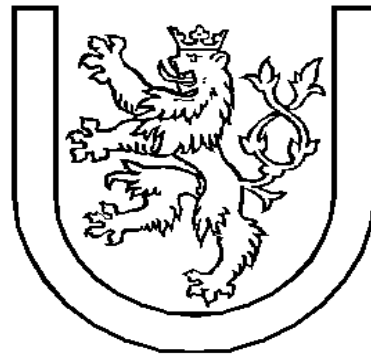


**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**Fakulta právnická**

**Katedra správního práva**

ZÁPADOČESKÁ  
UNIVERZITA



**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

*Problémy kontrolního procesu NKÚ*

**Zpracoval: Michal Paris**

**Konzultant diplomové práce: JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.**

**Plzeň 2012**

## **Prohlášení o samostatnosti**

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2012

.....  
Michal Paris

## **Poděkování**

Touto cestou bych rád poděkoval původnímu vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Květoslavu Kramářovi, Ph. D. za počáteční přípravu a jeho odborné rady v dané problematice. Dále chci poděkovat novému vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D. za cenné rady, podněty a ochotnou pomoc při zpracování mé diplomové práce. Současně děkuji Mgr. Jaroslavu Brožovi, tajemníkovi prezidenta NKÚ, za přijetí, vstřícnost, poskytnutí kvalitních materiálů a informací v širokém rozsahu z „živého“ kontrolního prostředí. V neposlední řadě děkuji své rodině za podporu během celého mého dosavadního studia.

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY</b> .....	<b>3</b>
2.1	Vztah mezi pojmy „rozhodování ve veřejné správě“, „řízení ve veřejné správě“ a „kontrola ve veřejné správě“ .....	6
2.2	Zásady a druhy kontroly .....	6
2.2.1	Klasifikace kontroly podle zaměření.....	7
2.2.2	Klasifikace kontroly ve veřejné správě z hlediska času .....	8
2.2.3	Klasifikace kontroly ve veřejné správě z hlediska formy .....	9
2.2.4	Klasifikace kontroly ve veřejné správě z hlediska nositele kontroly .....	10
2.3	System kontroly veřejné správy:.....	11
2.4	Kontrola ve veřejné správě .....	12
2.4.1	Externí a interní kontrola veřejné správy .....	12
<b>3</b>	<b>PRÁVNÍ POSTAVENÍ NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY</b> .....	<b>14</b>
3.1	Ústavní základy Nejvyššího kontrolního úřadu.....	14
3.2	Nezávislost Úřadu.....	16
3.3	Úřad versus orgán v pojetí českého práva .....	17
3.4	Pravomoc NKÚ.....	20
3.5	Působnost NKÚ .....	21
3.5.1	Věcná působnost .....	22
3.5.2	Osobní působnost.....	23
<b>4</b>	<b>VLÁDNÍ NÁVRH NA VYDÁNÍ ÚSTAVNÍHO ZÁKONA, KTERÝM SE MĚNÍ ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 1/1993 SB.</b> .....	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>VLÁDNÍ NÁVRH NA VYDÁNÍ ZÁKONA, KTERÝM SE MĚNÍ ZÁKON Č. 166/1993 SB.</b> .....	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD V SYSTÉMU STÁTNÍ MOCI</b> .....	<b>33</b>
6.1	Nejvyšší kontrolní úřad a Parlament ČR .....	33
6.2	Nejvyšší kontrolní úřad a Vláda .....	34
6.3	Nejvyšší kontrolní úřad a Prezident ČR .....	34
6.4	Nejvyšší kontrolní úřad a Soudy.....	34
6.5	Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka .....	34

6.6	Nejvyšší kontrolní úřad a správní orgány .....	35
<b>7</b>	<b>ORGANIZACE NKÚ .....</b>	<b>36</b>
7.1	Prezident NKÚ .....	39
7.2	Viceprezident .....	42
7.3	Kolegium Úřadu .....	43
7.4	Senáty Úřadu.....	44
7.5	Jednotliví členové .....	45
7.6	Kontroloři.....	46
7.7	Kárná komora .....	47
<b>8</b>	<b>VÝKON KONTROLY NKÚ .....</b>	<b>48</b>
8.1	Vymezení a cíle kontrolní činnosti .....	48
8.2	Kontrolní řád dle zákona o NKÚ versus Kontrolní řád dle zákona o státní kontrole .....	48
8.2.1	Teoretická východiska .....	48
8.2.2	Kontrolní řád NKÚ .....	49
8.2.3	Obecný kontrolní řád.....	52
8.3	Cíle kontrolní činnosti .....	54
8.4	Účastníci kontrolního řízení.....	54
8.5	Rozsah kontrolní činnosti .....	57
8.6	Stadia průběhu kontrolní činnosti .....	58
8.6.1	Plánování kontrol a zveřejnění kontrolního plánu .....	58
8.6.1.1	Plán kontrolní činnosti.....	58
8.6.2	Příprava kontrolních akcí .....	60
8.6.3	Provedení kontroly .....	60
8.6.3.1	Ukládání pokut .....	62
8.6.4	Výsledky kontrol a jejich zpracování, příjemci jejich závěrů .....	63
8.6.4.1	Kontrolní protokol.....	63
8.6.4.2	Námitkové řízení .....	64
8.6.4.3	Kontrolní závěr.....	65
8.6.5	Informační povinnost .....	66
8.7	Dopady kontrolní činnosti .....	67

<b>9</b>	<b>ZHODNOCENÍ FAKTICKÉHO VÝKONU A PRÁVNÍ ÚPRAVY ÚŘADU DE LEGE FERENDA, KRITICKÉ POZNÁMKY .....</b>	<b>69</b>
<b>10</b>	<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>76</b>
	<b>SUMMARY .....</b>	<b>80</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ .....</b>	<b>81</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>84</b>
	<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>85</b>

# 1 Úvod

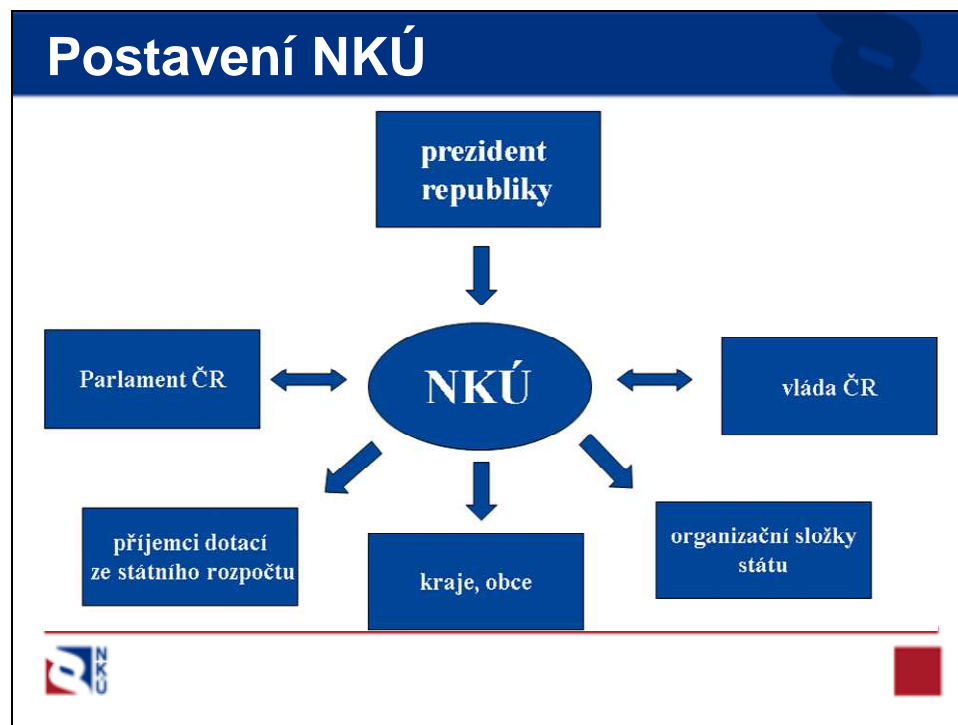
Jako téma mé diplomové práce jsem si vybral problémy kontrolního procesu NKÚ, kde se pokusím komplexně přiblížit a zhodnotit právní úpravu obsaženou v zákoně o NKÚ, se zaměřením na procesní stránku. Současně bude práce obsahovat problematiku platné právní úpravy kontroly a ústavního zakotvení NKÚ, dále vymezení pravomoci, působnosti, organizace a též postavení NKÚ v systému státní moci. Závěr bude věnován osobnímu zhodnocení přínosu NKÚ v České republice a posouzení určitého rámce, v němž Úřad funguje a vystupuje.

Cílem mé diplomové práce, jež je zaměřena na problémy kontrolního procesu NKÚ, je tedy celkový a podrobný rozbor právní úpravy kontroly veřejné správy (činnosti a fungování), s detailním zaměřením na „slabší ustanovení“ právní úpravy tohoto nezávislého orgánu, zřízeného za účelem provádění vnější kontroly hospodaření státu. Zároveň se budu zabývat poměrně úzkým rozsahem kompetencí a s tím spojenou bezzubostí NKÚ, v souvislosti s možností nápravy zjištěných nedostatků, respektive nemožností učinit konkrétní opatření vedoucí k nápravě. Určitě upozorním na kritické nedostatky a problematická ustanovení, která tuto úpravu provází za současného navržení možného řešení.

V každém demokratickém státě musí fungovat nejvyšší kontrolní úřad (nebo dvůr) nejen pro zabezpečení řádného používání veřejných finančních prostředků, nýbrž i pro to, aby kontrole podléhala též efektivnost rozhodování příslušných úřadů státní správy. Proto NKÚ považuji opravdu za jednu z nejvýznamnějších institucí demokratického státu. Samotná existence Úřadu je zakotvena a presumována přímo v Ústavě České republiky, kdy jeho postavení je z koncepčního hlediska pojato zcela nově oproti minulosti. Nejvyšší kontrolní úřad ČR tak jak ho známe v dnešní podobě, jež zajišťuje externí kontrolu veřejných financí, vznikl v roce 1993 jako součást tzv. čtvrté státní moci (kontrolní moci). Takový Úřad patří mezi vymezené státní orgány v Ústavě ČR s opravdovou ryze rámcovou ústavní charakteristikou, u něhož je vymezení jeho působnosti ponecháno zákonu č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Úřad není závislý na žádné moci, z čehož plyne, že plní svoji funkci zcela samostatně a měl by svou činností pozitivně ovlivňovat chod státní správy. Tím je zajištěna eliminace politických vlivů na jeho činnost. Nejvyšší kontrolní úřad je tak ve své podstatě nezastupitelný prvek parlamentní demokracie. V činnosti tohoto Úřadu se skrývá profesionální a odborná kontrola.

Jsem toho názoru, že není žádného procesu, činnosti, které by byly v rámci svého průběhu bezchybné, efektivní a zároveň nepodléhaly nezávislé kontrole. Proto v té nejvíce ideální podobě by výsledkem kontrolní činnosti NKÚ neměla být jen eliminace, ale skutečně úplné vymizení plýtvání s veřejnými prostředky.

Obrázek 1 Postavení NKÚ



Zdroj: Prezentace NKÚ



## 2 Kontrola veřejné správy

Rád bych uvedl opodstatnění této kapitoly, které vidím ve skutečnosti, že obecně kontrola veřejné správy úzce souvisí s Nejvyšším kontrolním úřadem. Je nezbytné pochopit členění veřejné správy a jednotlivé dělení kontroly pro možnost bližších peripetií ohledně problémů kontrolního procesu NKÚ. Proto bych úvodem rád poznamenal, že NKÚ má působnost vnějšího kontrolního úřadu a není tak součástí celku, který má být kontrolován.

*„Veřejná správa je ve své podstatě zvláštním druhem společenského řízení a jako taková je subsystémem systému společenského řízení jako celku.“<sup>1</sup>*

*„Veřejná správa může být jen popsána, nikoli však definována.“<sup>2</sup>* Správa jako taková je poměrně složitým jevem, kdy pojem veřejná správa, respektive jeho uspokojivou pozitivní definicí se doposud zabývalo opravdu mnoho teoretiků a nelze říci, že by se vývoj pojmu veřejná správa dále nevyvíjel. Definici správy v obecném smyslu vyslovil už J. Pražák jako: *„činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti.“<sup>3</sup>* V dnešní době už není nositelem veřejné správy pouze stát, nýbrž dříve monopolně státem vykonávané úkoly jsou v dnes spojeny s částečnou delegací na jiné nositele veřejné správy. Na jedné straně představuje veřejná správa určitý druh činnosti, spravování a na straně druhé si pod ní lze představit určitou instituci (úřad), jejímž úkolem je veřejnou správu vykonávat.

Na veřejnou správu lze tedy nahlížet dvěma způsoby. V první řadě z hlediska *materiálního, funkčního*, kdy se jedná o činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci, kdy takovou činnost nelze subsumovat ani pod činnost zákonodárnou ani soudní. Další úhel pohledu představuje *formální* pojetí správy, kdy se klade důraz na instituce a jejich orgány disponující pravomocí řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.<sup>4</sup>

Souhrnně lze říci, že se jedná o druh činnosti, která je nejčastěji spojována se státem a lze ji vymezit jak pozitivně, tak i negativně. Stát vykonává kontrolu veřejné správy nejen prostřednictvím úřadů, které jsou nezávislé na veřejné správě, ale též formou správního dozoru, kdy předmětem takového dozoru je činnost nepodřízených fyzických

---

1 Průcha, P., Pomahač, R. *Lexikon - Správní právo*. 1. vyd. Ostrava - Poruba: Jiří Motloch – Sagit, 2002. 683 s., ISBN 80-7208-314-7, s. 178

2 Forstthoff, E. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Sv. 1: Allgemeiner Teil. 10. vyd. Munchen: C. H. Beck, 1973.

3 Pražák, J. *Právo veřejné*. Díl druhý: Právo správní. Praha, 1905, s. 1

4 Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, 837 s., ISBN 978-80-7400-049-2, s. 5

a právnických osob. Snaha o pozitivní vymezení respektive definování veřejné správy, která je spojená s neúspěchem, má za následek negativní materiální vymezení veřejné správy. Pozitivně lze vymežit veřejnou správu jako určitou činnost, kdy správní úřady jsou v souvislosti s jejím výkonem vázány nejen právními předpisy, nýbrž i rozhodnutími vyšších úřadů. I když pozitivní vymezení veřejné správy neplatí pro samosprávu, platí pro státní správu, která tvoří největší část veřejné správy.<sup>5</sup>

V souvislosti s mou diplomovou prací je z hlediska vhodnosti žádoucí zaměřit se na negativní vymezení veřejné správy vycházející z dělby státní moci. V nynější době lze hovořit o tzv. substraktivním vymezení veřejné správy znamenající, že veřejná správa je určitý soubor činností, které není možné kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.<sup>6</sup>

O kontrole lze hovořit jako o činnosti, jež spočívá v pozorování, zjišťování určité činnosti, stavu nebo věci, současně s navazujícím vyhodnocováním a porovnáváním se stavem žádoucím. „*Kontrolou se zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co býti mělo nebo býti má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností, a ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření.*“<sup>7</sup> Kontrola zabezpečuje činnost veřejné správy takovým způsobem, aby byla v souladu se zákony, jde ve své podstatě o záruku ve veřejné správě. Zároveň presumuje i možné navržení určitých prostředků, které by posloužily k předejití nebo odstranění zjištěných nedostatků takto pozorované činnosti. Posilování právní jistoty a důvěry občanů ve státní instituce je jeden z hlavních rysů kontroly. Kontrola je samozřejmě prováděna v určitých, zákonem vymezených obsahových a časových mezích. Aby taková kontrola byla efektivní, musí být zárukou, že skutečný stav bude totožný se stavem zamýšleným.<sup>8</sup>

Kontrola je předpokladem pro řádné fungování společnosti a její, právními předpisy se řídicí, veřejné správy. Zákonost fungování veřejné správy lze zajistit jedině její důslednou a pravidelnou kontrolou. Pro kontrolu je typické uplatnění hlediska zákonnosti, jelikož veřejná správa může být vykonávána jen na základě zákona a v jeho mezích. Nicméně v rámci správní kontroly lze hovořit i o tzv. kontrole veřejné správy v užším smyslu, což znamená kontrolu účelnosti, efektivity, hospodárnosti a zákonnosti činnosti správních orgánů. Z výše uvedeného vyplývá, že kontrola je opravdu

---

5 Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2003, 195 s., ISBN 80-86395-86-3, s. 14

6 Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vyd.. Praha : C. H. Beck, 2009, 837 s., ISBN 978-80-7400-049-2, s. 6 - 7

7 Průcha, P., Pomahač, R. *Lexikon - Správní právo*. 1. vyd. Ostrava - Poruba: Jiří Motloch – Sagit, 2002. 683 s.,

ISBN 80-7208-314-7, s. 179

8 Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2002, 278 s., ISBN 80-7179-748-0, s. 183

nepostradatelným prvkem v rámci činnosti veřejné správy, neboť její výsledky často tvoří předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk.

Ve veřejné správě jsou v souvislosti s kontrolou spojeny tzv. právní záruky, které slouží k zajištění zákonné realizace cílů veřejné správy. Z hlediska jejich významu jde o záruky zákonnosti ve veřejné správě. Pod slovem záruky si lze představit souhrn určitých právních prostředků, sloužící zejména k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva v souvislosti s jeho případným porušením.

K právním zárukám zákonnosti ve veřejné správě patří zejména:

- „kontrola veřejné správy
- právo na informace ve veřejné správě
- zrušení, změna, sistace vadných správních aktů
- uplatnění odpovědnosti za porušení právních předpisů
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti.“<sup>9</sup>

*„Důležitost kontroly veřejné správy spočívá v tom, že vedle obvyklého zaměření záruk zákonnosti sleduje rovněž dodržování účelnosti a hospodárnosti ve veřejné správě.“<sup>10</sup>*

Kontrola činnosti veřejné správy se dělí do dvou oblastí. Rozlišujeme kontrolu, kterou vykonává samotná veřejná správa<sup>11</sup> a ta se člení na kontrolu *vnitřní*, jež: „*má nezávislou hodnotící funkci v rámci organizace*“<sup>12</sup> a spočívá ve služebním a instančním dohledu a *vnější* kontrolu, jež prověřuje účinnost vnitřní kontroly a spočívá ve správním dozoru, finanční kontrole a obdobné kontrolní činnosti. Tedy pro oblast veřejné správy je typické, že se jedná buď o kontrolu realizovanou uvnitř určitého systému orgánů veřejné správy, anebo na druhé straně půjde o kontrolu vnější provedenou orgány, jež jsou nezávislé právě na tom systému orgánů veřejné správy. Dohled nad veřejnoprávními samosprávnými korporacemi je relativně samostatnou oblastí, nesoucí znaky jak kontroly vnitřní, tak i vnější. „*Kromě zákonnosti a hospodárnosti správního jednání je také důležité plnění úkolů správy, což je vlastním smyslem a účelem veřejné správy a její kontroly.*“<sup>13</sup>

---

9 Průcha, P. *Správní právo*. 7. vyd. Brno : DOPLNĚK, 2007, 417 s. ISBN 1081-207-2007, s. 322 - 323

10 Průcha, P., Pomahač, R. *Lexikon - Správní právo*. 1. vyd. Ostrava - Poruba: Jiří Motloch – Sagit, 2002. 683 s., ISBN 80-7208-314-7, s. 179

11 V této souvislosti se někdy také hovoří o „správní kontrole“

12 Grossová, M., *Kontrola ve veřejné správě*, Daně, 2001, roč. 9, č. 2, s. 14. ISSN 1210-8103.

13 Grossová, M., *Kontrola ve veřejné správě*, Daně, 2001, roč. 9, č. 2, s. 18. ISSN 1210-8103.

Do druhé oblasti bychom zařadili kontrolu prováděnou subjekty, jež stojí mimo veřejnou správu, ale směřují vůči veřejné správě. Taková kontrola přísluší jiným státním orgánům.<sup>14</sup>

Klasifikační hledisko kontroly veřejné správy se v rámci jednotlivých autorů z hlediska jejich formulací v oblasti kontroly a problematiky s tím spojené příliš neliší. Je nutné si též uvědomit, že v souvislosti s postavením kontrolovaných subjektů lze rozlišovat kontrolu veřejné správy a kontrolu ve veřejné správě. Členění kontroly veřejné správy považují za poměrně stabilní a jednotvárné.

*„Posláním a účelem kontroly veřejné správy je kvalifikované zjištění chování subjektů správně-právních vztahů, porovnání se stanoveným standardem a reageance na zjištěné odchylky za účelem jejich odstranění, to vše v souladu se zákony.“<sup>15</sup>*

## **2.1 Vztah mezi pojmy „rozhodování ve veřejné správě“, „řízení ve veřejné správě“ a „kontrola ve veřejné správě“**

Rozhodování ve veřejné správě je určitou aktivitou, jež může být vykonávána jak jednotlivými subjekty veřejné správy (individuální subjekty), kteří rozhodují ve veřejném zájmu, tak i sociálními subjekty veřejné správy (vláda, státní orgány). Rozhodovacím kritériem je veřejný zájem. Taková činnost je ve své podstatě zaměřena na určitý objekt a jejím smyslem je dosažení stanoveného cíle.

Z hlediska řízení je nutné mít na vědomí, že je součástí všech rozhodovacích procesů ve veřejné správě. Jedná se o záměrnou každodenní činnost, na kterou navazuje monitorování toho, jak dalece úspěšně se podařilo dosáhnout stanoveného cíle, tedy kontrola. Kontrola je jistým podsystémem řízení a plní tak při řízení funkci zpětné vazby. Lze proto o kontrole veřejné správy hovořit jako o součásti řídicích procesů ve veřejné správě, jejímž smyslem je zjišťovat v rámci zpětné vazby.<sup>16</sup>

## **2.2 Zásady a druhy kontroly**

Kontrolující subjekt je povinen splňovat určité předpoklady nezbytné k zajištění účinné kontroly. Měl by být nejen kompetentní, nýbrž i disponovat příslušnými

---

14 V takovém případě se jedná o kontrolu prováděnou Ústavním soudem, Parlamentem, správními a obecnými soudy, Veřejným ochráncem práv či orgány státního zastupitelství.

15 Grossová, M., *Kontrola ve veřejné správě*, Daně, 2001, roč. 9, č. 2, s. 14 ISSN 1210-8103.

16 Němec, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V. *Kontrola ve veřejné správě*, 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. 158 s., ISBN 978-80-7357-558-8, s. 9 - 11

informacemi o kontrolovaném subjektu. Neměla by mu chybět pečlivost, svědomitost a v žádném případě nesmí být osobně a věcně podjatý.

Tedy pro dosažení maximální možné účinnosti a efektivnosti kontroly je nutné, aby kontrolující osoby byli dostatečně kvalifikováni, odborně způsobilí a měli zdravou morálku. Je tedy nezbytné, aby k provedení kontroly byli kompetentní a dokázali získat co možná nejvíce nezbytných informací pro objektivní posouzení kontrolovaného subjektu. V rámci kontrolního postupu je nejdříve zjištěn existující stav, následuje porovnání se stavem žádoucím, určení do jaké míry se existující stav odchyluje od stavu požadovaného a na závěr přichází celkové zhodnocení kontroly.

Jednotlivé kontrolní aktivity lze dělit podle mnoha hledisek, a proto kontrola může mít podobu předmětné, formální, obsahové, předběžné, průběžné, následné, závěrečné a mnoha dalších kontrol. Nejdříve je nezbytné si vymezit, jaké konkrétní předměty či procesy jsou nebo budou předmětem kontroly. Kontrolující orgán tak musí před zahájením kontroly přesně vědět, zda kontrola bude pouze formální, nebo zaměřena na obsah. Důležité je hlavně uvědomit si rozdíl mezi formální<sup>17</sup> a obsahovou kontrolou. Formální kontrola vypovídá o tom, zda jsou určité úkony v souladu s příslušnými právními předpisy, nebo zda je nezbytné v případě nesouladu daný stav napravit. Zatímco na obsah předmětného problému, tedy na věcnou podstatu kontrolovaného předmětu se zaměřuje právě obsahová kontrola.<sup>18</sup>

### **2.2.1 Klasifikace kontroly podle zaměření**

- *„Správní kontrola*
- *Správní dozor*
- *Instanční kontrola*
- *Parlamentní kontrola*
- *Kontrola vrcholných státních orgánů*
- *Soudní kontrola*
- *Nejvyšší kontrolní úřad*
- *Bankovní kontrola*

---

17 Příkladem formální kontroly je dokumentační kontrola, kdy je nezbytné zjistit, zda má kontrolovaný dokument všechny náležitosti, které jsou pro něj stanoveny příslušným předpisem.

18 Němec, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. 158 s., ISBN 978-80-7357-558-8, s. 18

- *Daňová kontrola*
- *Kontrola hospodaření obcí*<sup>19</sup>

## 2.2.2 Klasifikace kontroly ve veřejné správě z hlediska času

### a) Kontrola **preventivní (předběžná)**

Tato kontrola je prostředkem k získání (sbírání) potřebných a dostatečných informací před realizací určitého, zamýšleného plánu. Je tedy prováděna na počátku uvažované akce (před přijetím opatření) a jejím jádrem je komparace zamýšleného opatření se stanovenými pravidly. Cílem předběžné kontroly je tedy posouzení předjímaného předmětného výsledku. Jelikož se takový výsledek teprve očekává, hodnotíme proto jeho očekávané efekty jedinečně na základě analýzy daného cíle. Úkony, jimiž kontrolní orgán zamýšlené opatření aprobuje, jsou zvláštními právními prostředky předběžné kontroly a mají formu schválení, souhlasu, posudku či vyjádření.<sup>20</sup>

### b) Kontrola **průběžná**

„Průběžná kontrola je kontrolou správnosti, účelnosti a hospodárnosti postupu řešení.“<sup>21</sup> Tato kontrola probíhá v průběhu kontrolované činnosti, nezávisle na dosažení konečných výsledků, za účelem vyhodnocení pravděpodobnosti dosahovaných cílů. Dosažení cíle je zde rozloženo v určitém čase, a proto řídicí subjekt průběžně monitoruje dosahované výsledky s vytyčeným cílem. Jako příklad lze uvést kontrolu rozpočtu. Tato kontrola se hojně využívá v době, kdy jsou realizovány velké investiční projekty, z důvodu případné hrozby vzniku velkých škod, například při výstavbě dálnic. Není tedy vyloučeno, aby průběžná kontrola byla uskutečňována i externími institucemi. V rámci průběžné kontroly zaujímá velmi důležitou pozici kontrola obsahová, neboť jejím jádrem je sledování, zda je s veřejnými zdroji nakládáno hospodárně, efektivně a hlavně účelně.

### c) Kontrola **následná**

Jedná se o kontrolu ex post, která je prováděna až po ukončení určité činnosti, neboli po zjištění průběžné kontroly. Provádí se z důvodu neúplnosti průběžné kontroly. Předmětem takové kontroly je porovnání dosažených výsledků s výsledky zamýšlenými. Jako taková může být prováděna ve dvou stupních. Nejprve se zjistí, zda

<sup>19</sup> Grossová, M., *Kontrola ve veřejné správě*, Daně, 2001, roč. 9, č. 2, s. 14 – 17. ISSN 1210-8103.

<sup>20</sup> Němec, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V., *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. 158 s., ISBN 978-80-7357-558-8, s. 26 - 37

<sup>21</sup> Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2003, 195 s. ISBN 80-86395-86-3, s. 136

byla učiněna náprava nedostatků, které byly zjištěny v předchozí průběžné kontrole. Druhý stupeň následné kontroly je charakterizován provedením další kontroly, následující po realizaci prvního stupně následné kontroly.<sup>22</sup>

d) **Kontrola závěrečná**

Tato kontrola je ve své podstatě *kontrolou kontroly*. Jejím obsahem je porovnání reálně dosažených výsledků s cíli, které byly stanoveny v rámci předběžné kontroly.

Obecně lze říci, že každá kontrola nese rysy kontroly „*následné*“, poněvadž se vždy vztahuje k tomu, co již bylo učiněno a existuje. V rámci předběžné kontroly je stěžejní projevený záměr a při kontrole průběžné, již učiněné samostatné dílčí úkony. Ve veřejné správě je nejvíce prováděna kontrola průběžná a následná (ex post). Za veřejnou kontrolu se ale určitě nepovažuje zcela běžná kontrola vykonávaná v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

### 2.2.3 Klasifikace kontroly ve veřejné správě z hlediska formy

a) **přímá kontrola**

Přímou nařizovací pravomocí nad kontrolovaným subjektem disponuje kontrolující subjekt, z čehož plyne možnost kontrolujícího dosáhnout přímo odstranění zjištěných nedostatků. Jedná se o operativní kontrolu, kdy je možné bezprostředně zasahovat do činnosti kontrolovaného subjektu. Tato kontrola je vykonávána průběžně, může ale být bohužel subjektivní.

b) **nepřímá kontrola**

Tato kontrola spočívá v povinnosti kontrolujícího subjektu podávat zprávy o kontrole jinému subjektu, jenž disponuje nařizovací pravomocí vůči kontrolovanému subjektu s možností vůči němu uskutečnit opatření. V rámci této kontroly dochází ke zjišťování, ověřování, nebo hodnocení určité skutečnosti. Je více objektivní než přímá kontrola, nehrozí zde vliv mezilidských vztahů v rámci pracoviště. Je prováděna spíše občasně.

Další kritérium členění kontroly se děje podle toho, z čí iniciativy je prováděna. Může se jednat o kontrolu na návrh, z vlastního podnětu nebo z příkazu k tomu oprávněného orgánu. Z právního hlediska má zásadní význam kategorizace kontroly

---

<sup>22</sup> Rektořík, J., Šelešovský J. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha : EKOPRESS, 2003, 212 s. ISBN 80-86119-72-6, s. 28

podle charakteru vzájemných vztahů kontrolujícího a kontrolovaného subjektu. Na základě tohoto kritéria se rozlišuje:

## 2.2.4 Klasifikace kontroly ve veřejné správě z hlediska nositele kontroly

### a) kontrola **správní**

Při takové kontrole je kontrolujícím subjektem orgán veřejné správy. V takové podobě se může na jedné straně jednat o kontrolu zaměřenou buď na činnost správních orgánů v rámci vztahů hierarchické nadřízenosti a podřízenosti nebo na druhé straně může jít o kontrolu zaměřenou na plnění povinností takovými subjekty správního práva, které se nacházejí mimo takové vztahy.<sup>23</sup>

Subjekty správního práva stojící mimo hierarchii veřejné správy jsou kontrolovány například v rámci tzv. administrativního dozoru. Takovou kontrolu provádí kupříkladu živnostenské odbory v souvislosti s podnikajícími osobami. Kontrolující orgán veřejné správy pak disponuje nejen právem nařídit odstranění závadného stavu v případě zjištěných nedostatků, ale též možností ukládat pokuty.

Proces takové kontroly je možno dělit do dvou fází:

#### I. fáze zjišťování a hodnocení

(V první fázi této kontroly tak nedochází k rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob.)

#### II. fáze spočívající v uplatnění nebo iniciaci nápravných prostředků nebo sankčních opatření.<sup>24</sup>

### b) kontrola **vnější**

Jedná se o kontrolu veřejné správy, respektive kontrolu orgánů veřejné správy. Činnost správních orgánů je kontrolována subjekty, které jsou odlišné od orgánů veřejné správy.<sup>25</sup>

---

23 Průcha, P. *Správní právo*. 7. vyd. Brno : DOPLNĚK, 2007, 417 s. ISBN 1081-207-2007, s. 327

24 Hendrych, D., Němec, V., Pomahač, R., Staša, J., Vopálka, V. *Správní právo – Prameny a nové proudy právní vědy*. 1. vyd., Praha : Karolinum, 1991. 82 s. ISBN 80-85341-17-4, s. 77

25 Gadasová, D., Polián, M., *Správní právo, část obecná, část procesní*. 1. vyd. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého, 1997, 182 s. ISBN 80-7067-687-6, s. 92 - 93



## 2.3 Systém kontroly veřejné správy:<sup>26</sup>

- kontrolu vykonávanou *zákonodárnými, resp. zastupitelskými orgány*, v takovém případě se jedná o obecnou kontrolu veřejné správy prováděnou Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR nebo krajskými a obecními zastupitelskými orgány ve vztahu k dalším orgánům obcí a krajů, tedy obecná kontrola veřejné správy, popřípadě vlády a kontrola orgánů obcí a krajů při výkonu jejich samostatné působnosti.
- kontrola vykonávaná soudy v rámci *správního soudnictví*, v souvislosti se zajištěním záruk zákonnosti, ochranou proti nečinnosti, ochranou před nezákonným zásahem správního orgánu na obecné úrovni, a pokud jde o nejvyšší úroveň, je kontrola vykonávána *Ústavním soudem ČR*, kdy předmětem jeho činnosti v této oblasti je dohled nad ústavní činností veřejné správy, tedy přezkoumání ústavnosti a zákonnosti těch právních předpisů, které vydávají orgány veřejné správy. Kontrole Ústavního soudu podléhá i postup orgánů veřejné správy ve věcech, které se dotýkají základních práv a svobod nejen fyzických ale i právnických osob.
- kontrola *Nejvyšším kontrolním úřadem*, ten je pověřen provedením externího auditu v ČR
- kontrola *správními orgány (úřady)* – tuto kontrolu provádí ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy a také orgány územní samosprávy za předpokladu, že vykonávají státní správu; dále sem patří ostatní orgány státní správy věnující se specializované kontrole, inspekci či odbornému dozoru na základě zvláštních právních předpisů; kontrola správními orgány podléhá ustanovením zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole,
- kontrola na základě podání *občanů* - vyřizovány postupem stanoveným správním řádem, nebo existuje kolektivní možnost formou petice v souvislosti s petičním zákonem.

