

Potřebuje Nejvyšší kontrolní úřad rákosku?

(polemika s článkem autorů A.Gerlocha a J. Tryzny, publikovaném v časopise *Správní právo* 5/2014)

Již je tomu téměř rok, co do Poslanecké sněmovny z vlády doputoval návrh zákona, kterým se měnil zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a byl v dolní komoře projednáván jako sněmovní tisk 610. Šlo o druhou část komplexního návrhu legislativních změn, jehož cílem byla snaha o rozšíření pravomocí NKÚ směrem k samosprávě a k právnickým osobám s majetkovou účastí státu. Na začátku projednávání tohoto tisku na Ústavně právním výboru PS dne 16. listopadu 2015 rozdali oponenti návrhu, zejména zástupci Svazu měst a obcí a Asociace krajů, poslancům článek z časopisu *Správní právo* 5/2014 s názvem „O postavení NKÚ v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí“ autorů Aleše Gerlocha a Jana Tryzny, ve snaze je přesvědčit, aby návrh zákona nepodpořili. I když tato jejich snaha vyzněla nakonec naprázdno, rád bych s některými závěry článku polemizoval a představil i jiný náhled na věc.

Článek je podle mého názoru postaven na několika klíčových tvrzeních, které se shodně nacházejí v části článku, nazvaném „*Úvaha de lege ferenda*“ na str. 280 – 281. První z těchto tvrzení říká, že

- ***pokud bude NKÚ moci na nepořádky pouze upozorňovat, pak dosažení sledovaného cíle bude záviset především na politickém rozhodování těch institucí, kterým jsou kontrolní závěry adresovány (str. 280 dole).***

K objektivnímu posouzení tohoto tvrzení je třeba učinit stručný přehled existujících evropských modelů nejvyšších kontrolních institucí a malý historický exkurs do vývoje té české. V Evropě a ve světě v podstatě existují čtyři základní typy národních nejvyšších kontrolních institucí, které se od sebe odlišují mírou samostatnosti a nezávislosti v ústavním systému země, právní povahou jejich rozhodování a povahou výstupů kontrolní činnosti (a mírou jejich závaznosti). Samozřejmě byly utvářeny v souvislosti s historickým vývojem práva v dané oblasti: prvním typem je model „dvora“, tj. kontrolní instituce disponující soudními funkcemi (zejména ve Francii, Itálii, Lucembursku, Portugalsku, Řecku, Španělsku a Rumunsku), druhým model „kolegiálního orgánu“ (především v Německu a Nizozemsku), třetím model kontrolního úřadu vedeného „generálním auditorem“ (zejména v Dánsku, Irsku, Kanadě, ve Spojeném království a v USA) a konečně „skandinávský model“, tedy model kontrolního úřadu působícího v rámci vládních orgánů (Finsko a Švédsko). Český NKÚ náleží do druhého typu kontrolních institucí, tedy kolegiálních orgánů, a jeho ústavní evoluce do současné podoby článku 97 Ústavy byla pochopitelně ovlivněna vývojem veřejné správy v rakousko-uherské monarchii, a poté vývojem v Československu do roku 1948. První kontrolní institucí monarchie byla Dvorská účetní komora (*Hofrechnungskammer*), založená v roce 1761. Název této instituce, která měla působnost pro celou habsburskou monarchii, byl později několikrát měněn. V letech 1792 - 1794 byla v činnosti Hlavní státní účtárna (*Staatshauptbuchhaltung*), v letech 1794 - 1805 to byla Nejvyšší státní kontrola (*Oberste Staatskontrolle*) a v letech 1805 - 1840 se instituce nazývala Generální účetní ředitelství (*General-Rechnungs-Direktorium*). Nejvyšší účetní kontrolní úřad (*Oberste Rechnungs-Kontroll-Behörde*) byl založen v roce 1840 a pod tímto názvem pracoval do roku 1866, kdy vznikl Nejvyšší účetní dvůr (*Oberster Rechnungshof*), který i na našem území fungoval až do roku 1919¹⁾. Po vzniku Československé republiky v roce 1918 na tradici tohoto úřadu navázal Nejvyšší účetní kontrolní úřad v Praze, což byl monokratický úřad, postavený na roveň ministerstvům, bez exekutivních pravomocí, ale se silnou vazbou na tehdejší zákonodárný sbor, tedy Národní shromáždění. Jeho role byla nalézací, kontrolou

