



NÁZEV MATERIÁLU	Stanovisko Svazu průmyslu a dopravy České republiky („SP ČR“) k poslaneckému návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (ST 229) a poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (ST 230)
Č. J.	51/2018
DATUM ZPRACOVÁNÍ	18. července 2018
KONTAKTNÍ OSOBA	JUDr. Jitka Hejduková, CSc., Mgr. Renáta Zbranková, LL.M.
TELEFON	225 279 301, 225 279 302
E-MAIL	jhejdukova@spcr.cz , rzbrankova@spcr.cz

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

SP ČR navrhuje, aby vláda k oběma předloženým poslaneckým návrhům zaujala negativní stanovisko.

Hlavními důvody pro tento postoj jsou **duplicita návrhů s vládními návrhy**, které nedávno prošly mezíresortním připomínkovým řízením, **předčasnost návrhů** s ohledem na chybějící změnu systému dalších kontrolních mechanismů, **ve vztahu k územním samosprávným celkům pak obava z protiústavnosti** takového rozšíření kompetencí z důvodu nepřiměřenosti, a **vůči právnickým osobám s (většinou) majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků** pak kromě toho, že návrhy **nedůvodně zakládají diskriminaci** těchto subjektů vůči jiným soukromým právnickým osobám bez majetkové účasti státu/územních samosprávných celků a **zbytečně tyto subjekty zatěžují**, také obavy z možného **konfliktu důsledků navrhované úpravy s úpravou práva obchodních korporací**.

I. DUPLICITA NÁVRHŮ

SP ČR vnímá, že rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu („NKÚ“) je jedním z cílů programového prohlášení vlády premiéra Andreje Babiše, která získala dne 11.7.2018 důvěru Poslanecké sněmovny ČR, i dosavadní dočasné vlády premiéra v demisi Andreje Babiše. V podstatě identické vládní návrhy prošly nedávno mezíresortním připomínkovým řízením (čj. OVA 442/18 a 444/18¹) a 28.6.2018 byly projednány v Legislativní radě vlády, s výsledkem přerušeno). S ohledem na skutečnost, že vládní návrhy jsou po MPŘ předkládány vládě s několika rozpory, a posouzení Legislativní radou vlády ještě není ukončeno, **SP ČR jednoznačně preferuje, aby u takto koncepčních změn byla dána přednost dokončení standardního přípravného legislativního procesu vládních návrhů** před projednáváním poslaneckých návrhů, které jsou předmětem ST 229 a ST 230.

II. PŘEDČASNOST NÁVRHŮ

¹ V této souvislosti se SP ČR důrazně ohrazuje proti tomu, že i přes své postavení tzv. povinného připomínkového místa byl v MPŘ k těmto návrhům opomenut.

Stejně jako v minulém volebním období, kdy byly předloženy návrhy na úpravu působnosti NKÚ, se ani ST 230 nevypořádal s duplicitou/multiplicitou veřejnoprávních kontrol, které již nyní zatěžují především samosprávu. Mj. právě to bylo důvodem neúspěchu předchozího návrhu. Navržené rozšíření kontrolní působnosti NKÚ by přineslo kontrolovaným subjektům významnou (a zbytečnou) administrativní zátěž a finanční náklady, důvodová zpráva přitom jen vágně odůvodňuje potřebu podrobení těchto subjektů kontrole ze strany NKÚ předpokladem údajného většího tlaku na řádné využívání veřejných prostředků obcemi a kraji a tím i vytvoření předpokladů pro úsporu v rámci těchto rozpočtů, aniž tyto hypotézy jakkoliv konkrétněji rozvádí a dokládá jejich validitu. V té souvislosti lze také připomenout, že důvodem pro zamítnutí návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí Senátem v minulém volebním období byla obava, že přinese více administrativy, nikoliv efektivnější kontrolu. Tyto obavy SP ČR sdílí i ve vztahu k ST 229 a 230.

