

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Plzeň 2017

Andrea Tomanová

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Působnost Nejvyššího kontrolního úřadu

Předkládá: Andrea Tomanová

Vedoucí bakalářské práce: doc. JUDr. Martin Kopecký,
CSc.

Plzeň 2017

ZADÁVACÍ LIST

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Působnost Nejvyššího kontrolního úřadu“ zpracovala samostatně a že jsem veškeré prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala citovala způsobem ve vědecké práci obvyklým a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Plzni dne

.....

Andrea Tomanová

Poděkování

Na tomto místě bych velmi ráda poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc., za vedení této práce, cenné rady a čas, který mi věnoval.

Obsah

1.	Úvod.....	1
2.	Postavení NKÚ v právním řádu ČR.....	3
2.1.	Historický vývoj.....	3
2.2.	Ústavní zakotvení NKÚ v Ústavě a v jiných právních předpisech.....	5
2.2.1.	Ústavní zakotvení.....	5
2.2.2.	Zakotvení NKÚ v jiných právních předpisech.....	6
2.3.	Organizace NKÚ.....	7
2.3.1.	Prezident a viceprezident NKÚ.....	8
2.3.2.	Členové úřadu.....	10
2.3.3.	Kolegium NKÚ.....	11
2.3.4.	Senáty NKÚ.....	12
2.3.5.	Kontroloři NKÚ.....	12
2.3.6.	Kárná komora Úřadu.....	12
2.4.	Mezinárodní spolupráce.....	13
2.5.	Financování a hospodaření NKÚ.....	15
2.5.1.	Financování Úřadu.....	15
2.5.2.	Hospodaření Úřadu.....	15
2.6.	Nezávislost NKÚ.....	16
3.	Působnost a pravomoc NKÚ.....	18
3.1.	Působnost NKÚ.....	18
3.2.	Pravomoc NKÚ.....	21
4.	Činnost Nejvyššího kontrolního úřadu.....	25
4.1.	Kontrola vykonávaná NKÚ.....	25
4.2.	Plánování a provádění kontroly.....	27
4.2.1.	Plánování kontroly.....	27
4.2.2.	Provádění kontroly.....	27
4.3.	Výsledky kontrol a jejich uplatňování.....	30
4.4.	Informační a zveřejňovací povinnost NKÚ.....	32
5.	Legislativní změna týkající se NKÚ.....	34
5.1.	Vývoj nové právní úpravy.....	34
5.2.	Navrhované rozšíření kompetencí NKÚ.....	35
5.3.	Nově navrhované subjekty podléhající kontrole NKÚ.....	36
5.3.1.	Územně samosprávné celky.....	36
5.3.2.	Veřejné instituce.....	37
5.3.3.	Právníky osoby s majetkovou účastí státu.....	38

6. Závěr	40
Resumé	42
Seznam použité literatury	43

1. Úvod

Pro zdravé fungování moderního demokratického státu je nezbytná existence nezávislého orgánu, který v rámci své působnosti vykonává kontrolní činnost. V České republice tuto úlohu zastává Nejvyšší kontrolní úřad, jehož existence vychází přímo z Ústavy ČR. Podrobnější úpravu obsahuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Ústavní zakotvení tohoto orgánu sice do určité míry napomáhá vytvářet pocit právní jistoty ve státě, avšak otázkou je, zda kompetence tohoto orgánu jsou natolik dostatečné, aby tato právní jistota byla fakticky zajištěna. Právě v tom, že je tomuto orgánu v Ústavě věnována samostatná úprava lze spatřovat nezávislost tohoto orgánu vůči ostatním mocím a lze zde vidět možné vytváření samostatné moci, tedy moci, která by se dala nazvat mocí kontrolní, avšak jsem si vědoma, že toto tvrzení je poněkud troufalé. Nejvyšší kontrolní úřad představuje vrcholný orgán kontrolní moci ve státě a již jeho samotná existence zakládá předpoklad demokratického státu, avšak pro správné a účelné fungování takového orgánu je nutné, aby mu bylo zajištěno dostatek působnosti a pravomocí pro výkon jeho činnosti.

Předložená práce představuje vymezení základních odvětví, které se k tématu práce pojí. Hlavním tématem této bakalářské práce je působnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Komplexní zpracování tématu v bakalářské práci je vzhledem k šíři této problematiky nemožným úkolem. Snažila jsem se tedy tuto problematiku shrnout obecně, souhrnně a co nejkvalitněji. V práci je vycházeno především ze zákona o NKÚ, Ústavy ČR, dále je práce doplněna nálezy Ústavního soudu a poznatky z odborné vysokoškolské literatury.

V první kapitole je vymezeno postavení NKÚ v právním řádu České republiky, v úvodu této kapitoly jsem se zabývala historickým kontextem vzniku a fungování tohoto orgánu na našem území až do dnešní doby. Pozornost je věnována zejména současné právní úpravě. Další část kapitoly vymezuje organizaci Nejvyššího kontrolního úřadu, která vychází jak z Ústavy ČR, tak ze zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Část této kapitoly je věnována také mezinárodní spolupráci a jeho financování a hospodaření s prostředky jemu svěřenými. Mezinárodní spolupráce na úrovni těchto vrcholných kontrolních orgánů je velmi významným jevem. Konec této

kapitoly vymezuje nezávislost NKÚ, požadavek nezávislosti orgánu takového charakteru jakým je Nejvyšší kontrolní úřad je žádoucí a je předpokládán i v Lidské deklaraci. Ve druhé kapitole je pojednáváno o působnosti a pravomoci, kterou NKÚ disponuje. Otázka zda NKÚ vystačí s pravomocemi, které mu jsou zákonnou úpravou svěřeny nyní, je sporná Tato oblast je z hlediska navrhovaných změn dále projednávána v poslední kapitole této práce. Třetí část práce se zaměřuje na činnost Nejvyššího kontrolního úřadu. V této kapitole je popsán proces plánování a provádění kontrolní činnosti a práva a povinnosti subjektů, kteří se kontroly účastní. Dále je zde věnován prostor pro informace o uplatnění výsledků kontrol a informační povinnosti NKÚ. V poslední čtvrté kapitole se zabývám navrhovanou legislativní změnou o rozšíření okruhu subjektů, které by měly nově podléhat kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu a o vývoji této právní úpravy.

Cílem této bakalářské práce je přehledně a konstruktivně poskytnout čtenáři poznatky o dané problematice, zejména vymezit základní pojmy, které se k tématu váží, seznámit čtenáře s právní úpravou, činností, organizační strukturou, mezinárodní spoluprací či s kompetencemi, kterými Nejvyšší kontrolní úřad disponuje a současně zhodnotit a porovnat nynější právní úpravu s přínosy navrhovaných legislativních změn.

2. Postavení NKÚ v právním řádu ČR

Jedna z nezbytných podmínek pro fungování demokratického státu je jeho fungující systém nezávislé kontroly. A to takové, které podléhají ostatní orgány státní správy. Vrcholným orgánem nezávislé kontroly v České republice je Nejvyšší kontrolní úřad, který byl založen v roce 1993.

2.1. Historický vývoj

Obdobné orgány jakým je Nejvyšší kontrolní úřad jsou v této době zřízeny již ve většině států světa. I když jejich působnost a organizace se různí, jejich funkce jsou zpravidla spojeny s dělbou státní moci. Jde především o to, aby zákonodárná moc měla možnost získat informace spojené s hospodařením s majetkem státu a s nakládáním prostředků ze státního rozpočtu nezávisle na orgánech moci výkonné, jelikož orgány moci výkonné zpravidla zajišťují dispozice se státními finančními prostředky.¹ Nyní bych ráda věnovala část práce historickému exkursu do vzniku a historickému vývoji tohoto úřadu na našem území. Historie vzniku nezávislého orgánu účetní kontroly má na území naší země téměř sto padesát let starou tradici.²

V tehdejší Rakousku byl císařským nařízením č. 140/1866 v roce 1866 zřízen Nejvyšší účetní dvůr, který měl pravomoc vykonávat následnou kontrolu všech účtů státních úřadů, které se týkaly jejich příjmů, výdajů a státního majetku. Tento institut byl přímo podřízen císaři, který měl ve svých rukou moc výkonnou a dále byl tento institut nezávislý na jednotlivých ministerstvech. Předseda Nejvyššího účetního úřadu se mohl účastnit ministerských konferencí, na kterých se jednalo o věcech spojených s tímto úřadem. Co se týče územní působnosti této instituce na území dnešní České republiky, platila díky kontinuitě právního řádu Rakouska – Uherska i po vzniku Československé republiky a to až do roku 1919.

V tomto roce byl přijat zákon č. 175/1919 Sb., O zřízení a působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu (NÚKÚ). Tento zákon byl účinný od 5.

¹ SLÁDEČEK, V., V. MIKULE a J. SYLLOVÁ. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H.BECK, 2007, 806 s.

² Podkapitola 2.1. byla zpracována dle: O. Pouperová : *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy* Olomouc, 2009, s. 174-192., J. Hřebejk: *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva* (Praha, 2002, s. 262-263) a V. Mikule: *Ústavní právo a státověda, II. Díl*, Praha, 2011, s. 993-997., Václav Pavlíček a kolektiv, *Ústavní právo a státověda, II díl*, 2001, s. 464-465.

dubna 1919. Tento úřad byl rovněž nezávislým a samostatným orgánem, který vykonával dozor nad státním hospodářstvím a státním majetkem a navíc měl v kompetenci i kontrolu státního dluhu. V čele tohoto orgánu byl předseda, který byl jmenován prezidentem republiky na základě vládního návrhu. Tento úřad byl v určitých záležitostech podřízen Národnímu shromáždění. Například šlo o schvalování jednacího řádu NÚKÚ Národním shromážděním. Předseda měl právo účastnit se vládních jednání o záležitostech spojených s tímto orgánem a náležel mu poradní hlas při rozhodování. Tento úřad byl úřadem monokratickým.

