdajů státního rozpočtu, tak i na kontrolu návrhu státního závěrečného účtu.

Nově navrhovaná úprava působnosti NKÚ tedy umožní výkon jeho kontrolní pravomoci nejen ve vztahu k majetku státu a státnímu rozpočtu, jak je v rigidnější formě prováděno doposud, ale i ve vztahu k ostatním veřejným prostředkům, kde by kontrola měla být spíše flexibilnější s tím, že další podrobnosti stanoví prováděcí zákon.

Navrhovatel v této souvislosti považuje za vhodné uvést několik příkladů z ostatních zemí střední Evropy, které mají podobnou ústavní úpravu. Tak čl. 203 Ústavy Polské republiky vymezuje tři okruhy působnosti polského kontrolního úřadu ve vztahu k majetku státu, orgánům místní samosprávy a k subjektům, které používají majetek státu nebo obcí nebo plní finanční závazky státu. Také čl. 212 až 128 spolkového ústavního zákona Rakouska vymezují působnost Účetního dvora Rakouska i ve vztahu k hospodaření zemí, společenstev obcí, obcí a dalších zákonem stanovených právnických osob. Podle čl. 150 Ústavy Slovinské republiky je tamější Účetní dvůr nejvyšším orgánem dohledu nejen nad státním rozpočtem, ale i nad veškerými veřejnými výdaji.

#### Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, slučitelnost s právem Evropské unie

Návrh novely Ústavy respektuje dikci platné Ústavy a v ní obsažené ústavní principy a nedotýká se podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, ani s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva. Předložený návrh není rovněž v rozporu se závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, zejména se Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie ani s judikaturou Evropského soudního dvora.

#### Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Návrh si v případě jeho přijetí nevyžádá žádné finanční nároky na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty (rozpočty krajů a obcí). Vyvstane-li v souvislosti s rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu potřeba personálního rozšíření úřadu nebo jeho materiálně-technické základny, budou takto zvýšené náklady řešeny v rámci rozpočtové kapitoly 381 – Nejvyšší kontrolní úřad.

#### Zvláštní část

##### **K čl. I (k čl. 97 Ústavy):**

**K odst. 1:** Změna spočívá v rozšíření kompetencí NKÚ tak, aby pod jeho kontrolní pravomoc bylo nově zařazeno i hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a hospodaření právnických a fyzických osob s veřejnými prostředky. Pojem „veřejné prostředky“ odpovídá již standardně používané terminologii v platném právu (viz např. definici veřejných prostředků v § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole). Bližší vymezení okruhu právnických a fyzických osob bude provedeno v novele příslušných zákonů, zejména zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Po vypuštění stávající úvodní věty odstavce 1 (viz obecná část této zprávy), pokládá navrhovatel za nezbytné zdůraznit nezávislost výkonu nově svěřeného rozsahu působnosti NKÚ novým zněním poslední věty tohoto odstavce.

K odst. 2: Změna spočívá v upřesnění postavení prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Navržená ústavní úprava stanoví délku funkčního období prezidenta a viceprezidenta NKÚ, která je v současnosti vymezena jen v zákoně. Úprava vychází ze současné délky jejich funkčních období, tj. 9 let, což zajišťuje, že funkční období prezidenta a viceprezidenta NKÚ skončí zpravidla až ve volebním období přespříští Poslanecké sněmovny. Současně se navrhuje omezení počtu funkčních období pro zastávání funkcí prezidenta nebo viceprezidenta NKÚ toutéž osobou na nejvýše dvě za její život.

K odst. 3: Tento nově vložený odstavec upravuje postavení členů NKÚ tak, aby věci, související s organizací a působností NKÚ, které vzhledem k Ústavě jako celku mají ústavní význam, byly také v Ústavě výslovně upraveny a aby nebyly jako dosud upraveny pouze v „obyčejném“ zákoně. Druhá věta odstraňuje dosavadní rozpor mezi monokratickým pojetím NKÚ podle platné ústavní úpravy a jeho kombinací s principem kolegiát ním podle platného zákona o NKÚ a současně stanoví, kdo sbor s rozhodovací pravomocí (státní orgán) tvoří. Současně má tato věta zmocňovací charakter, když dává prostor pro zákonnou úpravu způsobu jednání a rozhodování NKÚ.

K odst. 4: Tento nově vložený odstavec upravuje problematiku neslučitelnosti funkcí, jejíž absence v ústavní úpravě byla dlouhodobě kritizována. Ustanovení o neslučitelnosti vyjmenovaných ústavních, resp. veřejných funkcí s funkcemi v NKÚ je formulováno jako obdobná ustanovení Ústavy o inkompatibilitě funkcí (viz čl. 22 odst. 1, čl. 82 odst. 3 Ústavy).

K odst. 5: V tomto odstavci, který obsahově odpovídá platnému znění odstavce 3, je důkladnější legislativní úpravou označeno vše, co by měl dále upravit prováděcí obyčejný zákon, tj. zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

## **K čl. II**

Vzhledem k tomu, že nově rozšiřovaná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu by mohla být pro některé subjekty veřejné správy nevídaným překvapením, stanovuje navrhovatel legisvakantní lhůtu tak, aby tato změna vešla ve známost s dostatečným, avšak nikoli nepřiměřeně dlouhým předstihem.

V Praze dne 6. listopadu 2009

Jaroslav Fiala, v. r.  
Marek Benda, v. r.  
Bohuslav Sobotka, v. r.  
Zdeněk Jičínský, v. r.  
Hana Orgoníková, v. r.  
Ladislav Skopal, v. r.  
Zdeněk Škromach, v. r.  
Václav Šlajs, v. r.  
Jan Látko, v. r.  
Jindřich Valouch, v. r.  
Josef Čerňanský, v. r.  
Pavol Kubuš, v. r.  
Libor Ježek, v. r.

Petr Zgarba, v. r.

**Platné znění ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, s vyznačením navrhovaných změn**

*Platné znění:*

**Nejvyšší kontrolní úřad**

**Čl.97**

- ~~(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.~~
- ~~(2) Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.~~
- ~~(3) Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.~~

*Navrhované znění:*

**Čl. 97**

**(1) Nejvyšší kontrolní úřad kontroluje hospodaření s majetkem státu, příjmy a výdaje podle státního rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu. Může kontrolovat zákonnost hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmů a výdajů podle jejich rozpočtů. Stanoví-li tak zákon, kontroluje další hospodaření fyzických a právnických osob s veřejnými prostředky. Nezávislost výkonu těchto působností nesmí nikdo ohrožovat.**

**(2) Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje do funkce prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny na dobu devíti let. Nikdo nesmí být jmenován více než dvakrát.**

**(3) Na výkonu působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se podílí patnáct členů Nejvyššího kontrolního úřadu, které volí Poslanecká sněmovna. Zákon stanoví, kdy Nejvyšší kontrolní úřad jedná a rozhoduje ve sboru, složeném z prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu.**

**(4) S funkcí prezidenta, viceprezidenta a člena Nejvyššího kontrolního úřadu je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, výkon funkce poslance, senátora, soudce, člena vlády a jakékoliv funkce ve veřejné správě, jakož i jiná činnost, kterou stanoví zákon.**

**(5) Podrobnosti o organizaci Nejvyššího kontrolního úřadu, o postavení jeho prezidenta, viceprezidenta a členů a o výkonu jeho působnosti, jakož i způsob projednávání výsledků jeho kontrolní činnosti stanoví zákon.**