



Sine 27/2015-OKK

V Praze 14. dubna 2015

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k návrhu novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem předkládaného návrhu zákona je:

- V souladu s navrhovanou ústavní změnou, spočívající v rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“), v předkládané novele zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu rozvést změny kontrolní působnosti tohoto nezávislého úřadu.
- Dle dosavadní právní úpravy obsažené v čl. 97 odst. 1 Ústavy České republiky je působnost Nejvyššího kontrolního úřadu omezena na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu (rozpracováno zejména v § 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu). Kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu (tzn. jiných osob včetně obcí a krajů) může NKÚ jen v případě, kdy hospodaří se státním majetkem včetně finančních prostředků. Je proto nezbytné vytvořit podmínky pro řádnou aplikaci změn v navrhované novele Ústavy jejich promítnutím do novely zákona, a to vymezením pojmů „veřejné prostředky“, „prostředky poskytnuté z veřejných rozpočtů“ a „právnícká osoba s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku“.
- 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. Navržená dikce Ústavy předpokládá, že NKÚ jako nezávislý orgán vykonává kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a dále s majetkem právníckých osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku.

Účinnost zákona se navrhuje prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů byl předložen v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2015. Předložený návrh zákona navazuje na Koaliční smlouvu, v níž se vládní strany zavázaly posílit řídicí a kontrolní systém veřejné správy a rozšířit pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu, jako jednoho z prostředků realizace cíle vlády směřujícího k ozdravení veřejných financí, snížení prostoru pro možnou korupci a dosažení vyšší míry transparentnosti v oblasti zadávání veřejných zakázek.

Promítnutím tohoto závazku z Koaliční smlouvy, jako jednoho ze stěžejních předpokladů kvalitativního postupu v oblasti potírání a minimalizace korupce, je jeho ukotvení v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015, který je základním nástrojem vládního boje s korupcí pro následující období, a to v rámci priority Hospodárné nakládání s majetkem státu.

Akční plán rozpracovává mnohé z jednotlivostí (*předložení právní normy definující základní standard transparentnosti a efektivnosti zadávacího procesu, sjednocování metodiky zadávání veřejných zakázek, omezení možného korupčního potenciálu při zadávání zakázek financovaných z evropských fondů, zajistit transparentnost vlastnictví společností, které se o veřejné prostředky ucházejí, vytvoření metodiky veřejného nakupování a strategie vlastnické politiky státu a elektronického registru smluv*), které by měli napomoci vládou vytčenému cíli. Nezbytným předpokladem celkové změny ovšem je i nastavení zastřešujícího kontrolního systému, který umožní adekvátní a efektivní získávání zpětných informací a umožní tak korekce v nastavených postupech (zákonných i vnitřních řídicích), což je v odpovídající (rozšířené) míře třeba svěřit nestrannému a nezávislému kontrolnímu orgánu. *Adekvátně tomu by pak mělo dojít k rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a posílení řídicích a kontrolních mechanismů ve veřejné správě.*

III.

Způsob projednání návrhu

Materiál byl projednán v meziresortním připomínkovém řízení, které probíhalo od 17. prosince 2014 do 20. ledna 2015. V rámci vypořádání předkladatel nevyhověl několika zásadním připomínkám, a proto je návrh zákona předkládán s níže uvedenými rozpory:

- část připomínkových míst jako zásadní připomínku uplatnila shodně výhradu týkající se „nedokončení“ projednávání návrhu ústavního zákona v Senátu rozšiřujícího kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu (senátní tisk č. 287); tuto zásadní připomínku nemohl předkladatel akceptovat, resp. její neakceptování hodnotit jako rozpor, neboť právě důvodem pro „nedokončení“ projednávání navrhované ústavní změny působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu v Senátu byla absence návrhu „běžného“ zákona jako zákona prováděcího k návrhu ústavního zákona. Předložením návrhu prováděcího zákona se vyplňuje mezera, která vznikla při legislativní proceduře schvalování

sněmovního tisku č. 43 ze 7. volebního období Poslanecké sněmovny. Ze strany předkladatele se jedná o realizaci politického zadání ohledně dalšího postupu při projednávání návrhu ústavního zákona v Senátu.

- druhý okruh poměrně častých zásadních připomínek se shodně týkal otázky provedení, resp. neprovedení hodnocení dopadů regulace RIA. K tomu předkladatel uvedl, že návrh zákona je „prováděcím“ zákonem k návrhu na ústavní změnu v oblasti rozšíření kontrolní působnosti NKÚ (senátní tisk č. 287), k němuž se RIA podle bodu 3.8 písm. a) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) neprovádí. Při schvalování Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 vláda současně v souladu s bodem 3.8 písm. c) a s bodem 5.2 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) rozhodla o tom, že se k tomuto návrhu zákona RIA neprovede. Předkladatel postupoval tedy v souladu s rozhodnutím vlády, a proto neakceptování této zásadní připomínky nelze hodnotit jako rozpor.