Po skončení druhé světové války se subjekty kontrolované NÚKÚ rozšířily o nově vzniklé národní výbory, Fond znárodněného hospodářství atd.. Avšak Národní shromáždění začalo zřizovat zvláštní komise, které měly na starost kontrolu hospodářství a postupně se přeměňovaly na stálé komise a nimiž musel NÚKÚ spolupracovat. A problémy způsobovala i existence nejvyššího kontrolního dvora na Slovensku, který byl zřízen v roce 1942. Dle Ústavy 9. května 1948 bylo v § 62 stanoveno, že kontrolu veřejného hospodaření bude upravovat zákon a to jednotně pro celé území. Tato úprava byla znázorněním tehdejšího totalitního režimu, který popíral dělbu státní moci. Bylo vydáno vládní nařízení č. 73/1951 Sb., které rušilo NÚKÚ i Nejvyšší kontrolní dvůr. Tyto orgány byly nahrazeny ministerstvem státní kontroly, tedy orgánem moci výkonné. Působnost ministerstva státní kontroly byla vymezena pouze všeobecně. Tato koncepce byla ponechána po dobu skoro čtyřiceti let.

Jistým uvolněním byla šedesátá léta, jelikož se do ústavního zákona o Československé federaci č. 143/1968 Sb., podařilo začlenit ustanovení o tom, že Federální shromáždění i národní rady jsou oprávněny zřizovat vlastní kontrolní orgány. V roce 1969 byl v Československé soc. republice opravdu zřízen Nejvyšší kontrolní úřad, v jehož čele stál generální kontrolor, který byl volen Českou národní radou. Do jeho působnosti spadala hlavně tvorba a užití prostředků státního rozpočtu republiky a další oblasti kontroly. Tato doba však netrvala dlouho, jelikož již v roce 1970 byl NKÚ ČSR zrušen.

Po roce 1989 probíhaly diskuze o obnově kontrolních orgánů. Zákonem ČNR č. 481/1991 byl vytvořen Nejvyšší kontrolní úřad ČR jako kontrolní orgán, který je nezávislý na vládě, orgánech vlády i ústředních orgánech státní správy. Podrobněji byl NKÚ upraven ještě v zákoně 61/1992. Do působnosti NKÚ byla dána kontrola tvorby a použití prostředků státního rozpočtu, hospodaření s finančními prostředky ČR, státní závěrečný účet atd.. Dále měl za úkol

kontrolovat výkon státní správy. NKÚ byl řízen prezidentem NKÚ, který byl volen ČNR, dalším orgánem byla presidiální rada NKÚ, která byla také volena ČNR.

Ústava ČR zakotvila NKÚ v hlavě páté Ústavy, dle čl. 112 Ústavy ČR však i nadále zůstávají v platnosti předcházející zákony upravující NKÚ. Oba tyto zákony byly následně zrušeny a nahrazeny zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

2.2. Ústavní zakotvení NKÚ v Ústavě a v jiných právních předpisech

2.2.1. Ústavní zakotvení

Nejvyšší kontrolní úřad je v Ústavě zakotven ve článku 97 a je mu věnována samostatná hlava pátá Ústavy ČR. V prvním odstavci článku 97 Ústava stanovuje, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislým orgánem, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. V druhém odstavci je uvedeno, že prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Poslední třetí paragraf tohoto článku ukládá, že postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.³

Ústava jako předmět činnosti NKÚ tedy stanovuje, že vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu, ve smyslu kontroly jako zjišťování a hodnocení skutkového stavu. NKÚ tedy zkoumá uvedené činnosti z hlediska jejich zákonnosti, věcné správnosti, formální správnosti, účelnosti a hospodárnosti, ale není mu ústavně přiznána žádná formální rozhodovací pravomoc exekutivní či soudní.⁴

Za poslední dobu, je možné zpozorovat, že se Česká republika propadla v žebříčku vnímání korupce. V roce 2008 Česká republika zaujímala 45. Místo, ale o pět let později to bylo až místo 57. z cca. 180ti zemí. Trendy poslední doby

³ Hlava V. Ústavy ČR, zák. č. 1/1993 Sb.

⁴ Mikule, V. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 591.

v této oblasti jsou tvořeny zejména sliby v kampaních o očistě politiky či o zvýšení transparentnosti správy a zvyšují význam a důležitost takovýchto institucí, které dohlížejí na hospodaření se státním majetkem.⁵

NKÚ patří spolu s Českou národní bankou k jediným dvěma specializovaným institucím, které mají kontrolní pravomoc a jež jsou zakotveny v Ústavě ČR. Vytvoření těchto orgánů koresponduje s trendem *delegování pravomocí na expertní orgán*. Znamená to, že ke klasické třídílné dělbě moci se nám tu vytváří moc čtvrtá. NKÚ může poukazovat na případné nesrovnalosti v hospodaření jednotlivých ministerstev, což může vést k narušení důvěry k jejich vedení.

Formy odpovědnosti Úřadu se mohou projevit několika způsoby. V obecné rovině je lze dělit na explanatorní a disciplinární, vnitřní a vnější a na individuální a kolektivní odpovědnost. Explanatorní odpovědnost je kolektivní nástroj vnější odpovědnosti, přičemž se celý Úřad snaží o transparentnost svého jednání, dále informuje o průběhu kontrol, které provádí a jejich výsledcích. Postupy jednání jsou předepsány zákonem. Dle zákona vydává NKÚ čtyřikrát ročně věstník, v němž publikuje i plán kontrolní činnosti, výroční zprávu a všechny kontrolní závěry. Tyto dokumenty dále předkládá Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. Disciplinární odpovědnost znamená naopak projev odpovědnosti individuální. Tato odpovědnost nastupuje ve chvíli selhání jednotlivce, vůči němuž je vedeno kárné řízení. Kárně odpovědným je prezident NKÚ, viceprezident NKÚ a členové NKÚ. Proviněním se rozumí zaviněné porušení povinností, které vyplývají ze zákona o NKÚ či chování ohrožující nezávislost, důstojnost či důvěru a nestrannost osoby či Úřadu. Kárným opatřením může jak opatření externí tak interní, například jím může být napomenutí či odvolání.⁶

2.2.2. Zakotvení NKÚ v jiných právních předpisech

NKÚ je upraven v samostatném zákoně č. 166/ 1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, který obsahuje ustanovení o působnosti, organizaci, financování, kontrole a dalších aspektech týkajících se tohoto Úřadu.

⁵ RYCHETSKÝ, P., T. LANGÁŠEK, T. HERC a T. MLSNA. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 1021.

⁶⁶ RYCHETSKÝ, P., T. LANGÁŠEK, T. HERC a T. MLSNA. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 1021

Vznik tohoto zákona je významnou událostí v historii naší země. Předkladatelem zákona nebyla vláda, ale skupina poslanců Ing. Tomáše Ježka, Mgr. Věnceslava Lukáše, Ing. Richarda Mandelíka a JUDr. Miloslava Výborného. Jednalo se tedy o poslanecký návrh, který vzešl z poslanecké iniciativy výše zmíněných poslanců. Návrh zákona byl projednán ve 3 výborech. Ve výboru ústavně právním, hospodářském a rozpočtovém. První dva výbory doporučovaly přijetí tohoto zákona, rozpočtový výbor nepřijal k návrhu žádné stanovisko. Souhlas s návrhem zákona vyslovila i vláda, avšak za předpokladu, že budou akceptovány její připomínky, které navrhovatelé zákona skutečně vzali v potaz.

Potřebnost přijetí zákona, byla zpravodajem zákona poslancem Richardem Mandelíkem, odůvodněna z hlediska vzoru jiných demokratických zemí a byly jím zdůrazněny principy nezávislosti orgánu na ostatních státních mocích. Avšak byly zde kladeny důrazy především na institucionální nezávislost, načež finanční nezávislost si NKÚ musel vybudovat později s odkazem na Lidskou deklaraci. Přijetí zákona bylo doprovázeno napadáním tohoto návrhu z různých důvodů. Například i z důvodu, že návrh je protiústavní a zpolitizovaný, dále bylo namítáno, že nová úprava zákona o NKÚ není důvodná. Právě i po přijetí zákona byl tento zákon mnohými poslanci považován za bezdůvodné. I po přijetí zákona panovaly ohledně této zákonné úpravy neshody.

