

I. Zahájení tzv. „kontroly“ na NKÚ

V pátek 4. prosince odpoledne bylo Nejvyššímu kontrolnímu úřadu (NKÚ) doručeno oznámení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Poslanec Libor Ježek v něm oznamuje prezidentovi NKÚ Františku Dohnalovi, že 8. prosince v 11:00 hodin bude v souladu s Kontrolním řádem kontrolního výboru PSP ČR zahájena na NKÚ kontrola hospodaření.

Po řádném právním zvážení a také na základě právního názoru Ústavu státu a práva odmítl Nejvyšší kontrolní úřad součinnost při postupu kontrolní skupiny poslanců, který není v souladu se zákony České republiky.

1. Z hlediska ústavních principů poslanecká kontrola není ani nesmí být politickým soudem nad NKÚ. Proto, aby bylo zamezeno politickému zasahování do nezávislosti NKÚ, musí kontrola splňovat základní parametry a postupy a je nutno ji provést s odbornou péčí a kvalifikovaně. Kontrola musí mít předem nastavena procesní pravidla, která jediná mohou prokázat skutečný stav fungování NKÚ, pravidla, která jsou běžná pro všechny typy kontrol v českém právním řádu. Tato pravidla však v tomto případě nebyla zákonným způsobem určena a samotná kontrola tak byla diskvalifikována na politický proces bez jakékoliv relevance.
2. Samotný zákon o NKÚ stanoví, kdo může kontrolu provést, ale neříká jak, podle jakých procesních pravidel. Protože není známo, podle jakého právního předpisu bude kontrola prováděna, objevuje se řada nezodpovězených otázek. Například kdo bude rozhodovat o případné námitce podjatosti vůči kontrolujícímu, celé skupině kontrolujících či případnému expertovi, který bude pro výkon kontroly přizván? Kdo bude rozhodovat o postupu při porušení zásady povinnosti mlčenlivosti, ať už ze strany kontrolované nebo kontrolující osoby?
3. Kontrolní řád, na který se poslanec Ježek svým dopisem odvolává, a který schválilo 10 členů kontrolního výboru PS PČR 2. října 2009, je organizačním aktem činnosti kontrolního výboru, nikoli právně relevantním ustanovením, které normativním a závazným způsobem zajišťuje demokratická práva a povinnosti kontrolující a kontrolované osoby. Sama skutečnost, že je kontrolní výbor ze zákona oprávněn kontrolovat hospodaření NKÚ, ještě neznamená, že si pro tuto kontrolu může sám stanovit jakákoli pravidla, která se neopírají o zákonnou úpravu.
4. NKÚ může postupovat pouze tak, jak mu právní úprava zakotvující jeho postavení, funkce a procesy fungování dovoluje. Oprávnění i postupy NKÚ je proto nutno interpretovat restriktivně. NKÚ je ostatně každoročně kontrolován profesionálním externím auditorem, tak i ze strany státních institucí (např. úřad práce, správa sociálního zabezpečení), k návrhu rozpočtu NKÚ i k závěrečnému účtu se vyjadřuje ministerstvo financí. Vždy jde o kontroly, kde jsou předem jasně stanovena kontrolní procesní pravidla a tyto kontroly jsou prováděny zcela standardním způsobem.

NKÚ je proto připraven poskytnout součinnost a také ji poskytuje, ale pouze za předpokladu, že kontrola je nastavena v souladu se zákonem a s mezinárodními kontrolními standardy. Jakýkoli jiný postup, který neodpovídá právu, nahrává spekulacím o politické nekorektnosti celé kauzy, a tím pádem přispívá k ohrožení nezávislého fungování NKÚ. Pokud bych takový postup připustil, popřel bych důvěru v nezávislost NKÚ nejen v očích české veřejnosti, ale i u mezinárodních organizací.

II. Kontrolní řád KV PS PČR – připomínky

Zásadní shrnutí

1. Jednací řád Poslanecké sněmovny, i když jde vlastně o interní předpis, který neřeší vztah ke *třetím osobám, přesto je upraven zákonem. Naproti tomu Kontrolní řád kontrolního výboru PS*, který upravuje jeho oprávnění ve vztahu ke kontrolovaným osobám a obecně jim odpovídající *a i další povinnosti kontrolovaných osob, je upraven pouze jednostranně usnesením* kontrolního výboru. To je podle našeho názoru v rozporu s Ústavou, neboť plnění konkrétních povinností lze vyžadovat pouze na základě zákona. (V tomto případě nejde o kontrolu prováděnou na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti.) Jednou ze základních zásad právního státu je, že podmínky, za kterých se uplatňuje státní moc, musí být přesně definovány, specifikovány a právem regulovány. Uplatňování právní moci je striktně vázáno na zákon. Sama skutečnost, že KV PS je ze zákona oprávněn kontrolovat hospodaření NKÚ, ještě neznamená, že si pro tuto kontrolu může sám stanovit jakákoli pravidla.
2. Jen na základě usnesení kontrolního výboru asi NKÚ nebude oprávněn poskytnout některé podklady (např. podklady, u nichž je smluvně zavázán k povinnosti mlčenlivosti).