1) <http://www.nku.cz/cz/urad/historie-kontroly-v-nasich-zemich-id1035/>

zjištěné závady měly být napravovány dohodou s kontrolovanou osobou a pokud k dohodě nedošlo, byla o tom předkládána Národnímu shromáždění zpráva – tento úřad, stejně jako stávající NKÚ, tedy neměl žádné sankční pravomoci²⁾. Vývoj kontroly po Únoru 1948 byl silně ovlivněn centralizovaným pojetím státní správy a proto jej v kontextu tohoto příspěvku nebudu blíže rozvádět. V Ústavě z roku 1993 se pak Česká republika přihlásila k prvorepublikové tradici s určitými modifikacemi, jako je model dvojkolejnosti vedení, tedy s prezidentem, který úřad řídí a jedná jeho jménem navenek, a s Kolegiem. Takový je stávající NKÚ, který se tak řadí do druhé skupiny institucí v předchozím výčtu spolu s např. Holandskem či Německem.

Závěr: vznik a evoluce nejvyšší kontrolní instituce v ČR je výrazem několika set letého svébytného vývoje, ovlivněného zejména interakcí s německy mluvícím prostředím. Role této instituce je „nalézací a oznamovací“, vedle toho má však NKÚ i oprávnění iniciovat „sankční řízení“, které je však prováděno jinými orgány a to zejména finančními úřady, Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových a orgány činnými v trestním řízení. Jeho prioritním úkolem je poskytnout ujištění veřejnosti, tedy občanům a jejich zástupcům (poslancům a senátorům), že s veřejnými prostředky je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně.

V druhém tvrzení se říká, že

- ***rozšířením pravomocí NKÚ se chce dosáhnout setření rozdílu mezi soukromou a veřejnou sférou, trendu k majetkově právní publicizaci, která spočívá v tom, že se řada majetkových hodnot zjevně soukromého charakteru stává, s ohledem na veřejné prostředky k těmto hodnotám se vážící, minimálně z pohledu kontroly, předmětem veřejného zájmu.(str. 281 nahoře)***

Toto tvrzení se týká právní argumentace v neprospěch rozšíření kontroly NKÚ na samosprávu a na obchodní společnosti s majetkovou účastí státu nebo samosprávy. Tato argumentace je postavena na následující tezi: podle Ústavy a běžného zákona NKÚ kontroluje pouze hospodaření se státním majetkem. Proto si autoři hned v úvodu článku (str. 271) kladou otázku „*kdy je možné majetek považovat za státní a kdy ne*“? A odpověď je podle jejich názoru možné nalézt v Nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. října 1995³⁾. Zdá se to být logickým krokem, neboť české právo, a to zejména zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, nezná definici státního majetku, a pochopitelně ani výčet toho, co je a není státním majetkem, neboť se vychází z předpokladu, že „*státu v rámci platného právního řádu nelze primárně upřít právo mít majetek v jeho nejširším pojetí, t.j. včetně věcí, bytů, nebytových prostorů, peněžních prostředků, cenných papírů, práv a jiných majetkových hodnot, a to nezávisle na tom, kde se právě nachází (tedy např. i v cizině). Majetek je proto pouze rámcově charakterizován účelem, pro který je především využíván*“⁴⁾. Problém však tkví v tom, že zmíněný náleze Pl.ÚS 26/94 je autory článku používán excesivně, a to i třeba jako interpretační pomůcka k výkladu mezinárodních dokumentů, jak zmíním dále. Při vším respektu k rozhodovací činnosti a obecné autoritě Ústavního soudu si v závěru tohoto bodu pokládám otázku, jestli si tento náleze zaslouží hrát takovou klíčovou roli a zda nenastal čas na jeho překonání a to už třeba jen proto, že je poplatný právní terminologii raných 90. let, že nereflktuje decentralizační reformu veřejné správy (proto také v jeho textu je pouze výraz „státní“ nikoliv „veřejný“ majetek), nereflktuje úpravu majetkových poměrů státu a finanční kontroly jako předvstupních podmínek členství v EU a konečně i rekonfiguraci soukromého práva. Nicméně, zatím je třeba vycházet z reality, takže podstatou nálezu Pl.ÚS 26/94 je teorie, že:

