

Fakta, argumenty, informace

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD

Rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu: Sněmovní tisk 360¹ (vládní návrh) a 230² (poslanecký návrh). Novela Ústavy: Sněmovní tisk 229³.

Co je NKÚ?

Co NKÚ dělá?

Co NKÚ nedělá?

Co by NKÚ měl dělat?

Proč by to měl NKÚ dělat?

Jak to dělají v jiných zemích?

Jaká jsou nejčastější nedorozumění?

Článek 97 Ústavy stanoví, že NKÚ „vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu“, k rozšíření působnosti NKÚ novelizací¹² prováděcího zákona č. 166/1993 Sb, o Nejvyšším kontrolním úřadu, je proto nutné nejdříve změnit Ústavu³, k čemuž je zapotřebí souhlasu 3/5 všech poslanců a 3/5 přítomných senátorů.

Poloslepý NKÚ

NKÚ kontroluje hospodaření státu a státních podniků, ale nemůže kontrolovat hospodaření samospráv ani jejich podniků, veřejnoprávních médií ani veřejných akciových společností, tedy prostředky v odhadované výši přes 1,5 bilionu korun.

NKÚ dnes kontroluje **hospodaření státu** (včetně státních podniků), hospodaření s prostředky státu a s prostředky poskytnutými ČR ze zahraničí (např. evropské dotace). NKÚ tedy sice může kontrolovat prostředky ve výši cca 1,2 bilionu korun, reálně ale až 80 % těchto prostředků stát vynakládá, protože musí (důchody, dávky, platy), a není na nich tak co kontrolovat. U zbylých cca 20 % prostředků má NKÚ velmi omezené možnosti, neboť **komplexní kontrolu, pro kterou je zřízen, nemůže vykonávat ani u samospráv a jejich podniků ani u veřejných akciových společností ani u mnoha ostatních veřejných institucí včetně veřejnoprávních médií.**

“V důsledku uvedeného nemůže Nejvyšší kontrolní úřad beze zbytku naplňovat svoji ústavní roli, a to přinášet zprostředkovaně občanům prostřednictvím Parlamentu České republiky, informace o způsobu nakládání s veřejnými prostředky, na jejichž tvorbě se většina občanů podstatnou měrou podílí.” (DZ k vládnímu návrhu zákona: ST 360)

Kontrolní činnost NKÚ

NKÚ nedisponuje žádnými sankčními mechanismy, pouze formuluje doporučení a upozorňuje na neefektivitu. Kontrolní závěr nemá na majetkoprávní úkony kontrolovaného subjektu žádný vliv.

Kontrolní činnost NKÚ má sloužit v prvé řadě k informování zákonodárného orgánu, Parlamentu, který je díky tomu **informačně nezávislý na exekutivě**. Závěry z kontrol jsou také publikovány a jsou dostupné veřejnosti a jsou zasílány i kontrolovaným subjektům. Tento nezávislý vnější audit přitom nelze nahradit vnitřní kontrolou v režii jednotlivých ministerstev a úřadů. A to ze dvou principiálních důvodů, kterými je právě nezávislost NKÚ na exekutivě a veřejnost jeho závěrů.

Kontrolní zjištění NKÚ slouží k identifikaci špatně nastavených legislativních i nelegislativních opatření a postupů a k jejich zefektivnění. K zefektivnění cestou změny postupů a opatření však musí přistoupit samotné příslušné instituce, kterým jsou doporučující závěry NKÚ poskytovány jako **významná odborná zpětná vazba**. **Kontrolní závěr nemá na majetkoprávní úkony, jež budou předmětem kontroly, žádný vliv.**

“Vezměme hypotetický příklad, kdy stát určí, že chce během pěti let zvýšit v 8. třídách základních škol úroveň znalosti angličtiny ze současného stupně, řekněme, tři – daného výsledky plošného testování, na stupeň dva, a že pro splnění tohoto cíle stát vyčlení celkem pět miliard korun. Jde tedy o něco, co je nedefinované, měřitelné a kontrolovatelné. Oněch pět miliard korun půjde ze státního rozpočtu do kapitoly příslušného ministerstva, pak do krajů, k obcím a posléze jimi zřizovaným školám. Jakmile by byly jazykové testy zopakovány, aby se zjistilo, zda se stanovené lepší jazykové úrovně osmáků skutečně docílilo, nastal by čas i pro NKÚ. Ten by měl projít celou cestu, již byly peníze ke zvýšení jazykové úrovně žáků do škol distribuovány, a jasně veřejnosti i státu sdělit, zda byly dostatečně využity ke splnění zadaného cíle, nebo jestli jejich část případně na cestě do škol nebyla proplýtvána na zcela jiné účely, byla-li celá suma řádně využita u konečných příjemců apod.