Technické problémy

3. Kontrolní řád vůbec nepředpokládá možnost podání námítky podjatosti. Přitom z usnesení kontrolního výboru č. 337, kterým se mj. ustanovuje kontrolní skupina k provedení kontroly hospodaření kapitoly č. 381 NKÚ, je zřejmé, že někteří členové kontrolní skupiny jsou podjatí, neboť mj. ve věci hospodaření NKÚ veřejně vyjadřovali své závěry v médiích ještě před zahájením kontroly. Tím, že vyjádřili svůj názor na projednávanou věc, lze mít důvodné pochybnosti, zda tento i hojně veřejně prezentovaný názor neovlivní schopnost objektivně a nestranně posuzovat veškeré skutečnosti během kontroly NKÚ. Není řešena ani podjatost případného experta, kterého si skupina kontrolujících může najmout (může to být námi kontrolovaná osoba).
4. Kontrolní řád nezakotvuje povinnost mlčenlivosti kontrolujících a tito tedy nejsou povinností mlčenlivosti vázáni. Mohou tedy sdělovat dalším osobám příp. zveřejňovat jakékoli informace, ke kterým při kontrole získají přístup bez jakýchkoli dalších omezení a důsledků.

5. Proti kontrolnímu protokolu lze podat námitky, o kterých rozhoduje vedoucí skupiny kontrolujících. Opravný prostředek proti rozhodnutí o námitkách se nepředpokládá. Rozhodnutí vedoucího skupiny kontrolujících je tedy konečné. Přitom zákonem upravené kontrolní řády (např. kontrolní řád podle zákona o NKÚ, kontrolní řád podle zákona o státní kontrole, na který odkazuje např. i zákon o finanční kontrole) stanoví jako další opravný prostředek odvolání proti rozhodnutí o námitkách. Nejvyšší kontrolní úřad jako organizační složka státu by měla mít jako kontrolovaná osoba stejné postavení jako jiné kontrolované osoby bez ohledu na to, kdo vůči němu kontrolu vykonává.
6. Nejsou stanovena žádná pravidla pro obsah závěrečné zprávy.

III. Výňatek z právního názoru Ústavu státu a práva týkající se některých postupů upravených v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, v platném znění

Je § 33 odst. 2 zák. č. 166/1993 Sb. v platném znění v souladu s Ústavou ČR? Zákon totiž neupravuje žádná procesní pravidla takové kontroly. Prakticky to znamená, že pro kontrolu může být ustavena skupina několika poslanců, kteří nejsou povinni řídit se jakýmkoli kontrolními postupy či kontrolními standardy. Výsledkem je pak politické prohlášení, které je vydáváno za prokázaný stav.

Pokud jde o otázky týkající se kontroly hospodaření NKÚ, nejspíš by k tomu měla Poslanecká sněmovna zřídit komisi podle ustanovení § 47 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Je však nad jiné jasné, že poslanecká kontrola není ani nesmí být politickým soudem nad stávajícím vedením NKÚ. Proto, aby bylo zamezeno politické zasahování do autonomie NKÚ, musí kontrola splňovat základní parametry a postupy, které jediné mohou prokázat skutečný stav fungování NKÚ. Aby mohl být dosažen cíl a účel zákona, je nutno kontrolu provést s odbornou péčí a kvalifikovaně. V opačném případě by se samotná komise právě diskvalifikovala na politický proces bez jakékoliv relevance. Jen na okraj bychom rádi zdůraznili, že postupy tzv. „good governance“, na něž se stále více odvolává i konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, by měly tím spíše platit pro natolik odbornou věc, jakým je odborné a kvalifikované posouzení fungování NKÚ.

Je možné, v souvislosti s předchozí otázkou, aby provedení vlastní kontroly bylo zadáno externímu auditorovi?

Obecně lze pouze uvést, že pravomoc má Sněmovna ze zákona, nemůže ji převést na nikoho jiného. V zákoně o NKÚ, ani v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny není např. žádné pravidlo o tom, kdo má přístup k podkladům atp. Podle našeho názoru může Sněmovna nebo její orgán pověřit odborně kompetentní subjekt, např. externího auditora, který ani nemusí být členem komise podle § 47 nebo jiného orgánu, aby se seznámil s podklady, podal orgánu sněmovny zprávu o zjištěních, a orgán Sněmovny, jeho odborné závěry pak projedná a odhlasuje. I v takovém případě pak lze samozřejmě konstatovat, že kontrolu provedla Sněmovna.

František Dohnal, prezident Nejvyššího kontrolního úřadu
8. 12. 2009