2) str. 807, Ústava České republiky, Sládeček, Mikule, Syllová, C.H. Beck 2007.

3) Nález Ústavního soudu (ÚS) Pl. 26/94 ze dne 18. října 1995.

4) Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., projednávaném ve 3. volební období jako tisk 438.

„okamžikem přidělení státního příspěvku politické straně nebo hnutí již tento příspěvek přestává mít povahu státního majetku ve smyslu čl. 97 Ústavy ČR, ale použití takového příspěvku je již vnitřní záležitostí těch subjektů, jimž byly uděleny. Proto se kontrola hospodaření se státním majetkem může vztahovat pouze na tu fázi, která předcházela přidělení těchto příspěvků, tzn. na proces, který uvnitř státu (zejména uvnitř Ministerstva financí) předcházela státnímu rozhodnutí o jejich přidělení⁵⁾.

V kontextu s návrhem na rozšíření pravomocí NKÚ si ale kladu otázku, zda lze teorii, která se týká pouze majetkových poměrů politických stran a hnutí, aplikovat i na majetkové poměry územně samosprávných celků a soukromoprávní společnosti s majetkovou účastí státu či samosprávy. Je mezi nimi nějaká spojovací linka s politickými stranami či hnutími, která by odůvodňovala aplikaci Pl.ÚS 26/94?

Politické strany a hnutí jsou z právního hlediska soukromoprávní korporace, nedisponující žádnými veřejnoprávními pravomocemi a členství v nich není výsledkem aktu veřejné moci, nýbrž volného rozhodnutí jednotlivce⁶⁾. A podle Pl.ÚS 26/94 musí z pohledu kontroly stát respektovat majetkovou autonomii stran a hnutí, kdy veřejný zájem na transparentnosti hospodaření odůvodňuje pouze povinnost zveřejňovat výroční účetní zprávy v úředních listech nebo publikacích.