Listina základních práv a svobod stanoví že: „*ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*“<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část 7. vyd. Praha : C. H. Beck 2009, 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2, s. 531 - 541

<sup>27</sup> §18 zákona č. 2/1993 Sb.

- kontrola vykonávaná *veřejným ochráncem práv* dle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. V tomto zákoně je jeho působnost vymezena jak pozitivně, tak i negativně. Jeho posláním je vystupovat jako ochránce práv osob před jednáními státních úřadů. Z jeho působnosti je vyňat NKÚ.

*„Systém kontroly veřejné správy zohledňuje především postavení veřejné správy v systému vztahů, vytvořeném ústavně provedenou dělbou moci ve státě, jakož i systém vnitřních vztahů ve veřejné správě.“<sup>28</sup>*

## 2.4 Kontrola ve veřejné správě

*„Kontrolou v oblasti veřejné správy se sleduje dodržování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti záležitostí, které jsou předmětem kontroly.“<sup>29</sup>*

Kontrola, která se týká veřejné správy má dvě formy - vnitřní a vnější.

### 2.4.1 Externí a interní kontrola veřejné správy

*„Externí kontrola je označení pro kontrolní mechanismy, které existují vně organizace.“<sup>30</sup>*

Tato kontrola spočívá v tom, že veřejná správa je kontrolována orgány nebo úřady, které stojí mimo organizační soustavu moci výkonné. Externí kontrolu provádí Parlament (kontrola parlamentní), Nejvyšší kontrolní úřad a soudy (kontrola soudní). Zde tedy stát nebo jiný nositel veřejné správy vykonává kontrolu činnosti svých vykonavatelů prostřednictvím orgánů, úřadů, jež jsou na veřejné správě nezávislí. Parlament z pozice zákonodárného orgánu kontroluje moc výkonnou z hlediska její činnosti. Nejvyšší kontrolní úřad provádí kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu. Ochrana subjektivních práv je v rukou soudní kontroly veřejné správy Nejvyšším správním soudem, jenž kontroluje nejen zákonnost veřejné správy, ale též přezkoumává rozhodnutí orgánů. Výjimkou není ani oprávnění činit opatření proti nečinnosti a zabývat se kompetenčními spory. Tento výčet ale není úplný, poněvadž je možné, aby mezi vykonavatele veřejné správy a občana vstoupil

---

28 Průcha, P. *Správní právo*. 7. vyd. Brno : DOPLNĚK, 2007, 417 s. ISBN 1081-207-2007, s. 328

29 Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2003, 195 s. ISBN 80-86395-86-3, s. 137

30 Dvořáček, J. *Interní audit a kontrola*. 2. Přepracované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, 201 s. ISBN80-7179-805-3, s. 45

například veřejný ochránce práv, anebo aby Poslanecká sněmovna zřídila ad hoc speciální komisi pro určitou situaci.

Interní kontrola plyne z principů podřízenosti a nadřízenosti a souvisí s vnitřními vztahy ve veřejné správě. Jde o kontrolu prováděnou v rámci samotné organizační soustavy výkonné moci. Vyšší orgán nebo úřad v rámci určitého organizačně uspořádaného systému (útvary) vykonává kontrolu nad činností orgánu nižšího. Řadíme sem jak služební dozor, tedy kontrolu v rámci služebních a zaměstnaneckých vztahů, tak i kontrolu podřízených subjektů v rámci správního dozoru.

*„U kontroly je důležité vybudování zpětné vazby, případně i vazby dopředné (preventivní), potřebné pro dosažení dynamické rovnováhy mezi skutečným a žádoucím stavem podle hesla **kdo řídí – kontroluje**.“<sup>31</sup>*

---

31 Rejtořík, J., Šelešovský J. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha : EKOPRESS, 2003, 212 s. ISBN 80-86119-72-6, s. 25

## 3 Právní postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v právním řádu České republiky

### 3.1 Ústavní základy Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad, (dále jen „Úřad“) je samostatný a nezávislý institut, jehož postavení je primárně zakotveno v páté hlavě ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a též v zákoně číslo 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, jenž nabyl účinnosti dne 1. 7. 1993. Tento zákon zahrnuje nejen úpravu postavení, působnosti, ale též organizační uspořádání a samotnou činnost Úřadu. Nejvyšší kontrolní úřad je ústředním správním úřadem, který vykonává kontrolu, kterou určuje zákon a směřuje vůči zákonem vymezeným subjektům. Zařazení Úřadu do samostatné hlavy znamená jeho nezávislost na ostatních složkách státní moci. Ústava ČR se Nejvyššímu kontrolnímu úřadu věnuje v hlavě V., takto:

- a) *„Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.*
- b) *Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.*
- c) *Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.*“<sup>32</sup>

Činnost NKÚ lze z určitého materiálního hlediska posoudit jako činnost správní, ovšem je nutno si uvědomit, že Úřad není ústředním orgánem státní správy. Nejen že tedy není podřízen vládě ani nikomu nadřízen, ale též není nikomu odpovědný. NKÚ není podřízen ani Parlamentu ČR. Ani Senát, ani Poslanecká sněmovna nedisponují žádnými právy, na základě nichž by měly možnost ukládat úkoly nebo nařizovat oblasti, které mají být prověřeny. Není ani možné do průběhu kontroly prováděné NKÚ jakkoli zasahovat. Organizace jeho činnosti spočívá čistě na jeho uvážení, což nepochybně souvisí i s nepřijímáním pokynů od jiných orgánů. Při své činnosti je vázán pouze zákonem. Jeho nezávislost je systémově vyjádřena v zařazení do zvláštní hlavy Ústavy ČR a také v jeho působnosti, která je stanovena pouze zákonem a ostatní orgány do ní nezasahují. Z formálního hlediska nejde o orgán moci zákonodárné, výkonné ani

---

32 Čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb.

soudní.<sup>33</sup> Formálně není NKÚ součástí veřejné správy v jejím organizačním pojetí a není ani správním úřadem, jde o nezávislý kontrolní orgán. Ale z hlediska dělby moci, která je v ČR tripartitní, je žádoucí, přiřazení NKÚ k moci výkonné, vzhledem k tomu, že jeho jediným předmětem činnosti je správa ve smyslu materiálním, tj. výkon kontroly.<sup>34</sup> Tento závěr je potvrzen i Nejvyšším správním soudem.<sup>35</sup>

Ústavní vymezení působnosti odkazuje na hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Konkretizaci najdeme v zákoně č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu. Vymezení kompetencí NKÚ tak jak nám je Ústava podává v souvislosti s článkem 97 odst. 1., druhé věty je poněkud limitující ve vztahu k obecné činnosti NKÚ. K pojmu „státní majetek“ se vztahuje zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky. Důvodová zpráva k tomuto zákonu nám vysvětluje jak má stát svůj majetek využívat a hospodařit s ním. Nejvyšší kontrolní úřad tedy není oprávněn kontrolovat hospodaření územních samosprávných celků. To souvisí v současné době i s hodně projednávanou a diskutovanou otázkou týkající se rozšíření pravomocí úřadu tak, aby jeho právem byla i kontrola hospodaření s majetkem obcí a krajů, která doposud nebyla zákonodárcem zakotvena. Ústava stanoví, že NKÚ vykonává „kontrolu“, jeho pravomoci jsou tedy ryze kontrolního charakteru.

*„Ústavnímu postavení tohoto orgánu potom odpovídá to, že prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny, členy Úřadu pak volí a odvolává Poslanecká sněmovna, a to na návrh Úřadu.“<sup>36</sup>*

Článek 97 odstavec 2 Ústavy upravuje proces jmenování nejvyšších orgánů NKÚ. Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny, což odpovídá právě konceptu nezávislého státního orgánu. Slib skládají prezident a viceprezident, prezidentovi republiky a tímto se ujímají funkce.<sup>37</sup> Samotná úprava jejich jmenování zakotvená v Ústavě má jednoznačně za cíl posílit nezávislost Úřadu. Parlamentní praxí bylo zavedeno předkládání návrhů poslanci na kandidáty, ze

---

33 Mikule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, 1993, č. 3, s. 143

34 Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 463 s. ISBN 987-80-7357-382-9, s. 406

35 Srov. rozh. č. 1382/2007 Sb. NSS, seš. 12, kde je stanoveno: „Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem. Uvedené konstatování nic nemění na skutečnosti, že Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem nezávislým, do jehož výkonu působnosti lze zasahovat pouze zákonem. Je však zřejmé, že tato jeho působnost nezahrnuje ani výkon soudní moci, ani možnost vydávat zákonné akty; proto se i v tomto případě jedná o výkon veřejné správy.“

36 Průcha, P., Pomahač, R. *Lexikon - Správní právo*. 1. vyd. Ostrava - Poruba: Jiří Motloch – Sagit, 2002. 683 s.

ISBN 80-7208-314-7, s. 178

37 Slib zní: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že budu svoji funkci vykonávat nezávisle a nestranně a nezneužiji svého postavení.“

kterých Poslanecká sněmovna vybírá kandidáty hlasováním. Dojde – li ke schválení kandidáta Poslaneckou sněmovnou, předá se návrh, který má formu usnesení prezidentu republiky dle čl. 30 odst. 1,2 Ústavy ČR. Samotné právo prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ je stanoveno v článku 62 Ústavy a domnívám se, že nezávislost a postavení nejen prezidenta, ale též viceprezidenta NKÚ je možné s určitou mírou opatrnosti přirovnat k nezávislosti a postavení předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, nebo soudců Ústavního soudu.

Proces ustanovování prezidenta je tudíž závislý na většinové vůli Poslanecké sněmovny. Jmenování prezidentem ČR posiluje význam NKÚ jako ústavního orgánu. Pravomoc prezidenta jmenovat osoby stojící v čele Úřadu, patří mezi pravomoci stanovené čl. 62 Ústavy, při kterých k platnosti vyjmenovaných rozhodnutí není vyžadována kontrasignace<sup>38</sup> předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Více se Ústava o ustavování vrcholných představitelů Úřadu nezmiňuje a podrobnosti k organizaci, postavení, působnosti jednotlivých orgánů a jejich členů jsou ponechány na zákonné úpravě. Lze zde tedy spatřit určité ústavní presumování skutečnosti, že prezident bude respektovat návrh Poslanecké sněmovny, pokud budou splněny všechny požadavky kladené zákonem na jednotlivé kandidáty.

Ústava nakonec stanoví, že: „*postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.*“<sup>39</sup> V takovém případě se tímto zákonem myslí zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu. Zákon o Úřadu vychází z doporučení Limské deklarace o základních směrech nezávislé kontrolní činnosti instituce.

## 3.2 Nezávislost Úřadu

Nezávislost Úřadu je vymezena též Limskou deklarací, kde se vymezuje nejen způsob takové nezávislosti, ale též pojednává o nezávislosti členů Úřadu a též jeho zaměstnanců. Představitelé NKÚ nemohou v žádném případě být vystaveni jakýmkoli vlivům ze strany kontrolovaných organizací a už vůbec není možné, aby na nich byli závislí. V celkovém pojetí se jedná o specializovaný kontrolní orgán, jehož nezávislost vychází přímo z Ústavy ČR. Tedy zřízení a míra nezávislosti NKÚ má být stanovena Ústavou, ale podrobnosti mohou být určeny v zákoně. Jak již bylo uvedeno, ustanovení o Nejvyšším kontrolním úřadu je zařazeno do samotné hlavy Ústavy. Ustanovení upravující moc výkonnou a soudní jsou samostatná ustanovení a úprava NKÚ není

---

<sup>38</sup> Kontrasignace - znamená spolupodpis jako předpoklad závaznosti nebo platnosti úřední listiny.

<sup>39</sup> Čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb.

jejich součástí. Dle mého soudu, měl zákonodárce úmysl poukázat na jedinečné postavení NKÚ a více tak zdůraznit jeho význam v demokratickém ústavním systému a též nezávislost Úřadu na ostatních státních orgánech. Tento Úřad není tedy součástí moci zákonodárné, výkonné, ani soudní. Je nutno říci, že Ústava ČR ani zákon o Úřadu nám nedávají jasné vyjádření, v čem nezávislost spočívá a vůči komu směřuje. Úprava NKÚ hovoří o jeho nezávislosti, ale blíže již není specifikováno, v čem tato nezávislost spočívá. V souvislosti s problematikou nezávislosti, je Úřad typický tím, že pouze vykonává kontrolu, ale nedisponuje žádnými výkonnými nebo soudními pravomocemi. Z toho plyne absence oprávnění ukládat správním úřadům povinnosti a též nemožnost zasahovat do jejich rozhodnutí. Pokud bychom porovnali postavení NKÚ s postavením instituce zákonodárné, výkonné a soudní, tak postavení Úřadu je jednoznačně slabšího charakteru. Úřad tedy ve svých kontrolních závěrech může jen upozorňovat na zjištěná pochybení a informovat o nich zákonem stanovené orgány, zejména Poslaneckou sněmovnu. Tato nezávislost samozřejmě tedy spočívá v tom, že do výkonu Úřadu nesmí nikdo zasahovat. Na druhou stranu NKÚ nedisponuje takovou nezávislostí jako například soudy v ČR a není možné takové nezávislosti ani komparovat. NKÚ je povinen řídit se celý právním řádem a to včetně podzákoných právních předpisů. Nezávislost NKÚ je ve své podstatě vyjádřena i způsobem financování NKÚ. Plat prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ jsou stanoveny přímo zákonem a výdaje, které každoročně souvisí s nezbytným provozem a činností NKÚ, tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu, do jejíž výše nesmí ministerstvo financí zasahovat.

### 3.3 Úřad versus orgán v pojetí českého práva

V rámci veřejného práva není stále v rámci teorie i legislativní praxe nalezeno shody ohledně pojmů „úřad“ a „orgán“. V souvislosti s postupem času se objevil skutečný rozdíl v pojetí orgánu a úřadu, který není nejen v literatuře, ale ani v legislativní praxi dostatečně obsahově vyjádřen. Na dualitu těchto slovních vyjádření poukazuje i čl. 97 odst. 1 Ústavy ČR. Tento článek stanoví že: „*Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán.*“<sup>40</sup>

V rámci nejen funkčního, ale též institucionálního smyslu, bývají pojmy „úřad“ a „orgán“ zaměňovány jak v teorii, tak i praxi. Proto mnohdy vznikají nejrůznější nedorozumění a pochybení v rámci aplikační praxe. Z hlediska **institucionálního** lze úřad definovat jako určitou organizační jednotku disponující určitou věcnou a územní

---

40 Čl. 97 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb.

působností. Pokud jde o v praxi často používaný termín správní úřad, lze říci, že takové označení je z hlediska obsahu totožné se starším, nicméně stále užívaným označením takovýchto úřadů pojmem orgán (orgán státní správy). Úřad tedy lze v tomto smyslu označit za ústřední pojem organizačního práva veřejné správy.<sup>41</sup>

Z pohledu **funkčního** smyslu lze o úřadu hovořit jako o zákonem stanovené, a přesně vymezeném okruhu záležitostí, jež jsou vykonávány fyzickými osobami buď jednotlivě anebo ve sboru. V případě jmenovaného sboru se mají na mysli orgány státu, nebo jiní nositelé veřejné správy. Takové záležitosti jsou vykonávány v rozsahu působnosti stanovené buď **přímo** (např. *prezident republiky, vláda, rada kraje*), nebo jsou **stanovené úřadu** v institucionálním smyslu, kdy je dána povinnost v takovém rámci plnit určité funkce (např. *ministři a předsedové úřadů*). Úřad v tomto pojetí je možno také definovat jako výkon svěřené funkce oprávněným orgánem.<sup>42</sup>

V souvislosti s tím, jak postupně dochází k rozšiřování úkolů veřejné správy, je žádoucí, aby tyto byly stále více vázány na určitou trvale zřízenou organizační jednotku, tedy úřad v institucionálním smyslu, kterému je přikázána určitá působnost. V dnešní době je již znatelné, že za orgány se kromě fyzických osob nebo kolegií<sup>43</sup> pokládají i úřady v institucionálním smyslu v rámci působnosti, která je jim vymezena jako určitá zvláštní podskupina orgánů. Toto provedení je ve své podstatě velmi zvláštní, jelikož úřadu nelze jako organizační jednotce přiznat stejné postavení orgánu jako fyzickým osobám, poněvadž jen tyto osoby mohou být orgánem v pravém slova smyslu.<sup>44</sup>

Ústava České republiky na jedné straně sice nevymezuje pojem „úřad“, ale nalezneme v ní definici „správního úřadu“ v rámci institucionálního pojetí, tedy jako organizační jednotku, čímž vlastně nahradila v rámci legislativní praxe dřívější označení takového úřadu jako „orgán státní správy“. Rozhodně to ale nevedlo k odstranění problémů, souvisejících s legislativním užíváním názvů „orgán“ a „úřad“. Ústava zároveň stanoví že: „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“<sup>45</sup> Ústavu je zde nutno chápat tak, že působnost pro jednotlivé správní úřady je předmětem zákonného vymezení. Tedy taková působnost je zde dávána do spojitosti se správním úřadem jako organizační jednotkou a ne, jak by se mohlo zdát, s výkonem určité funkce.<sup>46</sup>

---

41 Hendrych D., Správní úřad a správní orgán v českém právu, 2004, č. 5, s. 197

42 Hendrych D., Správní úřad a správní orgán v českém právu, 2004, č. 5, s. 198

43 Kolegium – sbor fyzických osob .

44 Hendrych D., Správní úřad a správní orgán v českém právu, 2004, č. 5, s. 198 - 199

45 Čl. 79 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb.

46 Hendrych D., Správní úřad a správní orgán v českém právu, 2004, č. 5, s. 199 - 200



Určitou relevanci v sobě skrývá i odst. 3 článku 79 Ústavy, z hlediska možnosti vydávat prováděcí právní předpisy na základě a v mezích zákona. Toto mohou činit ministerstva a jiné správní úřady, jakož i orgány územní samosprávy, za předpokladu, že jsou k tomu zákonem zmocněny. V rámci čl. 78 a čl. 79 odst. 3 nelze konstatovat, že by se jednalo o vymezení orgánu nebo úřadu ve smyslu institucionálním, ale spíše funkčním. Takovéto funkční vymezení je projevem přiznání pravomoci konat legislativní úkony jménem toho právního subjektu, jímž je na jedné straně buď stát, nebo na druhé straně územní samosprávný celek. Je tedy nutné uvědomit si rozdíly a nesměšovat skutečné orgány, jakými jsou například vláda, rada obce nebo kraje, s úřady, jakými jsou ministerstva a jiné správní úřady.

Při podrobnějším zkoumání si lze povšimnout, že se objevuje též pojem „*orgány moci výkonné*“, který se má vztahovat na prezidenta republiky, vládu, ministerstva a jiné správní úřady. Tento pojem souvisí s pravomocí soudů rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku atd., za předpokladu, že se jim svěčuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen „*správní orgán*“). Neboli souvisí s pravomocí soudů ve správním soudnictví. S tímto pojmem se lze setkat i v rámci správního řádu.<sup>47</sup>

Jelikož činnost veřejné správy nepodléhá jen regulaci správního práva, ale i jiných právních odvětví, dochází k tomu, že tato odvětví mnohdy vytváří vlastní terminologii určitých jevů a právě to se nevhodně promítá do právních předpisů a aplikační praxe. Bezpochyby svoji roli hrají z hlediska terminologie i stále existující starší zákony, vydané před dnes platnou a účinnou Ústavou ČR. Zejména pojem „*úřad*“ je ve své podstatě i v dnešní době stále používán jako výraz určité funkce (př. předseda vlády, hejtman kraje). Další úvaha se nabízí například u pojmu „*stavební úřad*“, jenomže zde se nejedná o správní úřady ve smyslu instituce, ale jde o funkční místa správního úřadu. Myslím si, že v dnešní době pojmy „*úřad*“ a „*orgán*“ postupně nabývají zřetelnější podoby a jejich užívání v rámci právních předpisů, v oblasti veřejného práva je mnohem více jednoznačné. Pro vyjasnění je tedy nutno chápat „*Úřad*“ ve významu institucionálním jako určitou organizační jednotku, která je vlastně pouhou organizační složkou daného subjektu neboli nositele veřejné správy. Zatímco pod pojmem „*orgán*“ ve funkčním významu si lze představit určitou pravomoc fyzické osoby, jež vykonává určité přesně vymezené úkoly nositele veřejné správy.

---

<sup>47</sup> Hendrych D., Správní úřad a správní orgán v českém právu, 2004, č. 5, s. 200 - 201

### 3.4 Pravomoc NKÚ

*„Pravomoc je souhrnem právních prostředků, které smí Úřad použít.“<sup>48</sup>*

Úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu, jak je stanoveno v čl. 97 odst. 1 Ústavy. Jinou úpravu z hlediska pravomoci v Ústavě nenalezneme. Lze se proto domnívat, že zákonodárce presumoval existenci bližší úpravy v zákoně o NKÚ, kde ale pravomoci Úřadu nikterak rozšířeny nejsou. NKÚ tedy nedisponuje výkonnou pravomocí, nemá proto možnost vydávat rozhodnutí autoritativní povahy. Rozsah kompetencí Úřadu je ve své podstatě tedy limitován na pouhou oblast kontroly. Kontrolní pravomoci Úřadu spočívají tedy pouze v možnosti upozornit státní orgány a jednotlivé organizace na skutečnost, že zákon či jiný právní předpis porušili a navrhnout jim tak opatření k nápravě a pokud možno uvedení do původního stavu, který by se nepřičil platnému právu.<sup>49</sup>

Pravomoci NKÚ jsou blíže specifikovány v ustanovení § 4 odstavci 1 a 2 zákona o Úřadu. Zákon definuje že: *„Při kontrole Úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní“<sup>50</sup>.*

Zákon o Úřadu dále v souvislosti s pravomocemi NKÚ uvádí: *„Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole Úřadu bez ohledu na druh a stupeň utajení.“<sup>51</sup>*

Velmi důležitou roli v souvislosti s pravomocemi NKÚ hraje Parlament ČR a vláda, jelikož Úřad nedisponuje toliko potřebnými prostředky autoritativní povahy. Jelikož není možné, aby Úřad zjednal nápravu, dochází z jeho strany k přenášení odpovědnosti právě na výše uvedené orgány. Pokud existuje důvodné podezření, že byl spáchán trestný čin, je pak nezbytné, aby v dané věci začaly konat orgány činné v trestním řízení.<sup>52</sup>

I přes to lze říci, že Úřad přeci jen jisté rozhodovací pravomoci má. Běžným příkladem takového aktu je rozhodování Kolegia Úřadu o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu, též o námitce podjatosti kontrolujícího, nebo také rozhodnutí o uložení pokuty fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba neposkytla součinnost, která by odpovídala oprávněním kontrolujícího, nebo neposkytla

48 Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2002, 278 s. ISBN 80-7179-748-0, s. 84

49 Gadasová, D, Polián, M., *Správní právo, část obecná, část procesní*. 1. vyd. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého, 1997, 182 s. ISBN 80-7067-687-6, s. 94

50 §4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb.

51 §4 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb.

52 Míkule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo 3/1993, s. 146

materiální a technické zabezpečení v rámci svých možností pro výkon kontroly.<sup>53</sup> Takto Úřadem vymáhané pokuty jsou příjmem státního rozpočtu. Bez pochybností a jakékoli polemiky lze za jednoznačné akty pravomoci označit rozhodnutí Kárné komory Úřadu, tzv. *kárná opatření*. Samotné kárné řízení podléhá úpravě zákona o Úřadu.

### 3.5 Působnost NKÚ

Působnost NKÚ je problematika, která kritickému hodnocení neunikne. Jsem toho názoru, že jak věcná, tak i osobní působnost Úřadu, nejsou dostatečně vymezeny v zákoně a mohou mít v praxi za důsledek, že Úřad bude limitován při kontrole ve svých možnostech v rámci zjištění skutečného stavu.

*„Působnost je vymezený okruh úkolů NKÚ, k jejichž plnění lze pravomoc použít.“<sup>54</sup>*

*„Posláním Úřadu je podle ústavněprávní úpravy kontrolovat hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Bližší úprava postavení, působnosti, organizační struktury Úřadu a dalších podrobností je ústavně svěřena zákonu.“<sup>55</sup>*

Obecně je působnost NKÚ stanovena Ústavou v čl. 97 odst. 1, kde je definována jako kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Toto ústavní pojetí je konkretizováno v § 3 odst. 1 zákona o Úřadu. Tato kontrola je vykonávána Úřadem pouze v té oblasti, která mu je vymezena zákonem o NKÚ. Nejde tedy o Úřad se všeobecnou kontrolní pravomocí. Bohužel podrobnější definici zákon o NKÚ už neobsahuje a proto vymezení pojmů hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu je nutno hledat v rámci jiného právního předpisu. Výklad pojmu státní majetek je dán zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, kde je stanoveno, že: *„majetek státu (dále jen "majetek") využívá stát zejména*

- a) k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí,*
- b) k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání.“<sup>56</sup>*

Hospodaření s majetkem státu obnáší samozřejmě jisté povinnosti, jež jsou vyjmenované v §14 příslušného zákona. Z tohoto ustanovení vyplývá, že státní majetek je nutno užívat jen takovým způsobem, který bude v souladu s principy účelnosti a hospodárnosti, pouze v souvislosti s plněním funkcí státu a jen k výkonu stanovených

---

<sup>53</sup> Proti rozhodnutí o námitkách ke kontrolním protokolům rozhodují v rámci odvolání, Senáty Úřadu, pokud se týkají jejich působnosti. Námitku podjatosti kontrolujícího musí vznést kontrolovaná osoba.

<sup>54</sup> Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2002, 278 s. ISBN 80-7179-748-0, s- 84 - 85

<sup>55</sup> Průcha, P., Pomahač, R. *Lexikon - Správní právo*. 1. vyd. Ostrava - Poruba: Jiří Motloch – Sagit, 2002. 278 s., ISBN 80-7208-314-7, s. 251

<sup>56</sup> § 8 zákona č. 219/2000 Sb.

činností. Pokud by měl být takový majetek užit jinak, lze tak učinit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Je nezbytné si povšimnout, že ale ani tento zákon majetek státu blíže nedefinuje a proto jedině autentickým výkladem lze dojít k závěru, že majetkem státu se rozumí věci, byty, nebytové prostory atd. Nesmíme zapomínat na rozdíl mezi státním a veřejným majetkem, který je mnohem rozsáhlejšího charakteru a zahrnuje tak kromě majetku státu též majetek územně samosprávných celků. Právě s tím souvisí v poslední době snaha zákonodárců rozšířit pravomoci Úřadu za účelem umožnění kontroly hospodaření i s nestátním majetkem.

Každý rok se státní rozpočet přijímá jako právní předpis. Má formu zákona o státním rozpočtu, jež je přijatý Poslaneckou sněmovnou ČR na návrh vlády. Jedná se o souhrn nejen očekávaných příjmů, ale zároveň odhadovaných výdajů státního rozpočtu v daném rozpočtovém roce a též jsou jeho obsahem jednotlivé financující položky. Ve státním závěrečném účtu, ke kterému Úřad zpracovává stanovisko, jsou pak shrnuty výsledky hospodaření. Zde vlastně Úřad působí nejen nad územními finančními orgány, nýbrž i nad Ministerstvem financí, tedy nad orgány, které též činí kontrolu finančního hospodaření.

### 3.5.1 Věcná působnost

Věcná působnost v tomto pojetí znamená určité taxativní vymezení činností, jež může NKÚ kontrolovat, a je plně v souladu s čl. 97 Ústavy. Bližší konkretizace ústavního pojetí působnosti NKÚ je tedy vyjádřena v zákoně o NKÚ, jež v § 3 odst. 1 stanoví, že:

*„Úřad vykonává kontrolu:*

- a) hospodaření se státním majetkem<sup>57</sup> a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob<sup>58</sup> s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,*
- b) státního závěrečného účtu České republiky,*
- c) plnění státního rozpočtu České republiky,*
- d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,*

---

<sup>57</sup> Tedy sleduje též i využívání konkrétních, účelových dotací poskytnutých státem.

<sup>58</sup> Př. Všeobecnou zdravotní pojišťovnou

- e) vydávání a umořování státních cenných papírů,
- f) zadávání státních zakázek.<sup>59</sup>

### **3.5.2 Osobní působnost**

Osobní působností je vymezen okruh osob, u kterých je NKÚ oprávněn provádět kontrolu. Osobní působnost NKÚ je uvedena v § 3 odst. 2 a 3 zákona o NKÚ, kde je uvedeno že:

*„(2) Kontrolu v rozsahu podle odstavce 1 vykonává Úřad, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, u*

- a) organizačních složek státu,*
- b) právnických a fyzických osob.*

*(3) Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.“*

---

59 § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb.

## 4 Vládní návrh na vydání Ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb.<sup>60</sup>

V dnešním Ústavním pojetí je Nejvyšší kontrolní úřad v čl. 97 odst. 1 Ústavy, z hlediska jeho působnosti omezen na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Tato působnost je tedy vymezena pouze rámcově a na základě čl. 97 odst. 3 Ústavy „rozpracována“ v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, a to především v § 3 tohoto zákona. Aktuální ústavní úprava tedy dovoluje Nejvyššímu kontrolnímu úřadu provádět kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tzn. jiných osob, včetně obcí a krajů, jen v případě, kdy hospodaří se státním majetkem, vč. finančních prostředků. Nicméně úprava obsažená v §3 ZNKÚ neodpovídá úplně aktuálnímu ústavnímu vymezení kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu.

### **Navrhovaná právní úprava:**

Podle čl. 18 Lidské deklarace o základních směrech finanční kontroly má celá správa veřejných prostředků podléhat kontrole příslušného Nejvyššího kontrolního úřadu.

Tendence je tedy směřovat k širšímu rozsahu působnosti nejvyšších kontrolních institucí, na což také reaguje nově koncipovaný čl. 97 odst. 1 Ústavy. Takto nově pojaté znění článku 97 odst. 1, podřazuje pod kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu i hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem, včetně finančních prostředků, které jsou součástí jejich rozpočtů. Takováto úprava ovšem nesmí opomenout samotné zvláštní postavení územních samosprávných celků, které je na základě článku 8 garantované Ústavou.

Specifické postavení územních samosprávných celků musí být tedy respektováno nejen na základě čl. 8 ale současně ve spojitosti s požadavkem vyjádřeným v čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Těž další právnické osoby, na které by se rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu vztahovalo, jsou předmětem návrhu. Tyto právnické osoby by musely mít veřejnoprávní povahu a kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu by podléhalo

---

<sup>60</sup> Vládní návrh na vydání Ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

zejména jejich hospodaření s veřejnoprávními prostředky<sup>61</sup>, za předpokladu, že tak stanoví zákon upravující působnost Nejvyššího kontrolního úřadu nebo jiný zákon. Tato problematika související s ustanovením o působnosti NKÚ by si automaticky žádala novelizaci zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, který by tak přesně vyjádřil a specifikoval okruh dalších právnických osob podléhajících kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.

V současné době patří do působnosti NKÚ kontrola majetku státu a státního rozpočtu<sup>62</sup>, ale nově navrhovaná úprava působnosti NKÚ by umožnila výkon jeho kontrolní působnosti i ve vztahu k majetku dalších právnických osob veřejnoprávní povahy v souvislosti s jejich hospodařením s veřejnoprávními prostředky. Taková kontrola by ale dle mého soudu vyžadovala vytvoření prováděcího zákona, který by stanovil podrobnosti.

