

► **VEŘEJNÁ KONTROLA
OBCHODNÍCH
SPOLEČNOSTÍ
S MAJETKOVOU ÚČASTÍ
STÁTU A SAMOSPRÁV**

ANALÝZA A DOPORUČENÍ
PRO ROZŠÍŘENÍ KOMPETENCÍ NKÚ

VEŘEJNÁ KONTROLA OBCHODNÍCH SPOLEČNOSTÍ S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU A SAMOSPRÁV

Analýza a doporučení pro rozšíření kompetencí NKÚ

© EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS, BRNO 2011

Ekologický právní servis je nevládní organizace právníků, kteří usilují na české i evropské úrovni o budování a rozvoj právního státu. Tato publikace je prvním výstupem víceletého projektu zaměřeného na analýzu právního rámce pro správu státem vlastněných podniků v ČR a na prosazení legislativních změn v intencích směrnic OECD, které by vedly k vyšší transparentnosti a odpovědnosti při správě těchto podniků. Bližší informace naleznete na www.statnifirmy.cz.

AUTOŘI:

Petr Bouda, Jiří Boudal, Martin Fadrný

ZA FINANČNÍ PODPORY:

Velvyslanectví USA v Praze
Nadace Open Society Fund Praha
Open Society Institute Budapest



**OPEN SOCIETY FUND
PRAGUE**



embassy



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Obsah tohoto materiálu nemusí vyjadřovat stanoviska sponzorů a nezakládá odpovědnost z jejich strany.

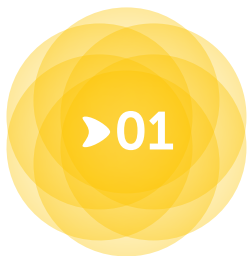
GRAFICKÝ DESIGN: ATELIER SIMPLÉZ, BRNO



EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS

OBSAH

01 ÚVOD	5
01.1 Struktura analýzy	6
01.2 Základní pojmy	6
02 MEZERA V KOMPETENCÍCH NKÚ	8
02.1 Platná právní úprava kompetencí NKÚ	8
02.2 Mezinárodní standard – Lidská deklarace	10
02.3 Ekonomické souvislosti	11
02.4 Státní podnik a akciové společnosti s majetkovou účastí státu	13
03 KOMPARACE ČESKÉ A ZAHRANIČNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY	18
03.1 Nejvyšší kontrolní instituce jako ústavní orgán	18
03.2 Pravomoc kontrolovat obchodní společnosti s majetkovou účastí státu	21
03.3 Jaká majetková účast státu je předpokladem kontroly?	22
03.4 Pravomoc kontrolovat obchodní společnosti s majetkovou účastí samosprávy	24
03.5 Rozsah kontroly	25
03.6 Ochrana obchodního tajemství při kontrole hospodaření	26
03.7 Zveřejňování výsledků kontrol	27
03.8 Rozsah zveřejňovaných výsledků kontrol	28
03.9 Opravné prostředky vůči výsledkům kontroly hospodaření	29
03.10 Závěry komparace	30
04 MOŽNOSTI ROZŠÍŘENÍ KOMPETENCÍ NKÚ	32
04.1 Nedostatečnost vládního návrhu změny Ústavy a zákona o NKÚ z hlediska kontroly obchodních společností s většinou majetkovou účastí státu nebo samospráv	32
04.2 Možnosti legislativního řešení pro zavedení pravomoci NKÚ kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem a samosprávami	34
05 ZÁVĚR	38



ÚVOD

V této analýze se pokoušíme upozornit na skutečnost, že český právní řád obsahuje zcela zásadní mezeru v oblasti nezávislého dohledu nad správou velké části veřejného majetku. Česká republika, na rozdíl od všech sousedních zemí a mnoha dalších zemí OECD, neumožňuje Nejvyššímu kontrolnímu úřadu provádět kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu nebo územních samospráv. Přitom jen desítka největších státem vlastněných podniků hospodaří s prostředky blížícími se svým objemem 70 % příjmu státního rozpočtu, akciové společnosti s účastí státu a samospráv navíc patří mezi největší zadavatele veřejných zakázek. Mezinárodní standardy pro fungování nejvyšších kontrolních institucí přitom zcela jasně doporučují, aby nejvyšší kontrolní instituce měly pravomoc kontrolovat tento typ obchodních společností s majetkovou účastí státu. Právní úpravy Slovenska, Rakouska, Polska i Německa toto doporučení respektují.

Nejen mezi politiky, ale i na akademické půdě se pochopitelně vedou spory o to, nakolik nebo za jakých okolností má vůbec stát nebo samosprávná korporace podnikat. Mezi experty však převládá shoda v tom, že když už stát nebo samospráva podniká, je nutné toto podnikání podrobit odpovídající kontrole, neboť veřejné podnikání se v mnoha podstatných rysech liší od podnikání soukromníků. Hlavním rozdílem je přirozeně to, že jde o podnikání s veřejnými prostředky, a veřejným obchodním společností proto bezprostředně hrozí riziko, že se je pokusí ovládnout zájmové skupiny, jejichž cílem je zneužití těchto prostředků k soukromému obohacení.¹ Vedle toho je zde také riziko morálního hazardu manažerů spojeného s tendencí politiků zachraňovat a sanovat státní

nebo obecní firmy v situacích, kdy se jim ekonomicky nedaří², a v podstatě nedopustit bankrot těchto firem³. Konečně, významná část veřejných obchodních společností podniká v odvětvích s omezenou konkurencí (např. energetika nebo doprava), kde výsledky podnikání silně ovlivňuje stát v roli regulátora tržního prostředí.⁴ Zde je inherentní riziko, že stát nedokáže dostatečně odlišit svou roli regulátora trhu a roli vlastníka velké firmy a začne vytvářet politiku v zájmu „národního šampióna“ bez ohledu na soukromou konkurenci, nebo dokonce na veřejný zájem.⁵ Mezi nejúčinnější metody omezování těchto rizik řadí směrnice OECD co možná nejvyšší transparentnost finančních toků; transparentnost správy ze strany politiků, úředníků a managementu a také nezávislou externí kontrolu nejvyššími kontrolními institucemi.⁶

Těchto nároků Česká republika nedosahuje zejména tam, kde stát nebo samospráva podniká ve společnostech soukromého práva – tedy zejména v akciových společnostech s majetkovou účastí státu nebo samospráv. Kromě nemožnosti kontroly ze strany NKÚ, kterou se zabývá tato analýza, jde například o mírnější nároky ohledně transparentního zadávání zakázek⁷ anebo nejasný dosah zákona o svobodném přístupu k informacím: v případě obchodních společností tuto povinnost musela konstatovat až nedávná judikatura a v praxi dosud není možné žádat od některých obchodních společností informace.

Stávající vláda vyrostla na půdorysu dvou projektů – projektu „rozpočtové odpovědnosti“ a projektu boje proti korupci. Problém neexistence externí kontroly státem nebo územní samosprávou vlastněných obchodních společností je relevantní pro oba tyto projekty, neboť právě nedostatečná průhlednost a kontrola toků veřejných prostředků usnadňuje korupci při jejich správě a prodražuje projekty veřejné správy. Proto vnímáme novelu Ústavy a zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, kterou schválila vláda začátkem května 2011, jako pouze polo-

1 Srv.: OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD countries. Paříž: OECD Publications: 2005.

2 Srv.: PAVEL, J. Používání obchodních společností v České republice na příkladu krajských měst. Praha: Transparency Int. 2008.

3 Srv.: OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD countries. Paříž: OECD Publications: 2005.

4 Srv.: OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD countries. Paříž: OECD Publications: 2005.

5 Srv.: ONDREJOVÁ, D. Národní šampióni a hospodářská soutěž. Praha: Linde Praha, a. s.

6 Srv.: OECD. Accountability and Transparency. A Guide for State Ownership. Paříž: OECD Publications: 2010.

7 Srv.: PAVEL, J. Používání obchodních společností v České republice na příkladu krajských měst. Praha: Transparency Int. 2008.

vičatý krok správným směrem. Ačkoli tato novela významně rozšiřuje pravomoci NKÚ, problému kontroly státních a obecních obchodních společností se vyhýbá a nijak jej neřeší.

Cílem tohoto příspěvku je proto především ukázat funkční způsoby řešení této problematiky. Na základě příkladů dobré praxe této zahraniční úpravy se pokusíme navrhnout pro českou situaci několik možných modelů právní úpravy de lege ferenda.

01.1 STRUKTURA ANALÝZY

Ve druhé kapitole jsou uvedeny základní právní a ekonomické důvody, proč považujeme za nutné rozšíření kompetencí NKÚ i na obchodní společnosti s majetkovou účastí státu a samospráv. Ve třetí kapitole je popsána komparace české a zahraniční právní úpravy, týkající se kompetencí nejvyšších kontrolních institucí v těchto zemích. Analýza obsahuje popis kontroly, prováděné v zahraničí, včetně metodiky činnosti, formy a publikace kontrolního nálezu (tedy zda je nález publikován, v jakém rozsahu je dostupný veřejnosti a jak je chráněno obchodní tajemství a práva akcionářů). Čtvrtá kapitola analýzy obsahuje vlastní návrh změny Ústavy a zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „zákon o NKÚ“).

01.2 ZÁKLADNÍ POJMY

Státní podnik je definován v zákoně č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SP“), jako právnická osoba provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu na vlastní odpovědnost. Podnik má právo hospodařit s majetkem státu a nemá vlastní majetek.⁸ Za státní podnik se považuje též tzv. **národní podnik**.

Pro účely této analýzy tak pojem „státní podnik“ zahrnuje jak státní podniky, tak národní podnik, pokud není výslovně uvedeno jinak.

Akciová společnost s majetkovou účastí státu je podle zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObZ“), právnická osoba provozující podnikatelskou činnost se svým majetkem na vlastní odpovědnost, ve které stát drží akcie. O akciovou společnost s většinovou účastí státu jde v případě, že stát drží více než 50 % akcií, tedy většinový majetkový podíl.⁹ V tomto případě hovoříme také o obchodní společnosti ovládané státem. Pro účely komparace používáme také širší pojem **obchodní společnosti s majetkovou účastí státu**. Důvodem je skutečnost, že zatímco v ČR má podle platného práva stát možnost zakládat a vstupovat pouze do těch obchodních společností, které mají formu akciové společnosti, v zahraničí tomu tak nutně být nemusí.

Pojem **státem vlastněné podniky** (dále též „SVP“) je vybrán jako nadřazený pojem pro obě formy „podnikání“ státu, tedy pro státní podniky a pro akciové společnosti s majetkovou účastí státu.

Pojem **obchodní společnosti s majetkovou účastí územně samosprávných celků** nebo také pojem „**obecní podniky**“ pak pro účely této analýzy zahrnuje obchodní společnosti s majetkovou účastí územního samosprávného celku (tj. obce nebo kraje). Můžeme dále rozlišovat i obchodní společnosti s většinovou účastí samosprávného celku. Podle našeho názoru platí argumenty pro rozšíření kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu téměř vždy analogicky i vůči obecním podnikům. Navíc specificky rozebíráme problematiku kontroly obecních podniků v komparativní analýze a v diskuzi nad novelou zákona předkládanou vládou ČR.

Podnikáním se podle § 2 odst. 1 ObZ rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Tuto vlastnost mají SVP společnou, státní podniky však kromě dosažení zisku plní i další roli, neboť dle § 3 odst. 2 SP jsou zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Tuto vlastnost však mohou mít též některé akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu, které jsou označovány za „ovládané společnosti stra-

⁸ Ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Což plyne z kombinace ustanovení § 56 odst. 1 ObZ, § 2 odst. 2 ObZ a § 61 ObZ.

tegického významu“ (např. ČEZ, a. s., České aerolinie, a. s., Letiště Praha, a. s.)¹⁰, případně za „veřejné instituce“ (k tomu viz část 04.1 této analýzy). Akciové společnosti navíc nemusí být založeny výlučně za účelem podnikání, ale i z jiných důvodů, např. za účelem výzkumu či uspokojování veřejně prospěšných zájmů.¹¹

Za **nejvyšší kontrolní instituci** je pro účely této analýzy, zejména pak pro její komparativní část, považován nezávislý kontrolní orgán, zakotvený v ústavě daného státu, jehož úkolem je – mimo jiné – provádět následnou externí kontrolu hospodaření se státním majetkem, resp. kontrolu hospodaření vymezeného okruhu osob a o výsledcích této kontroly informovat vrcholné orgány moci zákonodárné a/nebo výkonné (např. poslaneckou sněmovnu, vládu, jednotlivá ministerstva). „Nejvyšší kontrolní instituce“ je tedy souhrnný pojem pro kontrolní orgán mající uvedené vlastnosti, ať už se jmenuje jakkoli, zahrnuje tedy český Nejvyšší kontrolní úřad, slovenský Najvyšší kontrolný úrad, polskou Nejvyšší kontrolní komoru, rakouský Účetní dvůr a německý Spolkový účetní dvůr.¹² Blíže se vymezením nejvyšších kontrolních úřadů jednotlivých států zabývá kapitola 03 této analýzy.

10 Např. Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 7. května 2011]. Zpráva o státním závěrečném účtu za rok 2009, str. 3. Dostupná z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_I_pdf.pdf>. Některé SVP za „podniky zásadního strategického významu“ označuje také důvodová zpráva k zákonu č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ze dne 23. 7. 1996. Viz Digitální parlamentní knihovna. [online]. [cit. 11. května 2011]. Sněmovní tisk č. 23/0 z roku 1996. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002300.htm>>.

11 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009, odst. 36 a 37 rozsudku, v němž je konstatováno, že též ČEZ, a. s., svou činností uspokojuje veřejný zájem.

12 Výše uvedené vymezení českého NKÚ vyplývá např. z PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno: Doplněk, 2004, str. 256 – 274. Obdobně též HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 525 – 527.



MEZERA V KOMPETENCÍCH NKÚ

Ekonomické a právní souvislosti.

Tato část analýzy rozebírá nejdůležitější ekonomické a právní souvislosti návrhu EPS na rozšíření stávajících kompetencí NKÚ na obchodní společnosti s většinovou účastí státu a územních samospráv.

02.1 PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA KOMPETENCÍ NKÚ

PROBLÉM KONTROLA OBCHODNÍCH
SPOLEČNOSTÍ S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU
A ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Český Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) je upraven v čl. 97 Ústavy a v zákoně č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, přijatém na základě ústavního zmocnění (čl. 97 odst. 3 Ústavy).

Úkolem NKÚ¹³ je kontrola, zda je s prostředky svěřenými veřejné moci občany zacházeno hospodárně a účelně. Má tedy odhalovat případy zneužití veřejných prostředků a upozorňovat na riziková místa kontroly a nakládání s veřejnými prostředky. Kontrolní činnost má sloužit v první řadě k informování zákonodárského orgánu, Parlamentu, který je díky tomu informačně nezávislý na exekutivě. Závěry z kontrol jsou také publikovány a jsou dostupné veřejnosti. 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. NKÚ posuzuje soulad kontrolované činnosti s právními předpisy, věcnou a formální správnost, účelnost a hospodárnost (§ 4 odst. 1 zákona o NKÚ).

13 Čerpáme zde z BARTOŇ, M., DIENSTBIER, F., HORÁKOVÁ M. a kol. Kontroni mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum 2009, str. 159 a násl.

Subjekty, které může NKÚ kontrolovat, jsou vymezeny v § 3 odst. 2 zákona o NKÚ v návaznosti na Ústavu. Podle čl. 97 odst. 1 Ústavy Nejvyšší kontrolní úřad „... vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.“ Z toho plyne, že NKÚ má vymezenou působnost věcnou – může kontrolovat pouze státní majetek, tedy veřejné prostředky, pokud patří státu.¹⁴ Současná právní úprava kompetencí NKÚ nepřipouští kontrolu hospodaření soukromých osob pouze z toho důvodu, že v nich má stát většinovou majetkovou účast, neboť de iure nejde o majetek státu. Kromě nemožnosti kontrolovat hospodaření obchodních společností s majetkovou účastí státu nemůže NKÚ kontrolovat ani hospodaření obecních podniků. To je, jak se domníváme, zásadní mezera platné právní úpravy, která jde proti duchu, tedy smyslu a účelu, ustavení Nejvyššího kontrolního úřadu v ústavním pořádku ČR.

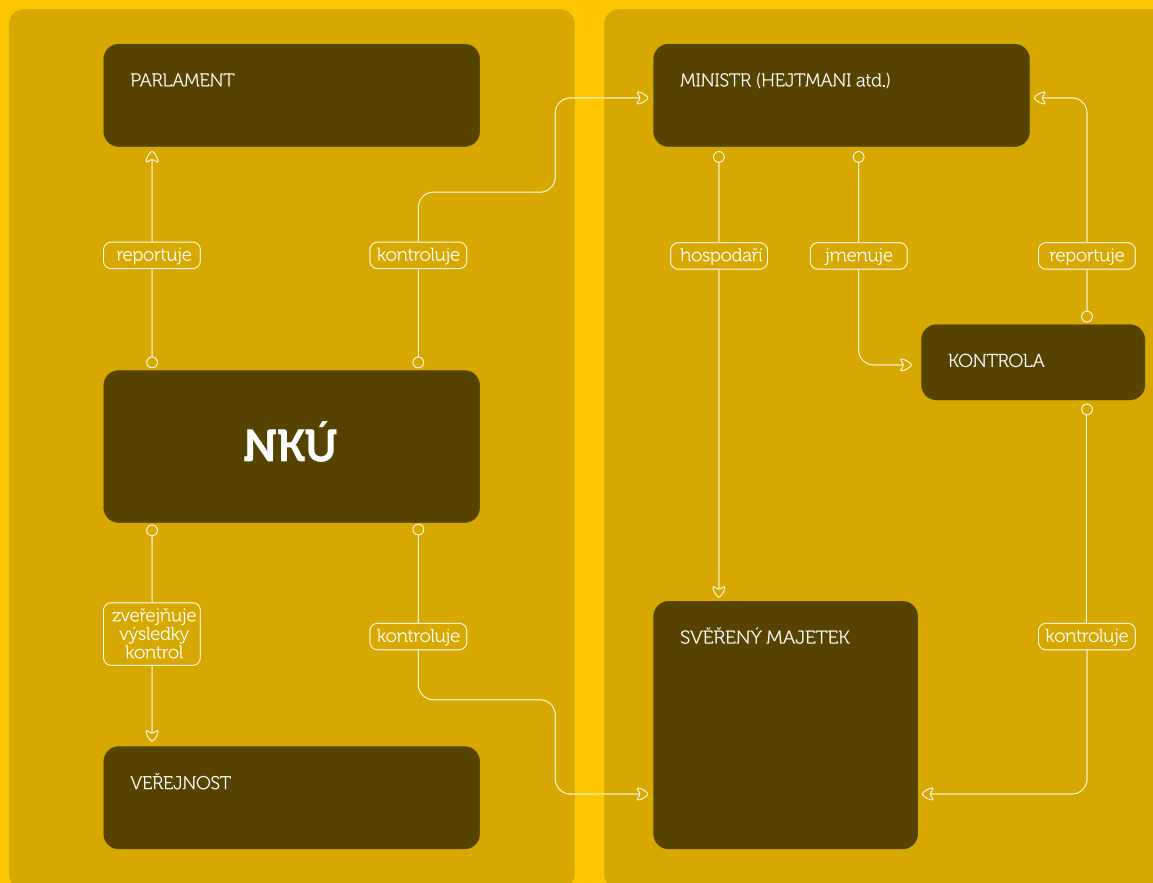
organizační složky státu, ústřední a veřejné příspěvkové organizace, ČNB, veřejné výzkumné instituce státní podniky, VZP, ...	☑
kraje, obce a části hl. m. Prahy, svazky obcí, příspěvkové organizace samosprávy, vysoké školy, veřejnoprávní média	ale novela zavádí
obchodní společnosti s majetkovou účastí státu a samospráv	☒

Pozn. Vedle toho může NKÚ kontrolovat kohokoli, kdo přijal evropskou nebo státní dotaci

14 Viz podrobnější argumentaci níže. Viz zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

>1

SCHÉMA KONCEPTU INTERNÍ A EXTERNÍ KONTROLY



EXTERNÍ KONTROLA:

- nehospodaří, pouze kontroluje
- kontrolor je nezávislý na kontrolovaném
- sám si vybírá oblast a metodu kontroly
- výsledek kontroly veřejně reportuje
- smyslem kontroly je především zajistit nezávislý a veřejný dohled nad hospodařením s veřejnými prostředky

INTERNÍ KONTROLA:

- ministr zároveň hospodaří a zajišťuje kontrolu
- kontrolor je podřízený kontrolovaného
- nadřízený zadává oblast kontroly
- kontrolor reportuje kontrolovanému
- smyslem kontroly je především zajistit ministrovi informace pro zvýšení efektivity hospodaření

V akciových společnostech s majetkovou účastí státu přitom nepochybně fakticky dochází k hospodaření se státním majetkem, respektive s veřejnými prostředky.¹⁵ Tuto tezi ilustruje například skutečnost, že řada bývalých státních podniků byla v průběhu privatizace přeměněna na obchodní společnosti, byť s většinovou majetkovou účastí státu. Stejně lze argumentovat i v případě obecních podniků, tedy akciových společností s většinovou majetkovou účastí územního samosprávného celku (obce, kraje). „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 takřkajíc „vyplněna veřejným obsahem“. Je sice pravda, že vložením 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.“¹⁶ Další souvislosti ekonomické povahy byly vysvětleny níže.