Územní samostatné celky jsou ale na druhou stranu podle čl. 101 odst. 3 veřejnoprávní korporace, byť samostatně spravovány, ale podle čl. 101 odst. 4 s ústavně rozeznávanou možností ingerence státu, vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem, stanoveným zákonem. Příkladem takové ingerence státu je všeobecný státní dozor nad samosprávou, který vykonávají zejména ministerstva, dozor se týká jak výkonu územní samosprávy, tak výkonu státní správy. Samozřejmě, jak jsem zmínil, samospráva má nárok na majetkovou autonomii, to ale nelze podle našeho názoru vykládat tak, že veřejný majetek nemůže být podroben externí kontrole ze strany NKÚ. Sami autoři článku došli k závěru, že samotná kontrolní činnost není způsobilá bezprostředně se dotknout práv kontrolovaných subjektů (str. 274 dole), důsledky takové kontroly v podobě sankcí (sic!) již mají potenciál do jejich právní sféry zasáhnout. Autoři článku jsou si bezpochyby vědomi toho, že NKÚ nemá sankční pravomoci a mají tak pravděpodobně na mysli spíše sankce, jejichž proces prošetření a ukládání jiným orgánem může NKÚ iniciovat, jak bylo popsáno v úvodu. Autoři článku v obraně majetkové autonomie samosprávy však zacházejí až tak daleko, že oproti obecnému veřejnému zájmu, který by odůvodňoval státní ingerenci v podobě kontroly podle čl. 101 odst. 4, vytvářejí kategorii užšího veřejného zájmu (str. 273 shora), tedy zájmu pouze občanů obce, který by obecný veřejný zájem negoval a ospravedlňoval by nezpůsobilost kontroly ze strany NKÚ. Takový výklad je ovšem pro NKÚ neakceptovatelný, neboť Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy jednotný stát a územní samospráva neznamena svrchovanost místních společenství. Koneckonců, i stanovisko Parlamentního institutu k ústavní slučitelnosti rozšíření pravomocí NKÚ, které bylo poslanci Ústavně právního výboru PS v reakci na článek autorů zadáno⁷⁾, argumentovalo tím, že: *„koncepte postavení nejvyšších kontrolních úřadů či kontrolních komor je (v ČR i v jiných státech) zpracována tak, aby sama nezasahovala do majetkové autonomie veřejnoprávního subjektu, ale aby přispívala k právu občanů na informace o veřejné správě a zajišťovala dodržování zákonnosti a hospodárnosti při hospodaření s prostředky“*. Stanovisko Parlamentního institutu rozptýlilo pochybnosti poslanců o tom, zda je návrh na rozšíření pravomocí NKÚ v souladu s Ústavou a výbor drtivou většinou hlasů doporučil Poslanecké sněmovně návrh schválit. I z tohoto důvodu pokládám argument autorů článku o vhodnosti aplikace předmětného nálezu na samosprávu a potažmo i na obchodní společnosti s účastí státu za sporný. Obrana majetkové autonomie korporací,

5) str. 8 Nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 26/94.

6) str. 64 – 65 Ústavy České republiky, Sládeček, Mikule, Syllová, C.H. Beck 2007.

7) „K ústavní slučitelnosti rozšíření pravomocí NKÚ“, Parlamentní institut, Syllová, Kolář, Listopad 2015.

kteřé nemají stejnou právní povahu, je v druhém případě, tedy u územně samosprávného celku, *prolomena v prospěch práva občanů na informace o veřejné správě a zajištění zákonnosti a hospodárnosti při hospodaření s prostředky*.

Možná právě rigidní interpretace více než 20 let starého nálezu Pl.ÚS 26/94 na hospodaření politických stran a hnutí vedla k tomu, že podle průzkumu Sociologického ústavu AV ČR z roku 2012 jsou čtyři pětiny Čechů (81%) přesvědčeny o nejvyšší míře korupce právě v politických stranách a hnutích⁸⁾. A sám stát se pokouší od druhé poloviny minulého desetiletí o důslednější kontrolu v této oblasti, v roce 2007 byl v Poslanecké sněmovně zřízen kontrolní výbor, kterému všechny politické strany musí předkládat výroční finanční zprávy. Lze namítnout, že v tomto případě nejde o kontrolu hospodaření, činnost výboru je v podstatě činností ověřovací, zda předané dokumenty splňují zákonné požadavky. Nicméně, v srpnu 2015 vláda do Poslanecké sněmovny předložila jako tisk 569 návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který ovšem Pl.ÚS 26/94 již prolomuje, neboť, jak vyplývá z důvodové zprávy⁹⁾, cílem návrhu je

1. strukturovat přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazovaly skutečný tok peněžních prostředků;
2. stanovit efektivní systém kontroly hospodaření stran a hnutí;
3. zpřísnit pravidla pro výběr auditora;
4. zlepšit dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost pro účely veřejné kontroly;
5. vytvořit systém sankcí v oblasti hospodaření stran a hnutí, které budou efektivně reagovat na porušení jednotlivých povinností.

Stát jako předkladatel návrhu tu jasně dává najevo, že bez ohledu na Pl.ÚS 26/94 kontrolovat hospodaření politických stran a hnutí chce a pokud díky tomuto nálezu nelze agendu svěřit NKÚ, zřídí k tomu samostatný úřad.

