

O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí**

K postavení kontrolních orgánů v soustavě státních orgánů

Současné státovědecké teorie a teorie i praxe ústavního práva počítají s principem dělby státní moci jako se základním strukturálním principem ústav moderních států. Myšlenka o vhodnosti rozdělení moci ve státě je samozřejmě mnohem starší než první moderní ústavy, které tento princip naplnily. V různých podobách byla dělba státní moci známa a popsána již ve starověkém Řecku a Římě¹⁾. Z doby moderní je často citována francouzská Deklarace práv člověka a občana stojící u základů současného uspořádání států. V jejím čl. XVI. se prohlašuje, že žádná společnost, ve které nejsou zaručena práva a zavedena dělba moci, nemá ústavu.

Tradiční mechanismus dělby moci, který počítal s mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, byl později²⁾ doplněn o další instituce, jejichž charakteris-

* Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., vedoucí katedry teorie práva a právních učení a katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy; JUDr. Jan Tryzna, Ph.D., odborný asistent na katedře teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

** Článek byl zpracován v rámci programu rozvoje vědních oblastí Univerzity Karlovy v Praze – PRVOUK č. P04 Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu.

¹⁾ Mezi významné autory z té doby patří zejm. Polybios (asi 200 – 120 př. n. l.), autor díla *Historiai* (česky *Dějiny*, překlad Pavel Oliva, nakl. Arista, Baset, Maitrea, Praha 2008-2012, 4. svazky), jímž byl inspirován mj. Ch. L. de Montesquieu (*O duchu zákonů*). Jeho dílo bylo známé i „otcům zakladatelům“ konstitucionalismu v USA (zejm. v této souvislosti A. Hamilton, J. Jay, J. Madison), kteří princip dělby státní moci promítli do Ústavy USA a v jejichž Listech federalistů (zejm. List č. 47, 51 a 63) je v této souvislosti inspirace Polybiem patrná. Polybios, který strávil zhruba čtvrtinu svého života v Římě, považoval uspořádání římského státu za obzvlášť vhodné z toho důvodu, že kombinovalo monarchistické prvky (volení konzulové), aristokratické (římský Senát) a konečně demokratické (komicie). Mezi těmito složkami existovaly vzájemné vazby, díky kterým jednotlivé instituce římského státu vykonávaly svoji vzájemnou kontrolu. Obdobně popisoval vhodné uspořádání státu již Aristoteles (384-322 př. n. l.) ve svém díle *Politika* (český překlad A. Kříž, nakl. Rezek, Praha 1998, 1297b-98a.)

²⁾ Výraz „později“ je v daných souvislostech relativní. Některé kontrolní orgány typu účetních dvorů vznikaly výrazně dříve, než byly přijaty první moderní ústavy. Pravděpodobně prvním orgánem takového typu byla v evropském regionu v roce 1761 založená rakouská Dvorská

tika, úkoly i pravomoci nebyly s klasickými složkami státní moci dost dobře srovnatelné. Institucemi takového typu jsou kontrolní orgány, které mají specifické relativně autonomní postavení vůči orgánům moci zákonodárné, výkonné i soudní.

Systematizace a zařazení těchto orgánů do standardní soustavy orgánů státu přináší určité metodologické problémy. Je to dáno jednak jejich pravomocemi a kompetencemi, jednak způsobem jejich ustavování, jednak vazbami na jiné složky státní moci. Zpravidla je existence těchto institucí zakotvena přímo v ústavě daného státu a zároveň jsou v ústavě vymezeny základní kompetence takové instituce včetně vztahů k ostatním orgánům státu. Samotné ústavní vymezení³⁾ však zpravidla dostatečně nevypovídá o rozsahu působnosti a pravomocích, které tyto instituce mají. V zásadě se dá říci, že jejich úkolem je kontrola nakládání (hospodaření) s veřejnými prostředky⁴⁾, přičemž nejčastěji jsou kontrolovanými

účetní komora (*Hofrechnungskammer*). Z hlediska tématu článku je pochopitelně relevantní zejména postavení těchto kontrolních orgánů v moderních ústavách.

- ³⁾ Podáváme přehled ústavní úpravy vybraných států. Ústava Belgického království v čl. 180 vytváří Účetní dvůr, jehož členy jmenuje Poslanecká sněmovna. Jeho úkolem je kontrola účtů obecné správy a všech, kdo jsou povinni skládat účty státní pokladně. Dánská ústava (čl. 47) pro účely kontroly státních účtů počítá s auditory, kteří jsou voleni Folketingem (parlamentem). Přezkum se zaměřuje pouze na státní účet, tj. na státní příjmy a výdaje. Obdobně i finská ústava (čl. 90) počítá s revizory pro účely dohledu nad správou státního rozpočtu a zároveň vytváří nezávislý Státní revizní úřad. Francie nemá postavení účetního dvora zakotveno přímo v ústavě. Účetní dvůr byl zřízen zákonem z roku 1967 (poprvé byl zřízen r. 1807 Napoleonem) a jedná se o instituci s kvazisoudním postavením, protože přibližně polovina z jeho zaměstnanců jsou prezidentem jmenovaní soudci. Jeho kompetence se týkají státních financí a majetku, zatímco na místní úrovni existují nezávislé regionální auditní dvory. Podle Ústavy Irské republiky (čl. 33) je zřízen úřad revizora účtů a nejvyššího auditora, který kontroluje veškeré výdaje státu. Lucemburské velkovévodství má pro tyto účely zřízenou Účetní komoru (čl. 105 ústavy). Základní zákon Spolkové republiky Německo v čl. 114 odst. 2 zřizuje Spolkový účetní dvůr přezkoumávající účet o příjmech a výdajích státu a dále i hospodárnost a řádné vedení rozpočtu a hospodaření. Nizozemské království má pro tyto účely zřízenou Všeobecnou účetní komoru (čl. 76 a násl. ústavy). Polská ústava zakotvuje postavení Nejvyšší kontrolní komory v kapitole IX., článcích 202 až 207. Jedná se o všeobecnou kontrolní instituci, která není omezena pouze na kontrolu hospodaření státu, ale obecně přezkoumává činnost orgánů státní správy, centrální banky, státních právnických osob a dalších entit z hlediska zákonnosti jako takové, též ovšem i z hlediska řádnosti při hospodaření se státním či obecním (komunálním) majetkem. V Portugalsku (čl. 107 Ústavy) se realizuje smíšená kontrola státního rozpočtu podléhající Účetnímu dvoru i Shromáždění republiky. Rakouská ústava velmi podrobně v čl. 121 až 128 zakotvuje postavení Účetního dvora. Řecká ústava v čl. 98 zřizuje Účetní dvůr, jehož kontrolním orgánem je Rada kontrolorů. Španělská ústava zřizuje v čl. 136 Účetní dvůr jako nejvyšší orgán účetní kontroly podřízený Generálním sněmům. Postavení členů Účetního dvora je srovnatelné s postavením soudců. Švédsko nemá účetní kontrolní orgán zakotven v ústavě, nicméně Národní kontrolní úřad působí na základě zvláštního státního nařízení od roku 1967. Určitou zvláštností je, že jeho dohledu není podroben parlament, ministerstva ani úřad vlády. Tyto instituce jsou kontrolovány auditorem parlamentu, jehož postavení je zakotveno v kapitole 12, čl. 7 švédské ústavy, a dále v čl. 11 zákona o Riksdagu (parlamentu).