Jinak řečeno, my nepřezkoumáváme rozhodnutí vlády typu, zda si pronajmout za x miliard korun gripeny a jestli raději nevložit tyto peníze kupříkladu do školství. Jde o výsostně politické rozhodnutí vlády, na něž má kabinet právo. Ale rolí NKÚ je kontrolovat, jak se rozhodnutí vlády naplňuje v souladu se zákony a jak se přitom dodržuje zásada 3E, tedy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.” (Miloslav Kala, prezident NKÚ, rozhovor pro Moderní obec, 2013)

NKÚ doposud, na základě § 4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, provádí kontrolu činností na základě posouzení souladu se zákony, věcné a formální správnosti a dále posuzuje účelnost, efektivnost a hospodárnost těchto činností, přičemž tyto pojmy definuje § 2 písm. m) až o) zákona č. 320/2001, o finanční kontrole, který uvedenými pojmy rozumí:

*m) **hospodárností** takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,*

*n) **efektivností** takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění,*

*o) **účelností** takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.” (§ 2 zákona č. 320/2001)*

Z uvedeného je zřejmé, že NKÚ posuzuje hospodaření v širokém kontextu, nikoli pouze s ohledem na “výdělečnost” a ve svých závěrech formuluje pouze doporučení. NKÚ totiž jako auditní orgán **nedisponuje žádnými sankčními mechanismy** (např. v podobě pokut). NKÚ může pouze odpovědné orgány upozornit na možné porušení rozpočtové kázně plynoucí z kontrolního závěru, potažmo může podat podnět příslušným orgánům (policie, finanční správa), pokud zjistí závažné porušení zákona.

“Činnost Nejvyššího kontrolního úřadu nevyúsťuje ve zjednávání nápravy zjištěných nedostatků, neboť se jedná o orgán bez exekutivní pravomoci. Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem vyhledávacím, jehož úkolem je upozorňovat na existující problémy. Jeho činnost tak představuje významnou zpětnou vazbu.” (DZ k vládnímu návrhu zákona: ST 360)

Proč je rozšíření pravomocí potřeba?

NKÚ je jediná kontrolní instituce schopná vykonávat nezávislý komplexní audit a formulovat doporučení pro efektivnější nastavení veřejných politik. Pro Parlament, veřejnost i kontrolované subjekty jsou závěry NKÚ cenným zdrojem informací. Hrozba kontrol je také významným preventivním nástrojem.

Rozšíření kontrolních pravomocí se opírá o požadavky **Limské deklarace**, která je významným a všeobecně uznávaným dokumentem Mezinárodní organizace kontrolních úřadů. **V souladu s jejím doporučením postupují mimo jiné nejvyšší kontrolní instituce všech sousedních zemí.**

NKÚ je jedinou institucí, která zajišťuje nezávislý audit hospodaření s veřejnými financemi a své výsledky zveřejňuje, potažmo doručuje daným adresátům. **Pro Parlament je tak NKÚ významný zdroj informací o nakládání s veřejnými prostředky nezávislý na vládě.** Výsledky kontrol NKÚ jsou pak významným odborným závěrem, na jehož základě může docházet k nápravě neefektivně nastavených procesů či k úpravám legislativy.

V neposlední řadě jsou podle výročních zpráv BIS korupcí a klientelismem zasaženy nejen samosprávy, ale i státní, krajské a městské obchodní společnosti, v nichž podle BIS dochází k „systematickému obohacování“ díky „úzkým vazbám“ mezi managementem a zástupci státu **v dozorčích radách, které neplní svou kontrolní funkci.** Proto je potřeba nezávislé externí kontroly hospodaření s veřejnými prostředky ve veřejném zájmu i u městských a krajských podniků. Jediný orgán, který může a dokáže dělat skutečně komplexní kontrolu - tedy i kontrolu efektivní a objektivní, která zahrnuje všechny aspekty hospodaření s veřejnými prostředky - je NKÚ.

BIS popsala několik konkrétních případů státem ovládaných společností, ve kterých se nedodržování vnitřních i vnějších norem stalo etablovaným systémem, který vedl ke značným finančním ztrátám. Podmínkou existence takového systému byla vždy vědomá, pasivní či aktivní, účast osob z vyššího managementu takové společnosti a více či méně dysfunkční kontrola vykonavatele akcionářských práv, resp. jeho zástupců v dozorčí radě. (Výroční zpráva BIS, 2016)

Zahraniční praxe

V zahraničí často mají kontrolní instituce větší působnost a pravomoci, než je navrhováno. Standardem je kontrola samospráv i podniků s majetkovou účastí státu, včetně akciových společností.

