



Vážený pane ministře,

Vláda bude na svém zasedání projednávat návrh ústavního zákona o změně působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) tak, aby nově zahrnovala také hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem a příjmy a výdaji jejich rozpočtů a dále hospodaření právnických osob veřejnoprávní povahy, přičemž tyto osoby blíže vymezí navazující novelizace zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ“).

Návrh novely ústavního zákona, schválený Legislativní radou vlády dne 14. 4. 2011, bohužel neodstraňuje dodnes existující a z našeho pohledu zásadní mezeru v právní úpravě, kterou je nemožnost NKÚ kontrolovat hospodaření akciových společností s většinovou majetkovou účastí státu z hlediska správnosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti tohoto hospodaření.¹

Přítom:

- v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu (resp. územních samosprávných celků) **nepochybně fakticky dochází k hospodaření se státním majetkem, respektive s veřejnými prostředky**². Tuto tezi ilustruje například skutečnost, že řada bývalých státních podniků byla v průběhu privatizace přeměněna na obchodní společnosti, byť s většinovou majetkovou účastí státu.
- Limeská deklarace, představující standard pro fungování nejvyšších kontrolních institucí doporučený mezinárodní organizací INTOSAI³, ve svém článku 23 formuluje tento princip pregnantně: *„Rozšiřování hospodářských aktivit vlády často vede ke zřizování podniků podle soukromého práva. Má-li vláda v těchto podnicích podstatnou účast (zvláště, je-li tato účast většinová) anebo vykonává-li rozhodující vliv, mají takové podniky podléhat auditu nejvyšší auditní instituce.“*
- ze srovnání postavení orgánů nejvyššího (externího) auditu v okolních státech EU vyplývá, že pravomoc kontrolovat také obchodní společnosti, v nichž má stát nebo veřejné právnické osoby, mají kontrolní instituce například na Slovensku, v Polsku, Německu, Rakousku a v dalších zemích.⁴
- důvodová zpráva této novely Ústavy sice přímo zmiňuje požadavek Limeské deklarace (čl. 23) na rozšíření kontroly NKÚ i na podniky, zřízené dle soukromého práva, v nichž má stát většinovou majetkovou účast – tedy i na akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu - ale tento požadavek není zahrnut do textu novely Ústavy. Podobně ve vypořádání připomínek k návrhu Ústavy je sice uvedeno, že: *„Účelem navrhované právní úpravy je vymezit subjekt kontroly NKÚ takovým*

¹ Viz § 2 písm. l), m), n) a o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

² Jak jsou definovány v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

³ Dokument, nazvaný Limeská deklarace o základních směrech finanční kontroly, byl přijat na IX. kongresu světové organizace International Organization of Supreme Audit Institutions, konaném v peruánském hlavním městě Limě v roce 1977. Byly v něm doporučeny zásady pro formování nejvyšších kontrolních institucí. Členem INTOSAI je i český NKÚ.

⁴ Informace o těchto institucích prezentoval EPS v připomínkovém řízení k novele.

způsobem, aby zahrnoval celé spektrum právnických osob, jejichž činnost je financována z veřejných rozpočtů nebo s veřejnými financemi anebo s určitým veřejným zájmem, který se nějakým způsobem promítá do veřejných financí...“; ve skutečnosti tomu tak není.

- akcie jsou nepochybně majetkem státu ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, akcie, reprezentující majetková práva akcionáře vůči podniku,⁵ jsou nepochybně též veřejným prostředkem ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Hodnota akcií pak závisí na hospodářských výsledcích akciové společnosti, takže pokud bude akciová společnost se svým majetkem hospodařit špatně, může dojít k poklesu hodnoty akcií, tedy ke znehodnocení do akciové společnosti vložených veřejných prostředků. Výkon práv státu jako akcionáře v akciových společnostech zajišťují příslušné orgány státní správy (obvykle Ministerstvo financí)⁶, které mohou být kontrolovány NKÚ, neboť hospodaří se státním majetkem, jehož hodnota závisí na tom, jak hospodaří akciová společnost. Podle našeho názoru je zjevné, že kontrola příslušných orgánů státní správy, zda se s akciemi zachází účelně a hospodárně a zda aktivně vykonávají práva státu jako akcionáře (například hlasováním na valné hromadě společnosti), nemůže být skutečně smysluplná a efektivní, když NKÚ nemá možnost ověřit si svá zjištění také souběžnou kontrolou hospodaření příslušné akciové společnosti.
- státní firmy - nejen státní podniky (které již dnes podléhají kontrole NKÚ), ale též akciové společnosti s majetkovou účastí státu - hospodaří se srovnatelným objemem finančních prostředků, jaký má k dispozici státní správa (jen roční obrát společnosti ČEZ, a. s. činí více než polovinu celého státního rozpočtu ČR: 650 miliard Kč), srovnatelný je i objem zakázek a investic (jen zakázky ČEZ na obnovu uhelných elektráren mají celkový objem kolem 100 miliard Kč). Již z tohoto důvodu by měl mít stát zájem na zajištění transparentního hospodaření akciových společností s většinovou majetkovou účastí státu.
- zásadní připomínky, podané NKÚ k návrhu novelizace Ústavy, obsahovaly – mimo jiné – požadavek na rozšíření působnosti NKÚ nově také na hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu nejméně 50%. Tento požadavek byl v připomínkovém řízení k návrhu novely Ústavy odmítnut s tím, že neodpovídá věcnému zadání Programového prohlášení vlády ze dne 4. 8. 2010, str. 23. Případné rozšíření působnosti NKÚ i na akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu by však nešlo proti smyslu Programového prohlášení vlády, ale pouze nad rámec tohoto prohlášení.
- už samotný způsob ustavení Nejvyššího kontrolního úřadu měl zajišťovat vysokou míru nezávislého a objektivního posuzování nakládání s prostředky svěřenými státu a jeho prostřednictvím státním orgánům a všem, kdo hospodaří s jeho účastí (tisk č. 128,