- ⁴⁾ Poměrně zásadní je z hlediska rozsahu kontroly právě skutečnost, že předmětem kontroly jsou

institucemi orgány státu (včetně centrálních orgánů), dále orgány spolkových států, resp. autonomních oblastí, územní samosprávné celky⁵⁾, státní podniky, různé veřejnoprávní instituce apod.

V některých případech rozsah kontrolních pravomocí překračuje nakládání s veřejnými prostředky. Ačkoliv se kontrolní činnost, kterou tyto orgány provádějí, vždy týká hospodaření s veřejnými prostředky (Belgie, Dánsko, Finsko, Irsko, Lucembursko, SRN, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko), není vyloučeno, že se jedná o kontrolní instituce s širokou, možno říci všeobecnou kontrolní pravomocí (Polsko). V jiných případech je kontrolní pravomoc v širokém slova smyslu svěřena několika různým orgánům, které se autonomně věnují kontrole různých aspektů činnosti státních orgánů, resp. dalších institucí. Nemusí jít vždy pouze o kontrolní orgány v pravém slova smyslu, ale též o orgány s kvazikontrolními a poradními pravomocemi.⁶⁾ Co do svého postavení jsou takové kontrolní instituce buď autonomní, nezávislé na jiných orgánech státu (opomeneme-li kreační závislost), takových je většina, nebo jsou těsně svým postavením a působením spjaty se zákonodárným sborem (typicky Dánsko, do určité míry též Finsko).

Samotná kontrola je vykonávána obvykle jako kontrola finanční (prověřuje se účetní správnost nakládání s prostředky), dále jako kontrola efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti, nebo jako kontrola směřující k vyvození následků z porušení pravidel o nakládání s veřejnými prostředky⁷⁾.

Je otázkou, zda v souvislosti s postavením těchto orgánů je možno hovořit o samostatné složce státní moci. Státovědecké teorie reagují na existenci orgánů tohoto typu naukou o čtyřech složkách státní moci⁸⁾, ovšem vzhledem k tomu,

veřejné prostředky a způsob nakládání s nimi. Kontrolní činnost se tak může týkat i soukromých subjektů, pokud jsou příjemci veřejných prostředků, avšak zaměřuje se právě na nakládání s takto poskytnutými prostředky. Tak například v Rakousku jsou předmětem kontroly prostředky poskytnuté z veřejných zdrojů soukromým subjektům, avšak tyto subjekty jako takové kontrolovány nejsou. Obdobně je tomu ve Francii či v Lucembursku nebo Polsku. V některých případech (Belgie) jsou však z kontroly vyňaty i takové soukromé subjekty. V jiných státech, jako například SRN, ale i Česká republika (viz dále), nejsou kontrolovány soukromé subjekty jako takové, ale je kontrolována státní účast v těchto subjektech (nakládání se státním podílem), resp. způsob, jak nakládají s veřejnými prostředky (granty) či zárukami, pokud jsou jim poskytnuty.

⁵⁾ V některých státech (např. SRN) je kontrola svěřována speciálním kontrolním orgánům.

⁶⁾ Například italská ústava řadí Účetní dvůr mezi tzv. poradní orgány, ke kterým dále patří Národní rada hospodářství a práce a Státní rada. Obdobně nizozemská Všeobecná účetní komora je systematicky zařazena do kapitoly 4. ústavy, kde je dále upraveno postavení Státní rady, Národního ombudsmana a stálých poradních orgánů.

⁷⁾ Hovoří se o kontrole soudního typu, jejímž cílem je vyvození osobní odpovědnosti u osob, které jsou zodpovědné za nakládání s veřejnými prostředky. Je uplatňována s jistými variacemi v Belgii, Německu, Řecku, Itálii a Portugalsku.

⁸⁾ Srov. FILIP J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, MU Brno, 2001, s. 200 a násled., dále pak GERLOCH A., HŘEBEJŠ J., ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*, 5. vydání, nakl. Aleš Čeněk, Plzeň 2013, s. 279.

že tato čtvrtá moc, zahrnující moc kontrolní, dozorovou a dohledovou, se nevyznačuje propracovanými systémovými vazbami na klasické složky státní moci, zdá se, že jde spíše o deskripci recentního stavu či o určité tendence, než o plně promyšlenou novou teoretickou koncepci.

Nejvyšší kontrolní úřad a jeho ústavní zakotvení

Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v ústavním systému České republiky v zásadě odpovídá postavení obdobných kontrolních orgánů ve srovnatelných státech. Po formální stránce je mu vyhrazena samostatná hlava v Ústavě, byť obsahuje pouze jediný článek 97. Ze systematiky Ústavy je patrné, že se nejedná ani o orgán moci zákonodárné, ani výkonné a samozřejmě ani soudní. Nelze však mít za to, že jde o nositele samostatné složky státní moci⁹⁾, což plyne z čl. 2 odst. 1 Ústavy, podle kterého je státní moc vykonávána orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ze systematiky Ústavy bez větších pochybností vyplývá, že Nejvyšší kontrolní úřad je samostatný ústavní orgán, který má být nezávislý na ostatních orgánech státní moci (čl. 97 odst. 1 Ústavy). Podle našeho názoru však nelze s ohledem na ústavní vymezení postavení Nejvyššího kontrolního úřadu hovořit o samostatné složce státní moci srovnatelné s orgány moci zákonodárné, výkonné či soudní.

Z hlediska ústavního vymezení jsou totiž klíčové pravomoci a kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu, které jsou však v Ústavě zakotveny jen rámcově tak, že úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Podrobnosti jsou ponechány na zákonné úpravě, kterou představuje zejména zákon č. 166/1993 Sb.

V podstatě od samého počátku existence Nejvyššího kontrolního úřadu panovaly určité pochybnosti o rozsahu jeho kompetencí, což vzhledem k poměrně abstraktní formulaci čl. 97 odst. 1 Ústavy bylo pochopitelné. Jádrem sporu se stal výklad předmětu kontrolní činnosti, a to zejména pokud jde o okruh kontrolovaných subjektů. Známý je spor o oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat fyzické a právnické osoby z hlediska plnění daňových povinností (ve vztahu ke kontrole „plnění státního rozpočtu“, tj. jeho příjmové stránky), který ukončil až nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/98¹⁰⁾, na který navazoval nálezy

⁹⁾ Obdobně SLÁDEČEK V., MIKULE V., SYLLOVÁ J.: *Ústava České republiky, komentář*, C. H. Beck 2007, s. 806, dále kolektiv autorů: *Ústava České republiky, komentář*, Linde 2010, s. 1322 (autorem tohoto komentáře je Jan Filip), dále KLÍMA K. a kol: *Komentář k Ústavě a Listině*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009, s. 767, konečně GERLOCH A., HŘEBEJK J., ZOUBEK V.: *Ústavní systém České republiky*, 5. vydání, nakl. Aleš Čeněk, Plzeň 2013, s. 233.