Podobnou úpravu a často i přísnější, než jaká je obsažena v návrhu na rozšíření pravomocí NKÚ, **mají i ostatní státy EU,** a to včetně několika paralelních rovin kontroly nakládání s veřejnými prostředky v podobě samokontrol obcemi (kontrolními výbory), běžných kontrol kontrolními orgány a suprakontroly orgánem obdobným českému NKÚ.

Ostatní státy EU tak naplňují požadavky Limské deklarace směrnice o principech auditu, kterou v roce 1997 přijaly členské státy, včetně ČR, Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí (INTOSAI) se zřetelem k tomu, že:

“řádné a efektivní používání veřejných prostředků představuje jeden ze základních předpokladů pro správné zacházení s veřejnými financemi a pro účelné rozhodování příslušných úřadů; (...)

specifické cíle auditu, jmenovitě řádné a účelné používání veřejných prostředků; rozvoj zdravého finančního řízení; řádný výkon správních činností a informování orgánů veřejné správy a široké veřejnosti publikováním objektivních zpráv, jsou nezbytné pro stabilitu a rozvoj států v souladu s cíli OSN;”

Nejvyšší kontrolní komora v **Polsku** provádí kontrolu hospodaření, kontrolu efektivity a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky, včetně takové kontroly hospodaření samospráv, zákonodárského sboru i kanceláře prezidenta a obchodních společností, u nichž vlastní stát alespoň 1 akcii. Podobně jsou na tom i na **Slovensku**, kde do působnosti kontrol NKÚ spadají společnosti, u nichž stát vlastní alespoň 1 % akcií.

“Vyjdu-li ze zkušeností z dosud vykonaných kontrol, jednoznačně se potvrzuje opodstatněnost výkonu kontrolní činnosti v oblasti územní samosprávy. Pozitivní reakce na způsob a výsledky kontrol vykonaných NKÚ Slovenské republiky jsou už vidět i ze strany samotných samosprávních orgánů.” (Ján Jasovský, bývalý předseda NKÚ Slovenské republiky)

Nejvyšší kontrolní instituce v **Rakousku, Francii** či **Německu** kontrolují legalitu, efektivitu, účelnost i hospodárnost veřejných výdajů, přičemž působí ve spolupráci s regionálními kontrolními institucemi. Rakouský Účetní dvůr provádí kontrolu samospráv od počtu 10 tisíc obyvatel. Rakouská i německá kontrolní instituce dále kontrolují i podniky, u nichž stát či samospráva drží alespoň 50 % akcií.

Účetní dvory **Slovinska** a **Španělska** provádí kontrolu veškerých veřejných výdajů.

Kontroly ve společnostech kótovaných na burze

V souvislosti s obavou z arbitráží, která sloužila jako argument pro schválení výjimky pro firmy kótované na burze (ČEZ) Poslaneckou sněmovnou, uvádíme krátký přehled zahraničních kontrol nejvyšších kontrolních institucí ve firmách kótovaných na burze. **Ani v jednom případě k arbitráži nedošlo.**

Polská NIK kontrolovala v minulosti např. akciovou společnost **PKN Orlen**, která je kótovanou obchodní společností s majetkovou účastí státu, nebo společnost **KGHM Polska Miedz S.A.**, která je rovněž kótovanou akciovou společností s majetkovou účastí státu, nebo společnost **PZU** (jedna z nejstarších a největších komerčních pojišťoven v Polsku), která je rovněž kótována na burze a stát v ní má minoritní podíl. Pouze KGHM Polska Miedz S.A. se opakovaně bránila kontrolám NIK, kontroly však nakonec stejně proběhly (k žádným mezinárodním arbitrážím nedošlo) a názory polských právních expertů se přiklání k tomu, že NIK tuto společnost kontrolovat mohla.

Rakouský Účetní dvůr kontroloval například společnost **Österreichische Post AG**, která je kótovanou obchodní společností s 51% účastí státu, ve spojení s nevýhodným prodejem nemovitostí, které vlastnila.

Německý Spolkový účetní dvůr kontroloval například **Deutsche Telekom** (kótovaný na burze) v kauze nesprávného ocenění nemovitostí z roku 2002. Telekom je firma kótovaná na burze s podílem státu.

Dvě varianty novely

Obě novely počítají s rozšířením působnosti NKÚ na samosprávy a jejich podniky, stejně tak jako na podniky s majetkovou účastí státu, ale vládní novela zároveň zužuje rozsah kontroly státních podniků.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, je možné novelizovat, ať už ve znění **vládní novely (ST 360)**, nebo ve znění poslaneckého návrhu (**ST 230**), pouze za předpokladu předcházející změny Ústavy, zejména čl. 97 odst. 1, který vymezuje působnost NKÚ pouze na kontrolu hospodaření se státním majetkem a na plnění státního rozpočtu. Odpovídající změna Ústavy je obsažena v ST 229.