Dne 20. 5. 1993 byl Poslaneckou sněmovnou předložený návrh zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu nakonec schválen. Avšak nebylo zcela jisté, zda bude nový zákon podepsán prezidentem republiky a zda-li se nepřikloní k argumentům, některých poslanců, kteří se vyjádřili proti přijetí tohoto zákona. Prezident republiky usoudil, že návrh zákona není v rozporu s Ústavou ČR ani s jinými zákony a zákon podepsal. Tudíž mohl již 22. 6. 1993 být tento zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 166 s účinností ode dne 1. 7. 1993.⁷

2.3. Organizace NKÚ

Na základě ustanovení čl. 97 odst. 2 Ústavy, který stanovuje jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny, by mohl být Úřad chápán jako orgán *monokratický* avšak, na základě

⁷ VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností*. Praha: Eva Rozkotová, 2015. s. 158 a n.

zákona č. 166/1993 Sb., je NKÚ definován jako *kolegiální* orgán, který je složený z prezidenta, viceprezidenta a z dalších orgánů, kterými jsou Kolegium Úřadu, senáty Úřadu a Kárná komora Úřadu. Navíc rozhodnutí těchto orgánů jsou rozhodnutími NKÚ. Nejedná se tedy o rozhodnutí, která by podléhala schválení prezidenta či jiného orgánu Úřadu či by se transformovala do jejich vlastních rozhodnutí.⁸

Samotná organizace NKÚ je upravena v části třetí zákona č. 166/1993 Sb., dle § 7 odst. 1 tohoto zákona tvoří organizační strukturu NKÚ – prezident, viceprezident, Kolegium, senáty a Kárná komora. Vnitřní organizace a pořádek těchto orgánů Úřadu upravuje dle § 7 odst. 2 organizační řád Úřadu, jednací řád Kolegia, jednací řád senátů a kárný řád. Dále je v zákoně věnován prostor samotným orgánům. Personální substrát Úřadu je dle zákona o NKÚ tvořen – prezidentem NKÚ (§ 8), viceprezident NKÚ (§ 9), členy NKÚ, kontrolory a dvěma soudci nejvyššího soudu, které jmenovala Kárná komora NKÚ (§ 38).⁹

2.3.1. Prezident a viceprezident NKÚ

Postavení prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu je upraveno v § 8 až § 11 zákona 166/1993 Sb., o NKÚ. Dle tohoto zákona prezident řídí Úřad a vystupuje navenek jeho jménem. Předsedá Kolegiu Úřadu a Kárné komoře Úřadu. Funkce viceprezidenta je upravena v zákoně 166/1993 Sb. v § 9 kde je zakotveno, že viceprezident Úřadu zastupuje v plném rozsahu prezidenta Úřadu v době jeho nepřítomnosti. Dále viceprezident zastupuje prezidenta na základě jeho pověření v konkrétních případech a dále pokud tak stanoví zákon, vykonává viceprezident některé pravomoci prezidenta.

Podmínky, které musí splňovat osoba prezidenta nebo viceprezidenta NKÚ jsou zakotveny v § 10 zákona 166/1993 Sb.. Osoba, která lze být jmenována do těchto funkcí musí být občanem České republiky, dále musí dle odstavce 2 být tato osoba plně svéprávná, bezúhonná, musí splňovat podmínky, které stanovuje

⁸ SLÁDEČEK, V., V. MIKULE a J. SYLLOVÁ. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H.BECK, 2007, s. 811.

⁹ Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státní věda*. II. díl, Ústavní právo České republiky - část první. Praha: Linde Praha, 2001.,s.472.

zvláštní zákon. Dále jeho morální vlastnosti a zkušenosti mají být zárukou řádného výkonu této funkce. Musí být starší 35 let a musí mít ukončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu. Další články tohoto paragrafu stanovují, že po zvolení do funkce skládají prezident a viceprezident NKÚ slib do rukou prezidenta republiky. Složením tohoto slibu se prezident a viceprezident ujímají své funkce.

Tato funkce není slučitelná s funkcí poslance, senátora, soudce, státního zástupce, s funkcí ve veřejné správě, s funkcí člena orgánu územní samosprávy a s funkcí v politických stranách a hnutích.

Co se týče vztahu k ostatním orgánům NKÚ, má prezident Úřadu těsnou vazbu ke Kolegiu, jemuž dle § 8 zákona o NKÚ, předkládá ke schválení zákonem stanovené dokumenty. Jedná se o podněty, které mu byly sděleny ze strany Parlamentu ČR, všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu a dále šest návrhů – návrh plánu kontrolní činnosti a jeho změn, návrh rozpočtu včetně změn a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly NKÚ, návrh výroční zprávy za uplynulý rozpočtový rok, návrh jednacího řádu Kolegia a senátů včetně změn a doplňků, návrh kárného řádu, organizačního řádu včetně změn a doplňků a pracovního řádu jenž po projednání Kolegiem prezident také schvaluje. Jak již bylo řečeno výše, prezident NKÚ není jen povinen být na vyžádání přítomen na jednáních Parlamentu ČR, ale je rovněž oprávněn účastnit se schůzí obou komor a jejich orgánů, pokud jsou projednávány návrhy a stanoviska, která byla předložena Úřadem, navíc, pokud prezident NKÚ požádá o slovo, bude mu uděleno dle § 8 odst. 4 z. č. 166/1993 Sb..

Prezident a viceprezident NKÚ jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Lze tedy usoudit, že prezident republiky je tímto návrhem vázán. Sám tedy takové jmenování provést nemůže. Dle zákona jsou prezident a viceprezident NKÚ jmenováni na funkční období, které trvá 9 let.

Výkon funkce končí uplynutím funkčního období, dále může skončit rezignací či právní mocí soudního rozsudku, jímž byli zbaveni způsobilosti k právním úkonům nebo jim byla tato způsobilost omezena, anebo právní mocí rozsudku, jímž byli odsouzeni pro trestný čin. Jejich funkční období je možné skončit též odvoláním prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Takový návrh je Poslanecká sněmovna oprávněna podat pouze tehdy, kdy prezident či viceprezident NKÚ nevykonává svoji funkci více jak 6 měsíců.

Dalšími důvody mohou být například pravomocné rozhodnutí Kárné komory NKÚ, které ukládá, že se prezident nebo viceprezident NKÚ dopustili závažného či opakovaného kárného provinění, za něž je jim uloženo kárné opatření, které je představováno návrhem na odvolání z funkce.¹⁰

2.3.2. Členové úřadu

Dle § 11 (zákona 166/1993 Sb.) člen Úřadu vykonává kontrolu, řídí kontrolní činnost a vypracovává kontrolní závěry dle plánu kontrolní činnosti. Účastní se činnosti senátů Úřadu a Kolegia Úřadu. Člen Úřadu, který vypracovává kontrolní závěr, může rozhodovat o námitce podjatosti, pokud ji vznesla kontrolovaná osoba proti kontrolorovi dle § 11, odst. 2. Dále dle § 12 je stanoveno, že Poslanecká sněmovna volí 15 členů Úřadu na návrh prezidenta Úřadu. Uvolní-li se místo člena Úřadu, musí dle § 12 odst. 2) předložit prezident Úřadu návrh na nového člena. Návrh předkládá Poslanecké sněmovně do 40 dnů ode dne uvolnění místa. Nerozhodne-li Poslanecká sněmovna o návrhu, předloží prezident Úřadu návrh nový.

Dle odstavce 3 může být členem Úřadu zvolen občan České republiky, který je svéprávný, bezúhonný, splňuje podmínky stanovené zvláštním zákonem, má ukončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu a dosáhl věku 30 let.

Další odstavce stanovují, že člen úřadu skládá slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny a složením tohoto slibu se člen Úřadu ujímá funkce. S funkcí člena Úřadu je neslučitelná funkce poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, funkce ve veřejné správě, funkce člena orgánu územní samosprávy a funkce v politických stranách a hnutích.

Dle odstavce 8 nesmí člen Úřadu zastávat jinou placenou funkci a nesmí ani vykonávat výdělečnou činnost kromě činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické či umělecké.

Odstavec 9 upravuje ukončení výkonu funkce člena Úřadu. Ukončení je možné doručením rezignace Poslanecké sněmovně, dosažením věku 65 let, odvoláním Poslaneckou sněmovnou na základě rozhodnutí Kárné komory Úřadu,

¹⁰ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státopěda. II. díl, Ústavní právo České republiky - část první. Praha: Linde Praha, 2001., s. 468.

kteřá navrhuje odvolání členu z funkce. Dále výkon funkce členu NKÚ končí nabytím právní moci rozsudku, jímž je omezena svéprávnost členu či právní mocí rozsudku, jímž byl člen Úřadu odsouzen pro úmyslný trestný čin.¹¹

2.3.3. Kolegium NKÚ

Kolegium Úřadu je upraveno v § 13 zákona 166/1993 Sb.. Kolegium je tvořeno prezidentem Úřadu, viceprezidentem Úřadu a členy Úřadu. Kolegium úřadu rozhoduje hlasováním. Závěr hlasování je přijat, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů Kolegia Úřadu. Pokud by došlo k rovnosti hlasů, je rozhodujícím hlasem hlas předsedajícího. Kolegium je usnášeníschopné za účasti nadpoloviční většiny svých členů. Jednání Kolegia se řídí jednacím řádem, který obsahuje způsob hlasování, formu rozhodování a způsob zveřejnění opačného názoru.

V § 13 odst 3, je uvedeno, co Kolegium Úřadu schvaluje. Schvaluje tedy plán kontrolní činnosti, návrh rozpočtu Úřadu, který je předkládán Poslanecké sněmovně, jeho změny, rozpočtová opatření, závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu a účetní závěrku Úřadu. Dále kolegium schvaluje všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu, výroční zprávu, kontrolní závěry, které si stanoví při schvalování plánu kontrolní činnosti nebo které mu jsou přikázány prezidentem Úřadu. Dále také schvaluje jednací řády Kolegia Úřadu a senátů Úřadu, organizační řád včetně jeho změn a kárný řád.

V dalším odstavci je stanoveno, o čem Kolegium Úřadu rozhoduje. Kolegium rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu, o námitce podjatosti, pokud byla vnesena kontrolovanou osobou proti členovi Úřadu, tak takový člen Úřadu je z hlasování o námitce podjatosti dle tohoto zákona vyloučen. V pátém odstavci zákon stanovuje, že Kolegium Úřadu projednává též návrh pracovního řádu Úřadu, předkládaný prezidentem Úřadu a doporučuje mu jeho schválení.¹²

¹¹ Zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

¹² Zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

2.3.4. Senáty NKÚ

Tento orgán je zakotven v § 14 zákona 166/1993 Sb., senáty úřadu jsou kolektivními orgány Úřadu, které jsou složeny ze tří a více členů Úřadu. Rozhodují hlasováním za účasti všech svých členů. Jejich rozhodnutí je přijato, vyjádří-li s ním souhlas nadpoloviční počet členů senátu Úřadu. Jednání senátů se řídí jednacím řádem. Který například obsahuje formu rozhodování, způsob hlasování a způsob zveřejnění opačného názoru.