02.2 MEZINÁRODNÍ STANDARD – LIMSKÁ DEKLARACE

Limská deklarace (dále jen „LD“), přijatá na IX. kongresu International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), konaném v Limě roku 1977, představuje sice právně nezávazný, nicméně nejvýznamnější mezinárodní dokument, obsahující zásady fungování nejvyšších kontrolních institucí. Podle čl. 3 odst. 3 LD je NKÚ orgánem externího auditu, který by měl kontrolovat také činnost interního auditu (např. ministerstev, kontrolujících hospodaření SVP). Článek 4 LD vymezuje nejrůznější typy auditu (audit zákonnosti, správnosti, hospodárnosti, účelnosti). Klíčový argument pro rozšíření působnosti NKÚ obsahuje

15 PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl, Ústavní systém. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 1998, str. 327 an.

16 HAVLAN, P. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde, a. s., 2004, str. 63 – 64.

čl. 18 odst. 3 LD: „Auditu nejvyšších auditních institucí mají podléhat veškeré operace s veřejnými prostředky, bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním rozpočtu.“ Podle tohoto ustanovení by se měla působnost NKÚ vztahovat i na hospodaření obchodních společností zřízených a kontrolovaných státem, resp. územními samosprávnými celky. To ostatně potvrzuje článek 23 LD, hovořící o obchodních podnicích s veřejnou účastí (tedy SVP), který v odst. 1 výslovně uvádí: „Rozšiřování hospodářských aktivit vlády často vede ke zřizování podniků podle soukromého práva. Má-li vláda v těchto podnicích podstatnou účast (zvláště, je-li tato účast většinová) anebo vykonává-li rozhodující vliv, mají takové podniky podléhat auditu nejvyšší auditní instituce.“ Podle čl. 23 odst. 2 LD pak má být tento audit zaměřen nejen na zákonnost, ale především na hospodárnost, efektivnost a účelnost.

Bohužel, český zákonodárce Limskou deklaraci zohlednil jen zčásti.¹⁷ Také důvodová zpráva ke stávajícímu vládnímu návrhu novely čl. 97 Ústavy a souvisejících zákonů přímo zmiňuje články 18 a 23 LD. Požadavek na rozšíření kontroly NKÚ také na podniky zřízené dle soukromého práva, v nichž má stát většinovou majetkovou účast, nicméně není zahrnut do konečného textu návrhu novely zákona o NKÚ. Lze konstatovat, že mezera v právní úpravě, která byla patrná již při tvorbě zákona o NKÚ, dosud nebyla odstraněna.

LIMSKÁ DEKLARACE, ČLÁNEK 23. OBCHODNÍ PODNIKY S VEŘEJNOU ÚČASTÍ

1. Rozšiřování hospodářských aktivit vlády často vede ke zřizování podniků podle soukromého práva. Má-li vláda v těchto podnicích podstatnou účast (zvláště, je-li tato účast většinová) anebo vykonává-li rozhodující vliv, mají takové podniky podléhat auditu nejvyšší auditní instituce.
2. Je vhodné, aby takové audity byly prováděny jako audity následné; mají se týkat otázek hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.
3. Zprávy předkládané parlamentu a veřejnosti o těchto podnicích mají respektovat omezení plynoucí z požadavků na ochranu průmyslového a obchodního tajemství.

17 Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 7. května 2011]. Majetkové účasti Ministerstva financí. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/fnm_portfolio.html>.

02.3 EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI

OBJEM VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ V OBCHODNÍCH
SPOLEČNOSTECH S MAJETKOVOU
ÚČASTÍ STÁTU A SAMOSPRÁV

Požadavek transparentnosti a externí kontroly hospodaření všech státem vlastněných podniků i obecních podniků není samoučelný, ale vyplývá z velkého objemu finančních prostředků, se kterými tyto podniky hospodaří. Tento fakt se pokusíme ilustrovat na třech ukazatelích: objemu celkových aktiv, výši dividend a objemu veřejných zakázek.

**TABULKA Č. 2:
DESET NEJVĚTŠÍCH STÁTEM VLASTNĚNÝCH PODNIKŮ¹⁸**

	Celková aktiva v roce 2009 (tis. Kč)	Majetková účast státu (%)
ČEZ, a. s.	444 698 000	69,37
Lesy ČR, s. p.	69 714 198	100
České dráhy, a. s.	59 529 082	100
Letiště Praha, a. s.	38 748 589	100
Česká pošta, s. p.	22 726 000	100
ČEPS, a. s.	20 164 357	100
ČEPRO, a. s.	17 102 292	100
MERO ČR, a. s.	12 963 766	100
České aerolinie, a. s.	7 948 571	95,69 (MF)
Budvar, n. p.*	4 902 874	100
Celkem	698 497 729	
Z toho akciové společnosti	601 154 675	

* Budějovický Budvar má formu národního podniku, v praxi však mezi touto formou a formou státního podniku není rozdíl.¹⁹

18 Údaje v tabulce uvedené níže byly převzaty z obchodního rejstříku, z údajů na webu Ministerstva financí a z výročních zpráv jednotlivých SVP. Do tabulky nejsou zahrnuty Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s., (62 217 539 000 Kč; Českomoravská záruční a rozvojová banka [online]. [cit. 10. května 2011]. Kdo jsme. Dostupné z: <<http://www.cmzrb.cz/o-bance/kdo-jsme>>.) a Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s., (16 863 667 000 Kč; EGAP [online]. [cit. 10. května 2011]. Legislativní rámec činnosti. Dostupné z: <<http://www.egap.cz/o-nas/legislativni-ramec-cinnosti/index.php>>), a to jednak kvůli specifickému předmětu podnikání (jde o finanční ústav, nikoli o „běžné“ podniky), jednak kvůli skutečnosti, že tyto akciové společnosti mohou být již dnes kontrolovány NKÚ. K tomu viz PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno: Doplněk, 2004, str. 274. Tento závěr vyplývá ze srovnání znění § 10 zákona č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou, se zněním současného § 3 zákona o NKÚ.

19 Což potvrzuje např. VESELÝ, J. Právní úprava státního podniku v právním řádu ČR. Obchodní právo, č. 1/1997, str. 17 an.

AKTIVA A MAJETKOVÁ ÚČAST STÁTU V 10 NEJVĚTŠÍCH STÁTEM VLASTNĚNÝCH PODNICÍCH

Jak plyne z tabulky č. 2, z deseti největších státem vlastněných podniků mají pouhé tři formu státního podniku a jejich celková aktiva představují jen necelých 14 % z celkového objemu aktiv státem vlastněných podniků. 86 % aktiv deseti největších SVP připadá na akciové společnosti, které nepodléhají kontrole NKÚ. Těchto sedm největších akciových společností s majetkovou účastí státu hospodařilo v roce 2009 s prostředky ve výši 601 miliard, což představuje 62 % celkových skutečných příjmů státního rozpočtu v tomtéž roce²⁰. Pokud by byl navíc realizován záměr ministra zemědělství na převedení státního podniku Lesy ČR na akciovou společnost²¹, jednalo by se (z hlediska roku 2009) o 671 miliard a téměř 69 % příjmů státního rozpočtu.

DIVIDENDY AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI ČEZ, PŘÍJMY Z NĚKTERÝCH STÁTNÍCH PODNIKŮ

Dividendy akciových společností s majetkovou účastí státu představují významný příjem státního rozpočtu. V roce 2009 jen dividendy největší z nich, akciová společnost ČEZ, většinově vlastněné státem,²² znamenala Českou republiku příjem ve výši přibližně 19,9 miliard Kč. V letech 2006 – 2010 přinesly dividendy společnosti ČEZ státní pokladně celkově 81,1 miliard Kč.²³ Vzhledem k tomu, že výše dividend je stanovována v závislosti na hospodářských výsledcích, je zřejmé, že nezávislá kontrola efektivity hospodaření může mít na výši dividendy pozitivní vliv.

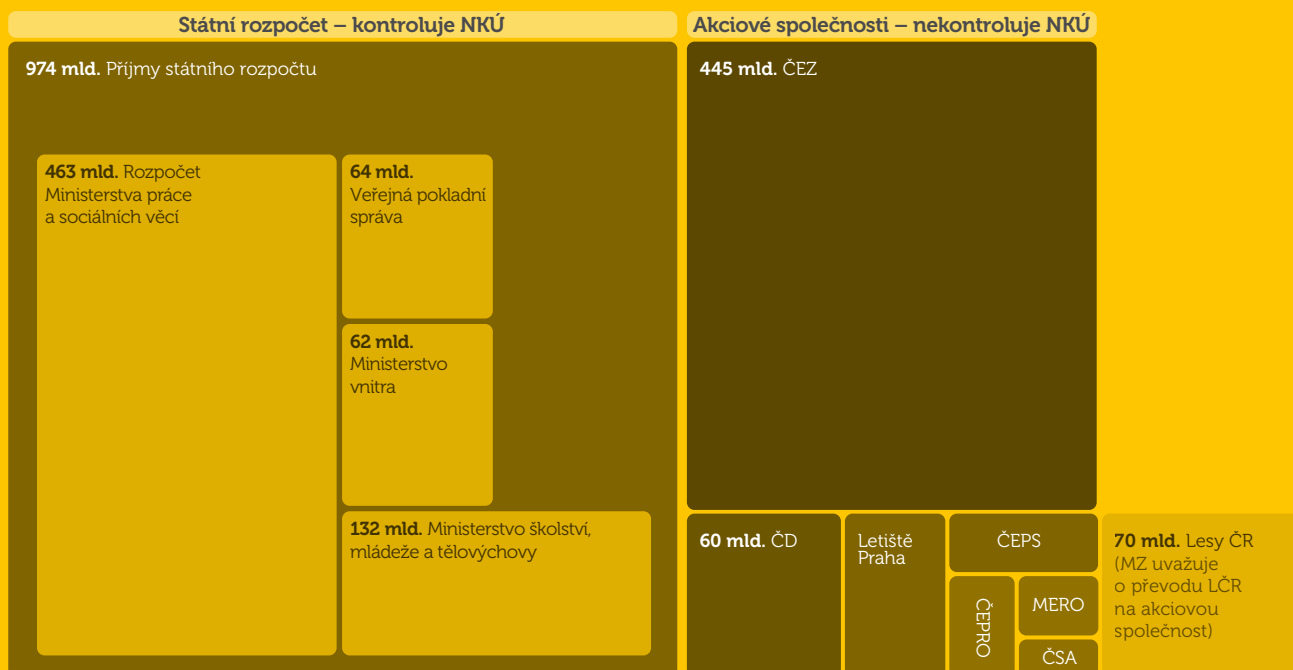
20 Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 7. května 2011]. Zpráva o státním závěrečném účtu za rok 2009. Dostupná z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_56716.html?year=PRESENT>.

21 O tomto plánu se do médií opakovaně vyjadřuje ministr zemědělství Ivan Fuksa. Srv. např. <http://www.silvarium.cz/zpravy-z-lesnictvi/fuksa-lcr-bude-akciovou-spolecnosti-na-burzu-zatim-nepujdou>.

22 ČEZ, a. s., [online]. [cit. 7. května 2011]. Výroční zprávy společnosti ČEZ, a. s., Dostupné z: <<http://www.cez.cz/cs/pro-investory/hospodarske-vysledky/vyrocní-zpravy.html>>. ČEZ, a. s., [online]. [cit. 7. května 2011]. Struktura akcionářů společnosti ČEZ, a. s., Dostupné z: <<http://www.cez.cz/cs/spolecnosti/cez/struktura-akcionaru.html#struktura>>. ČEZ, a. s., [online]. [cit. 7. května 2011]. Dividendy vyplacené společností ČEZ, a. s. Dostupné z: <<http://www.cez.cz/cs/spolecnosti/cez/struktura-akcionaru.html#dividendy>>.

23 Dividendy za rok 2010 byly navrženy ve výši 50 Kč na akcii, což by pro stát znamenalo příjem ve výši přibližně 18,8 miliard Kč, výplatu dividend však musí schválit valná hromada akciové společnosti, která by se měla konat 1. 6. 2011. V předchozích letech činily dividendy na akcii 50 Kč za rok 2008, 40 Kč za rok 2007, 20 Kč za rok 2006, což vzhledem k vyšší základnímu kapitálu společnosti ČEZ, a. s., a podílu státu na základním kapitálu odpovídá příjmu ve výši 18,7701 miliard Kč za rok 2008, 15,6319 miliard Kč za rok 2007 a 8,0078 miliard Kč za rok 2006.

SROVNÁNÍ OBJEMU STÁTNÍHO ROZPOČTU A CELKOVÝCH AKTIV VELKÝCH AKCIOVÝCH SPOLEČNOSTÍ S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU (2009)



Zdroj: Ministerstvo financí, obchodní rejstřík ČR, zákon č. 475/2008 Sb.

OBJEM ZAKÁZEK V OBCHODNÍCH SPOLEČNOSTECH S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU A SAMOSPRÁV

Hlavním účelem činnosti mnoha obchodních společností s majetkovou účastí státu, a zejména samosprávy, není vytváření a maximalizace zisku, ale zajištění veřejné služby, která z různých důvodů není nebo nemůže být zajišťována interně přímo státní správou nebo samosprávou.²⁴ Protože však tyto společnosti samy většinou nedisponují všemi zdroji potřebnými k realizaci této služby, patří mezi nejvýznamnější činnosti těchto společností zadávání externích zakázek na dodávky těchto služeb nebo jejich částí. Efektivita zadávání zakázek tedy patří mezi nejvýznamnější faktory ovlivňující hospodaření těchto firem. V České republice přitom ani vrcholní političtí představitelé nezpochybňují, že právě zadávání veřejných zakázek se často stává předmětem korupce a patří mezi nejrozšířenější způsoby „vyvádění“ veřejných prostředků. Řada kontrolních zpráv NKÚ konstatovala významné nedostatky právě v této oblasti nakládání s veřejnými prostředky.²⁵ Ačkoli se na obchodní společnosti s majetkovou účastí státu a samospráv vztahuje celá řada výjimek, které je zprošťují povinnosti zadávat zakázky podle zákona o zadávání veřejných zakázek, jsou podle Informačního systému o veřejných zakázkách „veřejné akciové společnosti“ třetím největším zadavatelem veřejných zakázek a celkový objem registrovaných zakázek těchto společností v letech 2006 – 2009 dosáhl 164 miliard (viz diagram č. 3).

Skutečný objem zakázek v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu a samospráv je však ještě vyšší. Například akciová společnost ČEZ registrovala v Informačním systému o veřejných zakázkách během let 2006 – 2009 zakázky v celkové hodnotě pouhých 23,2 miliardy. ČEZ však řadu největších zakázek zadává skrze dceřinou společnost Škoda Praha Invest, s. r. o., která zakázky v Informačním systému nezveřejňuje – tyto zakázky se však často pohybují v řádech desítek miliard. Například celkový objem zakázek na probíhající obnovu třech hnědouhelných elektráren v Tušimicích, Ledvicích a Prunéřově se pohybuje kolem 100 miliard.²⁶ Také na úrovni samosprávy zůstává větší část zakázek mimo statistiku Informačního systému: studie Transparency Int. zjistila, že 75 % zakázek obecních podniků je zadáváno z volné ruky.²⁷ Je proto možné, že obchodní společnosti s majetkovou účastí státu a samospráv jsou ve skutečnosti největším veřejným zadavatelem zakázek.

24 PAVEL, J. Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností. Praha: Transparency International – Česká republika, 2006, str. 10.

25 Srv. například Registr kontrol NKÚ. Dostupný z: <http://nku.cz/scripts/rka/default.asp>

26 ČEZ, a. s. [online]. [cit. 7. května 2011]. ČEZ rozběhl projekt obnovy uhelných elektráren a investoval již 5,2 miliardy korun. Dostupné z: <http://www.cez.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/2.html>.

27 PAVEL, J. Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností. Praha: Transparency International – Česká republika, 2006, str. 24

Celý tento objem zakázek přitom NKÚ nemůže kontrolovat. Je navíc potřeba konstatovat, že mnohé ukazatele vedou k pochybnostem nad efektivitou zadávání zakázek obchodními společnostmi s majetkovou účastí ČR. Například z benchmarkingu nákladů na obnovu hnědouhelných elektráren, který provedla Mezinárodní energetická agentura při OECD, vyplývá, že ČEZ má vůbec nejvyšší náklady na světě, a pokud by byl schopen srazit náklady na průměr zemí OECD, ušetřil by 30 ze zmiňovaných 100 miliard²⁸. Je proto možné, že kontroly NKÚ by mohly vést k návrhům opatření a úsporám v řádech miliard korun.

02.4 STÁTNÍ PODNIK A AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU

ODLIŠNÉ MODELY KONTROLY PRO SROVNATELNOU FORMU PODNIKÁNÍ S VEŘEJNÝMI PROSTŘEDKY

V bodu 02.1 jsme ukázali, že NKÚ může kontrolovat pouze jednu ze dvou právních forem státem vlastněných podniků: státní podnik. Existuje mezi státními podniky a akciovými společnostmi s majetkovou účastí státu rozdíl, který by odůvodňoval tuto odlišnost v možnosti kontroly NKÚ? V obou případech jde totiž o podobný způsob využití státního majetku, respektive veřejných prostředků, k podnikání, přičemž zisk z tohoto podnikání připadá státu.

V následujícím textu proto provádíme srovnání těchto dvou forem státem vlastněných podniků:

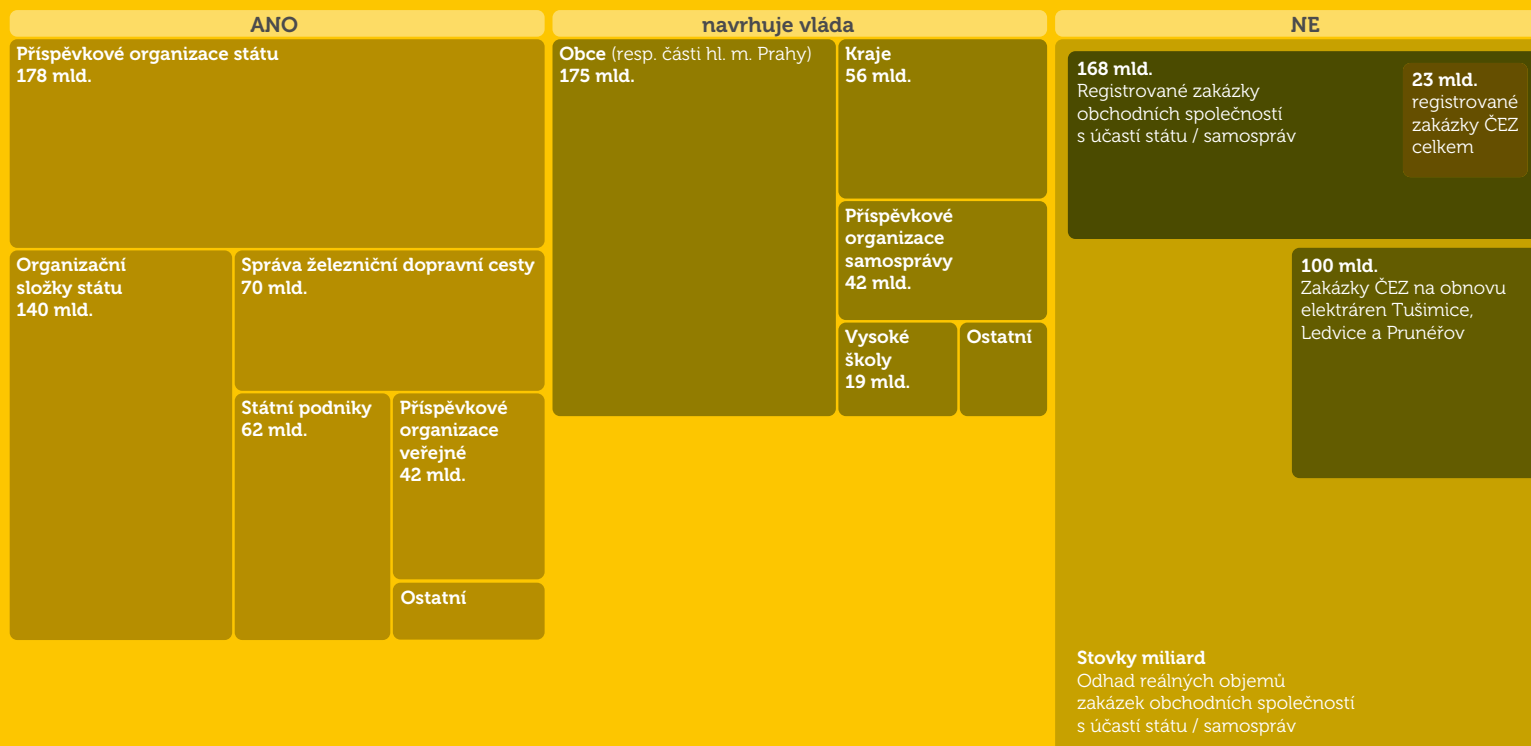
STÁT JAKO ZAKLADATEL OBOU TYPŮ PODNIKŮ

Jak státní podnik, tak akciovou společností může založit jediná právnická osoba – stát. U akciových společností není toto řešení právě obvyklé a bylo přijato účelově ve vazbě na privatizační proces – akciové společnosti tehdy zakládal stát, Fond národního majetku a další právnické osoby.²⁹ Faktickým důsledkem je však možnost, že jediným akcionářem akciové společnosti zůstane i po privatizačním procesu stát,

28 Srv. IEA, Projected Costs of Generating Electricity 2010. Paříž: International Energy Agency, 2010

29 ELIÁŠ, K., BARTOŠÍKOVÁ, M., POKORNÁ, J. a kol. Kurs obchodního práva. Právnické osoby jako podnikatelé. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 275.