Novelizace, které jsou předmětem ST 229 a zejména ST 230, **by měly být předloženy až poté, co** bude vyhodnocena realizace opatření navržených v Analýze systému kontrol územních samosprávních celků zpracované Ministerstvem financí, kterou vláda projednala dne 19.4.2017, a **navržené změny budou koncepčně zohledněny v současném systému kontrol za účelem odstranění duplicit resp. multiplicity již existujících veřejnoprávních kontrol**. Mj. právě tyto připomínky Asociace krajů České republiky, všech krajů a Svazu měst a obcí, ale také Ministerstva obrany ČR, jsou předmětem přetrvávajících rozporů k výše zmíněným vládním návrhům.

III. PROTIÚSTAVNOST NÁVRHŮ

Navržené úpravy mohou významně zasáhnout do Ústavou zaručených práv subjektů, na něž má nově dopadat kontrolní kompetence NKÚ, především **do vlastnického práva a v případě kontrolovaných podnikatelských subjektů také do svobody podnikání**. Hrozí založení nerovnosti v právech a diskriminace subjektů podléhajících kontrole NKÚ vůči obdobným subjektům, které kontrolní pravomoci NKÚ podléhat nebudou v důsledku absence (většinou) majetkové účasti státu/územního samosprávného celku v nich. **Pro rozšíření kompetencí NKÚ je nutné nejprve provést důsledný test proporcionality**, ve vztahu k územním samosprávním celkům včetně proporcionality zásahu do práva na samosprávu.

Do jisté míry dochází i ke kolizi výše zmíněných ústavně zaručených práv s dalším, ústavou garantovaným právem, a to **právem na informace**. V tomto směru je předložená novela jak zákona o NKÚ, tak ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, další z řady problematických novel právních předpisů², které cílí na vyšší transparentnost při hospodaření s veřejnými prostředky.

Při zvažování, které právo „zvítězí“, činí nejvyšší soudní instance ČR vždy test proporcionality, při kterém zjišťují, **zda není jednomu základnímu právu dáována neoprávněně přednost před druhým, přičemž musí být současně šetřeno smyslu a podstaty základních práv**.

Inspirativní je v tomto smyslu stanovisko vlády ke sněmovnímu tisku č. 50 (novela zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o registru smluv), které zdůrazňuje, že nastavení „kontrolního mechanismu vedle požadavku na transparentci musí též zohledňovat požadavky na ochranu oprávněných zájmů dotčených subjektů působících v tržním prostředí.“ Jinými slovy zdůrazňuje obchodní povahu právnických osob s majetkovou účastí státu/územně samosprávného celku. Vláda tuto tezi dále rozvíjí, když konstatuje, že **„s ohledem na významné důsledky změny právní úpravy pro postavení dotčených právnických osob**

² Zmiňme poslanecký návrh (**sněmovní tisk 50**) novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv, které navrhuje rozšíření informačních povinností i na majetek, který z povahy věci nemůže spadat pod definici veřejných prostředků či již zamítnutý poslanecký návrh (**sněmovní tisk 129**) na vydání nominačního zákona a vlastnické politiky státu, který omezuje autonomii vůle obchodních korporací jak při personálním obsazování orgánů, tak ve strategickém rozhodování o obchodní činnosti a fungování společnosti.

v rámci hospodářské soutěže a s tím spojené možné ohrožení fiskálních zájmů státu, potažmo majetkových zájmů územně samosprávných celků, je na místě velmi zdrženlivý přístup“.

