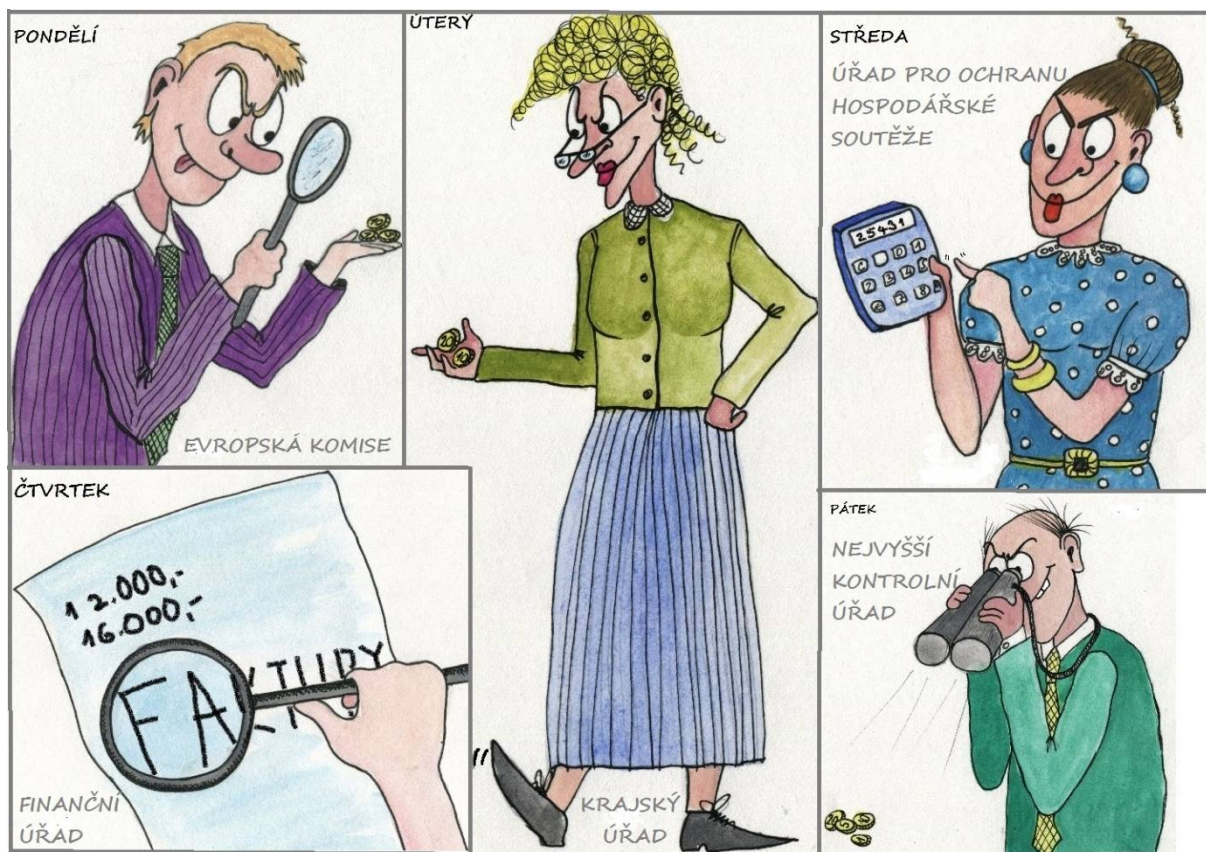


Stanovisko Svazu měst a obcí České republiky k návrhu na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu

Senát

Parlamentu České republiky

aktualizováno k 20. květnu 2016



Obsah

Stručná rekapitulace dosavadního vývoje.....	2
Proč jsou předložené návrhy problematické?	3
Duplicity a multiplicity kontrol	3
Jak bude NKÚ posuzovat účelnost, hospodárnost a potřeby občanů obce?	4
Uvádíme na pravou míru nejasná, zavádějící a nepravdivá tvrzení.....	4
Hospodaření obcí nepodléhá žádné externí kontrole ¹⁾	4
Duplicity řeší navrhovaný zákon o řízení a kontrole veřejných financí ¹⁾	5
Kontrola municipalit nejvyššími kontrolními institucemi je běžná v celé Evropské unii.....	5
Návrh nemá dopady na rozpočty krajů a obcí ¹⁾	5
Kontrola NKÚ je jiná než ostatní kontroly	5
Kontrola NKÚ je jiná, je nezávislá	6
Díky zavedení kontroly NKÚ se zlepší hospodaření obcí.....	6
Navrhovaná úprava je v souladu s mezinárodním právem	6
Navrhovaná úprava je v souladu s Limskou deklarací.....	6
Vláda se zavázala k rozšíření působnosti NKÚ.....	6
Závěr	6

Stručná rekapitulace dosavadního vývoje

prosinec 2013	předložen poslanecký návrh novely Ústavy čl. 97 ¹⁾ podle tohoto návrhu mají být ÚSC kontrolovány pouze z hlediska zákonnosti
březen 2014	kontrolní výbor PS PČR předložil pozměňovací návrh, v jehož důsledku může NKÚ hospodaření obcí kontrolovat i z hledisek účelnosti i hospodárnosti . K tomuto návrhu neproběhla žádná odborná diskuse, návrh přináší nejasnosti a rizika ústavní nekonformity ²⁾ .
květen 2014	návrh novely Ústavy schválen PS PČR ve znění pozměňovacího návrhu Kontrolního výboru, nyní čeká na schválení Senátem – Senát si ke schválení vyžádal nejdříve předložení prováděcího zákona.
prosinec 2014	vláda předložila do meziresortního připomínkového řízení návrh novely prováděcího zákona ³⁾ v rozporu s Legislativními pravidly vlády nikdy nedošlo k řádnému vypořádání připomínek⁴⁾

¹⁾ sněmovní tisk 43

²⁾ riziko ústavní nekonformity zmíněno např. ve stanovisku Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a dalších souvisejících zákonů, dále též v článku Gerloch, A., Tryzna, J.: O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí, Správní právo 5/14; opačné stanovisko viz

³⁾ sněmovní tisk 610

	návrh zákona byl předložen bez RIA, takže dodnes nejsou vyhodnoceny možné dopady navrhovaných změn
duben 2015	PS PČR požádala vládu o přípravu materiálu o systému kontrol ve veřejné správě a při čerpání veřejných finančních prostředků s termínem do konce 1. pololetí roku 2015
září 2015	novela prováděcího zákona předložena PS PČR
leden 2016	vláda schválila materiál o systému kontrol ve veřejné správě a při čerpání veřejných finančních prostředků (tedy s více jak půlročním zpožděním)
duben 2016	vláda začíná připravovat analýzu kontrol
květen 2015	novela prováděcího zákona předložena Senátu

Proč jsou předložené návrhy problematické?

Duplicity a multiplicity kontrol

Česká republika postrádá jakoukoliv koncepci provádění kontrol územní samosprávy, stávající kontroly nejsou nijak a nikým koordinovány. Při kontrolách převládá resortní přístup, kdy každý kontrolní orgán vykonává kontrolu územní samosprávy čistě ze svého úhlu pohledu, přičemž řada činností obce je kontrolována hned několikrát různými orgány a leckdy s různými závěry. Takový postup vede k ne hospodárnému nakládání s veřejnými prostředky vynaloženými na kontrolu nejen ze strany kontrolujících orgánů, ale především ze strany kontrolovaných subjektů, kterým v souvislosti se zajišťováním nezbytné součinnosti s kontrolory vznikají nemalé náklady.

Vláda teprve (více jak s půlročním zpožděním) v lednu 2016 předložila do Sněmovny materiál „Informace o systému kontrol ve veřejné správě a při čerpání veřejných finančních prostředků“⁴⁾, který obsahuje přehled kontrol vykonávaných nad územními samosprávnými celky (pozn. Svazu – jde až na výjimky o prostý přehled, nikoliv o analýzu, která by jakkoliv tento systém hodnotila z hlediska možných duplicit, překryvů či naopak mezer v kontrolní činnosti). **Je absurdní, že je nejdříve předkládána zásadní novela Ústavy** odůvodňována potřebou zvýšit kontroly nad územními samosprávnými celky, **aniž by vůbec někdo věděl, jaké kontroly již vykonávány jsou či nejsou.**

Pozn.: vedle v příloze uvedených kontrol je u obcí vykonávána i kontrola výkonu přenesené působnosti, těch může být v závislosti na typu obce až 100 druhů. Tyto kontroly pak spolu s výše uvedenými představují další zátěž pro obce (vyčlenění zaměstnanců, prostor apod.).

Vláda se navíc ve svém programovém prohlášení zavázala: „Vláda bude usilovat o odstraňování duplicitních ex post kontrol.“ Vláda tento svůj závazek dosud nesplnila. Často zmiňovaný návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí tento problém v podstatě neřeší (viz dále).

„Nebezpečí nekoordinovaného nesystematického neukotveného kontrolního mechanismu spočívá v tom, že kontrolované subjekty můžeme ukontrolovat.“⁶⁾

⁴⁾ Svaz je v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. c) tzv. povinným připomínkovým místem, přičemž podle odst. 8 s ním měly být vypořádány zásadní připomínky; k tomu však nikdy nedošlo

⁵⁾ viz příloha, jinak též dostupný na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA2PB4MHW>

⁶⁾ zaznělo na senátním semináři k problematice rozšiřování působnosti NKÚ od JUDr. Stanislava Kadečky, PhD., člena Legislativní rady vlády (viz zápis ze semináře v příloze)

Jak bude NKÚ posuzovat účelnost, hospodárnost a potřeby občanů obce?

Cílem předkladatelů legislativních změn je, aby NKÚ mohl kontrolovat účelnost a hospodárnost hospodaření obcí, což potvrdil ministr Jiří Dienstbier, když na semináři k této problematice uvedl: „Podle mě není vůbec žádná pochybnost, že NKÚ bude u územní samosprávy kontrolovat hospodárnost a účelnost, protože to je kontrola zákonnosti v tuto chvíli. Chci to říct na rovinu a nebruslit kolem toho, zda ano nebo ne. Protože to není libovůle obce, zda se bude chovat hospodárně.“⁷⁾

Ministr Dienstbier toto stanovisko opírá o to, že NKÚ v rámci kontroly zákonnosti bude mimo jiné kontrolovat dodržování ustanovení, podle nějž „Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti.“⁸⁾

Není vůbec jasné, jakým způsobem bude NKÚ posuzovat ryze subjektivní kategorie účelnosti a hospodárnosti⁹⁾. Jak bude NKÚ posuzovat zájmy obce, když toto je výsostnou pravomocí obce, tedy jejích občanů, kteří obec tvoří a formulují buď prostřednictvím volených zástupců, nebo přímo v místním referendu? Jak bude NKÚ posuzovat plnění úkolů obce, když podle § 2 odst. 2 zákona o obcích je úkolem obce „péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“? To bude NKÚ posuzovat potřeby občanů obce?

Kontrola hospodárnosti a účelnosti nakládání s vlastním majetkem navíc odporuje čl. 8 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy, přičemž obdobná pochybení byla vytýkána např. Velké Británii v hodnotících zprávách dodržování Charty.

Kontrolu účelnosti a hospodárnosti navíc nelze podřadit pod kontrolu zákonnosti ani podle Lidské deklarace, která tyto typy kontrol odděluje (srov. čl. 4 odst. 1 a 2).