OBJEM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK PODLE TOHO, ZDA NKÚ MŮŽE KONTROLOVAT JEJICH ZADAVATELE (2006 – 2009)



sám vykonávající práva náležející valné hromadě dle § 190 ObZ. V takovém případě však prakticky neexistuje rozdíl v postavení státu v akciové společnosti a státním podniku. Ideálním příkladem je společnost České dráhy, a. s.³⁰ Navíc při založení obou typů státem vlastněných podniků je nutný správněprávní akt. Zakladatelem státního podniku může být pouze stát, předpokladem je pak souhlas vlády v podobě usnesení (srov. § 3 odst. 5 SP). I v případě založení akciových společností s většinou majetkovou účastí státu však byl správněprávní akt přítomen.³¹ K založení akciové společnosti státem nebo k účasti státu na jejím založení je zapotřebí předchozí souhlas vlády.³²

ÚČEL ČINNOSTI

Oba tyto typy státem vlastněných podniků jsou zakládány především za účelem podnikání. Výnosy z majetkové účasti státu v obou typech státem vlastněných podniků tvoří součást příjmů státního rozpočtu dle § 6 odst. 1 písm. I rozpočtových pravidel³³ v podobě víceméně pravidelných příjmů (výplata dividend v případě akciových společností³⁴, automatické „přirůstání“ zisku státního podniku k majetku státu³⁵). Oba typy státem vlastněných podniků však mohou plnit i jiný účel. Účelem vzniku státního podniku je podle § 3 odst. 2 SP uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Nicméně i v případě akciových společností může být – kromě dosažení zisku – přítomen jiný účel. Exis-

30 Společnost České dráhy, a. s., byla až do 31. 12. 2002 státním podnikem a i poté, co došlo ke změně formy tohoto subjektu na akciovou společnost, k zásadní změně v postavení státu při řízení Českých drah nedošlo, o čemž svědčí i skutečnost, že České dráhy, jako akciová společnost, mají vlastní zákon č. 77/2002 Sb. Vznik Českých drah, a. s., k 1. 1. 2003 byl vyhlášen sdělením Ministerstva dopravy a spojů č. 542/2002 ve Sbírce zákonů. Přestože se České dráhy zapisují do obchodního rejstříku, má tento zápis jen deklaratorní povahu. Z toho vyplývá, že tato akciová společnost vznikla na základě zákona výhradně veřejnoprávním aktem. Úkoly, které tato akciová společnost plní, jsou nepochybně úkoly ve veřejném zájmu. Pouze soukromoprávní forma vylučuje, aby tato akciová společnost byla podřazena pod pojem právnické osoby veřejného práva.

31 Zakladatelem těchto společností byl rovněž stát, resp. Fond národního majetku, jako jediná právnická osoba, k založení společnosti (např. ČEZ, a. s., nebo České aerolinie, a. s.) došlo rozhodnutím Fondu národního majetku, tedy správním aktem, na jehož základě došlo k vynětí části majetku původního státního podniku a k jeho následnému vkladu do akciové společnosti za účelem její budoucí privatizace.

32 Což plyne z ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Havlan k tomu podotýká, že jde „... jistě o „operativnější řešení“, ve srovnání s tím, které zákon o majetku státu obsahoval původně, tj. když vázal možnost státu založit akciovou společnost nebo se jejího založení účastnit pouze na ustanovení případného zvláštního právního předpisu (viz § 28 odst. 1 ZMS, ve znění před novelou č. 501/2001 Sb.)“ Viz HAVLAN, P. a kol. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2010, str. 294.

33 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.

34 Pokud akciová společnost dosáhne zisku, přičemž o výplatě dividend rozhoduje valná hromada akciové společnosti dle § 178 odst. 1 an. ObZ.

35 Dle § 16 SP.

tuj akciové společnosti, které neusilují pouze o dosažení zisku, ale také o naplnění jiného, veřejného účelu.³⁶ Půjde například nepochybně o akciové společnosti s většinou majetkovou účastí státu, které jsou označovány za „ovládané společnosti strategického významu“ (např. ČEZ, a. s., České aerolinie, a. s., Letiště Praha, a. s.).³⁷ Nasvědčuje tomu i judikatura Nejvyššího správního soudu, který tento typ obchodních společností označuje za „veřejné instituce“.³⁸

VLIV STÁTU NA ŘÍZENÍ SPOLEČNOSTÍ

Stát má na řízení obou typů SVP rozhodující vliv. V případě, že je stát jediným akcionářem akciové společnosti, může ovládat a řídit tuto společnost prakticky ve stejném rozsahu jako v případě státního podniku, neboť jediný akcionář dle § 190 ObZ sám vykonává práva náležející valné hromadě, tedy vrcholnému orgánu akciové společnosti. Pokud odhlédneme od rozdílů mezi valnou hromadou akciové společnosti a zakladatelem státního podniku, daných odlišnou podstatou srovnávaných společností, lze vidět zjevné analogie v rozsahu působnosti obou subjektů.³⁹ V případě, že má stát toliko majoritní majetkovou účast na akciové společnosti, záleží v praxi také na tom, nakolik se chová jako aktivní akcionář.⁴⁰

36 Obchodněprávní nauka hovoří v této souvislosti o tzv. fiktivních podnikatelích, přičemž se nejedná o „právní vadu“ takové akciové společnosti (viz ELIÁŠ, K., BARTOŠÍKOVÁ, M., POKORNÁ, J. a kol. Kurs obchodního práva. Právnické osoby jako podnikatelé. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 260).

37 Např. Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 7. května 2011]. Zpráva o státním závěrečném účtu za rok 2009, str. 3. Dostupná z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_1.pdf>. Některé SVP za „podniky zásadního strategického významu“ označuje také důvodová zpráva k zákonu č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ze dne 23. 7. 1996. Viz Digitální parlamentní knihovna. [online]. [cit. 11. května 2011]. Sněmovní tisk č. 23/0 z roku 1996. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002300.htm>>.

38 Rozsudek Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009-93. Viz Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 5. května 2011]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUD-NI_VYKON/2009/0004_2Ans_0900093A_prevedeno.pdf

39 Dle § 187 odst. 1 ObZ do působnosti valné hromady náleží rozhodování o změně stanov (§ 187 odst. 1 písm. a) ObZ), čemuž v případě státního podniku odpovídá možnost zakladatele změnit základací listinu dle § 15 písm. e) SP, resp. § 15 písm. f) SP (statut podniku může obsahovat úpravu záležitostí, které mohou být v případě akciové společnosti součástí stanov). Valná hromada dle § 187 odst. 1 písm. d) a e) ObZ rozhoduje o volbě a odvolání členů představenstva a dozorčí rady, čemuž odpovídá možnost zakladatele státního podniku v § 15 písm. b) SP.

40 Jeho případná pasivita, resp. neúčast na valných hromadách společnosti, může znamenat jeho přehlasování minoritními akcionáři, neboť valná hromada je dle § 185 odst. 1 ObZ usnášenišchopná, pokud jsou přítomni akcionáři, jejichž akcie (resp. jmenovitá hodnota těchto akcií) ve svém součtu přesahuje 30 % základního kapitálu akciové společnosti, ledaže stanovy akciové společnosti vyžadují účast vyšší (jinými slovy, stát může jako majoritní akcionář změnit stanovy tak, aby bez něj nebylo možné valnou hromadu konat – na druhé straně však musí být dodržen § 56a odst. 2 ObZ, dle něhož je jakékoli jednání, jehož cílem je některého ze společníků zneužívajícím způsobem znevýhodnit, zakázáno). Dalším aspektem, oslabujícím vliv státu jako majoritního akcionáře, je možnost akcionáře splňujícího podmínky § 181 odst. 1 ObZ svolat mimořádnou valnou hromadu. Opět záleží na chování státu jako majoritního akcionáře. Ve všech případech je nutno mít na paměti § 56a odst. 1 ObZ, dle něhož zneužití menšiny, stejně jako většiny hlasů je zakázáno.

HOSPODAŘENÍ SE STÁTNÍM MAJETKEM DE IURE A DE FACTO

Odlišnost mezi akciovou společností a státním podnikem spočívá v tom, že státní podnik nemá vlastní majetek, ale hospodaří s majetkem státu.⁴¹ Akciová společnost naopak hospodaří se svým vlastním, soukromým majetkem. Vkladem se z majetku akcionáře (státu) stává majetek akciové společnosti a teprve při likvidaci společnosti se z majetku společnosti stane majetek akcionáře. De iure majetek (nebo část majetku) akciové společnosti není majetkem státu, de facto se však o majetek státu jedná. Tato skutečnost nejvíce vyniká tam, kde je stát jediným akcionářem, neboť soukromá osoba – akciová společnost – je zcela naplněna majetkem „veřejného charakteru“, neboli takřkajíc „vyplněna veřejným obsahem“.⁴² Opomenuta by však neměla být ani v akciových společnostech, v nichž má stát většinovou majetkovou účast. Důvodem je výše popsaná možnost státu ovládat a řídit společnost.

MOŽNOSTI A NÁSTROJE KONTROLY HOSPODAŘENÍ

Důležitý rozdíl mezi státním podnikem a akciovou společností spočívá v odlišných možnostech kontroly hospodaření. V případě státního podniku lze využít § 2 a 3 zákona o státní kontrole⁴³ a ustanovení § 1 odst. 2 zákona o finanční kontrole.⁴⁴ Kontrolu provedenou podle těchto zákonů lze považovat za interní kontrolu ze strany státu, resp. příslušného ministerstva. Státní podnik může být kontrolován rovněž Nejvyšším kontrolním úřadem dle zákona o NKÚ, tato kontrola má externí charakter.⁴⁵ Tyto zákony však není možné použít pro kontrolu hospodaření akciové společnosti. Na státní podniky i na akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu se dále vztahuje případná kontrola finančních úřadů.⁴⁶ Kontrola finančních úřadů má nicméně zcela jiný účel než např. kontrola provedená NKÚ.⁴⁷

41 Srov. § 2 odst. 2 SP a §§ 16 a 17 SP.

42 Použita analogie citace z HAVLAN, P. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde, a. s., 2004, str. 64.

43 Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

44 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

45 Což potvrzuje HAVLAN, P. a kol. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2010, str. 327.

46 Dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v kombinaci s příslušnými daňovými právními předpisy

47 Finanční úřady na základě výsledků kontroly mohou vydat vůči kontrolovanému subjektu např. do-
datečný daňový výměr (§ 143 an. daňového řádu), uložit mu nejrůznější sankce (např. § 250 daňového
řádu), případně vést exekuci (§ 175 až 232 daňového řádu).

**TABULKA Č. 3:
ZJEDNODUŠENÉ SROVNÁNÍ STÁTNÍHO PODNIKU
A AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI S VĚTŠINOVOU MAJETKOVOU
ÚČASTÍ STÁTU**

	státní podnik	akciová společnost
Podnik je samostatný subjekt založený státem za účelem podnikání, není však vyloučen ani veřejný účel podniku	✓	✓
Výnosy z majetkové účasti státu tvoří příjem státního rozpočtu	✓	✓
Pro založení podniku je nutný správněprávní akt státního orgánu	✓	✓
Stát má na řízení podniku rozhodující vliv	✓	✓
Stát má rozhodující vliv přímo ve vrcholném orgánu podniku	✓	✓
Podnik hospodaří se státním, resp. veřejným majetkem	✓	de facto, nikoli de iure
Podnik podléhá „interní kontrole“ ze strany státu (příslušného ministerstva)	✓	✗
Podnik může být kontrolován NKÚ	✓	✗
Stát je nutně jediným vlastníkem	✓	✗

DALŠÍ AKCIONÁŘI

Na rozdíl od státního podniku, kde je stát jediným a neomezeným vlastníkem, v případě akciových společností tomu tak být nemusí. V akciové společnosti může být stát jediným, majoritním nebo minoritním vlastníkem akcií. Nabízí se tedy otázka, jestli by případná kontrola ze strany NKÚ neporušovala práva dalších akcionářů. Vodítkem nám zde může být jak platný zákon o NKÚ, tak i situace v komparovaných zemích OECD. Podle české právní úpravy má kontrola NKÚ na kontrolované subjekty jen minimální přímý dopad.⁴⁸ Smyslem kontroly NKÚ je totiž pouze upozornit vlastníka na problémy ve správě daného majetku, je na vlastníkově, jestli a jaká opatření z kontroly vyvodí. NKÚ v žádném případě nemůže zasahovat do obchodního vedení podniku nebo dávat pokyny vedení podniku. Proti závěrům NKÚ lze ještě před jejich zveřejněním uplatnit opravné prostředky⁴⁹ a NKÚ je povinen v průběhu kontroly „šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaného subjektu“⁵⁰. NKÚ musí také ve zveřejněném nálezu dbát na ochranu obchodního tajemství a dalších citlivých dat⁵¹. Zde navíc platí, že akciová společnost má sama o sobě jakožto emitent cenných papírů⁵² povinnost zveřejňovat výroční zprávu, která musí podávat věrný a poctivý obraz o finanční situaci, včetně plného znění zprávy auditora nebo zprávy o přezkumu.⁵³ Je otázka, jestli by informace obsažené v kontrolním závěru NKÚ mohly reálně překračovat rámec požadavků na transparentnost akciové společnosti, které takto široce stanoví zákon o cenných papírech. Zcela jasná je podle našeho názoru situace v případě, kdy je stát majoritním vlastníkem akciové společnosti, tedy osoba fakticky ovládající danou společnost. Potom může nepochybně v rámci těch nástrojů řízení společnosti, které má k dispozici (viz výše), prosadit jak provedení takovéto externí kontroly, a to včetně přístupu ke všem informacím, tak i implementaci případných doporučení z kontroly vzešlých. Závěrem je třeba podotknout, že v sousedních státech mohou nejvyšší kontrolní instituce kontrolovat hospodaření obchodních společností s různou výší majetkovou účastí státu (viz kapitola 3), a že tuto kontrolu provádějí obvykle v plném rozsahu a její výsledky zveřejňují.⁵⁴

48 Což vyplývá z § 4 odst. 3 zákona o NKÚ: „Výsledkem kontrolní činnosti Úřadu jsou kontrolní závěry. Kontrolním závěrem se rozumí písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle tohoto zákona.“

49 Podle § 27 zákona o NKÚ.

50 Srov. § 22 odst. 2 písm. b) zákona o NKÚ.

51 Podle § 22 odst. 2 písm. f) a § 30 zákona o NKÚ.

52 Viz § 5 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, obsahující definici pojmu „emitent“.

53 Viz § 118 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálových trzích.

54 Viz také FOLTÝNOVÁ, R. Nejvyšší kontrolní úřad – komparace. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc : 2011, str. 40, 44, 47.

ZÁVĚR

Z provedeného srovnání vyplývá, že mezi státními podniky a akciovými společnostmi s většinou majetkovou účastí státu existuje celá řada společných vlastností, a že lze tvrdit, že obě formy státem vlastněného podniku jsou z hlediska faktického nakládání s veřejnými prostředky a z hlediska požadavků na transparentnost a veřejnou kontrolu de facto shodné. Přes tuto podobnost platí, že pouze hospodaření státních podniků podléhá kontrole NKÚ. Domníváme se, že rozšíření kompetence NKÚ i na kontrolu hospodaření akciových společností s většinou majetkovou účastí státu je logické, pokud kontrole NKÚ podléhají státní podniky. Totožné argumenty pak lze použít v případě rozšíření kompetence NKÚ také na obecní podniky, neboť jejich vlastnosti jsou shodné s vlastnostmi akciových společností. Významnou faktickou odlišností je sice fakt, že stát nemusí být v případě akciových společností nutně jediným vlastníkem tak jako u státních podniků, avšak externí kontrola NKÚ podle nás nevede k omezování práv minoritních akcionářů, a tato odlišnost tedy nemůže být dostatečným ospravedlněním pro rozdílnost kompetencí NKÚ směrem ke státním podnikům a akciovým společnostem.



KOMPARACE ČESKÉ A ZAHRANIČNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Kompetence nejvyšších kontrolních institucí kontrolovat obchodní společnosti s majetkovou účastí státu nebo územní samosprávy.

Cílem předkládané komparace české a zahraniční právní úpravy nejvyšších kontrolních institucí je ukázat, že navrhované rozšíření kompetence českého NKÚ na akciové společnosti s majetkovou účastí státu, případně také na obecní podniky, odpovídá praxi ve zkoumaných zemích OECD. Ve všech sousedních zemích mohou nejvyšší kontrolní instituce kontrolovat i soukromoprávní obchodní společnosti s majetkovou účastí státu a obvykle též obecní podniky. Komparace také ukazuje, že navržené rozšíření kompetence NKÚ nemusí být v rozporu s ochranou obchodního tajemství či s právy minoritních akcionářů. V závěru komparace jsou shrnuty konkrétní příklady a závěry týkající se dobré praxe v legislativě těchto zemí. Tyto závěry byly použity pro tvorbu návrhů de lege ferenda představených v kapitole 04.

Hlavním zdrojem této komparace jsou články JUDr. Olgy Pouperové, PhD. „Účetní dvůr Spolkové republiky Rakousko“ a „Německý Spolkový účetní dvůr“, které jsou zde přímo i nepřímo citovány. Dalším zdrojem byly informace z partnerských organizací EPS v komparovaných zemích⁵⁵.

03.1 NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ INSTITUCE JAKO ÚSTAVNÍ ORGÁN

Jak detailní je úprava nejvyšší kontrolní instituce (dále i „NKI“) v ústavě daného státu? Je pouze rámcová (vymezení pravomoci, působnosti, způsob jmenování členů NKI) s tím, že zbylé detaily budou upraveny zvláštním práv-

ním předpisem, jako je tomu v ČR? Nebo je právní úprava v ústavě daného státu detailní? Dává ústava nejvyšší kontrolní instituci pravomoc kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem?

CZ Český NKÚ je zakotven v čl. 97 Ústavy, přičemž tato úprava je ve srovnání s ústavami jiných států velmi stručná, konkretizuje ji (na základě zmocnění v čl. 97 odst. 3 Ústavy) zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě. Jak již bylo uvedeno v části 02.1. této analýzy, Ústava nedává NKÚ možnost kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem.

SK Slovenský „Najvyšší kontrolný úrad SR“ (dále jen „NKÚ SR“) je zakotven v čl. 60 až 63 Ústavy SR. Ačkoli úpravu obsaženou v ústavě lze označit spíše za rámcovou s navazujícím upřesněním ve zvláštním zákoně, přesto je mnohonásobně detailnější než úprava česká.⁵⁶ Poměrně detailní je především vymezení osobní a věcné působnosti, které je obsaženo v ustanoveních čl. 60 odst. 1 a 2, přičemž z tohoto vymezení plyne, že Ústava SR dává pravomoc kontrolovat (mimo jiné) i obchodní společnosti vlastněné státem. Pokud jde o obsah dalších ustanovení Ústavy SR, čl. 61 stanoví způsob ustanovování předsedy a místopředsedy NKÚ SR, čl. 62 zakotvuje povinnost předkládat parlamentu nejméně jednou do roka zprávy o výsledcích kontrolní činnosti a čl. 63 odkazuje na zvláštní zákon, který má blíže upravit postavení, působnost, vnitřní organizační členění a základní pravidla kontrolní činnosti NKÚ SR. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 39/1993 Z. z., o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (dále jen „zákon o NKÚ SR“).⁵⁷

D Německý spolkový účetní dvůr, „Bundesrechnungshof“ (dále jen „NSÚD“) je ústavním orgánem, jeho existenci předpokládá Základní zákon Spolkové republiky Německo (dále jen „Ústava SRN“) v článku 114 odst. 2. Ačkoli doslovná dikce tohoto ustanovení zní jinak,⁵⁸ dá se říci, že Spolkový účetní dvůr byl Ústavou SRN zřízen. Úprava NSÚD je pouze rámcová a nedává sama o sobě pravomoc kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem. Na základě ústav-

⁵⁶ Jen pro srovnání, zatímco českému ústavodárci postačovalo 46 slov, slovenský ústavodárcé potřeboval k ústavnímu zakotvení NKÚ 464 slov.

