

## CHRONOLOGIE NÁVRHU NA ROZŠÍŘENÍ KOMPETENCE NKÚ

- 2011** **Organizační výbor doporučil ve svém usnesení č. 132** ze dne 19. 5. 2011<sup>1</sup> **návrhy novely Ústavy a zákona o NKÚ k projednání Ústavněprávnímu výboru** a určil zpravodaje JUDr. Stanislava Polčáka (TOP 09).
- 2011** **Seminář EPS v souvislosti s předkládanou novelou Ústavy a zákona o NKÚ**, který se konal dne 19. 5. 2011 pod záštitou Ústavně právního výboru PSP ČR a Kontrolního výboru PSP ČR.<sup>2</sup> Na semináři byly prezentovány možnosti rozšíření pravomocí NKÚ na obchodní společnosti s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků. Výsledkem semináře je příslib (zástupců TOP 09 a Věcí veřejných, zástupci ODS se semináře nezúčastnili) dalšího jednání o novelách Ústavy a zákona o NKÚ v rámci vládní koalice, návrhům EPS vyjádřili podporu i zástupci nevládních parlamentních stran (ČSSD a KSČM).
- 2011** **Návrhy novely Ústavy a zákona o NKÚ byly předloženy poslanecké sněmovně vládou** dne 9. 5. 2011 poté, co vláda na své schůzi dne 27. 4. 2011 jak návrh novely Ústavy,<sup>3</sup> tak návrh novely zákona o NKÚ<sup>4</sup> schválila.
- 2011** **Výzva vládě** ze dne 22. 4. 2011.<sup>5</sup> Ekologický právní servis reagoval na výsledky schůze Legislativní rady vlády ze dne 14. 4. 2011 a oslovil členy vlády České republiky dopisem, v němž upozornil na existenci mezery v právní úpravě a na skutečnost, že vládní návrh novely Ústavy a zákona o NKÚ tuto mezeru neodstraňuje.
- 2011** **Sněmovní tisk č. 351/0** ze dne 27. 4. 2011.<sup>6</sup> Obsahuje pouze návrh novely čl. 97 Ústavy ve znění, které bylo schváleno Legislativní radou vlády dne 14. 4. 2011. **Sněmovní tisk č. 352/0** ze dne 27. 4. 2011.<sup>7</sup> Obsahuje návrh novely zákona o NKÚ ve znění, které bylo schváleno Legislativní radou vlády dne 14. 4. 2011.
- 2011** **Legislativní rada vlády schválila návrh novely Ústavy<sup>8</sup> a novely zákona o NKÚ<sup>9</sup>** dne 14. 4. 2011. Návrh novely Ústavy byl schválen v nezměněné podobě i přes připomínky Ekologického právního servisu, které se týkaly mezery v právní úpravě, neumožňující NKÚ kontrolovat hospodaření subjektů s majetkovou účastí státu.
- 2011** **Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012** ze dne 19. 1. 2011.<sup>10</sup> Jedním z navržených legislativních opatření je v bodě 1.9: „*Zavedení kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům*“. Východiskem k přijetí tohoto opatření je teze na str. 21, že: „*Na základě dosavadních zkušeností je nutné, aby byla činnost NKÚ oproti současnému stavu rozšířena na další veřejné rozpočty (územní samosprávné celky), na hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu a veřejnoprávních korporací (veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, Česká televize, Český rozhlas aj.), příp. v dalších směrech, jichž se v současné době kontrolní činnost NKÚ nedotýká.*“ Z toho je patrné, že východisko pro rozšíření kompetence NKÚ je širší, neboť hovoří obecně o nutnosti rozšířit kompetence NKÚ na hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu, tedy i na akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu.
- 2010** V listopadu 2010 připomínkoval EPS návrh novel a upozornil na skutečnost, že návrh neumožňuje NKÚ kontrolovat hospodaření subjektů s majetkovou účastí státu.
- 2010** **Návrh novel zákona č. 90/1995 Sb. a zákona o NKÚ vstoupil do meziresortního řízení** dne 29. 9. 2010. Ačkoli novela zákona o NKÚ by rozšířila kompetence NKÚ a umožnila by kontrolovat hospodaření s majetkem územních samosprávných celků (byť pouze z hlediska zákonnosti), neumožnila by kontrolovat hospodaření subjektů s majetkovou účastí státu.
- 2010** **Návrh novely Ústavy vstoupil do meziresortního řízení** dne 29. 9. 2010. Novela se týkala jednak zavedení tzv. klouzavého mandátu, tak rozšíření kompetence NKÚ a souvisela se současně navrhovanými změnami příslušných zákonů.<sup>11</sup> V rámci meziresortního řízení, které skončilo 29. 10. 2010, uplatnil zásadní připomínky také NKÚ, který s odkazem na čl. 18 odst. 3 a čl. 23 Limské