Obě navržené novely (ST 360 i ST 230) počítají s rozšířením pravomocí NKÚ na kontrolu hospodaření samospráv (obcí a krajů) a jimi zřizovaných podniků a jejich dceřiných společností.

Ani jeden z návrhů nepočítá s rozšířením působnosti kontrol NKÚ na všechny samosprávy, kterých je v ČR 6 258.

- » **VLÁDNÍ NÁVRH (ST 360)** počítá s rozšířením kontrol pouze na vyšší územní samosprávné celky (tzn. 13 krajů), hl. m. Prahu a obce s rozšířenou působností (tzn. obce III. stupně), kterých je v České republice podle zákona č. 314/2002 Sb. v současné době 205 (vládní návrh by tedy zasáhl 3,3 % obcí).
- » **POSLEANECKÝ NÁVRH (ST 230)** zahrnuje do působnosti NKÚ vyšší územní samosprávné celky (tzn. 13 krajů), hl. m. Prahu a statutární města, kterých je podle zákona č. 128/2000 Sb. nyní 26 (poslanecký návrh by tedy zasáhl 0,42 % obcí).

Vládní návrh (ST 360) v přechodných ustanoveních, na rozdíl od poslaneckého návrhu (ST 230), stanovuje **přechodnou dobu** pro rozšíření působnosti NKÚ, a to na:

- » kontroly krajů, hl. m. Prahy a statutárních měst a jimi zřízených či ovládaných právnických osob do roku 2021;
- » kontroly ostatních územních samosprávných celků a jimi zřízených či jimi ovládaných právnických osob na rok 2023;
- » kontroly dobrovolných svazků obcí na rok 2025.

Přijetím kteréhokoli z návrhů by v každém případě došlo k **rozšíření působnosti NKÚ na příspěvkové organizace povinných subjektů, veřejné vysoké školy, veřejnoprávní média či veřejné akciové společnosti.**

U veřejných akciových společnostech (tzn. těch, v nichž má stát či územní samosprávný celkem většinovou majetkovou účast), jejichž akcie byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu, vládní návrh předpokládá nezveřejňování kontrolních závěrů. Automatické zasílání těchto kontrolních závěrů vládě a Parlamentu záleží na rozhodnutí kolegia NKÚ, na vyžádání Parlamentu a vládě však kontrolní závěry budou muset být poskytovány vždy. **Kontrolní závěry z kontrol těchto veřejných akciových společností by tak podle vládního návrhu podléhaly mlčenlivosti a způsob s jejich zacházením by byl obdobný utajovaným informacím.**

„Kolegium NKÚ je oprávněné potenciálně rozhodnout, že kontrolní závěr [podléhající mlčenlivosti] nepošle vládě, Poslanecké sněmovně ani Senátu. Pokud však vláda, Sněmovna, Senát nebo jejich orgány požádají o příslušné kontrolní protokoly, tak jim je NKÚ musí poskytnout. V každém případě dosavadní praxí NKÚ je, že se kontrolní závěr sice nezveřejní, ale odesílá se vládě, Sněmovně i Senátu.“ (Lukáš Kraus, právník Frank Bold)

Poslanecký návrh (ST 230), na rozdíl od vládního (ST 360), reaguje na rozšíření působnosti NKÚ **rozšířením počtu členů kolegia NKÚ**, které volí Poslanecká sněmovna a kteří řídí kontrolní činnost, z 15 na 17.

Oba návrhy omezují rozsah kontroly, prováděné NKÚ u územních samosprávných celků a jejich příspěvkových organizací, pouze na soulad s právními předpisy, což vylučuje kontrolu efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti, jak ji předpokládá § 4 odst. 1 ZNKÚ. Ovšem podle poslaneckého návrhu (T230) výjimka dopadá dále pouze na

zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce a školské právnické osoby. Výjimka ve vládním návrhu (T360) je mnohem širší a dopadá kromě subjektů uvedených v poslaneckém návrhu také na státní podniky a národní podnik, dále na státní fondy, státní příspěvkové organizace, SŽDC, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, Český rozhlas, Českou televizi a veřejné vysoké školy, čímž **vládní návrh zužuje rozsah kontroly u některých subjektů oproti současnému stavu.**

“Rozsah výjimky ve vládním návrhu (T360) dalece přesahuje opodstatněné výjimky a představuje zúžení kontroly ve srovnání se stávajícím rozsahem daným ZNKÚ: např. omezení kontroly hospodaření státních podniků hospodařících výhradně s majetkem státu není v důvodové zprávě žádným způsobem odůvodněno. Opodstatněná je výjimka u veřejných vysokých škol, a to z hlediska § 6 odst. 1 písm. l) zákona č. 111/1998 Sb., (...) podle něhož je součástí samosprávné působnosti veřejné vysoké školy její hospodaření a nakládání s majetkem podle zvláštních právních předpisů.” (Mgr. Petr Bouda, expert Rekonstrukce státu)

