

Stanislav Polčák

# Nové pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu v samosprávě z pohledu Sdružení místních samospráv<sup>\*)</sup>

Tento příspěvek uvádím za poněkud složitější situace, neboť moje role je zvláštní a v podstatě dvojediná. Ještě v pozici poslance dolní komory Parlamentu České republiky jsem spolupředkládal normy, které s rozšířením pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu úzce souvisely, a to dokonce dvakrát. Následně jsem byl zvolen do Evropského parlamentu a též předsedou Sdružení místních samospráv, které v tuto chvíli sdružuje asi 1 100 obcí a měst České republiky a jehož úkolem je hájit zájmy samosprávy.

Prosazoval jsem rozšíření pravomocí NKÚ především na subjekty, které doposud kontrole NKÚ nepodléhaly, tj. na státní podniky, veřejnoprávní subjekty nebo subjekty, které mají veřejnoprávní význam, jakými jsou Česká televize nebo Česká tisková kancelář.

**Peníze daňových poplatníků mají podléhat veřejné kontrole, nikoli však bezbřehé**

V tomto příspěvku se budu věnovat stanovisku Sdružení místních samospráv. Dovolil bych si říci několik motivů, které mě vedly k podání zmíněných návrhů. Je třeba vzít v úvahu, že dnes v zásadě všichni souhlasí s tím, aby peníze daňových poplatníků podléhaly veřejné kontrole. To je nepochybně správně, stejně jako to, aby tato kontrola byla vedena orgánem, jenž není příliš závislý na výkonné moci. Daňový poplatník, jestliže odvádí své daně, požaduje kontrolu, která bude v zájmu peněz, jež odvádí.

U samospráv je však situace specifitější o to, že jejich právo na samosprávu je garantováno Ústavou. Z toho vyplývá jisté napětí v okamžiku, kdy jakýkoli kontrolní orgán kontroluje užití peněz samospráv. Ty je ale třeba odlišit od peněz, které jsou dotační, kde kontrola probírat může a nikdo ji nezpochybňuje, tedy od peněz, které subjekt dostává podle určitých pravidel, nikoli na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Zde se bavíme o penězích, které obce dostávají k realizaci úkolů, ke kterým je povolává Ústava.

Vedle toho je zde ještě Lymská deklarace, tj. jakýsi standard kontrolní činnosti

---

<sup>\*)</sup> Příspěvek je přepisem vystoupení autora na odborné konferenci Právo ve veřejné správě 2015 (pozn. red.).

a rozsahu kontrolovaných osob, z níž vyplývá, že kontrolovanými subjekty mají být i samosprávné celky, samozřejmě při respektu k ústavním zásadám.

Když jsem byl ještě jako poslanec konfrontován s tím, že měly být připraveny návrhy na bezbřehou kontrolu pro obce, podával jsem tyto návrhy s cílem, aby se kontrola limitovala na úrovni ústavního zákona, tzn., aby Ústava sama stanovovala limity, jež by zákonodárce zavázaly k maximální hranici, kde je ještě možné kontrolu provést. Proto novela Ústavy, jež jsem podával před dvěma lety, v listopadu 2013, obsahovala celou řadu pojistek a brzd ve prospěch územních samosprávných celků.

Tato novela Ústavy však schválena nebyla, byla schválena novela naprosto jiná, která zcela vyprázdnila obsah původního návrhu, a vložila do něj text, který je v podstatě bezbřehý, a který umožňuje kontrolu i fyzických osob, dostanou-li například dotaci od obce. Z hlediska ústavních limitů neobsahuje vůbec žádné garance a limity tak, jak vyplývají z článků Ústavy.

Otvírá se tím prostor pro zákonodárce bez ohledu na to, jaké je vlastně vymezení práva na samosprávu v Ústavě, dát do zákona o NKÚ jakékoli prvky hledisek kontrol, které by mohl Nejvyšší kontrolní úřad vykonávat. Toto pokládám za postup, který není v souladu s tím, jakého postavení nabývají a mají u nás obce po roce 1990. Jsem přesvědčen, že je to dokonce porušení slibu vlády, neboť když byl návrh ústavního zákona předkládán, ministryně pro místní rozvoj dávala příslib, že limity budou obsaženy v zákoně. Podle mého názoru nejsou žádné pojistky v zákoně dostatečné. Důvodem je skutečnost, že politická reprezentace se mění a může takový zákon snadno změnit. Zákon podle mého názoru není z hlediska obcí dlouhodobou garancí, proto by měly být limity stanoveny již v Ústavě.