Pokud jde o právnické osoby s majetkovou účastí státu, založené podle předpisů soukromého práva, ty jsou stejně jako politické strany a hnutí svou právní povahou soukromoprávní korporace, tady by se tedy aplikace Pl.ÚS 26/94 při obraně jejich majetkové autonomie jevila jako vhodnější. Ale tím tady, trochu překvapivě, autoři článku neargumentují. Klíčová je pro ně interpretace čl. 23 Lidské deklarace, který říká, že: „*Má-li vláda v těchto podnicích (soukromých společnostech) podstatnou účast, zvláště je-li tato účast většinová anebo vykonává-li rozhodující vliv, mají takové podniky podléhat auditu nejvyšší auditní instituce.*“ Autoři zde nijak nerozporují fakt, že majetková účast státu v těchto právnických osobách představuje státní majetek a konstatují, že případné nehospodárné či neúčelné nakládání s majetkovou účastí státu může být předmětem kontrolní činnosti NKÚ (str. 277 uprostřed). Zamýšlejí se spíše nad tím, zda selektivní zavedení kontroly některých subjektů soukromého práva neporušuje jednak rovnost ochrany vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, a také obecný princip rovnosti podle čl. 1 Listiny.

K tomu opět cituji ze Stanoviska Parlamentního institutu⁷⁾: „*NKÚ nemá žádné oprávnění k ovlivnění nebo omezení výkonu vlastnického práva vlastníka. Jeho pravomoci jsou v tomto směru pouze deklaratorního charakteru. NKÚ nemůže žádným způsobem omezit dispozice ani jiná práva k majetku, a to ani tehdy, pokud má pravomoc posuzovat účelnost, hospodárnost a efektivitu.....Omezujícím vůči*

8) http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6798/f3/po120405.pdf, str. 3-4.

9) <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=569>

dispozicím s majetkem je pouze nepřímá hrozba spojená s kontrolními závěry a výroční zprávou NKÚ.....účelem rozšíření (kontrolovaných subjektů) je ochrana prostředků, které mají kvalifikovaný vztah k veřejným prostředkům, svěřených zprostředkovaně občany.“ Parlamentní institut tedy rozeznává hrozbu vůči dispozicím s majetkem, která je spojená s výstupy kontrolní činnosti NKÚ, tedy kontrolními závěry a výroční zprávou, nicméně kvalifikuje tuto „hrozbu“ jako nepřímou a završuje citací z Nálezů Ústavního soudu (ÚS) 451/2000, že: *„rozhodnutí NKÚ sama o sobě nemohou představovat zásah do základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.“*

A to samé platí i pro údajný nedostatek procesní obrany proti kontrolním závěrům, který by měl vést k snížení standardu procesních záruk dotčených osob, a který je podle autorů článku nepřijatelný a proto je kontrola NKÚ u soukromých společností s účastí státu nepřípustná. Podle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, může dotčená osoba za přesně stanovených procesních podmínek podat námitky, v případě nevyhovění pak i odvolání – úprava samozřejmě reflektuje postavení NKÚ jako nezávislého „nalézacího“ orgánu, ne tedy soudního dvora, jak je tomu u kontrolních institucí frankofonního typu. Procesní záruky jsou v daném právním rámci současné české úpravy zaručeny a podobně fungují i evropské kontrolní instituce tohoto typu.