Z hlediska souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky je nutno konstatovat její soulad. Jedná se ve své podstatě o nutný ústavní základ pro samotnou novelu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, která bude muset respektovat příslušná ustanovení Ústavy. V souvislosti s výkonem kontrolní působnosti půjde zejména v případě kontroly obcí a krajů o čl. 101 odst. 4 Ústavy<sup>63</sup>. Cílem návrhu je zejména přispět k dosažení vyrovnanosti veřejných rozpočtů dodržováním zákonů upravujících rozpočtovou kázeň. Rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, které navrhuje nově pojatý čl. 97 odst. 1, není v rozporu s ústavním pořádkem, poněvadž Nejvyšší kontrolní úřad kontrolou dodržování zákonů týkajících se rozpočtové kázně u územních samosprávných celků napomáhá jejich ochraně.

Z pohledu navrhovaného rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je nutno si uvědomit, že se v žádném případě nejedná o jakoukoliv změnu ve vztahu k územním samosprávným celkům.<sup>64</sup> Nejvyšší kontrolní úřad by tedy měl kontrolovat hospodaření obcí a krajů, půjde tedy o kontrolu části jejich samostatné působnosti (samosprávy), kdy předmětem kontroly bude soulad hospodaření se zákony. Tato kontrola nebude zásahem do činnosti územní samosprávy v souvislosti s čl. 101 odst. 4

---

61 Nikoliv tedy jen s finančními prostředky ze státního rozpočtu

62 Respektive se jedná o prostředky poskytované ze státního rozpočtu

63 Pokud tedy jde o návrh na rozšíření působnosti kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky, pak návrh plně koresponduje s ústavně zajištěnou samostatností těchto celků, neboť splňuje podmínky stanovené čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

64 ve vztahu k obcím a krajům, územní samospráva patří (i podle judikatury Ústavního soudu) mezi tzv. podstatné náležitosti demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy, jejichž změna je nepřípustná.

Ústavy<sup>65</sup>. Samotná kontrola bude omezena na oblast ochrany zákona, resp. zákonnosti a výsledkem bude kontrolní závěr. Předmětem kontroly budou majetkoprávní úkony, na které tento závěr nebude mít žádný vliv. Nelze očekávat, že by představoval bezprostřední zásah do činnosti územní samosprávy a z toho důvodu lze jednoznačně konstatovat, že zde není rozporu s ústavně zaručenou autonomií výkonu územní samosprávy.

Skutečnost, že dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí a krajů vykonává Ministerstvo vnitra, zůstává nezměněna. Zachováno je tedy právo pozastavit provádění aktů obcí a krajů přijatých v samostatné působnosti a navrhnout jejich zrušení.

Evropská charta místní samosprávy jako mezinárodní smlouva souvisí s nově koncipovanou ústavní úpravou rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Jako taková je publikovaná ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 181/1999 Sb. V souvislosti s nově koncipovanou ústavní úpravou je důležitý čl. 8 cit. Evropské charty, jež upravuje „Správní dozor nad činností místních společenství“. Návrh je jednoznačně v souladu se zásadami tohoto dozoru<sup>66</sup>. Evropská charta místní samosprávy a požadavky které stanoví, jsou v tomto směru plně respektovány i tím, že Ústava sama pojednává o omezení se kontroly na soulad hospodaření územních samosprávných celků a na soulad příjmů a výdajů jejich rozpočtů se zákony.

V tomto směru není rozhodně bezvýznamná ani Limská deklarace z roku 1977, která byla přijata na půdě Mezinárodní organizace kontrolních úřadů (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI). Nejvyšší kontrolní instituce téměř všech členských zemí OSN se od r. 1953 sdružují právě v této organizaci. Aktuálně tato organizace sdružuje kolem 200 nejvyšších kontrolních institucí, z čehož jedna polovina jich územně náleží do oblasti kongresu této organizace v Limě v roce 1977. Dokument se nazývá *Limská deklarace o základních směrech finanční kontroly*, v němž byly doporučeny určité zásady pro konstituování nejvyšších kontrolních institucí, které platí dodnes. Nezbytné je podotknout, že v roce 2007 byly doplněny tzv. mexickou deklarací. Limská deklarace ve svém čl. 18 odst. 3 pojednává o skutečnosti, že všechny finanční operace s veřejnými prostředky mají podléhat kontrole

---

65 Nebude tedy zásahem, proti němuž by obec či kraj mohly případně podat např. ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

66 Jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo Zákon. Jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků. Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.



příslušného Nejvyššího kontrolního úřadu. Dále tato deklarace stanoví, že nejvyšší kontrolní úřady mají mít dle čl. 21 pravomoc uskutečňovat kontrolu veřejných zakázek, přičemž tato kontrola se nebude vztahovat jen na regulérnost vynaložených plateb, ale též na hospodárnost jejich provádění. Z hlediska pravomocí nejvyšších kontrolních úřadů tak jak jsou vymezeny Limskou deklarací, se zcela jistě nejedná o konečný výčet. Zejména články 23 a 24 Limské deklarace pojednávají o tom, že kontrole nejvyššího kontrolního úřadu mají podléhat též soukromoprávní subjekty, za předpokladu, že podíl státu na těchto subjektech je značný. Tedy stát by se na nich musel podílet podstatnou měrou. Kontrole má ale též podléhat podpora poskytovaná z veřejných prostředků, používání takové podpory a současně hospodaření celé instituce, která byla takto podpořena. Zneužití by mělo být spojeno s vrácením podpory.

Z hlediska mezinárodního práva hodnotím Limskou deklaraci jako velmi důležitý mezinárodně uznávaný dokument, který sice nemá povahu mezinárodní smlouvy ani jiného právně závazného pramene mezinárodního práva, přesto působí velmi silnou vahou v oblasti, která upravuje určité obecné standardy v rámci postavení a působnosti nejvyšších kontrolních institucí. Právní úprava České republiky se tak díky navrhovanému ústavnímu zákonu souvisejícím s rozšířením působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu přibližuje právě tomu obecnému standardu vyjádřenému Limskou deklarací.

O Předloženém ústavním návrhu je tedy možné říci, že je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Současně je nutné si uvědomit, že návrh ústavního zákona se nikterak netýká a nedotýká práva Evropské unie, protože předmět úpravy spadá do výlučné působnosti každého členského státu<sup>67</sup>.

V případě, že by navrhovaná úprava na rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu byla přijata, nebude automaticky znamenat zatížení státního rozpočtu<sup>68</sup>. Nejvyšší kontrolní úřad pojí v souvislosti s návrhem pouze možnost, nikoli povinnost kontrolního úřadu provádět kontroly u širšího okruhu subjektů.

Rozpočty obcí a krajů nebudou návrhem nikterak bičovány. Naopak lze konstatovat, že v případě přijetí úpravy rozšiřující kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního

---

67 Lze tak jednoznačně říci, že návrh tak není ani v rozporu se závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, zejména se Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie ani s judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

68 V případě, že vyvstane v této souvislosti potřeba personálního rozšíření úřadu, budou takto zvýšené náklady řešeny v rámci rozpočtové kapitoly 381 – Nejvyšší kontrolní úřad, aniž by došlo k navýšení finančních prostředků této kapitoly.

úřadu, bude kladen větší důraz<sup>69</sup> a pod drobnohledem se ocitne řádné využívání veřejných prostředků obcemi a kraji a tím se logicky bude konstituovat i vytvoření předpokladů pro úsporná opatření v souvislosti s těmito rozpočty.

### **Souhrnem řečeno:**

Nová právní úprava článku 97 odstavce 1 Ústavy přináší jednoznačné rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu ve srovnání s nyní platnou úpravou. Hospodaření s majetkem územních samosprávných celků jako právnických osob, které nakládají s veřejnými prostředky, bude nově zařazeno pod kontrolní působnost Úřadu. Při hospodaření je nutné zákony dodržovat, na což se samotná kontrola zaměří a dále se kontrola bude věnovat hospodaření s majetkem dalších právnických osob veřejnoprávní povahy<sup>70</sup>, o nichž tak stanoví zákon a kontrole bude tak zpravidla podléhat jejich hospodaření s veřejnými prostředky. Právnickou osobu je možno definovat vícero způsoby. Jde o osobu veřejnoprávní povahy, o níž tak stanoví zákon, nebo právnickou osobu, která hospodaří s veřejnými prostředky, což ale není až tak přesné vymezení, poněvadž samotný pojem *veřejné prostředky* odpovídá běžně používané terminologii v platném právu<sup>71</sup>. Návrh ústavní úpravy týkající se vymezení kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu v sobě samozřejmě presumuje bližší vymezení okruhu dalších právnických osob, které bude provedeno v novele zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Lze předpokládat, že v tomto zákoně bude obsažena i zvláštní úprava týkající se kontroly hospodaření obcí a krajů. V žádném případě to ale neznamená zúžení stávajícího rozsahu působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Zejména je důležité ohlédnouti se za § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 166/1993 Sb., na základě kterého vykonává již dnes tento orgán kontrolu u fyzických a právnických osob, za předpokladu, že hospodaří se státním majetkem. Jedná se například o státní podniky a státní fondy, v zásadě jakékoliv právnické a fyzické osoby, a to včetně územních samosprávných celků.

---

69 Případné neúměrné zatěžování kontrolovaných subjektů je eliminováno povinností stanovenou v § 22 odst. 2 písm. b) zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob.

70 Pojem „právnická osoba veřejnoprávní povahy“, ať již jakkoliv modifikovaný, avšak obsahově shodný, náš právní řád již zná (viz např. vymezení charakteru České národní banky v § 1 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, jako právnické osoby, která má postavení veřejnoprávního subjektu; dále pak běžně je používán pojem „veřejnoprávní korporace“, a to jak v obecných kodexech hmotných, v obecných procesních zákonech, tak i ve speciálních zákonech, např. § 369a odst. 1 občanského zákoníku, § 63 písm. c) soudního řádu správního, § 130 odst. 1 a § 160 odst. 1 správního řádu, § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon)

71 Viz např. definice veřejných prostředků v § 2 zákona č. 320/2001 Sb.

Důležitá je skutečnost, že kontrolní závěr je jediný výsledek kontrolní činnosti prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem. Rozhodně není předpokladem pro nějaký bezprostřední zásah do činnosti územní samosprávy. Problematika pozastavení účinků nebo například rušení majetkoprávních úkonů, které samosprávné orgány rozhodly, nepříchází z hlediska pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu v úvahu. Nýbrž dochází pouze k zaujetí stanoviska ke kontrolovaným skutečnostem. Tato písemná zpráva obsahuje shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle zákona<sup>72</sup>. Dle § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 166/1993 Sb., může Nejvyšší kontrolní úřad na úrovni hospodaření se státním majetkem kontrolovat jak činnost samotných státních orgánů jako organizačních složek státu, tak ale i fyzické a právnické osoby, které s tímto majetkem jsou oprávněny nakládat. Za takového stavu by Nejvyšší kontrolní úřad pro to měl mít obdobnou pravomoc i ve vztahu k majetku územních samosprávných celků. Ve své podstatě by tak mohl kontrolovat i hospodaření jimi zřizovaných organizačních složek a příspěvkových organizací z hlediska jeho souladu se zákony. Pokud jde o kontrolu hospodaření se státním majetkem na úrovni obcí a krajů, např. pokud jde o finanční prostředky poskytované jednotlivými ministerstvy na konkrétní projekty, předpokládá se, že právní úprava nedozná oproti stávajícímu stavu změn.

Je správné, že vedle územních samosprávných celků, nově koncipovaný návrh na rozšíření kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, má dosahovat i na další právnické osoby veřejnoprávní povahy a jejich hospodaření s veřejnými prostředky. Nakládání s těmito prostředky je totiž mnohdy neprůhledné, zachází se s nimi neehospodárně a zcela bezúčelně. Takový jev je v zájmu určité optimální stabilizace veřejných rozpočtů třeba co možná nejvíce eliminovat.

---

72 §4 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb.

## 5 Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb.<sup>73</sup>

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu se mění takto:

1. § 3 zní:

„§ 3

(1) Úřad kontroluje

- a) hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,
- b) příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet, včetně závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, 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 právnických osob veřejnoprávní povahy, jde-li o
  1. zdravotní pojišťovny,
  2. veřejné výzkumné instituce,
  3. dobrovolné svazky obcí,
  4. příspěvkové organizace územních samosprávných celků,
  5. Regionální rady regionů soudržnosti,
  6. Českou televizi,
  7. Český rozhlas,
  8. veřejné vysoké školy,
  9. Českou národní banku.

(2) Při kontrole podle odstavce 1 z hledisek v něm uvedených lze kontrolovat také

- a) veřejné zakázky,
- b) koncesní smlouvy a koncesní řízení,
- c) ručení za závazky,
- d) hospodaření s dluhopisy,
- e) hospodaření s prostředky poskytnutými ze zahraničí.

V § 4 se za odstavec 1 vkládají nové odstavce 2 a 3, které znějí:

„(2) Při kontrole územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí prověřuje Úřad kontrolované činnosti pouze z hlediska souladu se zákony.

---

<sup>73</sup> Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

*(3) Při kontrole České národní banky a veřejných vysokých škol prověřuje Úřad dodržování právních předpisů pouze při hospodaření v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na jejich provoz.“*

Dosavadní odstavce 2 a 3 se označují jako odstavce 4 a 5.

Návrh zákona obsahuje novelu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů. Tento návrh se předkládá v souvislosti se souběžně předloženým návrhem ústavního zákona, o kterém jsem pojednal v předchozí části. Došlo by současně tedy i ke změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky. Právě navrhovaná ústavní úprava rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu si automaticky žádá změnu zákona o NKÚ. Cíl je jednoznačný, a spočívá ve vytvoření zákonných podmínek pro řádnou aplikaci navrhovaných ústavních změn. V případě přijetí novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu se presumuje, že nebude mít negativní dopad na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty. Nová působnost NKÚ bude totiž zajišťována stávajícími prostředky tohoto úřadu, což nepochybně vede k závěru, že navýšení finančních prostředků v příslušné rozpočtové kapitole není reálné. Z hlediska aktuální právní úpravy může Nejvyšší kontrolní úřad provádět kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tzn. jiných osob (právnických i fyzických), včetně obcí a krajů, jen v případě, kdy hospodaří se státním majetkem.

Nově by působnost Nejvyššího kontrolního úřadu měla být rozšířena na územní samosprávných celků, jejichž hospodaření v samostatné působnosti bude přezkoumáváno pouze z hlediska zákonnosti. Tato působnost Nejvyššího kontrolního úřadu bude dosahovat i na další právnické osoby veřejnoprávní povahy, které taxativně zákon vyjmenovává, poněvadž i ony hospodaří s veřejnými prostředky ve značném rozsahu. Tato změna má své opodstatnění zejména ve snaze zabránit vynakládání takovýchto prostředků způsobem, který by byl v rozporu se zákony, nebo také, aby se s finančními prostředky nezacházelo nehospodárně či dokonce neúčelně. Je evidentní, že z dikce navrhovaného § 3 a z povahy navrhované působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jednoznačně vyplývá, že nikoliv jen právnické osoby budou podléhat kontrole ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, ale též i osoby fyzické.

Z aktuálního znění § 4 odst. 1 je patrné, že Nejvyšší kontrolní úřad prověřuje kontrolované činnosti z hlediska souladu s právními předpisy a též kontroluje, zda jsou prováděny účelně a hospodárně. Nově by ustanovení odstavce 2 upravovalo výjimku z obecné zásady stanovené ve stávajícím § 4 odst. 1. Do navrženého ustanovení odstavce 2 se promítá ve vztahu k územním samosprávným celkům, stejně tak i k

dobrovolným svazkům obcí zásada vyjádřená článkem 101 odst. 4 Ústavy, dle níž může stát zasahovat do jejich činnosti pouze v případě, vyžaduje – li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

Česká národní banka, jako centrální banka státu, disponuje zcela specifickým postavením a nezávislostí na státní moci. Výjimka, kterou stanoví §3 má své odůvodnění zakotvené právě v samotné povaze České národní banky, jako ústřední banky státu a soukromoprávního subjektu, který podniká v oblasti bankovníctví. Zároveň je správním orgánem zabezpečujícím dohled nad finančním trhem. Nezávislost České národní banky není zcela úplná, poněvadž v oblasti bankovníctví podléhá zákonné regulaci této činnosti. Pro tuto banku vyplývá zákonná povinnost dodržovat bankovní tajemství. V souvislosti nejen s těmito skutečnostmi, ale též s vyloučením kolize kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu s výše uvedenými požadavky na činnost České národní banky je navrženo omezení rozsahu této kontroly. U veřejných vysokých škol je bezpochyby respektována jejich akademická nezávislost.

## 6 Nejvyšší kontrolní úřad v systému státní moci

### 6.1 Nejvyšší kontrolní úřad a Parlament ČR

Již Ústava samotná presumuje vztah mezi Nejvyšším kontrolním úřadem na straně jedné a Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR na straně druhé, právě v souvislosti se jmenováním prezidenta a viceprezidenta NKÚ na návrh Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna ovšem disponuje též oprávněním navrhnout prezidentu republiky odvolání jak prezidenta, tak i viceprezidenta NKÚ. Dále je významné že: „*Poslanecká sněmovna volí 15 členů Úřadu na návrh prezidenta Úřadu*“<sup>74</sup> a že má právo na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory, odvolat člena Úřadu. Členové skládají slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Velmi silný vliv na činnost NKÚ má Poslanecká sněmovna v oblasti jeho hospodaření, kdy rozpočet NKÚ podléhá jejímu schválení a současně disponuje právem kontrolovat hospodaření NKÚ s majetkem státu. A proto má prezident NKÚ povinnost předložit Poslanecké sněmovně závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu. Může též vyjadřovat svá stanoviska k návrhům právních předpisů. Z hlediska dalších povinností, má Nejvyšší kontrolní úřad povinnost předkládat stanoviska ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a též ke státnímu závěrečnému účtu. Prezidenta NKÚ se týká povinnost účastnit se jednání nejen Poslanecké sněmovny, nýbrž i Senátu nebo jejich orgánů, je – li k tomu vyzván. Zákon dále ukládá NKÚ povinnost předkládat Poslanecké sněmovně schválený plán kontrolní činnosti.

Senát Parlamentu ČR se v této oblasti omezuje na vzájemnou informační povinnost s Úřadem. V souvislosti se Senátem je nutno poznamenat, že při sestavování plánu kontrolní činnosti je Úřad povinen zohlednit podněty Senátu a následně mu předložit schválený plán kontrolní činnosti. Povinností na straně Úřadu ve vztahu k senátu je předkládat schválené kontrolní závěry společně s kontrolními protokoly a výročními zprávami. Je – li ze strany Senátu žádaná účast na jeho schůzích po prezidentovi NKÚ, je jeho povinností se zúčastnit. Lze tedy konstatovat, že Poslanecká sněmovna disponuje rozsáhlým vlivem na osobnostní složení většiny orgánů NKÚ.<sup>75</sup>

---

74 § 12 zákona č. 166/1993 Sb.

75 Míkule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, 1993, č. 3, s. 146

## 6.2 Nejvyšší kontrolní úřad a Vláda

Mezi Nejvyšším kontrolním úřadem a vládou už ale evidentně není dáno tolik povinností jako v předchozím vztahu. Vláda je oprávněna dávat Úřadu podněty ke kontrolní činnosti a opačně platí, že Úřad je povinen předkládat vládě plán kontrolní činnosti včetně výroční zprávy. Zároveň je povinností Úřadu doručit vládě a též jednotlivým ministerstvům, pokud o to požádají, schválený kontrolní závěr. Poskytnutí kontrolních protokolů a jiných dokumentů, které tvoří podklad chváleného kontrolního závěru, je též vláda oprávněna požadovat po Úřadu.

## 6.3 Nejvyšší kontrolní úřad a Prezident ČR

Prezidentova nezastupitelná role v souvislosti s NKÚ spočívá v jeho právu jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ, kteří skládají slib právě do rukou prezidenta ČR. Prezident republiky disponuje nejen možností odvolat prezidenta nebo viceprezidenta NKU v případě návrhu Poslanecké sněmovny na jejich odvolání, ale též možností přijímat jimi podané demise.

## 6.4 Nejvyšší kontrolní úřad a Soudy

V několika rysech lze spatřovat vztah mezi těmito orgány. Například inkompatibilitou je vyjádřen vztah těchto orgánů, poněvadž prezident, viceprezident a také člen NKÚ nemohou za žádných okolností být současně soudci. Dále je zde dána určitá oznamovací povinnost NKÚ k orgánům činným v trestním řízení, za předpokladu, že byly zjištěny skutečnosti, jež nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin. V případě, že dojde k sestavení Kárné komory Úřadu, dochází tak k jisté vzájemné spolupráci. Kárná komora Úřadu se stává z prezidenta jako předsedy, případně viceprezidenta NKÚ a zbylí dva členové jsou jmenováni předsedou Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu. Nejvyšší soud funguje zároveň jako odvolací orgán Kárné komory Úřadu.

## 6.5 Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka

Z hlediska dřívější právní úpravy NKÚ nebylo možné podrobit Českou národní banku jeho kontrole a to v žádné oblasti její činnosti. Tento stav platil do roku 2000, kdy došlo k novelizaci. Tedy od roku 2001 na základě zákona č. 442/2000Sb. o změně zákona o ČNB a zákona o NKÚ, disponuje NKÚ novými oprávněními. Novela přináší



rozšíření pravomocí NKÚ zejména tím, že: „Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.“<sup>76</sup>

Na základě této novely vzniklo též nové ustanovení §30 odst. 1, které nově zakládá povinnost prezidentu NKÚ, zaslat schválený kontrolní závěr též ČNB, v případě, že je kontrolovanou osobou.

## **6.6 Nejvyšší kontrolní úřad a správní orgány**

Nejvyšší kontrolní úřad má ve své podstatě nadřazené postavení vůči takovým orgánům (ministerstvům), neboť kontroluje jejich hospodaření. Opačně je dáno právo těchto organizačních složek státu, žádat NKÚ o zaslání schválených kontrolních závěrů. Úřad má také jedinečnou povinnost směrem k ministerstvu financí, resp. k finančním úřadům spočívající v podání oznámení v případě, že v rámci kontrolní činnosti NKÚ jsou zjištěny nesrovnalosti, které se týkají státního rozpočtu, zejména z pohledu výdajů

---

76 §3 odst. 3 zákona č. 442/2000 Sb.

## 7 Organizace NKÚ

O organizaci NKÚ pojednávám záměrně, neboť zde nacházím opravdu vážné problematické nedostatky z hlediska právní úpravy, což může vést mnohdy k otázkám s kritickými odpověďmi a zavádět tak jistou polemiku, jež je zcela jistě nežádoucí. Úvodem bych rád podotkl, že zejména problematickým ustanovením, o kterém pojednávám dále, je například otázka povinnosti prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ a problém odmítnutí návrhu Poslanecké sněmovny prezidentem republiky.

Další nedostatek je například v podobě kárné odpovědnosti prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ, kdy zřejmě pod vlivem speciální právní úpravy kárné odpovědnosti soudců upravuje zákon zvláštní kárnou odpovědnost prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ, nikoliv ale kontrolorů, pro něž platí zákoník práce, který ovšem kárnou odpovědnost nezná. V takové úpravě já vidím problém spočívající ve snaze zajistit takovým subjektům osobní nezávislost a právní jistotu.

Z hlediska teoretického můžeme rozlišit dva druhy principů, jinak řečeno, dva druhy úprav, které se vztahují k organizační struktuře dané instituce. Důležité pro takové posouzení je její složení a způsob rozhodování. Rozlišujeme jednak princip monokratický, kdy v čele úřadu se nachází jediná osoba, jenž disponuje poměrně rozsáhlými pravomocemi a jako takový je znatelný zejména ve státní správě, zejména u ministerstev. Opozitním principem je princip kolegiální, kde lze zaznamenat rozdíly ve vedení instituce, jež je tvořeno více osobami, někdy orgány s poměrně stejně významným postavením.

Ústavně – právní úprava je základní právní úpravou NKÚ. Článek 97 nabízí na první pohled vysvětlení, že NKÚ je z hlediska organizace pojat monokraticky. Domnívám se, že není zcela jednoznačné, je – li tomu skutečně tak, neboť zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu v §7 zavádí četnou soustavu orgánů a vypovídá o jejich vzájemných vztazích. Celá situace je ještě komplikována tím, že za NKÚ jedná a rozhoduje souběžně několik právně rovnocenných orgánů. Obecně vzato v úvahu, z článku 97 lze vyvozovat, že úřad má být založen na monokratickém principu. Takovému principu v dnešní době odpovídá též ústavní úprava, která se zmiňuje o organizaci Úřadu v §97 odst. 2, kde je stanoveno, že prezidenta a viceprezidenta úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Ústava už ale dále neuvádí ostatní orgány Úřadu, což vede k domněnám, že Úřad je organizován na monokratickém

principu. Z tohoto ve své podstatě klamného pojetí nás vyvádí zákon o NKÚ, který zavedl kombinovanou soustavu více orgánů, které rozhodují jménem Úřadu samostatně a na sobě nezávisle.

Zákon o Úřadu pojednává o orgánech Úřadu takto:

„(1) *Orgány Úřadu jsou prezident Úřadu, viceprezident Úřadu, Kolegium Úřadu, senáty Úřadu a Kárná komora Úřadu.*„

(2) *Vnitřní pořádek orgánů Úřadu upravuje organizační řád Úřadu, jednací řád Kolegia Úřadu, jednací řád senátů Úřadu a kárný řád.*“<sup>77</sup>

Znění Ústavy v článku 97 odstavci 3 presumuje, že prováděcí zákon má stanovit pouze podrobnosti. Zákon č. 166/1993 Sb. o NKÚ v §7 odst. 1 organizační soustavu výrazným způsobem rozšiřuje. Zákon o NKÚ stanoví, že orgány NKÚ jsou také Kolegium úřadu, senáty a Kárná komora. V určitých případech je možné považovat za orgán NKÚ i jednotlivé členy NKÚ. Tito členové disponují právem rozhodovat samostatně a jejich rozhodnutí nepodléhají schválení prezidenta ani viceprezidenta NKÚ. Definici Úřadu jako kolegiálního orgánu, jež se skládá z prezidenta, viceprezidenta a patnácti členů NKÚ, kteří dále vytváří kolegium NKÚ a případně jednotlivé senáty, nám tedy přináší Zákon o NKÚ.

**Personální obsazení:**

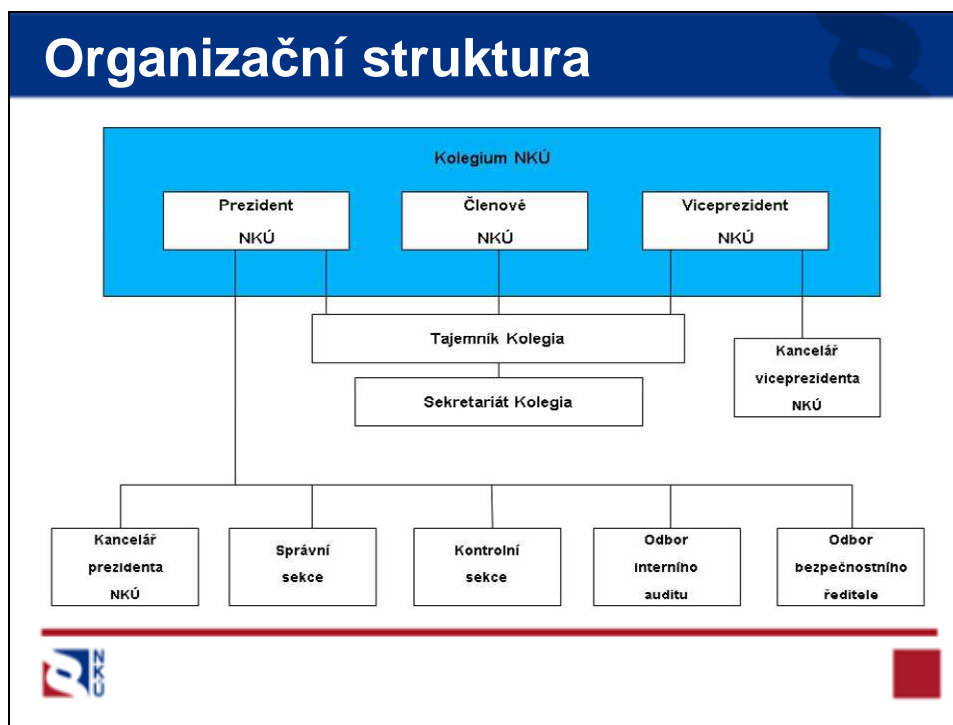
- *prezident a viceprezident NKÚ*
- *členové NKÚ*
- *kontrolóři (zaměstnanci Úřadu)*

Funkční období je stanoveno pouze u prezidenta a viceprezidenta NKÚ a činí 9 let.

---

<sup>77</sup> §7 odst. 1 a 2 zákona č. 166/1993 Sb.

Obrázek 2 Organizační struktura NKÚ



Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek 3 Organizační struktura



Zdroj: Prezentace NKÚ

## 7.1 Prezident NKÚ

Prezident NKÚ je orgánem Úřadu, stojí v jeho čele, řídí tento úřad a jedná jeho jménem navenek. Předsedá též Kolegiu a za určitých okolností je možné, aby předsedal i Kárné komoře Úřadu<sup>78</sup>. Obecně lze říci, že jeho působnost spočívá v koordinaci veškeré činnosti orgánů Úřadu. S touto pozicí je zároveň spjata celá řada práv a povinností, které jsou upraveny v §8 odst. 2 Zákona o NKÚ. V souvislosti s jeho postavením a skutečností, že reprezentuje Úřad navenek, se na tuto pozici a osobu samotnou kladou zvýšené nároky nejen osobnostní, ale též komunikační. Je též žádoucí být vybaven manažerskými schopnostmi, zkušenostmi a zdravou morálkou.

Prezidentem NKÚ se může stát každý občan České republiky, který splňuje zákonem uvedené podmínky pro výkon takové funkce. Výčet zákonných podmínek obsahuje §10 zákona o NKÚ. K obecným předpokladům patří zejména způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost a určitý morální kredit. Dle ustanovení §10 odst. 1 písm. b) musí prezident, resp. osoba, která jím má být jmenována, splňovat podmínky stanovené zvláštním zákonem. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 451/1991 Sb., tzv. lustrační zákon. Kandidát na prezidenta NKÚ musí též disponovat ukončeným vysokoškolským vzděláním a věkem minimálně 35 let.<sup>79</sup>

Zajímavá je právní úprava týkající se jmenování prezidenta NKÚ. Článek 97 Ústavy stanoví, že prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident ČR na návrh Poslanecké sněmovny. Tento proces probíhá bez jakékoli účasti Senátu. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ vychází z článku 62 Ústavy a není tedy zapotřebí, aby prezident konal v součinnosti s předsedou vlády, nepotřebuje kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Presumuje se, že pro prezidenta republiky platí vázanost návrhem PS a nemůže bez tohoto návrhu jmenování provést. Převládá tedy právní názor, že prezident republiky by měl většinový návrh ve formě usnesení respektovat. Ohledně možnosti prezidenta republiky odmítnout návrh PS, je nutno říci, že tato skutečnost není zcela jasná nejen z pohledu existence samotného práva prezidenta republiky tak učinit, tak i z pohledu toho, kdo by byl oprávněn řešit případný ústavní spor mezi PS a prezidentem. Otázkou tedy je, jaká práva a povinnosti má prezident republiky při jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ.

---

<sup>78</sup> Viz. srovnej čl. 97 odst. 2 Ústavy a čl. 62 písm. j). Ústavy

<sup>79</sup> Stanovisko ÚSP AV ČR k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ podle čl. 97 odst. 2 Ústavy, In čas. Správní právo, 1993, s. 530

Ústav státu a práva Akademie věd ČR vydal právě k takovým nejasným ústavněprávním otázkám své stanovisko, ve kterém se zabýval otázkou povinnosti prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ a problémem odmítnutí návrhu Poslanecké sněmovny prezidentem republiky. Ústava nikde nestanoví povinnost jmenovat prezidenta nebo viceprezidenta NKÚ ani lhůtu, v níž má být nový prezident nebo viceprezident jmenován. Zároveň není nikde upravena situace, jaký postup zvolit v případě odmítnutí návrhu Poslanecké sněmovny na jmenování určitého kandidáta do funkce prezidenta nebo viceprezidenta. Vzešlý závěr vypovídá o skutečnosti, že prezident republiky je povinen jmenovat kandidáty navržené Poslaneckou sněmovnou v případě, že návrh na jmenování ze strany Poslanecké sněmovny je učiněn v souladu se všemi právními předpisy, tedy zejména, že navržené osoby splňují zákonem dané předpoklady. Případné prodlení by mělo být co nejkratší vzhledem k ústavněprávnímu významu NKÚ s ohledem na plynulé fungování Úřadu. Na druhou stranu je nutno zmínit názor, že pokud prezident republiky dojde k závěru, že navržené osoby nevyhovují zákonem stanoveným podmínkám, je oprávněn jmenování této osoby neprovést a Poslanecké sněmovně návrh vrátit s jasným odůvodněním. Muselo by tedy dojít ke zjištění závažných nedostatků v zákonných osobních předpokladech určitého kandidáta na funkci prezidenta nebo viceprezidenta. Jelikož prezident republiky se v souvislosti s ústavním slibem, který skládá, zavazuje, že bude zachovávat Ústavu a zákony ČR, je správné odmítnout ustavení do funkcí nejvyšších představitelů NKÚ nevhodnou, nekompetentní osobu. Takové jednání by bylo *contra legem*. Pokud by mezi prezidentem republiky a PS vyvstal spor, jenž by se týkal osobních předpokladů určitého kandidáta (zkušeností a morálních vlastností), tak by zřejmě tento „kompetenční“ spor musel být vyřešen před ústavním soudem<sup>80</sup>, jelikož tato situace není zákonem ani Ústavou upravena.