IV. VÝHRADY VŮČI ROZŠÍŘENÍ KONTROLNÍ PRÁVOMOCI NKÚ I NA PRÁVNICKÉ OSOBY S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU NEBO ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU

ST 230 návazně na ST 229 navrhuje rozšíření kontrolní pravomoci na právnické osoby, ve kterých má stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem **většinovou majetkovou účast nebo většinový podíl na hlasovacích právech**, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

a) Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky

Cílem rozšíření kompetencí NKÚ na další subjekty má být efektivnější kontrola nakládání s veřejnými prostředky. V této souvislosti je třeba zdůraznit **charakter majetku právnických osob soukromého práva, na něž má nově dopadat kontrolní pravomoc NKÚ**. Tyto osoby – většinově jsou to obchodní korporace podřízené režimu zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích („ZOK“), z toho opět většinově akciové společnosti – **hospodaří s vlastním majetkem, nikoli s veřejnými prostředky a jsou podnikatelskými subjekty zřízenými primárně za účelem generování zisku**. U právnických osob s majetkovou účastí územního samosprávného celku je třeba též zdůraznit jejich roli při **naplňování samosprávné činnosti obcí**. Tvrzení, že rozšíření kontrolní pravomoci ochrání veřejné prostředky, svěřené občanem, je účelově zkratkovité. Kontrola „veřejných peněz“ je zcela legitimní, pokud se opravdu týká jen veřejných prostředků, zajišťuje dodržování zákonnosti a posuzuje účelnost, hospodárnost a efektivnost.

Ve vztahu k obchodním korporacím s majetkovou účastí státu/územního samosprávného celku je třeba **důsledně odlišovat majetek vložený do právnické osoby jejím zakladatelem za účelem výkonu akcionářských práv** (do základního kapitálu) **od majetku takové právnické osoby samotné** (majetku, který nabyta v rámci podnikatelské činnosti). Majetkový podíl státu, resp. územně samosprávného celku (akcie) je státním, resp. veřejným majetkem, to neplatí o majetku získaném v rámci podnikatelské činnosti, s nímž právnická osoba hospodaří. Nakládání s majetkem soukromoprávního subjektu patří do působnosti statutárního orgánu, který je povinen jednat s péčí řádného hospodáře. **Veřejnými prostředky se v této logice rozumí výnosy, tedy dividendy akcionáře.**

b) Nerovnost mezi společníky právnické osoby/zvýhodňování majoritního

Jak už zmíněno, většina právnických osob s většinovou majetkovou účastí státu/územního samosprávného celku jsou akciové společnosti. Rozšíření kompetence NKÚ by založilo nedůvodnou **nerovnost mezi vlastníky - akcionáři, neboť by došlo k významnému zvýhodnění majoritního akcionáře**. Zatímco majoritní akcionář by mohl dávat podnět ke kontrole NKÚ a získat i přístup k dokumentům (srov. např. § 30 zákona č. 166/1993 Sb.), minoritní akcionáři by toto oprávnění automaticky neměli. Dochází tu ke střetu veřejnoprávní úpravy se soukromoprávní, která stanoví, že obchodní korporace musí jednat se všemi vlastníky-akcionáři stejně bez ohledu na velikost jejich podílu. Je třeba také zdůraznit, že **minoritní akcionáři mají legitimní nárok na ochranu své investice**. Ostatně **ochrana práv akcionářů je stále rozšiřována**, a to především na úrovni EU - zmiňme například aktuální transpozici směrnice o podpoře dlouhodobého zapojení akcionářů, která významně rozšiřuje katalog akcionářských práv.³

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/828 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice 2007/36/ES, pokud jde o podporu dlouhodobého zapojení akcionářů.

Zavedení dodatečné kontroly tudíž může paradoxně vést k opačnému než zamýšlenému účinku. Místo toho, aby se obchodní korporace chovala efektivně a generovala zisk, který se stane součástí veřejných rozpočtů, přijme konzervativní přístup k podnikatelské činnosti a bude činit opatření pro minimalizaci rizik plynoucích z možných kontrol. Taková opatření mohou ve svých důsledcích snížit konkurenceschopnost společnosti, zhoršit hospodářské výsledky a snížit příjmy veřejných rozpočtů.

Zde je třeba zdůraznit, že veřejný zájem je v tomto případě širší než „pouhá“ kontrola správného hospodaření, neboť **veřejný zájem zahrnuje i zájem na konkurenceschopnosti právnických osob s majetkovou účastí státu/územně samosprávného celku, a tudíž ochranu fiskálních zájmů států.**

Právě důkladné vyjasnění cílů a řádné zhodnocení předpokládaných dopadů navrhované novely zákona o č. 166/1993 Sb. (ST 230) jiných než pouze předpokládané navýšení příslušné kapitoly státního rozpočtu věnované Nejvyššímu kontrolnímu úřadu však **SP ČR v důvodové zprávě zcela postrádá.**

c) Duplicita /kolize s kontrolními mechanismy soukromého práva

Při úvahách o potřebnosti rozšíření působnosti NKÚ na tyto subjekty nelze pominout existující soukromoprávní kontrolní instituty. **Obchodní korporace, resp. právnické osoby soukromého práva disponují funkčními a efektivními kontrolními a odpovědnostními systémy, které vychází ze soukromoprávních kodexů při respektování zásady autonomie vůle.** Ty se vztahují jak na statutární orgány, které jsou povinny jednat s péčí řádného hospodáře, tak na kontrolní orgány, typicky dozorčí radu, která dohlíží na řádné hospodaření.

Hospodaření obchodních korporací zpravidla nejenže podléhá **nezávislé kontrole auditorů**, kteří svým výrokem potvrzují, že daný subjekt dodržuje platná pravidla a řádně vykazuje veškeré finanční transakce, ale právě pro obchodní korporace s většinovou majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku již např. **příslušný zákon upravuje specifickou povinnost zřídit výbor pro audit** (§ 44c odst. 1 písm. a) zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů).

Zdrženlivost při rozšiřování kompetencí NKÚ je namístě i s ohledem na status kontrolních závěrů. Podle současné právní úpravy **nelze proti kontrolním závěrům NKÚ v případě nesouhlasu s jejich obsahem podat účinné opravné prostředky. Projednávaná novela tento koncept nemění.** Kontrolní zjištění učiněná v kontrolních závěrech NKÚ by zřejmě mohla znamenat odpovědnost statutárních orgánů či jejich členů, proto je nemožnost právně relevantní obrany proti obsahu těchto závěrů neakceptovatelná. Přitom právo na soudní, případně jinou ochranu je jedním z pilířů demokratického právního státu. Toto právo by však navržená koncepce výrazně omezila. **Pro aplikační praxi rovněž není žádoucí, aby docházelo ke dvojkolejnosti odpovědností a k situacím, kdy by z hlediska ZOK bylo vše v souladu, ale kontrolní nález NKÚ by dospěl k jinému závěru.** Přestože povinnost k náhradě škody vzniklé v souvislosti s kontrolou NKÚ kontrolovaným osobám nese podle současné právní úpravy stát, poškození dobrého jména a pověsti právnické osoby se odškodňují velmi problematicky, proto je na místě takovým situacím předcházet.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

K bodu 2. ST 230 (§ 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb.)

Pro určení výše majetkové účasti nebo podílu na hlasovacích právech se podle navrženého § 3 odst. 2 má vycházet ze stavu k 1. lednu kalendářního roku, který bezprostředně předchází kalendářnímu roku, ve kterém se schvaluje příslušný plán kontrolní činnosti (tj. např. pro kontroly, které bude NKÚ realizovat

v roce 2020, a plánují se v roce 2019, se bude vycházet z právního stavu k roku 1.1.2018), přičemž se „*Při vymezení období, které bude předmětem kontroly, se k výši podílu nepřihlíží.*“

Ustanovení je v první řadě nejasné. Zejména není jasný význam citované poslední věty, která se zdá naznačovat, že NKÚ bude oprávněn kontrolovat v dané právnické osobě, která v kalendářním roce předcházejícím schvalování příslušného plánu kontrolní činnosti, jakékoliv časové období, které se rozhodne kontrolovat, tj. i období, v němž stát/územní samosprávný celek v dané právnické osobě neměl většinový popř. také vůbec žádný podíl. Důvodová zpráva přitom žádné výkladové vodítko neposkytuje⁴.