Když už hovořím o evropských typech kontrolních institucí, pojďme se podívat na to, jak k podobným kontrolám, tedy kontrolám soukromých společností s podílem veřejných prostředků, přistupují v sousedním Německu. Německo je, stejně jako Česká republika členem INTOSAI, nepochybně tak reflektuje čl. 23 Limské deklarace o kontrole soukromých společností s veřejnou účastí ve svém národním právu. Při kontrole soukromých společností s majetkovou účastí státu není v Německu podstatné, zda v nich má stát dominantní nebo podstatnou účast. V tomto ohledu jdou naši sousedé nad rámec Limské deklarace, která hovoří jen o podstatné účasti státu (*substantial participation*) nebo o dominantním vlivu (*dominating influence*). Příkladem toho může být společnost Deutsche Telekom AG, což je jedna ze tří nástupnických organizací, které vznikly privatizací státního podniku Deutsche Bundespost v roce 1995. Jde o akciovou společnost, tedy soukromoprávní korporaci, ve které si federální vláda v majetkovém portfoliu ponechala podíl, který k dnešnímu dni činí 31,7%. V roce 2001 média odhalila podezření, že Deutsche Telekom AG úmyslně podhodnotil cenu vlastních nemovitostí o 2,5 bilionů eur před zamýšleným odprodejem svého podílu zahraničnímu zájemci. Toto podezření vyústilo v kontrolu německé nejvyšší kontrolní instituce Bundesrechnungshof, který bez ohledu na výši podílu federální vlády kontrolu provedl a v kontrolním nálezu podezření potvrdil. K odpovědnosti byl pak před rozpočtový výbor Bundestagu povolán tehdejší federální ministr financí Hans Eichel¹⁰⁾. Jaká nápravná opatření ministr Eichel podnikl článek nezmiňuje, podstatné je to, že kontrola mohla *ex lege* proběhnout a to i navzdory méně než poloviční výši podílu federální vlády. Uvedený příklad kontroly soukromoprávní korporace se „státním“ podílem není v Evropě ojedinělý. Podle dokumentu, který si NKÚ nechalo vypracovat na katedře správního práva Univerzity Palackého v Olomouci¹¹⁾, má z 33 dotazovaných zemí v evropském prostoru 28 pravomoc kontrolovat podniky s majetkovou účastí státu a 5 ne (jde vedle České republiky o Lucembursko, Kypr, BiH a Švédsko). Vedle Německa má širokou kontrolní působnost v tomto směru i účetní dvůr Rakouska. Ta se vztahuje na hospodaření státu včetně veřejnoprávních právnických osob, na jejichž správě se stát podílí, na hospodaření soukromoprávních podniků, v nichž má stát účast, i na hospodaření spolkových zemí, obcí a jimi založených subjektů. A podobně je tomu tak i v případě našich sousedů z Polska, Slovenska a Maďarska. Proč se tedy pouze v

10) „Rechnungshof prüft Telekom“, www.n-tv.de, June 2002.

11) Zahraniční zkušenosti s kontrolou samospráv a společností s majetkovou účastí státu a ÚSC v EU, www.nku.cz, 2015

v České republice hledá jiná interpretace čl. 23 Lidské deklarace, než v sousedních zemích, které po staletí v tomto evropském prostoru spoluvytvářely i naše společenské poměry, včetně vývoje a aplikace práva?

Závěr: autoři článku tvrdí, že rozšířením kompetencí NKÚ se chce dosáhnout majetkově právní publicizace, spočívající v tom, že se majetek zjevně soukromého charakteru stává předmětem veřejného zájmu. K tomu uzavírám, že naším cílem není publicizace, ale transparentnost při nakládání s veřejným majetkem, který používají jak samospráva, tak i soukromé obchodní společnosti a který není, podle výše uvedeného, zjevně soukromého charakteru. To odpovídá nejen trendu v evropském prostoru, ale i stávající společenské dynamice a poptávce.

Závěr – polemika nad doporučením autorů ke změně povahy a postavení NKÚ

Závěr článku autoři věnují úvaze, jak by se v budoucnosti mohla změnit právní úprava postavení NKÚ. Na str. 280 lze pak nalézt vlastní návrh na transformaci NKÚ do role jakéhosi nezávislého žalobce, který má pravomoc kontrolovat pouze státní majetek, ne tedy územní samosprávné celky a obchodní společnosti s účastí státu. Tento veřejný žalobce by nepodával pouze podněty k nápravě pochybení, nýbrž by sám inicioval nápravu (?). Závěrem autoři vyzývají k promyšlené a provázané úpravě, která se bude inspirovat v zahraničí.