V § 14, odst. 2, je stanoveno, že senáty Úřadu jsou zřizovány Kolegiem Úřadu během schvalování plánu kontrolní činnosti. Senátu Úřadu předsedá člen Úřadu, který je určen Kolegiem Úřadu. Třetí odstavec stanovuje, že senát Úřadu schvaluje kontrolní závěry, pro které byl senát zřízen. Poslední čtvrtý odstavec tohoto paragrafu ukládá, že senát Úřadu rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o námitkách ke kontrolním protokolům, které jsou podkladem pro kontrolní závěry v jeho působnosti.¹³

2.3.5. Kontroloři NKÚ

Činnost kontrolorů je upravena v § 15 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu – 166/1993 Sb. Je zde uvedeno, že kontroloři provádějí kontrolní činnost. Pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahují se na kontrolory ustanovení zákoníku práce.

2.3.6. Kárná komora Úřadu

Tento orgán je upraven v § 37 a § 38 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Kárná komora zjišťuje kárnou odpovědnost a ukládá kárná opatření.

Složení kárné komory upravuje § 38 zák. č. 166/1993 Sb.. Kárná komora se skládá z předsedy a dvou členů. Předsedou Kárné komory Úřadu je prezident Úřadu. Další dva členy i jejich náhradníky jmenuje předseda Nejvyššího soudu a

¹³ Zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

to z řad soudců tohoto soudu. Je-li návrh směřován na zahájení kárného řízení proti prezidentovi Úřadu, předsedá Kárné komoře Úřadu viceprezident Úřadu.¹⁴

2.4. Mezinárodní spolupráce

Mezinárodní spolupráce je upravena v § 16 z. č. 166/1993 Sb., kde je uvedeno, že Úřad spolupracuje s vrcholnými orgány v zahraničí a může s nimi uzavírat ujednání o kontrolní činnosti. Úřad je oprávněn vysílat členy Úřadu a své kontrolory do mezinárodních či do nadnárodních kontrolních orgánů. V druhém odstavci je zakotveno, že Úřad může být členem mezinárodních organizací, které sdružují kontrolní komise.

Dle mého názoru je cílem mezinárodní spolupráce vzájemná podpora, rozvoj vztahů, sjednocení související legislativy a metodologie, zlepšování komunikace mezi státy a národními a mezinárodními organizacemi. Toto vše by mělo vést ke zvýšení úrovně kontrolní činnosti a s tím související problematiky.

Česká republika již od počátku působení Nejvyššího kontrolního úřadu - jako nové kontrolní instituce vyvíjela značné úsilí v rámci mezinárodní spolupráce v této oblasti. Již v roce 1993 se Česká republika stala členem mezinárodní organizace kontrolních institucí INTOSAI a i členem evropské regionální odnože EUROSAI.

INTOSAI¹⁵ je zkratkou názvu *International Organization of Supreme Audit Institutions* v předkladu Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí. Tato kontrolní instituce byla založena v roce 1953 jako nevládní mezinárodní organizace, která sdružuje ty nejvyšší kontrolní instituce členských států OSN. Sídlem této organizace je Vídeň. První zasedání této organizace se uskutečnilo v Havaně v roce 1953. Původní počet členů byl 34, ale toto číslo stále narůstá. V dnešní době je členem organizace INTOSAI více než 200 států. Jazyky používané v organizaci jsou angličtina, arabština, francouzština, němčina a španělština.

Orgány této organizace jsou kongres, prezídium, generální sekretariát, regionální pracovní skupiny a komise a pracovní skupiny. **Kongres** se schází

¹⁴ Zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

¹⁵ <http://www.intosai.org/>

každé tři roky a slouží k výměně zkušeností a informací pro zlepšování kontrolních systémů. **Prezídium** byl původně šestnáctičlenným orgánem, po konání XII. kongresu v Soulu v roce 2001 se počet členů zvýšil na osmnáct. Tento orgán se schází každoročně a předsedou prezídia a je vždy nejvyšší představitel kontrolní instituce té země, ve které se konal poslední kongres. **Generální sekretariát** je administrativním ústředním orgánem této kontrolní organizace, který má sídlo ve Vídni. Generálním sekretářem je nejvyšším představitel rakouské kontrolní instituce. Generální sekretariát má za úkol podporovat komunikaci mezi jednotlivými členy organizace a uskutečňovat projekty, které rozvíjejí mezinárodní spolupráci v této problematice. **Regionální pracovní skupiny** jsou skupinami, které se zaměřují na řešení regionálních otázek, které se týkají finanční kontroly. V současné době jich má INTOSAI sedm.¹⁶

Jedná se o:

- **OLACEFS**, což je sdružení latinskoamerických a karibských kontrolních institucí, založené v roce 1965
- **AFROSAI** je sdružení afrických kontrolních institucí, založené v roce 1976
- **ARABOSAI** sdružuje arabské kontrolní instituce a bylo založeno také 1976
- **ASOSAI** založené roku 1978 sdružuje asijské kontrolní instituce
- **SPASAI** je asociace jihopacifických institucí z roku 1987
- **CAROSAI** je karibským sdružením, které bylo založeno v roce 1988
- **EUROSAI**, tato instituce vznikla na ustavujícím I. kongresu v listopadu 1990 v Madridu a je to nejmladší instituce v rámci INTOSAI. EUROSAI je regionální seskupení, které sdružuje evropské kontrolní instituce. Sídlem generálního sekretariátu je v Madridu.

Důležitou událostí bylo přijetí **Limské deklarace o základních směrech finanční kontroly** v roce 1977 na IX. kongresu v Limě v Peru. Tato deklarace obsahuje jednotlivé definiční ustanovení o provádění externí finanční kontroly. Dále obsahuje doporučující zásady pro formování nejvyšších kontrolních institucí v jednotlivých zemích.

¹⁶ <http://www.intosai.org/regional-organizations.html>

2.5. Financování a hospodaření NKÚ

2.5.1. Financování Úřadu

Tato problematika je upravena v § 32 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. První odstavec upravuje, že výdaje na činnost Úřadu jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Druhý odstavec obsahuje informaci, že Úřad má samostatnou rozpočtovou kapitolu ve státním rozpočtu České republiky a že tato rozpočtová kapitola je součástí zákona o státním rozpočtu České republiky. Návrh rozpočtu předkládá dle odstavce 3 prezident Úřadu ke schválení Kolegiu Úřadu. Dle posledního čtvrtého odstavce je schválený návrh rozpočtové kapitoly Úřadu Kolegiem Úřadu předložen prezidentem Úřadu Poslanecké sněmovně a ministerstvu financí.¹⁷

2.5.2. Hospodaření Úřadu

Hospodaření NKÚ s rozpočtovou kapitolou je upraveno v § 33 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Dle tohoto paragrafu je hospodaření s rozpočtovou kapitolou Úřadu pokud tento zákon nestanoví jinak shodné s orgány státní správy. Hospodaření Úřadu se státním majetkem včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly Úřadu je kontrolováno Poslaneckou sněmovnou nebo orgánem, který si pro tento účel Poslanecká sněmovna zřídila či orgánem, který tímto úkolem pověřila. Závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu je předkládán prezidentem Úřadu Poslanecké sněmovně a to současně se zprávou o ověření roční účetní závěrky auditorem. Dále je závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu předložen ministerstvu financí prezidentem Úřadu ke zpracování spolu se stanoviskem Poslanecké sněmovny nebo jejího orgánu, je-li stanovisko přijato do návrhu státního závěrečného účtu.¹⁸

Městský soud v Praze, se v rozsudku **11 A 138/2010** ze dne 14. 11 2012 vyjádřil ke specifickému postavení Nejvyššího kontrolního úřadu jako nezávislého kontrolního orgánu, které se projevilo v § 33 odst. 2 zák. č. 166/1993 Sb., dle kterého hospodaření NKÚ se státním majetkem včetně prostředků ze

¹⁷ Zákon č. 166/1993 Sb.

¹⁸ Zákon č. 166/1993 Sb.

státního rozpočtu kapitoly Nejvyššího kontrolního úřadu, je kontrolováno Poslaneckou sněmovnou či orgánem, který si pro tento účel Poslanecká sněmovna zřídila nebo který tímto úkolem pověřila. Toto ustanovení vyjadřuje, že Nejvyšší kontrolní úřad není nekontrolovatelný. Kontrolu nad jeho majetkem a hospodařením s ním byla výslovně zákonem pověřena Poslanecká sněmovna.¹⁹

2.6. Nezávislost NKÚ

Nejvyšší kontrolní úřad je v § 2 odst. 3) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu označen za nezávislý orgán. Toto označení – nezávislý orgán je jednak odraz Lidské deklarace, v jejíž preambuli je uveden požadavek, aby „každý stát byl vybaven Nejvyšším kontrolním úřadem, jehož nezávislost je zaručena zákonem.“ V Lidské deklaraci je nezávislosti věnován oddíl II., část 5., která zdůrazňuje nezávislost kontrolních institucí jako výchozí předpoklad pro efektivní a objektivní naplňování jejich úkolů. Lidská deklarace zakládá, že nejvyšší kontrolní orgány jsou součástí státu a proto zdůrazňuje, aby těmto orgánům náležela potřebná funkční a organizační nezávislost, která je nezbytná pro plnění jejich úkolů.

Avšak nezávislost se netýká pouze této instituce jako takové, ale týká se i jejích orgánů a zaměstnanců. V Lidské deklaraci je kladen důraz i na nezávislost osob, jenž mají odpovědnost za rozhodnutí kontrolního orgánu a zároveň jsou odpovědny třetím stranám. Za tyto osoby jsou v pojetí českého NKÚ považováni – prezident, viceprezident a členové Úřadu. Dále je nezávislost požadována i od kontrolorů, kteří nemají být vystaveni vlivu ze strany osob, které jsou kontrolovány.