Podle SP ČR je **navržené ustanovení § 3 odst. 2 způsobilé založit nepřipustnou retroaktivitu, představuje nepřipustný zásah do majetkových práv a legitimního očekávání dané společnosti i předchozích vlastníků a není ani účelné.**

Právo má z povahy věci působit prospektivně, tedy do budoucna. Působí-li právní norma zpětně, narušuje důvěru adresátů právní normy (občané, firmy) v předvídatelnost práva, což je jeden ze základních pilířů demokratického právního státu. Právní odborníci poukazují na další negativní rysy retroaktivity: „*Od právního řádu očekáváme, že bude regulovat naše chování, a předpokládáme proto, že budeme mít adekvátní možnost seznámit se s pravidly, při jejichž porušení budeme sankcionováni. Očekáváme, že nám bude dána možnost vyhnout se porušení práva. Retroaktivní zákony takové očekávání maří. To může být potenciálně nebezpečné zejména tehdy, jedná-li se o rozhodování politické, kterým typicky zákonodárna činnost je*“⁵.

Retroaktivní normy často zasahují do ústavně garantovaných práv, resp. práv vycházejících přímo z mezinárodních závazků státu. **Evropský soud pro lidská práva opakovaně judikoval, že nejčastějším důsledkem použití retroaktivního předpisu je zásah do majetkových práv,** která jsou chráněna článkem 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a obecně narušují legitimní očekávání jednotlivců ve vztahu k ochraně jejich majetku.

Přestože v českém právu není zákaz retroaktivity formálně vymezen, je implicitně dovozován z článku 1 Ústavy ČR a z judikatury Ústavního soudu. Ten zdůrazňuje, že ke znakům právního státu patří i princip právní jistoty, ochrana důvěry občana v právo včetně ochrany nabytých práv. ST 230, který navrhuje nejednoznačnou dikci zákona nejen co do věcného obsahu, ale i co do časové působnosti pravidel, tak vyvolává oprávněné obavy dotčených, neboť jim znemožňuje přizpůsobit své chování jak právní úpravě (jejíž věcný obsah je nejasný), tak svým zájmům (což je podstata jejich činnosti).

Zmíněné časové ukotvení navržené v § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb. také neodpovídá deklarovanému účelu provedení kontroly hospodaření Nejvyšším kontrolním úřadem, tedy zjištění případného nevhodného nakládání s „veřejnými“ prostředky. V případě „nabytí“ podílu založením nové společnosti je namísto následně spíše kontrolovat zakladatele, zda bylo účelné společnost založit a rozsah vložených prostředků přiměřený danému účelu, v případě prodeje podílu (např. v roce 2018 bude podíl státu/územního samosprávného celku v určité právnické osobě většinový a v průběhu roku 2019 stát/územní samosprávný celek svůj podíl prodá) je možným důsledkem navrženého znění § 3 odst. 2 následná kontrola soukromé právnické osoby, která v době kontroly bude již stát zcela mimo sféru hospodaření s takovými veřejnými prostředky. Podle názoru SP ČR v tomto případě nastavení § 3 odst. 2

⁴ Omezuje se pouze na konstatování, že kontrole NKÚ budou podléhat jen ty právnické osoby, ve kterých činí vlastnický podíl státu nebo územního samosprávného celku více než 50 % a bude se jednat pouze o právnické osoby, ve kterých má majetkovou účast ten územní samosprávný celek, který bude podléhat kontrole NKÚ, tedy právnická osoba nadpolovičně vlastněná krajem.

⁵ JUDr. Jan Tryzna, Ph.D, Limity retroaktivní aplikace právních předpisů, ASPI LIT235789CZ.

přesahuje meze ústavně vymezeného účelu existence NKÚ, neboť čistě soukromé právnické osoby a priori nepodléhají kontrolní kompetenci NKÚ.