¹⁰⁾ Tímto nálezem bylo zrušeno ustanovení občanského soudního řádu znemožňující soudní přezkum rozhodnutí o uložení pořádkových pokut, které Nejvyšší kontrolní úřad ukládal kontrolovaným osobám v případech, že se odmítaly kontrole podrobit.

sp. zn. II. ÚS 254/98 a konečně rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 38/2000¹¹⁾. Městský soud v Praze uzavřel, že Nejvyšší kontrolní úřad není oprávněn kontrolovat u fyzických a soukromých právnických osob, zda řádně plní své daňové povinnosti.

Snahy o rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu v letech 2001 až 2014

Kromě sporů o rozsah kompetencí a pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu *de lege lata* se počínaje rokem 2001 objevila i řada úvah o kompetencích a pravomocích Nejvyššího kontrolního úřadu *de lege ferenda*, z nichž některé vyústily v návrhy na změnu Ústavy, konkrétně jejího čl. 97.

Prvním návrhem byl senátní návrh novely Ústavy (sněmovní tisk č. 1134 třetího volebního období Poslanecké sněmovny). Návrh měl rozšířit oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu tak, že kontrolováno mělo být též hospodaření s veřejnými prostředky, vyžaduje-li to veřejný zájem. Návrh přijat nebyl. Dalším návrhem byl v roce 2003 předložený vládní návrh novely Ústavy projednáváný jako sněmovní tisk č. 349 ve čtvrtém volebním období Poslanecké sněmovny. V tomto návrhu se poprvé objevuje rozšíření kontrolní kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územně samosprávným celkům, právnickým osobám, které jsou příjemci zákonem stanovených povinných plateb (dle důvodové zprávy zdravotní pojišťovny), příjemcům dotací či podpor ze státního rozpočtu. Ani tento návrh nebyl přijat.

Zatímco naposled zmíněný návrh předpokládal obligatorní kontrolu uvedených subjektů ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, poslanecký návrh předložený v roce 2009 (sněmovní tisk č. 960 pátého volebního období Poslanecké sněmovny) zaváděl kontrolu územně samosprávných celků, případně fyzických a právnických osob hospodařících s veřejnými prostředky jako fakultativní. Ani tento návrh přijat nebyl.

O dva roky později, v roce 2011, předložila vláda návrh novely čl. 97 Ústavy, který se obsahově blížil vládnímu návrhu z roku 2003. V podstatě blanketní úprava pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu měla zavést povinnost kontrolovat hospodaření s majetkem právnických osob veřejnoprávní povahy, které by určil zákon. Návrh projednáváný jako sněmovní tisk č. 351 pátého volebního období Poslanecké sněmovny opět přijat nebyl.

Další neúspěšný pokus o rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu byl podniknut v roce 2013, kdy byl předložen jako sněmovní tisk č. 918 pátého

¹¹⁾ Publikováno v časopise *Soudní judikatura pod pořadovým č. 752/2001 (č. 1/2001)*, nakl. ASPI, a. s.

volebního období Poslanecké sněmovny poslanecký návrh na novelizaci čl. 97 Ústavy. Oproti předchozímu neúspěšnému návrhu měly být kompetence (nutno říci, že vzhledem k předchozím neúspěšným pokusům dosti optimisticky¹²⁾) Nejvyššího kontrolního úřadu navíc rozšířeny o kontrolu hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, o nichž by to stanovil zákon. Pokrokem nicméně bylo to, že souběžně byla jako sněmovní tisk č. 919 předložena novela zákona č. 166/1993 Sb., neboť bylo z předchozích neúspěšných pokusů patrné, že Parlament nehodlá schvalovat pouhou změnu Ústavy bez souběžného projednání novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, který měl teprve kompetence a pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu upřesnit. I přesto nebyly oba návrhy přijaty¹³⁾.

Posledním pokusem o změnu kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu je poslanecký návrh novely čl. 97 Ústavy původně obsahově téměř identický¹⁴⁾ s předchozím návrhem z roku 2013. Tento návrh byl projednáván jako sněmovní tisk č. 43 šestého volebního období Poslanecké sněmovny. Byl doprovázen opět identickým návrhem novely zákona č. 166/1993 Sb. (tisk č. 44), který však byl Poslaneckou sněmovnou dne 22. 1. 2014 vrácen předkladatelům k přepracování. Návrh novely Ústavy byl sice Poslaneckou sněmovnou přijat, avšak v podstatně pozměněné podobě oproti původnímu návrhu.^{15), 16)} V současné době jej projedná-

¹²⁾ Jinak byl tento návrh prakticky shodný s návrhem předchozím, a to včetně důvodové zprávy.

¹³⁾ Zamítnutá novela zákona č. 166/1993 Sb. byla vzápětí opět předložena Poslanecké sněmovně jako další poslanecký návrh – sněmovní tisk č. 970.

¹⁴⁾ Změny byly spíše formulační. Sněmovní tisk č. 918 počítal s kontrolou „právnických osob veřejnoprávní povahy“, zatímco sněmovní tisk č. 43 hovoří o „majetku veřejných institucí“. Mezi veřejné instituce pak návrh novely zákona č. 166/1993 Sb. (sněmovní tisk č. 44) zařadil zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace územních samosprávných celků, Regionální rady regionů soudržnosti, Českou televizi, Český rozhlas, Českou tiskovou kancelář, veřejné vysoké školy a Českou národní banku. Je poněkud absurdní, že i důvodová zpráva tohoto návrhu je převzata z předchozího návrhu a odvolává se na Programové prohlášení vlády, ovšem Programové prohlášení vlády předchází, jejíž mandát zanikl po demisi předsedy vlády, Petra Nečase, v červnu 2013.

¹⁵⁾ Původní návrh (sněmovní tisk č. 43/0) byl předložen v tomto znění:

V čl. 97 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, odstavec 1 zní:

„(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který kontroluje

a) hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,

b) příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet a příjmy a výdaje státních fondů,

c) hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony,

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

e) hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, o nichž tak stanoví zákon.“

¹⁶⁾ Nakonec byl přijat pozměňovací návrh kontrolního výboru Poslanecké sněmovny (tisk č. 43/3) v této podobě:

V čl. 97 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, odstavec 1 zní:

„(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření

vá Senát (senátní tisk č. 287). Poslaneckou sněmovnou schválená podoba novely oproti původnímu návrhu vymezuje rozsah kontrolních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu na jedné straně podstatně abstraktněji, na straně druhé umožňuje podrobit kontrole širší okruh subjektů. Samotné schválené znění novely Ústavy je zformulováno velmi abstraktně zvláště ve srovnání s původním zněním návrhu, kterému byla při projednávání v Poslanecké sněmovně vytýkána přílišná konkrétnost a kazuističnost. Nepochybně bude nyní záležet na samotné novele zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, jak konkrétně působnost Nejvyššího kontrolního úřadu stanoví.