Předkladatel dále nevyhověl i následujícím zásadním připomínkám:

1. Ministerstvo financí – nesouhlasí s navýšením funkčních míst o 10 a navýšením objemu prostředků na platy o 6 500 000 Kč od roku 2016 do roku 2018 s předpokladem, že od roku 2019 bude potřeba navyšována. Toto své stanovisko odůvodňuje neobsazenými funkčními místy v kapitole NKÚ.
2. Ministerstvo kultury – nesouhlasí s tím, aby kontrole ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu podléhaly Česká televize a Český rozhlas.
3. Ministerstvo pro místní rozvoj – nesouhlasí se zavedením principu postupného zavádění nové právní úpravy do praxe uvedené v čl. II návrhu zákona.
4. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – požaduje upravit návrh zákona tak, aby v případě veřejných vysokých škol bylo zřejmé, že finanční prostředky obdržené ze soukromých zdrojů nepodléhají kontrole ze strany NKÚ.
5. Jihomoravský kraj - nesouhlasí se zrušením institutu přezkoumání hospodaření a jeho nahrazením kontrolními postupy NKÚ, a to i ve vazbě na připravovaný zákon o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, k němuž vnesl kraj zásadní připomínky.
6. Liberecký kraj – namítá zásadní dopad navrhované právní úpravy působnosti NKÚ do ústavních práv samosprávných celků.
7. Moravskoslezský kraj – požaduje zejména provedení důkladné analýzy systému kontrolních činností na všech úrovních státní a veřejné správy a na základě jejich výsledků přepracování návrhu tak, aby skutečně vedl k proklamovanému zefektivnění kontrol, odstranění duplicit a konečnému vymezení kompetencí jednotlivých kontrolních orgánů. Dále namítá zásah návrhu zákona do ústavních práv samosprávných celků a nesouhlasí ani se zavedením principu postupného zavádění nové právní úpravy do praxe (přechodná ustanovení).
8. Jihočeský kraj, Karlovarský kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Plzeňský kraj, Středočeský kraj, Ústecký kraj, Kraj Vysočina a Zlínský kraj - odmítal navrhovanou novelu jako celek, a to i s přihlédnutím k předpokládanému zrušení zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných

svazků obcí (dle aktuálního stavu k jeho zrušení nedojde a proto zůstane zachována i příslušnost Ministerstva financí k provádění přezkoumávání hospodaření krajů), dále v obecné rovině poukazovaly na neprovázanost s navrhovaným zákonem o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, na chybějící věcné argumenty vyvolávající potřebu změny kontrolního systému a s tím spojují obavu ze zásahu do samosprávných činností ÚSC.

Rovněž nebylo vyhověno připomínce označené jako zásadní, která uplatnila níže uvedená připomínková místa, avšak nevyřádkování těchto připomínek v souladu s čl. 5 odst. 7 Legislativních pravidel vlády nemůže být předmětem rozporu. Jde o následující připomínková místa:

1. Hospodářská komora – považuje za nekoncepční navrhované rozšíření působností NKÚ na kontrolu hospodaření právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku, neboť je nezbytné rozlišovat majetek soukromé právnické osoby a majetkový podíl státu. Dále požaduje upravit text návrhu tak, aby se kontrola prováděná NKÚ týkala pouze činností, při kterých dochází k nakládání s veřejnými prostředky a nesouhlasí s úpravou přechodných ustanovení – postupným zaváděním nové právní úpravy ve vazbě na počet obyvatel obce.
2. Svaz měst a obcí – požaduje doplnění důvodové zprávy o zahraniční úpravy nejvyšších kontrolních institucí v evropských státech, upozorňuje na nesoulad návrhu zákona s ústavním pořádkem jako celkem pokud jde o zásah do samosprávy.
3. Svaz průmyslu a dopravy – obecně nesouhlasí s návrhem zákona, neboť navrhované legislativní změny nerespektují rozdíl mezi soukromou a veřejnou sférou, dále požaduje omezení působnosti pouze na právnické osoby s plnou majetkovou účastí státu anebo samosprávného celku, nebo upravit znění zákona tak, aby se kontrolní činnost týkala pouze činností, při kterých dochází s nakládáním s prostředky z veřejných zdrojů, a nakonec nesouhlasí s úpravou přechodných ustanovení – postupným zaváděním nové právní úpravy ve vazbě na počet obyvatel obce.

IV.

Návrh změn

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí uplatňuje k návrhu novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu následující stanovisko:

Z hlediska naplňování protikorupčních opatření, ke kterým se vláda zavázala v Programovém prohlášení vlády, Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a Akčním plánem boje s korupcí na rok 2015, je rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu jedním z jeho nezbytných předpokladů. Kvalitní a nezávislá kontrola je základem pro identifikaci a následné odstranění nedostatků v celé šíři procesu nakládání s veřejnými prostředky. Bez adekvátní kontroly, která umožní získání zpětné vazby a informací není možné identifikovat rizika a nedostatky, reagovat na ně, odstranit je a nastavit opatření a mechanismy, která do budoucna zamezí jejich opakování.

Z tohoto pohledu není žádoucí, aby v předloženém návrhu došlo ke změnám, které by zužovaly rozsah subjektů, na které by mohla zamýšlená kontrolní pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu dopadat.

Závěr

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Rady pro koordinaci boje s korupcí **schválit** materiál „*Návrh novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu*“ v souladu s výše uvedeným stanoviskem.

Jiří Dienstbier v. r.

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí