

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2011

VI. volební období

352

Vládní návrh

na vydání

zákona

**kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění
pozdějších předpisů**

Vládní návrh

Z Á K O N

ze dne2011,

**kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění
pozdějších předpisů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolní úřadu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., zákona č. 224/1994 Sb., zákona č. 58/1995 Sb., zákona č. 236/1995 Sb., zákona č. 296/1995 Sb., zákona č. 148/1998 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 442/2000 Sb., zákona č. 239/2001 Sb., zákona č. 127/2002 Sb., zákona č. 282/2002 Sb., zákona č. 179/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 23/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 227/2009 Sb. a zákona č..../2011 Sb., se mění takto:

1. § 3 zní:

„§ 3

(1) Úřad kontroluje

- a) hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,
- b) příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet, včetně závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, 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, jde-li o
 1. zdravotní pojišťovny,
 2. veřejné výzkumné instituce,
 3. dobrovolné svazky obcí,
 4. příspěvkové organizace územních samosprávných celků,
 5. Regionální rady regionů soudržnosti,
 6. Českou televizi,
 7. Český rozhlas,

8. veřejné vysoké školy,
9. Českou národní banku.

(2) Při kontrole podle odstavce 1 z hledisek v něm uvedených lze kontrolovat také

- a) veřejné zakázky,
- b) koncesní smlouvy a koncesní řízení,
- c) ručení za závazky,
- d) hospodaření s dluhopisy,
- e) hospodaření s prostředky poskytnutými ze zahraničí.“.

2. V § 4 se za odstavec 1 vkládají nové odstavce 2 a 3, které znějí:

„(2) Při kontrole územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí prověřuje Úřad kontrolované činnosti pouze z hlediska souladu se zákony.

(3) Při kontrole České národní banky a veřejných vysokých škol prověřuje Úřad dodržování právních předpisů pouze při hospodaření v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na jejich provoz.“.

Dosavadní odstavce 2 a 3 se označují jako odstavce 4 a 5.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2012.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

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

Předložený návrh zákona obsahuje novelu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů, a předkládá se v souvislosti se souběžně předloženým návrhem ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, jehož hlavním záměrem je v souladu s Programovým prohlášením vlády ze dne 4. srpna 2010 rozšířit ústavní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu.

Navrhovaná ústavní úprava rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu si vyžádá změnu shora uvedeného zákona s cílem vytvořit zákonné podmínky pro řádnou aplikaci navrhovaných ústavních změn.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) není v tomto případě provedena, neboť navrhované legislativní změny mají 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.

Přijetí novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu nebude mít za následek dopad na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty, neboť se předpokládá, že nová působnost Nejvyššího kontrolního úřadu bude zajišťována stávajícími prostředky tohoto úřadu; nepočítá se v této souvislosti s navýšením finančních prostředků v příslušné rozpočtové kapitole.

2. Zhodnocení platného právního stavu

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, ve znění pozdějších předpisů, a to především v jeho § 3. Na základě stávající právní úpravy může tedy Nejvyšší kontrolní úřad provádět kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tzn. jiných osob (právnických i fyzických), včetně obcí a krajů, jen v případě, kdy hospodaří se státním majetkem.

3. Navrhovaná právní úprava

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

nejvyššího kontrolního úřadu. Podobnou úpravu, kterou se navrhuje zavést v právním řádu České republiky, mají i některé členské státy Evropské unie. Jedná se například o Polsko, Rakousko, Slovinsko nebo Portugalsko a Španělsko.

Navrhovaná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu reaguje na trend směřující k širšímu rozsahu pravomocí nejvyšších kontrolních institucí, vyjádřený v nově koncipovaném znění čl. 97 odst. 1 Ústavy. V souladu s ním je navrženo podřídit pod kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu i hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem, včetně finančních prostředků, které jsou součástí jejich rozpočtu. Uvedená kontrola však nebude v žádném případě znamenat zásah do ústavně zaručeného principu samostatnosti výkonu územní samosprávy, neboť na základě výstupů z této kontroly nebude Nejvyšší kontrolní úřad ukládat kontrolovaným subjektům opatření jakkoliv zasahující do jejich činnosti. Navíc je kontrola omezena pouze na kontrolu zákonnosti. 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 a že tak stanoví zákon.

