

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
Poslanecká sněmovna
2011
VI. volební období

351

Vládní návrh

na vydání

Ústavního zákona

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

V l á d n í n á v r h

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2011,

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

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

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

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

- a) hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,
- b) příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet a příjmy a výdaje státních fondů,
- c) hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony,
- d) hospodaření s majetkem právnických osob veřejnoprávní povahy, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu.“.

Čl. II

Účinnost

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2012.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

Návrh novely Ústavy České republiky vychází z Programového prohlášení vlády a jeho cílem je rozšířit omezený rozsah ústavních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu.

1. Platná a navrhovaná právní úprava

Platná právní úprava:

Dosavadní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu je v čl. 97 odst. 1 Ústavy omezena na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Tato rámcově vymezená působnost je na základě čl. 97 odst. 3 Ústavy „rozpracována“ v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, a to především v § 3 tohoto zákona. Na základě stávající ústavní úpravy tedy může Nejvyšší kontrolní úřad provádět kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tzn. jiných osob, včetně obcí a krajů, jen v případě, kdy hospodaří se státním majetkem, vč. finančních prostředků. Úprava obsažená v § 3 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu však dosavadnímu ústavnímu vymezení kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu ne zcela odpovídá.

Navrhovaná právní úprava:

Podle čl. 18 Lidské deklarace o základních směrech finanční kontroly, která je významným a v prostředí Evropské unie všeobecně uznávaným dokumentem Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (INTOSAI), má celá správa veřejných prostředků bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se to odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušného Nejvyššího kontrolního úřadu.

V této souvislosti se považuje za vhodné uvést několik příkladů z některých evropských zemí, které mají podobnou ústavní úpravu, která se navrhuje zavést i v právním řádu České republiky. Na základě čl. 203 Ústavy Polské republiky může Nejvyšší kontrolní komora kontrolovat hospodaření orgánů státní správy, národní banky, státem založených právnických osob a dalších organizačních jednotek státu, dále hospodaření orgánů územní samosprávy, hospodaření jimi založených právnických osob a dalších organizačních jednotek územní samosprávy a konečně také hospodaření i dalších subjektů, pokud nakládají s majetkem státu nebo územní samosprávy nebo plní finanční závazky vůči státu (ve vztahu k těmto třem okruhům subjektů, jejichž hospodaření může být předmětem kontroly, Ústava současně vymezuje i různá kritéria takové kontroly, přičemž pokud jde o územní samosprávu, posuzuje se vedle legality též racionalita a obvyklá pečlivost při nakládání s majetkem). Čl. 121 až 128 rakouské ústavy vymezují působnost Účetního dvora Rakouska ve vztahu k hospodaření federace, zemí, okresů a jejich asociací (v Rakousku existuje územní samospráva rovněž na úrovni okresů) a dalších zákonem stanovených právnických osob. Podle čl. 150 Ústavy Slovinské republiky je Účetní dvůr nejvyšším orgánem dohledu nejen nad státním rozpočtem, ale i nad veškerými veřejnými výdaji. Podle čl. 216 portugalské ústavy je Účetní dvůr nejvyšším orgánem pověřeným kontrolou legality veřejných výdajů. Podle čl. 136 španělské ústavy je Účetní dvůr nejvyšším orgánem pro kontrolu účtů a správy majetku státu

a veřejného sektoru. V jiných podobách mají zajištěnu kontrolu veřejných financí nezávislými kontrolními orgány další evropské státy. V ekonomicky vyspělých státech jako je např. Francie vykonávají audit regionálních a místních samospráv regionální auditní dvory, které mají nezávislé postavení a podobný rozsah pravomocí jako nejvyšší kontrolní instituce ve Francii – Účetní dvůr. Ve Spolkové republice Německo má každá spolková země vlastní orgán externího finančního auditu, který úzce spolupracuje se Spolkovým účetním dvorem na principu rovnosti. Tyto orgány svoji kontrolní činnost zaměřují na to, zda veřejné výdaje splňují všechny náležitosti stanovené právními předpisy a zda byly veřejné prostředky použity hospodárně, efektivně a účinně.

Na trend směřující k širšímu rozsahu působnosti nejvyšších kontrolních institucí reaguje nově koncipované znění čl. 97 odst. 1, které pod kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu podřazuje i hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem, včetně finančních prostředků, které jsou součástí jejich rozpočtů. Tato úprava je přitom koncipována tak, aby bylo respektováno specifické postavení územních samosprávných celků garantované Ústavou, včetně požadavku stanoveného v čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Vedle toho se dále se navrhuje rozšířit kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu i na další právnické osoby, které by mohly podléhat jeho kontrolní činnosti za předpokladu, že mají veřejnoprávní povahu, přičemž kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu bude podléhat zejména jejich hospodaření s veřejnými prostředky (nikoliv tedy jen s finančními prostředky ze státního rozpočtu), a to za podmínky, že tak stanoví zákon upravující působnost Nejvyššího kontrolního úřadu nebo jiný zákon. Takto koncipované znění ustanovení o působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu si vyžádá souběžnou novelizaci zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, který bude konkretizovat okruh dalších právnických osob podléhajících kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.

