

ZÁKON

ze dne 2013,

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 kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., zákona č. 224/1994 Sb., zákona č. 58/1995 Sb., zákona č. 236/1995 Sb., 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., zákona č. 465/2011 Sb., zákona č. 239/2012 Sb. a zákona č. 255/2012 Sb., se mění takto:

1. V § 1 odst. 2 se slovo „pracovníků“ nahrazuje slovem „zaměstnanců“.

2. § 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 veřejných institucí, 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. Českou tiskovou kancelář,
 9. veřejné vysoké školy,
 10. Českou národní banku,
- e) hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek alespoň 50% majetkovou účast. Má-li v právnické osobě majetkovou účast Česká republika i územní samosprávný celek, jejich podíly se pro účely určení uvedené hranice sčítají.

(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,
- f) účinnost vnitřních kontrolních systémů.“.

3. 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. Úřad neprověřuje, zda je majetek územního samosprávného celku nebo dobrovolného svazku obcí využíván účelně a hospodárně podle zvláštního právního předpisu^{1g)}

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

^{1g)} §38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
§ 17 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
§ 35 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů“.

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

4. V § 5 odst. 1 se slova „ , včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko“ zrušují.

5. V § 8 odst. 2 písm. b) se za slovo „změn“ vkládají slova „a rozpočtových opatření“.

6. V § 10 odst. 6 a v § 12 odst. 7 se slovo „prokurátora“ nahrazuje slovy „státního zástupce“.

7. V § 13 odst. 3 písm. b) se za slovo „změny“ vkládají slova „a rozpočtová opatření“.

8. V § 17 se na konci textu odstavce 4 doplňují slova „a způsobem umožňujícím dálkový přístup“.

9. V § 18 se na konci textu odstavce 3 doplňují slova „a způsobem umožňujícím dálkový přístup“.

Čl. II

Účinnost

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

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

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

Předložený návrh zákona obsahuje novelu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů, 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.

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 hospodáří 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 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 jsou veřejnou institucí a a na právnické osoby, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast a to opět za předpokladu, že tak stanoví zákon.

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. Ústavně konformní je i rozšíření působnosti na právnické osoby, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast.

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

Pojem „pracovník“ se nahrazuje současným právním řádem užívaným pojmem „zaměstnanec“.

K bodu 2 (§ 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 veřejné instituce, které **taxativně** vyjmenovává, neboť i ony hospodaří s veřejnými prostředky ve značném rozsahu, a na právnické osoby, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek alespoň 50% majetkovou účast. Tato změna vychází především z potřeby ve větší míře usměrnit nakládání s veřejnými 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 díkce 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 3 (§ 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.

K bodu 4 (§ 5 odst. 1)

Zrušuje se povinnost Nejvyššího kontrolního úřadu přikládat ke zprávě Poslanecké sněmovně o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu závěry, které byly podkladem pro toto stanovisko.

K bodu 5 a 7 (§ 8 odst. 2, § 13 odst. 3)

Návrh zavádí možnost prezidenta a Úřadu předložit kromě návrhu rozpočtu i návrh rozpočtového opatření, které by bylo stejně jako návrh rozpočtu schvalováno Kolegiem úřadu.

K bodu 6 (§ 10 odst. 6 a § 12 odst. 7)

Pojem „prokurátor“ se nahrazuje současným právním řádem užívaným pojmem „státní zástupce“.

K bodu 8 a 9 (§ 17 a § 18)

Návrh ukládá úřadu povinnost předkládat plán kontrolní činnosti a výroční zprávu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

V Praze dne 27. listopadu 2013

Stanislav Polčák, v.r.
Helena Langšádlová, v.r.
Gabriela Pecková, v.r.
Jan Farský, v.r.
Václav Horáček, v.r.
Rom Kostřica, v.r.
Herbert Pavera, v.r.
Daniel Korte, v.r.
Jitka Chalánková, v.r.
Marek Ženíšek, v.r.
Jiří Koubek, v.r.
Markéta Adamová, v.r.

Jaroslav Lobkowicz, v.r.
Michal Kučera, v.r.
Petr Gazdík, v.r.
Anna Putnová, v.r.
František Vácha, v.r.
Karel Tureček, v.r.
Jiří Skalický, v.r.
Zdeněk Bezečný, v.r.
Nina Nováková, v.r.
Karel Schwarzenberg, v.r.
Leoš Heger, v.r.
Miroslav Kalousek, v.r.
Ivana Dobešová, v.r.
Martin Sedlář, v.r.
Martin Komárek, v.r.
Martin Stropnický, v.r.
Richard Brabec, v.r.
Kristýna Zeličková, v.r.
Jaroslav Faltýnek, v.r.
Helena Válková, v.r.
Věra Jourová, v.r.
Ivan Pilný, v.r.
Jaroslava Jermanová, v.r.
Miloš Babiš, v.r.
Bronislav Schwarz, v.r.
Miloslav Janulík, v.r.
Rostislav Vyzula, v.r.
Karel Rais, v.r.
Josef Hájek, v.r.
Roman Procházka, v.r.
Jiří Holeček, v.r.
Martina Berdychová, v.r.
Jana Pastuchová, v.r.
Radek Vondráček, v.r.
Pavel Volčik, v.r.
Margita Balaščíková, v.r.
Ladislav Okleštěk, v.r.
Jan Volný, v.r.
Stanislav Berkovec, v.r.
Jan Sedláček, v.r.
Milan Brázdil, v.r.
Igor Nykl, v.r.
Martin Kolovratník, v.r.
David Kasal, v.r.
Bohuslav Chalupa, v.r.
Pavel Čihák, v.r.
Roman Kubiček, v.r.
Stanislav Pfléger, v.r.
Josef Vozdecký, v.r.
Jana Lorencová, v.r.

Radka Maxová, v.r.
Andrej Babiš, v.r.
Pavel Bělobrádek, v. r.
Marian Jurečka, v. r.
Vít Kaňkovský, v. r.
Ludvík Hovorka, v. r.
Ivan Gabal, v. r.
Ondřej Benešík, v. r.
Tomáš Podivínský, v. r.
Jan Bartošek, v. r.
Jiří Junek, v. r.
Jiří Míhola, v. r.
Daniel Herman, v. r.