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

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

Návrh novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, neboť jde o přímou reakci na navrhovanou změnu čl. 97 odst. 1 Ústavy, který upravuje působnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Tato novela právě uvádí ustanovení o působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu s citovaným ustanovením Ústavy do souladu. Návrh na rozšíření působnosti kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky rovněž plně koresponduje s ústavně zajištěnou samostatností těchto celků, neboť splňuje podmínky stanovené v čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

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. 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 Limská deklarace o základních směrech finanční kontroly. Byly v něm doporučeny zásady pro formování nejvyšších kontrolních institucí, které platí dodnes (v r. 2007 byly doplněny tzv. mexickou deklarací). Podle čl. 18 odst. 3 Limské deklarace mají všechny finanční operace s veřejnými prostředky bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se to odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušného nejvyššího kontrolního úřadu. Podle čl. 21 Limské deklarace mají mít nejvyšší kontrolní úřady pravomoc uskutečňovat důkladnou kontrolu veřejných zakázek, a to nejen regulérnosti vynaložených plateb, ale i hospodárnosti jejich provádění a prověření jejich jakosti. Podle čl. 23 a 24 Limské 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 též celé subvencované instituce, přičemž zneužití subvencí má mít za následek jejich vrácení.

Limská deklarace sice nemá povahu mezinárodní smlouvy ani jiného pramene mezinárodního práva, je nicméně asi nejdůležitějším mezinárodně uznávaným dokumentem v dané oblasti, obsahujícím obecný standard postavení a působnosti nejvyšších kontrolních institucí. Rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se naše právní úprava tomuto standardu dále přibližuje.

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

5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

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

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

Přijetí navrhované úpravy si nevyžádá finanční náklady na státní rozpočet; 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, 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 zákona nemá dopady na rozpočty krajů a obcí. Naopak lze předpokládat větší tlak na hospodárné využívání veřejných prostředků obcemi a kraji, a tím i vytvoření předpokladů pro úsporu v rámci těchto rozpočtů.

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

7. Předpokládané sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádné sociální dopady, nemá dopady ani na specifické skupiny obyvatel a nemá ani dopady na životní prostředí.

8. Zhodnocení 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, a proto je z tohoto hlediska neutrální.

II. Zvláštní část

K čl. I

K bodu 1 (§ 3)

Ustanovení odstavce 1 nově vymezuje v návaznosti na novou úpravu čl. 97 odst. 1 Ústavy působnost Nejvyššího kontrolního úřadu tak, že rozšiřuje jeho kontrolní pravomoc na územní samosprávné celky, jejichž hospodaření v samostatné působnosti bude přezkoumávat pouze z pohledu zákonnosti, a také na další právnické osoby veřejnoprávní povahy, které taxativně vyjmenovává, neboť i ony hospodaří s veřejnými prostředky ve značném rozsahu. Tato změna vychází především z potřeby ve větší míře usměrnit nakládání s těmito prostředky tak, aby v zájmu stabilizace veřejných rozpočtů nedocházelo k jejich vynakládání v rozporu se zákony, resp. ve stanovených případech k ne hospodárnému nebo neúčelnému nakládání s nimi.

Bližší vymezení okruhů kontroly uvedené v odstavci 2 vychází z dosud platné úpravy, aby bylo zřejmé, že při rozšíření kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu směrem k územním samosprávným celkům, jak výše uvedeno, se rozsah dosud kontrolovaných oblastí novou úpravou nezužuje.

Z dikce navrhovaného § 3 a z povahy navrhované působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu logicky vyplývá, že kromě právnických osob, resp. organizačních složek státu (včetně státních vysokých škol, které na rozdíl od veřejných vysokých škol nejsou právnickými osobami), budou kontrole ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu i nadále podléhat i fyzické osoby, jsou-li splněny pro takový postup podmínky stanovené zákonem.