Když jsem měl o tomto tématu možnost hovořit s kolegy ze Senátu a také s prezidentem NKÚ, viděl jsem obrovský rozpor v jejich přístupu. Prezident NKÚ byl v tomto směru nadšen, protože Ústava mu už žádné limity nestanovuje. Souhlasím s tím, že kritériem, jež by mělo být pro kontrolu obcí užito, by měla být pouze zákonnost, nikoli účelnost a hospodárnost. Důvodem je skutečnost, že může docházet k absurdním situacím, kdy například rozhodnutí obce o použití konkrétní dlažby bude z hlediska účelnosti a hospodárnosti bez těchto limitů přezkoumáváno NKÚ. Pokud se nebudeme pohybovat na poli ústavních pojistek, můžeme se dočkat i různých kontrolních závěrů, jež by mohly být pro média poměrně výbušnými. Toto jsou problémy, pro něž není možné, aby takto pojatá novela Ústavy byla v Senátu schválena.

### **Sdružení místních samospráv nesouhlasí se současným zněním legislativních návrhů**

S ohledem na výše uvedené bude naše Sdružení místních samospráv, ve vazbě na současné znění prováděcího zákona a absentujícím limitu v návrhu ústavního zákona, jenž prošel dolní komorou, žádat senátory, aby takto pojatá bezbřehá kontrola územně samosprávních celků byla odmítnuta.

V okamžiku, kdy by Senát tuto novelu odmítl, legislativní proces by skončil. Stalo by se tak již podruhé, poprvé tomu bylo již za vlády Petra Nečase,

kdy pojistky do Ústavy byly vtěleny, a to díky Legislativní radě vlády. Dotyčná novela Ústavy vypadala úplně jinak, než vypadá dnes, a nutno říci, že limity a jisté zádržné mechanismy stanovovala.

Senátoři čekali, jakým způsobem vláda přistoupí ke konstrukci rozšíření pravomocí NKÚ. Je jistě legitimní, aby peníze daňových poplatníků byly kontrolovány veřejnosprávním dohledem jiného charakteru než prostřednictvím soustavy moci výkonné. Je zde ale jedna výjimka, a tou je postavení územních samosprávních celků, kde již dnes obce a kraje mají z hlediska Ústavy výjimečné postavení. Já pevně doufám, že Senát tuto novelu Ústavy odmítne a my se tak znovu vrátíme do diskuze k ústavnímu vymezení toho, kde jsou limity kontroly z hlediska NKÚ u územních samosprávních celků.

Domnívám se, že právě toto je jediný problematický bod na takto pojatém rozšíření pravomocí NKÚ a ani já, a předpokládám, že ani mí kolegové ze Sdružení, nemáme problém s tím, aby byla kontrolována Česká televize, Česká tisková kancelář, zdravotní pojišťovny, státní podniky atd.

Není to o tom, že by se starostové báli kontrol ve svůj neprospěch. Jsem přesvědčen, že prvotní hledisko představitelů územně samosprávních celků je, že hájí současné znění Ústavy a současné vymezení postavení samosprávy. I Ústavním soudem byly judikovány parametry zásahů ze strany státní moci, a proto je jejich ochrana podle mého názoru prioritní právě v soustavě brzd a vyvážení mezi jednotlivými státními mocemi a mezi jednotlivými úrovněmi, ať už jde o státní správu či územně samosprávné celky.

## **Závěrem**

Z pohledu Sdružení místních samospráv se postojem nelišíme od Svazu měst a obcí. Pokud by mělo dojít k rozšíření pravomocí NKÚ na obce i města na vlastní nedotační peníze, tj. na ty peníze, o jejichž nakládání rozhodují jednotlivá zastupitelstva, což je nepochybně samo o sobě kontrolou, pak musí být nastaveny limity takovéto kontroly. Ta musí podléhat ústavnímu vymezení práv a zájmů samospráv tak, jak je obsahuje naše Ústava.