

Zdeněk Mandík

Nové pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu v samosprávě^{*)} z pohledu Svazu měst a obcí

Předně bych rád představil organizaci, jež zde zastupuji. Jde o Svaz měst a obcí České republiky, dobrovolnou, nepolitickou organizaci, jejímž cílem je hájit zájmy měst a obcí České republiky, a to od těch největších, až po nejmenší. Svaz má 2600 členů. Největším je hlavní město Praha, nicméně drtivou většinou členů tvoří obce, kterých je ve Svazu zhruba 2000, přičemž asi 1000 obcí má maximálně 500 obyvatel.

Obstojí argumenty pro rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ?

Je to asi dva roky, kdy byl předložen poslanecký návrh novely Ústavy České republiky, konkrétně článku 97, jehož cílem bylo rozšířit kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Podstatou tohoto návrhu bylo rozšířit kontrolní původnost nejen na obce, ale i na právnické osoby, v nichž mají obce, resp. územně samosprávné celky, majetkovou účast. Podrobnosti měl stanovit zákon.

Pokud jde o důvody předložení návrhu, argumentovalo se v první řadě tím, že podobně tomu je v zahraničí. Odborná literatura dostatečně popsala rizika převzetí některých právních konstrukcí a institutů ze zahraničních právních úprav do tuzemské legislativy, a to z řady důvodů. Předně je třeba tento institut vnímat komplexně, v kontextu právního řádu, v kterém se nachází. Nelze například zjednodušeně říci, že určitým způsobem je institut upraven v Německu či v Rakousku, ale je potřeba vnímat celkový komplex, vnímat, jakým způsobem tamější kontrolní instituce funguje v systému kontrol, zda je jedinou kontrolní institucí či je jich v systému více.

Za druhé je třeba, aby tato úprava nebyla přijímána nekriticky. Mělo by být zhodnoceno, zda způsob úpravy v zahraničí je skutečně efektivní a zda je efektivnější než současný systém v České republice. Odpovědi na tyto úvahy se však z důvodové zprávy nedozvíme. Důvodová zpráva hovořila o jakémsi trendu rozšiřování kontrolní působnosti v zahraničí. Ve skutečnosti jsou však v Evropské unii státy, v nichž nejvyšší kontrolní instituce kontrolují územní samosprávu, jen ve velmi malé převaze nad státy, ve kterých tuto působnosti nejvyšší kontrolní instituce nemají.

^{*)} Příspěvek je přepisem vystoupení autora na odborné konferenci Právo ve veřejné správě 2015 (pozn. red.).

Dále je třeba upozornit na to, že i tam, kde nejvyšší kontrolní instituce územní správu kontrolují, ji nekontrolují v plném rozsahu. Například v Rakousku kontroluje tamější nejvyšší kontrolní instituce pouze obce, resp. města, nad 10.000 obyvatel, což je velmi malý počet.

Velké pasáže důvodové zprávy jsou věnovány doporučení organizace INTOSAI.¹⁾

Jde o organizaci sdružující nejvyšší kontrolní instituce nejen evropských zemí, ale celosvětově. Doporučení samozřejmě rozumím, nicméně nelze očekávat, že by organizace hájící zájmy kontrolních institucí dávala doporučení, aby se působnost nejvyšších kontrolních institucí zužovala.

Dalším argumentem bylo ozdravení veřejných financí. Pohlédneme-li na ukazatele, zjistíme, že obce jsou těmi nejlépe hospodařícími subjekty v rámci celé veřejné správy, a to nad nimi žádná kontrola NKÚ není, zatímco stát, nad jehož hospodařením kontrola NKÚ je, takové výsledky nepodává.

Jako další důvod bývá uváděna i transparentnost veřejných zakázek, co je téma užívané tehdy, není-li již jiný argument. Byl bych rád, kdyby někdo uvedl, v čem konkrétně je zadávání veřejných zakázek na obcích netransparentní, kde jsou po novele zákonem č. 55/2012 Sb. mezery, na které by se NKÚ mělo zaměřit. Ani to v důvodové zprávě ale nenajdeme.

Dalším důvodem je snižování korupce, avšak i v tomto případě důvodová zpráva neuvádí, kde vlastně prostor pro zúžení je.

Postoj Svazu k návrhu

Zaměříme se nyní na postoj Svazu k návrhu. Nikdo nezpochybňuje, že kontrola je v demokratickém státě nezbytná. U návrhu oceňujeme, že kontrola nad územně samosprávnými celky byla navržena tak, že by měla být kontrolována toliko zákonnost, nikoli účelnost a hospodárnost.