K bodu 2 (§ 4 odst. 2 a 3)

Ustanovení odstavce 2 upravuje výjimku z obecné zásady stanovené ve stávajícím § 4 odst. 1, dle níž Nejvyšší kontrolní úřad prověřuje kontrolované činnosti z hlediska souladu s právními předpisy a kontroluje také, zda jsou prováděny účelně a hospodárně. Ve vztahu k územním samosprávným celkům, jakož i k dobrovolným svazkům obcí, je do navrženého ustanovení odstavce 2 promítnuta zásada čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle níž může stát zasahovat do jejich činnosti pouze v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

Výjimka v odstavci 3 ve vztahu k České národní bance je odůvodněna jejím specifickým postavením, které je dáno její působností jako centrální banky státu, soukromoprávního subjektu podnikajícího v oblasti bankovníctví a správního orgánu pro oblast dohledu nad finančním trhem. Na postavení České národní banky jako centrální banky státu jsou kladeny právem Evropské unie určité požadavky, a to zejména požadavek její nezávislosti na státní moci. Současně Česká národní banka při svém působení v oblasti bankovníctví podléhá zákonné regulaci této činnosti, kde je jedním ze stěžejních požadavků provádění této činnosti povinnost dodržovat bankovní tajemství. Vzhledem k uvedenému, jakož i k vyloučení kolize kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu s výše uvedenými požadavky na činnost České národní banky je navrženo omezení rozsahu této kontroly. Pokud jde o veřejné vysoké školy, je zde respektována jejich akademická nezávislost.

K čl. II

V návaznosti na současně předkládanou novelu Ústavy, v níž se navrhuje rozšířit ústavní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu od 1. ledna 2012, se navrhuje stanovit datum nabytí účinnosti předkládaného návrhu zákona rovněž dnem 1. ledna 2012.

Takto stanovené datum nabytí účinnosti zahrnuje dostatečnou legiscvakankní lhůtu potřebnou pro zajištění řádné aplikace navrhovaných změn všech zákonů, a to ve vazbě na uvedené navrhované ústavní změny.

V Praze dne 27. dubna 2011

předseda vlády

ministr spravedlnosti
a předseda Legislativní rady vlády

Platné znění části zákona s vyznačením navrhovaných změn

Platné znění části zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, s vyznačením navrhovaných změn

Postavení a působnost Úřadu

§ 2

- (1) Úřad je nezávislý kontrolní orgán České republiky.
- (2) Sídlem Úřadu je Praha.
- (3) Úřad může užívat znaku České republiky.

§ 3

(1) Úřad vykonává kontrolu

- a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti;
- b) státního závěrečného účtu České republiky;
- e) plnění státního rozpočtu České republiky;
- d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky;
- e) vydávání a umořování státních cenných papírů;
- f) zadávání státních zakázek.

——— (2) Kontrolu v rozsahu podle odstavce 1 vykonává Úřad, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, u

- a) organizačních složek státu;
- b) právnických a fyzických osob.

——— (3) Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

§ 3

(1) Úřad kontroluje

- e) hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,
- f) příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet, včetně závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a příjmy a výdaje státních fondů,
- g) hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony,
- h) hospodaření s majetkem právnických osob veřejnoprávní povahy, jde-li o
 - 1. zdravotní pojišťovny,
 - 2. veřejné výzkumné instituce,
 - 3. dobrovolné svazky obcí,
 - 4. příspěvkové organizace územních samosprávných celků,
 - 5. Regionální rady regionů soudržnosti,
 - 6. Českou televizi,
 - 7. Český rozhlas,
 - 8. veřejné vysoké školy,
 - 9. Českou národní banku.

(2) Při kontrole podle odstavce 1 z hledisek v něm uvedených lze kontrolovat také

- a) veřejné zakázky,
- b) koncesní smlouvy a koncesní řízení,
- c) ručení za závazky,
- d) hospodaření s dluhopisy,
- e) hospodaření s prostředky poskytnutými ze zahraničí.

§ 4

(1) Při kontrole Úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné.

(2) Při kontrole územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí prověřuje Úřad kontrolované činnosti pouze z hlediska souladu se zákony.

(3) Při kontrole České národní banky a veřejných vysokých škol prověřuje Úřad dodržování právních předpisů pouze při hospodaření v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na jejich provoz.

~~(2)~~ **(4)** Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole Úřadu bez ohledu na druh a stupeň utajení.

~~(3)~~ **(5)** Výsledkem kontrolní činnosti Úřadu jsou kontrolní závěry. Kontrolním závěrem se rozumí písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle tohoto zákona.