Je třeba zmínit, že nezávislost institucionální je doplněna nezávislostí finanční. Lidská deklarace předpokládá, že nejvyšší kontrolní instituce jsou vybaveny potřebnými finančními zdroji a mají svou vlastní finanční kapitolu. Po svém vzniku byl NKÚ jedním ze správců rozpočtových kapitol, jenž musel předkládat své finanční požadavky při sestavování zákona o státním rozpočtu Ministerstvu financí ČR. V prvních letech existence NKÚ nebyla tomuto úřadu přidělována potřebná výše finančních prostředků Ministerstvem financí. Důvod

¹⁹ RYCHETSKÝ, P., T. LANGÁŠEK, T. HERC a T. MLSNA. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 1030.

lze chápat i z toho, že Ministerstvo financí bylo často kontrolováno Nejvyšším kontrolním úřadem a také bylo často kritizováno za různá pochybení.²⁰

Finanční nezávislosti v plném rozsahu Nejvyšší kontrolní úřad dosáhl až přijetím zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. V § 8 odst. 2 tohoto zákona byla stanovena výjimka pro dané správce rozpočtových kapitol. Mezi tyto výjimky patřil i NKÚ. Jednalo se o vyluku z povinnosti předkládat Ministerstvu financí údaje, které jsou potřebné pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu.²¹

K charakteru nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu se vyjádřil i **Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 14/15**. NKÚ je zakotven v samostatné hlavě páté Ústavy a není složkou ani jedné ze tří klasických mocí – moci zákonodárné, výkonné ani soudní. Nejvyšší kontrolní úřad není ani samostatnou složkou moci a s ostatními mocemi není v rovném postavení. Toto postavení v Ústavě ČR ale odpovídá tomu, že NKÚ má být orgánem nezávislým na ostatních orgánech státní moci. Toto postavení má eliminovat politický vliv na jeho činnost a dále by neměl existovat orgán, který by měl vůči NKÚ postavení nadřízeného orgánu a mohl mu udělovat pokyny. Výše zmíněné informace představují institucionální záruku existence Nejvyššího kontrolního úřadu. Právě takovou garanci nezávislosti pro nejvyšší kontrolní instituce požaduje Limská deklarace směrnic o principech auditu ve své preambuli. Dle Ústavního soudu, lze spatřovat, že čl. 97 odst. 1 Ústavy ČR vymezuje institucionální nezávislost NKÚ ve vztahu k ostatním složkám moci. Pokud se jedná o osobní nezávislost, nelze tuto nezávislost členů NKÚ srovnávat s nezávislostí soudců. Ústava tedy členům NKÚ osobní nezávislost negarantuje.²²

²⁰ VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností*. Praha: Eva Rozkotová, 2015., s. 189-190.

²¹ Zdroj podkapitoly: VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností*. Praha: Eva Rozkotová, 2015. s. 189-192.

²² Blíže Pl. ÚS 14/15

3. Působnost a pravomoc NKÚ

Dle zákona 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu je v § 1 uvedeno - *tento zákon upravuje postavení, působnost, organizační strukturu a činnost Nejvyššího kontrolního úřadu.*

Otázce pravomoci a působnosti Úřadu je věnována část druhá tohoto zákona. V § 2 odst. 1., je zakotveno, že jde o nezávislý kontrolní orgán České republiky. V dalším odstavci je stanoveno, že sídlem Úřadu je Praha. Jakou kontrolu úřad vykonává, je stanoveno v § 3 tohoto zákona. Dle zákona je kontrola prováděna u organizačních složek státu a u právnických a fyzických osob.

3.1. Působnost NKÚ

Pojmem působnost se rozumí okruh vymezených úkolů, které má daný orgán na starost.²³ Působnost státního orgánu vyjadřuje daný předmět, obsah a rozsah jeho činnosti.²⁴ Působnost NKÚ vymezuje článek 97, odst. 1 Ústavy ČR slovy - *vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.* Kontrola v těchto sektorech je však vykonávána nejrůznějšími správními úřady, postavení NKÚ má tedy speciální povahu.²⁵

NKÚ není orgánem se všeobecnou kontrolní pravomocí, jakým bylo například tehdejší ministerstvo státní kontroly. Název Úřadu zcela nevystihuje jeho působnost. Pokud se jedná o finanční hospodaření dle rozpočtu státu, je kontrola vykonávána především jednotlivými ministerstvy a ostatními ústředními orgány. V neposlední řadě Ministerstvem financí, územními finančními orgány a vládou. NKÚ tedy vykonává jakousi „*superkontrolu*“.²⁶

Věcná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu je stanovena v § 3 odst 1 zák. č. 166/1993 Sb., dle kterého do předmětu kontroly spadá - *hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve*

²³ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 9. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 174.

²⁴ Svatoň, J. In Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 33.

²⁵ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky - část první. Praha: Linde Praha, 2001., s. 470.

²⁶ Mikule, V., Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2003, s. 591.

prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti, státního závěrečného účtu, plnění státního rozpočtu, hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky, vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek“.

Důležité je vyložit si pojem **státní majetek** či *majetek státu*. Dle důvodové zprávy zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, se majetkem státu rozumí *majetek v jeho nejširším pojetí, tj. včetně věcí, bytů, nebytových prostorů. Peněžních prostředků, cenných papírů, práv a jiných majetkových hodnot, a to nezávisle na tom, kde se právě nachází*. Majetek státu má být státem využíván zejména pro naplňování svých funkcí či v souvislosti s touto činností, dále k zajišťování veřejně prospěšných činností či pro podnikatelské účely. Se státním majetkem nakládají primárně organizační složky státu, státní organizace, které jsou právnickými osobami, jedná se tedy o státní příspěvkové organizace, státní podniky atd.. Zákon jasně stanovuje podmínky a povinnosti pro hospodaření se státním majetkem, těmi nejdůležitějšími, je využívat tyto prostředky hospodárně a účelně a k výkonu stanovených činností.²⁷

Dalším pojmem, který je v Ústavě ČR ve článku 97 obsažen je **státní rozpočet**. Státní rozpočet je dále upraven ve článku 42 Ústavy, kde je stanoveno, že návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda. A dále v odst. 2 říká, že tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnáší se o nich jen Poslanecká sněmovna. Státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy a výdaje v rozpočtovém roce. Dle § 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování funkcí státu v rozpočtovém roce, k tomuto účelu státní rozpočet soustřeďuje rozpočtové příjmy. Dále podle tohoto ustanovení státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce. Státní rozpočet je souhrnem finančních dokumentů, který zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního

²⁷ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky - část první. Praha: Linde Praha, 2001.,s.470.

rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a změny těchto dokumentů.²⁸

Osobní působnost určuje, které subjekty spadají do kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu. Osobní působnost je vymezena v § 3 odst. 2 až 5 zák. č. 166/1993 Sb., kde odst. 2 vymezuje, že pokud zákon nestanoví jinak, vykonává NKÚ kontrolu nad **právníckými a fyzickými osobami** a nad **organizačními složkami státu**. Organizačními složkami státu se dle §3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku *České republiky a jejím vystupování v právních vztazích rozumí - ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon.*²⁹

Dále dle odstavce § 3 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., Úřad vykonává kontrolu hospodaření **České národní banky** v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

K otázce působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, kdy zákonem č. 117/1994 Sb., došlo k rozšíření působnosti NKÚ na **hospodaření politických stran** a politických hnutí se státními příspěvky, se Ústavní soud vyjádřil v nálezu **Pl. ÚS 26/94**. Ústavní soud zrušil § 3 odst. 4 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, ze dvou důvodů. Za prvé by dle Ústavního soudu docházelo k etatizaci neboli k postátnění kontroly hospodaření těchto subjektů a došlo by tak k ohrožení principu oddělení politických stran a hnutí od státu. Dalším důvodem je, že použití státních příspěvků je vnitřní záležitostí politických stran a hnutí.³⁰

²⁸ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky - část první. Praha: Linde Praha, 2001.,s.470.

²⁹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku *České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*.

³⁰ RYCHETSKÝ, P., T. LANGÁŠEK, T. HERC a T. MLSNA. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 1028.

3.2. Pravomoc NKÚ

Aby daný orgán mohl vykonávat svou činnost v rámci své působnosti, potřebuje k tomu jisté materiální, finanční, osobní a právní prostředky. Jedním z těchto prostředků je pravomoc, která vyjadřuje oprávnění daného orgánu vykonávat svou činnost.³¹ Obecně je pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu zakotvena přímo v Ústavě ČR, kde je NKÚ dána pravomoc *vykonávat kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu*. Blíže je tato definice plynoucí z Ústavy rozvedena v § 3 zák. č. 166/1993 Sb., kde je uloženo, že NKÚ vykonává kontrolu³²:

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti
- státního závěrečného účtu
- plnění státního rozpočtu
- hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a prostředky, za něž převzal stát záruky
- vydávání a umořování státních cenných papírů
- zadávání státních zakázek

Tento výčet je dále doplněn o ustanovení § 4 odst. 1, který stanovuje, že při provádění kontrolní činnosti se Nejvyšší kontrolní úřad zaměřuje na přezkum kontrolovaných činností z hlediska jejich věcné a formální správnosti, dále jejich souladu s právními předpisy a zkoumá, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní.³³

Těmito ustanoveními je Nejvyššímu kontrolnímu úřadu dána kontrolní a hodnotící pravomoc, avšak nikde není NKÚ poskytnuta žádná pravomoc vydávat akty, které by napravovaly zjištěné nedostatky. Dle § 4 odst. 3 zákona 166/1993 Sb., jsou výsledkem kontrolní činnosti **kontrolní závěry**. Kontrolním závěrem rozumíme písemnou zprávu, která obsahuje shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností. Avšak zákon již nijak neupravuje

³¹ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 9. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 123.

³² Zákon č. 166/1993 Sb.