⁵⁷ Zákon č. 39/1993 Z. z., o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky. Dostupný z: <http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_vyber_hl1.asp?clear=>.

⁵⁸ „Spolkový účetní dvůr, jehož členům je zaručena soudcovská nezávislost, prověřuje účetní správnost, jakož i hospodárnost a zákonnost rozpočtového a hospodářského řízení. Je povinen každoročně podávat zprávu jak Spolkové vládě, tak Spolkovému sněmu a Spolkové radě.“ Viz článek 114 německé ústavy („Grundgesetz“), dostupný z: <http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/art-114-gg_e.pdf>.

⁵⁵ EPS je členem mezinárodní sítě Justice & Environment (<http://www.justiceandenvironment.org/>) a European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) (<http://www.corporatejustice.org>).

ního zmocnění Ústavu SRN provádí zákon o Spolkovém účetním dvoru, který upravuje zejména vnitřní organizaci dvora, rozvrh práce a pravomoc rozhodovat. Úkoly Spolkového účetního dvora upravuje také řád spolkového rozpočtu a zákon o zásadách rozpočtového práva spolku a zemí.⁵⁹

A Ve Spolkové republice Rakousko je nejvyšším orgánem účetní a rozpočtové kontroly Účetní dvůr, „Rechnungshof“ (dále jen Účetní dvůr), jehož existence a základní pravidla činnosti a organizace jsou zakotvena v ústavě (Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930, dále jen „B-VG“)⁶⁰, čl. 121 a následující. Úprava Účetního dvora v rakouské ústavě je velmi podrobná, obsahuje vymezení osobní a věcné působnosti, vnitřní organizaci Účetního dvora (čl. 122 až 126 B-VG) a některé dílčí problémy (např. čl. 126a B-VG řeší případné spory o to, zda je Účetní dvůr kompetentní kontrolovat určitý subjekt, nebo ne). K úkolům Účetního dvora mimo kontrolní pravomoci dále patří zpracování spolkového závěrečného účtu, který potom předkládá Národní radě (č. 121 odst. 2 B-VG). Zbylé otázky pak podle čl. 128 B-VG konkretizuje spolkový zákon o Účetním dvoru (Bundeseegesetz über den Rechnungshof), BGBl. Nr. 144/1948 (dále též RHG). Lze říci, že B-VG dává pravomoc kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem.

PL Polská Nejvyšší kontrolní komora, „Najwyższa Izba Kontroli“ (dále jen „polská NIK“), je upravena v člancích 202 až 207 polské ústavy,⁶¹ (dále jen „PÚ“), přičemž tuto úpravu lze hodnotit jako rámcovou, byť podrobnější než českou. V čl. 203 PÚ je vymezena osobní působnost polské NIK, v čl. 204 PÚ jsou uvedeny povinnosti NIK předkládat výroční zprávu o své činnosti a další zprávy, týkající se úkolů NIK, čl. 205 a 206 PÚ upravují postavení prezidenta polské NIK, podrobnější právní úpravu obsahuje čl. 207 PÚ, odkazující na právní předpisy, primárně na

zákon o polské NIK ze dne 23. 12. 1994,⁶² (dále jen „zákon o NIK“), který obsahuje skutečně podrobnou právní úpravu činnosti polské NIK. Polská ústava tak dává pravomoc kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem.

Lze tedy uzavřít, že ve všech komparovaných státech jsou nejvyšší kontrolní instituce zakotveny přímo v ústavách, přičemž převažuje spíše rámcová úprava s tím, že podrobnosti stanoví zvláštní zákon o nejvyšší kontrolní instituci. S výjimkou německé právní úpravy by bylo třeba vždy pro změnu kompetencí nejvyšší kontrolní instituce novelizovat kromě příslušného zákona také ústavu daného státu, neboť ústavy ostatních komparovaných států dávají nejvyšším kontrolním institucím pravomoc kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem. Proto i v případě rozšíření kompetence českého NKÚ je třeba kromě zákona o NKÚ novelizovat též čl. 97 Ústavy, přičemž jako vhodné se na základě výše uvedené komparace jeví podrobnější vymezení kompetence NKÚ přímo v Ústavě. Tomuto závěru odpovídá 4. část této analýzy, v níž je navrhována změna Ústavy a na ni navazující změna zákona o NKÚ.

59 Znění všech zmíněných právních předpisů v angličtině dostupné z: Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Právní úprava. Dostupná z: <<http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority>>.

60 Rechtsinformationssystem [online]. [cit. 4. května 2011]. Dostupné z: <<http://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=Erw&Titel=&Quelle=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchworte=public+audit&Position=1>>.

61 Dziennik Ustaw 1997 Nr 78, poz. 483 - Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. [online]. [cit. 24. dubna 2011]. Anglické znění polské ústavy. Dostupné z: <<http://www.nik.gov.pl/en/about-us/legal-regulations/the-constitution-of-the-republic-of-poland.html>>.

62 Dziennik Ustaw 1998 Nr 148, poz. 966 - Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. [online]. [cit. 24. dubna 2011]. Anglické znění zákona o NIK. Dostupné z: <<http://www.nik.gov.pl/en/about-us/legal-regulations/act-on-the-nik.html>>.

KOMPETENCE NKI V SOUSEDNÍCH ZEMÍCH. NAROZDÍL OD ČR, NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ INSTITUCE VŠECH SOUSEDNÍCH ZEMÍ MOHOU KONTROLOVAT OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTŮ A SAMOSPRÁV.



Podrobnější přehled kompetencí
nejvyšších kontrolních institucí
v sousedních zemích naleznete
v tabulce č. 4 na konci kapitoly.

03.2 PRÁVOMOC KONTROLOVAT OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU

Může NKI kontrolovat také hospodaření obchodních společností s majetkovou účastí státu? Lze říci, že v právním řádu daného státu je splněn požadavek článku 23 Lidské deklarace?

LIMSKÁ DEKLARACE, ČLÁNEK 23. OBCHODNÍ PODNIKY S VEŘEJNOU ÚČASTÍ

1. Rozšiřování hospodářských aktivit vlády často vede ke zřízení podniků podle soukromého práva. Má-li vláda v těchto podnicích podstatnou účast (zvláště, je-li tato účast většinová) anebo vykonává-li rozhodující vliv, mají takové podniky podléhat auditu nejvyšší auditní instituce.
2. Je vhodné, aby takové audity byly prováděny jako audity následné; mají se týkat otázek hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.
3. Zprávy předkládané parlamentu a veřejnosti o těchto podnicích mají respektovat omezení plynoucí z požadavků na ochranu průmyslového a obchodního tajemství.

CZ Český NKÚ může kontrolovat hospodaření státních podniků. Vyplývá to z vymezení věcné působnosti v čl. 97 odst. 1 Ústavy v kombinaci s § 2 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku. Akciové společnosti však český NKÚ kontrolovat pouze z důvodu většinové majetkové účasti státu v těchto společnostech nemůže, neboť tyto hospodaří s vlastním, soukromým majetkem, jak plyne z ObZ. Česká úprava tak nesplňuje požadavek čl. 23 Lidské deklarace. Tuto mezeru nenapraví ani novela Ústavy a zákona o NKÚ navrhovaná vládou – k tomu viz v části 04.1 této analýzy.

SK Slovenský NKÚ SR může kontrolovat hospodaření obchodních společností s majetkovou účastí státu. Vyplývá to z vymezení osobní a věcné působnosti zakotvené v Ústavě. Toto vymezení přejímá i zákon o NKÚ SR (viz § 2 odst. 1 a § 4 tohoto zákona). Předmět kontroly je vymezen velmi podrobně, protože obecnou definici majetku slovenská právní úprava neobsahuje.⁶³

Slovenská úprava tak splňuje požadavek článku 23 odst. 1 Lidské deklarace a podrobuje kontrole NKÚ SR i subjekty založené na základě soukromého práva s majetkovou účastí státu. K rozšíření působnosti NKÚ SR došlo novelami ústavy prostřednictvím ústavních zákonů č. 90/2001 Z.z. a č. 463/2005 Z. z., z jejichž důvodových zpráv je patrné, že jedním z jejich motivů byla právě snaha vyhovět Lidské deklaraci.⁶⁴

D Německá ústava v článku 114 odst. 2 v kombinaci s § 88 odst. 1 řádu spolkového rozpočtu⁶⁵ (dále jen „BHO“) stanovuje, že Spolkový účetní dvůr kontroluje účetní správnost, hospodárnost a řádnost rozpočtového a hospodářského vedení Spolku, včetně vedení podniků Spolku. Působnost se vztahuje na veškeré rozpočtové hospodaření Spolku. Kontrole Spolkového účetního dvora podléhají dle § 111 BHO právnické osoby přímo založené Spolkem. „S ohledem na privatizační tendence státní správy podléhají kontrole účetního dvora ve stanovených případech i „místa“ stojící mimo veřejnou správu (viz § 91 BHO – pozn. autor), a to tehdy, pokud provádí část plánu spolkového rozpočtu, nebo obdržely od Spolku náhradu nákladů, spravují prostředky nebo majetek Spolku pokud od Spolku obdržely dotaci nebo pokud jako právnické osoby soukromého práva, v nichž má Spolek přímou nebo nepřímou většinovou účast a které se neúčastní hospodářské soutěže, plní veřejné úkoly a za tím účelem jim byly přiděleny prostředky ze spolkového rozpočtu nebo jim Spolek poskytl záruku (tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně – pozn. autor). Jestliže tyto subjekty dále převedou prostředky na třetí osoby, podléhají kontrole i tyto třetí osoby (§ 91 BHO). Činnost Spolku v soukromých podnicích, v nichž má Spolek přímou nebo nepřímou účast, nebo v soukromých společnostech, jichž je Spolek členem, účetní dvůr prověřuje z hlediska obchodních zásad (§ 92 BHO).“⁶⁶ Německý Spolkový účetní dvůr může dokonce kontrolovat i osoby soukromého práva bez účasti Spolku, jestliže jsou dle § 104 BHO – mimo jiné – Spolkem či osobou Spolkem dosazenou (jmenovanou) zcela nebo převážně spravovány, nebo jestliže si u Spolkového účetního dvora kontrolu dojednávají. Z toho plyne, že německá úprava splňuje požadavky čl. 23 Lidské deklarace pouze částečně.

64 Viz parlamentní tisk č. 643 z roku 2000, dostupný z: <<http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162485>> a parlamentní tisk č. 1207 z roku 2005, dostupný z: <<http://www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=190276>>.

65 Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Řád spolkového rozpočtu. Dostupný z: <http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/federal-budget-code_e.pdf>.

66 POUPEROVÁ, O. Německý spolkový účetní dvůr. Správní právo, č. 3/2011, str. 178.

63 BRÖSTL, Alexander a kol. Ústavní právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 335 – 336.

A Do působnosti rakouského Účetního dvora patří kontrola finančního hospodaření Spolku, spolkových zemí, svazků obcí, obcí a dalších zákonem stanovených subjektů (čl. 121 odst. 1 B-VG). Finančním hospodařením je podle judikatury jakákoli dispozice s finančními prostředky, přijímání a výdej finančních prostředků i spravování jmění, resp. každé jednání, které má následky ve finanční sféře.⁶⁷ U podniků a institucí, které – podle § 14a RHG – podléhají jeho kontrolním pravomocím a které mají vůči Národní radě povinnost podávat výroční zprávy, Účetní dvůr vykonává každé dva roky kontrolu shromážděním informací o průměrných příjmech včetně sociálních dávek, věcných plnění a rent pro členy řídících a dozorčích orgánů a o zjištěných informacích předá zprávu Národní radě (čl. 121 odst. 4 B-VG).

Z kompetencí Spolku podléhá kontrole účetního dvora hospodaření podniků, v nichž má Spolek sám nebo s jinými subjekty podléhajícími působnosti Účetního dvora alespoň 50 % účast na kapitálu nebo které sám nebo s jinými subjekty podléhajícími působnosti Účetního dvora provozuje (čl. 126b odst. 2 B-VG). Rakouský Účetní dvůr může za stejných podmínek kontrolovat také hospodaření podniků, v nichž má majetkovou účast spolková země nebo velká obec.⁶⁸ Rakouská právní úprava tak zcela splňuje požadavky čl. 23 Lidské deklarace. Na rozdíl od české právní úpravy rakouská právní úprava definuje subjekty podléhající kontrole (osobní působnost), nikoli předmět kontroly (věcná působnost).

PL Polský NIK může podle čl. 203 odst. 3 PÚ a podle § 2 odst. 3 bod 4 zákona o NIK kontrolovat také činnost organizačních složek a podniků (obchodních společností) v rozsahu, v jakém užívají státní nebo veřejný majetek nebo zdroje nebo v rozsahu, v jakém plní finanční závazky vůči státu, konkrétně pokud jednají se zapojením státu nebo místní samosprávy⁶⁹, užívají majetek státu nebo místní samosprávy, včetně zdrojů přidělených podle mezinárodních standardů.⁷⁰ Toto ustanovení je pak polskou právní naukou vykládáno tak, že umožňuje polské NIK kontrolovat jakoukoli obchodní společnost, v níž má stát či místní samospráva alespoň minimální majetkovou účast, přičemž už nezáleží na výši této majetkové účasti (teoreticky stačí státu vlastnit jedinou akcii). Polská právní úprava tak zcela splňuje čl. 23 Lidské deklarace.

67 Finančním hospodařením se rozumí činnost exekutivní, nikoli legislativní.

68 Tj. obec s alespoň 20 000 obyvateli, viz čl. 127a B-VG.

69 Obsah pojmu „místní samospráva“ je definován v §2a zákona o NIK.

70 Polská právní úprava tedy kombinuje při vymezení kontrolní působnosti NIK věcnou a osobní působnost.

Lze tedy uzavřít, že ve všech komparovaných státech kromě České republiky jsou alespoň zčásti splněny požadavky čl. 23 Lidské deklarace, tedy, že nejvyšší kontrolní úřad daného státu může kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem (viz část 01.2 této analýzy). Česká republika je tak posledním státem ve střední Evropě, který nezohlednil požadavky čl. 23 Lidské deklarace ve své právní úpravě. Tuto mezeru neodstraní ani vládou navržená novela Ústavy a zákona o NKÚ (viz níže v kapitole 04 této analýzy).

03.3 JAKÁ MAJETKOVÁ ÚČAST STÁTU JE PŘEDPOKLADEM KONTROLY?

Podléhají kontrole NKÚ všechny obchodní společnosti vlastněné státem, nebo jen obchodní společnosti od určité majetkové účasti státu (např. stát musí ve firmě vlastnit 50 % akcií)? Jak vysoká tato majetková účast musí být?

CZ Český NKÚ nemá možnost kontrolovat hospodaření akciových společností s (jakkoli vysokou) majetkovou účastí státu. Výše majetkové účasti není předpokladem kontroly NKÚ.

SK Slovenská právní úprava hovoří pouze o majetkové účasti státu, aniž by stanovila, jak vysoká majetková účast musí být.⁷¹ Důvodová zpráva k návrhu novely Ústavy SR z roku 2000⁷² k tomu poznamenává, že určení minimální výše majetkového podílu státu v právnické osobě pro uplatnění kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je velice spornou otázkou s tím, že stanovení konkrétní výše bude přenecháno zákonu o NKÚ SR.⁷³ Zákon ovšem v této souvis-

71 Výjimkou tvoří pouze právnické osoby s majetkovou účastí Fondu národního majetku SR (dále jen FNM). Takovéto právnické osoby mohou být kontrolovány NKÚ SR pouze tehdy, je-li majetková účast FNM nejméně 50 % nebo tehdy mají-li, tyto právnické osoby charakter přirozeného monopolu a majetková účast FNM převyšuje 34 % (viz § 4 písm. e zákona o NKÚ SR).

72 Viz parlamentní tisk č. 643 z roku 2010, dostupný z: <<http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162485>>.

73 Odkazuje však přitom na úpravu rakouskou, kde je tento podíl určen ve výšce 50 %.

losti mlčí a nestanoví žádnou minimální míru účasti státu.⁷⁴ De facto kontroluje slovenský nejvyšší kontrolní úřad pouze soukromé osoby s nadpoloviční majetkovou účastí státu, důvodem je skutečnost, že v případě nižší majetkové účasti státu by závěry a doporučení z kontrolní činnosti nemusely být realizovány.

D Německá právní úprava v ustanovení § 91 BHO uvádí, že kontrolovány mohou být pouze obchodní společnosti, v nichž má stát většinový majetkový podíl, tj. nad 50 % akcií například. Spolkový účetní dvůr však může dle § 104 odst. 1 bod 2 BHO kontrolovat i soukromé podniky bez (jakékoli) majetkové účasti Spolkem, pokud jsou tyto podniky úplně nebo převážně spravovány osobou dosazenou Spolkem nebo pokud tak stanoví jejich stanovy (popř. zakládací listina). Omezené kontrole dle § 104 odst. 3 BHO pak podléhají i ty soukromé podniky, v nichž sice stát nemá vůbec žádnou majetkovou účast, ovšem má v nich právo alespoň na 25% podíl na zisku podniku. „Zákon dokonce umožňuje, aby si soukromá právnická osoba u Spolkového účetního dvora objednala hospodářský audit.“⁷⁵

A Rakouská právní úprava v čl. 126b odst. 1 B-VG a § 12 RHG stanoví, že Účetní dvůr může kontrolovat hospodaření jakýchkoli podniků, v nichž má Spolek sám nebo spolu s jinými osobami podléhajícími kontrole Účetního dvora alespoň 50 % majetkovou účast, nebo podniků, které Spolek sám nebo spolu s jinými osobami podléhajícími kontrole Účetního dvora nějakým způsobem (tj. fakticky) ovládá. Účetní dvůr může dle čl. 127 odst. 3 B-VG za stejných podmínek kontrolovat také hospodaření podniků, v nichž má majetkovou účast spolková země nebo (dle čl. 127a odst. 3 B-VG) velká obec. Zvláštní úprava se týká obchodních společností dle § 11 odst. 1 RHG, tedy obchodních společností založených na základě zvláštního zákona s povinností spravovat a nakládat se spolkovým majetkem nebo s podmíněnou závazností (contingent liability) na Spolku. Dle §

11 odst. 5 RHG pak Účetní dvůr může kontrolovat i podniky, v nichž mají podniky dle § 11 odst. 1 RHG majetkovou účast nebo v případě majetkového podílu ekvivalentního § 12 odst. 1 RHG.

PL Polská NIK může podle čl. 203 odst. 3 PÚ a shodně podle § 2 odst. 3 bod 4 zákona o NIK kontrolovat podniky s libovolně velkou majetkovou účastí státu nebo místní samosprávy.

Lze tedy uzavřít, že ve všech komparovaných státech kromě České republiky a Polska je obvykle vyžadována nadpoloviční majetková účast státu jako předpoklad kontroly obchodních společností s majetkovou účastí státu nejvyšší kontrolní institucí (ovšem vždy existují v právní úpravě určité výjimky, kdy stačí majetková účast nižší). V případě Slovenska je vyžadována většinová majetková účast státu de facto, de iure by i NKÚ SR mohl kontrolovat např. akciovou společnost s minimální účastí státu. Důvodem je nejspíše nemožnost nejvyšších kontrolních institucí uložit a vymáhat opatření k nápravě vůči konkrétním obchodním společnostem s majetkovou účastí státu. Konkrétní opatření mají přijmout jiné orgány veřejné moci, vykonávající za stát práva akcionáře daných obchodních společností s majetkovou účastí státu, které k tomu musí mít v rámci těchto společností patřičnou „sílu“ ve smyslu hlasovacích práv. Tuto skutečnost zohlednil návrh na rozšíření kompetencí NKÚ v části 04.2 a následujících této analýzy, kdy je navrženo nově kontrolovat hospodaření jen těch obchodních společností s majetkovou účastí státu, v nichž má stát většinovou majetkovou účast a tomu odpovídající podíl hlasovacích práv.