Nově navrhovaná úprava působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu tedy umožní výkon jeho kontrolní působnosti nejen ve vztahu k majetku státu a státnímu rozpočtu, resp. prostředkům poskytovaným ze státního rozpočtu, jak je tomu doposud, ale i ve vztahu k majetku dalších právnických osob veřejnoprávní povahy, a to zejména k jejich hospodaření především s veřejnými prostředky, kde by kontrola měla být spíše flexibilnější s tím, že další podrobnosti stanoví prováděcí zákon.

Návrh na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je současně jedním z prostředků realizace cílů, které sledují ozdravení veřejných financí a dosažení vyrovnanosti veřejných rozpočtů, což jsou bezpochyby stěžejní obecné atributy celospolečenského zájmu v současné době. Kromě toho přispěje rovněž k naplnění dalšího předmětu veřejného zájmu, a to zájmu na dosažení zásadně vyšší míry transparentnosti v oblasti veřejných zakázek a snížení prostoru pro korupci ve veřejném sektoru.

Činnost Nejvyššího kontrolního úřadu nevyústí ve zjednávání nápravy zjištěných nedostatků, neboť se jedná o orgán bez exekutivní pravomoci. Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem vyhledávacím, jehož úkolem je upozorňovat na existující problémy. Jeho činnost tak představuje významnou zpětnou vazbu, která slouží Parlamentu České republiky, vládě, popřípadě dalším orgánům veřejné moci, včetně orgánů územních samosprávných celků, a všem občanům jako informační zdroj, zda jsou při hospodaření s veřejnými financemi dodržovány zákony. Vyhodnocení jeho zjištění je tak významným podkladem pro případné přijetí opatření, ať už ze strany zákonodárného sboru nebo exekutivních orgánů, směřujících ke zlepšení situace v dané oblasti a signály Nejvyššího kontrolního úřadu o negativních zjištěních na úseku hospodaření v veřejnými financemi jsou v současné době pro jejich ozdravení nanejvýš žádoucí.

2. Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh novely Ústavy upravující působnost Nejvyššího kontrolního úřadu je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, neboť jde pouze o nezbytný ústavní základ pro novelu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, která bude muset respektovat příslušná ustanovení Ústavy, tzn. obecně, pokud jde o výkon kontrolní působnosti jako takové, především čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, a v případě kontroly obcí a krajů, pak rovněž čl. 101 odst. 4 Ústavy. Pokud jde o návrh na rozšíření působnosti kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky pak návrh plně koresponduje s ústavně zajištěnou samostatností těchto celků, neboť splňuje podmínky stanovené čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Návrh si klade za cíl přispět k dosažení vyrovnanosti veřejných rozpočtů jako jednoho z prioritních úkolů vlády, a to v daném případě rovněž precizním dodržováním zákonů upravujících rozpočtovou kázeň. Kontrola dodržování těchto zákonů ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu u územních samosprávných celků tak bezesporu napomůže jejich ochraně a rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu navrhované v novém čl. 97 odst. 1 tak není v rozporu s ústavním pořádkem.

Dále, pokud jde o navrhované rozšíření působnosti ve vztahu k obcím a krajům, územní samospráva patří (i podle judikatury Ústavního soudu) mezi tzv. podstatné náležitosti demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy, jejichž změna je nepřípustná. Navrhované rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu však jejich změnu nepředstavuje. Ostatně ani samotný výkon působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu spočívající v kontrole hospodaření obcí a krajů, tzn. v kontrole části jejich samostatné působnosti (samosprávy), a to z hlediska souladu tohoto hospodaření se zákony, nebude znamenat zásah do činnosti územní samosprávy, jehož podmínky jsou stanoveny v čl. 101 odst. 4 Ústavy (a proti němuž by obec či kraj mohly případně podat např. ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy). Výsledkem kontroly, která bude omezena výlučně na oblast ochrany zákona, resp. zákonnosti, totiž bude „pouze“ kontrolní závěr (§ 4 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb.), který však nebude mít na majetkoprávní úkony, které budou předmětem kontroly, žádný vliv, tj. nebude představovat žádný bezprostřední zásah do činnosti územní samosprávy a není tedy v rozporu s ústavně zaručenou autonomií výkonu územní samosprávy.