⁵ Podle § 155 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, je akcie cenný papír, s nímž jsou spojena práva akcionáře (v tomto případě státu) jako společníka na řízení společnosti, na zisku společnosti (v tomto případě vyplácení dividend, které jsou součástí příjmů státního rozpočtu) a na jejím likvidačním zůstatku při zániku společnosti.

⁶ Podle § 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

návrh poslance R. Mandelíka a dalších na vydání zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu). Časté novelizace prokázaly, že tyto požadavky současná právní úprava nesplnila, mimo jiné právě protože NKÚ nemůže kontrolovat hospodaření akciových společností s většinovou majetkovou účastí státu.⁷

Domníváme se proto, že ponechání této mezery v právní pravě by šlo přímo proti cílům, které si Vaše vláda kladla v programovém prohlášení a také ve schválené protikorupční strategii.

Podle názoru Ekologického právního servisu **existují v současné situaci celkem čtyři možnosti, jak odstranit výše popsanou mezeru v právní úpravě**. První tři možnosti se týkají změny Ústavy, poslední možnost se týká pouze změny zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů a měla by být přijata nezávisle na tom, zda ke změně Ústavy dojde nebo ne.

I. Přesná definice působnosti NKÚ v Ústavě po vzoru slovenské úpravy

Článek 97 odst. 1 Ústavy vymezuje působnost NKÚ předmětem kontroly (státní majetek a plnění státního rozpočtu). Naproti tomu článek 60 odst. 1 zákona Slovenské republiky č. 460/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (ústava Slovenské republiky), kombinuje vymezení předmětu kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu Slovenskej republiky a subjektů, které je tento úřad oprávněn kontrolovat. Slovenská právní úprava je výkladově jednoznačná a umožňuje slovenskému Najvyššiemu kontrolnému úřadu kontrolovat také akciové společnosti s majetkovou účastí státu.

Aby byla zajištěna potřebná flexibilita, rovněž čl. 63 slovenské ústavy předpokládá další konkretizaci působnosti úřadu „obyčejným“ zákonem. Zákon tak může např. vymezit, jak vysoká musí být majetková účast státu v akciových společnostech. Následovat by měla též novela zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ (viz bod číslo IV.).

nebo

II. Navázat na již existující návrh na rozšíření působnosti NKÚ:

a) V ústavně právní rovině:

navázat na práci na novele čl. 97 Ústavy (sněmovní tisk č. 960 z roku 2010), kterou měla být – mimo jiné – rozšířena působnost NKÚ tak, aby umožňovala kontrolu hospodaření právnických osob, v nichž má stát majetkovou účast. Souhlas s takto navrženou působností NKÚ vyjádřil i Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 11. 3. 2010. Znění sněmovního tisku č. 960/3 odpovídá i zásadním připomínkám Nejvyššího kontrolního úřadu, které vznesl vůči současnému návrhu novely Ústavy.

Bylo by tedy možné převzít již existující znění čl. 97 odst. 1 Ústavy ve znění návrhu novely Ústavy („*Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který kontroluje:*“), a doplnit jej o písmeno e) ve znění:

e) hospodaření právnických osob, v nichž má stát majetkovou účast, pokud tak stanoví zákon.

⁷ Volně podle PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl, Ústavní systém. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 1998, str. 327 an.

b) V rovině novely zákona o NKÚ:

pokud bude přijata navrhovaná novela Ústavy, rozšiřující působnost NKÚ, včetně výše navrhované změny, navrhujeme přijmout navrhovanou novelizaci § 3 zákona č. 166/1993 Sb. v doplněném znění:

e) hospodaření právnických osob, v nichž má stát alespoň 50% majetkovou účast.

V návaznosti na toto ustanovení bude třeba doplnit také novelizaci § 4 odst. 1 a 2 tak, aby bylo zohledněno doplněné ustanovení § 3 zákona.