Tabulka porovnání návrhů na rozšíření působnosti NKÚ¹

SUBJEKT	DNES	VLÁDNÍ	POSLANECKÝ	PN KV
Česká národní banka	ANO (3E)	ANO (3E)	ANO (3E)	ANO (3E)
Dceřiné společnosti povinných samospráv	NE	ANO (zák.)	ANO (3E)	ANO (zák.)
Dceřiné společnosti státní	NE	ANO (zák.)	ANO (3E)	ANO (zák.)
Fondy zřizované zákonem	ANO (3E)	ANO (zák.)	ANO (3E)	ANO (zák.)
Hlavní město Praha a pražské městské části	NE	ANO (zák.)	ANO (3E)	ANO (zák.)
Kraje	NE	ANO (zák.)	ANO (zák.) ²	ANO (zák.)
Obce bez pověřeného obecního úřadu (I. typ)	NE	NE	NE	NE
Obce s pověřeným obecním úřadem (II. typ)	NE	NE	NE	NE
Obce s rozšířenou působností (III. typ)	NE	ANO (zák.)	NE	NE
Organizační složky státu (např. ministerstva)	ANO (3E)	ANO (3E)	ANO (3E)	ANO (3E)
Příspěvkové organizace samosprávy	NE	ANO (zák.)	ANO (zák.)	ANO (zák.)
Příspěvkové organizace státu	ANO (3E)	ANO (zák.)	ANO (3E)	ANO (zák.)
Regionální rady regionů soudržnosti	NE	ANO (zák.)	ANO (zák.)	ANO (zák.)
Správa železniční dopravní cesty	ANO (3E)	ANO (zák.)	ANO (3E)	ANO (zák.)
Státní podniky a národní podnik	ANO (3E)	ANO (zák.)	ANO (3E)	ANO (zák.)
Statutární města a jejich městské obvody/části	NE	ANO (zák.)	ANO (zák.) ²	ANO (zák.)
Svazky obcí	NE	ANO (zák.)	ANO (zák.)	ANO (zák.)
Veřejné akciové společnosti	NE	ANO (zák.) ³	ANO (zák.)	ANO (zák.) ³
Veřejné společnosti s ručením omezeným	NE	ANO (zák.)	ANO (zák.)	ANO (zák.)
Veřejné výzkumné instituce	ANO (3E)	ANO (zák.)	ANO (zák.)	NE
Veřejné vysoké školy	NE	ANO (zák.)	ANO (zák.)	NE
Veřejnoprávní média	NE ⁴	ANO (zák.)	ANO (3E)	ANO (zák.)
Zdravotní pojišťovny	ANO (3E)	ANO (zák.)	ANO (zák.)	ANO (zák.)

(stav dnes, vládní návrh, poslanecký návrh a komplexní kompromisní pozměňovací návrh Kontrolního výboru k vládnímu návrhu)

¹ S rozlišením, zda návrh umožňuje kontrolovat pouze soulad hospodaření s právními předpisy (zákonost), nebo i hospodárnost, účelnost a efektivnost (3E).

² Hospodaření samospráv v samostatné působnosti by podléhalo pouze kontrole legality, ale hospodaření samospráv v přenesené působnosti by podléhalo i kontrole 3E.

³ Kontrolní závěry by byly podle vládního návrhu neveřejné a nakládání s nimi by podléhalo podobnému režimu jako nakládání s utajovanými informacemi.

⁴ NKÚ může dnes kontrolovat část hospodaření ČT a ČRo - totiž to, které se týká hospodaření s prostředky televizního a rozhlasového poplatku.

Vypořádání klíčových argumentů

Kontroly NKÚ jsou důležitou zpětnou vazbou tvůrcům politik. Jedná se však pouze o zpětnou vazbu, o prevenci plýtvání veřejnými prostředky a o nezávislé informování veřejnosti, Parlamentu a kontrolovaného subjektu. NKÚ rozhodně nemá kompetence jakkoli zasáhnout do rozhodování kontrolovaného subjektu či jinak vynucovat zlepšení potencionálně nevyhovujícího stavu. Rozhodování o cíli využití prostředků zůstává zcela v kompetenci příslušného orgánu. Proto kontrola NKÚ ani nemůže být zásahem do práva na samosprávu či zásahem do práv soukromých akcionářů.

Kontroly NKÚ jsou zbytečné.