Aktuální rozsah kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu

Pro zhodnocení účelu navrhovaných změn je nutno se zaměřit na současný rozsah kontrolních kompetencí a pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, a to co do kontrolovaných subjektů. Klíčové je ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., podle kterého se kontrola provádí u organizačních složek státu a dále u právnických a fyzických osob¹⁷⁾. Kontrola se u nich provádí v rozsahu vymezeném v odstavci 1, tj. zejména pokud by šlo o hospodaření se státním majetkem. Z hlediska praktického je tedy nutné odlišit, kdy se jedná o hospodaření s majetkem, který je stále majetkem státu, a kdy o hospodaření s majetkem, který se již stal majetkem jiných subjektů práva.¹⁸⁾

Nedostatky právní úpravy byly, s ohledem na předkládané návrhy novel Ústavy, zjevně pociťovány zejména ve vztahu k okruhu kontrolovaných subjektů, což se projevilo snahami o rozšíření tohoto okruhu.

Předkladatelé jednotlivých novel Ústavy se mnohdy odvolávali zejména na tzv. Limskou deklaraci směrnic o principech auditu, což je dokument přijatý na půdě Mezinárodní organizace kontrolních úřadů v roce 1977¹⁹⁾. Tato deklarace (nejde o mezinárodní smlouvu, ani o dokument formálně závazný jak z hlediska mezinárodně právního či z hlediska vnitrostátního práva) vymezuje principy

a) s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a

b) s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku.“

¹⁷⁾ Specificky je upravena kontrola České národní banky v § 3 odst. 3 téhož zákona.

¹⁸⁾ Srov. k tomu nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94, který stojí právě na rozlišení, kdy se „ještě“ jedná o majetek státu, a kdy jde již o (vlastní) majetek jiných osob. V této věci se jednalo mimo jiné o kontrolu hospodaření politických stran, a to právě z hlediska účelnosti a hospodárnosti nakládání s prostředky, které strany obdržely ze státního rozpočtu. Ústavní soud nálezem zrušil § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., které znělo takto: „*Hospodaření politické strany a politického hnutí s příspěvky ze státního rozpočtu České republiky je pro účely tohoto zákona hospodařením se státním majetkem. Úřad přitom postupuje podle zvláštního zákona.*“

¹⁹⁾ Limská deklarace byla následně v roce 2007 doplněna ještě tzv. Mexickou deklarací o nezávislosti nejvyšších auditních institucí. Ta se však netýká kontrolních kompetencí a pravomocí, nýbrž nezávislosti kontrolních orgánů.

činnosti nejvyšších auditních orgánů a rozsah kontroly, který byl považován za žádoucí.²⁰⁾

I s vědomím toho, že dokument není závazný, zpravidla se předkladatelé novel Ústavy odvolávali zejména na čl. 18 odst. 3 deklarace, podle kterého mají auditu podléhat „*veškeré operace s veřejnými prostředky bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním rozpočtu*“. V odstavci druhém se zároveň konstatuje, že konkrétní podoba auditních pravomocí závisí na podmínkách a požadavcích každé země. Je otázkou, jak vykládat zejména spojení „operace s veřejnými prostředky“, tj. jak rozlišit, kdy se ještě jedná o veřejné prostředky a kdy již jde o operace s vlastními, tj. takřkajíc soukromými prostředky. Inspirativní v této souvislosti může být výše zmíněný nálezk Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94, který je na tomto rozlišení vybudován. Jinak řečeno, nelze vycházet z toho, že jakékoliv prostředky, které mají *původ* ve veřejném sektoru, jsou i nadále prostředky veřejnými. Tomu podle našeho názoru odpovídá i formulace anglické verze Linské deklarace, která v čl. 18 odst. 3 dále hovoří o tom, že pokud je nakládání s veřejnými prostředky vyloučeno z národního rozpočtu, nemá to vést k vyloučení dohledu ze strany kontrolních institucí. Formulaci rozumíme tak, že se stále musí jednat o nakládání s „*veřejnými prostředky*“.²¹⁾

Za pozornost stojí, že v žádné z vypracovaných důvodových zpráv nebylo důkladně objasněno, co se rozumí „*veřejnými prostředky*“, resp. se zdá, že za veřejné prostředky se považují právě prostředky pocházející z veřejného sektoru, a to bez ohledu na jejich další osud²²⁾. Podle našeho názoru je takové pojetí excesivní, protože domyšleno do důsledků, mohly by sem spadat například prostředky vyplácené jednotlivým osobám v podobě různých sociálních dávek apod. To by

²⁰⁾ Je poněkud paradoxní, že tímto dokumentem si kontrolní úřady jednotlivých států svým způsobem „navrhly“, jaké by mělo být jejich postavení v soustavě státních orgánů (zejm. se zdůrazňuje požadavek nezávislosti), a dále, jaký by měl být rozsah jejich kontrolních kompetencí, resp. pravomocí. Na poli mezinárodní spolupráce byly přijaty i další doporučující dokumenty, jako je např. na půdě OECD vypracovaná příručka *Accountability and transparency: a guide for state ownership* [dostupné na http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en – navštíveno 15. 5. 2014], jejímž účelem je usnadnit implementaci doporučení OECD z roku 2005 s názvem *Corporate Governance of State-Owned Enterprises* [dostupné na http://www.oecd-ilibrary.org/governance/corporate-governance-of-state-owned-enterprises_9789264009431-en – navštíveno 15. 5. 2014].

²¹⁾ Český překlad Linské deklarace dostupný na <http://www.nku.cz/assets/urad/limska-deklarace.pdf> však spíše vede k interpretaci, podle které je důvodem pro podrobení nakládání s prostředky vyloučenými z rozpočtu auditu právě fakt, že se jedná o prostředky „co do svého původu veřejné“. Takový výklad je podle našeho názoru extenzivní a systematické Linské deklarace neodpovídá.

²²⁾ Terminologicky jsou tak návrhy nekonzistentní se stávající právní úpravou. Tak například zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který je z hlediska věcné působnosti zkoumané problematice zřejmě nejbližší, definuje v § 2 písm. g) veřejné prostředky tak, že jsou to veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a).

bylo zjevně absurdní. Podle našeho názoru zahrnují veřejné prostředky takové prostředky, se kterými buď nakládají přímo orgány státu nebo jiné orgány (nositelé) veřejné moci, nebo takové, které jsou bezprostředně vynakládány k uspokojování veřejných (společných) potřeb, má-li daný subjekt povinnost takovou činnost vyvíjet²³⁾.

Je nicméně nezbytné rozlišit nakládání s majetkem státu jím samým (tj. činnost organizačních složek státu), a nakládání s majetkem od státu oddělených subjektů, zejména právnických osob, ať už veřejného nebo soukromého práva.²⁴⁾ Aby takové oddělení mělo reálný význam, měla by být odlišena sféra celospolečenských potřeb v širším slova smyslu, a sféra omezeného společného zájmu, jako je tomu například u celků územní samosprávy. Je nepochybné, že orgány státu (organizační složky státu) vystupují navenek za stát a v této své roli nakládají se státními prostředky. Proto takové státní prostředky a nakládání s nimi bez dalšího podléhá dohledu. Oproti tomu územní samosprávné celky sledují užší veřejný zájem, tj. interně ve vztahu ke svým občanům se jedná o společný zájem (možno říci veřejný), avšak navenek, ve vztahu ke státu, se jedná o dílčí zájem vlastní danému samosprávnému celku. Toto rozlišení by mělo být při nastavení kontrolních pravomocí respektováno.