74 Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu novely zákona o NKÚ SR z roku 2001 (parlamentní tisk č. 975), obsahuje následující odůvodnění: „Kontrolná pôsobnosť Úradu vo vzťahu k právnickým osobám, na ktorých podnikateľskej činnosti sa zúčastňuje štát, či už vložením majetku (hmotnej, či nehmotnej povahy), alebo finančných prostriedkov, nemôže byť závislá od výšky majetkového podielu štátu v tejto právnickej osobe. Kontrolu v takomto prípade nemožno totiž prakticky vykonať obmedzene v rozsahu práv súvisiacich s účasťou štátu na aktivitách podnikajúceho subjektu, pretože tieto práva nemožno reálne oddeliť od práv ostatných účastníkov daného vzťahu. Prítom však výsledky kontroly, resp. z nich vyplývajúce závery môže štát uplatňovať len v rozsahu svojej účasti na podnikateľských aktivitách tohto subjektu.“ Dostupná z: <<http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162725>>.

75 POUPEROVÁ, O. Německý spolkový účetní dvůr. Správní právo, č. 3/2011, str. 184.

03.4 PRÁVOMOC KONTROLOVAT OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI S MAJETKOVOU ÚČASTÍ SAMOSPRÁVY

Může NKI kontrolovat obchodní společnosti s majetkovou účastí územního samosprávného celku? Z čeho tato pravomoc vyplývá a v čem se režim této kontroly liší od režimu kontroly obchodních společností s majetkovou účastí státu?

CZ Český NKÚ podle současné právní úpravy nemůže kontrolovat obchodní společnosti s majetkovou účastí územního samosprávného celku. Důvodem je vymezení předmětu kontroly v čl. 97 odst. 1 Ústavy, takže NKÚ může kontrolovat pouze hospodaření se státním majetkem. Územní samosprávné celky však hospodaří také s vlastním majetkem, což plyne z čl. 101 odst. 3 Ústavy⁷⁶ v kombinaci s § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, resp. v kombinaci s § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Obecní podniky tak nemohou být NKÚ kontrolovány pouze z důvodu majetkové účasti obce či kraje. Toto omezení kompetencí NKÚ má být zachováno i podle novely ústavy a zákona o NKÚ předkládané vládou ČR (viz níže v části 04.1 této analýzy).

SK NKÚ SR může kontrolovat obchodní společnosti s majetkovou účastí územního samosprávného celku. Tato pravomoc vyplývá přímo z čl. 60 Ústavy SR. K rozšíření kontrolní působnosti NKÚ SR došlo na základě již zmíněných ústavních zákonů (úst. zák. č. 90/2001 Z. z. a úst. zák. č. 463/2005 Z. z.). Tuto úpravu dále doplňuje § 2 odst. 1 a § 4 Zákona o NKÚ SR. Režim kontroly obchodní společnosti s majetkovou účastí státu se nijak výrazně neliší od režimu kontroly právnických osob s majetkovou účastí územních samosprávných celků.

D Z německé právní úpravy vyplývá, že jednotlivé spolkové země mají vlastní zemské účetní dvory, zakotvené v ústavách jednotlivých spolkových zemí a v zemských zákonech jednotlivých spolkových zemí. Samotný Spolkový účetní dvůr hospodaření obchodních společností pouze z důvodu majetkové účasti spolkových zemí nekontroluje. Kompetence zemských účetních dvorů

jsou omezeny na hospodaření konkrétní spolkové země, přičemž lze říci, že Spolkový účetní dvůr i zemské účetní dvory plní stejné úkoly, zásady kontroly jsou upraveny společně v zákoně o rozpočtových principech (Haushaltsgrundsatzegesetz).⁷⁷ Německá právní úprava obsahuje v § 93 BHO, resp. v § 45 zákona o rozpočtových principech i řešení případných kompetenčních konfliktů mezi Spolkovým účetním dvorem a zemským účetním dvorem. Konečně podle § 62 Pravidel auditu se má předcházet duplicitní či mezerovité právní úpravě v kompetencích Spolkového účetního dvora a zemských účetních dvorů.

A Co se týká rakouské právní úpravy, z kompetence spolkových zemí podléhá kontrole Účetního dvora hospodaření podniků, v nichž má spolková země sama nebo s jinými subjekty podléhajícími působnosti Účetního dvora alespoň 50% účast na kapitálu nebo které sama nebo s jinými subjekty podléhajícími působnosti Účetního dvora spolková země provozuje (čl. 127 odst. 3 B-VG). Účetní dvůr může stejně dle čl. 127a odst. 3 B-VG kontrolovat také hospodaření podniků s majetkovou účastí tzv. velkých obcí (nebo také ty, které velká obec provozuje). Za tzv. velkou obec se považuje každá obec s alespoň 20 tisíci občany (viz § 18 odst. 1 RHG). Kromě Účetního dvora v Rakousku existují také zemské účetní dvory. Každá spolková země zřídila svůj zemský účetní dvůr (ve Vídni nazvaný „kontrolní úřad“), jsou zakotveny v ústavách jednotlivých spolkových zemí a jejich ustanovení jsou dále konkretizována zemskými zákony o zemském účetním dvoru. Problematika této úpravy však není předmětem této analýzy, zabývající se výhradně nejvyššími kontrolními úřady jednotlivých států.

PL Polská NIK může kontrolovat vyjma státního též veřejný majetek. Podle čl. 203 odst. 3 PÚ a shodně podle § 2 odst. 3 bod 4 zákona o NIK může Nejvyšší kontrolní komora kontrolovat podniky s libovolně velkou majetkovou účastí místní samosprávy. Režim kontroly se neliší od kontroly obchodní společnosti s majetkovou účastí státu.

Lze tedy shrnout, že polská, slovenská a rakouská právní úprava umožňuje nejvyšší kontrolní instituci kontrolovat i hospodaření podniků s majetkovou účastí územního samosprávného celku, zatímco právní úprava česká

⁷⁶ „Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“

⁷⁷ Bundesrechnungshof [online]. [cit. 9. května 2011]. Haushaltsgrundsatzegesetz. Dostupný z: <<http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/budgetary-principles-act.pdf>>.

a německá tuto možnost vylučuje. Nelze však přehlédnout skutečnost, že německý Spolkový účetní dvůr působí pouze na úrovni Spolku, přičemž v jednotlivých spolkových zemích existují zemské účetní dvory, které mají v zásadě totožné kompetence, jako má Spolkový účetní dvůr, pouze jsou omezeny na kontrolu v rámci konkrétní spolkové země. Z uvedeného přehledu také plyne, že Česká republika jako jediný z komparovaných států neumožňuje NKÚ kontrolovat i obecní podniky. Tato mezera v kompetencích NKÚ má být přitom zachována i podle novely ústavy a zákona o NKÚ předkládané vládou ČR (viz níže v části 04.1 této analýzy).

03.5 ROZSAH KONTROLY

Co všechno může NKI u obchodní společnosti s majetkovou účastí státu kontrolovat? Zákonnost, věcnou správnost, hospodárnost a účelnost? Nebo pouze některé z těchto aspektů hospodaření?

CZ V případě kontroly prováděné českým NKÚ je dle § 4 odst. 1 zákona o NKÚ prověřováno, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, dále je přezkoumávána jejich věcná a formální správnost a dále také hospodárnost a účelnost. Pro bližší výklad jednotlivých pojmů lze odkázat na § 2 písm. l), m), n) a o) zákona o finanční kontrole.⁷⁸ Výše uvedené dopadá ovšem na státní podniky, kontrola státem vlastněných akciových společností není možná.

SK Dle § 3 zákona o NKÚ SR slovenský Najvyšší kontrolný úrad kontroluje dodržování všeobecně závazných právních předpisů (zákonnost), hospodárnost, efektivnost a účinnost. „Legální definice poskytuje § 2 zákona o finanční kontrole a vnitřním auditu. Hospodárností je minimalizování nákladů

78 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 2 písm. l) je: „správností finanční a majetkové operace (dále jen „operace“) její soulad s právními předpisy a dosažení optimálního vztahu mezi její hospodárností, účelností a efektivností,“ podle § 2 písm. m) je: „hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,“ podle § 2 písm. n) je: „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,“ a podle § 2 písm. o) je: „účelností takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.“

na výkon činnosti nebo obstarávání zboží, prací a služeb při zachování jejich přiměřené úrovně a kvality. Efektivnost je maximalizování výsledků činnosti ve vztahu k disponibilním veřejným prostředkům. Účinnost vyjadřuje vztah mezi plánovaným výsledkem činnosti a skutečným výsledkem vzhledem k použití veřejných prostředků. Účelnost je chápána jako vztah mezi určeným účelem použití veřejných prostředků a skutečným účelem jejich použití. Slovenská úprava vnímá hospodárnost a efektivnost jako dvě samostatná kritéria, zatímco v českém prostředí se efektivnost chápe jako jeden z aspektů hospodárnosti.⁷⁹

D Německý spolkový účetní dvůr kontroluje všechny uvedené aspekty: „...prověřuje účetní správnost, hospodárnost a řádnost, resp. právnost – tedy legalitu. V ustanovení § 90 řádu spolkového rozpočtu se vedle hospodárnosti objevuje také kritérium úspornosti. Podle převažujícího právního názoru úspornost není samostatným kontrolním kritériem, nýbrž prověřování dodržování zásady úspornosti je součástí auditu hospodárnosti.“⁸⁰

A Rakouský Účetní dvůr má při kontrole hospodaření posuzovat správnost číselných údajů, soulad s právními předpisy, úspornost, hospodárnost⁸¹ a účelnost (čl. 126b odst. 5 B-VG), v žádném případě se však nesmí kontrola omezit na prostou „kontrolu cifer“ (§ 2 odst. 1 RHG). Totéž kontroluje Účetní dvůr v případě kontroly hospodaření spolkových zemí (čl. 127 odst. 1 věta druhá B-VG) a obcí (čl. 127a odst. 1 věta druhá B-VG). Rozsah kontroly je tedy srovnatelný s českou právní úpravou.⁸²

79 FOLTÝNOVÁ, R. Nejvyšší kontrolní úřad – komparace. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc: 2011, str. 38.

80 „Hospodárnost v sobě zahrnuje jak úspornost (minimalizaci nákladů), tak účelnost (maximalizaci užitek), přičemž podle § 90 č. 3 řádu spolkového rozpočtu je úsporné jednání zásadně považováno za účelné... Zároveň je hospodárnost součástí kritéria zákonnosti (resp. právnosti) vyjádřeného v čl. 114 odst. 2 Základního zákona i § 90 řádu spolkového rozpočtu, neboť dodržování hospodárnosti je výslovně uloženo zákonem. V rámci kontroly účetní správnosti (účetní kontroly stricto sensu) se posuzuje správnost úkonů po stránce účetní a jejich soulad s předpisy o účetnictví, tzn. hodnotí se správná aplikace účetních metod. Kontrola právnosti/legality vychází z účetní kontroly v užším smyslu a znamená prověření státních aktivit z hlediska hmotného práva... Kontrola právnosti/legality se nevztahuje jen na dodržování zákona o státním rozpočtu, nýbrž její těžiště spočívá v prověření, zda správa s veřejnými prostředky hospodaří v souladu s pravidly stanovenými rozpočtovým a finančním právem.“ POUPEROVÁ, O. Německý spolkový účetní dvůr. Správní právo, č. 3/2011, str. 180.

81 K výkladu pojmů „hospodárnost“ a „úspornost“ viz POUPEROVÁ, O. Účetní dvůr Spolkové republiky Rakousko. Správní právo, č. 7–8/2009, str. 454.

82 K obdobnému závěru dospěla též FOLTÝNOVÁ, R. Nejvyšší kontrolní úřad – komparace. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc: 2011, str. 40.

PL Polská NIK může podle § 5 odst. 1 zákona o NIK obecně kontrolovat zákonnost, řádnost hospodaření (tj. hospodárnost), účelnost a úplnost (resp. celistvost⁸³), v případě obchodní společnosti s majetkovou účastí státu však může polská NIK kontrolovat v souladu s § 5 odst. 3 zákona o NIK pouze zákonnost a řádnost hospodaření. „Neveřejné instituce – jiné organizační jednotky a hospodářské subjekty (podnikatele) – kontroluje polská NIK z hlediska zákonnosti, hospodárnosti, účelnosti a svědomitosti, pokud vykonávají úkoly svěřené jim zákonem, realizují veřejné zakázky, organizují veřejné práce atd. Vykonávají-li však tyto neveřejné instituce činnost s využitím státního nebo obecního majetku, jsou příjemci individuálně přiznaných podpor od státu (územní samosprávy) atp., je kontrola polské NIK prováděna jen z hlediska zákonnosti a svědomitosti.“⁸⁴

Lze tedy uzavřít, že ve všech komparovaných státech s výjimkou Polska mohou nejvyšší kontrolní instituce při své kontrole vymezeného typu společností prověřovat všechna čtyři kritéria. Kontrola nejvyšších kontrolních institucí se v zásadě neomezuje pouze na ověření účetní správnosti či dodržení právních předpisů, ale zkoumá také účelnost a efektivnost hospodaření. Tuto převažující praxi zohlednil návrh EPS na rozšíření kompetencí NKÚ tím, že neobsahuje omezující ustanovení jako polská právní úprava, aby byla umožněna kontrola hospodaření obchodní společnosti s majetkovou účastí státu v plném rozsahu.

03.6 OCHRANA OBCHODNÍHO TAJEMSTVÍ PŘI KONTROLE HOSPODAŘENÍ

Je zajištěna ochrana obchodního tajemství obchodní společnosti s majetkovou účastí státu? Pokud ano, jakým způsobem je tato ochrana zajištěna a v jakých právních předpisech?

CZ Český NKÚ má při kontrole právo podle § 4 odst. 2 zákona o NKÚ kontrolovat jakékoli skutečnosti, bez ohledu na druh a stupeň utajení, čemuž odpovídá i úprava průběhu kontroly v § 21 zákona o NKÚ. Na druhou stranu jsou

kontrolující vázání mlčenlivostí dle § 22 odst. 2 písm. f) zákona o NKÚ. Z toho lze dovodit, že ochrana obchodního tajemství není zajištěna vůči NKÚ, avšak NKÚ nesmí získaných informací jakkoli zneužít, zveřejnit je může pouze v případě, že bude zbaven mlčenlivosti dle § 23 zákona o NKÚ. Dle § 30 odst. 2 zákona o NKÚ: „Úřad poskytuje Poslanecké sněmovně, Senátu, jejich orgánům a vládě na požádání kontrolní protokoly a další podklady pro schválené kontrolní závěry. Na osoby, které se s těmito podklady seznámily, se vztahují přiměřeně ustanovení § 22 odst. 2 písm. f) a § 23 tohoto zákona.“ Ochrana utajovaných skutečností, na které se vztahuje zvláštní zákon, vůči adresátům kontrolních závěrů chrání až § 30 odst. 3 a 4 zákona o NKÚ, přičemž způsob nakládání s nimi určí Kolegium NKÚ. Konečně je třeba zmínit ustanovení § 17 až 20 ObZ, které chrání obchodní tajemství vůči každému, kdo by jej porušil, tedy i vůči NKÚ, i vůči adresátům kontrolních závěrů.⁸⁵

SK Slovenský zákon o NKÚ SR se ochranou obchodního tajemství nezabývá. Pouze v § 16 odst. 2 stanoví, že kontrolaři a příbrané osoby jsou povinny zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu povinnosti zprostit. Ochranu obchodního tajemství tak poskytuje slovenský zákon č. 513/1991 Zb., který obsahuje totožná ustanovení, jako český ObZ.

D Ochranu obchodního tajemství vůči německému Spolkovému účetnímu dvoru poskytují Pravidla auditu⁸⁶ v článku 7, dle nichž: „Spolkový účetní dvůr nezveřejní jakékoli informace získané v průběhu kontroly, s výjimkou účelu podávání zpráv a s výjimkou zákonných ustanovení“, dále v článku 8 odst. 2: „Spolkový účetní dvůr zajistí, že budou dodržena zákonná ustanovení, týkající se ochrany osobních údajů, profesionálních nebo oficiálních tajemství“ (tj. i obchodní tajemství – pozn. autor) a v článku 45 odst. 4, který jasně říká, že: „... zvláště obchodní tajemství, náležející soukromým podnikům, nesmí být zveřejněna ve zprávách o kontrolních nálezech kontrol provedených podle § 92 BHO“.

83 Anglický předklad polského zákona o NIK používá pojem „integrity“, tedy „celistvost, úplnost“, takže o obsahu tohoto pojmu vzhledem ke kontextu není pochyb. Jiní autoři překládají použitý pojem jako „svědomitost“ a definují ji jako „jednání v souladu se všeobecnými odbornými znalostmi a v dobré víře.“ Viz FOLTÝNOVÁ, R. Nejvyšší kontrolní úřad – komparace. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc: 2011, str. 45.

84 FOLTÝNOVÁ, R. Nejvyšší kontrolní úřad – komparace. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc: 2011, str. 44 – 45.

85 Tento závěr potvrzuje též ELIÁŠ, K., BEJŠEK, J., HAJN, P., JEŽEK, J. a kol. Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 332.

86 Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Pravidla auditu. Dostupná z: <<http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/we-about-us/legal-authority/audit-rules.pdf>>.

A K naplnění kontrolních úkolů jsou rakouskému Účetnímu dvoru poskytnuta vrchnostenská oprávnění vyžadovat od subjektů podléhajících kontrole veškeré informace, předání účetních knih a ostatních spisů, vyloučeno není ani nahlížení do relevantních dokladů přímo na místě a provedení místního šetření, což plyne z ustanovení § 3 RHG, respektive z ustanovení § 12 odst. 3 RHG. Obchodní tajemství SVP pak výslovně chrání § 12 odst. 5 RHG, podle něhož v případě kontroly Účetního dvora nebo v případě zveřejnění výsledků kontroly nesmí být odhalena obchodní tajemství kontrolovaného podniku.

PL Polská NIK postupuje při provádění kontroly dle § 27 an. zákona o NIK. Podle § 28 má být průběh kontroly zaměřen na určení faktů týkajících se činnosti kontrolovaných subjektů, na poskytnutí relevantní dokumentace o těchto faktech a vyhodnotit kontrolovanou činnost z pohledu kritérií uvedených v § 5 zákona o NIK (tj. v případě SVP jsou těmito kritérii zákonnost a řádnost hospodaření). Za účelem dosažení cílů uvedených v § 28 mají kontrolované subjekty dle § 29 odst. 1 zákona o NIK povinnost na požádání polské NIK předložit všechny dokumenty a další materiály potřebné pro kontrolu, v souladu s právními předpisy o utajovaných skutečnostech ovšem. Kontroloři polské NIK jsou oprávněni kontrolovat jakékoli skutečnosti (viz § 29 odst. 2 zákona o NIK, který je co do obsahu prakticky identický s § 21 zákona č. 166/1993 Sb.). Jinými slovy, polská právní úprava nechrání obchodní i jiná tajemství před polskou NIK, ale pouze před adresáty kontrolních závěrů. Navíc má polská NIK oproti nejvyšším kontrolním úřadům jiných států možnost se: „...účastnit schůzí vedení kontrolovaného subjektu a jednání orgánů státní správy a územní samosprávy, požadovat v souvislosti s kontrolou informace i od nekontrolovaných institucí a vysvětlení od pracovníků těchto institucí, povolát znalce a odborníky...“⁸⁷ Na rozdíl od právní úpravy jiných států však polský zákon o NIK v žádném svém ustanovení výslovně nehovoří o ochraně obchodního tajemství, pouze obecně o ochraně zákonem utajovaných skutečností. Podle § 71 zákona o NIK mají kontroloři jako jednu z povinností též zachovat zákonem utajované skutečnosti, podle § 10 odst. 2 zákona o NIK pak v případě zveřejnění výsledků kontrol musí být v souladu s právní úpravou ochrany utajovaných skutečností. Protože je obchodní tajemství v polské právní úpravě chráněno zákonem o potlačování nekalé soutěže (zwal-

czaniu nieuczciwej konkurencji), občanským zákoníkem a okrajově též obchodním zákoníkem, lze uzavřít, že i polská právní úprava chrání obchodní tajemství kontrolovaných subjektů.

Lze tedy uzavřít, že nejvyšší kontrolní instituce mají ve všech komparovaných státech přístup ke všem informacím a skutečnostem, včetně takových, které mají povahu obchodního tajemství, tedy odpovídající definici v § 17 ObZ.⁸⁸ Na druhé straně však právní úprava ve všech komparovaných státech obchodní tajemství chrání, minimálně skrze povinnost mlčenlivosti kontrolorů nejvyšších kontrolních institucí, a dále je ochrana obchodního tajemství zajištěna i vůči adresátům kontrolních závěrů, resp. výsledků kontroly, v nichž obchodní tajemství nesmí být odhalena. Tento závěr tedy vyvrací obavy, že rozšířením kompetence českého NKÚ na všechny obchodní společnosti s majetkovou účastí státu nebo územní samosprávy by došlo k zásahu do obchodních tajemství kontrolovaných společností.