Uvádíme na pravou míru nejasná, zavádějící a nepravdivá tvrzení



Hospodaření obcí nepodléhá žádné externí kontrole¹⁰⁾

Toto tvrzení nemá žádnou oporu v právním řádu České republiky. Nakládání s majetkem obcí podléhá celé řadě kontrol (viz příloha). Z těch nejdůležitějších jmenujme zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Další dílčí aspekty hospodaření a nakládání s majetkem obcí jsou kontrolovány např. v rámci kontrol Ministerstva vnitra nad výkonem samostatné působnosti či Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Nelze navíc pominout veřejnou kontrolu, kterou mohou (nejen) občané vykonávat na základě oprávnění dle zákona o obcích, o svobodném přístupu k informacím či nově podle zákona o registru smluv.

⁷⁾ viz str. 22 záznamu semináře s názvem „Kontrola územních samosprávných celků a rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu“, který proběhl dne 4. května 2016 v Senátu Parlamentu České republiky

⁸⁾ srov. § 38 odst. 1 zákona o obcích, § 38 odst. 1 zákona o obcích, § 17 odst. 1 zákona o krajích a § 35 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze

⁹⁾ Vedral, J., Váňa, L. Břeň, J., Pšenička, S., Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008

¹⁰⁾ prezident NKÚ v tiskové zprávě ke KA č. 14/32 – 17. 8. 2015 uvedl o prostředcích, s nimiž hospodář samospráva „Je neuvěřitelné, že takto ohromný balík veřejných prostředků nepodléhá žádné externí kontrole.“



Duplicity řeší navrhovaný zákon o řízení a kontrole veřejných financí¹¹⁾

Předkládaný **návrh zákona problémy duplicitních a multiplicitních externích kontrol v podstatě neřeší**. Zákon upravuje především vnitřní kontrolou (zatímco kontrola NKÚ spolu s celou řadou dalších kontrol je kontrola externí). Jedinou konkrétní změnu, kterou přináší, je zrušení kontrol dotací ze strany finančních úřadů. Jenže kontrol je nad obcemi vykonáváno daleko více (viz příloha).

Pokud je někde zmiňováno zavedení informačních systémů ke koordinaci kontrol, je třeba upozornit, že **koordinaci kontrol již umožňují stávající právní předpisy, ale z praxe vyplývá, že ke koordinaci mezi nimi téměř nedochází**.



Kontrola municipalit nejvyššími kontrolními institucemi je běžná v celé Evropské unii

- hovoříme-li o kontrole hospodaření s jejich vlastním majetkem¹²⁾, jde o mírně nadpoloviční počet – z 28 členských států kontrolují nejvyšší kontrolní instituce municipality v 16 zemích (57 %),
- tam, kde jsou navíc kontroly nad obcemi vykonávány, jsou vykonávány v různém rozsahu, např.
 - v Rakousku jsou Účetním dvorem kontrolovány **pouze obce nad 10 000 obyvatel**, tedy naprostá menšina, ostatní obce jsou kontrolovány jinými orgány,
 - na Slovensku se kontrolou obcí na Nejvyšším kontrolním úřadu zabývá **výrazně vyšší počet kontrolorů**, než které plánuje vyčlenit NKÚ (na Slovensku 150 zaměstnanců na cca 3 000 obcí, v ČR by to tedy muselo být alespoň 300, místo toho se v důvodové zprávě předpokládá nárůst počtu v prvních 3 letech o 30 zaměstnanců a vyčlenění dalších 30 ze stávajících; uvedení zaměstnanci se však nebudou zabývat pouze kontrolou ÚSC), proto i efekt kontrol je zcela jiný,
- nelze porovnávat oprávnění pouze jedné kontrolní instituce, **je nezbytné porovnat systémy kontrol jako celky** (např. kdo všechno se podílí na kontrolách municipalit apod.).