Prezident a viceprezident NKÚ započnou své funkční období složením slibu do rukou prezidenta republiky a toto období je zákonem limitováno na dobu devíti let. Z hlediska skončení výkonu funkce, existuje celá řada možností, na základě nichž přestane prezident NKÚ působit v čele Úřadu.

Výkon funkce prezidenta NKÚ končí:

- *„uplynutím funkčního období*
- *odvoláním prezidentem republiky na návrh PS*

---

80 Stanovisko ÚSP AV ČR k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ podle čl. 97 odst. 2 Ústavy, In čas. Správní právo, 1993, s. 529

- *okamžikem doručení rezignace prezidenta Úřadu prezidentu republiky*
- *právní mocí rozsudku, kterým je prezident Úřadu zbaven nebo omezen způsobilosti k právním úkonům*
- *právní mocí rozsudku, kterým byl prezident Úřadu odsouzen pro trestný čin odsouzen.*<sup>81</sup>

Výkon funkce prezidenta Úřadu je výkonem veřejné funkce<sup>82</sup> a s takovou je s ní spojeno omezení v podobě neslučitelnosti s výkonem zákonem stanovených veřejných funkcí. Takovým omezením se sleduje zamezení střetů zájmů, ke kterým by při souběžném vykonávání více veřejných funkcí mohlo docházet. Neslučitelnost výkonu funkce prezidenta NKÚ s jinými stanovenými funkcemi je jedním z předpokladů nezávislosti prezidenta Úřadu. Osoba vykonávající funkci prezidenta Úřadu nesmí tedy současně být poslancem či senátorem, soudcem, státním zástupcem, členem orgánu územní samosprávy a nesmí ani vykonávat jakoukoliv funkci ve veřejné správě či v politických stranách a hnutích. Nepřichází ani v úvahu výkon jiné placené funkce či výdělečné činnosti a to s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, pokud tato činnost nenarušuje důstojnost nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost Úřadu.

Ustanovení § 10 odst. 9 zákona o NKÚ upravuje jediné dva předpoklady, za kterých může být prezident a viceprezident NKÚ odvolán z funkce. Odvolání prezidenta z funkce může navrhnout Poslanecká sněmovna prezidentovi republiky, a to pouze v případě, že nevykonává funkci po dobu delší než šest měsíců nebo na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory Úřadu, ve kterém byl vysloven návrh na jeho odvolání z úřadu.

Vztah prezidenta NKÚ k Parlamentu a vládě je poměrně nedostatečně zákonně upraven. Prezident NKÚ nemá žádné pravomoci ve vztahu k vládě ČR a nemá ani právo být přítomen na jejich jednáních. Ve vztahu k Poslanecké sněmovně a Senátu má prezident právo účastnit se jejich schůzí, ale pouze pokud jsou meritem jejich projednávání návrhy a stanoviska, které Úřad předložil. V případě, že je prezidentova účast při těchto schůzích žádaná, má povinnost se účastnit. Může tak pozitivním směrem ovlivňovat výsledky jednání a upozornit na zjištěné nedostatky.

---

81 § 10 odst. 8 zákona č. 166/1993 Sb.

82 Výkon funkce prezidenta úřadu končí přirozeně také smrtí. Stalo se tak i v případě JUDr. Lubomíra Voleníka.

## 7.2 Viceprezident

S osobou, která vykonává funkci viceprezidenta NKÚ, jsou spojeny stejné předpoklady, jako s prezidentem NKÚ. Tyto předpoklady musí být splněny a zachován zůstává jak způsob jmenování, tak i počátek a konec funkčního období. Problematika inkompatibility a odvolání z funkce jsou taktéž totožné s pozicí prezidenta NKÚ. Hlavním úkolem viceprezidenta je zastupovat prezidenta v době jeho nepřítomnosti v plném rozsahu a je odpovědný za rozhodnutí, která učiní v době zastupování. V úvahu přichází i možnost zastupovat v určitých konkrétních případech prezidenta NKÚ na základě pověření. Velmi důležité je, že organizační řád může stanovit, aby některé funkce prezidenta NKÚ vykonával viceprezident NKÚ. Organizační řád Úřadu je schvalován prezidentem Úřadu, z čehož lze dovodit jeho přímý vliv na možný přenos vymezených kompetencí na viceprezidenta NKÚ<sup>83</sup>.

Zákon o Úřadu pamatuje i na situaci, kdy by prezident, ani viceprezident nemohli po „přechodnou dobu“ vykonávat svoji funkci. Funkci prezidenta Úřadu by tak vykonával nejstarší člen Úřadu<sup>84</sup>.

Požadavek morálních kvalit pro funkci prezidenta i viceprezidenta se zdá být poměrně nevhodným a nejasným kritériem. O morálce, morálních kvalitách se v rámci českého právního řádu pojednává v mnoha zákonech, ale uspokojivá definice takového pojmu neexistuje v žádném zákoně. Morálku můžeme vymezit obecnou definicí jako určitou představu správného jednání ve společnosti. Týká se závažných, velmi podstatných věcí, je soudně nevymahatelná a není spojena se sankcemi v případě jejího porušení. Souvisí s vnitřním přesvědčením o správnosti nebo naopak nepřijatelnosti určitého chování. Je vyjádřením pro to, čím se členové určité společnosti mají řídit, jaké jsou na ně kladeny požadavky a naopak, co je odmítáno v rámci takové společnosti nebo skupiny. Dodržování takového souboru principů většina společnosti vyžaduje. Jelikož morálka je určité vnitřní mravní přesvědčení jedince, je nezbytné si položit

---

83 Nelze tady uvažovat nad situací, že by proti vůli prezidenta Úřadu, Kolegium Úřadu některé jeho pravomoci přeneslo na viceprezidenta Úřadu. Takový postup není množný.

84 Stav, kdy nebyla obsazena funkce prezidenta ani viceprezidenta Úřadu nastala v roce 2002. Volební období skončilo prezidentovi Úřadu JUDr. Lubomíru Voleníkovi a stejně tak i viceprezidentovi Úřadu, kterým byl PhDr. Václav Peřich. Následně byl Poslaneckou sněmovnou zvolen prezidentem opět JUDr. Lubomír Voleník a viceprezidentem se stal František Brožík. Ovšem prezident republiky Václav Havel odmítl tyto osoby jmenovat do jejich funkcí. Tento svůj krok zdůvodnil tak, že nové vedení Úřadu by mělo být zvoleno až novou Poslaneckou sněmovnou, která vzejde z voleb konaných 14. – 15. 6. 2010. Nové vedení tak bylo jmenováno z důvodu parlamentních prázdnin až po půl roce, novou Poslaneckou sněmovnou, která zvolil v říjnu 2002 JUDr. Lubomíra Voleníka prezidentem a Ing. Dušana Tešnara viceprezidentem. Během bezvlády zastával pozici prezidenta NKÚ nejstarší člen NKÚ, kterým v té době byl JUDr. František Bárta.



otázku, jak zajistíme takovou morální kvalitu, aby odpovídala výkonu dané funkce, a kdo je stanoví? Jelikož každý člověk je jedinečný, tak to, co je pro jednoho morální, nemusí být morální pro jiného člověka. Stanovit obecné morální předpoklady v souvislosti se jmenováním do funkce prezidenta nebo viceprezidenta není prostě možné, zejména z důvodu nejasnosti ohledně osoby, která by takové kvality hodnotila a dále komu by podléhala, respektive byla odpovědná. Další problematickou skutečností je vyjádření „*po přechodnou dobu*“. Zákon blíže nepojednává o tomto pojmu a není tedy zřetelné, jak dlouhé časové rozmezí měl zákonodárce na mysli. Tato doba tak nikde není definována, není časově ohraničena, a proto lze opravdu jen spekulovat, jak dlouhé toto období může ve skutečnosti být. Proto se nebojím závěrem říci, že „*přechodná doba*“ by se ve svém konečném důsledku mohla počítat i na měsíce.

### 7.3 Kolegium Úřadu

Kolegium Úřadu je nejvyšším kolektivním orgánem, který má posilovat nestrannost a objektivnost rozhodování NKÚ. Postavení a působnost upravuje §13 zákona o NKÚ s výjimkou problematiky vnitřního pořádku<sup>85</sup>. Hledisko personální pojímá § 13 odst. 1 zákona o Úřadu, kde stanoví, že Kolegium je složeno z prezidenta Úřadu, který mu předsedá, viceprezidenta a členů Úřadu<sup>86</sup>. Kolegium Úřadu rozhoduje hlasováním a je usnášeníschopné pokud se ho účastní alespoň nadpoloviční většina jeho členů. Závěr hlasování bude přijat, vyjádří – li se pro něj nadpoloviční většina přítomných členů. Pokud by došlo k rovnosti hlasů, hlas předsedajícího bude rozhodující stejně jako u většiny kolektivních orgánů.<sup>87</sup>

Do pravomoci Kolegia náleží především schvalování, rozhodování, projednávání a doručování. Pokud se jedná o schvalování, patří do jeho pravomoci schválení plánu kontrolní činnosti, návrhu rozpočtu Úřadu předkládaného Poslanecké sněmovně a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly Úřadu a též schválení výroční zprávy. Kolegium dále schvaluje všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu a kontrolní závěry, které si vyhradí plánem kontrolní činnosti, nebo které mu přikáže Prezident Úřadu. Procesu chválení podléhají též jednací řády Kolegia Úřadu a senátů Úřadu a kárný řád.

---

85 Záležitosti vnitřního pořádku, tedy samotné jednání Kolegia se řídí jednacím řádem, jenž stanovuje formu rozhodování, způsob hlasování a jiné.

86 Kolegiu předsedá prezident Úřadu, v případě jeho nepřítomnosti viceprezident Úřadu, popřípadě nejstarší člen Úřadu.

87 Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 463 s. ISBN 987-80-7357-382-9, s. 408

Kolegium Úřadu disponuje rozhodovací pravomocí ve věcech:

- 1) odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu
- 2) o námitce podjatosti, za předpokladu, že ji vnesla kontrolovaná osoba proti členovi<sup>88</sup> Úřadu.

Projednávání návrhu organizačního a pracovního řádu Úřadu Kolegiem je charakteristické svou doporučující povahou, kdy návrh, který je předkládán prezidentem, je mu pouze doporučen ke schválení. Konečná podoba a konkrétní znění těchto návrhů je v pravomoci a rukou prezidenta Úřadu. S činností Kolegia jsou nepochybně spojeny administrativní a organizační úkony, které obstarává jmenovaný tajemník, určený prezidentem Úřadu.

## 7.4 Senáty Úřadu

Senáty NKÚ jsou kolektivní orgány, jsou zárukou kolektivního posuzování a rozhodování závažných otázek Úřadu. Vedle Kolegia jsou garantem nezávislé, nestranné a objektivní kontroly prováděné Úřadem právě z toho důvodu, že kontrola je nejen vykonávána, ale též posuzována kolektivně v takovém orgánu, nebo v Kolegiu, pokud nejsou senáty zřízeny. Senáty jsou zřizovány ad hoc Kolegiem Úřadu při schvalování plánu kontrolní činnosti, které se koná každý rok. Zřizovány jsou zejména za účelem schvalování přesně určených kontrolních závěrů, které by jinak schvalovalo Kolegium Úřadu. Předsedou, který stojí v čele Senátu, se stává člen úřadu, který je určen kolegiem. Skládají se ze tří a více členů Úřadu. Senáty rozhodují hlasováním za účasti všech svých členů<sup>89</sup>. Jednání jsou organizována jednacím řádem, který je schvalován Kolegiem Úřadu. Obsahuje jak formu rozhodování, tak i způsob hlasování.

Úkolem senátu Úřadu je schvalování kontrolních závěrů, pro které byl zřízen. Po vytvoření jednotlivých senátů, následuje určení kontrolní akce, která vychází ze schváleného plánu kontrolní činnosti. Senáty se ale nezřizují v případech, ve kterých schválení kontrolních závěrů náleží ze zákona do působnosti Kolegia Úřadu a v případě kontrolních závěrů, o kterých kontrolní plán stanoví, že schvalovat jej bude Kolegium Úřadu. Též se může jednat o kontrolní závěry, které Kolegiu přikáže prezident NKÚ. Další náplň činnosti senátu Úřadu tvoří rozhodování o odvolání proti rozhodnutím o námitkách ke kontrolním protokolům, které jsou podkladem pro kontrolní závěry v jeho působnosti. Samotné rozhodnutí senátu nemohou měnit nebo rušit ani Prezident NKÚ,

---

<sup>88</sup> V takovém případě je takový člen z hlasování o námitce vyloučen

<sup>89</sup> Jde tedy o většinový způsob a rozhodnutí je přijato za předpokladu, že s ním vysloví souhlas nadpoloviční počet členů senátu Úřadu.

ani Kolegium<sup>90</sup>. V posledních letech není příliš časté zřizování takovýchto senátů, což nám dokládají výroční zprávy NKÚ.

## 7.5 Jednotliví členové

Mezi jednotlivé orgány NKÚ nejsou ve výčtu §7 odst. 1 ZNKÚ jednotliví členové řazení, ale lze presumovat, že orgány Úřadu bezesporu jsou. Podle ustanovení § 11 zákona o NKÚ je hlavním úkolem člena NKÚ výkon kontroly, řízení kontrolní činnosti a vypracovávání kontrolních závěrů provedených kontrol, podle plánu kontrolní činnosti. Členové NKÚ se též účastní činnosti senátů a Kolegia Úřadu. Za určitých okolností je možné, aby člen NKÚ rozhodoval o námitce podjatosti proti kontrolorovi vznesené kontrolovanou osobou.

Každý člen Úřadu disponuje možností předkládat podněty ke zpracování návrhu plánu kontrolní činnosti, stejně jako prezident a viceprezident a navrhnout Kárné komoře zahájení Kárného řízení<sup>91</sup>. Členové Úřadu jsou voleni Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta Úřadu. Jejich počet je limitován hranicí patnácti členů. V procesu navrhování členů NKÚ jsou v zákoně přesně stanoveny lhůty. Tyto lhůty zakládají povinnost prezidentovi Úřadu navrhnout ve lhůtě čtyřiceti dnů od uvolnění člena Úřadu, Poslanecké sněmovně kandidáta na takto uvolněné místo. V okamžiku, kdy by Poslanecká sněmovna navrženého kandidáta nezvolila, prezident úřadu má povinnost podat nový návrh nejpozději do čtyřiceti dnů ode dne, kdy původní kandidát nebyl zvolen. Zde právě z hlediska lhůt spatřujeme evidentní rozdíl od volby a jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ.

Základní a neopomenutelné předpoklady pro výkon člena NKÚ jsou obdobné jako pro prezidenta NKÚ a jedná se konkrétně o způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost a ukončené vysokoškolské vzdělání. Jediná rozdílná podmínka spočívá akorát v minimálním dosaženém věku, který je u člena NKÚ stanoven na 30 let. Členové Úřadu se ujímají funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Pro člena NKÚ platí bezpochyby také inkompatibilita<sup>92</sup> funkce člena Úřadu s jinými veřejnými funkcemi. Tato funkce v Úřadu je také neslučitelná s funkcí ve veřejné správě, s funkcí člena orgánů územní samosprávy a funkcí v politických

---

90 Mikule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, 1993, č. 3, s. 144

91 Mikule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, 1993, č. 3, s. 144

92 V souvislosti s inkompatibilitou platí, že stejně jako prezident či viceprezident, nesmí člen Úřadu zastávat jinou placenou funkci ani vykonávat výdělečnou činnost s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, pokud tím nenarušuje důstojnost nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost Úřadu.

stranách a hnutích. Jejich postavení je zvláštní v tom směru, že zákon jim ve své podstatě poskytuje osobní nezávislost, která je obdobná nezávislosti soudcovské. Tato nezávislost plyne ze skutečnosti, že mohou být odvoláni z funkce jen Poslaneckou sněmovnou. Tato nezávislost členů NKÚ musí být zaručena Ústavou, což samo o sobě vypovídá o tom, že rozhodovací pravomocí disponují ti představitelé NKÚ, jejichž působnost je právě vymezena Ústavou. Obecně lze říci, že jejich postavení je dokonce stabilnější než samotné postavení prezidenta a viceprezidenta NKÚ, neboť jejich funkční období je stanoveno prakticky na dobu časově nikterak limitovanou. Čtyřleté volební období Poslanecké sněmovny je tak ve vztahu k funkčnímu období člena NKÚ bez souvislosti a stejně tak je zde odstraněna jakákoli souvislost s devítiletým funkčním obdobím prezidenta a viceprezidenta NKÚ.

*„Výkon funkce člena Úřadu končí:*

- *doručením rezignace Poslanecké sněmovně,*
- *dosažením věku 65 – ti let.*
- *odvoláním Poslaneckou sněmovnou na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory Úřadu, ve kterém bylo navrženo odvolání z funkce*
- *právní mocí rozsudku, jímž je zbaven nebo omezen způsobilosti k právním úkonům*
- *právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin.“<sup>93</sup>*

## **7.6 Kontroloři**

Kontroloři provádějí kontrolní činnost úřadu. Jsou zaměstnanci NKÚ a vztahují se na ně ustanovení zákoníku práce. K Úřadu jsou kontroloři v pracovněprávním vztahu. Jejich činnost zahrnuje též přípravu a provádění kontroly způsobem, který odpovídá principu nezávislosti, spolehlivosti a objektivitě NKÚ. Každý kontrolor má povinnost vykonávat svoji práci s odbornou a profesionální péčí, být nestranný a včas a pečlivě dokumentovat výsledky kontroly.

---

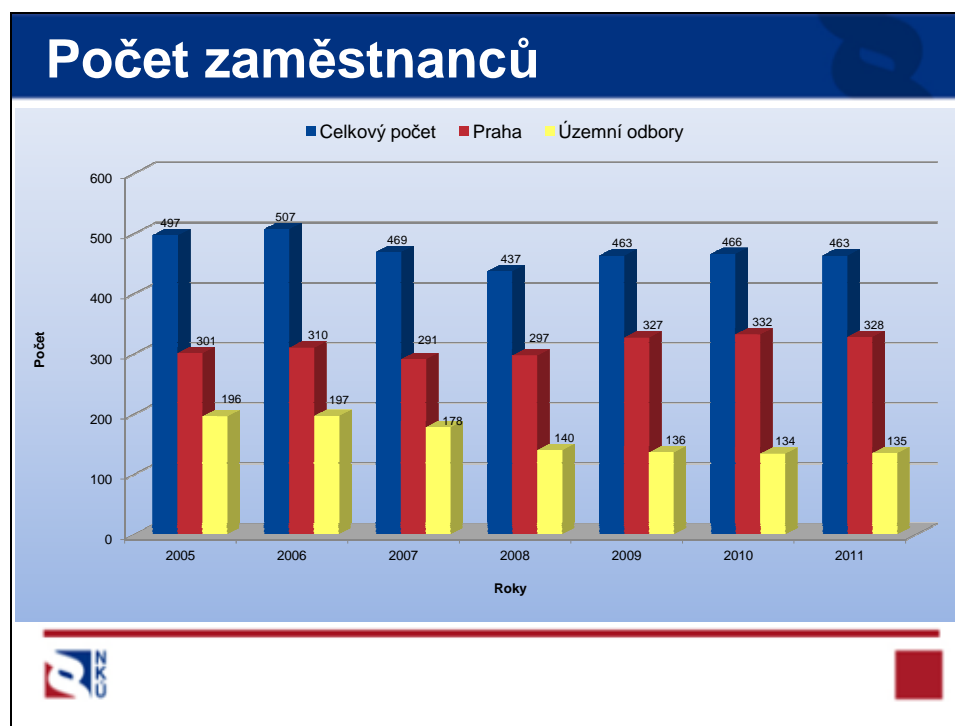
93 § 12 odst. 9 zákona č. 166/1993 Sb.

## 7.7 Kárná komora

Kárnou komoru NKÚ tvoří předseda a dva členové. Předsedou Kárné komory je prezident NKÚ. Vede-li se kárné řízení proti prezidentovi Úřadu, předsedá kárné komoře viceprezident NKÚ. Další dva členové jsou jmenováni předsedou Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu.<sup>94</sup>

Úkolem kárné komory je zjišťovat kárnou odpovědnost a ukládat kárná opatření. Kárná odpovědnost se vztahuje na prezidenta a viceprezidenta NKÚ, stejně tak jako na členy Úřadu. Kontroloři však kárně odpovědní nejsou, neboť se na ně vztahuje zákoník práce, jež žádnou takovou odpovědnost nezná. Smyslem kárné odpovědnosti je zejména snaha k zajištění právní jistoty a osobní nezávislosti těchto funkcionářů. Za kárné provinění lze podle ZNKÚ považovat zaviněné porušení povinnosti vyplývající z tohoto zákona a chování narušující důstojnost nebo ohrožující důvěru v nezávislost a nestrannost této osoby nebo Úřadu. Toto provinění zaniká uplynutím jednoho roku od jeho spáchání.<sup>95</sup>

Obrázek 4 Počet zaměstnanců NKÚ v letech 2005 - 2011



Zdroj: Prezentace NKÚ

94 Mikule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, 1993, č. 3, s. 147

95 Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 463 s. ISBN 987-80-7357-382-9, s. 409

## 8 Výkon kontroly NKÚ

### 8.1 Vymezení a cíle kontrolní činnosti

Nejvyšší kontrolní úřad postupuje při provádění vnější kontrolní činnosti podle příslušných ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu v platném znění. Specifický typ procesního postupu, jakým bezpochyby výkon kontrolního zjišťování v oblasti správního práva je, je upraven v zákoně o NKÚ, v ustanoveních nesoucí název „*Kontrolní řád*“.<sup>96</sup> Samotný výkon kontroly Úřadu je tedy blíže specifikován v ustanoveních části čtvrté zákona o NKÚ. Z procesního hlediska se jednoznačně jedná o vnější kontrolu veřejné správy, kdy výkon takové kontroly je kromě kontrolního řádu v rámci zákona o NKÚ upraven též dalšími vnitřními nebo i mezinárodními předpisy. Mezi vnitřní předpisy řadíme například organizační řád Úřadu nebo jednací řády. Z hlediska mezinárodního pohledu bychom mezi předpisy upravující výkon kontroly zařadily například auditní standardy INTOSAI.

Předmětem kontroly NKÚ je především to, zda státní a další subjekty nakládají hospodárně a účelně se svěřenými státními prostředky a zda při jejich činnosti nejsou porušovány právní předpisy. Takové kontrole bezpochyby podléhá i nakládání s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí a s prostředky, za které stát převzal záruku.

### 8.2 Kontrolní řád dle zákona o NKÚ versus Kontrolní řád dle zákona o státní kontrole

#### 8.2.1 Teoretická východiska

Úvodem je nutno si zodpovědět otázku, proč jsou procesní ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ předmětem procesních úprav ve státní správě. Tato otázka souvisí se samotným zvláštním postavením a povahou NKÚ. Jedná se o atypickou instituci z hlediska povahy jeho kontrolních úkolů a jeho vztahem k parlamentu. Nejvyšší kontrolní úřad je specifický zejména díky svému složení a zákonem upravené vnitřní organizaci (na rozdíl od ministerstev). Mezi další odlišnosti patří skutečnosti, že NKÚ je Ústavou

---

<sup>96</sup> § 19 až 31 zákona č. 166/1993 Sb.

přímo předvídán, a sice samostatnou hlavou pátou. V porovnání s mocí výkonnou a prezidentem republiky jakožto součástími obsahu hlavy čtvrté je nutné si uvědomit, že ani prezident republiky není v rámci Ústavy upraven v samostatné hlavě, ale pouze v marginální rubrice. NKÚ je též odlišným z toho důvodu, že není uveden jako ústřední orgán státní správy v kompetenčním zákoně. Přes toto vše lze jednoznačně dovodit, že NKÚ nelze subsumovat jinam, než pod moc výkonnou a je nutné ho považovat za orgán státní správy, který má přímý vztah k parlamentu. Důkaz pro takové tvrzení nalezneme i v § 31 ZNKU, který vylučuje použití správního řádu pro řízení dle kontrolního řádu NKÚ. Řízení před NKÚ je tedy svým způsobem specifickým řízením, které nemá za následek opatření, jež by spočívala v odstraňování nedostatků nebo ukládání sankcí.

*„Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu těch prostředků, které se vážou k subjektům ústřední státní správy.“<sup>97</sup>*

### 8.2.2 Kontrolní řád NKÚ

Úvodem je nutno si zodpovědět otázku, proč jsou procesní ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ předmětem procesních úprav ve státní správě. Tato otázka souvisí se samotným zvláštním postavením a povahou NKÚ. Jedná se o atypickou instituci z hlediska povahy jeho kontrolních úkolů a jeho vztahem k parlamentu.

Kontrolní řád NKÚ je základním, kompletním a stěžejním procesním předpisem kontrolní činnosti Úřadu. Právní úpravy jak kontrolního řádu dle NKÚ, tak i obecného kontrolního řádu dle zákona o státní kontrole<sup>98</sup> jsou úpravy nesoucí se zejména v duchu vzájemných procesních oprávnění a povinností kontrolujících a kontrolovaných. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu pojednává o daném řádu takto: *„Kontrolním řádem se řídí postup při výkonu kontroly a vztahy mezi Úřadem, orgány Úřadu, členy Úřadu a kontrolory pověřenými kontrolní akcí na straně jedné a kontrolovanými osobami na straně druhé.“<sup>99</sup>*

Kontrolní řád dle zákona o NKÚ rozhodně nepovažuji a nehodnotím jako speciální zákonnou úpravu z hlediska poměru k obecnému kontrolnímu řádu zákona o státní kontrole. Je jednoznačné, že právní vztahy oběma zákony upravené se diametrálně odlišují. Zákon o státní kontrole upravuje zejména výkon správního dozoru, ale předmětem úpravy ZNKU je výkon kontrolní činnosti nezávislého státního orgánu,

---

97 Němec, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V., *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. 158 s.,

ISBN 978-80-7357-558-8, s. 93

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

99 § 19 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb.

který se pohybuje mimo organizační soustavu veřejné správy. Kontrolní řád NKÚ ve vztahu k obecnému správnímu řízení je jednodušší, neboť řeší pouze druhově stejné postupy, a proto si může dovolit některé procesní instituty z hlediska správního řádu důležité a neopomenutelné, opomenout. Řízení podle zákona o NKÚ bych označil spíše za *quasiřízení*, než za řízení v pravém slova smyslu z hlediska právního. Výsledkem zde totiž není vydání rozhodnutí, které by zakládalo, měnilo, nebo rušilo práva a povinnosti kontrolovaných osob.

Další zajímavou skutečností je takzvané „*rozhodnutí ve věci*“. Povinností kontrolujícího je sepsat kontrolní protokol a kontrolované osoby seznámit s jeho obsahem, jenž lze ale pojmout jako pouhé zjištění a popis skutečností, včetně uvedení nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny. Následný kontrolní závěr je pouze interní věcí Úřadu. Tedy samotný postup jejich přijetí a též příslušnost k jejich schválení je odvislá od interních aktů Úřadu, jež jsou zákonem jen předvídaný<sup>100</sup>. Jedná se tedy o vlastní úkony Úřadu, které nepředstavují právní dopad pro kontrolovanou osobu, nýbrž jen faktický a není tak zde již zapotřebí součinnosti kontrolované osoby. Uvážíme – li, že ve skutečnosti jde o vlastní produkty postupu na základě kontrolního řádu, nelze o nich usuzovat jako o analogii rozhodnutí „*ve věci*“, jak je tomu dle správního řádu.

O rozhodnutí „*ve věci*“ ale půjde v případě rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu. Může se stát, že kontrolovaná osoba nebude souhlasit nejen se skutečnostmi, ale též s hodnocením kontrolního protokolu. Kontrolovaná osoba má v takovém případě právo podat proti takovému obsahu kontrolního protokolu námitky. Námitky ovšem nemají povahu opravného prostředku, nýbrž podnětu k uskutečnění rozhodnutí, jehož meritem by byl rozpor v mínění kontrolujícího a kontrolovaného. Jedná se o prvoinstanční rozhodnutí přezkoumatelné odvoláním.

Meritorní rozhodnutí, neboli rozhodnutí „*ve věci*“ není nutností, postupujeme – li podle kontrolního řádu NKÚ. Pokud přesto dojde k jeho vydání, činí se tak na základě podnětu od účastníka řízení, kontrolované osoby. Smyslem obecného správního řízení je tedy rozhodnutí ve věci a právě v tomto hledisku spatřujeme další odlišnost od řízení dle kontrolního řádu NKÚ. V případě, že by žádný rozpor ohledně obsahu kontrolního protokolu mezi kontrolujícím a kontrolovaným nenastal, řízení proběhne s dosažením výsledků bez rozhodování „*ve věci*“.

---

100 V konkrétní podobě se jedná zejména o plán kontrolní činnosti a jednací řád.



Z hlediska odvolání je nutné si uvědomit, že NKÚ je koncipován jako jediný orgán státní správy, jehož vnitřní struktura je dána zákonem. Tím je umožněno řešit odvolání ne zcela běžným způsobem, jak je tomu například dle úpravy správního řádu, i přes to, že tento opravný prostředek nesměřuje k nadřízenému orgánu<sup>101</sup>.

Jistou podobnost mezi řízením dle zákona o NKÚ a řízením dle zákona o státní kontrole zde ale přeci jen spatřujeme. Zaměříme – li se na hledisko materiální, můžeme říci, že obě kontrolní řízení jsou ve své podstatě poměrně velkou měrou naplňovány právními úkony stejnorodé povahy. Kontrolní řád z hlediska právní úpravy je z velké části inspirován procesní úpravou zákona o státní kontrole a je proto nepochybné, že mnoho procesních ustanovení zákona o NKÚ vzniklo přímo doslovným převzetím ustanovení zákona o státní kontrole.

Z hlediska řízení podle kontrolního řádu se nepoužije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, a to s výjimkou postupu, při kterém jsou ukládány pokuty podle ustanovení §28 zákona o NKÚ. Postup podle kontrolního řádu není předpisem pojat jako řízení, které by bylo ohraničeno svým počátkem a koncem<sup>102</sup>, ale spíše na něj nahlížím jako na určitou posloupnost, lépe řečeno sérii jednotlivých úkonů, které spolu z hlediska věcného souvisí. V rámci tohoto předpisu se tak neuplatní ani zásada jednotnosti, ani koncentrace řízení. Určitou zvláštnost představují rozhodnutí, která jsou podle kontrolního řádu přípustná. Existuje rozhodnutí o podjatosti kontrolujícího, o zbavení kontrolujícího mlčenlivosti a o též pokutě. Jedná se o procesní rozhodnutí, kdy proti prvním dvěma výše uvedeným není přípustný opravný prostředek a nejsou pro ně stanoveny žádné náležitosti. Na rozhodnutí o pokutě se ale vztahuje právní úprava správního řádu. Na základě odlišnosti od obecného správního řízení zde nenacházíme místo pro analogii takových procesních rozhodnutí, kterými orgán rozhoduje o vedení řízení v obecném správním řízení.

Mezi další dokumenty, kterými se řídí činnost NKÚ, řadíme vnitřní předpisy Úřadu. Existují též Kontrolní standardy NKÚ, které byly vypracovány pro kontrolní činnost a které plně vycházejí z kontrolních auditních standardů organizace INTOSAI. Tyto standardy byly vypracovány organizací INTOSAI, aby poskytly rámec pro vymezení konkrétních postupů a praktik, které mají být uplatňovány při výkonu kontroly. Tyto kontrolní standardy mají proto být zárukou, že kontrolní činnost úřadu bude bez obtíží dosahovat mezinárodní úrovně. K dosažení cílů činnosti Úřadu mají tedy přispět

---

101 Ten, kdo je příslušný ke schválení kontrolních závěrů, je oprávněn rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu. Může tak činit individuální člen Úřadu, Senát nebo Kolegium.

