

RECENZE

KOUČKÁ HÖFFEROVÁ, T., KALA, M., KRŮTA, J., PÚRY, F., SUCHÁNEK, R.: *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, 185 s., ISBN 978-80-7552-740-0.

Posuzovaná publikace představuje první komentář k zákonu č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „zákon“), který „slouží“ letos již 25 let, i když byl čtyřiadvacetkrát novelizován a jedno ustanovení bylo zrušeno Ústavním soudem (sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Vlastnímu textu předchází informace o autorech, seznam použitých zkratk, seznam citovaných právních předpisů a předmluva, celkový rozsah práce, včetně závěrečného, rozsahem odpovídajícího rejstříku, činí (podle vydavatele) 186 stran.

Komentář zpracovalo pět spoluautorů, což může – i vzhledem k rozsahu zákona (celkem 52 paragrafů) – někomu připadat poněkud personálně předimenzované. Ono totiž platí, že čím více autorů, tím hůře se sjednocuje pojetí a celkový styl práce i případné názorové různice. Nicméně autorský kolektiv se jeví jako nanejvýš povoláný. V jeho čele zřejmě stál prezident Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také jen „úřad“) Ing. M. Kala, dále přispěli dva významní zaměstnanci úřadu (Mgr. T. Koucká Höfferová a JUDr. J. Krůta), a dva „externí“ spolupracovníci: soudce a předseda trestního kolegia Nejvyššího soudu JUDr. F. Púry a soudce Ústavního soudu (a učitel na Právnické fakultě UK) JUDr. R. Suchánek, Ph.D.

Není žádným tajemstvím, že hodnotit komentář k (jakémukoliv) zákonu nepatří mezi příliš obvyklé či dokonce vyhledávané činnosti (ostatně jsem byl o recenzi požádán nakladatelem), neboť je to věc vskutku ošemetná. Nejde totiž o strukturovaný odborný text, který by bylo možné studovat postupně, od začátku do konce. Ostatně tak s ním nepracuje ani praxe, čtenář si vyhledává libovolné partie k paragrafům, které ho právě zajímají. Proto i já přiznávám, že jsem celému textu nevěnoval stejnou pozornost, podrobněji jsem se soustředil na některé (vybrané) otázky.

Předmluva prezidenta úřadu – s přihlédnutím k tomu, že jde o první publikaci svého druhu – trochu zarazí poměrnou úsporností. Mj. cituje pokus o vymezení role Nejvyššího kontrolního úřadu, který pochází z pera profesora J. Filipa (z kolektivního komentáře k Ústavě – Praha: Linde, 2010), aby posléze ocenila objektivní a nezávislý přístup instituce při kontrole nakládání s veřejnými prostředky. Dále toliko letmo zmiňuje zřízení prvorepublikového Nejvyššího účetního kontrolního úřadu, a to na pozadí poněkud zkratkovitého přirovnání (úpravy?) odborné kontroly hospodaření v letech 1918 a 1968.

Zdá se mi, že na předmluvu je to trochu málo. Mohlo v ní být upozorněno na předchozí úpravu/y problematiky, a to nejen v období po listopadu 1989 (k tomu srov. zejm. MIKULE, V. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo, 1993, č. 3). Také postrádám poněkud zevrubnější poukaz na působení

prvorepublikové instituce, uvedení základní odborné literatury apod. Pár slov by si zasloužily i významnější novelizace, včetně těch neúspěšných, kdy se uvažovalo např. o rozšíření působnosti úřadu (doplněním Ústavy). V předmluvě je sice v této souvislosti vyjádřeno zklamání, něco trochu konkrétnějšího se dozvíme v komentáři k § 3 zákona (s. 12). Neznamena to však, že by vše uvedené nutně muselo být obsaženo v předmluvě. Systematicky by se to (možná spíše) hodilo i k obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona, pokud by ovšem byla přiložena.

K části první (§ 1 zákona) je vhodné poznamenat, že zcela chybí úvaha či pokus o vysvětlení jisté diskrepance mezi dikcí Ústavy a konstrukcí zákona. A sice v tom smyslu, že Ústava zná pouze prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a nikoliv celou plejádu orgánů jako zákon. Jistě by bylo možné vycházet právě i z komentářů k Ústavě.

Je třeba vyzdvihnout část druhou (zvláště komentář k § 2, 3 a 4), která přináší zejména podrobné zpracování charakteristiky úřadu a jeho činnosti (působnosti), včetně odkazů na judikaturu i odbornou literaturu. Ocenit můžeme kupř. vymezení právní povahy kontrolního závěru, jak se podává z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (s. 31).