Návrh nemá dopady na rozpočty krajů a obcí¹³⁾

Takové tvrzení neodpovídá zkušenostem osob, jež byly Nejvyšším kontrolním úřadem kontrolovány, ani zákonu č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, neboť podle něj mají povinnost součinnosti a také poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly. Dále není zřejmé, jaký význam by mělo ustanovení § 29 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, podle nějž „Náklady vzniklé v souvislosti s prováděním kontroly kontrolovaným osobám nesou tyto osoby...“



Kontrola NKÚ je jiná než ostatní kontroly

Tvrzení nemá žádnou oporu v předkládaných návrzích ústavního či prováděcího zákona. Zatímco u ústavního zákona je určitá míra obecnosti běžná a pochopitelná, u prováděcího zákona není v podstatě vymezeno, co by mělo být kontrolováno. Původně předložený návrh do meziresortního řízení obsahoval výčet kontrolovaných oblastí, ten však z dalších verzí vypadl. Lze navíc doplnit, že i tyto původně uvedené oblasti jsou již v současné době u obcí externě kontrolovány.

¹¹⁾ nyní připraven pro jednání vlády, dostupný v eKlep č.j. MF-26485/2015/47-14

¹²⁾ pokud by šlo o kontrolu hospodaření s prostředky státu, tak taková kontrola je ze strany NKÚ možná u obcí v ČR již dnes

¹³⁾ důvodová zpráva k návrhu novely prováděcího zákona

Kontrola NKÚ je jiná, je nezávislá

Není zcela zřejmé, v čem je spatřována nezávislost kontroly NKÚ. Jde-li o (ne)závislost na kontrolovaném subjektu, tak v takovém případě jsou všechny v současnosti vykonávané externí kontroly nad obcemi nezávislé (obce neovládají ani Ministerstvo vnitra, ani kraje, ani ÚOHS ani jiné kontrolní orgány).

Díky zavedení kontroly NKÚ se zlepší hospodaření obcí

Obce podle dostupných analýz hospodaří z celého veřejného sektoru nejlépe¹⁴⁾ a to i bez kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu. Je s podivem, že stát hospodařící s touto kontrolou takové výsledky nepodává.

Navrhovaná úprava je v souladu s mezinárodním právem

Navrhovaná právní úprava není v souladu s Evropskou chartou místní samosprávy, konkrétně s ustanovením článku 8 odst. 2: „*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.*“ Z uvedeného ustanovení vyplývá, že dozor a lze nad územní samosprávou vykonávat pouze z hlediska zákonnosti, nikoliv hospodárnosti a účelnosti.¹⁵⁾

Navrhovaná úprava je v souladu s Limskou deklarací

To možná je, nicméně je nutno připomenout, že Limská deklarace **nemá povahu mezinárodní smlouvy** a není pro Českou republiku závazná. Nadto je třeba zdůraznit, že obsah Limské deklarace si navrhly samy nejvyšší kontrolní instituce, u nichž z logiky věci nelze očekávat, že by si svou působnost chtěly zúžit.

Vláda se zavázala k rozšíření působnosti NKÚ

Současná vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala k rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, zároveň se však zavázala k odstraňování duplicitních ex post kontrol.

 zavádějící  nepravdivé  neověřitelné

Závěr

Svaz měst a obcí České republiky nemá problém s tím, aby bylo hospodaření obcí kontrolováno, nemá problém ani s tím, aby bylo kontrolováno Nejvyšším kontrolním úřadem.

Mají-li být však obce kontrolovány Nejvyšším kontrolním úřadem, tak za splnění dvou předpokladů:

- a) kontrola bude probíhat **pouze z hlediska zákonnosti** a nikoliv účelnosti a hospodárnosti,

¹⁴⁾ viz např. <http://moderniobec.cz/obce-hospodari-lepe-nez-stat/>

¹⁵⁾ obdobné stanovisko lze nalézt v Doporučení č. 49 (1998) Congress of Local and Regional Authorities, poradního orgánu Rady Evropy, dostupné <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=853887>

b) budou odstraněny duplicitní či multiplicitní kontroly.

Svaz z výše uvedených důvodů odmítá předložený návrh novely ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk 287).