Dalším relevantním ustanovením Limské deklarace ve vztahu ke zkoumanému návrhu novely Ústavy je čl. 23, který se týká auditu soukromých společností s majetkovou účastí státu. V případě, že se jedná o podstatný vliv vlády, zejména jde-li o většinovou účast, mají podle Limské deklarace i tyto subjekty podléhat následnému auditu, a to z hlediska hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Zajímavé je, že Limská deklarace v této souvislosti nehovoří o nakládání s majetkem či financemi těchto společností (na rozdíl od státu, resp. na rozdíl od vynakládání veřejných prostředků), nýbrž o auditu těchto společností jako takových. Zdá se, že si autoři textu deklarace byli vědomi toho, že jednotlivé majetkové operace soukromých společností těžko mohou být následně hodnoceny, protože se jedná zpravidla o podnikatelské subjekty, které jsou vždy vystaveny určité míře podnikatelského rizika, tudíž následné zkoumání a hodnocení jejich počínání je obtížně realizovatelné s určitými jednoznačnými výstupy. Podle našeho názoru ovšem ze systematiky Limské deklarace plyne, že kontrola má být zaměřena pouze na nakládání státu s jeho podíly v těchto společnostech, případně, což je však víceméně samozřejmé, na nakládání s prostředky, které jsou těmto subjektům poskytnuty z veřejných zdrojů.²⁵⁾

²³⁾ Tomu v zásadě odpovídá zákonná konstrukce v zákoně č. 320/2001 Sb. v ustanovení § 2 písm. a) a písm. g).

²⁴⁾ Z hlediska komparativního srov. též poznámku č. 4.

²⁵⁾ Komparativní hledisko tento výklad potvrzuje. Samotné nakládání s vlastním majetkem soukromých subjektů nebývá v relevantním evropském měřítku kontrole podrobováno.

Navrhované rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu

S ohledem na poměrně zásadní změnu znění novely Ústavy, ke které došlo v Poslanecké sněmovně, jsou následující pasáže vztaheny dílčím způsobem k původnímu znění poslaneckého návrhu novely Ústavy, neboť to naznačuje, kterým směrem se budou případně ubírat úvahy zákonodárce při projednávání novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, to samozřejmě za předpokladu, že Senát návrh novely Ústavy schválí.

Při porovnání obsahu jednotlivých předkládaných novel Ústavy, případně novel zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, je patrné, že kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu by měla být rozšířena o okruh kontrolovaných subjektů dvojím směrem.

V prvé řadě by podle aktuálně projednávané novely Ústavy měla být kontrola rozšířena na územně samosprávné celky a nakládání s jejich majetkem²⁶⁾. Oproti dosavadním kompetencím Nejvyššího kontrolního úřadu by šlo o zásadní posun v tom smyslu, že Nejvyšší kontrolní úřad až dosud kontroloval pouze nakládání se státními prostředky, a to bez ohledu na to, kdo byl oprávněn s nimi nakládat. Respektovalo se tedy odlišení prostředků státních co do svého původu i způsobu využití, a prostředků jiných subjektů, byť by šlo o prostředky svým původem ze státních zdrojů.

Nově se tedy zamýšlí zavést kontrolu nakládání s majetkem, který by nepatřil státu. Ve vztahu k územně samosprávným celkům by se jednalo o kontrolu hospodaření s majetkem, který je přímo v Ústavě zaručen jako majetek vyhrazený územně samosprávným celkům (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Majetková autonomie je zároveň i z hlediska mezinárodního práva považována za jeden ze znaků autonomie územních samosprávných celků²⁷⁾. Také Ústavní soud již judikoval, že právo samostatně hospodařit s vlastním majetkem je jedním ze základních atributů samosprávy²⁸⁾. I když podle Ústavy lze do činnosti územně samosprávných celků zasahovat na základě zákona, pokud to ochrana zákona vyžaduje (čl. 101 odst. 4 Ústavy), přece jen je otázkou, do jaké míry kontrolní činnost potencionálně zasahuje do práva na samosprávu ve vztahu k majetkové autonomii. Je patrné, že ačkoliv pouhá kontrolní činnost není způsobila bezprostředně se dotknout práv kontrolovaných subjektů, důsledky takové kontroly, resp. zjištěná pochybení, se již v právní sféře kontrolovaných projevit mohou. Jestliže má být zajištěna autonomie územních samosprávných celků při nakládání s jejich majetkem, pak

²⁶⁾ Čl. 97 odst. 1 písm. b) navrhovaného znění Ústavy, který je nutno i přes nepříliš zdařilou formulaci nutno číst tak, že „NKÚ ... vykonává kontrolu hospodaření s majetkem územního samosprávného celku.“

²⁷⁾ Srov. čl. 9 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy (vyhl. pod č. 181/1999 Sb.).

²⁸⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/02.

i hrozba sankcí nepřímou navazující na kontrolní zjištění má potenciál do jejich právní sféry zasáhnout²⁹⁾.

Původní návrh byl v tomto ohledu odlišný od podoby schválené Poslaneckou sněmovnou. Předpokládaná kritika rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu vůči územním samosprávným celkům z jejich strany měla být tlumena pokynem k přezkumu pouhé zákonnosti hospodaření s majetkem obcí a krajů, přičemž doprovodná novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu výslovně vylučovala aplikovatelnost hledisek účelnosti a hospodárnosti, která jsou při kontrole nakládání s majetkem státu naopak zákonem stanovena jako závazná.

Takové rozlišení by samozřejmě vyvolávalo otázky ohledně svého významu. Pokud bychom se je pokusili odpovědět, pak musíme ponechat stranou očividný fakt, že i kritérium účelnosti a hospodárnosti při nakládání s majetkem územně samosprávných celků je kritériem zákonným³⁰⁾. Vzhledem k tomu, že lze předpokládat, že případná novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu bude tento problém muset též vyřešit, má smysl se na něj podívat podrobněji. Bude nejspíše potřebné významově v dané souvislosti odlišit zákonnost v užším smyslu od zákonnosti v širším smyslu, která zahrnuje též požadavek na účelné a hospodárné nakládání se státním majetkem.

Pokud bychom měli provést srovnání zkoumaných kritérií, šlo-li by o kontrolu nakládání s majetkem státu³¹⁾, bylo by možné vyjít ze zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Zákon upravuje zejména formální předpoklady nabývání státního majetku (§ 12 a § 13), ovšem zjištění o jejich případném nenaplnění, jakkoliv by vedlo též k závěru o nezákonnosti, zřejmě nelze považovat za hlavní cíl prováděné kontroly.³²⁾ Zásadní zákonná kritéria však plynou zejména z § 14 až § 16, resp. § 17 až § 37. Zde jsou zakotveny materiální povinnosti, které musí být dodrženy, zejména právě kritérium hospodárnosti a účelnosti (§ 14 odst. 1 zákona). Ty jsou následně konkretizovány v dalších ustanoveních, tudíž v podstatě nelze dospět k závěru, že by porušení specifické povinnosti (např. povinnost realizovat úplatné převody majetku za cenu v místě a čase obvyklou) neimplikovalo zároveň porušení kritéria hospodárnosti.