102 Srovnej ve správním řádu lhůty pro rozhodnutí, podmínky přerušování a zastavení řízení.

zejména tím, že stanoví jednoznačný základ, ze kterého budou kontrolující vycházet nejen při plánování, ale též při vykonávání a hodnocení kontrolní činnosti. Kontrolující osoby jsou tedy nejen při provádění kontrolních akcí povinny řídit se těmito kontrolními standardy NKÚ.

### 8.2.3 Obecný kontrolní řád

Postup při kontrole, jež je vykonávána ministerstvy a jinými ústředními správními úřady v rozsahu, který stanoví zvláštní zákon, dále místními orgány státní správy a orgány územní samosprávy, jakož i ostatními orgány státní správy (zvláštními orgány kontroly, dozoru nebo inspekce) je upraven zákonem č. 552/1991 Sb., o Státní kontrole. Tato kontrola se týká pouze nepodřízených subjektů. Ve vztahu ke kontrolnímu řádu NKÚ je nutné si uvědomit, že procesní ustanovení zákona o státní kontrole jsou nepochybně zdrojem příslušných ustanovení zákona o NKÚ. Odlišnosti jsou zřetelné z hlediska odlišného ústavního východiska a speciální organizací NKÚ. Řízení dle tohoto předpisu je z hlediska charakteristiky prakticky totožné s řízením podle kontrolního řádu NKÚ. Samozřejmě spatřujeme zde odlišnosti spočívající zejména v absenci kontrolního závěru. Na základě provedené obecné státní kontroly, je protokol o kontrolním zjištění konečným produktem.

V porovnání s kontrolním řádem NKÚ lze říci, že totožná je povaha kontrolního protokolu, námitek ale nikoliv odvolání proti rozhodnutí o námitkách. Pohybujeme – li se v oblasti kontrolního řádu NKÚ v situaci, kdy nebylo námitkám vyhověno, má kontrolovaná osoba právo odvolat se proti rozhodnutí o námitkách ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení. Takovou možnost ovšem kontrolní řád dle zákona o státní kontrole neumožňuje. Zákon stanoví že: *„Proti rozhodnutí o námitkách není opravný prostředek přípustný.“*<sup>103</sup>

Ve své podstatě je nutno se zamyslet i nad počtem zákonně vyjádřených subsidiarit. Zákon o státní kontrole upravuje postup kontrolních orgánů, jakožto správních orgánů. Zároveň zmiňuje, že:

*„Pro řízení podle tohoto zákona platí, s výjimkou § 18 tohoto zákona, správní řád.“*<sup>104</sup>

---

103 §18 odst. 3 zákona č. 552/1991 Sb.

104 §26 zákona č. 552/1991 Sb.

Je tedy dána výjimka pro řízení o námitkách kontrolovaných osob. Tím je v tomto případě vyjádřena subsidiarita správního řádu. Zároveň je ale stanovena i subsidiarita kontrolního řádu tím že:

*„Podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon<sup>105</sup> nestanoví jiný postup.“<sup>106</sup>*

Takové vyjmutí §18 zákona o státní kontrole z aplikace správního řádu lze určitým způsobem chápat jako poměrně nelogické řešení. Tím že §18 zákona o státní kontrole obsahuje sám o sobě úplnou procesní úpravu námitek, odchyluje se tak od správního řádu a v tom důsledku má před ním přednost. Z toho jednoznačně plyne, že i kdyby §18 zákona o státní kontrole podléhal správnímu řádu, následně vzešlé rozhodnutí by stejně nebylo přezkoumatelné. Porovnáme – li, na která rozhodnutí se v rámci jednotlivých úprav vztahuje správní řád, dojdeme k závěru, že v rámci kontrolního řádu NKÚ bude užito správního řádu jedině pro pokuty, zatímco v rámci kontrolního řádu zákona o státní kontrole se správní řád vztahuje i na ostatní rozhodnutí.

Další zajímavost ve vztahu mezi kontrolním řádem dle zákona o státní kontrole a správním řádem lze spatřit v úpravě zmocnění a zjišťování podkladů pro rozhodnutí. Tyto instituty nejsou příliš typické pro kontrolní postup dle zákona o státní kontrole a pro řízení před NKÚ jsou neznámé.

Kontrola je čistým vyšetřovacím procesem s prvky přímého vztahu mezi kontrolujícím a kontrolovaným se vzájemně odpovídajícími si právy a povinnostmi v průběhu kontroly dle zákona o státní kontrole. Na rozdíl od úpravy dané správním řádem, zde není místo nejen například pro svědka<sup>107</sup>, ale též pro znalce<sup>108</sup>. Zejména povinnosti kontrolovaných jsou takového charakteru, že je musí konat sami a nikoliv prostřednictvím zástupce. V případě uplatnění takových ustanovení prostřednictvím §26 zákona o státní kontrole by mohlo dojít ke komplikovaným situacím zejména v rámci sporného výsledku. Mohlo by se stát, že kontrolní orgán bude usilovat o vyslechnutí svědka podle správního řádu i když jeho oprávnění směřuje na základě kontrolního řádu jen vůči kontrolovanému.<sup>109</sup>

---

105 Zvláštním zákonem se v tomto slovním kontextu myslí zákon týkající se specializovaného kontrolního orgánu.

106 § 8 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb.

107 Místo pro svědka není v rámci kontroly dle kontrolního řádu zákona o státní kontrole z toho důvodu, že kontrola spočívá na vysvětlení kontrolovaných osob a na dokladech.

108 Je – li znalec třeba, může si kontrolní orgán znalce objednat pro vlastní potřebu, ale neustanoví jej v řízení. U kontrolujícího je nutno předpokládat nezbytné odborné znalosti.

109 Bárta, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. Právník, 1995, č. 3, s. 207-208

## 8.3 Cíle kontrolní činnosti

Základním cílem (úkolem) kontrolní činnosti NKÚ je zjistit, jak dalece hospodárně a účelně, státní a další subjekty nakládají s prostředky daňových poplatníků, tedy s takovými prostředky, které jsou vybírány na základě zákona a se státním majetkem.

*„Při kontrole Úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní.“<sup>110</sup>*

Taková kontrola je protknuta i dvěma velmi důležitými principy – principem hospodárnosti<sup>111</sup> a principem účelnosti<sup>112</sup>. Mezi další cíle patří též informování veřejnosti a oprávněných orgánů o zjištěné korupci, podvodném jednání nebo o nehospodárném a neúčelném nakládání se státními prostředky.

## 8.4 Účastníci kontrolního řízení

Kontrolní činnost v souladu s kontrolním řádem NKÚ vykonávají jménem Úřadu dva základní subjekty, kontrolující a kontrolovaná osoba. Mezi těmito subjekty vznikají v okamžiku zahájení kontroly vzájemná práva a povinnosti. Všechny kontroly musí být připraveny a provedeny způsobem respektujícím nejen nezávislost, nýbrž i spolehlivost Úřadu. Každý kontrolující má povinnost konat svou práci odborně, nestranně, profesionálně a dodržovat zásady plynoucí pro něj z Etického kodexu Úřadu. Při tom je povinen pečlivě dokumentovat výsledky kontroly a zároveň si být vědom toho, že informace získané od kontrolované osoby, nemusí být objektivní a spolehlivé.

### Kontrolující osoba

Kontrolující osobou je NKÚ a samotnou kontrolu jejím jménem provádějí pověřené zaměstnanci – kontroloři.

Dle zákona č. 166/1993 Sb. jsou kontroloři **oprávněni**:

*„a) vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena, 3)*

---

<sup>110</sup> §4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb.

<sup>111</sup> Hospodárnost můžeme vyjádřit jako ekonomicky účelné jednání nebo jako souhrn opatření, které povedou k racionálnímu využití finančních, materiálních nebo lidských zdrojů. Hospodárnost se projevuje ve dvou alternativách jako maximalizace užítku a minimalizace nákladů, tedy jako efektivita a úspornost.

<sup>112</sup> Za účelnou považujeme takovou činnost, jejíž výsledek odpovídá nebo se alespoň přibližuje zamýšlenému cíli.

- b) požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží (dále jen "doklady"),
- c) seznamovat se s utajovanými informacemi, prokázat - li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací, vydaným podle zvláštního zákona. 4)
- d) požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech,
- e) zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů,
- f) požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků,
- g) používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly. <sup>113</sup>

Kontroloři jsou dle zákona o Úřadu dále **povinni**:

- „a) oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly,
- b) šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob,
- c) předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pominou-li důvody jejich převzetí,
- d) řádně ochraňovat zajištěné doklady proti jejich ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití,
- e) pořizovat o výsledcích kontroly kontrolní protokol,
- f) zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly, a nezneužít znalostí těchto skutečností. <sup>114</sup>

### **Kontrolovaná osoba**

Kontrolovanou osobou může být dle zákona právnická nebo fyzická osoba anebo organizační složka státu splňující věcnou podmínku provádění takové činnosti, kterou lze podřadit pod některý z předmětů kontroly Úřadu, vymezenou § 3 zákona o NKÚ.

V zákoně o NKÚ jsou stručně vyjmenovány povinnosti kontrolované osoby.

---

113 §21 zákona č. 166/1993 Sb.

114 §22 zákona č. 166/1993 Sb.

„(1) *Kontrolované osoby jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolujících uvedeným v § 21 tohoto zákona. Fyzické osoby nemají povinnost podle § 21 písm. d) tohoto zákona, jestliže by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.* 6)

(2) *Kontrolované osoby jsou povinny v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly.*“<sup>115</sup>

Obrázek 5 Počet kontrolovaných osob za rok



Zdroj: Prezentace NKÚ

### Podmínka nepodjatosti

V zájmu zajištění objektivního a nezávislého posouzení skutečností, smí kontrolu provádět jen ti kontrolující, u nichž lze presumovat, že z vzhledem k jejich vztahu ke kontrolované osobě nebo k předmětu kontroly nejsou důvodné pochybnosti o jejich nepodjatosti. Kontrolující i kontrolovaná osoba má ze zákona povinnost bezprostředně po tom, kdy se dozví o těchto skutečnostech, informovat příslušný orgán NKÚ.

Do té doby, než je rozhodnuto o námitce podjatosti, provádí kontrolující jen ty nezbytné úkony, jež nesnesou odkladu. Proti tomuto rozhodnutí je odvolání ze zákona nepřípustné.

<sup>115</sup> §24 zákona č. 166/1993 Sb.

## 8.5 Rozsah kontrolní činnosti

*„Úřad provádí tři základní typy kontroly:*

- a) kontrolu souladu s právními předpisy, tj. „kontrolu legality“*
- b) finanční audit, který uplatňuje hledisko souladu s právními předpisy a věcné a formální správnosti*
- c) audit výkonnosti, který uplatňuje hledisko účelnosti a hospodárnosti (příčemž pojem „hospodárnost“ dále člení na efektivnost a hospodárnost v užším slova smyslu), uvedené typy kontrol mohou být prováděny ve vzájemné kombinaci.“<sup>116</sup>*

### **Kontrola legality**

Podstatou kontroly legality je prověřování souladu kontrolované činnosti s právními předpisy. Probíhá přezkoumání jak věcné, tak i formální správnosti a to v rozsahu jaký je nezbytný k dosažení cílů kontroly. Takovou kontrolou se přispívá nejen ke zvyšování právního vědomí, nýbrž i k vytváření takového prostředí, jež bude zárukou eliminace porušování právních předpisů. Hlavním cílem této kontroly je tedy prověřit, zda jednotlivé činnosti institucí, programy, projekty atd., jsou v souladu s právními předpisy.<sup>117</sup>

### **Finanční audit**

*„Finanční audit zahrnuje:*

- a) přezkoumání účetní závěrky, přezkoumání systému účetnictví, účetních dokladů a transakcí, včetně prověření dodržování obecně závazných právních předpisů,*
- b) vyhodnocení spolehlivosti vnitřního systému řízení a kontroly a interního auditu,*
- c) vyjádření stanoviska k účetní závěrce účetních jednotek,*
- d) posouzení plnění povinnosti správce kapitoly státního rozpočtu předložit závěrečný účet,*
- e) podání zprávy o všech dalších významných skutečnostech, které z auditu vyplývají nebo s ním souvisí a které podle názoru NKÚ mají být zveřejněny.“<sup>118</sup>*

---

116 Kolektiv autorů Nejvyššího kontrolního úřadu. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu*: Tiskový odbor Nejvyššího kontrolního úřadu, 2004, s. 1

117 Kolektiv autorů Nejvyššího kontrolního úřadu. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu*: Tiskový odbor Nejvyššího kontrolního úřadu, 2004, s. 13 - 14

118 Kolektiv autorů Nejvyššího kontrolního úřadu. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu*: Tiskový odbor Nejvyššího kontrolního úřadu, 2004, s. 14

Tento audit si klade za cíl zjištění, zda všechny skutečnosti tvořící předmět účetní uzávěrky jsou pečlivě zobrazeny v souvislosti s kontrolovanou osobou a zda testované transakce probíhaly v souladu s obecně závaznými právními předpisy. Takovým auditem se tedy přispívá nejen k prohlubování a zvyšování zodpovědnosti v souvislosti s hospodařením s prostředky státního rozpočtu, nýbrž se jím i podporuje správná účetní praxe.

### **Audit výkonnosti**

Tento typ auditu spočívá v prověřování a vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v souvislosti s kontrolovanou osobou a nakládáním s prostředky státního rozpočtu a svěřeným majetkem státu nebo jinými prostředky a majetkem, které NKÚ kontroluje v souladu se svojí působností.<sup>119</sup>

## **8.6 Stadia průběhu kontrolní činnosti**

Kontrolní činnosti NKÚ můžeme rozdělit na jednotlivá stadia.

1. Plánování kontrol a zveřejnění kontrolního plánu
2. Příprava kontrolních akcí
3. Provedení kontroly
4. Zpracování kontrolních závěrů
5. Informační povinnost

### **8.6.1 Plánování kontrol a zveřejnění kontrolního plánu**

#### **8.6.1.1 Plán kontrolní činnosti**

Plán kontrolní činnosti Úřadu je základem k naplnění kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Je to podstatný dokument, jež vymezuje činnost Úřadu pro určité období. Na příslušný rozpočtový rok každoročně Kolegium Úřadu sestavuje a schvaluje plán kontrolní činnosti, jak udává i §13 odst. 3 písm. a). Plán se vytváří za účelem efektivního provádění kontroly a je sestavován na základě zkušeností z předchozích kontrol a též zkušeností získaných v rámci mezinárodní spolupráce. V konkrétní podobě se jedná o věcné a časové vymezení kontrolních akcí v daném rozpočtovém roce. Cílem je tedy stanovení jasné strategie postupu kontrolní činnosti v určeném období. Určité dlouhodobé koncepce (vize) a plány jsou pak stěžejním

---

<sup>119</sup> Kolektiv autorů Nejvyššího kontrolního úřadu. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu*: Tiskový odbor Nejvyššího kontrolního úřadu, 2004, s. 15



podkladem při vytváření plánu kontrolní činnosti. Ve své podstatě se jedná o určující dokument, od kterého se odvozují veškeré prováděné kontroly v určitém období daného kalendářního roku. Ve fázi zpracování návrhu plánu kontrolní činnosti, jeho konečná podoba vychází z podnětů prezidenta, viceprezidenta a členů úřadu, z vlastních kontrolních podnětů od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády. Mimo tyto podněty předpokládané zákonem, mohou podněty pro kontrolní činnost též vycházet od občanů nebo i neziskových organizací.

O plánu kontrol rozhoduje Kolegium složené z prezidenta, viceprezidenta a členů Úřadu. V souvislosti s nestranným výkonem činnosti a objektivním posuzováním kontrolovaných činností je důležitý tzv. *princip posuzování ve sboru*. Ten je typický právě jak pro schvalování plánu kontrolní činnosti, tak i jeho změn. Smyslem kolegiálního rozhodování je snížení politických tlaků, které by souvisely s prováděním kontrol. Kolektivní rozhodování má za následek eliminaci nejen politických, ale i osobních vlivů. Hlavně ale je v tomto směru zdůrazněna nezávislost NKÚ, poněvadž NKÚ není v rámci podnětů vázán ani podněty vlády, ani PS a ani Senátu či jejich orgánů. Je tedy minimalizováno riziko vnějších vlivů na samotnou činnost Úřadu. Kontrolní plán může být během roku doplňován a analyzován. Tato skutečnost je odvislá od možností Úřadu provést další kontrolní akce.

Na vlastní rozhodování o provedení jednotlivých kontrol působí různá hlediska. Základním vodítkem je strategie kontrolní činnosti, která stanovuje dlouhodobé cíle kontrolní činnosti. Strategie vychází především z dosavadních výsledků kontrol a z mezinárodních zkušeností s rizikovými oblastmi hospodaření s majetkem.

Dalším hlediskem je objem finančních prostředků a majetku, kterou kontrolní akce dokáže prověřit za přiměřených nákladů, očekávaná míra rizika nebo výsledky kontrol z obdobných akcí. Zároveň je třeba při plánování respektovat disponibilní kapacitu, respektující kvantitativní stránku s ohledem na počty zaměstnanců a kvalitativní stránku vzhledem k jejich vzdělání, kvalifikaci a zkušenostem. Při schvalování plánu kontrolní činnosti je dále nutné mít na paměti náklady vynaložené na kontrolní činnost a objem veřejných prostředků, který bude kontrolní činností prověřen, poněvadž je nezbytné vzít v úvahu maximální míru efektivity vykonávané kontroly. Podání občanů a institucí, která upozorňují na nedostatky v oblastech spadajících do kontrolní působnosti NKÚ, jsou využívána jako doplňkový informační materiál v rámci plánovaných kontrol. K přímému prošetřování individuálních stížností však nemá NKÚ zákonné oprávnění. NKÚ reaguje na všechna podání s výjimkou anonymů.

Obsahem plánu kontrolní činnosti je u každé kontrolní akce předmět, cíl kontroly a, označení kontrolovaného orgánu, kterým mám na mysli organizační složku státu, právnickou anebo fyzickou osobu a dále časový plán. Ke každé kontrolní akci se dále uvádí nejen jméno člena NKÚ, jenž je pověřen vypracováním kontrolního závěru, ale též orgán NKÚ, který tento závěr schvaluje. V případě, že je zřízen ke kontrolní akci senát Úřadu, je nezbytné, aby v plánu kontrolní činnosti byli vyjmenováni členové NKÚ, kteří takovýto senát tvoří. V případě, že plán kontrolní činnosti je schválen Kolegiem NKÚ, předloží ho prezident Úřadu k informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě ČR. Zveřejňuje jej ve Věstníku NKÚ. Schválením tedy dochází k vymezení oblastí a určení orgánů, které budou podrobeny kontrole. Změny v plánu kontrolní činnosti jsou možné, ale o jejich provedení rozhoduje Kolegium Úřadu a zveřejňuje jej ve Věstníku. Závěrečným výstupem z kontroly je schválený kontrolní závěr.

### **8.6.2 Příprava kontrolních akcí**

K nutným předpokladům každé kontrolní akce patří bezpochyby její příprava. Je to neopomenutelná skutečnost sloužící řádnému provedení konkrétní kontrolní akce. Je důležité získat v rámci přípravy co nejvíce informací nejen o subjektech, u nichž bude kontrola provedena, ale též o předmětu kontroly. Následně na základě vyhodnocení shromážděných podkladů a informací dochází ke zpracování programu kontrolní akce a je sestavena kontrolní skupina (skupina kontrolujících). Kontrolní řád definuje, kdo je oprávněn k provedení kontroly: „*Kontrolní činnost vykonávají členové Úřadu a kontroloři (dále jen "kontrolující") na základě písemného pověření prezidenta Úřadu, nebo jím pověřeného člena Úřadu.*“<sup>120</sup>

Každá kontrolní akce musí být pečlivě připravena, a proto je nezbytnou součástí přípravy takové akce též instruktáž kontrolní skupiny. Tato instruktáž nám přibližuje především organizační, časové a popř. i metodické zajištění akce a je věcně zabezpečena příslušným členem NKÚ.

### **8.6.3 Provedení kontroly**

Nezbytným předpokladem pro provedení kvalitní kontroly je tedy důkladná příprava. Veškeré kontrolní činnosti jsou prováděny na základě písemného pověření prezidenta Úřadu nebo jím pověřeného člena. Samotnou kontrolní činnost vykonávají v souladu

---

120 §19 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb.

s kontrolním řádem<sup>121</sup> členové Úřadu a kontroloři (kontrolující). Obsahem pověření jsou základní informace o dané kontrole, objekt a věcné vymezení kontroly. Nesmí též chybět identifikace jak kontrolovaných osob, tak i kontrolujících<sup>122</sup>, též identifikace vedoucího kontrolní skupiny a současně označení orgánu nebo osob, k nimž je možno se odvolat v souvislosti s rozhodnutím o námitkách proti kontrolnímu protokolu.

Kontroloři jsou nejenže oprávněni vstupovat do jednotlivých objektů, provozů a na pozemky kontrolovaných osob, ale jejich přístup se též vztahuje i směrem k dokladům a nejruznějším písemnostem, to vše za předpokladu přímé souvislosti s předmětem kontroly. Taková oprávnění kontrolujícího orgánu jsou samozřejmě svým způsobem limitována povinností respektovat nejen práva kontrolovaných osob, ale též jejich oprávněné zájmy.<sup>123</sup>

Řádem uvedeným v zákoně o NKÚ je stanoven postup při provádění kontroly. V okamžiku zahájení kontroly je z pozice kontrolora nezbytné, aby se zahájením kontroly obeznámil kontrolovanou osobu a předložil jí pověření k provedení kontroly. Následně by takovou osobu měl seznámit s programem kontrolní akce a vyžádat si potřebnou součinnost. Jednou z nejdůležitějších povinností je zjistit skutečný stav věcí během kontroly a prokázat jej potřebnými doklady. Je též nutné komparovat zjištěný stav s pevně danými kritérii a je – li to žádoucí, doložit, která ustanovení jednotlivých právních předpisů byla porušena. Výstupem takto provedené kontroly je kontrolní protokol, který jsou kontroloři povinni pořizovat. Provádění kontrol se řídí kontrolními standardy, které reflektují doporučení kontrolních standardů, jež jsou vydané mezinárodní organizací INTOSAI.<sup>124</sup>

Řízení před NKÚ je tedy svým způsobem vsutku specifickým řízením, jež rozhodně nemá za následek opatření spočívající v odstraňování nedostatků nebo ukládání sankcí. Z důvodu absence takových pravomocí končí kontrola výsledkem ryze kontrolního rázu. Jedna kontrolní akce trvá zhruba 6 až 12 měsíců, průměrně 10 měsíců.

Výstupem takové kontroly jsou jednotlivá kontrolní zjištění, jež musí být podloženy doklady a důkazy, jinak by nemohly sloužit jako důkazní prostředek. Pečlivě zpracovaná dokumentace vedená kontrolorem v kontrolním spisu je tedy nejen souhrnem důkazních materiálů, nýbrž plní i pomocnou roli v souvislosti s kontrolou harmonogramu dané akce.

---

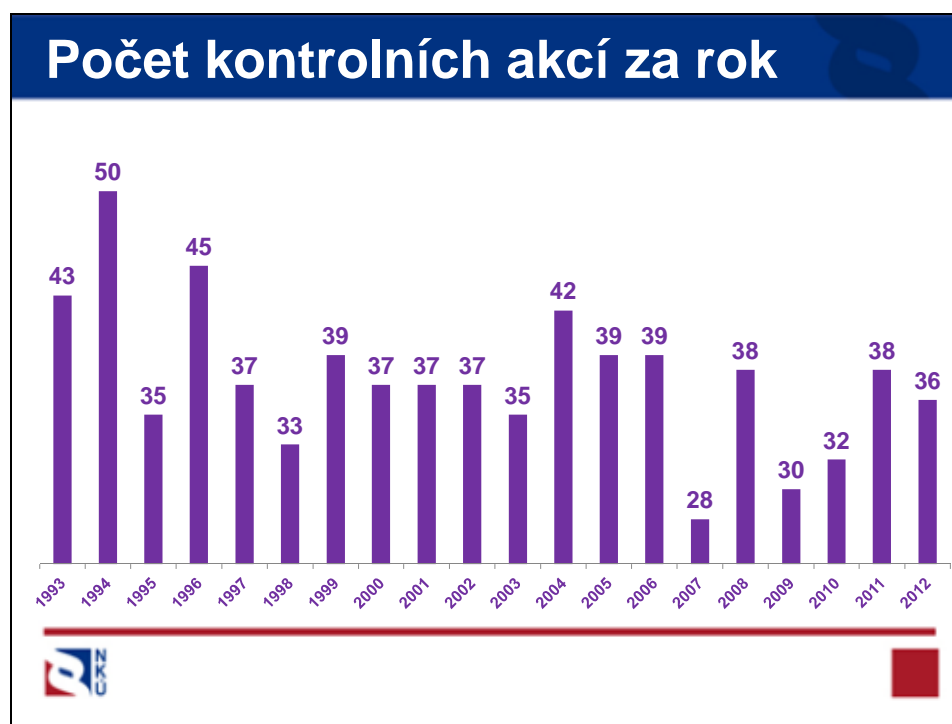
121 Srov. ust. § 19 – 31 zák. č. 166/1993 Sb.

122 U kontrolujících osob musí být uvedeno jejich postavení v Úřadu.

123 Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě*, díl. V., Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2006, 43 s., s. 22 - 23

124 Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 463 s. ISBN 987-80-7357-382-9, s. 409

Obrázek 6 Počet kontrolních akcí za rok



Zdroj: Prezentace NKÚ

### 8.6.3.1 Ukládání pokut

Kontrolované osoby mají povinnost poskytnout během kontroly nezbytnou součinnost a to včetně potřebného technického zázemí. Nejvyšší kontrolní úřad disponuje pravomocí uložit ve správním řízení odpovědné fyzické osobě pokutu do výše 50.000Kč<sup>125</sup> za předpokladu, že zaviněně neposkytla součinnost Úřadu. Pořádkové pokutě je kladeno za cíl přinutit kontrolovanou osobu, aby umožnila kontrolu, spolupracovala s kontrolujícím a nemařila nebo jinak neztěžovala výkon kontroly. Pokutu lze ukládat i opakovaně, za podmínky, že povinnost nebyla splněna ani ve lhůtě, jež byla nově stanovena kontrolujícím. Proti takové pokutě lze využít opravné prostředky v rámci správního řízení. Jsou jimi odvolání a rozklad. V zákoně o NKÚ není omezena nevyšší možná dosažitelná horní hranice takto ukládaných pokut na rozdíl od obecné úpravy kontrolního řízení dle zákona o státní kontrole. Zavinění pachatele deliktu musí být prokázáno, jelikož se jedná o pokutu za zaviněný pořádkový delikt. Pořádková pokuta se svým způsobem trochu odlišuje od ostatních procesních oprávnění kontrolujících, zejména tím, že je ukládána formou rozhodnutí ve správním řízení, na

<sup>125</sup> Může se uložit fyzické osobě, která zaviněně způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost potřebné součinnosti, resp. poskytnutí materiálního a technického zabezpečení pro výkon kontroly

základě správního řádu. Tato skutečnost prolamuje onen ojedinělý rámec kontrolního řízení NKÚ.

Rozhodnutí takového druhu jsou konstruována jako sankce (opatření), jejichž bezprostředním účelem je nejen zajistit hladký průběh určitého řízení, ale též součinnost účastníků pro případ jejich neochoty podílet se na řízení způsobem, který stanoví zákon.<sup>126</sup> V úvahu přichází i varianta, že by tito účastníci průběh řízení jinak ztěžovali či dokonce mařili.

Z hlediska ukládání pokut bych závěrem rád uvedl, že i přes skutečnost výslovného neoznačení pokuty v zákoně o NKÚ jako pořádkové, naplňuje znaky pořádkového opatření správního orgánu. Tato skutečnost vyplývá z její povahy, cíle a účelu. Je jediným vykonatelným rozhodnutím, jež přichází v úvahu v rámci provádění kontroly. Nicméně opatření, která slouží k nápravě, už ale nejsou součástí kontroly buď z důvodu příslušnosti k jinému orgánu<sup>127</sup>, anebo jsou sice konány stejným orgánem ale v rámci své standardní pravomoci. Jednoznačně jde tedy o krok následující po kontrole, jehož předmětem je na jedné straně buď rozhodnutí o právech a povinnostech nejen ve správním, ale též například v daňovém řízení, nebo na druhé straně může být předmětem řešení vztahů v rámci nadřízenosti a podřízenosti. Ukládání takovýchto pokut je v rámci činnosti NKÚ využíváno jen minimálně, přičemž můžeme z hlediska jejich počtu hovořit o jednotkách.

## **8.6.4 Výsledky kontrol a jejich zpracování, příjemci jejich závěrů**

### **8.6.4.1 Kontrolní protokol**

Pořízení kontrolního protokolu, jakožto výsledného materiálu o kontrole, je nejdůležitější povinností kontrolujících osob. Protokol, který je určen kontrolované osobě a NKÚ se pořizuje o kontrolním zjištění, je neveřejný a vyhotovuje se ve dvou stejnopisech. Je možné si jej vyžádat, ale toto právo náleží jen PS, Senátu, jejich orgánům a vládě ČR. Obsahem je popis zjištěných skutečností s uvedením konkrétních nedostatků a označení příslušných právních předpisů, jejichž ustanovení byla porušena. Ostatní nezbytné náležitosti protokolu, které stanoví zákon, jsou jména a příjmení kontrolorů, označení kontrolované osoby, přesné označení Úřadu, uvedení místa a času provedené kontroly, jejího předmětu a dále též odkaz na doklady, o něž se protokol opírá. Vedoucí kontrolní skupiny nese odpovědnost za obsah kontrolního protokolu.

---

<sup>126</sup> Zákon stanoví povinnost dostavit se, předložit požadované listy, vydat věci důležité pro řízení atd.

<sup>127</sup> Příkladem je kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem.

Protokol musí být podepsán kontrolory a po seznámení se s jeho obsahem i odpovědným zástupcem kontrolované osoby.<sup>128</sup>

Povinností kontrolujících je důkladně seznámit kontrolované osoby s obsahem kontrolního protokolu a předat jim jeho stejnopis. V případě seznámení se a převzetí kontrolního protokolu, stvrdí tuto skutečnost kontrolovaná osoba svým podpisem, stejně jako kontroloři. Existuje i možnost, že kontrolovaná osoba odmítne se s protokolem seznámit nebo jej převzít. Takovýto projev musí být uveden do protokolu.

Jedná se o záznam spíše popisného charakteru, proto o něm nelze hovořit jako o správním aktu. Jde o správní úkon, který nikoho nezavazuje, a kontrolovaným nevyplývají žádné právní povinnosti z kontrolního protokolu. Lze ho jednoznačně subsumovat do skupiny informačních úkonů.

#### **8.6.4.2 Námitkové řízení**

Proti protokolu mohou kontrolované osoby podat písemné a zdůvodněné námitky. Lhůta pro podání námitek činí 5 dnů od seznámení se s kontrolním protokolem, přičemž není vyloučeno, aby kontrolou byla stanovena lhůta delší za současného zdůvodnění vycházejícího ze složitosti a rozsáhlosti kontrolního zjištění. Pravomocí rozhodnout o námitkách disponuje vedoucí kontrolní skupiny. Jde o rozhodnutí prvoinstanční, je úplně prvním rozhodnutím, které lze přezkoumat odvoláním. V případě, že by vedoucí kontrolní skupiny námitkám nevyhověl, disponuje kontrolovaná osoba právem odvolat se podle věcné příslušnosti kontrolní akce. Odvolání je tak zvláštní opravný prostředek využitelný proti zamítavému rozhodnutí. Možnost odvolat se přísluší kontrolované osobě a to buď k příslušnému členu, senátu NKÚ anebo ke Kolegiu. Rozhodující v tento moment je jejich příslušnost ke kontrolnímu závěru. Pro takový úkon je stanovena patnáctidenní lhůta, která počíná běžet od doručení rozhodnutí o námitce. O odvolání bude rozhodovat příslušný člen NKÚ, senát Úřadu nebo Kolegium Úřadu z hlediska toho, který z těchto orgánů projednával kontrolní závěr, jehož je kontrolní protokol podkladem. Rozhodne s konečnou platností tak, že odvolání se zamítá a rozhodnutí tak potvrdí, nebo existují – li důvody pro změnu či dokonce zrušení rozhodnutí, může přistoupit i k takovýmto krokům. Pokud by v rámci řízení o odvolání nastala potřeba věc došetřit, odvolací orgán má povinnost rozhodnutí zrušit a došetření zajistit. V žádném případě se na rozhodování o námitkách a proces odvolání se, nevztahuje správní řád. V řízení u NKÚ připadá v úvahu kromě odvolání dle kontrolního řádu

---

<sup>128</sup> Hendrych, D., Němec, V., Pomahač, R., Staša, J., Vopálka, V. *Správní právo – Prameny a nové proudy právní vědy*. 1. vyd.