Nikoli, stačí se podívat na **návrhy zákonů, které v poslední době reagují na kontrolní závěry NKÚ**:

- » zákon č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (reaguje mj. na výsledky kontrolní akce NKÚ č. 09/26),
- » zákon č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách (reaguje mj. na výsledky kontrolní akce NKÚ č. 13/35),
- » zákon č. 230/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (reaguje mj. na výsledky kontrolní akce NKÚ č. 14/04),
- » zákon č. 253/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (předložený návrh novely zákona vycházel mimo jiné z podnětu prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu),
- » zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon (reaguje mj. na výsledky kontrolní akce NKÚ č. 09/15).

Kromě změn legislativy ale působí závěry NKÚ zejména na **nastavení efektivnějších procesů v kontrolovaných institucích**.

“V minulosti docházelo i ke kontrolám na vysokých školách. (...) Přímo na vysokých školách nebylo zjištěno žádné významné pochybení, pouze nějaké drobné administrativní věci, ale bylo MŠMT vytknuto, že velmi častými změnami v dokumentaci programu ztěžovalo příjemcům orientaci v pravidlech čerpání dotací, zvyšovalo tak administrativní zátěž pro příjemce prostředků i pro samotné úředníky ministerstva. MŠMT například do srpna 2014 vydalo 7 verzí příručky pro žadatele, 15 verzí pravidel pro výběr dodavatelů a 38 metodických pokynů. Na základě této zpětné vazby NKÚ došlo na ministerstvu k nastavení nápravných opatření, která přenesla tyto poznatky zpět do operačního programu výzkum, vývoj a inovace.” (Lukáš Černohorský, poslanec, 12. února 2019, projev v PS PČR)

NKÚ bude zasahovat do práva na samosprávu.

Nikoli, **NKÚ nemá kompetence jakkoli zasáhnout do samosprávného rozhodování obce**. NKÚ pouze provede nezávislou externí kontrolu hospodaření a pořídí z kontroly zprávu (kontrolní závěr), kterou předá obci a kterou přiměřeně zveřejní. Jedině obec může zjednat nápravu stavu, který NKÚ označil v auditu za nevyhovující. Navíc NKÚ představuje v ústavě samostatně vymezenou “kontrolní moc” nezávislou na ostatních mocích, včetně moci samosprávné, a ostatní moci auditující.

*“V návaznosti na uvedené je třeba opakovaně připomenout, že kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu nijak nenarušuje právo na samosprávu. Výsledkem kontroly je kontrolní závěr (§ 4 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb.), který však nepředstavuje žádný bezprostřední zásah do činnosti územní samosprávy, a není tedy v rozporu s ústavně zaručenou autonomií výkonu územní samosprávy. Nejvyšší kontrolní úřad není oprávněn ukládat kontrolovaným územním samosprávným celkům žádné sankce, měnit nebo rušit správní rozhodnutí a veřejnoprávní nebo soukromoprávní smlouvy jimi uzavřené. **Je výlučně na územním celku, jak s kontrolními zjištěními NKÚ naloží.**” (DZ k vládnímu návrhu zákona: ST 360)*

Kontroly NKÚ budou novou zátěží pro obce.

V období let 2015 až 2017 NKÚ provedl kontrolu 21 obcí a 17 krajů, a to samozřejmě pouze v souladu se svou pravomocí kontrolovat nakládání s "dotacemi". S novými pravomocemi se očekává rozšíření množství kontrol o cca 4 %, tedy **o 7 kontrol ročně**. Kontrola i 30 obcí tak znamená kontrolu asi 0,14 % samospráv v ČR, a možnost kontroly NKÚ tak působí především **preventivně**.

NKÚ kontrolu navíc zajišťuje **převážně elektronicky** skrze zpřístupněné elektronické doklady a přístupy do elektronických systémů a čím více bude postupovat elektronizace veřejné správy, tím více úkonů bude NKÚ vykonávat vzdáleně. Nehledě k tomu, že už v současné době NKÚ kontroly na obcích provádí. Při získání nových pravomocí by tedy bylo nutné pouze zpřístupnit kontrolorům (elektronicky) více dokumentů. **Kontrola tak naopak bude komplexnější a objektivnější, neboť bude prováděna se znalostí všech faktorů, kdežto samotná kontrola by neměla být pro samosprávné úředníky výrazně náročnější.**

Z analýzy duplicít kontrol Ministerstva financí vyplývá, že doba fyzické kontroly NKÚ na místě se pohybuje mezi maximálně 15 a 40 hodinami, veřejnosprávní kontrola MF trvá průměrně 96 hodin, kontrola auditního orgánu 53 hodin. Ovšem **kontrola NKÚ není vůči jiným kontrolám duplicitní**, neboť neprobíhá plošně, ale výběrově na základě velkokapacitní analýzy otevřených dat za účelem komplexního auditu nakládání s veřejnými prostředky.