K tomu chci uvést následující: v úvodní „historické“ části jsem záměrně nerozvedl polistopadový vývoj kontroly. Co se vlastně tehdy v této oblasti dělo? Pro vývoj právní úpravy organizace veřejné správy po roce 1989 bylo charakteristické plošné odmítání jakýchkoliv výraznějších kontrolních mechanismů. Bylo zrušeno Ministerstvo státní kontroly, dále byl vypuštěn všeobecný dozor z působnosti nově zřízených státních zastupitelství a rovněž byla zrušena jednotná metodika výkonu státní kontroly, upravena podzákonými předpisy¹²⁾. Tyto změny měly svou logiku poplatnou tehdejší době, byly rušeny instituce či instituty, ve kterých byly spatřovány pozůstatky tuhého centralismu z období před rokem 1989. Popsané zrušování kontrolních mechanismů ve veřejném prostoru však nebylo vedle zřízení NKÚ ničím nahrazeno. To mělo na funkčnost veřejné správy sině destruktivní vliv¹³⁾.

A bohužel, veřejná správa se z hlediska kontroly stále nachází v neuspokojivém stavu. Přesto doporučení autorů článku k transformaci NKÚ v jakéhosi veřejného žalobce, kontrolujícího pouze státní, ne veřejný majetek, iniciujícího řízení k nápravě, vnímám jako pokus udržet NKÚ v chaotických 90. letech. Proč? Protože veřejný žalobce s pravomocemi k iniciaci řízení k nápravě už tu je a to od roku 2002. Je jím Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (ÚZSVM), který jedná v řízení před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy, správními úřady a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu namísto organizačních složek¹⁴⁾. Tento úřad může podat návrh na zahájení řízení anebo do soudního řízení vstoupit jako vedlejší účastník podle § 35a Občanského soudního řádu. NKÚ s tímto úřadem aktivně spolupracuje a to i díky tomu, že může podle zákona¹⁵⁾ podávat ÚZSVM podněty k zahájení řízení na určení vlastnického práva státu, na určení neplatnosti smlouvy o převodu věci z vlastnictví státu nebo na vydání bezdůvodného obohacení na úkor státu. Tedy žalobce, ochraňující státní majetek už tu je, proč by ho měl nahrazovat nebo zdvojit NKÚ? A to samozřejmě nezmiňuji roli „obecného“ státního zástupce podle zákona o státním zastupitelství, který má ale spíše pravomoci v řízení trestním¹⁶⁾. Tady mě přijde doporučení autorů článku přinejmenším sporné.

12) Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2001 Sb., projednávaném ve 3. volební období jako tisk 835.

13) Radek Ondruš, „Korupce a vnější kontrola veřejné správy“, 1.6. 2000, ASPI původní text autora upravený pro ASPI, Edvard Outrata „Destrukce české státní správy“ <http://www.ivysehrad.cz/userfiles/file/ukazky/7797eae.pdf>

14) § 1 a § 2 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu o zastupování státu ve věcech majetkových.

15) § 4 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu o zastupování státu ve věcech majetkových.

16) § 4 a § 5 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

A pokud jde o narážku na údajný nedostatek sankčních pravomocí NKÚ ve srovnání s jeho „pouhou“ nalézací rolí, i zde s takovým návrhem nesouhlasím. Hlasy, volající po „silné pěsti státu“ se čas od času objevují a zase mizí, většinou v souvislosti s nějakým skandálem. Role NKÚ je ale jiná a já už jsem na to odpověděl v úvodu. Pokud by se NKÚ měl změnit v soudní dvůr, jako je např. francouzský Cour de Comptes, možná by se vymahatelnost jeho kontrolních závěrů zvýšila. Ale takový kontrolní úřad soudního typu u nás nemá tradici a ani opodstatnění. Autoři článku kritizují skutečnost, že NKÚ může na pochybení pouze upozorňovat, ale nemůže iniciovat nápravu. To je ovšem hrubé nepochopení jeho stávající role. NKÚ zasílá své kontrolní závěry Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě, plní tak svojí roli nalézacího orgánu, který na nepořádky upozorňuje exekutivu, ale zejména zástupce zákonodárné moci, kteří jsou pak odpovědní svým voličům, tedy veřejnosti. Tak je tomu ve většině civilizovaných zemí¹⁷⁾. Vedle toho však NKÚ iniciuje nápravu oznámením, podávaným zejména orgánům činným v trestním řízení při podezření na spáchání trestného činu a finančním úřadům v případě porušení rozpočtové kázně. O možnosti podávat podnět ÚZSVM k podání určovacích žalob a žalob na vydání bezdůvodného obohacení jsem se již zmínil. Z tohoto důvodu kritiku autorů nepřijímám, NKÚ není bezzubým orgánem nezávislé kontroly, má pravomoci dané historickým vývojem, kterých plně využívá.