I nadále platí, že dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí a krajů vykonává Ministerstvo vnitra, které jediné má možnost provádění aktů obcí a krajů přijatých v samostatné působnosti pozastavit a navrhnout jejich zrušení soudu.

Navrhované právní úpravy rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se týká mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky, a to Evropská charta místní samosprávy publikovaná ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 181/1999 Sb. Pro navrhovanou právní úpravu je relevantní čl. 8 cit. Evropské charty, který upravuje „Správní dozor nad činností místních společenství“. Návrh je v souladu se zásadami tohoto dozoru, a to že

- dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon,
- jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami; u úkolů, jejichž plnění bylo na

místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků,

- správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.

Požadavky stanovené Evropskou chartou místní samosprávy jsou v tomto směru plně respektovány, mimo jiné i tím, že Ústava výslovně stanoví, že kontrola se omezuje pouze na soulad hospodaření územních samosprávných celků a na soulad příjmů a výdajů jejich rozpočtů se zákony.

Současně je třeba připomenout již zmíněnou tzv. Limskou deklaraci z r. 1977 přijatou na půdě Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI). V této organizaci se sdružují od r. 1953 nejvyšší kontrolní instituce téměř všech členských zemí OSN (v současné době tato organizace sdružuje na 200 nejvyšších kontrolních institucí, z toho zhruba padesát z Evropy). Na IX. kongresu této organizace konaném v Limě v roce 1977 byl přijat dokument nazvaný Linská deklarace o základních směrech finanční kontroly. Byly v něm doporučeny zásady pro formování nejvyšších kontrolních institucí, které platí dodnes (v r. 2007 byly doplněny tzv. mexickou deklarací). Podle čl. 18 odst. 3 Linské deklarace mají všechny finanční operace s veřejnými prostředky bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se to odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušného Nejvyššího kontrolního úřadu. Podle čl. 21 Linské deklarace mají mít nejvyšší kontrolní úřady pravomoc uskutečňovat důkladnou kontrolu veřejných zakázek, a to nejen regulérnosti vynaložených plateb, ale i hospodárnosti jejich provádění a prověření jejich jakosti. Podle čl. 23 a 24 Linské deklarace mají kontrole nejvyššího kontrolního úřadu podléhat soukromoprávní subjekty, pokud se na nich podstatně podílí stát, a dále používání subvencí poskytovaných z veřejných prostředků a v případě vysokého podílu subvencí hospodaření celé subvencované instituce, přičemž zneužití subvencí má mít za následek jejich vrácení.

Linská deklarace sice nemá povahu mezinárodní smlouvy ani jiného právně závazného pramene mezinárodního práva, je nicméně asi nejdůležitějším mezinárodně respektovaným dokumentem v dané oblasti obsahujícím obecný standard postavení a působnosti nejvyšších kontrolních institucí. Navrhovaný ústavní zákon tak rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu dále přibližuje naši právní úpravu tomuto standardu.

Předložený návrh je vzhledem k výše uvedenému v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Předložený návrh ústavního zákona se netýká práva Evropské unie, předmět úpravy spadá do výlučné působnosti každého členského státu Evropské unie, návrh tak není ani v rozporu se závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, zejména se Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie ani s judikaturou Soudního dvora Evropské unie

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky

Přijetí navrhované úpravy rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu si nevyžádá finanční náklady na státní rozpočet; vyvstane-li v této souvislosti potřeba personálního rozšíření úřadu nebo jeho materiálně-technické základny, budou takto zvýšené náklady řešeny v rámci rozpočtové kapitoly 381 – Nejvyšší kontrolní úřad, aniž by došlo k navýšení finančních prostředků této kapitoly.

Návrh představuje pouze možnost Nejvyššího kontrolního úřadu provádět kontroly u širšího okruhu subjektů, které budou vybírány a zařazovány do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu podle stávající praxe sestavování tohoto plánu v souladu s § 17 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, tj. na základě podnětů vycházejících z vlastní kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, podnětů od Poslanecké sněmovny, Senátu, orgánů těchto komor a vlády.

Návrh ústavního zákona nemá dopady na rozpočty krajů a obcí. Naopak v případě přijetí úpravy rozšiřující kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu lze předpokládat větší tlak na řádné využívání veřejných prostředků obcemi a kraji a tím i vytvoření předpokladů pro úsporu v rámci těchto rozpočtů.

Případné neúměrné zatěžování kontrolovaných subjektů je eliminováno povinností stanovenou v § 22 odst. 2 písm. b) zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob.

5. Předpokládané sociální dopady a dopady na životní prostředí

Navrhovaná úprava nebude mít sociální dopady ani dopady na životní prostředí.

6. Zhodnocení platného právního stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava nemá vliv na rovné postavení mužů a žen.

7. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace není v tomto případě provedena, neboť navrhovaná legislativní změna má procesní charakter a podle části 3 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace, schválených usnesením vlády č. 877 ze dne 13. srpna 2007, se RIA v těchto případech neprovádí.

II. Zvláštní část

K čl. I

Nové znění odstavce 1 v čl. 97 Ústavy ve srovnání s nyní platnou úpravou rozšiřuje kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu tak, aby pod jeho kontrolní působnost bylo nově zařazeno i hospodaření s majetkem územních samosprávných celků jako právnických osob nakládajících s veřejnými prostředky, přičemž kontrola bude zaměřena na dodržování zákonů při tomto hospodaření, a dále hospodaření s majetkem dalších právnických osob veřejnoprávní povahy, o nichž tak stanoví zákon s tím, že kontrole bude podléhat zpravidla jejich hospodaření s veřejnými prostředky. Pojem „právnická osoba veřejnoprávní povahy“, ať již jakkoliv modifikovaný, avšak obsahově shodný, náš právní řád již zná (viz např. vymezení charakteru České národní banky v § 1 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, jako právnické osoby, která má postavení veřejnoprávního subjektu; dále pak běžně je používán pojem „veřejnoprávní korporace“, a to jak v obecných kodexech hmotných, v obecných procesních zákonech, tak i ve speciálních zákonech, např. § 369a odst. 1 občanského zákoníku, § 63 písm. c) soudního řádu správního, § 130 odst. 1 a § 160 odst. 1 správního řádu, § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon)). Z uvedeného přehledu lze právnickou osobu veřejnoprávní povahy charakterizovat jako osobu, o níž tak stanoví zákon, nebo právnickou osobu, která hospodaří s veřejnými prostředky, přičemž 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). Navrhovaná ústavní úprava vymezení kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu předpokládá bližší vymezení okruhu dalších právnických osob podle odstavce 1 písm. d), které bude provedeno v novele zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Nepředpokládá se přitom ale, že by tím měl být dotčen (zúžen) stávající rozsah působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu konkretizovaný v § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 166/1993 Sb., podle kterého vykonává již dnes tento orgán kontrolu u právnických (a také u fyzických) osob, pokud hospodaří se státním majetkem, jimiž jsou dnes např. státní podniky a státní fondy, ale, jak vyplývá i z kontrolních závěrů, v zásadě jakékoliv právnické a fyzické osoby, a to včetně územních samosprávných celků.

Předpokládá se rovněž, že v tomto zákoně bude obsažena i zvláštní úprava týkající se kontroly hospodaření obcí a krajů.

Výsledkem kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem je „pouze“ kontrolní závěr jakožto písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle zákona č. 166/1993 Sb. (§ 4 odst. 3 tohoto zákona), který neznamená žádný bezprostřední zásah do činnosti územní samosprávy ve smyslu pozastavení účinků či snad dokonce rušení majetkoprávních úkonů, o kterých rozhodly samosprávné orgány, ale „jen“ zaujetí stanoviska ke kontrolovaným skutečnostem.

Tak jako může Nejvyšší kontrolní úřad v případě hospodaření se státním majetkem kontrolovat nejen činnost samotných státních orgánů jako organizačních složek státu, ale i právnické (a fyzické) osoby, které s tímto majetkem nakládají (§ 3 odst. 1 a 2 zákona č. 166/1993 Sb.), měl by mít obdobnou pravomoc i ve vztahu k majetku územních samosprávných celků, tzn. že by mohl kontrolovat např. i hospodaření jimi na základě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zřizovaných organizačních složek a příspěvkových organizací, a to opět jen z hlediska jeho souladu se zákony. Pokud jde o kontrolu hospodaření se státním majetkem na úrovni obcí a krajů, např. pokud jde o finanční

prostředky poskytované jednotlivými ministerstvy na konkrétní projekty, předpokládá se, že právní úprava nedozná oproti stávajícímu stavu změn.

Návrh na rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, vedle územních samosprávných celků, rovněž na další právnické osoby veřejnoprávní povahy a jejich hospodaření s veřejnými prostředky vychází z potřeby usměrnit nakládání s těmito prostředky tak, aby nedocházelo v zájmu stabilizace veřejných rozpočtů k jejich ne hospodárnému a neúčelnému vynakládání. Konkretizace této nové působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu bude rovněž rozvedena v novele zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.

K čl. II

Novela ústavního zákona nabude účinnosti dnem 1. ledna 2012. Takto stanovené datum zohledňuje čas nezbytný k projednání návrhu a současně i potřebnou legisvakanci lhůtu k praktické realizaci navržených změn.

V Praze dne 27. dubna 2011

předseda vlády

ministr spravedlnosti
a předseda Legislativní rady vlády