Praha : Karolinum, 1991. 82 s. ISBN 80-85341-17-4, s. 72

NKÚ, také rozklad dle §152 správního řádu. Konkrétně je možné podat rozklad proti pokutě, která se ukládá a tedy i přezkoumává dle správního řádu.

Závěrem lze říci, že pokud by nenastal rozpor v názoru (mínění) kontrolujícího a kontrolovaného, řízení proběhne a výsledků bude dosaženo bez rozhodování „ve věci.“<sup>129</sup>

### 8.6.4.3 Kontrolní závěr

Důležitým podkladem pro vytvoření (sestavení) kontrolního závěru jsou kontrolní protokoly a příslušné doklady. Jedná se o zprávu zachycenou na písemném podkladě, která obsahuje shrnutí a vyhodnocení skutečností, které byly zjištěny při kontrole. V takovém závěru jsou tedy shrnuty a vyhodnoceny výsledky kontrol. Jde tedy o písemný výstup z příslušné kontrolní akce, který je veřejný a průměrně obsahuje 10 stran textu. Člen NKÚ, který byl pověřen řízením kontrolní akce, vypracovává kontrolní závěr ve spolupráci s příslušnými kontrolními nebo územními odbory. Kontrolní závěr, který je zpracovaný, prochází interním připomínkovým řízením a následně podle významu a povahy kontrolní akce jej projednává a schvaluje Kolegium nebo senát.<sup>130</sup>

Obsahem kontrolního závěru je shrnutí a vyhodnocení plánu kontrolní činnosti, zhodnocení dokončených a ještě probíhajících kontrolních akcí a skutečností zjištěných při kontrole, jež jsou důležitým zdrojem informací pro Parlament ČR a vládu ČR. Tyto orgány pak disponují pravomocemi spočívající ve zjednání nápravy zjištěných nedostatků a přijmutí účinných opatření. Schválený kontrolní závěr není v žádném případě závazným rozhodnutím, není rozsudkem. Orgán NKÚ v něm pouze vyjadřuje svůj hodnotící názor vzhledem k jednání, které bylo jádrem kontroly. NKÚ tedy provede pouze systémová zjištění a na konci kontrolního závěru prezentuje soubor opatření, který má charakter jistého návrhu pro osobu, jenž je kompetentní k odstranění nedostatků.<sup>131</sup>

*„Všechny schválené kontrolní závěry zveřejňuje prezident Úřadu ve Věstníku Úřadu, zasílá je neprodleně Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a na požádání ministerstvům. Schválený kontrolní závěr neprodleně zasílá prezident Úřadu také České národní bance, je-li kontrolovanou osobou.“<sup>132</sup>*

129 Bárta, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. Právník, 1995, č. 3, s. 204-205

130 Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě, díl. V.*, Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2006, 43 s., s. 24

131 Mikule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu.* Správní právo, 1993, č. 3, s. 146

132 §30 zákona č. 166/1993 Sb.

Takto zveřejněné kontrolní závěry slouží veřejnosti jak ke kontrole činnosti Úřadu, tak i svým způsobem ke kontrole rozsáhlejší soustavy orgánů veřejné správy. Samotných cílů kontroly je ovšem dosaženo až když se realizují opatření sloužící k nápravě zjištěných nedostatků, anebo se takové nedostatky přímo odstraní. Pokud tedy takto informované orgány nezajistí nápravu v rámci svých pravomocí, nebo nedojde k dobrovolnému odstranění nedostatků ze strany kontrolovaného subjektu, k nápravě zjištěných nedostatků nedojde.

Obrázek 7 Kontrolní akce



Zdroj: Prezentace NKÚ

### 8.6.5 Informační povinnost

Každý má právo na svobodný přístup k informacím. Toto ústavní právo je deklarováno v čl. 17 odst. 5 LZPS. Zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb. je obecnou zákonnou úpravou, na základě které jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny, přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Povinné subjekty zveřejňují informace směrem k veřejnosti a využívají při tom všech dostupných prostředků včetně šíření prostřednictvím elektronické sítě. Nezveřejňují se informace, které zákon výslovně vylučuje, dále takové, které jsou prohlášeny za utajované a také informace, které by mohly mít za následek porušení zaručených práv na ochranu osobnosti a soukromí osob. Mezi povinné osoby řadíme



především státní orgány, orgány územní samosprávy a též NKÚ. Informace se poskytuje buď formou zveřejnění, nebo na základě žádosti oprávněného subjektu.

NKÚ má povinnost zveřejňovat údaje o své činnosti pravidelně. Činí tak ve svém Věstníku, který vydává čtyřikrát ročně. Věstník NKÚ obsahuje plán kontrolní činnosti na příslušný rok, kontrolní závěry a výroční zprávu. Zveřejňují se kontrolní závěry všech provedených kontrol, ovšem zveřejnění nepodléhají ty kontrolní závěry, které obsahují skutečnosti, na něž se vztahuje zvláštní zákon.

## 8.7 Dopady kontrolní činnosti

### ➤ Informování vlády a parlamentu

Prezident NKÚ má na základě §18 ZNKÚ povinnost vyhotovit za každý uplynulý rozpočtový rok, výroční zprávu, což je projevem principu publicity. Jde o souhrnné výsledky za každý rok, kdy taková zpráva bude obsahovat nejen zhodnocení plánu kontrolní činnosti, finanční zhodnocení přínosu kontrolní činnosti, ale též součinnost se státními orgány a sdělovacími prostředky. Připravená výroční zpráva se předkládá Kolegiu Úřadu ke schválení a pro informaci se předkládá Poslanecké sněmovně, Senátu a Vládě. Zveřejňuje se ve Věstníku NKÚ. Každá výroční zpráva je ukončena závěrem, kde jsou zhodnoceny výsledky za uplynulý rok z hlediska kontrolní činnosti a záměry související s rokem následujícím.

Vláda má v souvislosti s informační povinností NKÚ ojedinělé a důležité postavení. Tento orgán moci výkonné může totiž jako jediný ze zjištěných informací a možných nedostatků vyvodit přímou odpovědnost kontrolované osoby a to prostřednictvím jednotlivých ministerstev, z pozice nejvýše postaveného orgánu, v rámci určité hierarchické soustavy orgánů státní správy. To je rozdíl od jiných příjemců provedených kontrol, jakými jsou Poslanecká sněmovna a Senát. Zde by informace poskytnuté od Úřadu měly být spíše podkladem nejen pro tvorbu státního rozpočtu, ale i jiných právních předpisů.<sup>133</sup>

### ➤ Informování občanů

Primárním úkolem je tedy provést kontrolu a teprve následně informovat o jejích výsledcích příslušné orgány a veřejnost. Veřejnost je tedy informována prostřednictvím informační povinnosti v souvislosti s výroční zprávou, jež se kromě Věstníku zveřejňuje i na webu. V případě zájmu o informace, jež nejsou Úřadem takto zveřejněny, je dána

---

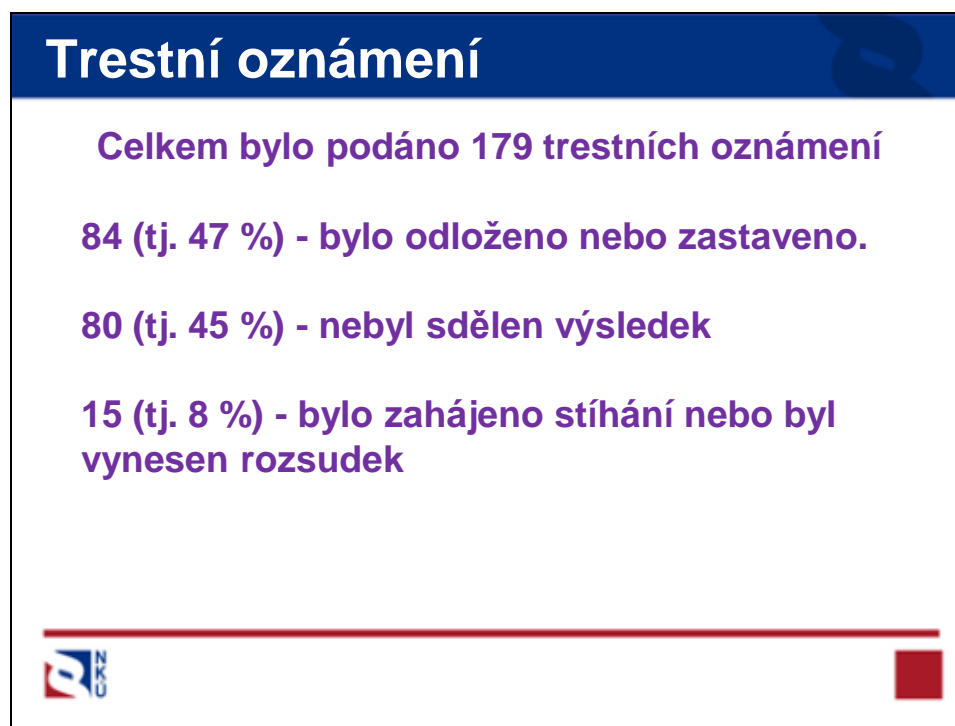
<sup>133</sup> V této souvislosti se může jednat například o právní předpisy v oblasti daní a poplatků.

možnost uplatnit postup dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

### ➤ Podání trestního oznámení

Samozřejmě je povinností Úřadu předat relevantní, zjištěné informace orgánům činným v trestním řízení, za předpokladu, že byly při výkonu kontroly zjištěny skutečnosti, jež nasvědčují spáchání trestného činu.

Obrázek 8 Trestní oznámení



### ➤ Odpovědnost za škodu

*„Za škodu vzniklou kontrolovaným osobám v souvislosti s prováděním kontroly odpovídá stát; této odpovědnosti se nemůže zprostit.“<sup>134</sup>*

<sup>134</sup> §29 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb.

## 9 Zhodnocení faktického výkonu a právní úpravy Úřadu de lege ferenda, kritické poznámky

### ➤ Nesoulad mezi Ústavou ČR a zákonem o Úřadu

Nacházím jednoznačně nesoulad mezi Ústavou ČR a zákonem o Úřadu. Zcela nepochybně zde došlo k nerespektování monokratického principu, vyjádřeném v Ústavě. Ústava se zmiňuje z hlediska orgánů NKÚ pouze o prezidentovi a viceprezidentovi a nikoli o dalších orgánech následně vzniklých na základě zákona o Úřadu, které by měly být tedy podřízeny. Zákon o NKÚ tak vytvořil celou soustavu více orgánů, kdy prakticky každý může jednat a rozhodovat sám za sebe, aniž by z jeho pozice vyplývala přímá podřízenost prezidentovi Úřadu.

### ➤ Rozsah pravomocí NKÚ

Nelze určitě přehlédnout skutečnost, že z hlediska rozsahu pravomocí, je zákonem svěřena Úřadu ke kontrole poměrně rozsáhlá oblast činností ve státní správě. Ovšem zároveň Nejvyššímu kontrolnímu úřadu nejsou poskytnuty žádné mechanismy (nástroje), které by mu dávaly možnost, nařídít kontrolovanému subjektu odstranění zjištěných nedostatků. Autoritativní způsob rozhodování je vůči kontrolovaným takto vyloučen. Kontrola prováděná NKÚ tak nemůže představovat pro nikoho žádné právní následky. Úřad se tak ocitá v pozici jakéhosi vyšetřovatele a oznamovatele, u něhož absentují exekutivní pravomoci. Vydává pouze kontrolní závěry, které ale nikoho právně nezavazují. Své závěry tak Úřad prosazuje pouze vahou odborné argumentace a též svou autoritou z pozice nezávislého státního orgánu. Proto vykonávání kontrolní činnosti, aniž by byla možnost uložit nápravné opatření v případě zjištění nedostatků, považuji za veliký problém.

O Pravomocech NKÚ lze tedy říci, že jsou značně omezeny, což vede k uvážení, zda Úřad je plně kompetentní k tomu, aby naplňoval účel, pro který byl ustaven, tedy řádná a důsledná kontrola veřejné správy společně s k tomu sloužícími pravomocemi.

Myslím si, že v souvislosti s možným rozšířením pravomocí NKÚ v některých oblastech kontroly, by určitě vzrostla autorita Úřadu a kontrolované subjekty by se více snažili sami zjednat nápravu. Činnost NKÚ by tak byla více smysluplná a efektivnější.

### ➤ **Kontrola efektivnosti**

Je zcela zřejmé, že v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, chybí podstatná část oprávnění k výkonnostnímu auditu, a tou je kontrola efektivnosti. Jako problematické vnímám, že NKÚ se v praxi zaměřuje především na formální kontrolu. Tedy samotná kontrolní činnost se v podání NKÚ soustředí zejména na dokumentační stránku. Pokud NKÚ se v rámci své kontroly veřejných výdajů omezí jen na kontrolu dokumentů, znamená to ve svých důsledcích omezení kontroly. To vnímám jako nepřijatelné a jsem toho názoru, že je současně nutné zaměřit se v rámci kontroly veřejných výdajů i na obsah realizovaných aktivit zejména z hlediska ekonomického. Teprve poté si můžeme položit otázku a zároveň si odpovědět jak dalece objektivně a využitelně byly zdroje vynaloženy.

### ➤ **Nezávislost Úřadu**

Úřad je obecně definován jako nezávislý v článku 97 Ústavy ČR. V tomto smyslu si tak lze představit nezávislost nejen na moci výkonné, nýbrž i finanční nezávislost. V souvislosti s touto problematikou se mi logicky nabízí otázka, kdo disponuje oprávněním kontrolovat hospodaření NKÚ? Zákon o NKÚ říká že: *„Hospodaření Úřadu s majetkem státu včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly Úřadu kontroluje Poslanecká sněmovna nebo orgán, který si pro tento účel zřídila nebo který tímto úkolem pověřila.“*<sup>135</sup> Je zcela evidentní, že takto pojatá zákonná úprava má své nedostatky, poněvadž se v praxi již stalo, že prezident NKÚ neumožnil sněmovnímu kontrolnímu výboru provedení kontroly hospodaření Úřadu. Jedna stránka věci je, že prezident NKÚ opakovaně takovou kontrolu odmítá s tím, že pro ni neexistuje zákonný podklad, neboli že je zde absence procesních předpisů. Na druhou stranu se domnívám, že je v této souvislosti nutné si položit otázku, zda Poslanecká sněmovna je vskutku tou pravou, vhodnou institucí pro výkon takové kontroly. Obávám se, že v případě kontroly hospodaření Úřadu z pozice Poslanecké sněmovny, se zde otevírá prostor pro jednoznačné ohrožení nezávislosti NKÚ. Proto si myslím, že v rámci maximální zaručené objektivity a v souvislosti s členstvím České republiky v EU, by tato kontrola měla být vykonávána evropskou institucí a nikoli Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Evropský účetní dvůr proto vnímám v této věci jako kvalitně fundovanou instituci, která je schopna garantovat nezávislou kontrolu, ale rozhodně takto nemohu s čistým svědomím hovořit o Poslanecké sněmovně ČR.

---

135 §33 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb.

### ➤ **Dosazení a odvolání nejvyšších představitelů NKÚ**

Úprava čl. 97 odst. 2 sice obsahuje způsob dosazení nejvyšších představitelů NKÚ do Úřadu, ale už bohužel nepamatuje na jejich odvolání<sup>136</sup>. Odvolání takových funkcionářů se bude řídit §10 odst. 8 b) zákona. Jako nedostatek ústavní úpravy NKÚ vnímám skutečnost, že zcela chybí úprava postavení členů NKÚ. Jejich pozici upravuje jen ZNKÚ. Lze se domnívat, že taková úprava není zcela správná, neboť i tito členové jsou též základními pilíři Úřadu, stejně jako prezident a viceprezident. Další nedostatek právní úpravy spatřuji v absenci práv kontrolovaných osob. Lze konstatovat, že jim nejsou zákonem přiznána prakticky žádná práva a jsou naopak stanovena jen práva a povinnosti orgánů a představitelů Úřadu a jen povinnosti kontrolovaných osob.

### ➤ **Délka funkčního období členů Úřadu**

Kriticky lze zhodnotit délku možného funkčního období členů Úřadu. Stávající právní úprava je dle mého názoru v takovéto úpravě zcela nedostačující. Minimální věková hranice pro zvolení za člena NKÚ je věk 30 let. Za předpokladu, že by člen byl zvolen ve věku dosažení třiceti let, může opravdu nastat situace, že členem Úřadu bude až do věku 65 let<sup>137</sup>. Nastalo by tak funkční období o délce 35 let. Tito členové jsou tak do svých funkcí jmenováni prakticky na doživotí a nemají na rozdíl od prezidenta nebo viceprezidenta dáno pevné funkční období. Nelze bezpochyby opomíjet i jiné možnosti zániku funkce, se kterými se v rámci právní úpravy NKÚ počítá, ale v praxi se vyskytují minimálně, spíše vůbec. Člen Úřadu je tedy ve své podstatě neodvolatelný a zároveň nikomu neodpovědný, pokud nenastane skutečnost zákonem předvídaná s procesními důsledky ukončení funkce člena Úřadu. Základní otázkou je, s jakou odborností, objektivitou a kvalitou bude člen Úřadu svoji funkci vykonávat například po dvaceti letech opakované stejnorodé činnosti a zda dokáže stále efektivně přispívat k bezchybnému a pružnému chodu instituce jakou je NKÚ? Je zde reálná obava, že dojde k stereotypnímu výkonu funkce, ztrátě snahy o osobní rozvoj a zdokonalování se. Pro pozici člena NKÚ neexistuje prakticky žádný způsob hodnocení jeho pracovního výkonu, a proto je nezbytné si uvědomit, že může vzniknout situace, kdy na daném místě osoba setrvává i více než čtvrt století i přesto, že veškeré hodnocení, výsledky a důsledky její práce jednoznačně vypovídají proti jeho dalšímu setrvávání ve funkci člena Úřadu. Není prakticky žádná možnost, jak člena, který v rámci výkonu své

---

136 Tak je to například formulováno v případě členů vlády v ustanovení článku 68 odst. 5 Ústavy ČR, podle kterého prezident

Republiky jmenuje a odvolává na návrh předsedy vlády ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.

137 Kritickým pohledem vzato, pokud by se člen Úřadu nedopustil kárného provinění, na základě kterého by bylo navrženo jeho odvolání, nebo pokud by nespáchal úmyslný trestný čin, je jeho funkční období omezeno pouze věkovou hranicí šedesáti pěti let.

činnosti pro Úřad, není dlouhodobě perspektivní, odvolat. Dle mého soudu je řešením změna právní úpravy, konkrétně zákona o NKÚ formou zavedení limitovaného funkčního období v rozmezí 4-6 let s možností opětovného zvolení.

➤ **Nemožnost prezidenta a viceprezidenta vykonávat svoji funkci po „přechodnou dobu“**

Zákonná úprava ale dále o této problematice mlčí. Nabízí se nám otázka, jak si zákonodárce představoval samotné přechodné nevykonávání prezidentské a viceprezidentské funkce, jak nahlížel na toto období. Lze komparovat dvě situace, kdy prvá z nich představuje například zdravotní důvody u obou dvou vedoucí k neschopnosti výkonu funkce nebo na dovolené mimo republiku. Proti tomu nám stojí zcela jiná situace, kdy by do funkce nebyl zvolen ani jeden z nich. – (pod čaru dej, příklad: že po smrti prezidenta NKÚ JUDr. Voleníka, v období cca 2,5 roku byl v čele NKÚ viceprezident Ing. Tešnar. Za předpokladu, že by v této době skončilo takovému viceprezidentovi funkční období, jejich funkce by zastával nejstarší člen úřadu, tak jak stanoví zákon.) Jsem toho názoru, že zákonodárce určitě zamýšlel druhou variantu. Důkazem toho je i situace, konkrétně „bezvládní“, které nastalo v roce 2002. Jako problematické vnímám ustanovení „po přechodnou dobu“. Zákon nikde nedefinuje, co zákonodárce takovýmto pojmem přesně zamýšlel. Tato doba tak nikde není definována, není časově ohraničena, a proto lze jen spekulovat, jak dlouhé toto období může ve skutečnosti být. Proto se nebojím závěrem říci, že „přechodná doba“ by se ve svém konečném důsledku mohla počítat i na měsíce.

➤ **Kontrolní protokol**

Myslím si, že kontrolní protokol jako jediný dokument o kontrole není nejvhodnější formou výsledného materiálu o kontrole. Důvody jsou jednoznačné a spočívají v tom, že NKÚ v případě zjištění nedostatků u kontrolované osoby přesvědčuje tuto osobu pouze vahou a silou argumentů o skutečné existenci těchto nedostatků a též o nutnosti jejich odstranění. A jelikož jak výše uvádím, NKÚ nedisponuje žádnou soudní ani výkonnou pravomocí, není dle mého názoru žádoucí, aby kontrolní protokol byl výsledkem dané kontroly, nýbrž jím byla jistá forma obecné *zprávy o kontrole*. Zejména takto to vidím i v souvislosti s vyloučením odvolacího řízení, k němuž by v takovém důsledku došlo a které stejně existuje pouze na úrovni řádných opravných prostředků. Právě v souvislosti s takovou *zprávou o kontrole* by žádné řádné opravné prostředky nebyly žádoucí a předkládala by se příslušným osobám pouze k vyjádření v určité stanovené lhůtě.

### ➤ **Zveřejňování kontrolních závěrů ve Věstníku NKÚ**

Zajímavá je problematika zveřejňování kontrolních závěrů ve Věstníku NKÚ z hlediska jejich publicity. Prezident NKÚ má totiž povinnost nejprve zaslat schválené kontrolní závěry orgánům stanoveným v zákoně a zveřejnit je ve Věstníku. Takové orgány se tak s tímto dokumentem seznámí mnohem dříve než veřejnost, poněvadž Věstník vychází čtvrtletně. Neblaze ovšem působí skutečnost, že tyto informace jsou veřejnosti mnohdy známy dříve, než dojde k vydání Věstníku. Takovému úniku informací by se rozhodně mělo přecházet. Jedno z možných přijatelných řešení je koncepce, která by odpovídala zasílání kontrolních závěrů příslušným orgánům takovým způsobem, aby den doručení byl totožný se dnem vydání Věstníku NKÚ. Tento způsob by znamenal výraznou eliminaci úniku informací. Jinou možnost vidím v mnohem častějším vydávání Věstníku. Z hlediska financí by se jednalo o nákladnější způsob a důsledkem by bylo zkrácení časového pásma mezi doručením závěrů a jejich vydáním. Z tohoto hlediska by situaci pomohlo, kdyby byl Věstník vydáván každý měsíc. NKÚ zveřejňuje každoročně výroční zprávu, která obsahuje zhodnocení plánu kontrolní činnosti, finanční zhodnocení přínosu kontrolní činnosti a zhodnocení ostatní činnosti.

### ➤ **Odpovědnost za škodu**

Jistou zvláštností je, že za škodu, jež vznikne kontrolovaným osobám v souvislosti s prováděnou kontrolou, odpovídá stát a nemůže se této odpovědnosti nikterak zprostit. V této souvislosti zde vnímám průlom do koncepce obecné odpovědnosti státu, čímž se vylučuje aplikace zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V tomto případě lze o zákonu o NKÚ hovořit jako o *lex specialis* a *lex posterior*. Jednoznačně si myslím, že takto založená objektivní odpovědnost za výsledek, je velmi troufalá a odvážná, neboť předpoklady jsou pouze existence škody a příčinná souvislost a nevyžaduje se už zavinění nebo protiprávnost postupu.

### ➤ **Hospodaření Úřadu**

Obecně hospodaření NKÚ s veřejnými prostředky, zejména v podání prezidenta NKÚ bylo v poslední době hodně ožehavým tématem. Na konci dubna 2010 policie obvinila prezidenta Dohnala z trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku. Prezident NKÚ měl užívat údajně luxusní byty za státní peníze. Trnem v oku bylo pobírání nepřiměřeně vysokých naturálních plnění prezidentem Úřadu. Je nutno podotknout, že zákon č. 236/1995 Sb., o platech přiznává prezidentovi Úřadu a dalším

členům Kolegia též nárok na naturální plnění, které má podobu standardně a přiměřeně vybaveného bytu a náhrady, jež vznikají v souvislosti s jeho užíváním. Proti Ing. Františku Dohnalovi bylo tedy zahájeno trestní řízení. Obvinění však od počátku odmítal a Obvodní soud pro Prahu 7 jej v březnu 2011 osvobodil. V polovině června sice odvolací senát Městského soudu v Praze případ vrátil k novému projednání, obvodní soud sedmé pražské části však svůj předchozí verdikt v říjnu zopakoval.

Proto je jednoznačně žádoucí, aby zákonodárce přesně vymezil a specifikoval, na která plnění, ale zejména v jaké výši mají příslušné orgány Úřadu nárok. V případě existence takové úpravy by se eliminovala, troufám si říci, zcela vymítala možnost opakování podobné kauzy.

#### ➤ **Právní úprava práv a povinností kontrolované osoby**

Z hlediska kontrolující osoby lze říci, že její práva a povinnosti jsou celkem podrobně upraveny v zákoně o NKÚ. Ovšem na druhé straně nelze toto říci o kontrolované osobě, u níž je stanovena pouze povinnost součinnosti. Práva kontrolovaných osob v zákoně vymezena nejsou a musíme si je tak dovozovat z povinností, jež jsou stanoveny pro kontrolující. Kontrolovaná osoba dokonce ani nedisponuje právem vyjadřovat se ke kontrolnímu závěru, ale má jen právo podat námitky proti již vyhotovenému kontrolnímu protokolu.

#### ➤ **Ukládání pokut**

Jako problematickou vnímám skutečnost, že Úřad může uložit pokutu pouze fyzické osobě a jen pro to, že neposkytla součinnost kontrolujícímu orgánu. Domnívám se, že rozumnější a více přínosné by bylo, kdyby se pokuta ukládala přímo právnické osobě jako odpovědnému orgánu, poněvadž mnohdy je opravdu velmi složité zjistit, která konkrétní osoba je odpovědná za neposkytnutí součinnosti.

#### ➤ **Zavedení povinnosti projednávat kontrolní závěry oprávněnými orgány**

Zákon bohužel nikde nestanovuje povinnost zabývat se nejen kontrolními závěry, ale též učinit nápravná opatření. V takovém případě už záleží jen na úvaze kontrolního výboru Poslanecké sněmovny nebo na vládě, jaké postavení budou v dané záležitosti zaujímat. Skutečně je velmi důležité, aby kompetentní orgány vyvinuly maximální úsilí směrem ke zjednání nápravy, jinak veškerá snaha a činnost NKÚ byla prakticky zbytečná a vyšla tak naprázdno. V praxi je bezpochyby snaha o projednávání kontrolních závěrů, ale pokud by přeci jen výbor Poslanecké sněmovny kontrolní závěr neprojednal, skutečně by daný závadný stav zůstal bez postihu.



➤ **Problematika Kárného řízení, obsazení Komory a odpovědnosti za kárné provinění**

Zákon o NKÚ poměrně nešťastně upravuje pozici prezidenta NKÚ, poněvadž svým způsobem zakládá prezidentovo rozporné, dovoluji si tvrdit dokonce nezákonné postavení žalobce i soudce zároveň v souvislosti s kárným řízením. Prezident NKÚ disponuje nejen pravomocí navrhnout zahájení kárného řízení u Kárné komory, ale zároveň působí jako předseda Kárné komory za předpokladu, že návrh logicky nesměřuje proti jeho osobě. Právě toto postavení prezidenta v kárném řízení bylo nepřímo řešeno i Ústavním soudem, jež vyjádřil v souvislosti s touto právní úpravou rozpor s principy chráněnými ústavním pořádkem. V daném případě se ale přímo rozhodovalo o jiné otázce, proto o zrušení sporného ustanovení zákona nerozhodoval.<sup>138</sup>

Jelikož při rozhodnutí o kárném provinění může dojít k využití opravných prostředků, nelze pak zcela vyloučit podjatost soudců Nejvyššího správního soudu, poněvadž oni rozhodují i v rámci tohoto opravného prostředku.

Z hlediska odpovědnosti za kárné provinění mi zákonná jednoletá lhůta pro zánik odpovědnosti přijde velmi nežádoucí a pochybná. Jde o lhůtu, jež je objektivní, prekluzivní a počítá se tedy od okamžiku spáchání kárného provinění. Právě v souvislosti s takto pojatou zákonnou úpravou vnímám jako nesmyslnou tu skutečnost, že jakmile dojde k jejímu uplynutí, není již možné kárnou odpovědnost zjistit. Může se stát, že obviněný z kárného provinění se bude vyhýbat projednávání a v tom důsledku dojde k zániku odpovědnosti s těmi následky, že sankce nenastane a daná osoba může dále vykonávat svoji funkci. Zároveň zde vzniká zcela absurdní situace, poněvadž pokud lze člena Úřadu odvolat z jeho funkce jen na základě zjištění kárného provinění, tak je evidentní že s poukazem na případnou prekluzivní lhůtu je ze své funkce prakticky neodvolatelný. Tato jednoroční lhůta zániku kárné odpovědnosti je opravdu velmi krátká a bylo by více než vhodné, aby byla prodloužena.

---

<sup>138</sup> Nález pléna Ústavního soudu. Pl. ÚS 15/10 ze dne 25. 1. 2011

## 10 Závěr

Mým hlavním cílem v rámci této diplomové práce bylo zejména popsat a rozebrat právní úpravu kontroly NKÚ a poukázat na kritické nedostatky z hlediska této problematiky, které opravdu zasluhují výrazné změny.

Je zcela nezbytné a samozřejmé, že NKÚ je součástí moderního demokratického státu i s ohledem na skutečnost, že žijeme ve státě, kde obyvatelé platí daně a každý má zájem na jejich objektivním, spravedlivém a efektivním přerozdělení, z čehož nám nepostradatelnost NKÚ jednoznačně vyplývá. Úřad koná kontrolu těch prostředků, které jsou vázány na subjekty ústřední státní správy a všeobecně je vnímán jako velmi uznávaný nezávislý orgán. Nekontroluje tedy aktivity prováděné samosprávou, ale v případě, že by se jednalo o prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, jako jsou například dotace, byly by předmětem kontroly i aktivity samosprávy, které jsou jinak svým způsobem vyčleněny. Z § 4 odst. 1 zákona o Úřadu je zřetelné, že NKÚ provádí nejen formální kontrolu, ale i kontrolu obsahovou.

Pod kontrolou si můžeme představit činnost, směřující ke zjišťování určitého stavu a jeho následné vyhodnocení neboli srovnání se stavem, jenž měl být dosažen. Aby kontrola byla účinná, musí na prvním místě zajišťovat předejití odchylkám od stavu, který se požaduje. Je nezbytné si uvědomit, že kontrolu nelze zaměřit pouze na zjištění a popis skutečného stavu daného subjektu, jenž je kontrolován, ale musí se soustředit i na příčiny jednotlivých odchylek od žádaného stavu. Průběh takové kontroly musí směřovat nejen k odstranění narušeného stavu, nýbrž i k vyvození odpovědnosti kontrolovaného subjektu za porušení právních povinností.

Zásadní problém z hlediska kontrolního procesu vidím jednoznačně v absentující možnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, vyústit danou kontrolu až do fáze zjednání nápravy zjištěných nedostatků, k čemuž mě vede skutečnost, že NKÚ je orgán bez exekutivní pravomoci. V této podobě, pouhý „*vyhledávací orgán*“ s úkolem omezujícím se na upozorňování ohledně existujících problémů, není dle mého soudu tou nejvhodnější formou kontrolního úřadu, zejména pokud si uvědomíme jeho vnímané dominantní postavení v očích široké veřejnosti.

Není nutno ale hodnotit jen kriticky a je třeba si uvědomit, že v souvislosti s nyní účinnou právní úpravou NKÚ, jeho činnost též představuje užitečnou zpětnou vazbu, která slouží Parlamentu České republiky, vládě, popřípadě dalším orgánům veřejné moci, včetně orgánů územních samosprávných celků, a všem občanům jako informační

zdroj, jistý tok informací, zda jsou při hospodaření s veřejnými financemi dodržovány zákony. Proto vyhodnocení jeho zjištění je skutečně nezbytné a stává se tak významným podkladem pro eventuální přijetí opatření, ať už ze strany zákonodárského sboru nebo exekutivních orgánů, směřujících ke zlepšení situace v dané problematice oblasti.