deklarace navrhol alternativní znění čl. 97 odst. 1 Ústavy, aby NKÚ mohl kontrolovat také hospodaření „...právnických osob, v nichž má stát majetkovou účast.“ Připomínka NKÚ však byla v meziresortním řízení odmítnuta s tím, že: „Navržené rozšíření kontrolní působnosti NKÚ na právnické osoby s majetkovou účastí státu neodpovídá věcnému zadání vycházejícímu z Programového prohlášení vlády.“ Paradoxně však předkladatel<sup>12</sup> k připomínce NKÚ (a obsahově shodné připomínce Nejvyššího správního soudu)<sup>13</sup> ohledně použití interpretačně nejasného právního termínu „právnická osoba veřejnoprávní povahy“ uvedl, že „pojem "právnická osoba veřejnoprávní povahy" byl zvolen rovněž z toho důvodu, aby zahrnoval i takové veřejnoprávní subjekty, které ne hospodaří s veřejnými prostředky (např. ČNB).“ Navazující znění novely zákona o NKÚ však vylučuje kontrolu hospodaření subjektů s majetkovou účastí státu.

- 2010 Programové prohlášení vlády** ze dne 4. 8. 2010.<sup>14</sup> V rámci kapitoly s názvem „Právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie a korupce“ na str. 17 programového prohlášení vláda uvádí, že: „...se zasadí o... zpřísnění podmínek pro kontrolu nakládání s majetkem právnických osob ovládaných státem či územními samosprávnými celky.“ Na str. 23 pak vláda sama plánuje rozšíření a doplnění působnosti NKÚ v Ústavě: „Vláda se zavazuje navrhnout, aby byla doplněna Ústavou stanovená působnost Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), a to o oprávnění NKÚ kontrolovat nakládání s majetkem územních samosprávných celků (krajů a obcí) a dalších veřejnoprávních korporací.“
- 2010 Koaliční smlouva** ze dne 12. 7. 2010.<sup>15</sup> V rámci kapitoly „Právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie a korupce“ na str. 16 vládní strany<sup>16</sup> prohlašují, že předloží: „...novelu Ústavy a novelu zákona o NKÚ, které umožní kontrolu nakládání s majetkem územních samospráv a dalších veřejnoprávních korporací. Navrhujeme způsob kontroly nakládání s majetkem právnických osob ovládaných státem nebo územními samosprávnými celky. Vláda bude provádět jednou ročně pravidelnou kontrolu realizace nápravných opatření vyplývajících z kontrolních nálezů NKÚ.“ Je třeba upozornit na skutečnost, že koaliční smlouva je obsahově širší než následné programové prohlášení vlády.
- 2010 Sněmovní tisk č. 960/3** ze dne 11. 3. 2010.<sup>17</sup> Usnesení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 376 byl schválen výše uvedený návrh v pozměněném znění, které by již umožňovalo NKÚ kontrolovat i hospodaření subjektů s majetkovou účastí státu. Bohužel, o návrhu již nebylo v poslanecké sněmovně Parlamentu ČR hlasováno ve 2. čtení a návrh tak díky řádným volbám tzv. „spadl pod stůl“. Současně však přetrvávala snaha postavení NKÚ upravit novelou čl. 97 Ústavy a navazující novelou zákona o NKÚ.
- 2009 Sněmovní tisk č. 960/0** ze dne 9. 11. 2009.<sup>18</sup> Jednalo se o návrh skupiny poslanců na změnu čl. 97 Ústavy, přičemž tento návrh mimo jiné umožňoval NKÚ nově kontrolovat hospodaření s majetkem územních samosprávných celků (byť pouze z hlediska zákonnosti), neodstranil však mezeru v právní úpravě, znemožňující NKÚ kontrolovat hospodaření subjektů s majetkovou účastí státu. Návrh prošel 1. čtením 10. 2. 2010 a byl přikázán k projednání výborům. Ani pozměňovací návrh<sup>19</sup> Ústavně právního výboru ze dne 10. 3. 2010 však uvedenou mezeru v právní úpravě neodstranil.<sup>20</sup>
- 1993 Přijetí zákona č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu** (zákon o NKÚ) dne 20. 5. 1993, obsahově víceméně odpovídající znění sněmovního tisku č. 274. Zákonem o NKÚ došlo ke zrušení ústavního zákona č. 481/1991 Sb.<sup>21</sup> a ke zrušení zákona č. 61/1992 Sb. Kompetence NKÚ, vymezené v § 3 zákona o NKÚ, již neumožňovaly kontrolovat hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu, což odpovídalo znění čl. 97 odst. 1 Ústavy.
- 1993 Vypracování variant návrhu nového zákona o NKÚ.** Jednalo se o sněmovní tisk č. 128,<sup>22</sup> obsahující návrh poslance R. Mandelíka a dalších na vydání zcela nového zákona o NKÚ, a o sněmovní tisk č. 221,<sup>23</sup> obsahující návrh poslance M. Skočovského a dalších na vydání novely zákona č. 61/1992 Sb. Důležité je, že oba návrhy umožňovaly NKÚ kontrolovat hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu.<sup>24</sup> Zatímco návrh poslance M. Skočovského byl odmítnut, návrh poslance R. Mandelíka byl přepracován do podoby sněmovního tisku č. 274, předloženého Ústavně právním výborem poslanecké sněmovny.<sup>25</sup>
- 1993 Přijetí ústavního zákona č. 1/1993 Sb. (Ústava ČR)** dne 16. 12. 1992. Ústava zakotvuje NKÚ v čl. 97, přičemž tento článek zůstal až do 19. 5. 2011 v nezměněné podobě. Článek 97 odst. 1 Ústavy vymezuje