²⁹⁾ Je příznačné, že otázka potencionálního rozporu navrženého čl. 97 odst. 1 písm. b) a čl. 101 odst. 3 Ústavy nebyla při projednávání novely Ústavy nijak zásadně diskutována.

³⁰⁾ Srov. § 38 zákona č. 128/2000 Sb. a § 17 zákona č. 129/2000 Sb.

³¹⁾ Nové znění čl. 97 Ústavy ovšem hovoří velmi obecně o „veřejných prostředcích“ a o prostředcích „z veřejných rozpočtů“.

³²⁾ Navíc je otázkou, zda by zároveň samo o sobě nedodržení formálních požadavků na nakládání s majetkem státu nevedlo k neplatnosti právního jednání – srov. např. § 12 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., který vyžaduje souhlas Ministerstva financí při bezúplatném nabývání majetku).

Pokud bychom tedy měli určit, co by znamenala kontrola kritéria zákonnosti nakládání s majetkem územních samosprávných celků, musíme pochopitelně vyjít především ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Oba tyto předpisy obsahují jak formální pravidla pro nakládání s majetkem obce (např. § 85 písm. a) zákona o obcích, který předpokládá pro určité majetkové dispozice rozhodnutí zastupitelstva obce), zároveň však stanoví i předpoklady materiální (§ 38 a § 39 zákona o obcích). *Ratio* právní úpravy samozřejmě není v tom, že určité dispozice s majetkem obce vyžadují rozhodnutí zastupitelstva nebo jsou vázány na jiné formální náležitosti, ale právě v pravidlech stanovících materiální předpoklady pro tyto majetkové dispozice. Jestliže však právě to nemá být předmětem přezkumu, je celá koncepce diskutabilní.

Podle původního návrhu novely Ústavy by další kontrolní pravomoci získal Nejvyšší kontrolní úřad vůči tzv. veřejným institucím, a to pokud jde o hospodaření s jejich majetkem. Jejich okruh neměl být přímo v Ústavě ani příkladem uveden, Ústava by odkazovala na zákonnou úpravu. Návrh novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu hovořil o zdravotních pojišťovnách, veřejných výzkumných institucích, dobrovolných svazcích obcí, příspěvkových organizacích územních samosprávných celků, Regionální radě regionů soudržnosti, České televizi, Českém rozhlasu, České tiskové kanceláři, veřejných vysokých školách a České národní bance. Sněmovnou schválená podoba novely tento koncept zcela vypustila. Ze strany předkladatelů novely byla proto vznesena otázka, zda lze zaručit, že i tyto veřejné instituce budou kontrolovány. Tato otázka je důvodná, protože klíčové bude určení toho, co jsou veřejné prostředky. Podle našeho názoru nelze význam termínu „veřejné prostředky“ stanovit zcela libovolně³³⁾ a rezignovat tak na rozlišování mezi majetkem státu a mezi majetkem jiných, od státu odlišných subjektů, byť tento majetek má případně původ i ve zdrojích státních.

V této souvislosti je otázkou, proč, chce-li mít stát kontrolu nad nakládáním s majetkem určitých institucí, vůbec připouští jejich majetkovou autonomii. Přístup státu se zdá být v těchto souvislostech poněkud ambivalentní. Na straně jedné stát vytváří (třeba říci, že naprosto pochopitelně) prostor pro existenci samostatných subjektů s vlastní právní subjektivitou, na straně druhé má tendenci podrobit je úplnému dohledu z hlediska jejich hospodaření, tedy mnohdy z hlediska podstaty jejich existence.

Poslední skupina subjektů, které by měly být nově kontrolovány, zahrnuje právnické osoby s majetkovou účastí státu, přičemž předmětem kontroly by bylo hospodaření s jejich majetkem. Návrh novely zákona č. 166/1993 Sb. původně upřesňoval, že se jedná o právnické osoby s více než 50% majetkovou účastí státu

³³⁾ Viz výše zmíněný příklad týkající se čerpaných sociálních dávek a kontroly hospodaření s nimi.

nebo územního samosprávného celku³⁴⁾. Předmětem kontroly tedy nově mělo být hospodaření s vlastním majetkem těchto právnických osob. (Podle stávající úpravy platí, že je-li těmto osobám svěřeno nakládání se státním majetkem, bez dalšího podléhají kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu.)

Je patrné, resp. lze tak usuzovat na základě důvodové zprávy, že původní pasáž novely týkající se právnických osob s majetkovou účastí státu byla inspirována čl. 23 Limské deklarace, jak bylo již výše řečeno. Uvedený článek však nehovoří o potřebě kontroly hospodaření s majetkem těchto právnických osob. Hovoří o kontrole těchto subjektů jako takových, což zjevně v kontextu celé Limské deklarace znamená nakládání s veřejnými prostředky z jejich strany (srov. např. čl. 1 Limské deklarace, který hovoří o potřebě kontroly „veřejných prostředků“). Je mimo pochybnost, že majetek právnických osob soukromého práva nemůže mít povahu veřejných prostředků, neboť tyto osoby mají vlastní právní subjektivitu, s tím spojenou samostatnou způsobilost právně jednat a samozřejmě i vlastní delikttní způsobilost.

Uvedené pochopitelně neznamená, že právnické osoby soukromého práva s majetkovou účastí státu mají stát mimo jakoukoliv kontrolu. Majetková účast státu v těchto právnických osobách představuje státní majetek a při nakládání s ním je stát subjektem kontroly i podle současného právního stavu. Případné neehospodárné či neúčelné nakládání s majetkovou účastí státu na těchto právnických osobách může být předmětem kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.

Ve vztahu k právnickým osobám soukromého práva, byť s majetkovou účastí státu, však vyvstává ještě jedna zásadní otázka, a to jsou důsledky případné kontroly nakládání s jejich majetkem. V prvé řadě je třeba vzít v úvahu, že jejich vlastnické právo k majetku je chráněno čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Platí zároveň, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Selektivní zavedení kontroly některých subjektů soukromého práva je z tohoto hlediska problematické, protože porušuje jednak rovnost v ochraně vlastnického práva³⁵⁾, jednak obecný princip rovnosti ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

³⁴⁾ Podle původní verze měly být totiž kontrolovány též právnické osoby s majetkovou účastí obcí a krajů, přičemž tato možnost vcelku nepochopitelně ze schválené podoby neplyne.

³⁵⁾ Nelze potencionálně vyloučit znevýhodnění či poškození menšinových společníků (akcionářů) takových společností, protože ti sice budou vlastníky podílů (akcií) ve společnostech soukromého práva, zároveň však podléhající veřejnoprávnímu dohledu. Potencionální zvýšenou mírou kontroly může být taková společnost znevýhodněna na trhu, což může ohrožovat hodnotu vlastněných podílů (akcií). Též může docházet k určité informační asymetrii, protože interní informace o takových společnostech budou dostupné v kontrolních závěrech NKÚ, což znamená další potencionální znevýhodnění. Sporné je i nastavení míry účasti státu v takových společnostech, které je podmínkou kontroly.