03.7 ZVEŘEJŇOVÁNÍ VÝSLEDKŮ KONTROL

Jsou výsledky kontrol předkládány např. parlamentu? Má k výsledkům kontrol přístup také veřejnost?

CZ Český NKÚ je povinen podle § 30 zákona o NKÚ všechny schválené kontrolní závěry zveřejnit ve Věstníku úřadu, který je veřejně dostupný, a dále je NKÚ povinen schválené kontrolní závěry neprodleně zaslat Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a na požádání též ministerstvům. Dále má NKÚ povinnost dle § 18 zákona o NKÚ vypracovat a následně zveřejnit výroční zprávu, obsahující mimo jiné zhodnocení plánu kontrolní činnosti, finanční zhodnocení přínosu kontrolní činnosti a zhodnocení ostatní činnosti. Ve výroční zprávě jsou publikovány také výsledky (některých) provedených kontrol. Výroční zpráva je předkládána pro informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě do dvou měsíců po skončení rozpočtového roku, zpráva je rovněž zveřejněna ve Věstníku úřadu.

⁸⁸ „Obchodní tajemství tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.“

⁸⁷ FOLTÝNOVÁ, R. Nejvyšší kontrolní úřad – komparace. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc: 2011, str. 42.

SK Slovenskému NKÚ SR ustanovení § 16 odst. 1 zákona o NKÚ SR ukládá povinnost vydávat nejméně jednou za tři měsíce informace získané z kontrolní činnosti. V praxi je tak činěno formou „Spravodajca Najvyššieho kontrolného úradu SR“, který je čtvrtletně uveřejňován na stránkách NKÚ SR. Každoročně nejpozději do konce března je předkládána parlamentu zpráva o výsledcích kontrolní činnosti za uplynulý kalendářní rok.⁸⁹ Tyto zprávy jsou následně volně dostupné na webu NKÚ SR⁹⁰ a stejně tak i na webu parlamentu SR.⁹¹

D Německý Spolkový účetní dvůr informuje o významných výsledcích kontrol Spolkovou radu a Spolkový sněm ve výroční zprávě dle § 97 BHO. Výsledky konkrétních kontrol jsou dle § 96 BHO sdělovány i dalším institucím – jestliže to Spolkový účetní dvůr ze zvláštních důvodů považuje za potřebné, může výsledek konkrétní kontroly sdělit např. rozpočtovému výboru Spolkového sněmu. Výsledky kontroly mající zásadní nebo alespoň značný finanční dopad sděluje Spolkový účetní dvůr Spolkovému ministerstvu financí. Ačkoli přímo na webu Spolkového účetního dvora se uvádí, že výsledky kontrol nejsou v principu poskytovány žádné třetí osobě, která nebyla zapojena, resp. ovlivněna v průběhu kontroly, mohou být zveřejňovány tzv. zvláštní zprávy.⁹² Bližší podrobnosti obsahuje čl. 42 an. Pravidel auditu.⁹³ Výroční zpráva obsahuje – mimo jiné⁹⁴ – i hodnocení účasti Spolku v podnicích (tj. v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu).

A Rakouský Účetní dvůr vykonává, minimálně v případech kontrol podle čl. 127 odst. 7 B-VG a § 18 RHG, resp. podle čl. 126b odst. 4 věta třetí B-VG a § 11 odst. 3 RHG, kontrolu z iniciativy příslušné zemské vlády, resp. spolkové vlády, a jim pak podává zprávu o jejich výsledku.

89 Viz čl. 62 Ústavy SR, resp. § 5 odst. 5 zákona o NKÚ SR.

90 Konkrétně viz Nejvyšší kontrolní úřad SR. [online]. [cit. 3. května 2011]. Správy o výsledcích kontrolní činnosti. Dostupné z: <<http://www.nku.gov.sk/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=spravycinnosti>>.

91 Viz Nejvyšší kontrolní úřad SR. [online]. [cit. 3. května 2011]. Dostupné z: <<http://www.nrsr.sk/>>.

92 Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Publikace. Dostupné z: <<http://bundesrechnungshof.de/publications>>.

93 Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Pravidla auditu. Dostupné z: <<http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/we-about-us/legal-authority/audit-rules.pdf>>.

94 „Roční zpráva obsahuje zejména údaje, zda částky uvedené v rozpočtu odpovídají účetním knihám a příjmy a výdaje se shodují s doklady, zda a které normy a principy hospodaření byly porušeny, hodnocení účasti spolku v podnicích či doporučený postup do budoucna.“ FOLTÝNOVÁ, R. Nejvyšší kontrolní úřad – komparace. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc: 2011, str. 46.

PL Polská NIK předkládá Sejmu podle § 7 odst. 1 zákona o NIK mimo jiné o výsledcích kontroly zadané Sejmem či jeho orgány (bod 3), o výsledcích jiných důležitých kontrol (bod 4) a o aktivitách polské NIK za uplynulý rok. Polská NIK informuje rovněž prezidenta Polské republiky podle § 8 odst. 1 zákona o NIK o výsledcích kontrol zadaných prezidentem, o výsledcích kontrol zadaných Sejmem a jeho orgány, o výsledcích kontrol zadaných polským předsedou vlády a o výsledcích jiných důležitých kontrol. Obdobně polská NIK informuje podle § 8 odst. 2 zákona o NIK také polského předsedu vlády. Podle § 9 pak regionální oddělení polské NIK informují kompetentní vojvodství (tedy místní samosprávné celky) o výsledcích důležitých kontrol činnosti orgánů místní samosprávy. Co se týká přístupu veřejnosti, podle § 10 odst. 1 zákona o NIK předkládá prezident polské NIK po předchozím předložení zprávy Sejmu veřejnosti zprávu o činnosti NIK. Podle § 10 odst. 2 téhož zákona pak prezident polské NIK opět po předchozím předložení zprávy Sejmu předkládá veřejnosti i informace dle § 7 odst. 1 body 2 až 6 zákona o NIK (viz výše), v tomto případě však prezident NIK musí postupovat v souladu s právními předpisy o ochraně utajovaných skutečností.

Z výše uvedeného plyne, že ve všech zemích jsou výsledky kontrol nejvyšších kontrolních institucí obvykle předkládány parlamentu a dalším orgánům veřejné moci, s výjimkou Rakouska, kde jsou výsledky pouze některých kontrol předkládány vládě. Přístup veřejnosti k výsledkům kontrol je však v každém z komparovaných států odlišný.

03.8 ROZSAH ZVEŘEJŇOVANÝCH VÝSLEDKŮ KONTROL

Jsou výsledky kontrol zveřejňovány v plném znění, nebo má veřejnost přístup pouze k omezenému znění?

CZ Český NKÚ publikuje výsledky kontrol v plném znění, s výjimkou informací podléhajících utajení. Veřejnost má tak, narozdíl od členů Poslanecké sněmovny, Senátu, vlády a ministerstev, přístup jen k omezenému znění výsledků kontrol NKÚ (viz část 03.6 této analýzy).

SK Slovenský zákon o NKÚ SR se problematikou tvorby zpráv a jejich zveřejňováním blíže nezabývá. Místopředseda NKÚ SR Emil Kočíš však ve své publikaci z roku 2007 uvádí, že zprávy o výsledcích kontrolní činnosti NKÚ SR jsou uveřejňovány v plném rozsahu.⁹⁵

D V případě zveřejňování výsledků kontrol německého Spolkového účetního dvora z ustanovení § 97 odst. 4 BHO plyne, že výroční zpráva o záležitostech, které podléhají utajení, je předkládána pouze vybraným osobám. Protože výčet je taxativní, lze výkladem a contrario dospět k závěru, že taková výroční zpráva není předkládána komukoli jinému, např. Spolkovému sněmu nebo veřejnosti. Podle článku 50 odst. 2 Pravidel auditu se v takovém případě vytváří dvě zprávy, předkládané odlišným osobám – jedna s utajovanými informacemi, druhá bez těchto informací. Nicméně z Pravidel auditu lze dovodit, že veřejnost má k výroční zprávě německého Spolkového účetního dvora přístup alespoň v případě, o němž hovoří čl. 54 Pravidel auditu.

Lze uzavřít, že přístup veřejnosti k plnému znění výsledků kontrol je v každém z komparovaných států odlišný. V případě, že má veřejnost přístup k výsledkům kontrol, má současně přístup alespoň k jejich omezenému znění. Česká právní úprava poskytuje již dnes dostatečnou ochranu citlivým informacím z kontrol. Návrh EPS na rozšíření kompetence českého NKÚ tak v tomto bodě neobsahuje žádnou změnu.

03.9 OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VŮČI VÝSLEDKŮM KONTROLY HOSPODAŘENÍ

Má management obchodní společnosti s majetkovou účastí státu možnost vyjádřit se vůči návrhu kontrolního závěru? Má management možnost obrany proti publikovaným kontrolním závěrům NKI?

CZ Český NKÚ pořizuje dle § 25 zákona o NKÚ o každé kontrole protokol, přičemž s jeho obsahem musí být dle § 26 zákona o NKÚ seznámeny kontrolované osoby, které obdrží stejnopis protokolu. Proti kontrolnímu protokolu může kontrolovaná osoba podle § 27 odst. 1 zákona o NKÚ podat námitky vedoucímu

skupiny kontrolujících, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s kontrolním protokolem, nestanoví-li kontrolující lhůtu delší. Námitky je nutno podat písemně a musí být zdůvodněny. O námitkách rozhoduje dle § 27 odst. 2 zákona o NKÚ vedoucí skupiny kontrolujících, proti jeho rozhodnutí je v případě, že námitkám kontrolované osoby nebylo vyhověno, možno podat odvolání podle § 27 odst. 3 zákona o NKÚ. Proti rozhodnutí o odvolání již není další odvolání přípustné.⁹⁶ Pro úplnost je třeba doplnit, že na tuto proceduru se podle § 31 zákona o NKÚ nevztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, s výjimkou obecných zásad (§§ 2 až 8 správního řádu).

SK Slovenská úprava tuto otázku řeší prostřednictvím institutu námitek proti pravdivosti, úplnosti či prokazatelnosti kontrolních zjištění, jenž je zakotven § 15 zákona o NKÚ SR. Dle tohoto ustanovení má statutární orgán možnost seznámit se s obsahem protokolu o výsledku kontroly a v přiměřené lhůtě vznést písemné námitky proti pravdivosti, úplnosti či prokazatelnosti kontrolních zjištění. Kontrolní skupina je následně povinna prověřit opodstatněnost námitek a výsledek písemně oznámit statutárnímu orgánu kontrolovaného subjektu. Toto oznámení se přikládá k protokolu o výsledku kontroly. Jsou-li námitky opodstatněné nebo pokud jsou při jejich prověření dodatečně zjištěny skutečnosti mající podstatný vliv na obsah protokolu, je nutné vypracovat dodatek k protokolu o výsledku kontroly, jenž je následně oznámen statutárnímu orgánu kontrolovaného subjektu.

D Podle německé právní úpravy Spolkový účetní dvůr sděluje kontrolované osobě výsledek kontroly, aby se k němu tato osoba vyjádřila.⁹⁷ Tuto tezi potvrzují Pravidla auditu v článcích 33 a 34. Z nich plyne, že subjektu, který je podroben kontrole, je zaslán tzv. „management letter“, obsahující shrnutí kontrolních zjištění, závěrů, které je nutné z nich vyvodit a doporučení k nápravě. Tento „management letter“ je určen nejen kontrolované osobě, ale také osobám přímo ovlivněným kontrolními zjištěními. Kontrolovaná osoba se k tomuto „management letteru“ může vyjádřit ve lhůtě ne delší než tři měsíce (čl. 34 odst. 5 Pravidel auditu). Tento „management letter“ a vyjádření kontrolované osoby jsou poté dále řešeny před Spolkovým účetním dvorem dle čl. 35 Pravidel auditu. Opravný prostředek proti „management letteru“ není k dispozici, ovšem vzhledem k tomu, že „management letter“ nemá právní účinky, je možnost kon-

⁹⁶ Viz ustanovení § 27 odst. 6 zákona č. 166/1993 Sb.

⁹⁷ POUPEŘOVÁ, O. Německý spolkový účetní dvůr. Správní právo, č. 3/2011, str. 178. Nic víc ovšem z tohoto článku neplyne.

⁹⁵ KOČIŠ, E. Postavenie NKÚ SR v systéme kontroly a niektoré výsledky z kontrolnej činnosti úradu. Banská Bystrica: Via Iuris, 2007, str. 13.

trolované osoby pouze vyjádřit se k jeho obsahu dostatečně.⁹⁸ Jen pro úplnost, podle článku 57 odst. 1 Pravidel auditu platí princip, že informace poskytované Spolkovému sněmu budou poskytnuty pouze poté, kdy kontrolní zjištění byla prodiskutována s kontrolovanou osobou.

A Podle rakouské právní úpravy má každý kontrolovaný subjekt možnost se ke kontrolním závěrům vyjádřit ve lhůtě 3 měsíců, včetně uvedení nápravných opatření (pokud byly aplikovány) dle § 5 RHG.

PL Polský zákon o NIK v § 53 an. upravuje vypracování kontrolní zprávy. Výsledky kontroly jsou prezentovány ve zprávě o kontrole, k této zprávě se dle § 55 odst. 1 zákona o NIK může vyjádřit vedoucí (patrně statutární orgán?) kontrolovaného subjektu a může vznést přiměřené námítky s ohledem na skutečnosti popsané ve zprávě, a to ve lhůtě 14 dní ode dne doručení zprávy o kontrole. V individuálních případech může ředitel příslušné organizační jednotky polské NIK tuto lhůtu prodloužit.⁹⁹ O námitkách rozhoduje kontrolor způsobem uvedeným v § 55 odst. 3 a 4 zákona o NIK, opravným prostředkem proti rozhodnutí dle § 55 odst. 4 zákona o NIK jsou podle § 56 zákona o NIK oprávněné námítky, předložené odvolací komisi ve lhůtě 7 dní, přičemž rozhodnutí této komise je podle § 56 odst. 4 zákona o NIK konečné. Po ukončení kontroly následuje ještě „postkontrolní setkání“ (post audit meeting) mezi kontrolory a vedoucím kontrolovaného subjektu podle § 58 zákona o NIK, vydání „postkontrolního prohlášení“, proti kterému je možné rovněž podat námítky dle § 61 zákona o NIK, o kterých se rozhoduje obdobně podle § 56 zákona o NIK. Zprávy o kontrole a postkontrolní prohlášení slouží NIK jako základ pro návrh kontrolních závěrů.¹⁰⁰

Lze tedy shrnout, že ve všech komparovaných státech mají kontrolované subjekty (a tedy i jejich management) právo se vůči kontrolním závěrům, resp. výsledkům kontrol, vyjádřit, včetně možnosti podat proti zjištěním opravné prostředky nejvyšší kontrolní instituci. S výjimkou Rakouska však proti již publikovaným kontrolním závěrům právní úprava, týkající se nejvyšších kontrolních institucí, neposkytuje zvláštní právní ochranu.¹⁰¹ Česká právní úprava tak poskytuje dostatečné, a z hlediska srovnávaných

zemí naprosto standardní, možnosti obrany před nesprávnými, nepravdivými či jinak vadnými zjištěními českého NKÚ. Návrh EPS na rozšíření kompetencí NKÚ proto v tomto bodě neobsahuje žádnou změnu.

03.10 ZÁVĚRY KOMPARACE

DOBRÁ PRAXE PŘI KONTROLE OBCHODNÍCH SPOLEČNOSTÍ S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU A SAMOSPRÁVY

Z tabulky č. 4, která shrnuje výsledky komparace, lze v kombinaci s ustanoveními Limské deklarace („LD“) vyvodit základy tzv. „dobré praxe“ nejvyšších kontrolních institucí ve státech střední Evropy. Za dobrou praxi lze považovat ústavní zakotvení nejvyšší kontrolní instituce s následnou detailní právní úpravou v podústavních právních předpisech, což odpovídá čl. 18 odst. 1 LD.¹⁰² Nejvyšší kontrolní instituce provádí následnou externí kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky (což odpovídá čl. 2 odst. 4 LD¹⁰³), a to nejen ve státních podnicích, ale také v soukromoprávních subjektech, v nichž má stát alespoň 50%, nebo přímo většinovou majetkovou účast, a dále v obecních podnicích což odpovídá čl. 18 a 23 LD. Nejvyšší kontrolní instituce kontroluje soulad hospodaření s požadavky na zákonnost, věcnou správnost, hospodárnost a účelnost, což odpovídá čl. 4 odst. 3 LD.¹⁰⁴ Při kontrole hospodaření má nejvyšší kontrolní instituce právo nahlížet do všech dokumentů a obdržet všechny informace (což odpovídá čl. 10 LD). Toto jeho právo je kompenzováno jednak ochranou obchodního tajemství, jednak povinností kontrolorů zachovávat mlčenlivost a také zveřejňováním pouze výsledků kontroly v omezeném znění (což víceméně odpovídá čl. 16 odst. 3 LD). Součástí dobré praxe je též umožnit managementu kontrolovaného subjektu se k výsledkům kontroly vyjádřit, resp. odvolat se proti výsledkům kontroly. Přijetí nápravných opatření pak není záležitostí nejvyšší kontrolní instituce, ale poslanecké sněmovny či vlády daného státu, což odpovídá čl. 11 a 16 LD. Bylo by vhodné, kdyby i česká právní úprava kompetencí NKÚ odpovídala této „dobré praxi“.

98 To ostatně potvrdila v soukromém e-mailu ze dne 8. 5. 2011 též JUDr. Olga Pouperová, PhD.

99 Viz § 55 odst. 2 zákona o NIK.

100 Viz § 64 odst. 1 zákona o NIK.

101 Jiné, v této analýze dále nezkoumané možnosti právní ochrany, však v právních úpravách komparovaných států existovat mohou – např. ve formě soukromoprávní žaloby, žaloby na ochranu před nekalou soutěží nebo správněprávní žalobou.

102 Článek 18 odst. 1 Limské deklarace: „Základní auditní pravomoci nejvyšších auditních institucí mají být zakotveny v ústavě, podrobnosti mohou být stanoveny zákonem.“

103 Článek 2 odst. 4 Limské deklarace: „Následný audit je však nezbytným úkolem každé nejvyšší auditní instituce bez ohledu na to, zda provádí či neprovádí také předběžné audity.“

104 Článek 4 odst. 3 Limské deklarace: „Cíle auditu nejvyšší auditní instituce - zákonnost, správnost, hospodárnost, efektivnost a účelnost finančního řízení – jsou v podstatě rovnocenné. Je nicméně ponecháno na nejvyšší auditní instituci, aby v každém jednotlivém případě určila své priority.“



TABULKA Č. 4:
ZJEDNODUŠENÉ VÝSLEDKY KOMPARACE ČESKÉHO NKÚ
SE ZAHRANIČNÍMI NEJVYŠŠÍMI KONTROLNÍMI INSTITUCEMI.

	Čeická republika	Slovensko	Německo	Rakousko	Polsko
Je nejvyšší kontrolní instituce zakotvena přímo v ústavě daného státu?	✓	✓	✓	✓	✓
Je splněn článek 23 Lisímské deklarace, tj. může nejvyšší kontrolní instituce kontrolovat také „soukromé“ obchodní společnosti s majetkovou účastí státu?	✗	✓	✓	✓	✓
Jaká majetková účast státu je předpokladem kontroly?	✗	1 akcie	nad 50%	50%	1 akcie
Může nejvyšší kontrolní úřad kontrolovat také soukromé obchodní společnosti s majetkovou účastí územních samosprávných celků?	✗	✓	✓**	✓	✓
Může nejvyšší kontrolní instituce u akciových společností s majetkovou účastí státu kontrolovat zákonnost, věcnou správnost, hospodárnost a účelnost (tj. všechny tyto vlastnosti)?	✗	✓	✓	✓	pouze hospodárnost a zákonnost
Je zajištěna ochrana obchodního tajemství kontrolovaného subjektu?	✓***	✓	✓	✓	✓
Jsou výsledky kontrol nejvyšší kontrolní instituce předkládány např. parlamentu? Má k výsledkům těchto kontrol přístup také veřejnost?	✓***	✓	✓	✓	✓
Jsou výsledky kontrol zveřejňovány v plném znění, nebo má veřejnost přístup pouze k omezenému znění?	omezené znění	plné znění	omezené znění	omezené znění	omezené znění
Má management akciové společnosti s majetkovou účastí státu možnost vyjádřit se vůči návrhu kontrolního závěru?	✗***	✓	✓	✗****	✓

* De facto kontroluje slovenský NKÚ pouze soukromé osoby s nadpoloviční majetkovou účastí státu.