"Smyslem kontroly NKÚ je poskytnout ujištění zejména externím subjektům, tedy občanům a jejich zástupcům (Poslanecká sněmovna, Senát), že s veřejnými prostředky je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně. Jako nezávislý kontrolní orgán je vymezen v Ústavě ČR. Tato kontrola proto není ke kontrole vykonávané jinými kontrolními orgány duplicitní." (Analýza duplicít MF)

Jak bude probíhat výběr obcí určených ke kontrole?

NKÚ bude za účelem výběru těch obcí, které bude kontrolovat, používat nástroje, díky kterým je schopen hromadně zpracovávat obrovské množství dat z nejrůznějších informačních systémů. Z vybudovaného datového skladu NKÚ pak očistí a vyhodnotí informace a získá vypovídající srovnání mezi jednotlivými obcemi stejné kategorie, velikosti, ekonomické situace apod. **Na fyzickou kontrolu pak NKÚ nepůjde do všech obcí, ale pouze do těch, které se budou objektivně vymykat průměrným hodnotám.** Aby nebyly obce zbytečně zatěžovány, NKÚ nejprve nashromáždí dostupné informace, aniž by si o ně musel říkat samoprávám.

Obec nebude moci pronajmout sokolovnu za symbolickou cenu, protože to není ekonomické.

Nikoli, NKÚ provádí, jako jediná instituce, kontrolu hospodaření v širokém kontextu, ale primárně nehodnotí, zda obec více podporuje jednu, či druhou oblast života obce, jen nakonec vydá zprávu, zda byla podpora hospodárná a efektivní.

Na otázku internetového portálu Moderní obec, který se se prezidenta NKÚ Miloslava Kaly v roce 2013 ptal, jak bude NKÚ hodnotit, že se obec např. rozhodla postavit starostovi zlatou sochu na náměstí, prezident NKÚ uvedený přístup shrnul do bonmotu, že to je "výsostné rozhodnutí obce v rámci její samostatné působnosti. [NKÚ] bude zajímat, zda vše řádně projednalo a schválilo zastupitelstvo, případně jestli obec za zlato na sochu nezaplatila zbytečně více, než musela."

NKÚ ve svých kontrolách posuzuje zákonnost, účelnost, hospodárnost a efektivnost kontrolovaných činností, přičemž tyto pojmy v metodách analýzy veřejných politik nevyhodnocují prostou "výdělečnost", nýbrž použitím nákladově-výstupových metod hodnocení [viz např. CBA (cost benefit analysis / analýzy nákladů a přínosů), CUA

(cost utility analysis / analýzy nákladů a užítku), CEA (cost effectiveness analysis / analýza efektivnosti nákladů)] analyzují širší kontext - konečně tak to požaduje i zákon o NKÚ v kontextu dalších předpisů.

*„§ 4 odst. 1 [vládní novely] skutečně říká, že má být kontrolována i hospodárnost. Nicméně ono je dobré ty návrhy číst i ve světle toho, co se navrhuje. Protože ten návrh výslovně doplňuje speciální pravidlo do § 4 odst. 2, kde se říká, že v případě mimo jiné obcí a krajů [i všech ostatních nových povinných subjektů vyjma obecních a krajských podniků] se kontroluje pouze soulad hospodaření s právními předpisy. Když to budeme číst v kontextu nedávno novelizovaného § 38 odst. 1 zákona o obcích, tak se dozvíme, že v rozporu s principem hospodárnosti, a tím pádem ani nelegální, není takové nakládání, které sleduje důležitý zájem obce a je rádě odůvodněno. To znamená, ta obava z toho, že bude kontrolována hospodárnost a vůbec to, kam obec měla, nebo kam kraj měl investovat své prostředky, je prostě lichá a neodpovídá textu toho návrhu, pokud ho navíc budeme číst v kontextu ostatních souvisejících právních předpisů.“
(Jan Kněžínek, ministr spravedlnosti, 12. února 2019, projev v PS PČR)*

NKÚ bude zasahovat do autonomie vysokých škol.

Nikoli, jedná se o obdobnou situaci jako v případě samospráv. Veřejné vysoké školy, jak koneckonců říká i zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, jsou **veřejné instituce a jako takové hospodaří s veřejnými prostředky**, hospodaření s nimiž by mělo spadat pod nezávislou veřejnou kontrolu. NKÚ navíc nedisponuje žádným nástrojem, kterým by do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy mohl zasáhnout. Závěry NKÚ jsou pouze **doporučující** a slouží jako informace příslušným subjektům o efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti hospodaření s veřejnými prostředky.