Zároveň je třeba vzít v úvahu, že fungování těchto právnických osob se řídí předpisy soukromoprávní povahy. V současné době se jedná zejména o zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a dále o zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Oba tyto předpisy stanovují základní pravidla pro postup statutárních orgánů společností, zejména povinnost jednat s péčí řádného hospodáře. Závěry kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu by mohly zřejmě vést k závěru, že se ze strany statutárních orgánů nejednalo o postup s péčí řádného hospodáře (např. pokud by se zjistilo porušení kritéria hospodárnosti při nakládání s majetkem právnické osoby). Je pak ale otázkou, jaké by byly konsekvence takového zjištění, resp. možnost se proti zjištěním ohradit. Současná právní úprava počítá s tím, a předložená novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu v tomto ohledu nic nezměnila, že proti kontrolním závěrům nelze podat účinné opravné prostředky a vyjádřit tak nesouhlas s obsahem učiněných zjištění. Kontrolní závěr je pouze podkladem pro postup dalších orgánů. V tomto ohledu se postavení Nejvyššího kontrolního úřadu liší od kontrolních institucí francouzského typu³⁶⁾, což je polosoudní orgán vybavený odpovídajícími pravomocemi. Ovšem bez možnosti uplatnit proti kontrolním závěrům efektivní prostředky obrany se významně snižuje standard procesních záruk dotčených osob. Kontrolní závěr zřejmě má povahu veřejné listiny³⁷⁾, tedy minimálně dochází k přenosu důkazního břemene ohledně skutečností plynoucích z jejího obsahu na dotčenou osobu. Jinak řečeno, v případě sporu o tom, zda k porušení hledisek účelnosti, hospodárnosti či efektivnosti postupem právnické osoby soukromého práva došlo či nikoliv (což potencionálně vyvolává právní odpovědnost na straně zejména statutárních orgánů) by byla právnická osoba *a priori* znevýhodněna, protože by proti ní působily závěry Nejvyššího kontrolního úřadu, proti kterým se nelze efektivně bránit. To je neakceptovatelné.

Řešením popsaného deficitu by bylo pouze to, že závěrům kontrolních zjištění ve vztahu k nakládání s majetkem právnických osob soukromého práva by nebylo možno přiřazovat konkrétní praktický význam, protože případné konsekvence plynoucí ze zjištění určitého pochybení by musely být předmětem rozhodování k tomu příslušných orgánů, jimž by nebylo možno upřít možnost autonomního posouzení učiněných zjištění. Pak je ovšem otázkou, proč by měl mít Nejvyšší kontrolní úřad možnost takovou kontrolu vykonávat.

Jen pro srovnání je možno doplnit, že podobný deficit nehrozí při kontrole organizačních složek státu, protože mezi nimi jsou zavedeny vazby nadřízenosti a podřízenosti. Pokud tedy Nejvyšší kontrolní úřad poukáže na nesrovnalosti v hospodaření určité organizační složky a nadřízená organizační složka z toho vyvodí příslušné důsledky, nejedná se o nic jiného než o realizaci řídicí pravomoci, kterou by bylo možno uskutečnit i bez kontrolních závěrů Nejvyššího kontrol-

³⁶⁾ Srov. též poznámku č. 7.

³⁷⁾ Srov. § 134 občanského soudního řádu, resp. § 567 až 569 občanského zákoníku.

ního úřadu. Ten zde totiž skutečně hraje pouze roli toho, kdo poukazuje na určité nedostatky.

Úvaha de lege ferenda

Současný stav legislativního procesu v dané věci nelze označit za uspokojivý. V podstatě se opakuje situace, která již v minulosti několikrát nastala, totiž že je projednávána novela Ústavy bez související zákonné úpravy. Problém je o to větší, že původní návrh novely byl ve srovnání se schválenou podobou poměrně konkrétní a relativně jednoznačně, byť z věcného hlediska v některých ohledech sporně, vymezoval předmět kontroly a okruh kontrolovaných subjektů. Schválená podoba novely nutně vyžaduje zákonnou konkretizaci, pro kterou Ústava stanoví jen abstraktní mantinely.

Samotná myšlenka o rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu je sama o sobě zřejmě z pohledu Poslanecké sněmovny kontroverzní, o čemž svědčí nejen vrácení návrhu novely zákona č. 166/1993 Sb. předkladatelům, ale především podstatná změna předloženého návrhu novely Ústavy. Takový postup není vhodný za situace, kdy novela Ústavy sama o sobě rámec kontroly prakticky vůbec nevymezuje a odkazuje na zákon. Pokud by byl rozsah kontrolních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu stanoven přímo v Ústavě, a to buď věcně nebo personálně, případně podle obou kritérií, zákonná úprava by mohla stanovit jen podrobnější pravidla postupu při kontrole. Dle návrhu však má být okruh kontrolovaných subjektů zákonem nejen upřesňován, ale přímo stanoven.

V této souvislosti nelze přehlédnout, že důvodová zpráva k návrhu novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu neobsahovala věcné argumenty pro nezbytnost rozšíření kontrolních kompetencí. Stejně jako v předchozích neúspěšných případech byly předloženy argumenty formální povahy opírající se především o Limskou deklaraci. Pozměňovací návrh, který byl nakonec Poslaneckou sněmovnou přijat, nebyl podpořen ani takovými argumenty.

Z hlediska efektivnosti prováděné kontroly by podle našeho názoru bylo vhodné zabývat se přinejmenším otázkou, zda jsou vůbec adekvátně upraveny důsledky kontrolních výstupů činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. I nadále se nejspíše předpokládá, že Nejvyšší kontrolní úřad případná pochybení při nakládání s veřejnými prostředky pouze konstatuje, není však oprávněn nijak se zasadit o zjednání nápravy. Jeho úloha se tudíž omezuje na pouhé podání podnětu k řešení zjištěných pochybení. Není pochopitelně nezbytné rozšiřovat pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu v tom smyslu, že by sám mohl rozhodovat o zjednání nápravy, v některých souvislostech by mohlo být postačující, aby Nejvyšší kontrolní úřad mohl svým návrhem k příslušnému orgánu řízení směřující k nápravě přímo zahájit. Pokud by bylo třeba čerpat inspiraci v Limské deklaraci, nelze přehlédnout, že podle jejího článku 11 má mít auditní instituce oprávně-

ní obracet se na orgán zodpovědný za přijetí nezbytných opatření a požadovat vyvození odpovědnosti ze zjištěných pochybení. Podle našeho názoru je v této souvislosti pouhé podání podnětu ke zjednání nápravy ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu nedostatečné.