Pokud jde o část třetí, komentář k § 7 se zdá nadmíru lakonický, jistě by se zvláště daly podrobněji přiblížit vnitřní předpisy úřadu. Komentář k § 10 opět poněkud vybočuje vyšší úrovní zpracování. Komentáři k § 12 lze vytknout, že asi nelze říci, že Ústava neupravuje volbu členů úřadu (s. 53), když o jejich existenci vůbec neví. Možná by také neměla chybět úvaha nad významnou anomálií: členové úřadu jsou zřejmě jedinými volenými představiteli, kteří nemají stanovené funkční období, ale jejich působení ve funkci je ohraničeno dosažením věku 65 let (v textu se to pouze suše konstatuje). Striktně technicky vzato tak může člen úřadu volenou funkci zastávat 35 let (!). Co se týče senátů úřadu (§ 14 zákona), z dikce není zcela zřejmé, zda jde o orgány stálé či přechodně existující. Proto považuji za poučnou informaci, že se zřizují *ad hoc* pro schvalování kontrolních závěrů, i když přísně vzato (§ 14 odst. 2 zákona) by měly být ustaveny při schvalování plánu kontrolní činnosti (s. 60). Patrně by nebylo úplně od věci nahlédnout do důvodové zprávy k návrhu zákona, i když má význam toliko orientační. Za zajímavý lze shledat údaj, že pro zaměstnance Nejvyššího kontrolního úřadu (nebo jen pro kontrolory?) platí etický kodex úřadu (s. 63), škoda že nám nic není řečeno o jeho obsahu.

Část čtvrtá upravuje především kontrolní řád, tedy pravidla pro postup při provádění kontroly, která se odlišují od obecných kontrolních postupů podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, což vyplývá z ust. § 31 zákona. Komentář naznačuje genezi dikce ustanovení (s. 113), nikoliv však v její úplnosti. Citované ustanovení totiž v původním znění neřešilo vztah úpravy kontrolního řádu k tehdejšímu zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. V partii o pořádkové pokutě (§ 28) by patrně bylo možné doplnit, že jen v tomto případě jde výkon exekutivní rozhodovací pravomoci Nejvyšším

kontrolním úřadem, a proto se také výjimečně uplatní správní řád (k tomu srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 451/2000). Praxe i teorie pak již připouští, že při rozhodování o rozkladu lze v podstatě rozhodnout jako v řízení o odvolání, tj. kupř. věc vrátit k rozhodnutí správnímu orgánu prvního stupně. Opominout by se neměl ani event. přezkum ve správním soudnictví, příp. i u Ústavního soudu (s. 107).

Část pátá (§ 32 -33) upravuje zásady financování a hospodaření úřadu.

Část šestá, nazvaná *Společná ustanovení*, již kvůli zřejmému legislativně technickému pochybení (zákonodárce) zahrnuje i autonomní oblast kárného provinění a kárného řízení, která by si nepochybně zasloužila samostatnou část (obdobně jako např. v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v § 132 – 144), což by bylo možné vytknout. Kromě toho upravuje jen Věstník úřadu, platové otázky a použití zákoníku práce.

Část sedmá obsahuje *Přechodná a závěrečná ustanovení*, jistě by se do ní daly zařadit „zbytková“ ustanovení z předchozí části (a v této části zbylá ustanovení adekvátně nazvat „Kárné provinění a kárné řízení“) a do nadpisu závěrečné části doplnit slovo „společná“.

Na komentáři lze především ocenit, že jde o první soustavné komentování zákona, kdy nás autoři, převážně osoby působící na úřadu, relativně podrobně seznamují s „technikáliemi“ a praktickou činností Nejvyššího kontrolního úřadu. Právní stránka zůstává zpravidla poněkud na povrchu, hlubší právnícké analýzy nalezneme jen u některých ustanovení, stejně jako odkazy na odbornou literaturu a judikaturu. Tato jistá nevyrovnanost – jak bylo naznačeno výše – jde možná na vrub relativně početnému autorskému kolektivu, který zřejmě postrádal „pevnější“ vedení. Přestože je důvodová zpráva považována jen za podpůrný interpretační materiál, u komentářů bývá zvykem, že se uvedou alespoň krátké, relevantní výňatky, případně se i výklady v ní uvedené komentují. A nemusí jít jen o důvodovou zprávu k návrhu zákona, ale i k jeho početným novelám.

Vydání komentáře k zákonu č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, představuje průkopnický čin, jenž lze jen přivítat. Navzdory uvedeným připomínkám může napomoci praxi, a to nejen v práci samotného Nejvyššího kontrolního úřadu, ale přinést i relevantní poznatky zainteresované odborné veřejnosti.

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.