Požadavky Svazu byly v zásadě dvojí: jednak jsme požadovali, aby, bude-li zaveden tento kontrolní mechanismus, byly odstraněny ostatní kontroly. Jinými slovy, není možné, aby na totožnou záležitost přišla jedna kontrola, za půl roku jiná kontrola a následně i třetí a čtvrtá, jejíž závěr bude naprosto odlišný od závěru těch předchozích. Pokud jde o kontrolu právnických osob, ve kterých mají obce majetkovou účast, i zde jsme požadovali, aby bylo omezeno hledisko kontroly hospodaření pouze na zákonnost, nikoli na účelnost a hospodárnost, neboť právě na tyto organizace bývají často přenášeny úkoly samosprávy.

Jak už to u nejtransparentnějších zákonů bývá, proces jejich schvalování příliš znaků transparentnosti nevykazuje. Zničehonic se totiž v březnu loňského roku v kontrolním výboru Poslanecké sněmovny objevil zcela nový návrh, o němž nikdo nevěděl, kde se vzal. Nebyla o něm vedena ani větší diskuze. V průběhu několika následujících týdnů byl však schválen Poslaneckou sněmovnou a postoupen Senátu, kde se nyní čeká na prováděcí předpis k zákonu. Domnívám se, že právní kultura České republiky tento způsob přípravy a schvalování zákonů

¹⁾ International Organisation of Supreme Audit Institutions (*pozn. red.*).

příliš neprospívá. Zejména u nejvýznamnějšího zákona, který v této zemi máme, je naprosto nepřijatelné, aby se zničehonic objevil naprosto odlišný návrh, než který byl původně předložen, a nikdo se k této skutečnosti nevyjádřil.

Pokud jde o prováděcí zákon, ten byl přijat ve velmi obdobném duchu. Předkladatel, kterým je pan ministr Dienstbier, návrh připravil, předložil jej v prosinci roku 2014 poslal jej do připomínkového řízení. Zde si dovoluji podotknout, že návrh zákona byl předložen bez zpracovaného dokumentu hodnocení regulace (RIA), což bylo nejdříve odůvodňováno tím, že k prováděcím zákonům k Ústavě se tyto dokumenty nevypracovávají. Nahlédl jsem tedy do pravidel pro zpracování RIA a takovou výjimku jsem zde nenašel. Později pan ministr argumentoval tím, že získal od vlády výjimku, na základě níž se v tomto případě RIA zpracovávat nemusela. Díky tomu například z důvodové zprávy vyplývá, že zákon nebude mít žádný dopad na obce a územní samosprávu z hlediska financí. Obávám se, že předkladatel návrhu zákona zřejmě žádnou kontrolu na obci nikdy nezažil, neboť obsadí-li vám kontrolní úřad na čtrnáct dní jedinou místnost, která se na úřadě nachází, domnívám se, že náklady každopádně vzniknou.

Pokud jde o samotný obsah návrhu, ten se nesl v duchu navržené ústavní změny, tedy kontrola v plném rozsahu, tj. nejen na hledisko zákonnosti, ale i na hospodárnost a účelnost. Jedinou dobrou zprávou pro menší obce je, že zákonodárce zvolil takovou metodu, podle níž díky přechodným ustanovením bude NKÚ moci uskutečnit kontrolu nejdříve ve velkých městech a až postupem času bude mít přístup i do menších obcí. Menších obcí, tj. těch majících pod 10.000 obyvatel, se možnost kontroly NKÚ bude týkat zřejmě až od roku 2021.

Svaz měst a obcí k návrhu zaujal řadu připomínek, neboť je tzv. povinným připomínkovým místem. Ukázalo se však, že legislativní proces je zřejmě podobně transparentní a standardní jako v případě výše zmíněné novely Ústavy, neboť k žádnému vypořádání našich připomínek v rozporu s Legislativními pravidly vlády nedošlo. Svaz následně intervenoval u pana premiéra s tím, že tento způsob projednání návrhu neshledáváme vhodným, načež se s námi pan Dienstbier několikrát sešel, za což mu děkujeme, ačkoli jsme k tématu nenašli společnou řeč.

Hlavním problémem je duplicita kontrol

Jak jsem již zmiňoval, za hlavní problém považuje Svaz duplicitu kontrol. V původní podobě návrhu, která byla předložena v prosinci roku 2014, a i v té únorové upravené verzi, bylo ustanovení, které vymezovalo rozsah kontroly NKÚ. Nejdříve jsem situaci chápal tak, že jelikož se řada politiků domnívá, že obce doposud kontrolovány nebyly, přinese zákon *novum* právě v tom smyslu, že kontroly obcí NKÚ zavede. Otevřel jsem si tedy analýzu právního řádu, kterou zpracoval Úřad vlády k tomu, jaký je stávající rozsah kontrol u obcí, resp. nad jejich hospodařením. Bohužel jsem nenašel žádnou novou oblast, u níž by měla být zavedena kontrola, oproti dosavadnímu stavu.