předmět kontroly NKÚ – hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu – neumožňuje tedy „bez dalšího“ kontrolovat hospodaření subjektů s majetkovou účastí státu.<sup>26</sup> Přijetím čl. 97 Ústavy tak došlo ke vzniku mezery v právní úpravě.

**1991 Zřízení Nejvyššího kontrolního úřadu.** Dne 7. 11. 1991 Česká národní rada přijala ústavní zákon č. 481/1991 Sb., kterým byl s účinností ke dni 1. 1. 1992 zřízen Nejvyšší kontrolní úřad jako kontrolní orgán nezávislý na vládě, jejích orgánech a dalších ústředních orgánech státní správy. Podrobnosti stanovil zákon č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky, který nabyl účinnosti dne 1. 3. 1992. Důležité je, že § 5 písm. d) tohoto zákona umožňoval tehdejšímu NKÚ kontrolovat také hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu. Původní právní úprava kompetence NKÚ šla dokonce nad rámec příslušných ustanovení Limské deklarace, umožňovala kontrolovat obchodní společnosti s libovolně velkou majetkovou účastí státu.<sup>27</sup>

**1977 Limská deklarace.** V říjnu 1977 byla na IX. kongresu INTOSAI v Limě přijata aklamací tzv. Limská deklarace,<sup>28</sup> právně nezávazný, nicméně do dnešního dne nejvýznamnější mezinárodní dokument, obsahující zásady fungování nejvyšších kontrolních institucí. Limská deklarace ve svém čl. 18 odst. 3 vyžaduje, aby „*Auditu nejvyšších auditních institucí mají podléhat veškeré operace s veřejnými prostředky, bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním rozpočtu.*“, článek 23 odst. 1 této deklarace pak požaduje kontrolovat také obchodní společnosti s většinou majetkovou účastí státu.

<sup>1</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&v=ORGV&ct=132>

<sup>2</sup> Shrnutí průběhu semináře k dispozici zde: <http://www.eps.cz/cz2287222tz/tiskove-zpravy/>

<sup>3</sup> [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/4E021386FA4BDE77C1257884004E40F0/\\$FILE/299%20uv110427.0299.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/4E021386FA4BDE77C1257884004E40F0/$FILE/299%20uv110427.0299.pdf)

<sup>4</sup> [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/4E021386FA4BDE77C1257884004E40F0/\\$FILE/300%20uv110427.0300.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/4E021386FA4BDE77C1257884004E40F0/$FILE/300%20uv110427.0300.pdf)

<sup>5</sup> Plné znění k dispozici zde: <http://bit.ly/fCPFOb>

<sup>6</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=351&CT1=0>

<sup>7</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=351&CT1=0>

<sup>8</sup> <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/programy-zasedani-a-vasledky/program-76--zasedani-lrv-82746/>

<sup>9</sup> <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/programy-zasedani-a-vasledky/program-76--zasedani-lrv-82746/>

<sup>10</sup> Úplné znění tzv. protikorupční strategie vlády je k dispozici zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>

<sup>11</sup> Tedy zákona č. 90/1995 Sb. a zákona o NKÚ.