** Pouze zemské účetní dvory mohou kontrolovat hospodaření obecních podniků.

*** Český NKÚ může kontrolovat pouze státní podniky, akciové společnosti s majetkovou účastí státu nikoli.

**** Management SVP se může vyjádřit až vůči už publikovanému kontrolnímu závěru ve lhůtě max. 3 měsíců.



MOŽNOSTI ROZŠÍŘENÍ KOMPETENCÍ NKÚ

Návrhy de lege ferenda na rozšíření kompetencí NKÚ na obchodní společnosti s majetkovou účastí státu a samospráv.

Cílem této části práce je předložit několik návrhů možného řešení současné mezery v právní úpravě z pohledu de lege ferenda tak, aby bylo možné kontrolovat hospodaření obchodních společností s většinou majetkovou účastí státu a územních samospráv. Návrhy na rozšíření kompetence NKÚ směřují jednak k novelizaci čl. 97 Ústavy, v návaznosti na to pak navrhují i odpovídající novelizaci zákona o NKÚ. Předložené návrhy reagují na aktuální vládní návrh novelizace Ústavy a zákona o NKÚ. Zohledňují též předchozí návrhy, které měly za cíl rozšíření kompetencí NKÚ tak, aby došlo k odstranění mezery v právní úpravě de lege lata.

Předložené návrhy jistě nejsou jediné možné. Tento přehled má nicméně pokázat na skutečnost, že existuje několik dobrých a relativně osvědčených (pokud jde o návrh založený na slovenské ústavě) nebo alespoň právní veřejností diskutovaných legislativních řešení. Bylo by proto chybou oddalovat nebo odmítat požadavek na legislativní zakotvení rozšíření kompetencí NKÚ s argumentem, že zde neexistuje možnost sáhnout po dostatečně konkrétním legislativním řešení tohoto úkolu.

04.1 NEDOSTATEČNOST VLÁDNÍHO NÁVRHU ZMĚNY ÚSTAVY A ZÁKONA O NKÚ Z HLEDISKA KONTROLY OBCHODNÍCH SPOLEČNOSTÍ S VĚTŠINOVOU MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU NEBO SAMOSPRÁV

V této kapitole reagujeme na vládní návrh novelizace čl. 97 odst. 1 písm. d) Ústavy a zákona o NKÚ, které byly schváleny vládou dne 27. 4. 2011.

Návrh novelizace Ústavy obsahuje rozšíření kompetence NKÚ jednak na kontrolu hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, a jednak na kontrolu „hospodaření právnických osob veřejnoprávní povahy, stanoví-li tak zákon a v zákonem stanoveném rozsahu“.¹⁰⁵ Návrh tím zavádí do českého právního řádu nový, dosud neznámý právní pojem „právnická osoba veřejnoprávní povahy“. Vládní návrh novelizace Ústavy je doprovázen návrhem novely zákona o NKÚ, který v taxativním výčtu stanovuje, co se rozumí „právnickými osobami veřejnoprávní povahy“. Šlo by tak o zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace územních samosprávných celků, regionální rady regionů soudržnosti, Českou televizi, Český rozhlas, veřejné vysoké školy, Českou národní banku.

S tímto řešením nelze podle našeho názoru souhlasit, protože vládní návrh vůbec nepočítá s tím, že by NKÚ měl kontrolovat obchodní společnosti s majetkovou účastí státu nebo samospráv. Jednak už samotný pojem „právnické osoby

¹⁰⁵ Z důvodové zprávy vyplývá, že návrh změny Ústavy reaguje na trend směřující k širšímu rozsahu působnosti nejvyšších kontrolních institucí. Kromě rozšíření působnosti NKÚ na kontrolu hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem obsahuje návrh také rozšíření kontrolní působnosti NKÚ: „... i na další právnické osoby, které by mohly podléhat jeho kontrolní činnosti za předpokladu, že mají veřejnoprávní povahu, přičemž kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu bude podléhat zejména jejich hospodaření s veřejnými prostředky (nikoliv tedy jen s finančními prostředky ze státního rozpočtu), a to za podmínky, že tak stanoví zákon upravující působnost Nejvyššího kontrolního úřadu nebo jiný zákon. Takto koncipované znění ustanovení o působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu si vyžádá souběžnou novelizaci zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, který bude konkretizovat okruh dalších právnických osob podléhajících kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Nově navrhovaná úprava působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu tedy umožní výkon jeho kontrolní působnosti nejen ve vztahu k majetku státu a státnímu rozpočtu, resp. prostředkům poskytovaným ze státního rozpočtu, jak je tomu doposud, ale i ve vztahu k majetku dalších právnických osob veřejnoprávní povahy, a to zejména k jejich hospodaření především s veřejnými prostředky, kde by kontrola měla být spíše flexibilnější s tím, že další podrobnosti stanoví prováděcí zákon.“

veřejnoprávní povahy“, navrhovaný v novelizaci Ústavy, není vhodný pro případné rozšíření kompetencí NKÚ vůči obchodním společnostem s majetkovou účastí státu nebo samospráv. Navíc je tento pojem navržen společně s taxativním, tedy uzavřeným, výčtem kontrolovaných subjektů navrhovaným jako novela zákona o NKÚ, který s těmito obchodními společnostmi také nepočítá.

ROVINA ÚSTAVNĚPRÁVNÍ – POJEM „PRÁVNICKÁ OSOBA VEŘEJNOPRÁVNÍ POVAHY“

Právnícká osoba veřejnoprávní povahy je nový, českému právnímu řádu dosud neznámý pojem. Důvodová zpráva vládního návrhu novely Ústavy uvádí, že „právníckou osobu veřejnoprávní povahy“ lze „charakterizovat jako osobu, o níž tak stanoví zákon, nebo právníckou osobu, která hospodáří s veřejnými prostředky“.

Toto vymezení by nemuselo samo o sobě bránit podřadit pod něj také obchodní společnosti s většinovou majetkovou účastí státu nebo samospráv, ovšem důvodová zpráva naznačuje, že obsahově shodným pojmem je českému právnímu řádu známý pojem „veřejnoprávní korporace“.¹⁰⁶ Veřejnoprávní korporace je pojem používaný právní naukou, který označuje: „... člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly.“¹⁰⁷ Dále jsou uvedeny základní znaky veřejnoprávní korporace: „... členský princip, právní subjektivita, zřízení vrchnostenským aktem, svěřené rozhodovací (samosprávné) pravomoci, poskytnutí určité míry autonomie a nezávislosti na státní správě.“¹⁰⁸ Z toho je zřejmé, že státem vlastněné podniky pod tento pojem nespádají, neboť nemají svěřenu mocenskou pravomoc či

106 Důvodová zpráva uvádí: „Pojem „právnícká osoba veřejnoprávní povahy“, ať již jakkoliv modifikovaný, avšak obsahově shodný, náš právní řád již zná (viz např. vymezení charakteru České národní banky v § 1 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, jako právnícké osoby, která má postavení veřejnoprávního subjektu; dále pak běžně je používán pojem „veřejnoprávní korporace“, a to jak v obecných kodexech hmotných, v obecných procesních zákonech, tak i ve speciálních zákonech, např. § 369a odst. 1 občanského zákoníku, § 63 písm. c) soudního řádu správního, § 130 odst. 1 a § 160 odst. 1 správního řádu, § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon)). Z uvedeného přehledu lze právníckou osobu veřejnoprávní povahy charakterizovat jako osobu, o níž tak stanoví zákon, nebo právníckou osobu, která hospodáří s veřejnými prostředky... Navrhovaná ústavní úprava vymezení kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu předpokládá bližší vymezení okruhu dalších právníckých osob podle odstavce 1 písm. d), které bude provedeno v novele zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.“

107 HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 105–106.

108 SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2005, str. 198.

nit vrchnostenské úkony. Ke stejnému závěru, tedy že akciové společnosti, byť s většinovou majetkovou účastí státu, nemají povahu veřejnoprávní korporace, došel také Ústavní soud.¹⁰⁹ Pojem „právnícká osoba veřejnoprávní povahy“ je třeba vymezit i vůči příbuzným pojmům „právnícká osoba veřejného práva“¹¹⁰ a „veřejný podnik“¹¹¹, tyto pojmy nelze směřovat.

Ani výklad pojmu „právnícká osoba veřejnoprávní povahy“ ve smyslu právnícké osoby hospodáří s „veřejnými prostředky“ by neumožnil NKÚ kontrolovat i akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu. Pojem „veřejné prostředky“ je definován v zákonu č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Paragraf 2 písm. g) v kombinaci s § 2 písm. a) tohoto zákona říká, že veřejnými prostředky jsou veřejné finance, věci, majetková práva (pod která lze podřa-

109 „Kromě státních orgánů a orgánů územní samosprávy zákon o svobodném přístupu k informacím řadí mezi povinné subjekty ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právníckých osob v oblasti veřejné správy. Tuto třetí zákonem č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vymezenou skupinu povinných subjektů lze tedy označit jako veřejnoprávní korporace.“ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

110 Pojem „právnícká osoba veřejného práva“ je obsahově nadřazený pojmu „právnícká osoba veřejnoprávní povahy“. V českém právním řádu existuje i řada smíšených právních subjektů, vykazujících jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní znaky, takže nelze jednoznačně prohlásit, že jde o subjekty pouze veřejného, nebo pouze soukromého práva. Mezi tyto smíšené právní subjekty pak lze nepochybně zařadit i akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu. Tento závěr nepřímo potvrdil také Ústavní soud, když ve svém nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, konstatoval, že: „Je tak třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.“

111 Veřejný podnik je pojem, který nelze zaměňovat s pojmem „veřejnoprávní korporace“, neboť jde o dvě odlišné právnícké osoby. Je třeba říci, že ani prvorepubliková právní nauka, rozlišující státní a veřejné podniky, tento pojem nedokázala zcela objasnit. Obsahově šlo v obou případech o podnikání ve veřejném zájmu, rozdíl spočíval v tom, že státní podniky byly regulovány zvláštními právními předpisy, které kromě formy podnikání stanovily i vztahy státních podniků vůči příslušným správním úřadům. Hendrych v souvislosti s veřejnými podniky hovoří minimálně o třech pojetích veřejného podniku, přičemž podle jednoho z nich pojem „veřejný podnik“ znamená: „... každou hospodářskou činnost veřejnoprávních subjektů. V tomto pojetí je veřejným podnikem všechno, co provozuje stát, obec, veřejnoprávní korporace, ústavy, podniky nebo fondy na úseku hospodářské (nikoli vrchnostenské) činnosti a co by stejně mohli činit soukromníci... je to takový podnik, jehož činnost je spojena s veřejným zájmem.“ Viz HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 110–111. Bohužel je třeba si uvědomit, že jde pouze o jedno ze tří odlišných pojetí „veřejného podniku“, navíc ani z tohoto vymezení není jednoznačné, zda pod něj lze podřadit také akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu. Státní podniky však lze pod pojem „veřejný podnik“ podřadit zcela nepochybně, rovněž „obecní podniky“ lze pod tento pojem podřadit.

dit majetkovou účast státu v akciové společnosti, vyjádřenou akciemi¹¹²) a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě, uvedené v písm. a) zákona o finanční kontrole.¹¹³

Zásadním problémem zde je, zda je možné říci, že obchodní společnost s majetkovou účastí státu nebo samosprávy skutečně „hospodaří“ s veřejnými prostředky, protože se jedná o něco jiného, než je pouhá přítomnost veřejných prostředků v obchodní společnosti. Například obchodní společnost s většinovou majetkovou účastí státu hospodaří se svým, tedy soukromým, majetkem a pod ono hospodaření s veřejnými prostředky by šlo podřadit nanejvýš nakládání se státními dotacemi (které mají nepochybně charakter veřejných prostředků). Hospodaření s akciemi jako veřejnými prostředky pak nevykonává akciová společnost, ale příslušný státní orgán, obvykle Ministerstvo financí. Pojem „veřejné prostředky“ tedy sice umožňuje NKÚ nově kontrolovat kromě státního majetku také majetek územních samosprávných celků a jiných právnických osob, a míří tak žádoucím směrem ke kontrole hospodaření územních samosprávných celků. Bohužel ale ani tento pojem neumožňuje dost dobře vztáhnout kontrolu NKÚ na hospodaření obchodních společností s majetkovou účastí státu nebo samospráv.

Vzhledem k výše uvedenému doporučujeme nezavádět pro účely kontroly obchodních společností s majetkovou účastí státu nebo samospráv nový, interpretačně nejasný právní pojem „právnická osoba veřejnoprávní povahy“, ale zvolit jiné legislativní řešení, které vychází ze stávajících, v českém právním řádu již užívaných pojmů. Nabízí se pojem „veřejná instituce“ definovaný v nejnovější judikatuře Ústavního soudu¹¹⁴, resp. Nejvyššího správního soudu.¹¹⁵ Blíže k tomu viz kapitola 04.2.

112 Což plyne z ELIÁŠ, K., BARTOŠÍKOVÁ, M., POKORNÁ, J. a kol. Kurs obchodního práva. Právnické osoby jako podnikatelé. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 321.

113 Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole: „... organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.“

114 Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

115 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009-93, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, sp. zn. 2 Ans 7/2010-176.

ROVINA NOVELY ZÁKONA O NKÚ – TAXATIVNÍ VÝČET KONTROLOVANÝCH SUBJEKTŮ

Pokud nicméně pojem „právnická osoba veřejnoprávní povahy“ byl použit v rovině ústavní, domníváme se, že je nezbytné zařadit kontrolu státem a samosprávou vlastněných obchodních společností do souběžně projednávané novely zákona o NKÚ tak, aby tím byly překonány pochybnosti o smyslu a cíli úpravy. To by znamenalo uvést obchodní společnosti s majetkovou účastí státu nebo samospráv přímo v taxativním výčtu kontrolovaných subjektů v novele zákona o NKÚ.

04.2 MOŽNOSTI LEGISLATIVNÍHO ŘEŠENÍ PRO ZAVEDENÍ PRAVOMOCI NKÚ KONTROLOVAT OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI VLASTNĚNÉ STÁTEM A SAMOSPRÁVAMI

Podle našeho názoru se v současné situaci nabízí celkem čtyři možnosti, jak odstranit mezeru v právní úpravě spočívající v neexistenci externí kontroly státem nebo územní samosprávou vlastněných obchodních společností. První tři možnosti předpokládají změnu Ústavy. Poslední, čtvrtý návrh diskutuje potřebné změny zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, a může fungovat i v případě, že Ústava zůstane ve svém čl. 97 nezměněna.

Možnosti legislativního řešení pro zavedení pravomoci NKÚ kontrolovat obchodní společnosti vlastněné státem a samosprávami jsou podle našeho názoru tyto:

I. ZMĚNIT VLÁDNÍ NÁVRH ZAVEDENÍM POJMU „VEŘEJNÁ INSTITUCE“ A DOPLNIT TAXATIVNÍ VÝČET KONTROLOVANÝCH SUBJEKTŮ V NÁVRHU NOVELY ZÁKONA O NKÚ

V ústavněprávní rovině by bylo možné změnit stávající vládní návrh změny Ústavy tak, aby namísto pojmu „právnická osoba veřejnoprávní povahy“ obsahoval tento návrh pojem „veřejná instituce“:

d) hospodaření s majetkem veřejných institucí, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu.

Vzhledem k argumentům uvedeným výše v části 04.1. doporučujeme nezávadět pro účely kontroly obchodních společností s majetkovou účastí státu nebo samospráv nový, interpretačně nejasný právní pojem „právní osoba veřejnoprávní povahy“. Doporučujeme zvolit jiné legislativní řešení, které vychází ze stávajících, v českém právním řádu již užívaných pojmů. Jde o pojem „veřejná instituce“ definovaný v nejnovější judikatuře Ústavního soudu¹¹⁶, resp. Nejvyššího správního soudu¹¹⁷. Pojem „veřejné instituce“ je zde vymezen následovně: „Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen

- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž
- b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.¹¹⁸ Je zřejmé, že pojem „veřejná instituce“ v sobě kromě jiných subjektů principiálně zahrnuje také obchodní společnosti s majetkovou účastí státu nebo samospráv.

Použití pojmu „veřejná instituce“ by otevřelo možnost takové formulace novely zákona o NKÚ, která umožní kontrolovat také hospodaření obchodních společností s většinovou majetkovou účastí státu nebo samospráv. Použití pojmu „veřejná instituce“ ve významu, v jakém jej používá judikatura, také bude respektovat požadavky čl. 40 Legislativních pravidel vlády¹¹⁹ na jednotnou terminologii

116 Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

117 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009-93, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, sp. zn. 2 Ans 7/2010-176.

118 Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

119 Usnesení vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998, Legislativní pravidla vlády, ve znění usnesení vlády č. 36 ze dne 11. 1. 2010. [online]. [cit. 22. dubna 2011]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni_pravidla_vl_dy.pdf>.

v právním předpisu a souvisejících právních předpisech různé právní síly. Bylo by přitom vhodné vymezení tohoto pojmu legislativně fixovat přímo do textu zákona o NKÚ.

V rovině novely zákona o NKÚ, která by navazovala na výše uvedenou změnu návrhu novely Ústavy, by bylo třeba odpovídajícím způsobem změnit i návrh změny zákona o NKÚ, schválený legislativní radou vlády dne 14. 4. 2011. Nové znění § 3 odst. 1 písm. d) by znělo:

- d) hospodaření s majetkem veřejných institucí, jde-li o:
 - ... hospodaření právnických osob, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek alespoň 50% majetkovou účast.

Výčet subjektů by zůstal stejný, jako je již ve schváleném návrhu změny zákona o NKÚ¹²⁰ a doplní se o obchodní společnosti s většinovou majetkovou účastí státu a územních samospráv. Tím by byly splněny požadavky „dobré praxe“, uvedené v části 02 této analýzy.



PŘESNĚ DEFINOVAT PŮSOBNOSTI NKÚ V ÚSTAVĚ PO VZORU SLOVENSKÉ ÚPRAVY

Článek 97 odst. 1 Ústavy vymezuje působnost NKÚ předmětem kontroly (státní majetek a plnění státního rozpočtu). Naproti tomu článek 60 Ústavy SR¹²¹ kombinuje vymezení předmětu kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu Slovenskej republiky (čl. 60 odst. 1 Ústavy SR) a subjektů, které je tento úřad oprávněn kontrolovat (čl. 60 odst. 2 Ústavy SR). Slovenská právní úprava je výkladově jednoznačná a umožňuje slovenskému Nejvyššímu kontrolnímu úřadu kontrolovat také akciové společnosti s majetkovou účastí státu a obecní podniky. Podle čl. 60 Ústavy SR kontroluje Nejvyšší kontrolní úřad Slovenskej republiky mimo jiné hospodaření s:

- b) majetkom, majetkovými právmi, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií, Fondu národného majetku Slovenskej republiky, obcí, vyšších územných celkov, právnických

120 Zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace územních samosprávných celků, regionální rady regionů soudržnosti, Česká televize, Český rozhlas, veřejné vysoké školy, Česká národní banka.

121 Zákon Slovenskej republiky č. 460/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (Ústava Slovenskej republiky).

osób s majetkovou účastou štátu, právnických osób s majetkovou účastou verejnoprávných inštitúcií, právnických osób s majetkovou účastou Fondu národného majetku Slovenskej republiky, právnických osób s majetkovou účastou obcí, právnických osób s majetkovou účastou vyšších územných celkov, právnických osób založených obcami alebo právnických osób založených vyššími územnými celkami.

Abby byla zajištěna potřebná flexibilita, rovněž čl. 63 Ústavy SR předpokládá další konkretizaci působnosti úřadu „obyčejným“ zákonem. Slovenský zákon o NKÚ SR tak může např. vymezit, jak vysoká musí být majetková účast státu v akciových společnostech. Současné znění slovenského zákona umožňuje slovenskému NKÚ kontrolovat právnické osoby s libovolně vysokou majetkovou účastí státu.¹²²

De lege ferenda by tedy bylo možné se inspirovat slovenskou právní úpravou a obdobným způsobem vymezit věcnou působnost tak, aby umožnila NKÚ kontrolovat veřejné prostředky, a osobní působnost tak, aby zahrnovala jak akciové společnosti s většinou majetkovou účastí státu, tak obecní podniky. Novelizace zákona o NKÚ by v takovém případě již nemusela být nutná.

III.

DÁT NKÚ VÝSLOVNÉ ÚSTAVNÍ ZMOCNĚNÍ KE KONTROLE PRÁVNICKÝCH OSOB, V NICHŽ MÁ STÁT NEBO ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝ CELEK MAJETKOVOU ÚČAST

V ústavněprávní rovině by bylo možné navázat na práci minulé Poslanecké sněmovny na novele čl. 97 Ústavy (sněmovní tisk č. 960 z roku 2010), kterou měla být – mimo jiné – rozšířena působnost NKÚ tak, aby umožňovala kontrolu hospodaření právnických osob, v nichž má stát majetkovou účast. Souhlas s takto navrženou působností NKÚ vyjádřil i Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 11. 3. 2010. Bylo by tedy možné převzít již připravené znění čl. 97 odst. 1 Ústavy ve znění stávajícího vládního návrhu novely Ústavy („Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který kontroluje:“), a doplnit jej o písmeno e) ve znění:

e) hospodaření právnických osob, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, pokud tak stanoví zákon.