Z prováděcího zákona ono ustanovení vymezující rozsah kontrol nakonec vypadlo, jinými slovy NKÚ bude v rámci hospodaření smět kontrolovat cokoli.

Naši kritici oponovali tím, že kontrola NKÚ je přeci odlišná od kontroly Ministerstva vnitra či krajských úřadů, a to již samotnou kvalitou. Zásadní je především také to, že NKÚ je nezávislý. Bádal jsem tedy nad tím, co se touto nezávislostí myslí, a dospěl jsem k závěru, že se tím míní nezávislost NKÚ na kontrolovaném subjektu. Toto je jistě pravda, obce nekontrolují NKÚ, ale nekontrolují ani Ministerstvo vnitra, krajské úřady a další kontrolní instituce.

Setkali jsme se i s argumentem a myšlenkou, zda kontroly ze strany krajského úřadu či ministerstva vnitra nejsou zmanipulovány. Pakliže něco nasvědčuje tomu, že se něco takového děje či že kontroly jsou vykonávány nedostatečně, očekával bych, že někdo konkrétně uvede, v čem je problém, neboť řešit problém nedostatečnosti nebo chybovosti kontrol zavedením nového kontrolního mechanismu je z mého pohledu legislativním „patlalstvím“.

Zákonnost, hospodárnost a účelnost

Pokud jde otázku zákonnosti versus účelnosti a hospodárnosti, pravdou je, že nejen v České republice, ale i v zahraničí, bývají typy kontrol členěny podle různých kritérií. Jedním z nich je právě hledisko rozsahu kontroly hospodaření, čili zda se kontrola vztahuje čistě na zákonnost postupů, ke kterým dochází při hospodaření, nebo zda se sleduje i hledisko účelnosti a hospodárnosti.

V zahraničí literatuře toto bývá označováno různě, např. *performance audit*, příp. *value for money* kontrola, jinými slovy, zda se při hospodaření za peníze dostává to, co by se dostávat mělo. Zde ale narážíme na to, co je vůbec samospráva a kdo by měl rozhodovat o tom, jakým způsobem by obec s majetkem měla hospodařit.

Nikdo, ani Svaz, samozřejmě nezpochybňuje, že by obec měla postupovat v souladu se zákonem. Názory se ale rozcházejí v tom, zda pod postup v souladu se zákonem patří i dodržování § 38 odst. 1 zákona o obcích, podle něž majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákona vymezené působnosti.

S předkladatelem prováděcího zákona jsme se nebyli schopni shodnout na tom, zda by NKÚ měl kontrolovat účelnost a hospodárnost na základě toho, že zkoumá dodržování zákona o obcích. Já se domnívám, a zřejmě nejsem sám, že toto ustanovení je programové povahy a nedává bližší návod k tomu, jak by kritérium účelnosti a hospodárnosti mělo být posuzováno. Za druhé, toto ustanovení ani nevylučuje, aby obec se svým majetkem nakládala neúčelně a nehospodárně, bylo-li by to v souladu s jejími cíli. Příkladem totiž může být, že celá řada obcí trpí nedostatkem lékařské péče a je obtížné sehnat lékaře do obcí. Ty se tedy lékaře snaží nalákat tím, že jim poskytnou zdarma ordinaci, bydlení atd. Dalo by se říci, že toto je neúčelné a nehospodárné, avšak toto by si měli říci sami občané dané obce, jakým způsobem chtějí dosáhnout cílů či rozvoje obce. Těžko se k tomuto může vyjadřovat externí subjekt, jakým je NKÚ.

Upozorňuji ještě na velmi zajímavý článek 8 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy, podle něž u úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, mohou vyšší orgány vykonávat dozor, i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků. Nejenom Svaz měst a obcí, ale i kontrolní zpráva týkající se

dodržování Evropské charty místní samosprávy ve Velké Británii konstatuje, že jde-li o nakládání s majetkem obce, je přípustná pouze kontrola zákonnosti, nikoli už kontrola účelnosti a hospodárnosti.

Závěrem

Kontrola obcí činěná NKÚ je zásahem do práva na samosprávu, je to nesytemový postup, tím spíše, tvrdí-li vláda ve svém programovém prohlášení, že chce snižovat duplicitu kontrol. Za druhé tvrdí se, že kontrolní závěry nemají v podstatě žádné právní dopady a jsou spíše doporučeními, nicméně i zkušenosti z ciziny ukazují, že vhodně načasovaný kontrolní závěr před volbami dokáže volby značně ovlivnit. Zdůrazňuji, že Svaz se nebrání kontrolám, nebránil by se dokonce ani kontrole NKÚ, ale je potřeba, aby tato kontrola byla pouze jedna a soustředila se pouze na to, na co má, tedy kontrolu zákonnosti.