<sup>12</sup> Předkladatelem je JUDr. Jiří Pospíšil, ministr spravedlnosti a předseda Legislativní rady vlády.

<sup>13</sup> „*Velmi sporným se nicméně jeví doplnění kompetence NKÚ ve vztahu k hospodaření „dalších právnických osob veřejnoprávní povahy“.* Navrhovatel tady zvolil nejednoznačný termín *právnícká osoba veřejnoprávní povahy, umožňující různý výklad. Namísto teoreticky daleko srozumitelnějšího pojmu „veřejnoprávní korporace“ lze totiž pod právnické osoby veřejnoprávní povahy podřadit nejen veřejnoprávní korporace typu univerzit či profesních komor, nýbrž i soukromoprávní podnikatelské subjekty, v nichž má stát výlučný či dominantní majetkový podíl. Zde připomínáme, že judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu pojem „veřejná instituce“ obsažený v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vztáhla i ke státnímu podniku či k některým akciovým společnostem, kde má většinový podíl stát či obec. Je však otázka, zda tento směr rozšíření kompetencí NKÚ skutečně navrhovatel zamýšlí. Pokud nikoliv, je namístě zvážit terminologickou změnu.*“

<sup>14</sup> Celý text dostupný zde: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>

<sup>15</sup> Celý text dostupný zde: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici-smlouva-74245/>

<sup>16</sup> Tedy ODS, TOP 09 a VV.

<sup>17</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=960&ct1=3>

<sup>18</sup> Znění návrhu k dispozici zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=960&ct1=0>

<sup>19</sup> Znění návrhu k dispozici zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=960&ct1=2>

<sup>20</sup> Pozměňovací návrh obsahoval větu: „*Stanoví-li tak zákon, kontroluje (NKÚ – pozn. autor) hospodaření právnických a fyzických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky.*“ Toto vymezení kompetence NKÚ však neumožňuje kontrolovat subjekty, které de facto hospodaří s veřejnými prostředky, avšak de iure jde o soukromý majetek. Viz analýza EPS, str. 33.

---

<sup>21</sup> Ústavní zákon č. 481/1991 Sb. se po vzniku České republiky nestal součástí ústavního pořádku ČR, v době přijetí zákona č. 166/1993 Sb. měl tedy podle čl. 112 odst. 3 Ústavy povahu „obyčejného“ zákona.

<sup>22</sup> Celý text sněmovního tisku k dispozici zde: [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0128\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0128_01.htm)

<sup>23</sup> Celý text sněmovního tisku k dispozici zde: [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0221\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0221_00.htm)

<sup>24</sup> Ustanovení § 4 písm. b) návrhu poslance R. Mandelíka umožňovalo NKÚ kontrolovat „právníké a fyzické osoby, vykonávající činnost s účastí prostředků České republiky.“ Návrh poslance M. Skočovského pak ponechával ustanovení § 5 zákona č. 61/1992 Sb. beze změny.

<sup>25</sup> Celý text sněmovního tisku k dispozici zde: [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0274\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0274_01.htm)

<sup>26</sup> Podrobněji viz analýza EPS, str. 8.

<sup>27</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 61/1992 uvádí, že: „*Pro výkon kontroly u právnických osob s majetkovou nebo finanční účastí státu podle písm. d) platí hledisko účasti státních finančních, hmotných i ostatních prostředků v jejich hospodaření v rozsahu stanoveném zákonem. Přitom pro provedení kontroly v konkrétních případech není rozhodující podíl těchto prostředků v majetku těchto kontrolovaných subjektů, ani jejich absolutní výše.*“

<sup>28</sup> Celý text Limské deklarace k dispozici zde: [www.nku.cz/assets/urad/limska-deklarace.pdf](http://www.nku.cz/assets/urad/limska-deklarace.pdf)