NKÚ bude zasahovat do práv soukromých akcionářů.

Nikoli, **NKÚ nijak nezasahuje do autonomie veřejnoprávního subjektu nakládat se svým majetkem**, pouze přispívá k právu Parlamentu a občanů na informace o veřejné správě a zajišťuje dodržování zákonnosti při hospodaření s prostředky, které jsou svým původem veřejné, byť s nimi hospodaří společnost vlastněná zčásti soukromými vlastníky. V tomto směru je rozšíření pravomoci NKÚ jen další právní předpis, který upravuje hospodaření a dohlížení na hospodaření veřejnoprávních subjektů.

„Fakt, že územní samosprávný celek může (...) založit také obchodní společnost (akciovou nebo s ručením omezeným), má v sobě určitý vnitřní rozpor. Jednoduše vyjádřeno, veřejnoprávní korporace – obec (kraj) – vkládá svůj „veřejný majetek“ do typicky soukromoprávního subjektu. Přitom tam, kde obec (kraj) představuje jediného (stoprocentního) akcionáře nebo společníka, je tento soukromoprávní subjekt čili tato soukromoprávní „hospodářskoprávní“ forma vlastně plná majetku „veřejného charakteru“ neboli takřikajíc „vyplněna veřejným obsahem“. Je sice pravda, že vložení majetku obce (kraje) přestává být tento majetek přísně vzato majetkem tohoto veřejnoprávního subjektu a stává se majetkem dané obchodní společnosti, nicméně na „veřejný charakter“ (vlastnictví jako by zde nebylo určujícím kritériem) „majetkové účasti“ obce (kraje) nelze rezignovat.“ (PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl, Ústavní systém. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 1998, str. 327 an.)

Kontrolované podniky budou znevýhodněny.

Nikoli, neboť je předně třeba říci, že **NKÚ již dnes může kontrolovat státní podniky, které se taktéž pohybují v konkurenčním prostředí** a žádné znevýhodnění nepocítují. Nadto lze proti závěrům NKÚ ještě před jejich zveřejněním uplatnit opravné prostředky a NKÚ je povinen podle § 22 odst. 2 písm. b) zákona o NKÚ v průběhu kontroly „šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaného subjektu“. NKÚ musí také ve zveřejněném nálezu dbát na ochranu obchodního tajemství a dalších citlivých dat.

Fakta, argumenty, informace

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD

Rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Sněmovní tisk 360 (vládní návrh) a 230 (poslanecký návrh). Novela Ústavy sněmovní tisk 229.

Co je NKÚ?

NKÚ je **nezávislý externí auditní orgán**, který představuje kontrolní moc ve státě. Jeho úkolem je kontrolovat hospodaření s veřejnými prostředky. Pro Parlament je důležitým **zdrojem informací** o nakládání s veřejnými prostředky a podnětů k zefektivnění hospodaření s nimi. Důležitou devizou je i jeho nezávislost na vládě.

Co NKÚ dělá?

NKÚ kontroluje hospodaření s prostředky státu (z 80 % však mandatorní), **doporučuje** změny v neefektivních procesech, **upozorňuje** na nevhodně nastavenou legislativu a **přezkoumává**, zda vynaložené veřejné prostředky skutečně posloužily stanovenému cíli, případně upozorňuje na porušení zákona.

Co NKÚ nedělá?

NKÚ **neuděluje pokuty**, **nezasahuje** do rozhodovacích pravomocí ani neříká, kam se mělo investovat, pouze prověřuje, zda byly prostředky vynakládány v souladu se zákonem, potažmo prověřuje, zda bylo s prostředky na daný účel nakládáno hospodárně, účelně a efektivně.

Co by NKÚ měl dělat?

NKÚ by měl mít pravomoc, v souladu s principy Lidské deklarace a s evropskou praxí, kontrolovat i hospodaření s veřejnými prostředky **samospráv** a jimi zřizovaných podniků, stejně jako **podniků s majetkovou účastí státu**.

Proč by to měl NKÚ dělat?

NKÚ nyní nemůže kontrolovat hospodaření s veřejnými prostředky přesahující výši **1,5 bilionu korun**, přitom je NKÚ jedinou institucí schopnou vykonávat nezávislý komplexní audit.

Jak to dělají v jiných zemích?

NKÚ má své obdoby ve všech zemích EU a zároveň jsou tyto často vybaveny mnohem **širšími pravomocemi**, než jaké má český NKÚ, a často i než jaké by měl po navrhované novele.

Jaká jsou nejčastější nedorozumění?

NKÚ po rozšíření pravomocí stále nebude moci nijak narušit ústavní právo na **samosprávu** ani na **soukromé vlastnictví**.