³³ Zákon č. 166/1993 Sb.

závažnost či procesní důsledky vydaných kontrolních závěrů.³⁴ Z uvedených informací vyplývá, že Nejvyšší kontrolní úřad disponuje hodnotící a kontrolující pravomocí, že jeho kontrole podléhají jakékoli skutečnosti, které souvisejí s kontrolovaným subjektem i bez zřetele na druh a stupeň utajení, jenže po skončení kontrolní činnosti, nemá NKÚ žádné další pravomoci. Úřad pouze předá výsledky kontroly v podobě kontrolního závěru Poslanecké sněmovně, která se závěry dále disponuje a Nejvyšší kontrolní úřad může jen doufat, že Poslanecká sněmovna projeví zájem a provede nápravu zjištěných pochybení.

I když Nejvyššímu kontrolnímu úřadu není v ústavní úpravě poskytnuto oprávnění vydávat autoritativní akty, je i tak možné určité akty výjimečně vydávané NKÚ takto označit. Tento případ nastává ve chvíli, kdy dle § 24 zákona č. 166/1993 Sb., fyzická osoba zaviněně způsobí, že kontrolovaný subjekt neposkytne při kontrole NKÚ součinnost či ji neposkytne v nezbytném rozsahu, který odpovídá povaze jeho činnosti, technickému vybavení a materiálnímu zabezpečení pro výkon kontroly. Nejvyšší kontrolní úřad je poté oprávněn uložit této fyzické osobě do jednoho měsíce ode dne nesplnění povinnosti **pokutu**. Pokuta může být uložena až do výše 50 000 Kč a lze jí uložit i opakovaně, pokud nebyla povinnost splněna ani v nově stanovené lhůtě. Pokuty tvoří příjem státního rozpočtu.

Ústavní soud se v nálezu Pl. ÚS 28/98, zabýval výkladem části ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. ve slovech "včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách", které následně zrušil. Prezident NKÚ uložil navrhovateli stížnosti pokutu ve výši 50 000 Kč dle § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ. Navrhovatel podal ústavní stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze, kterým bylo řízení ve věci zastaveno a uložení pokuty potvrzeno a odkazoval na výše zmíněné ustanovení OSŘ.

Dle navrhovatele znamená znemožnění přezkumu zákonnosti rozhodnutí vydaného orgánem veřejné správy porušení čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. K tomuto porušení došlo dle navrhovatele uplatněním § 248 odst. 2 písm. e) OSŘ. Spolu s ústavní

³⁴ Filip, J., Ústavní právo České republiky, II. díl. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 189.

stížností podal navrhovatel rovněž návrh na zrušení zmiňované části ustanovení občanského soudního řádu. Navrhovatel argumentuje, že pod pojmem pořádková pokuta, se může jednat o pokutu 200 Kč, ale i o pokuty až ve výši 500 000 Kč, záleží na příslušném zákoně. Pokuty jsou ukládány správním orgánem a mohou být ukládány opakovaně. Tento případný zásah do sféry individua může způsobit i jeho ekonomickou likvidaci. Dle navrhovatele je vyloučení soudního přezkumu všech pořádkových pokut bez jejich dalšího rozlišení neústavní.

Ústavní soud se zabýval hodnocením pojmu pořádková pokuta v plném významu, tedy i v těch ustanoveních, kde se tento pojem přímo nevyskytuje, ale daná sankce má povahu pořádkové pokuty. Dále ÚS dospěl k závěru, že opakované ukládání pokuty není s ničím v rozporu neboť tak naplňují svůj účel, kterým je především potrestat toho, kdo stěžuje hladký průběh řízení či jej mařit. Podobnou povahu, jako pořádkové pokuty ve správním řízení, mají i pořádková opatření v kontrolní a inspekční činnosti. ÚS v tomto nálezu zkonstatoval, že i když v zákoně 166/1993 Sb., není tato pokuta výslovně označena jako pořádková, naplňuje její znaky. Co se týče zásahu do práva nechat přezkoumat rozhodnutí orgánu veřejné správy nezávislým a nestranným soudem, nelze v případě NKÚ tento požadavek zcela zaručit. Opravným prostředkem je v tomto případě rozklad, který se podává prezidentovi NKÚ. Prezident NKÚ však v daném případě nesplňuje zejména požadavek nestranného orgánu, jelikož takto nemůže být navrhovatelem nikdy chápán. Ani ústavní definice NKÚ jako nezávislého orgánu nemůže zaručit naplnění čl. 81 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť se týká kontrolní činnosti Úřadu ve vztahu k výkonným orgánům, nikoli ukládání pořádkových pokut, kde NKÚ nepostupuje jako nezávislý tribunál, nýbrž se na něj dá hledět jako na správní úřad. Ústavní soud shledal, že z důvodu budoucí právní úpravy je potřebné, aby byl umožněn soudní přezkum uložených pořádkových pokut a § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. zrušil.³⁵

Tento nález je pro Nejvyšší kontrolní úřad významný z hlediska toho, že pokuty, které má Úřad možnost ukládat mají povahu pořádkových pokut, které mohou být následně přezkoumány soudy.

³⁵ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 28/98, ze dne 23. listopadu 1999.

Dalším aktem, který lze považovat za akt pravomoci NKÚ, jsou **kárná opatření**, která jsou vydávána Kárnou komorou Úřadu. V zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu, je kárné řízení upraveno jako speciální druh řízení v § 39 - § 43, úprava samotného kárného opatření je obsažena v ustanovení § 44 tohoto zákona. Kárné opatření je vydáno, jestliže Kárná komora dojde k závěru, že se Prezident, Viceprezident nebo člen Úřadu dopustil kárného provinění. Rozhodnutí kárné komory. Rozhodnutí Kárné komory se vyhotovuje písemně a doručuje se členovi, proti kterému bylo řízení vedeno. Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do patnácti dnů od doručení k Nejvyššímu soudu. Kárným opatřením může být buď napomenutí nebo snížení platu až o 15 % na dobu nejdéle tři měsíců. Za závažné kárné provinění nebo za opakované kárné provinění, je možné uložit některé z těchto kárných opatření - snížení platu o 15 % na dobu nejdéle šesti měsíců, návrh na odvolání člena Úřadu z funkce či návrh na odvolání prezidenta Úřadu nebo viceprezidenta Úřadu z funkce.³⁶

Problematikou kárného řízení NKÚ se zabýval Ústavní soud v nálezu **Pl. ÚS 15/10**, ve kterém zkoumal, zda ustanovení § 43 odst. 2 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Za prvé, zda obsah napadeného ustanovení neporušuje právo na spravedlivý proces, plynoucí z LZPS, dále zda není porušen princip dělby moci z hlediska neslučitelnosti funkce soudce a funkce v jakémkoli správním orgánu. Dále je namítána absence procesního předpisu, který by upravoval postup NS při projednávání rozhodnutí Kárné komory Úřadu.

Ústavní soud neshledal, že by napadené ustanovení bylo protiústavní. Nestrannost a autorita NS je zajištěna, jelikož o odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ rozhoduje zvláštní senát Nejvyššího soudu. Není tedy důvod se obávat, že by došlo ke zneužití práva chráněného ústavním pořádkem.³⁷

³⁶ Zákon č. 166/1993 Sb.

³⁷ Pl.ÚS 15/10, ze dne 25. 1. 2011

4. Činnost Nejvyššího kontrolního úřadu

Činnost Nejvyššího je upravena v části čtvrté zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu v § 17 až § 31 tohoto zákona. Kromě již zmíněné mezinárodní spolupráce, vykonává NKÚ zejména činnost kontrolní.

Úkolem Úřadu je tedy především zkoumat kontrolované činnosti z hlediska jejich věcné správnosti, zákonnosti, formální správnosti, ale i z dalších hledisek, jako třeba účelnosti a hospodárnosti.

Do působnosti Úřadu však nepatří žádné soudní ani exekutivní pravomoci a nemá tedy možnost zasahovat do činnosti kontrolovaných subjektů. NKÚ tedy co se týče časového druhu kontroly vykonává pouze **kontrolu následnou**, nikoli kontrolu preventivní či předběžnou.³⁸

4.1. Kontrola vykonávaná NKÚ

Kontrolní činnost vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem, má na rozdíl od jiných kontrol své specifické vlastnosti. Kontrolní proces je upraven v § 17 a násl. zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.³⁹

Nejvyšší kontrolní úřad, se v rámci svého členství v mezinárodní organizaci INTOSAI⁴⁰ rozhodl převzít mezinárodní standardy nejvyšších kontrolních institucí ISSAI⁴¹. Tyto standardy jsou důležité pro věrohodnost, kvalitu a profesionální úroveň kontroly. NKÚ hodlá tyto standarty využít v co nejširším rozsahu. Cílem Kontrolních standardů Nejvyššího kontrolního úřadu je zajistit a rozvinout účinnou a nezávislou kontrolu. Tyto standardy jsou představovány čtyřmi úrovněmi, přičemž kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu vycházejí ze třetí úrovně, která obsahuje principy pro účelné a nezávislé provádění jednotlivých kontrol. Kontrolní standardy se skládají ze čtyř

³⁸ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 7. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 538.

³⁹ VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. Kontrola nad finanční činností. Praha: Eva Rozkotová, 2015. s. 226.

⁴⁰ INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions.