Hlavním problémem je, že zákon prostě nestanoví byt' jen nějakou povinnost zabývat se nejen kontrolními závěry, ale též učinit nápravná opatření. Nacházíme se tak v situaci spoléhání se na úvahu kontrolního výboru Poslanecké sněmovny nebo vlády, jakou aktivitu vyvinou v dané záležitosti. Považuji za nezbytné a v demokratické společnosti širokou veřejností žádoucí, aby kompetentní orgány konaly s maximálním nasazením a postavily se ke zjednání nápravy čelem.

V opačném případě, a to si dovoluji s trochou nadsázky říci, laxní přístup výše zmíněných orgánů by v určitém pohledu mohl hraničit až s nezákonností a to jednoznačně z toho důvodu, že činnost NKÚ je ve své podstatě financovaná z daní nás občanů a díky neuváženému, neprofesionálnímu a zanedbanému jednání kompetentních orgánů, by veškerá snaha a činnost NKÚ znamenala jen naprázdno promrhané finance.

Jsem přesvědčen o nutnosti autoritativního způsobu rozhodování vůči kontrolovaným subjektům, poněvadž kontrola, tak jak je dnes zákonně pojata a nastavena je nedostačující. Problém je ten, že kontrola prováděná NKÚ nepředstavuje ve své podstatě pro nikoho žádné právní následky, poněvadž jím vydané kontrolní závěry nikoho právně nezavazují. Vážným nedostatkem je, že prosazení vlastních závěrů Úřadu nemá potřebnou oporu v zákoně a absence možnosti uložit nápravné opatření v případě zjištění nedostatků, je pro mě nemyslitelná.

O Pravomocích NKÚ lze tedy říci, že jsou značně omezeny, což vede k uvážení, zda Úřad je plně kompetentní k tomu, aby naplňoval účel, pro který byl ustaven, tedy řádná a důsledná kontrola veřejné správy společně s k tomu sloužícími pravomocemi. Myslím si, že v souvislosti s možným rozšířením pravomocí NKÚ v některých oblastech kontroly by určitě vzrostla autorita Úřadu a kontrolované subjekty by se více snažili sami zjednat nápravu. Činnost NKÚ by tak byla více smysluplná a efektivnější.

Kontrolu považuji za absolutně nepostradatelnou součást činnosti veřejné správy. Žádná moc by neměla být zneužívána a tím logicky i degenerována, a proto jako základní podmínku objektivní, nestranné a úspěšné kontroly považuji nezávislost kontrolujícího na kontrolovaném a ochranu před vnějším ovlivňováním. NKÚ v této souvislosti disponuje jak finanční, tak i institucionální nezávislostí. Touto kontrolou Úřad posiluje pocit právní jistoty v České republice a zároveň tím projevuje nejen preventivní účinek směrem k chování úředníků, ale též upozorňuje na špatné chování.

Úřad právě tím jak publikuje výsledky kontrol a upozorňuje na nedostatky, které se objevují i u jiných subjektů, nepřímo pobízí ostatní subjekty, aby vadný stav napravili. Z hlediska úpravy NKÚ v samostatné hlavě páté Ústavy České republiky jednoznačně plyne, že Úřad je ústavně nezávislým orgánem, a ve spojení se zákonem o NKÚ, který takové nezávislé postavení respektuje lze konstatovat, že jsou tedy dány předpoklady k objektivní kontrolní činnosti.

Jsem toho názoru, že snahy o rozšíření pravomocí Úřadu, konkrétně zejména možnost kontrolovat územně samosprávné celky v rámci jejich samostatné působnosti je výborným krokem kupředu z hlediska plnění cílů takto nezávislé kontrolní instituce. Cíl spočívá zejména v ovlivňování činností orgánů státní správy a též jejich úřadů formou upozornění na nedostatky spočívající například v ne hospodárnosti, neúčelnosti nebo v možnosti riziku finančních ztrát během hospodaření s veřejnými prostředky. Zároveň si myslím, že v souvislosti s kontrolou NKÚ dochází nepřímo k omezování korupce a klientelismu. Ovšem za zvážení také určitě stojí efektivita kontroly související s absencí odborných požadavků na členy Úřadu upravených v konkrétní podobě zákonem. To je skutečnost, která by měla být do budoucna určitě řešena.

V návrhu na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu vidím prostředek realizace cílů, sledující ozdravení veřejných financí a zejména dosažení vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Zejména se ale projeví vyšší míra transparentnosti v oblasti veřejných zakázek a tím logicky eliminace prostoru pro korupci ve veřejném sektoru.

Musím ale zároveň vyslovit pochybení a kritiku v souvislosti s nedostatky právní úpravy, které uvádím v kapitole deváté. Jsem toho názoru, že takto pojatá právní úprava svým způsobem jednak není schopna poskytnout dostatečný základ pro řádné fungování Úřadu a tím tuto instituci spíše oslabuje, než aby jí vtiskla roli pevného a dominantního kontrolního orgánu.

Každá lidská činnost je doprovázena kontrolou a zvláště taková, která řídí a usměrňuje. Kontrola si stále musí klást za cíl postih zjištěných nesrovnalostí mezi tím, co je, a tím, co má být. Jejím úkolem je proto nejen postih, nýbrž i usměrňování lidského chování v takovém směru a duchu, aby bylo společností akceptované a přijatelné. Proto pevně věřím, že legislativní změna nastíněných nedostatků bude brzy aktuální na naší politické scéně.

Z pohledu kontrolní činnosti je opravdu nutné ji svým způsobem nejen odlišovat, ale též považovat za odlišný proces než jakým je správní řízení. Hodnotím ho jako oddělný proces, ale zároveň ho stavím rovnocenně vedle správního řízení. Přijde mi totiž, že samotné dopady správního řádu na zákon o státní kontrole jsou z hlediska praktického

minimální. Proto si myslím, že zde by samotná použitelnost správního řízení mohla absentovat tak jako je tomu v rámci kontrolního řádu NKÚ, ovšem nikoli v oblasti pokut, kde jednoznačně vnímám uplatnění správního řízení jako žádoucí.

Aktuálně účinné procesní předpisy, tak jak jsem o nich pojednal v kapitole osmé, hodnotím z jednoho pohledu do jisté míry jako logické, nýbrž z hlediska systémového je vidím jako nekoncepční. Samotný proces v oblasti státní kontroly je opravdu odlišný a proto by měl být zcela oddělen od správního řádu, podobně jako v souvislosti s kontrolním procesem Nejvyššího kontrolního úřadu.

Úplně závěrem bych rád řekl, že pro řádný a efektivní chod Úřadu je opravdu nutné, aby byly vyřešeny problematkové otázky, jako jsou například nejen jmenování a odvolání prezidenta a viceprezidenta Úřadu, rozšíření pravomocí Úřadu, stanovení povinnosti zabývat se kontrolními závěry, nýbrž i problematika ukládání pokut. Mohl bych jmenovat mnoho dalších polemických skutečností, ale k tomu již bylo pojednáno v deváté kapitole. Pokud bude takto nedostatečně pojatá zákonná úprava změněna k lepšímu, nebudou výsledky kontrolní činnosti vycházet mnohdy naprázdno a tím se v největší možné míře naplní poslání Nejvyššího kontrolního úřadu nejen ve prospěch hospodaření v oblasti veřejné správy, ale i ve prospěch občanů.

Věřím, že NKÚ chce být respektovanou institucí, jež bude profesionálně vykonávat nezávislou kontrolu s přesnými a objektivními výsledky a dokáže prosadit dobrou praxi v hospodaření nejen s veřejnými financemi, nýbrž i majetkem.

# Summary

The main aim of this diploma work is, above all to describe and analyze the legislative process of the National checking authority checking and to point at the deficiencies arising from the present law and consequently the legislative process. The present law concerning the National checking authority should be changed considerably.

Checking means activities aiming at examining the certain state followed by its evaluation or comparison with the state that was to be achieved. I consider checking to be an indispensable part of public administration activities.

On the whole, I evaluate the checking activity of the National checking authority positively. At the same time I find the legislative process for checking doubtful and I criticise the faults in the law concerning the National checking authority that are stated in chapter nine.

In my view, the present state of this law is not able to provide the sufficient basis for proper working of the National checking authority. As the consequence, the faults in the law weaken the trustworthiness of this institution instead of supporting its role of the resolute and dominant checking authority.

To sum up, in my opinion it is really necessary for the proper and effective working of the National checking authority to solve all questionable matters, such as appointment of the president and vicepresident of the National checking authority and depriving them of their functions enlargement of the National checking authority powers or the matters concerning fining as well.

I take for granted that the National checking authority wants to be a respected institution which will professionally perform its independent checking with the exact and unbiased results.

# Seznam použité literatury a pramenů

## Literatura

- 1) **Bakeš, M. a kol.:** *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009
- 2) **Dvořáček, J.:** *Interní audit a kontrola*. Praha: C.H. Beck, 2000
- 3) **Gadasová, D., Polián, M.:** *Správní právo*. Obecná část. Olomouc: UP Olomouc, 1999
- 4) **Hendrych, D. a kol.:** *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání, Praha: C.H. Beck., 2009
- 5) **Hendrych, D.:** *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003
- 6) **Hendrych, D., Němec, V., Pomahač, R., Staša, J., Vopálka, V.:** *Správní právo – texty*. Praha: Univerzita Karlova, Karolinum, 1991
- 7) **Horzinková, E., Fiala, Z.:** *Správní právo hmotné*. Obecná část. Praha: Leges, 2010
- 8) **Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K.:** *Kontrola ve veřejné správě*, díl. V., Vysoká škola Karlovy Vary, 2006
- 9) **Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D.:** *Základy správního práva*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2006
- 10) **Klíma, K. a kol.:** *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: nakl. Aleš Čeněk, s.r.o., 2005
- 11) **Klíma, K.:** *Ústavní právo*. Plzeň: nakl. Aleš Čeněk, s.r.o., 2004
- 12) **Kolektiv autorů NKÚ:** *Kontrolní standardy NKÚ*. Praha: tiskový odbor NKÚ, 2004
- 13) **Kramář, K., Hálová, M., Rajchl, J.:** *Kontrola ve veřejné správě*, díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, 2007
- 14) **Mates, P., Matula, M.:** *Kapitoly ze správní vědy*. Praha: VŠE, 1997
- 15) **Němec, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V.:** *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2010
- 16) **Pomahač, R., Vidláková, O.:** *Veřejná správa*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2002
- 17) **Prokúpková, D.:** *Základy kontrolní činnosti*. Praha: BILANCE, 1999

- 18) **Průcha, P.:** *Správní právo, Obecná část. 7.* doplněné a aktualizované vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007
- 19) **Průcha, P., Pomahač. R.:** *Lexikon-Správní právo*, Lexikony Sagit. 1. vydání, Jiří Motloch – Sagit, 2002
- 20) **Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.:** *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru.* 1. vydání, Praha: EKOPRESS, 2003
- 21) **Sládeček, V.:** *Obecné správní právo.* ASPI, Praha, 2009
- 22) **Šebestová, J. a kol.:** *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru.* Slezská univerzita v Opavě, Karviná, 2008

## Časopisy

- 1) **Bárta, J.** *Systém procesních úprav v platném správním právu.* Právník, č. 3/1997
- 2) **Mikule, V.** *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu.* Správní právo, č. 3/1993
- 3) **Grossová, M.** *Kontrola ve veřejné správě.* Daně, č. 2/2001
- 4) **Ústav státu a práva AV ČR:** *Stanovisko k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ podle čl. 97 odst. 2 Ústavy,* Právník, č. 6/1993
- 5) **Hendrych D.,** *Správní úřad a správní orgán v českém právu,* Právní forum č. 5/2004

## Právní předpisy a soudní rozhodnutí

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práva a svobod
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu České republiky
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
- Zákon č. 106/1999 Sb., o Svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance



- Zákon č. 58/1969 Sb., o Odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů
- Ústavní soud, PL. ÚS 15/10
- Nález Ústavního soudu č. 2/2000 Sb.
- Nejvyšší správní soud, rozhodnutí č. 1382/2007 Sb.

## **Internetové zdroje**

- [www.nku.cz](http://www.nku.cz)
- [www.intosai.org](http://www.intosai.org)
- [www.eurosai.org](http://www.eurosai.org)
- [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)
- [www.psp.cz](http://www.psp.cz)

## **Ostatní**

- Jednací řád Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu
- Jednací řád senátů Nejvyššího kontrolního úřadu
- Organizační řád Nejvyššího kontrolního úřadu
- Kárný řád pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu
- Lidská deklarace o základních směrech finanční kontroly
- Mexická deklarace o nezávislosti nejvyšších auditech institucí

## Seznam obrázků

<b>Obrázek 1</b> Postavení NKÚ .....	2
<b>Obrázek 2</b> Organizační struktura NKÚ .....	38
<b>Obrázek 3</b> Organizační struktura.....	38
<b>Obrázek 4</b> Počet zaměstnanců NKÚ v letech 2005 - 2011 .....	47
<b>Obrázek 5</b> Počet kontrolovaných osob za rok .....	56
<b>Obrázek 6</b> Počet kontrolních akcí za rok.....	62
<b>Obrázek 7</b> Kontrolní akce.....	66
<b>Obrázek 8</b> Trestní oznámení.....	68

# **Přílohy**

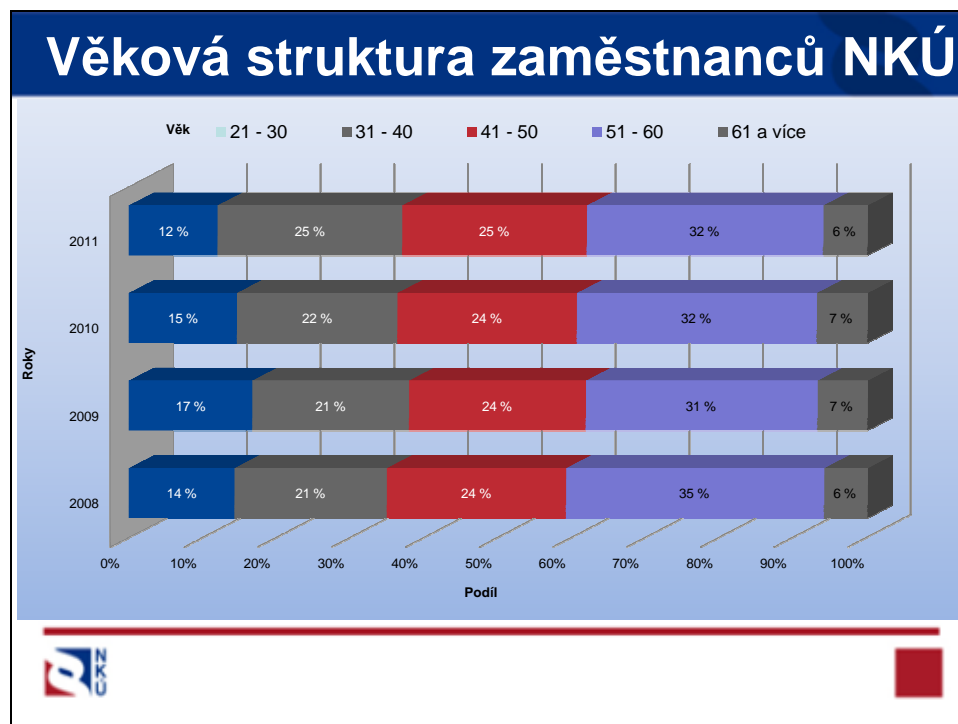
**Příloha č. 1:** Prezentace NKÚ – grafy a tabulky

**Příloha č. 2:** Mexická deklaráce o nezávislosti nejvyšších auditech institucí

**Příloha č. 3:** Lidská deklaráce směrnic o principech auditu

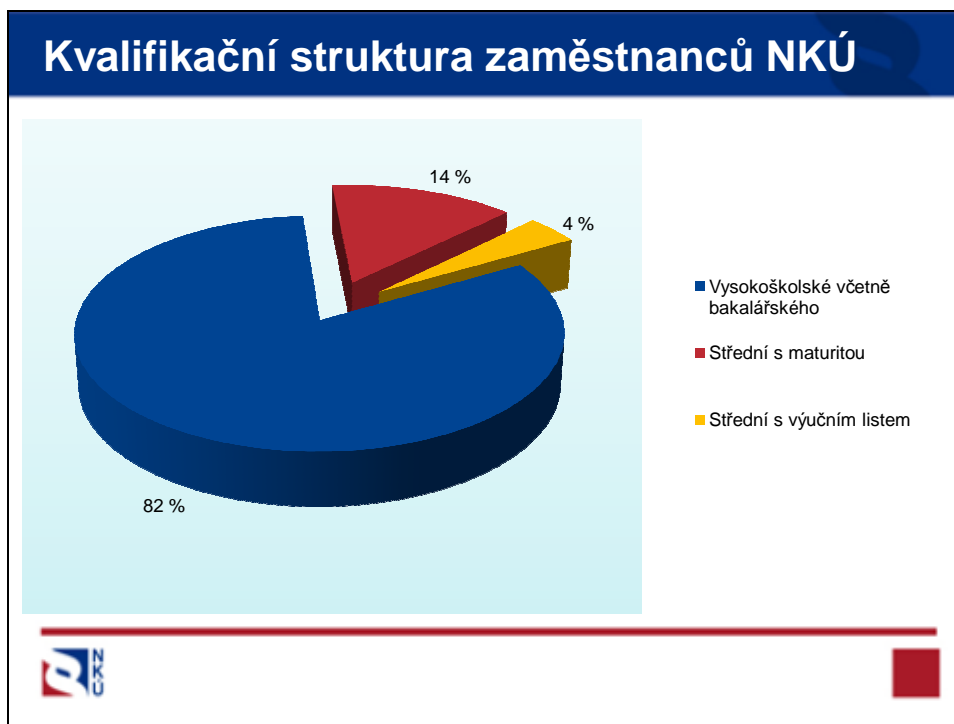
## Příloha č. 1

Obrázek Věková struktura zaměstnanců NKÚ



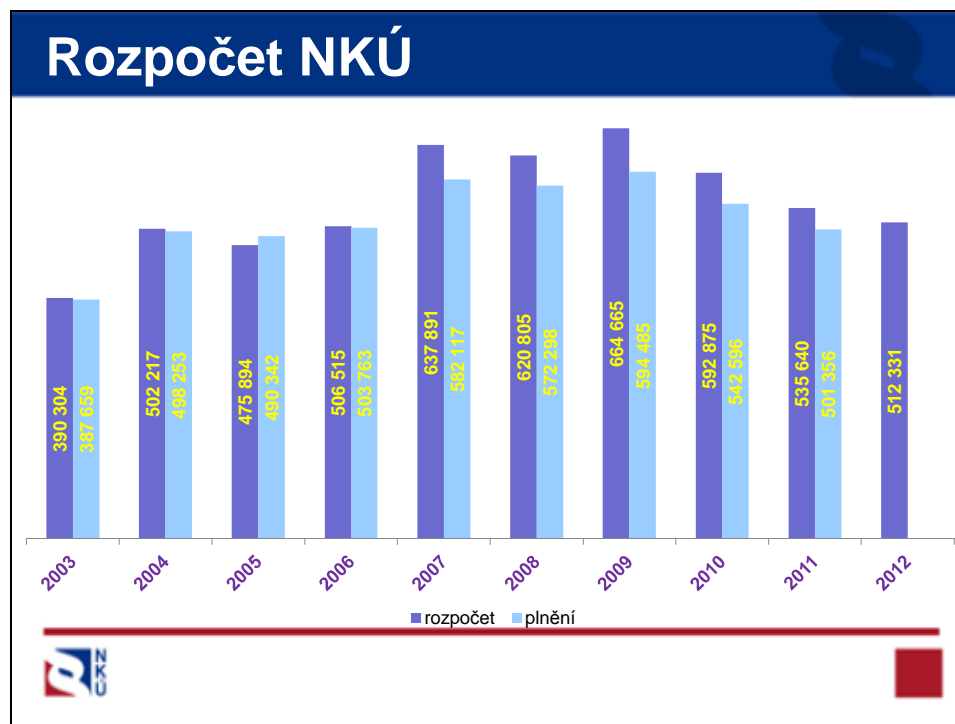
Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek Kvalifikační struktura zaměstnanců NKÚ



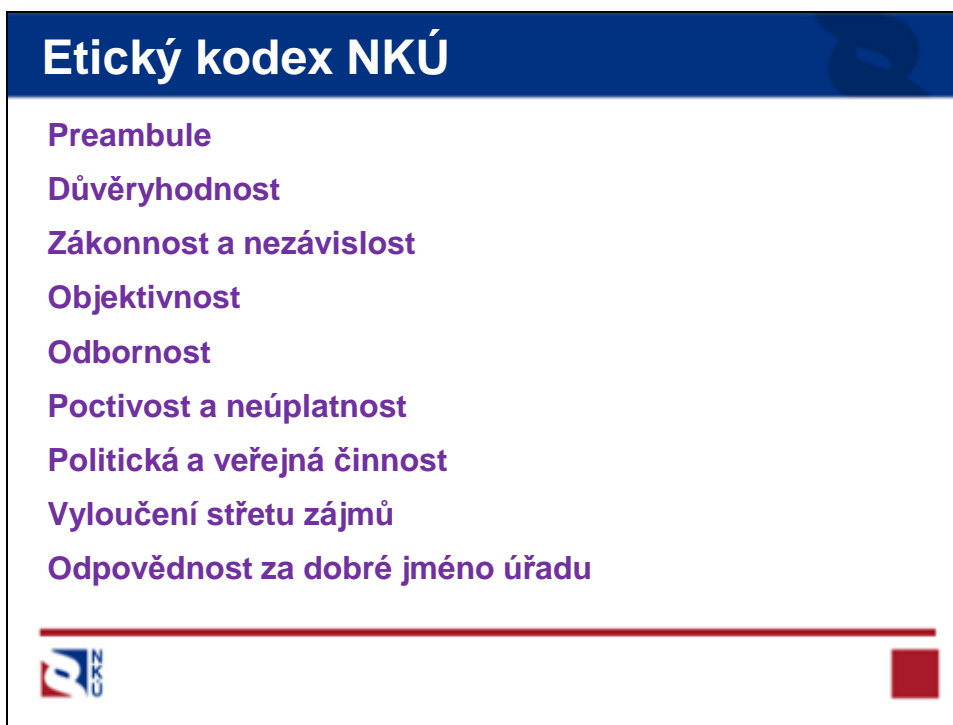
Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek Rozpočet NKÚ



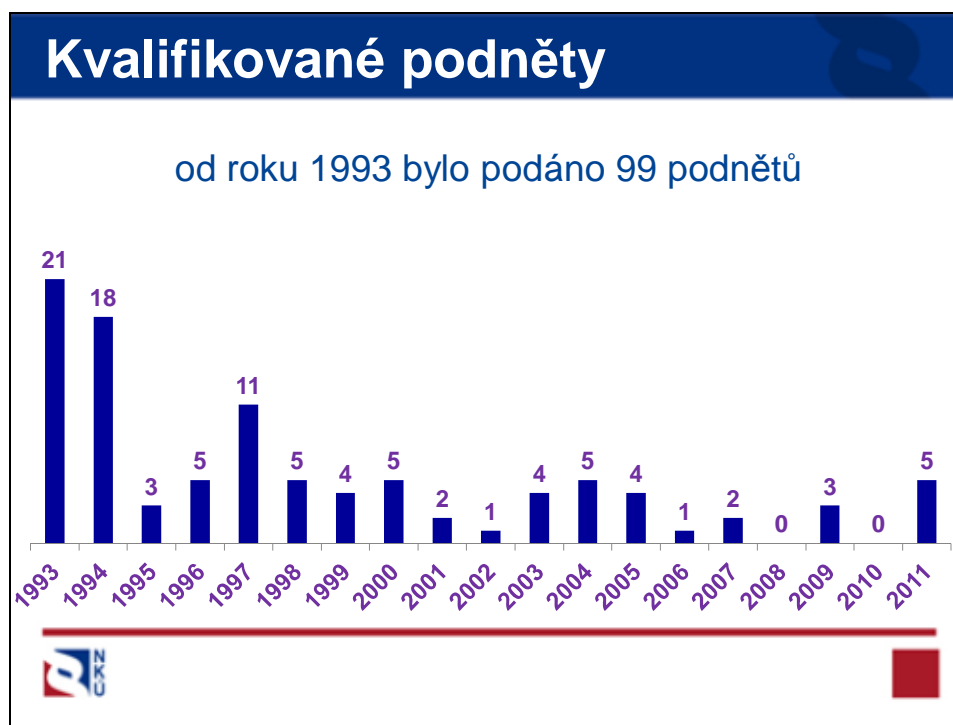
Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek Etický kodex NKÚ



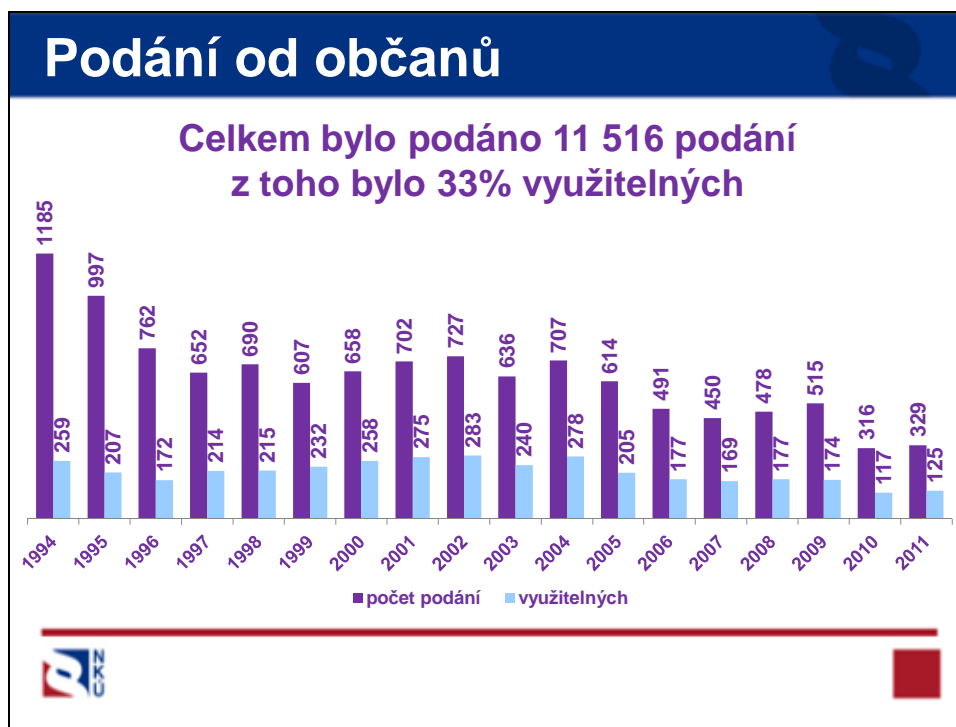
Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek Kvalifikované podněty



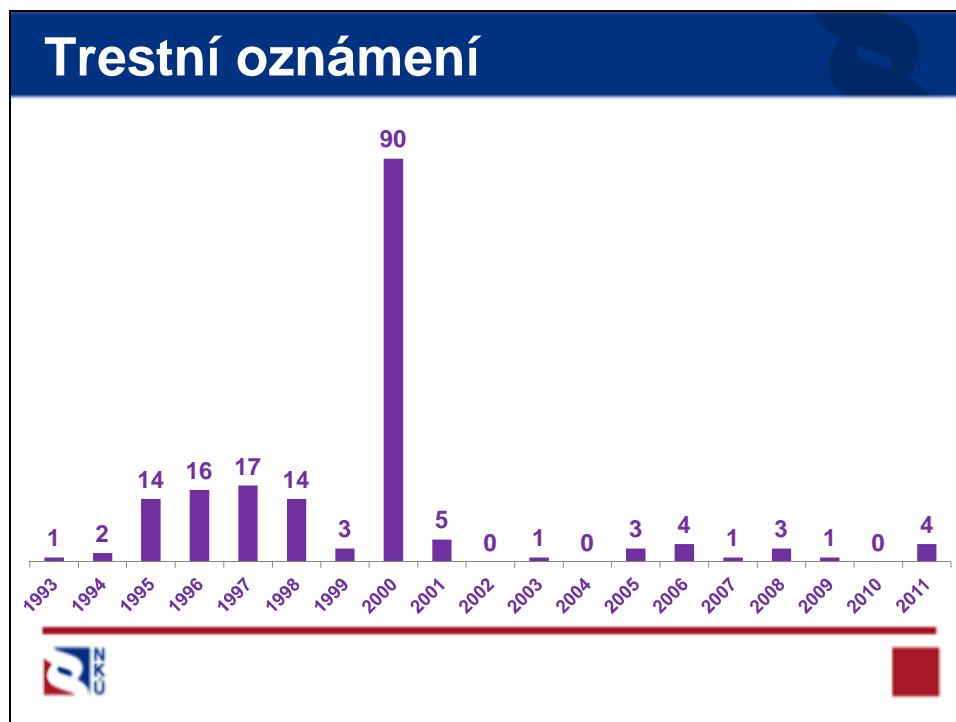
Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek Podání od občanů



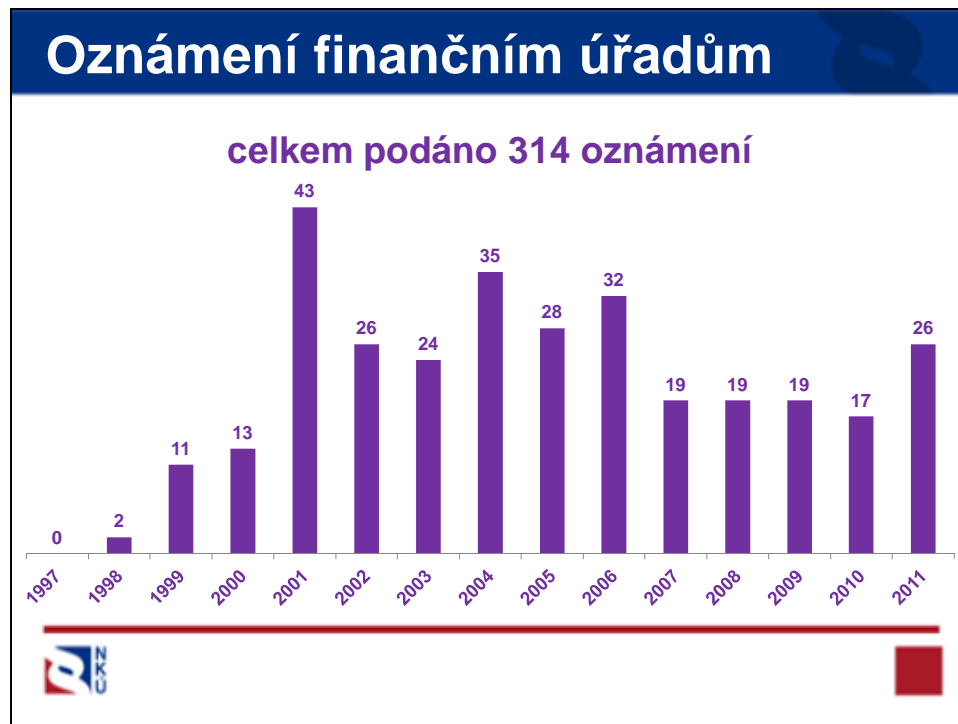
Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek Trestní oznámení



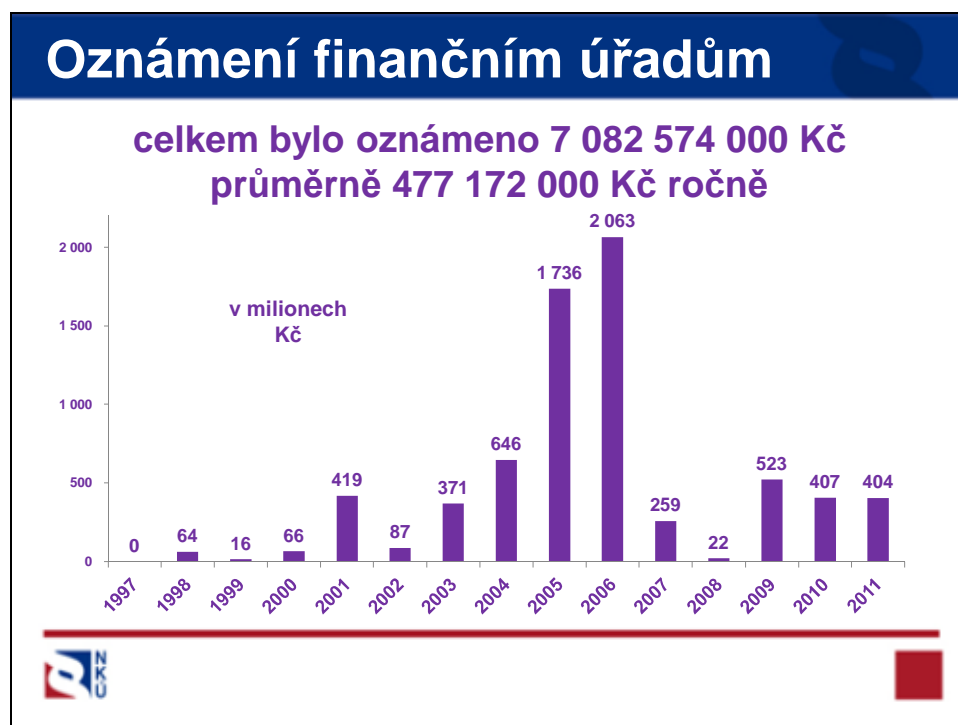
Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek Oznámení finančním úřadům



Zdroj: Prezentace NKÚ

Obrázek Oznámení finančním úřadům



Zdroj: Prezentace NKÚ



## **Mexická deklarace o nezávislosti nejvyšších auditních institucí**

### **Preambule**

XIX. kongres Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí (INTOSAI) konaný v Mexiku přijímá se zřetelem k tomu, že:

řádné a efektivní používání veřejných prostředků a zdrojů představuje jeden z nezbytných předpokladů pro správné nakládání s veřejnými financemi a pro účelné rozhodování zodpovědných orgánů;

Limská deklarace směrnic o principech auditu (Limská deklarace) stanoví, že nejvyšší auditní instituce (SAI) mohou splnit své úkoly pouze tehdy, jsou-li nezávislými auditními orgány a jsou chráněny proti vlivům okolí;

k dosažení tohoto cíle je nezbytné, aby v každém státě existovala SAI, jejíž nezávislost je zaručena zákonem;

Limská deklarace připouští, že státní instituce nemohou být absolutně nezávislé, a dále připouští, že SAI mají mít funkční a organizační nezávislost potřebnou k plnění svých mandátů;

jde-li o uplatňování principů nezávislosti, SAI mohou dosáhnout nezávislosti různými prostředky s využitím rozličných ochranných opatření;

ustanovení obsažená v tomto dokumentu slouží k vysvětlení zásad a jsou chápána jako vhodná pro jakoukoliv nezávislou SAI. Je jasné, že žádná SAI nespĺňuje v současné době všechna tato ustanovení, tudíž jsou v průvodních směrnicích představeny další příklady dobré praxe vedoucí k dosažení nezávislosti.