Apel autorů článku na inspiraci ze zahraničí pak pokládám za nadbytečný a nepřesný (str. 280 dole). Autory doporučená „konstrukce NKÚ jako nezávislého žalobce“ by se ze zahraničních úprav blížila nejvíce skandinávskému modelu, kde je nejvyšší kontrolní instituce součástí exekutivy. Takový model do středoevropského prostoru nepatří. Navíc, ve Finsku, které do tohoto okruhu patří, může tamní kontrolní úřad kontrolovat samosprávu a soukromé společnosti s podílem veřejných prostředků a nejsem si jist, zda to autoři článku tak chtějí.

Domnívám se, že i v kontrole, stejně jako v ústavním právu, je důležitá kontinuita. Návrhy na změnu charakteru NKÚ na skandinávský nebo frankofonní model bych přirovnal ke změně ústavy z kontinentálního typu na anglosaský, tedy na ústavu „nepřísanou“. Jsem si jist, že by z toho vstaly vlády hrůzou nejen autorům článku, kteří jsou bezpochyby v tomto oboru uznávanými odborníky. Preferujeme tak kontinuální vývoj stávajícího úřadu ve spojení s neradikálním a promyšleným přebíráním inspirativních legislativních modelů ze zemí sousedních, např. rádi bychom vyvolali provázanou změnu zákonů, která by na základě výstupů NKÚ umožnila Poslanecké sněmovně a jejím orgánům (zejména Rozpočtovému výboru PS) flexibilně reagovat na nedostatky v hospodaření s veřejnými prostředky, spočívající například v možnosti blokovat čerpání rozpočtové kapitoly nebo její poměrné části tomu, kdo opakovaně a závažně porušuje rozpočtovou kázeň. Takovou změnu zákonů, která by na základě stanoviska NKÚ k závěrečnému státnímu účtu umožnila Poslanecké sněmovně vyjádřit se k hospodářské politice vlády (tzv. absolutorium), jak je tomu např. v Německu nebo tak funguje i Evropský účetní dvůr vůči Evropskému Parlamentu. To by ovšem vyžadovalo širokou politickou podporu takových kroků.

Jsem přesvědčen, že v současné době by revoluční přeměna NKÚ v jiný evropský typ kontrolní instituce prodloužila chaos a nesystémovost, které vzešly z 90. let 20. století. Jsem příznivcem evoluce a promyšlené implementace dobrých příkladů ze zahraničí. Nicméně, určitého urychleného posunu je i nyní třeba. Je třeba, aby se kontrola veřejných prostředků zbavila zátěže minulosti a vykročila do 21. století. A je k tomu i příhodný okamžik, neboť nyní se v legislativním procesu sešly, a to ne náhodou, dvě velké novelizace klíčových zákonů pro oblast kontroly - jde o zákon o řízení a kontrole veřejných financí a zmíněná změna kompetencí NKÚ. Jsem toho názoru, že tuzemská veřejnost, nedůvěřivá po skandálech ve veřejném prostoru, by si přijetí těchto zákonů zasloužila.

17) „Parliament and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committees“, Gareth Griffith, 2005.