122 Ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 39/1993 Z. z.: „Úřad kontroluje hospodárenie s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávných inštitúcií, Fondu národného majetku Slovenskej republiky... právnických osób s majetkovou účastou štátu, právnických osób s majetkovou účastou verejnoprávných inštitúcií, právnických osób s majetkovou účastou Fondu národného majetku Slovenskej republiky ...“.

V rovině novely zákona o NKÚ, která by navazovala na výše uvedené doplnění již existujícího návrhu novely Ústavy, navrhuje přijmout již dříve navrhovanou novelizaci § 3 zákona o NKÚ v doplněném znění, například:

e) hospodaření právnických osob, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek alespoň 50% majetkovou účast.

V návaznosti na toto ustanovení bude třeba doplnit také novelizaci § 4 odst. 1 a 2 zákona o NKÚ tak, aby bylo zohledněno doplněné ustanovení § 3 zákona o NKÚ. Požadavek na kontrolu alespoň státem ovládaných obchodních společností představuje podle našeho názoru základní, nejméně sporný standard (viz diskuze o ochraně minoritních akcionářů v kapitole 02.4 a 03.3).

Tím by byly splněny požadavky „dobré praxe“, uvedené v části 03.1 této analýzy, neboť by NKÚ mohl kontrolovat jak hospodaření akciových společností s většinou majetkovou účastí státu, tak hospodaření obecních podniků.

IV.

ZMĚNA ZÁKONA O NKÚ

Jak již bylo uvedeno výše, rozšíření kompetencí NKÚ také na obchodní společnosti s většinou majetkovou účastí státu či územních samospráv beze změny Ústavy není možné. Je ale nutné, aby konkrétní mechanismus kontroly byl legislativně precizován i v rovině zákona o NKÚ. Domníváme se, že je dokonce možné zvýšit efektivitu kontroly orgánů veřejné moci zastupujících stát při výkonu práv akcionáře i v případě, že v brzké době nebude přijata žádná ze změn Ústavy ČR navrhovaných výše.

I v případě, že nedojde ke změnám Ústavy, navrhuje novelou zákona o NKÚ rozšířit působnost kontroly NKÚ vůči ministerstvům, která vykonávají jménem státu práva akcionáře v akciových společnostech s většinou majetkovou účastí státu (obvykle vůči Ministerstvu financí) tak, aby NKÚ mohl a zároveň měl povinnost zejména kontrolovat:

a) zda ministerstvo, resp. jím pověřený zaměstnanec, vypracovalo koncepční dokument, který by určoval cíle, úkoly anebo zásady činnosti ministerstva při výkonu práv akcionáře, a pokud ano, zda je podle tohoto dokumentu v praxi postupováno,

- b) na základě jakých kritérií (včetně odborných kritérií) jsou jmenovány osoby do řídicích a kontrolních orgánů akciových společností a zda je vyhodnocována kvalita výkonu těchto osob, včetně zaměstnanců pověřených ministerstvem k účasti na jednání valných hromad akciových společností,
- c) na základě jakých kritérií (pokud vůbec) je vyhodnocováno hospodaření akciových společností a jak často je toto vyhodnocování prováděno,
- d) nakolik se ministerstvo chová jako aktivní vlastník (např. účast na valných hromadách a hlasování na nich, případné svolání mimořádné valné hromady).

Tyto požadavky vyplývají ze směrnice OECD¹²³ a jsou v zemích OECD považovány za základní prvky odpovědného nakládání s touto formou veřejného majetku.

Současně by měla být přijata novelizace zákona o NKÚ tak, aby měl NKÚ nově možnost vyžádat si – ovšem pouze v souvislosti s kontrolou výkonu práv akcionáře státu příslušným ministerstvem – od akciové společnosti s většinou majetkovou účastí státu údaje o hospodaření společnosti a související informace v rozsahu, jaký je akciová společnost povinna dle ObZ poskytnout kterémukoli akcionáři, v rozsahu ustanovení § 118 a 119 zákona č. 256/2004 Sb., tedy v rozsahu výročních a pololetních zpráv, které musí emitent cenných papírů zveřejnit, a v rozsahu, jaký je stanoven zákonem č. 106/1999 Sb. Tím by byla dle našeho názoru zajištěna alespoň základní kontrola zákonnosti, hospodárnosti a účelnosti hospodaření s tímto typem obchodních společností. Tato změna zákona o NKÚ by byla přípustná i vzhledem k dosavadnímu vymezení předmětu kontroly NKÚ v čl. 97 odst. 1 Ústavy, neboť NKÚ by kontroloval hospodaření se státním majetkem vůči příslušným ministerstvům a pouze pro tuto kontrolu by mohl vyžadovat některé, zákony jasně určené informace také od soukromého subjektu. NKÚ by nemohl ani na základě těchto změn zákona o NKÚ kontrolovat obecní podniky.

Zároveň by bylo možné zavázat ministerstva (resp. státní orgány vykonávající práva státu jako akcionáře), aby tam, kde jim to umožňuje procento držených akcií, prosadily do určité doby do stanov ovládaných akciových společností ustanovení, která umožní NKÚ provést úplnou externí kontrolu těchto společností, a to včetně interních informací a informací krytých obchodním tajemstvím, pokud možno analogicky jako kdyby se jednalo např. o státní podnik.

V případě, že bude přijata jedna z výše navrhovaných změn Ústavy ČR, bude žádoucí konkrétněji legislativně vymezit cíle a mantinely kontroly NKÚ v obchodních společnostech vlastněných státem nebo samosprávami. Je přitom zjevné, že NKÚ se bude soustředit především na kvalitní a transparentní výkon dobré správy ze strany orgánu pověřeného výkonem vlastnických práv (a kontrolovat výše uvedené procesy a postupy „uvnitř vlastníka“, kterými je správa majetku vykonávána). Vedle toho bude na místě definovat, jestli a za jakých podmínek má NKÚ zkoumat i otázky, týkající se obchodního rozhodování, implementace finančně náročných projektů nebo nastavení jistých typů obchodních vztahů. Zde podle našeho názoru připadají do úvahy např. zakázky na reklamu a PR nebo transakce s firmami s nedohledatelnými vlastníky což jsou operace, které mohou mít vysoký korupční potenciál.

123 Srv.: OECD. Accountability and Transparency. A Guide for State Ownership. Paříž: OECD Publications: 2010 a OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.



ZÁVĚR

Zabývali jsme se možným rozšířením kompetencí českého Nejvyššího kontrolního úřadu tak, aby nově mohl provádět kontroly nejen ve státních podnicích, ale také v obchodních společnostech s (většinou) majetkovou účastí státu a samospráv.

Ukázali jsme, že ačkoli prostředky, se kterými tyto akciové společnosti hospodaří, jsou „de iure“ jejich soukromým majetkem, „de facto“ se jedná o veřejné prostředky, a je proto potřeba zajistit jim adekvátní druh kontroly, přičemž nezastupitelnou roli při kontrole veřejných prostředků představuje právě externí kontrola nejvyšší kontrolní institucí. Ukázali jsme, že objem finančních prostředků, s nimiž tyto akciové společnosti hospodaří, je srovnatelný s objemem finančních prostředků státního rozpočtu. Poukázali jsme také na faktickou podobnost mezi státními podniky a mezi akciovými společnostmi s většinou, nebo dokonce výlučnou majetkovou účastí státu, neboť v obou případech má stát rozhodující vliv na vznik, na obsazení managementu i na zánik dotyčného podniku. Ukázali jsme, že jediný podstatný rozdíl – možná přítomnost minoritních spoluvlastníků u akciových společnostech – není argumentem proti kontrole nejvyšší kontrolní institucí, neboť externí kontrola neohrožuje práva minoritních vlastníků. Konečně, rozšířením kompetencí NKÚ by byl naplněn požadavek čl. 23 Limské deklarace, který Česká republika v současné době neplní.

Z komparace české právní úpravy s právní úpravou slovenskou, německou, rakouskou a polskou vyplynulo, že pouze český NKÚ nemůže kontrolovat hospodaření obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv. Bylo zjištěno, že obvyklá je kontrola pouze těch společností, kde má stát nebo samospráva většinou účast, přičemž z této zásady jsou přípustné určité výjimky. Tomuto zjištění odpovídá námi navrhované rozšíření kompetence NKÚ pouze na subjekty s většinou majetkovou účastí státu a samospráv. Dále jsme zjistili, že ve všech právních úpravách je velmi podrobně zajištěna ochrana obchod-

ního tajemství a dalších utajovaných skutečností, veřejnost má obvykle (s výjimkou Slovenské republiky) přístup pouze k takovému znění kontrolních závěrů a výročních zpráv, které jsou v souladu s požadavkem na ochranu obchodního tajemství a dalších utajovaných skutečností.

V další části analýzy jsme pak na základě rozboru učinili závěr, že pro rozšíření kompetence NKÚ je nezbytné kromě změny zákona č. 166/1993 Sb. také změna čl. 97 odst. 1 Ústavy, a popsali jsme tři možné varianty změny Ústavy a související změny zákona č. 166/1993 Sb., které by NKÚ umožnily kontrolovat obchodní společnosti s většinou účastí státu a samospráv. Jako nejprůmyslnější řešení z hlediska pragmatického se nám zdá první návrh, návrh na změnu textu představeného vládního návrhu novelizace ústavy tak, aby se dále pracovalo s pojmem „veřejná instituce“. A aby se výčet kontrolovaných subjektů v novele zákona rozšířil o obchodní společnosti s (většinou) majetkovou účastí státu a samosprávy. Jako legislativně nejčistší se nám zdá řešení druhé, inspirované slovenskou úpravou. Tedy přesná definice kompetencí NKÚ přímo v ústavě, a to včetně kompetence ke kontrole v obchodních společnostech s (většinou) majetkovou účastí státu a samosprávy. Analýza však obsahuje doporučení i pro případ, že by ke změně čl. 97 odst. 1 Ústavy vůbec nedošlo, resp. kdyby její změna neumožnila kontrolu obchodních společností; v takovém případě analýza doporučuje alespoň minimální změny zákona č. 166/1993 Sb. tak, aby měl NKÚ alespoň možnost prověřit si informace, poskytnuté mu státem v souvislosti s kontrolou hospodaření v akciových společnostech s většinou majetkovou účastí státu.

Věříme, že argumenty, které jsme představili, naleznou u zákonodárců přijetí, a to napříč politickým spektrem. Jedná se totiž o otázku zajištění odpovídající kontroly pro významnou část veřejných prostředků, která by, jak doufáme, měla být v zájmu všech politických subjektů.

POUŽITÉ ZKRATKY



TABULKA Č. 5:
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

zkratky	celý název
EPS	Ekologický právní servis, o. s.
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
zákon č. 166/1993 Sb.	zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě
SVP	státní podniky a akciové společnosti s většinou majetkovou účastí státu
NKI	nejvyšší kontrolní instituce
ObZ	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
SP	zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku
LD	Limská deklarace z roku 1977
LRV	Legislativní rada vlády
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
Listina	Usnesení předsednictva CNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod
Ústava SR	zákon Slovenské republiky č. 460/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů
Zákon o NKÚ SR	zákon č. 39/1993 Z.z., o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky
BHO	Rád spolkového rozpočtu (Federal budgetary act)
Pravidla auditu	Audit Rules of the Bundesrechnungshof
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930
RHG	Bundesgesetz über den Rechnungshof, BGBl. Nr. 144/1948
NIK	Najwyższa Izba Kontroli (Nejvyšší kontrolní komora)
PÚ	Dziennik Ustaw 1997 Nr 78, poz. 483 – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
zákon o NIK	Dziennik Ustaw 1998 Nr 148, poz. 966 – Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli

Pozn.: všechny právní předpisy jsou v platném a účinném znění ke dni 30. 4. 2011.

LITERATURA

BARTOŇ, M., DIENSTBIER, F., HORÁKOVÁ, M., a kol. Kontroni mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum 2009.

BRÖSTL, A., a kol. Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.

ELIÁŠ, K., BARTOŠÍKOVÁ, M., POKORNÁ, J. a kol. Kurs obchodního práva. Právnícké osoby jako podnikatelé. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001.

ELIÁŠ, K., BEJŠEK, J., HAJN, P., JEŽEK, J. a kol. Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002.

FOLTÝNOVÁ, R. Nejvyšší kontrolní úřad – komparace. Diplomová práce. Právnícká fakulta Univerzity Palackého, Olomouc : 2011.

IEA. Projected costs of generating electricity 2010. Paříž: IEA, 2010.

HAVLAN, P. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde, a. s., 2004.

HAVLAN, P. a kol. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2010.

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.

HENDRYCH, D. Právnícké osoby veřejného práva. Správní právo, č. 1/1996, str. 1 an.

KLÍMA, K. et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009.

KOČIŠ, E. Postavenie NKÚ SR v systéme kontroly a niektoré výsledky z kontrolnej činnosti úradu. Banská Bystrica: Via Iuris, 2007.

OECD. Accountability and Transparency. A Guide for State Ownership. Paříž: OECD Publications: 2010.

OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD countries. Paříž: OECD Publications: 2005.

ONDREJOVÁ, D. Národní šampioni a hospodářská soutěž. Praha: Linde Praha, a. s., 2007.

PAVEL, J. Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností. Praha: Transparency International – Česká republika, 2006.

PAVEL, J. Používání obchodních společností v České republice na příkladu krajských měst. Praha: Transparency International – Česká republika, 2008.

PAVLÍČEK, V., HŘEBEK, J. Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl, Ústavní systém. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 1998.

POUPEROVÁ, O. Německý spolkový účetní dvůr. Správní právo, č. 3/2011, str. 170-185.

POUPEROVÁ, O. Účetní dvůr Spolkové republiky Rakousko. Správní právo, č. 7-8/2009, str. 448-461.

PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno: Doplněk, 2004.

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2004.

VESELÝ, J. Právní úprava státního podniku v právním řádu ČR. Obchodní právo, č. 1/1997, str. 17 an.

Hospodářské noviny iHNed [online]. [cit. 7. května 2011]. Dostupné z: <<http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-cesko/c1-51465040-cez-navrhuje-dividendu-50-korun-za-akcii-stat-tak-ziska-19-miliard>>.

Důvodová zpráva k poslanceckému návrhu novely zákona o NKÚ SR z roku 2001 (parlamentní tisk č. 975), Dostupná z: <<http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162725>>.

Parlamentní tisk č. 643 z roku 2010, dostupný z: <<http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162485>>.

Parlamentní tisk č. 1207 z roku 2005, dostupný z: <<http://www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=190276>>

Česká pošta [online]. [cit. 10. května 2011]. Výroční zpráva za rok 2009. Dostupná z: <<http://www.ceskaposta.cz/assets/o-ceske-poste/profil/VZ-CESKA-POSTA-2009.pdf>>.

Českomoravská záruční a rozvojová banka [online]. [cit. 10. května 2011]. Kdo jsme. Dostupné z: <<http://www.cmzrb.cz/o-bance/kdo-jsme>>.

ČEZ, a. s. [online]. [cit. 7. května 2011]. Výroční zprávy společnosti ČEZ, a. s. Dostupné z: <<http://www.cez.cz/cs/pro-investory/hospodarske-vysledky/vyrocnii-zpravy.html>>.

ČEZ, a. s. [online]. [cit. 7. května 2011]. Struktura akcionářů společnosti ČEZ, a. s. Dostupné z: <<http://www.cez.cz/cs/o-spolecnosti/cez/struktura-akcionaru.html#struktura>>.

ČEZ, a. s. [online]. [cit. 7. května 2011]. Dividendy vyplacené společnosti ČEZ, a. s. Dostupné z: <<http://www.cez.cz/cs/o-spolecnosti/cez/struktura-akcionaru.html#dividendy>>.

EGAP [online]. [cit. 10. května 2011]. Legislativní rámec činnosti. Dostupný z: <<http://www.egap.cz/onas/legislativni-ramec-cinnosti/index.php>>.

Najvyšší kontrolný úrad SR. [online]. [cit. 3. května 2011]. Dostupné z: <<http://www.nrsr.sk/>>.

Najvyšší kontrolný úrad SR. [online]. [cit. 3. května 2011]. Správy o výsledkoch kontrolnej činnosti. Dostupné z: <<http://www.nku.gov.sk/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=spravycinnosti>>.

Zákon č. 39/1993 Z. z., o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky. Dostupný z: <[http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_vyber_hl1.asp?clear="](http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_vyber_hl1.asp?clear=)>.

Vláda České republiky [online]. [cit. 6. května 2011]. Programové prohlášení vlády. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>>.

Vláda České republiky [online]. [cit. 6. května 2011]. Koaliční smlouva. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici-smlouva-74245/>>.

Digitální parlamentní knihovna. [online]. [cit. 11. května 2011]. Sněmovní tisk č. 23/0 z roku 1996. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002300.htm>>.

Digitální parlamentní knihovna. [online]. [cit. 11. května 2011]. Sněmovní tisk č. 23/4 z roku 1996. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002304.htm>>.

Ministerstvo vnitra ČR [online]. [cit. 8. května 2011]. Protikorupční strategie vlády. Dostupná z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>>.

Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 7. května 2011]. Majetkové účasti Ministerstva financí. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/fnm_portfolio.html>.

Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 7. května 2011]. Zpráva o státním závěrečném účtu za rok 2009, str. 3. Dostupná z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_I_pdf.pdf>.

Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 7. května 2011]. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu. Dostupná z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_C_pdf.pdf>.

Lesy České republiky [online]. [cit. 7. května 2011]. Výroční zpráva za rok 2009. Dostupná z: <<http://www.lesy.cz/cs/download/vyrocnii-zprava-lcr-2009.pdf>>.

Letiště Praha, a. s. [online]. [cit. 10. května 2011]. O Letišti Praha. Dostupné z: <<http://www.prg.aero/cs/o-letisti-praha/o-letisti-praha/>>.

Usnesení vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998, Legislativní pravidla vlády, ve znění usnesení vlády č. 36 ze dne 11. 1. 2010. [online]. [cit. 22. dubna 2011]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf>.

Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Publikace. Dostupný z: <<http://bundesrechnungshof.de/publications>>.

Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Právní úprava. Dostupná z: <<http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority>>.

Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Článek 114 Německé ústavy. Dostupný z: <http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/art-114-gg_e.pdf>.

Bundesrechnungshof [online]. [cit. 9. května 2011]. Haushaltsgrundsatzgesetz. Dostupný z: <<http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/budgetary-principles-act.pdf>>.

Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Pravidla auditu. Dostupná z: <<http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/we-about-us/legal-authority/audit-rules.pdf>>.

Bundesrechnungshof [online]. [cit. 7. května 2011]. Řád spolkového rozpočtu. Dostupný z: <http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/federal-budget-code_e.pdf>.

Rechtsinformationssystem [online]. [cit. 4. května 2011]. Dostupné z: <<http://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=Erw&Titel=&Quelle=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchworte=public+audit&Position=1>>.

Dziennik Ustaw 1997 Nr 78, poz. 483 – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. [online]. [cit. 24. dubna 2011]. Anglické znění polské ústavy. Dostupné z: <<http://www.nik.gov.pl/en/about-us/legal-regulations/the-constitution-of-the-republic-of-poland.html>>.

Dziennik Ustaw 1998 Nr 148, poz. 966 – Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. [online]. [cit. 24. dubna 2011]. Anglické znění zákona o NIK. Dostupné z: <<http://www.nik.gov.pl/en/about-us/legal-regulations/act-on-the-nik.html>>.

Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 7. května 2011]. Zpráva o státním závěrečném účtu za rok 2009. Dostupná z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_56716.html?year=PRESENT>.

ČEZ, a. s. [online]. [cit. 7. května 2011]. ČEZ rozběhl projekt obnovy uhelných elektráren a investoval již 5,2 miliardy korun. Dostupné z: <<http://www.cez.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/2.html>>.



Poděkování

Na závěr bychom chtěli poděkovat všem, kteří se nějakou formou podíleli na tvorbě této analýzy, jmenovitě Olze Pouperové, za poskytnuté materiály a připomínky pro komparaci nejvyšších kontrolních institucí, Radku Fröhlichovi za pomoc při zodpovězení dílčích otázek ke komparaci slovenské, rakouské a německé právní úpravy, dále Beátě Filipcové, za pomoc při komparaci polské právní úpravy NIK a Jiřímu Skuhrovcovi ze zIndex.cz a Michaele Tejnorové za pomoc s obstaráváním informací o státem vlastněných podnicích.

Poznámky:

číslo stránky	poznámka

Poznámky:

číslo stránky

poznámka

číslo stránky	poznámka

Poznámky:

číslo stránky	poznámka