### **USNESENÍ:**

přijmout, zveřejnit a šířit dokument nazvaný Mexická deklarace o nezávislosti.

### **Všeobecně**

Nejvyšší auditní instituce obecně uznávají osm hlavních zásad vyplývajících z Limské deklarace a z rozhodnutí přijatých na XVII. kongresu INTOSAI (v Soulu, Koreji); tyto zásady jsou považovány za nezbytné předpoklady řádné kontroly veřejného sektoru.

### **Zásada 1**

#### **Existence přiměřeného a účinného ústavního/statutárního/právního rámce a de facto ustanovení k tomuto rámci**

Je požadována legislativa, která detailně vysvětluje rozsah nezávislosti SAI.

## **Zásada 2**

### **Nezávislost hlav a členů SAI (v případě kolegiálního uspořádání) včetně ochrany jejich funkčního období a zákonné imunity při běžném výkonu povinností**

Platná legislativa upřesňuje podmínky jmenování, znovujmenování, pracovního poměru, odvolání a odchodu do důchodu platné pro hlavy SAI a členy kolegiálního uspořádání, kteří:

- jsou jmenováni, znovujmenováni nebo odvoláváni takovým způsobem, který zajišťuje jejich nezávislost na exekutivě (viz ISSAI 11 - Směrnice a dobrá praxe týkající se nezávislosti SAI),
- jsou jmenováni na dostatečně dlouhou a přesně stanovenou dobu, což jim umožňuje vykonávat jejich mandát beze strachu z odplaty, a
- mají imunitu vůči jakémukoliv trestnímu stíhání za čin minulý nebo přítomný, který v určitých případech může vzniknout při výkonu jejich povinností.

## **Zásada 3**

### **Dostatečně široký mandát a úplná volnost v jednání při výkonu funkcí SAI**

SAI by měla mít pravomoc kontrolovat:

- hospodaření příjemců a oprávněných osob s veřejnými financemi, zdroji či majetkem, bez ohledu na jejich právní povahu,
- vybírání příjmů patřících vládě nebo veřejným orgánům,
- správnost a řádnost účtů vlády nebo veřejných orgánů,
- kvalitu finančního hospodaření a podávání zpráv, a
- hospodárnost, efektivnost a účinnost operací vykonávaných vládou nebo veřejnými orgány.

SAI neprovádějí audit vlády nebo veřejných orgánů, není-li to výslovně požadováno legislativou, nýbrž se omezují na audit realizace politik.

SAI nejsou řízeny či ovlivňovány složkami moci výkonné a zákonodárné v níže uvedených bodech, přičemž zákony týkající se SAI stanovené legislativou jsou dodržovány:

- při výběru auditních témat,
- při plánování, přípravě a provádění auditů, při informování o výsledcích auditů a při následných auditech,
- ve věcech organizace a řízení SAI, a
- při výkonu rozhodnutí v případech, kdy udělování sankcí je součástí jejich mandátu.

SAI by neměly být jakýmkoliv způsobem zapojeny do řízení auditovaných subjektů, či budít takový dojem.

SAI by měly zajistit, aby jejich zaměstnanci nenavazovali příliš úzké vztahy s auditovanými subjekty, čímž bude zabezpečeno, že zůstanou objektivní a také tak budou bráni.

SAI by měla mít naprostou volnost při plnění svých povinností, měla by spolupracovat s vládami a veřejnými orgány, které se snaží zlepšit nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky.

SAI by měla využívat vhodné pracovní a auditní standardy a etický kodex opírající se o oficiální dokumenty INTOSAI, Mezinárodní federace účetních nebo jiných uznávaných orgánů zabývajících se tvorbou standardů.

SAI by měly předkládat zákonodárcům a dalším státním orgánům výroční zprávu podle toho, jak je to stanoveno ústavou, předpisy nebo zákony. Tato zpráva by měla být přístupná veřejnosti.

#### **Zásada 4**

##### **Neomezený přístup k informacím**

SAI by měly mít odpovídající moc pro získání včasného, neomezeného, přímého a volného přístupu ke všem nezbytným dokumentům a informacím za účelem řádného plnění svých zákonných povinností.

#### **Zásada 5**

##### **Právo a povinnost podávat zprávy o výsledcích jejich práce**

SAI by neměly být omezovány při podávání zpráv o výsledcích své auditní činnosti. Mělo by být zákonem stanoveno, že SAI budou alespoň jednou ročně informovat o výsledcích své auditní činnosti.

#### **Zásada 6**

##### **Svoboda rozhodovat o obsahu a době vydání auditních zpráv, o možnosti jejich zveřejnění a šíření**

SAI mohou rozhodovat o obsahu svých auditních zpráv.

SAI mohou ve svých auditních zprávách uvádět zjištění a doporučení, přičemž tam, kde je to vhodné, berou v úvahu stanovisko auditovaného subjektu.

Legislativa přesně stanoví minimální požadavky týkající se auditních zpráv SAI; tam, kde je to vhodné, stanoví věcné náležitosti, které by měly být předmětem formálního výroku auditora nebo auditního certifikátu.

SAI mohou samy rozhodovat o termínu vydání jejich auditních zpráv s výjimkou těch, u nichž byly tyto náležitosti předepsány zákonem.

SAI mohou vyjít vstříc zvláštním požadavkům týkajícím se kontrolního šetření či auditů, ať už jsou tyto požadavky vzneseny mocí zákonodárnou jako celkem, či jedním z jejích výborů nebo vládou.

SAI mohou vydávat a šířit své zprávy poté, co byly formálně předány k projednání či doručeny příslušnému orgánu tak, jak to vyžaduje zákon.

## **Zásada 7**

### **Existence účinných postauditních mechanismů vyplývajících z doporučení SAI**

SAI předkládají své zprávy zákonodárným orgánům, některému z jejich výborů nebo případně řídicí radě auditovaného subjektu, aby byla možnost posoudit a přešetřit situaci na základě konkrétních doporučení týkajících se opravných kroků.

SAI mají svůj vlastní vnitřní systém následné kontroly s cílem zajistit, aby se auditované subjekty řádně věnovaly zjištěním a doporučením SAI či zákonodárných orgánů, některého z jejich výborů, případně řídicí rady auditovaného subjektu.

SAI předkládají své zprávy z následných auditů zákonodárným orgánům, některému z jejich výborů nebo případně řídicí radě auditovaného subjektu s cílem, aby byly závěry vzaty v úvahu a aby na jejich základě byly podniknuty kroky, a to i v případě, že mají SAI své vlastní zákonné pravomoci k následnému přešetření a vyvození důsledků.

## **Zásada 8**

### **Finanční a řídicí/správní samospráva a dostupnost vhodných lidských, materiálních a finančních zdrojů**

SAI by měly mít dostupné nezbytné a přiměřené lidské, materiální a finanční zdroje - exekutiva by neměla kontrolovat a řídit přístup k těmto zdrojům. SAI hospodaří se svými rozpočty samy a vhodně je rozdělují.

Zákonodárné orgány nebo některý z jejich výborů je zodpovědný za zajištění řádných zdrojů pro SAI, aby mohla SAI plnit svůj mandát.

SAI mají právo přímo se odvolat k zákonodárným orgánům, jsou-li poskytnuté zdroje nedostačující pro plnění jejich mandátu.

## Limská deklarace směrnice o principech auditu

### – Obsah

Obsah .....	1
Předmluva .....	2
Preambule .....	3
I. Obecně .....	3
Článek 1. Účel auditu .....	3
Článek 2. Předběžný audit a následný audit .....	3
Článek 3. Interní audit a externí audit .....	4
Článek 4. Audit zákonnosti, audit správnosti a audit výkonnosti .....	4
II. Nezávislost .....	4
Článek 5. Nezávislost nejvyšších auditních institucí .....	4
Článek 6. Nezávislost členů a úředníků nejvyšších auditních institucí .....	5
Článek 7. Finanční nezávislost nejvyšších auditních institucí .....	5
III. Vztah k parlamentu, vládě a správě .....	5
Článek 8. Vztah k parlamentu .....	5
Článek 9. Vztah k vládě a ke správě .....	5
IV. Pravomoci nejvyšších auditních institucí .....	5
Článek 10. Pravomoci k šetření .....	5
Článek 11. Vynutitelnost zjištění nejvyšší auditní instituce .....	6
Článek 12. Odborná stanoviska a konzultační činnost .....	6
V. Metody auditu, auditoři, mezinárodní výměna zkušeností .....	6
Článek 13. Metody a postupy auditu .....	6
Článek 14. Auditoři .....	6
Článek 15. Mezinárodní výměna zkušeností .....	7
VI. Předkládání zpráv .....	7
Článek 16. Předkládání zpráv parlamentu a veřejnosti .....	7
Článek 17. Způsob předkládání zpráv .....	7
VII. Auditní pravomoci nejvyšších auditních institucí .....	8
Článek 18. Ústavní zakotvení auditních pravomocí; audit finančního řízení ve veřejném sektoru .....	8
Článek 19. Audit veřejných orgánů a jiných institucí v zahraničí .....	8
Článek 20. Audity daní .....	8
Článek 21. Veřejné zakázky a veřejné stavební práce .....	8
Článek 22. Audit zařízení pro elektronické zpracování dat .....	8
Článek 23. Obchodní podniky s veřejnou účastí .....	9
Článek 24. Audit dotovaných institucí .....	9
Článek 25. Audit mezinárodních a nadnárodních organizací .....	9

## Předmluva

Když byla před více než dvěma desítkami let, v říjnu 1977 na IX. INCOSAI v Limě (Peru) aklamací přijata Linská deklarace směrnic o principech auditu (dále jen „Linská deklarace“), panovala obrovská naděje, nikoliv však jistota, že dosáhne celosvětového úspěchu.

Zkušenosti s Linskou deklarací od té doby překonaly i ta nejmělejší očekávání a ukázaly, jaký rozhodující vliv měly na rozvoj auditu státního sektoru v každé jednotlivé zemi. Linská deklarace je stejnou měrou významná pro všechny nejvyšší auditní instituce sdružené v INTOSAI, bez ohledu na to, ke kterému regionálnímu seskupení patří, jakým vývojem prošly, jak jsou začleněny do systému státní moci či jakou mají organizační strukturu.

Za úspěchem Linské deklarace stojí především to, že obsahuje komplexní přehled všech cílů a zásadních otázek auditu státního sektoru, přičemž však zůstává pozoruhodně stručná (což usnadňuje její použití) a její jasný jazyk zaručuje, že pozornost čtenáře není odváděna od podstatného.

Linská deklarace vyžaduje zejména nezávislost auditu státního sektoru. Nejvyšší auditní instituce, která tento požadavek nesplňuje, neodpovídá standardu. Není proto překvapující, že otázka nezávislosti nejvyšších auditních institucí zůstává nadále tématem opakovaně diskutovaným v rámci INTOSAI. Požadavky Linské deklarace však nejsou naplněny pouze tím, že nejvyšší auditní instituce dosáhne nezávislosti; je rovněž vyžadováno, aby byla nezávislost nejvyšší auditní instituce zakotvena v právním řádu. To samozřejmě předpokládá dobře fungující instituce právní ochrany, což je možné pouze v demokraciích založených na dodržování práva.

Právní stát a demokracie jsou proto základními předpoklady pro skutečně nezávislý audit státního sektoru a představují pilíře, na nichž je Linská deklarace postavena. Zásady obsažené v Linské deklaraci mají nadčasovou platnost, díky čemuž zůstávají aktuální i řadu let poté, co byly poprvé přijaty. Skutečnost, že bylo po více než dvaceti letech rozhodnuto deklaraci znovu vydat, svědčí o kvalitě a prozíravosti jejích autorů.

Za nynější nové vydání je třeba poděkovat Mezinárodnímu časopisu pro audit státního sektoru, jenž si uvědomil význam tohoto zásadního díla, které je zcela oprávněně označováno za Magnu Chartu auditu státního sektoru. Šíření Linské deklarace tak bude pokračovat i v budoucnu. Dostát vysokým ideálům Linské deklarace zůstává i nadále úkolem pro nás pro všechny.

Vídeň, podzim 1998  
Dr. Franz Fiedler  
Generální tajemník INTOSAI

## – Preambule

**IX. Kongres Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí (INTOSAI) konaný v Limě přijímá se zřetelem k tomu, že:**

- řádné a efektivní používání veřejných prostředků představuje jeden ze základních předpokladů pro správné zacházení s veřejnými financemi a pro účelné rozhodování příslušných úřadů;
- k dosažení tohoto cíle je nezbytné, aby každý stát disponoval nejvyšší auditní institucí, jejíž nezávislost je zaručena zákonem;
- takové instituce se stávají stále potřebnějšími, protože stát rozšiřuje své aktivity v sociálních a hospodářských oblastech, a tím překračuje hranice tradičních finančních struktur;
- specifické cíle auditu, jmenovitě řádné a účelné používání veřejných prostředků; rozvoj zdravého finančního řízení; řádný výkon správních činností a informování orgánů veřejné správy a široké veřejnosti publikováním objektivních zpráv, jsou nezbytné pro stabilitu a rozvoj států v souladu s cíli OSN;
- na předchozích kongresech INTOSAI přijala plenární shromáždění usnesení, jejichž rozšíření bylo schváleno všemi členskými zeměmi;

**Usnesení:**

**vyhlásit a rozšířit dokument nazvaný „Linská deklarace směrnic o principech auditu“.**

## – I. Obecně

### – *Článek 1. Účel auditu*

Institut auditu je inherentní správě veřejných financí, neboť ta představuje hospodaření se svěřenými prostředky. Audit není samoučelný, ale je nezbytnou součástí regulačního systému, jehož cílem je odhalovat odchylky od přijatých standardů a porušení principů zákonnosti, efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti finančního řízení dostatečně včas, aby bylo možné v jednotlivých případech přijmout nápravná opatření, přimět ke skládání účtů ty, kdo přijali odpovědnost, dosáhnout náhrady škod či podniknout kroky, které by zabránily nebo alespoň ztížily opakování takových porušení.

### – *Článek 2. Předběžný audit a následný audit*

1. Předběžný audit nastupuje před vlastním uskutečněním správních opatření či finančních transakcí; následný audit je auditem poté, kdy k nim došlo.
2. Účinný předběžný audit je nezbytný pro zdravé hospodaření s veřejnými prostředky svěřenými státu. Může jej provádět nejvyšší auditní instituce nebo jiné auditní instituce.
3. Předběžný audit prováděný nejvyšší auditní institucí má výhodu v tom, že může zabránit škodě před tím, než nastane, avšak má nevýhodu v tom, že je spojen s nadměrným rozsahem práce a s neurčitostí v odpovědnosti subjektů veřejného práva. Následný audit prováděný nejvyšší auditní institucí zdůrazňuje odpovědnost těch,

kdo musí skládat účty, může vést k náhradě způsobených škod a může zabraňovat tomu, aby se porušení znovu opakovala.

4. To, zda nejvyšší auditní instituce provádí předběžný audit, závisí na právní situaci a podmínkách a požadavcích příslušné země. Následný audit je však nezbytným úkolem každé nejvyšší auditní instituce bez ohledu na to, zda provádí či neprovádí také předběžné audity.

### – ***Článek 3. Interní audit a externí audit***

1. Útvary interního auditu jsou zřizovány v rámci státních úřadů a institucí, kdežto orgány externího auditu nejsou součástí organizační struktury institucí, které mají být auditovány. Nejvyšší auditní instituce jsou orgány pro externí audit.
2. Útvary interního auditu jsou nutně podřízeny vedoucímu úřadu, v jehož rámci byly zřízeny. Mají však být v rámci příslušné organizační struktury funkčně a organizačně tak nezávislé, jak je to jen možné.
3. Jako externí auditor má nejvyšší auditní instituce za úkol prověřovat účinnost interního auditu. Jestliže je interní audit ohodnocen jako účinný, je potřebné dosáhnout co nejvhodnějšího rozdělení úkolů a vzájemné spolupráce mezi nejvyšší auditní institucí a útvarem interního auditu, aniž by tím bylo dotčeno právo nejvyšší auditní instituce provést celkový audit.

### – ***Článek 4. Audit zákonnosti, audit správnosti a audit výkonnosti***

1. Tradičním úkolem nejvyšších auditních institucí je provádět audit zákonnosti a správnosti finančního řízení a účetnictví.
2. Kromě tohoto typu auditu, který si i nadále udržuje svou důležitost, existuje další, stejně důležitý typ auditu - audit výkonnosti - který je zaměřený na zkoumání výkonnosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti veřejné správy. Audit výkonnosti se nezabývá pouze finančními operacemi jako takovými, ale celou škálou vládních aktivit včetně organizačních a správních systémů.
3. Cíle auditu nejvyšší auditní instituce - zákonnost, správnost, hospodárnost, efektivnost a účelnost finančního řízení - jsou v podstatě rovnocenné. Je nicméně ponecháno na nejvyšší auditní instituci, aby v každém jednotlivém případě určila své priority.

## – **II. Nezávislost**

### – ***Článek 5. Nezávislost nejvyšších auditních institucí***

1. Nejvyšší auditní instituce mohou plnit své úkoly objektivně a účinně pouze tehdy, jsou-li nezávislé na auditovaném subjektu a jsou-li chráněny proti vnějším vlivům.
2. Ačkoliv státní instituce nemohou být nezávislé absolutně, protože jsou součástí státu jako celku, mají být nejvyšší auditní instituce vybaveny funkční a organizační nezávislostí potřebnou k plnění svých úkolů.
3. Nejvyšší auditní instituce a potřebná míra jejich nezávislosti mají být zakotveny v ústavě; podrobnosti mohou být stanoveny zákonem. Zejména má být zaručena adekvátní právní ochrana ze strany nejvyššího soudu proti jakémukoliv zasahování do nezávislosti nejvyšší auditní instituce a jejího auditního mandátu.



– ***Článek 6. Nezávislost členů a úředníků nejvyšších auditních institucí***

1. Nezávislost nejvyšších auditních institucí je neodmyslitelně spjata s nezávislostí jejich členů. Členy se rozumějí ty osoby, které rozhodují za nejvyšší auditní instituci a jsou za tato rozhodnutí odpovědny vůči třetím stranám, tj. členové rozhodovacího kolegiálního orgánu či vedoucí představitel monokraticky organizované nejvyšší auditní instituce.
2. Nezávislost členů má být zaručena ústavou. Zvláště postupy pro odvolávání z funkce mají být rovněž zakotveny v ústavě a nesmějí narušovat nezávislost členů. Způsob jmenování a odvolávání členů závisí na ústavní struktuře každé země.
3. Ve své profesní činnosti nesmějí být auditoři nejvyšších auditních institucí ovlivňováni auditovanými organizacemi a nesmějí být na těchto organizacích závislí.

– ***Článek 7. Finanční nezávislost nejvyšších auditních institucí***

1. Nejvyšším auditním institucím mají být poskytnuty finanční prostředky, které jim umožní plnit jejich úkoly.
2. V případě potřeby mají mít nejvyšší auditní instituce právo žádat o nezbytné finanční prostředky přímo orgán, který rozhoduje o národním rozpočtu.
3. Nejvyšší auditní instituce mají být oprávněny používat finanční prostředky, které jim byly přiděleny v rámci samostatné rozpočtové kapitoly, podle vlastního uvážení.

– **III. Vztah k parlamentu, vládě a správě**

– ***Článek 8. Vztah k parlamentu***

Nezávislost nejvyšších auditních institucí daná ústavou a zákonem zaručuje také velmi vysoký stupeň iniciativy a autonomie, dokonce i tehdy, když nejvyšší auditní instituce jednají jako zmocněnci parlamentu a provádějí audity podle jeho pokynů. Vztah mezi nejvyšší auditní institucí a parlamentem má být zakotven v ústavě podle podmínek a požadavků každé země.

– ***Článek 9. Vztah k vládě a ke správě***

Nejvyšší auditní instituce provádějí audit aktivit vlády, jejích správních úřadů a dalších podřízených institucí. To však neznamená, že je vláda podřízena nejvyšší auditní instituci. Vláda je plně a výhradně odpovědná za svá jednání a opomenutí a nemůže se své odpovědnosti zprostit odvoláním se na auditní zjištění (ledaže by taková zjištění byla vynesena jako právně závazné a vynutitelné rozsudky) a na odborná stanoviska nejvyšší auditní instituce.

– **IV. Pravomoci nejvyšších auditních institucí**

– ***Článek 10. Pravomoci k šetření***

1. Nejvyšší auditní instituce mají mít přístup ke všem záznamům a dokumentům vztahujícím se k finančnímu řízení a mají mít oprávnění požadovat, ústně či písemně, jakékoliv informace, které považují za nezbytné.

2. Nejvyšší auditní instituce případ od případu rozhodne, zda je vhodnější provést daný audit v prostorách auditované instituce či v prostorách nejvyšší auditní instituce.
3. Časové lhůty pro poskytnutí informací či předložení dokumentů a jiných záznamů včetně finančních výkazů mají být stanoveny zákonem nebo v jednotlivých případech nejvyšší auditní institucí.

#### – **Článek 11. Vynutitelnost zjištění nejvyšší auditní instituce**

1. Auditované organizace mají ve lhůtě stanovené obecně zákonem či specificky nejvyšší auditní institucí zaujmout stanovisko ke zjištěním nejvyšší auditní instituce a uvést opatření přijatá na základě auditních zjištění.
2. Pokud auditní zjištění nejvyšší auditní instituce nemají podobu právně závazných a vynutitelných rozsudků, má být nejvyšší auditní instituce oprávněna obrátit se na orgán, který je odpovědný za přijetí nezbytných opatření a požadovat, aby strana skládající účty přijala svou odpovědnost.

#### – **Článek 12. Odborná stanoviska a konzultační činnost**

1. V odůvodněných případech mohou nejvyšší auditní instituce poskytnout parlamentu a státní správě své profesní znalosti ve formě odborných stanovisek, včetně připomínek k návrhům zákonů a jiných předpisů týkajících se finančních záležitostí. Správní orgány nesou plnou odpovědnost za přijetí či odmítnutí takových odborných stanovisek; navíc tato doplňková úloha nesmí předjímat budoucí auditní zjištění nejvyšší auditní instituce a nesmí narušovat účinnost auditu.
2. Předpisy upravující náležitě a co nejjednodušší účetní postupy mají být přijímány pouze po dohodě s nejvyšší auditní institucí.

### – **V. Metody auditu, auditoři, mezinárodní výměna zkušeností**

#### – **Článek 13. Metody a postupy auditu**

1. Nejvyšší auditní instituce mají vykonávat svou auditní činnost podle plánu, který si samy určí. Tím nemají být dotčena práva určitých veřejných orgánů požadovat provedení specifických auditů.
2. Vzhledem k tomu, že audit může být jen zřídka všezahrnující, nejvyšší auditní instituce zpravidla pokládají za nezbytné použít přístup založený na výběru vzorku. Vzorky však mají být vybírány na základě předem daného modelu a mají mít dostatečnou četnost, aby bylo možné posoudit kvalitu a správnost finančního řízení.
3. Metody auditu mají být přizpůsobovány vývoji vědy a techniky v oblasti finančního řízení.
4. Je vhodné, aby nejvyšší auditní instituce připravila auditní manuály jako pomůcky pro své auditory.

#### – **Článek 14. Auditoři**

1. Členové a auditoři nejvyšších auditních institucí mají mít takovou kvalifikaci a morální integritu, které jsou zapotřebí k tomu, aby mohli své úkoly provádět v plné míře.

2. Při přijímání pracovníků nejvyšších auditních institucí je třeba dbát na to, aby měli nadprůměrné znalosti a dovednosti a odpovídající odborné zkušenosti.
3. Zvláštní pozornost je třeba věnovat zdokonalování rozvoje teoretické i praktické odbornosti všech členů a auditorů nejvyšších auditních institucí prostřednictvím interních, univerzitních i mezinárodních programů. Takový rozvoj má být podpořen všemi dostupnými finančními i organizačními prostředky. Odborný rozvoj má překračovat tradiční rámec právních, ekonomických a účetních znalostí a zahrnovat také jiné techniky provozního managementu, například elektronické zpracování dat.
4. K zajištění auditorů vynikající kvality je potřebné, aby jejich platy odpovídaly speciálním požadavkům kladeným na toto zaměstnání.
5. Pokud auditori nedisponují specifickými odbornými schopnostmi, může nejvyšší auditní instituce podle potřeby povolovat externí odborníky.

#### – ***Článek 15. Mezinárodní výměna zkušeností***

1. Mezinárodní výměna myšlenek a zkušeností v rámci Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí je účinným prostředkem, který nejvyšším auditním institucím pomáhá plnit jejich úkoly.
2. Tomuto účelu dosud sloužily kongresy, školící semináře organizované společně s OSN a jinými institucemi, regionální pracovní skupiny a vydávání odborného časopisu.
3. Je žádoucí dále rozšiřovat záběr a intenzitu těchto snah a aktivit. Prvořadou důležitostí má vytvoření jednotné terminologie pro audit vládního sektoru vycházející z porovnání právních úprav.

#### – **VI. Předkládání zpráv**

##### – ***Článek 16. Předkládání zpráv parlamentu a veřejnosti***

1. Nejvyšší auditní instituce má být ústavou zmocněna a povinována nezávisle předkládat každý rok parlamentu nebo jinému odpovědnému veřejnému orgánu zprávu o svých zjištěních; tato zpráva má být zveřejněna. To zajistí rozsáhlé rozšíření a diskusi o auditních zjištěních nejvyšší auditní instituce a posílí možnosti jejich prosazení.
2. O zvláště důležitých a významných zjištěních má mít nejvyšší auditní instituce možnost podávat zprávy také během roku.
3. Obecně vzato má roční zpráva zahrnovat veškeré činnosti nejvyšší auditní instituce. Pouze v případech, kdy existují zájmy hodné ochrany či zákonem chráněné zájmy, má nejvyšší auditní instituce pečlivě zvážit tyto zájmy oproti výhodám zveřejnění.

##### – ***Článek 17. Způsob předkládání zpráv***

1. Zprávy mají zjištěné skutečnosti a jejich hodnocení podávat objektivním a jasným způsobem a mají se omezovat pouze na to podstatné. Jazyk zpráv má být přesný a snadno pochopitelný.
2. Nejvyšší auditní instituce má náležitě zvážit stanoviska auditovaných organizací ke svým zjištěním.

## – VII. Auditní pravomoci nejvyšších auditních institucí

### – *Článek 18. Ústavní zakotvení auditních pravomocí; audit finančního řízení ve veřejném sektoru*

1. Základní auditní pravomoci nejvyšších auditních institucí mají být zakotveny v ústavě, podrobnosti mohou být stanoveny zákonem.
2. Konkrétní podoba auditních pravomocí nejvyšší auditní instituce závisí na podmínkách a požadavcích každé země.
3. Auditů nejvyšších auditních institucí mají podléhat veškeré operace s veřejnými prostředky, bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním rozpočtu. Vyčlenění některých částí finančního řízení z národního rozpočtu nemá vést k vyloučení těchto oblastí z auditu nejvyšší auditní instituce.
4. Nejvyšší auditní instituce by měly prostřednictvím svých auditů prosazovat jasně definovanou rozpočtovou klasifikaci a co možná nejjednodušší a nejprůhlednější účetní systémy.

### – *Článek 19. Audit veřejných orgánů a jiných institucí v zahraničí*

Platí obecná zásada, že veřejné orgány a jiné instituce zřízené v zahraničí mají být rovněž auditovány nejvyšší auditní institucí. Při auditech těchto institucí má být náležitě přihlédnuto k omezením daným mezinárodním právem; v opodstatněných případech mají být tato omezení odstraňována v rámci vývoje mezinárodního práva.

### – *Článek 20. Audity daní*

1. Nejvyšší auditní instituce mají být oprávněny provádět audit výběru daní v co nejširším rozsahu a přitom prověřovat jednotlivé daňové záznamy.
2. Audity daní jsou především auditem zákonnosti a správnosti. Nejvyšší auditní instituce však mají při auditu uplatňování daňových zákonů rovněž zkoumat systém a efektivnost výběru daní, naplnění příjmových cílů, a tam kde je to vhodné, navrhnout zákonodárnému sboru opatření ke zlepšení.

### – *Článek 21. Veřejné zakázky a veřejné stavební práce*

1. Značné finanční prostředky vynakládané veřejnými orgány na zakázky a veřejné stavební práce opodstatňují zvláště důkladný audit takto vynaložených prostředků.
2. Veřejná soutěž je tím nejvhodnějším postupem, jak dosáhnout co nejpříznivější nabídky z hlediska ceny a kvality. Kdykoli není veřejná soutěž vypsána, má nejvyšší auditní instituce zjistit důvody.
3. Při auditu veřejných stavebních prací má nejvyšší auditní instituce podporovat vytvoření vhodných standardů upravujících správu takových prací.
4. Audity veřejných stavebních prací mají zahrnovat nejen správnost plateb, ale také efektivnost řízení výstavby a kvalitu stavebních prací.

### – *Článek 22. Audit zařízení pro elektronické zpracování dat*

Značné finanční prostředky vynakládané na zařízení pro elektronické zpracování dat jsou také důvodem pro náležitý audit. Takové audity mají být systémové a mají

zahrnovat aspekty jako je plánování potřeb, hospodárné využívání vybavení pro zpracování dat, zapojení personálu disponujícího potřebnou kvalifikací (přednostně z řad auditované organizace), prevence zneužití a užitečnost vytvářených informací.

– ***Článek 23. Obchodní podniky s veřejnou účastí***

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

– ***Článek 24. Audit dotovaných institucí***

1. Nejvyšší auditní instituce mají být zmocněny provádět audit používání dotací poskytnutých z veřejných prostředků.
2. Je-li dotace obzvláště vysoká, ať už sama o sobě nebo v poměru k příjmům a majetku dotované organizace, může být audit v případě potřeby rozšířen tak, aby zahrnul celé finanční řízení dotované instituce.
3. Zneužití dotací má vést k požadavku na jejich navrácení.

– ***Článek 25. Audit mezinárodních a nadnárodních organizací***

1. Mezinárodní a nadnárodní organizace, jejichž výdaje jsou hrazeny z příspěvků členských zemí, mají podléhat externímu nezávislému auditu, tak jako jednotlivé země.
2. Ačkoliv tyto audity mají brát v úvahu objem použitých zdrojů a úkoly těchto organizací, mají se řídit principy podobnými těm, které se uplatňují při auditech prováděných nejvyššími auditními institucemi členských zemí.
3. Aby byla zajištěna nezávislost takových auditů, mají být členové externího auditního orgánu jmenováni především z nejvyšších auditních institucí.