Následovat by měla též novela zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ (viz bod číslo IV.).

nebo

III. Změnit již schválený návrh zavedením pojmu „veřejná instituce“:

a) V ústavněprávní rovině by stačilo změnit návrh změny Ústavy, schválený Legislativní radou vlády dne 14. 4. 2011 tak, aby namísto pojmu „právnická osoba veřejnoprávní povahy“ obsahoval tento návrh pojem „veřejná instituce“. Důvodem této změny je fakt, že pod pojem „právnická osoba veřejného práva“ tak, jak je vymezen v důvodové zprávě k tomuto návrhu, nelze podřadit akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu, navíc se jedná o neznámý právní pojem.⁸ Naproti tomu pod pojem „veřejná instituce“ tyto akciové společnosti podřadit lze, navíc se jedná o již existující právní pojem.⁹ Proto by měl být návrh změny Ústavy přijat v tomto znění:

d) hospodaření s majetkem veřejných institucí, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu.

b) V rovině novely zákona o NKÚ, která by navazovala na výše uvedenou změnu návrhu novely Ústavy, by bylo třeba odpovídajícím způsobem změnit i návrh změny zákona o NKÚ, schválený Legislativní radou vlády dne 14. 4. 2011. Nové znění § 3 odst. 1 písm. d) by znělo:

d) hospodaření s majetkem veřejných institucí, jde-li o: zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace územních samosprávných celků, Regionální rady regionů soudržnosti, Českou televizi, Český rozhlas, veřejné vysoké školy, Českou národní banku a právnické osoby, v nichž má stát alespoň 50% majetkovou účast.

Následovat by měla též novela zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ (viz bod číslo IV.).

IV. Změna zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ:

⁸ Nejsou tak splněny požadavky čl. 40 Legislativních pravidel vlády, na jednotnou právní terminologii.

⁹ Definice „veřejné instituce“ je obsažena v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 a dále v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009-93 a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, sp. zn. 2 Ans 7/2010-176.

Navrhujeme rozšířit působnost kontroly NKÚ vůči ministerstvům, která vykonávají jménem státu práva akcionáře v akciových společnostech s většinovou majetkovou účastí státu (obvykle vůči Ministerstvu financí) tak, aby NKÚ mohl zejména kontrolovat:

- zda ministerstvo (resp. jím pověřeni zaměstnanci) vypracovalo koncepční dokument, který by určoval cíle, úkoly anebo zásady činnosti ministerstva při výkonu práv akcionáře a pokud ano, zda je podle tohoto dokumentu v praxi postupováno;
- na základě jakých kritérií (včetně odborných kritérií) jsou jmenovány osoby do řídicích a kontrolních orgánů akciových společností a zda je vyhodnocována kvalita výkonu těchto osob, včetně zaměstnanců pověřených ministerstvem k účasti na jednání valných hromad akciových společností;
- na základě jakých kritérií (pokud vůbec) je vyhodnocováno hospodaření akciových společností a jak často je toto vyhodnocování prováděno;
- jestli se ministerstvo chová jako aktivní vlastník (např. účast na valných hromadách a hlasování na nich, případné svolání mimořádné valné hromady).

Tyto požadavky vyplývají ze **směrnice OECD** (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) a jsou v zemích OECD považovány za základní prvky odpovědného nakládání s touto formou veřejného majetku.

Současně by měl být zákon o NKÚ novelizován tak, aby NKÚ měl nově možnost vyžádat si – pouze v souvislosti s kontrolou výkonu práv akcionáře státu příslušným ministerstvem - od akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu údaje o hospodaření společnosti a související informace v rozsahu, jaký je akciová společnost povinna dle zákona č. 513/1991 Sb., poskytnout kterémukoli akcionáři, respektive v rozsahu, jaký je stanoven zákonem č. 106/1999 Sb. Tím by byla dle našeho názoru zajištěna alespoň základní kontrola zákonnosti, hospodárnosti a účelnosti hospodaření státu s akciovou společností s většinovou majetkovou účastí státu.

Zároveň je na místě zavázat ministerstva (resp. státní orgány vykonávající práva státu jako akcionáře), aby tam, kde jim to umožňuje procento držených akcií, prosadily do určité doby do stanov akciové společnosti ustanovení, která umožní NKÚ provést úplnou externí kontrolu této společnosti, a to včetně interních informací a informací krytých obchodním tajemstvím, pokud možno analogicky jako kdyby se jednalo např. o státní podnik.

Z výše uvedených důvodů **navrhujeme Vládě, aby:**

1. zadala úkol připravit nový vládní návrh novely Ústavy tak, aby došlo k odstranění mezery v právní úpravě a NKÚ mohl kontrolovat hospodaření akciových společností s většinovou majetkovou účastí státu;
2. pokud na vytvoření nového vládního návrhu není dostatek času, navrhujeme, aby Vláda, respektive dohoda koaličních stran, umožnila při projednání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR přijmout pozměňovací návrh ve znění jedné ze tří výše uvedených možností změn Ústavy;
3. aby zadala úkol připravit do související novely zákona o NKÚ změny, navržené v bodě IV.

Vážený pane ministře, rádi bychom znali Váš názor na možné odstranění nežádoucí mezery v právní úpravě, která neumožňuje dosáhnout transparentního hospodaření se státním majetkem, resp. s veřejnými prostředky. V případě Vašeho zájmu o tento problém Vám můžeme poslat další podklady, případně se s Vámi setkat osobně.

S pozdravem

Mgr. Martin Fadrný, Mgr. Petr Bouda, Ekologický právní servis