⁴¹ ISSAI - International Standards of Supreme Audit Institutions

částí. Jedná se o kontrolu veřejného sektoru, finanční audit, audit výkonnosti a kontrolu legality a mohou se vzájemně kombinovat či být použity samostatně.⁴²

Finanční audit hodnotí finanční informace, které o sobě kontrolovaná osoba sama zveřejňuje a zda jsou tyto zveřejněné informace v souladu s příslušnými předpisy. Do finančního auditu se řadí i otázka, zda jsou veškeré transakce provedeny v souladu s předpisy a kontrolujícímu je tak umožněno zda účetní závěrka kontrolovaného subjektu vykazuje všechny právem předepsané skutečnosti.⁴³

Audit výkonnosti má za úkol poskytnout vysokou míru úrovně kontroly. Tento audit poskytuje objektivní, nezávislé a především spolehlivé hodnocení, zda kontrolované subjekty, které spadají pod kontrolu zastávají principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při nakládání s prostředky státního rozpočtu. Zároveň je žádoucí, aby bylo případně zajištěno zlepšení zjištěných skutečností.⁴⁴

Kontrolou legality se rozumí, zda je kontrolovaný předmět v souladu s platným právem, kterými se kontrolovaná osoba řídí. Pokud kontrolujeme legalitu, znamená to, že hodnotíme míru zákonnosti, tedy míru dodržování příslušných právních norem, které představují hlavní nástroje provádění kontroly. Kontrola legality má za úkol podpořit transparentnost, poukázat na slabé stránky právní úpravy a vytvořit takové prostředí, kde by docházelo k porušování právních předpisů v minimální míře.⁴⁵

⁴² Blíže: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-id8487/>

⁴³ <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-200.pdf>

⁴⁴ <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-300.pdf>

⁴⁵ Blíže: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-400.pdf>

4.2. Plánování a provádění kontroly

4.2.1. Plánování kontroly

Dle § 17 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, tedy z. č. 166/1993 Sb., je plán činnosti věcné a časové vymezení kontrolních akcí v následujícím rozpočtovém roce. Úřad je oprávněn opatřovat podklady, které slouží pro zpracování plánu kontrolní činnosti. Pokud někoho Úřad o toto požádá je tato osoba povinna v určené lhůtě poskytnout informace a vysvětlení a předložit doklady a další písemnosti pro tento účel. Při zpracovávání návrhu plánu kontrolní činnosti je vycházeno z podnětů prezidenta Úřadu, viceprezidenta Úřadu a členů Úřadu.

Plán kontrolní činnosti u každé kontrolní akce dle odst. 3 tohoto § 17 obsahuje zejména – předmět a cíle kontroly, označení kontrolovaného orgánu, časový plán, člena Úřadu, který vypracovává kontrolní závěr a složení senátu Úřadu, byl-li zřízen. Schválený plán kontrolní činnosti je předložen prezidentem Úřadu Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. Plán kontroly se zveřejňuje ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu. O provedení případných změn plánu kontrolní činnosti, rozhoduje Kolegium Úřadu. Takto schválenou změnu je potřeba předložit Poslanecké sněmovně a zveřejnit dle odstavce 5 § 17.

4.2.2. Provádění kontroly

Postup provádění kontrolní činnosti se řídí kontrolním řádem. Kontrolní řád je upraven jako samostatný procesní předpis zákonem 166/1993 Sb., samostatnost tohoto předpisu je dána v § 31 zákona č. 166/1993 Sb., který stanovuje, že pro řízení dle kontrolního řádu neplatí, s výjimkou řízení o pokutách správní řád. Tento postup je v zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu upraven v § 19 až § 31 tohoto zákona.

Kontrolní řád je upraven v § 19, ve kterém je uvedeno, že kontrolním řádem je řízen 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. Kontrolní činnost je vykonávána členy Úřadu a kontrolory na základě písemného pověření prezidenta Úřadu či jím

pověřeného člena Úřadu. V pověření se uvádí objekt a věcné vymezení kontroly, jména, příjmení a titul kontrolujících, jejich postavení v Úřadu, dále jméno a příjmení vedoucího skupiny kontrolujících a označení orgánu nebo osob, ke kterým je možné se odvolat proti rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu.

Podjatost je upravena v § 20, kde je stanoveno, že kontrolu nesmějí provádět ti kontrolující, u nichž jsou důvodné pochybnosti o jejich nepodjatosti, vzhledem k jejich vztahu ke kontrolovaným osobám nebo k předmětu kontroly. Dále je zde upraveno, že kontrolující, který se dozví o skutečnostech, které by nasvědčovali jeho podjatosti, je bezprostředně povinen oznámit tuto skutečnost příslušnému členu Úřadu, jde-li o kontrolora, nebo prezidentovi Úřadu, jde-li o člena Úřadu. Kontrolované osoby oznámí Úřadu skutečnosti nasvědčující podjatosti kontrolujícího, jakmile se o těchto skutečnostech dozví. O námitce podjatosti kontrolujícího se rozhoduje bez zbytečného odkladu. Dokud není o námitce rozhodnuto, činí kontrolující pouze úkony, které nesnesou odkladu. Proti rozhodnutí o námitce podjatosti není přípustné odvolání.

Oprávnění kontrolujících při provádění kontroly jsou upravena v § 21 zákona č. 166/1993 Sb., kde jsou jednotlivá oprávnění uvedena. Kontrolující jsou tedy při provádění kontroly oprávněni vstupovat do zařízení, objektů, na pozemky a i do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly, přičemž nedotknutelnost obydlí je zaručena. Kontrolující osoby mohou požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originály dokladů a jiných písemností, data z informačních systémů, kterých jsou provozovateli nebo správci, data na technických nosičích dat, případně jejich výpisy a zdrojové kódy k programům, vzorky výrobků nebo jiného zboží, dále mohou i pořizovat obrazové či zvukové záznamy.

Kontroloři se mohou seznamovat s utajovanými informacemi, ale musí se prokázat osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací. Takové osvědčení je vydáváno dle zvláštního zákona. Kontrolující osoby dále mohou požadovat aby, jim kontrolované osoby poskytl pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech v ústní či v písemné podobě. Dále v odůvodněných případech, mohou zajišťovat doklady, kdy však jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů. Mohou dále požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků. Kontroloři dále mohou

používat telekomunikační koncová zařízení kontrolovaných osob a datové připojení do veřejné sítě elektronických komunikací pro zabezpečení kontroly.

Dále mají oprávnění k tomu, vyžádat si od kontrolované účetní jednotky nebo od jiného kontrolního orgánu účetní záznamy, také prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu či si vyžádat účetní záznamy taktéž prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu, anebo si mohou vyžádat účetní záznamy od správce centrálního systému účetních informací státu a to za podmínek stanovených zákonem o účetnictví. Posledním oprávněním kontrolujících osob je, že mohou po osobách kontrolovaných požadovat, aby ve stanovených lhůtách zajistily přístup k datům, která souvisejí s daným předmětem kontroly a jsou zpracována nebo uložena v provozních informačních systémech kontrolované osoby či v jiných souborech či v aplikacích, a která nejsou součástí nějakého z informačních systému veřejné správy.

Povinnosti kontrolujících jsou v zákoně 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, upraveny v § 22, dle kterého je povinností kontrolujících zjistit během kontroly skutečný stav věci a dále jsou povinni jej prokázat doklady. Další povinnosti jsou upraveny ve druhém odstavci tohoto paragrafu. Kontrolující povinni kontrolované osobě oznámit zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Jsou povinni šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob, předa neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pomínou-li důvody jejich převzetí. Dále řádně ochraňovat zajištěné doklady proti jejich ztrátě, zničení, poškození či zneužití. Další povinností je pořizovat o výsledcích kontroly kontrolní protokol a zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se kontrolující dozvěděli během výkonu kontroly a nezneužít je.

Dle § 23 zák. č. 166/1993 Sb., je možné kontrolujícího zbavit jeho povinnosti **mlčenlivosti**. Zbavit jej povinnosti mlčenlivosti může ten, v jehož zájmu kontrolující tuto povinnost má či z důvodu důležitého veřejného zájmu jej povinnosti mlčenlivosti může zbavit prezident Úřadu.

Povinnosti kontrolovaných osob, jsou obsaženy v § 24 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Kontrolované osoby jsou povinny poskytnout součinnost, která odpovídá oprávněním kontrolujících. Fyzické osoby nemají povinnost poskytnout pravdivé a úplné, ústní a písemné informace o zjišťovaných

skutečnostech, pokud by tím způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým. Dále jsou kontrolované osoby povinny poskytnout materiální a technické zázemí pro výkon kontroly, a to v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti.

4.3. Výsledky kontrol a jejich uplatňování

Kontrolní protokol se dle znění § 25 pořizuje o kontrole, podrobněji to upravují tři odstavce tohoto paragrafu. Obsahem kontrolního protokolu je zejména popis zjištěných skutečností, uvedení nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny.

Do kontrolního protokolu se uvádí označení Úřadu a jména kontrolujících, které se na kontrole zúčastnili, dále se uvádí označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, skutečný stav, označení dokladů a ostatní materie, o které se protokol opírá. Kontrolní protokol je podepisován kontrolujícími, kteří se kontroly zúčastnili. Za obsah protokolu osobně odpovídá vedoucí skupiny kontrolujících.

Dle § 26 je povinností kontrolujících seznámit kontrolované osoby s obsahem kontrolního protokolu a poskytnout jim jeho stejnopis. Kontrolované osoby jeho převzetí potvrzují podpisem kontrolního protokolu. Avšak odmítne-li kontrolovaná osoba seznámit se s protokolem či toto seznámení potvrdit, vyznačí se tyto skutečnosti v kontrolním protokolu.

Dále je kontrolní protokol upraven v § 27, kde je stanoveno, že kontrolovaná osoba může proti kontrolnímu protokolu podat **námítky** vedoucímu skupiny kontrolujících. Lhůta činí pět pracovních dnů ode dne seznámení s kontrolním protokolem, lhůta však může být stanovena i delší. Námítky se podávají písemně a musí být zdůvodněny. O námítkách rozhoduje vedoucí skupiny kontrolujících. Pokud nebylo námítkám vyhověno, může se do patnácti dnů ode dne doručení rozhodnutí o námítkách kontrolovaná osoba odvolat buď k příslušnému senátu Úřadu, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr projednávaný tímto senátem, dále pokud je kontrolní protokol projednávaný Kolegiem Úřadu, odvolá se kontrolovaná osoba k němu. Existují-li důvody, příslušný orgán Úřadu rozhodnutí o námítkách změni nebo zruší. V opačném

případě odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Dle odstavce pátého je možné, že bude nutné věc došetřit. Příslušný orgán Úřadu rozhodnutí z části nebo zcela zruší a zajistí, aby věc byla došetřena. Skutečnosti, které jsou zjištěny během došetření, se uvádí v dodatku kontrolního protokolu. Proti rozhodnutí příslušného orgánu Úřadu není přípustné odvolání.