S úvahou o případném rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu je však zároveň spojena nutnost zvážit, vůči kterým institucím by bylo možné takové postupy uplatňovat. Těžko si lze představit, že by Nejvyšší kontrolní úřad mohl takto postupovat vůči samostatným právním subjektům jako jsou územní samosprávné celky, případně právnické osoby soukromého práva (byť s majetkovou účastí státu), neboť ve vztahu k těmto subjektům, které mají garantováno autonomní postavení, by šlo o obtížně zdůvodnitelný postup. Vůči statutárním orgánům těchto subjektů je totiž možno vyvozovat na základě autonomních nástrojů odpovědnost za jejich pochybení, a to zejména v podobě odpovědnosti za škodu, která by jimi byla způsobena. Tento sankční mechanismus lze ovšem uvést do chodu samostatně. Naopak, pokud vůči organizačním složkám státu mají odpovědnost vyvozovat opět jiné organizační složky, konstrukce „nezávislého žalobce“ by dávala smysl.

Takové změny pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu by však vyžadovaly promyšlenou právní úpravu provázanou s jinými již existujícími kontrolními mechanismy.³⁸⁾ Podle našeho mínění obecně platí, že je neopodstatněné předpokládat, že pouhé rozšíření kompetencí kteréhokoliv orgánu státu povede k zlepšení situace v jakémkoliv ohledu. Platí to tím spíše, že nebyly předneseny argumenty nasvědčující tomu, že si stávající situace vůbec podobné řešení žádá. V důvodové zprávě k návrhu novely Ústavy se hovořilo o nezbytnosti „ozdravení veřejných financí“, čehož mělo být dosaženo rozšířením dohledové činnosti ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, který poskytuje výstupy své činnosti Parlamentu, vládě, případně dalším orgánům veřejné moci. Zde je podle našeho mínění základní slabina návrhu. Pokud Nejvyšší kontrolní úřad bude moci, tak jako dosud, na pochybení pouze upozorňovat, pak dosažení sledovaného cíle bude záviset především na politickém rozhodování těch institucí, jimž jsou kontrolní závěry adresovány. Vytvoření nezávislého státního orgánu, který nebude pouze dohlížet, ale též iniciovat nápravu, by mohlo být řešením. K tomu je samozřejmě třeba vytvořit promyšlenou konstrukci, případně se inspirovat v zahraničí.

Je nereálné se domnívat, že rozšíření dohledu na další subjekty postačí ke zlepšení v přístupu k nakládání s veřejnými prostředky. Mnohem efektivnější by

³⁸⁾ Samostatnou otázkou je také materiální a personální zabezpečení rozšířené kontrolní činnosti. Podle dosavadních legislativních materiálů nemá mít rozšíření kompetencí NKÚ za důsledek navýšení jeho rozpočtu. Rozšíření okruhu kontrolovaných subjektů by logicky v takovém případě vedlo ke snížení četnosti či rozsahu kontrol vůči aktuálně kontrolovaným subjektům.

se zdálo stanovit pravidla pro vyvození konkrétní odpovědnosti pro případ, kdy k pochybením při nakládání s veřejnými prostředky dojde.

Ve vztahu ke schválené novele Ústavy si nelze nevšimnout, že nikde nebyla zvažována vazba na paralelní kontrolní mechanismy, ať již by šlo o prostředky veřejného práva nebo soukromého práva.

Samotný předložený návrh sleduje patrný trend spočívající v setření rozdílu mezi soukromou a veřejnou sférou. Dochází zde k jisté „majetkově právní publicizaci“, spočívající 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.³⁹⁾ Z obecného hlediska je takový přístup nežádoucí právě proto, že ústí v potenciální popření základního rozdílu mezi veřejnou a soukromou sférou, který je vyjádřen zásadou *enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* vztahující se k výkonu veřejné moci a zásadou *legální licence* vztahující se k sféře soukromých zájmů. Podle našeho názoru je nezbytné tento rozdíl respektovat a při novelizaci Ústavy zohlednit.

Shrnutí:

Příspěvek pojednává o postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě orgánů České republiky. Základní otázkou je, zda Nejvyšší kontrolní úřad zaujímá srovnatelné postavení v soustavě orgánů státní moci s orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Podle některých názorů se jedná o samostatnou složku státní moci nadanou kontrolními pravomocemi, podle našeho názoru má Nejvyšší kontrolní úřad postavení pouhého nezávislého orgánu státu. Není tedy nositelem samostatné složky státní moci.

Na základě tohoto předpokladu se článek zabývá aktuálními kompetencemi Nejvyššího kontrolního úřadu a popisuje dřívější i současné snahy o jejich změnu. Článek dále popisuje sporná místa navržené novely Ústavy, která by vedla právě ke změně kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu.

³⁹⁾ Jedná se o trend patrný nejen v této oblasti. Příkladem z jiného oboru je ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který vyžaduje poskytovat informace o osobách, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky. Není úplně zřejmé, jaký byl původní záměr zákonodárce, nicméně výklad tohoto ustanovení vedl k závěru, že mají být též poskytovány informace o mzdových prostředcích vyplácených zaměstnancům, jde-li o prostředky ze státního rozpočtu, případně z rozpočtů obcí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010). Jinak řečeno, jedná se o informace o mzdových příjmech všech zaměstnanců státu, dále zaměstnanců územně samosprávných celků a dalších subjektů napojených na veřejné rozpočty. Zároveň je patrné, že je tímto způsobem zasahováno do práva na ochranu soukromí jednotlivců. Řešení se shledává v aplikaci principu proporcionality, k čemuž ovšem zákonná formulace prostor sama o sobě nedává, a věc má proto být předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. RS 6/2013).

Nejproblematičtějším se zdá rozšíření kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu vůči územním samosprávným celkům. Podle našeho názoru návrh novely Ústavy nerozlišuje mezi majetkem státu a majetkem subjektů od státu odlišných, tedy i územních samosprávných celků. S tím souvisí i skutečnost, že návrh novely Ústavy není doprovázen návrhem novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, neboť ten byl Poslaneckou sněmovnou již zamítnut.

Podle našeho názoru je nezbytné vzít v úvahu oddělení veřejné a soukromé sféry a tento základní princip našeho ústavního pořádku by měl být při úvaze o rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu respektován.

On position of Supreme Audit Office of the Czech Republic within the organization of state authorities and on change of its competencies – summary:

The Article deals with position of Supreme Audit Office of the Czech Republic within the organization of state authorities. The fundamental question is whether Supreme Audit Office holds a status of independent branch of state power comparable with legislative, executive and judiciary powers. While some experts hold opinion that there is separate controlling power corresponding to general idea of separation of powers, we conclude that Supreme Audit Office has position of independent state authority only.

Based on this conclusion, the Article deals with current competencies of Supreme Audit Office and describes past and recent attempts to change the range of its competencies. None of the attempts has been successful yet. Furthermore, we analyze the problem of broadening of its competencies and point out contentious provisions of the current bill amending the Constitution regarding Supreme Audit Office.

Provisions enabling Supreme Audit Office to control territorial self-government units dealing with their own property are the most questionable. It seems the bill does not distinguish between property of the State and property of separate legal entities. The same problem is with the proposed competency to control private companies owned only partly by the State. We also criticize that the bill amending the Constitution is not followed by the bill amending Supreme Audit Office Act. This bill was rejected by the Chamber of Deputies of the Parliament.

We consider it necessary to respect separation of public and private sphere of interest and we point out that any attempt to broaden controlling competencies of Supreme Audit Office should follow this basic principle of our constitutional order.