Aby byl kontrolující schopen dodržet výše uvedené povinnosti, je ze zákona oprávněn disponovat sankcí, která má pomoci zabezpečit průběh kontroly. Touto sankcí jsou **pokuty**. Pokuta může být uložena na základě zák. č. 166/1993 Sb., pouze fyzické osobě, pokud fyzická osoba zaviněně způsobí to, že kontrolovaná osoba nesplní povinnost součinnosti nebo poskytnutí materiálního a technického zázemí pro zabezpečení průběhu kontroly odpovídající možnostem kontrolované osoby. Maximální výše částky, která může být Úřadem uložena je 50 000 Kč. Tato pokuta může být uložena i opakovaně, pokud nebyla zmíněná povinnost splněna ani v nové stanovené lhůtě. Pokuty jsou vymáhány NKÚ a tvoří příjem do státního rozpočtu České republiky. Pokutu je možné uložit pouze do jednoho měsíce ode dne nesplnění dané povinnosti. Řízení o pokutách představuje výjimku, která je ustanovena v § 31 zák. č. 166/1993 Sb. a vztahuje se na to správní řád. Rozhodnutí o pokutě je přezkoumatelné v soudním řízení. V praxi k ukládání pokut za nesoučinnost však téměř nedochází

Náklady, které Úřadu vznikly v souvislosti s provedením kontroly hradí Úřad, což jde uvedeno v § 29 zák. č. 166/1993 Sb., dále je zde uvedeno, že náklady vzniklé kontrolovaným osobám nesou kontrolované osoby. Výjimkou jsou náklady za používání telekomunikačních zařízení kontrolované osoby, a o v těch případech, kdy je použití těchto zařízení nezbytné pro výkon kontroly. Tyto náklady může kontrolovaná osoba uplatnit u Nejvyššího kontrolního úřadu nejdéle do šesti měsíců od jejich vynaložení, jinak tento nárok zanikne.⁴⁶

Shrnujícím dokumentem o zjištěných skutečnostech při kontrole, které jsou uvedeny v kontrolních protokolech je **kontrolní závěr**. Podrobněji je tento dokument upraven v několika paragrafech zák. č. 166/1993 Sb.. Kontrolní závěr je zpracováván členem Úřadu, který je odpovědný za řízení kontrolní akce za

⁴⁶ Mikule, V. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo. 1993, s. 147.

podpory příslušných kontrolních nebo územních odborů. Závěr je schvalován buď Kolegiem nebo senátem, záleží na povaze kontroly. Kontrolní závěr slouží především jako informativní dokument pro státní orgány, které jsou nadány na rozdíl od NKÚ mocenskými pravomocemi a mohou zjištěné stavy napravit.

Schválené kontrolní závěry jsou dle § 30 zák. č. 166/1993 Sb. zveřejňovány prezidentem Úřadu ve Věstníku NKÚ. Tímto NKÚ realizuje svou povinnost přiměřeným způsobem poskytnout informace o své činnosti. Tato povinnost je uložena ve čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Dále jsou veškeré kontrolní závěry zasílány neprodleně Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě, příslušným ministerstvům na požádání a dále České národní bance, pokud je ona kontrolovanou osobou. Pokud si Poslanecká sněmovna, Senát, jejich orgány nebo vláda vyžádá zaslání kontrolních protokolů a další dokumentace, které byly použity jako podklady pro vypracování daného kontrolního závěru, je prezident Úřadu povinen jim je zaslat.

4.4. Informační a zveřejňovací povinnost NKÚ

Konečné výsledky kontrolních činností NKÚ jsou zveřejňovány ve **výroční zprávě NKÚ**. Výroční zprávu zpracovává prezident Úřadu a předkládá jí kolegiu ke schválení. S obsahem výroční zprávy se může každý seznámit na internetových stránkách NKÚ. Prezident úřadu ji pro informaci předkládá Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. Výroční zpráva obsahuje zejména hodnocení činnosti Úřadu za uplynulé období. Dále obsahuje upozornění na zjištěné nedostatky, přípravu plánu kontrolní činnosti na další rok atd. Velmi důležitou součástí jsou informace o finančním přínosu z kontrolních akcí. Dále se můžeme seznámit s počtem žádostí od jednotlivých subjektů, s počtem kontrolovaných osob, s legislativními úpravami, které se týkají Úřadu či s hospodařením samotného Úřadu. Součástí výroční zprávy jsou i různé grafy, které znázorňují určitou problematiku a její vývoj.⁴⁷

Například z výroční zprávy pro rok 2015 se můžeme dozvědět, že v tomto roce bylo provedeno celkem 36 kontrolních akcí, bylo podáno 564 podnětů od

⁴⁷ Zákon č. 106/1999 Sb.

občanů, 3 podněty ke kontrole podala vláda, celkem bylo kontrolováno 207 osob. Celkově bylo dáno 35 oznámení o porušení rozpočtové kázně, přičemž objem finančních prostředků v oznámeních o porušení rozpočtové kázně tvořilo 2 926 947 488 Kč. Dle poslední zveřejněné výroční zprávy - z roku 2015 obdržel v tomto roce Úřad 21 písemných žádostí o informace dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Dvě z těchto stížností nemohly být vyřízeny kvůli věcné nepřislušnosti a z důvodu nedodání informací žadatelem po výzvě ze strany Úřadu. Zbylým devatenácti žádostem bylo vyhověno v plném rozsahu. V roce 2015 nebyla na postup Úřadu při vyřizování žádostí podána žádná stížnost.⁴⁸

Věstník Úřadu je upraven v § 45 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Věstník je vydáván Úřadem a zveřejňuje se na internetových stránkách. Obsahuje zejména jednací řady Kolegia Úřadu a senátů Úřadu, kárný řád, plán kontrolní činnosti, výroční zprávu a všechny kontrolní závěry, kromě těch, které obsahují skutečnost, na které se vztahuje zvláštní zákon.⁴⁹

Dle **zákona č. 106/1999 Sb.**, o svobodném přístupu k informacím, plní NKÚ informační povinnost prostřednictvím odboru vnějších vztahů. Je zde žadateli umožněno, aby žádost o poskytnutí dané informace vznesl telefonicky či písemně.⁵⁰

Kromě již uvedených informačních možností, zveřejňuje Nejvyšší kontrolní úřad také **tiskové zprávy** k jednotlivým kontrolním závěrům. Tiskové zprávy zveřejňuje NKÚ na svých internetových stránkách.

⁴⁸ Blíže: Výroční zpráva NKÚ 2015, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2015.pdf>

⁴⁹ Zákon č. 106/1999 Sb.

⁵⁰ Zákon č. 106/1999 Sb.

5. Legislativní změna týkající se NKÚ

Za dobu své existence se NKÚ několikrát pokoušel o změnu svých kompetencí s cílem jejich rozšíření kromě na kontrolu státních, tak i na kontrolu veřejných prostředků. V souvislosti s touto změnou je však nutné provést i změnu Ústavy.

5.1. Vývoj nové právní úpravy

Snahy o rozšíření kompetencí NKÚ probíhaly zejména v letech 2001 až 2014. První návrh byl senátním návrhem novely Ústavy (sněmovní tisk č. 1134). Tento návrh měl rozšířit oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu v rámci toho, že mělo být kontrolováno taktéž hospodaření s veřejnými prostředky, pokud to vyžaduje veřejný zájem. Avšak tento návrh přijat nebyl. Další návrh vznikl v roce 2003 jako sněmovní tisk č. 349. Jednalo se o vládní návrh novely Ústavy. Tento návrh jako první osahoval myšlenku rozšíření kontrolních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu na územně samosprávné celky, právnické osoby, které jsou příjemci zákonem stanovených povinných plateb a příjemcům dotací či podpor ze státního rozpočtu. Další návrh byl poslanecký návrh, který byl předložen v roce 2009 jako sněmovní tisk č. 960 a zaváděl kontrolu územně samosprávných celků, případně právnických a fyzických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky jako fakultativní. Tento návrh také nebyl přijat. Ale ani tento návrh přijat nebyl. Další návrh, který směřoval k novele Ústavy byl vládní návrh (sněmovní tisk č. 351) z roku 2011. Obsahově se blížil k vládnímu návrhu z roku 2003. Jednalo se v podstatě o *blanketní* úpravu pravomocí Úřadu, která měla zavést povinnost kontrolovat hospodaření se státním majetkem právnických osob, které jsou veřejnoprávní povahy, a které by určil zákon. Tento návrh také jako ty předcházející přijat nebyl.

V roce 2013 došlo k dalšímu neúspěšnému pokusu o rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu. V tomto roce byl předložen poslanecký návrh (jako sněmovní tisk č. 918) na novelizaci čl. 97 Ústavy. Na rozdíl od předchozího neúspěšného návrhu měly být kompetence Úřadu rozšířeny o kontrolu hospodaření s majetkem právnických osob s majetkovou účastí České republiky nebo územně samosprávného celku o nichž to stanovil zákon. Souběžně byla

předložena novela zákona č. 166/1993 Sb., neboť se zdálo jasné, že Parlament nehodlá schválit pouhou změnu Ústavy bez toho, aniž by projednal i novelu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Oba tyto návrhy byly přijaty.

Posledním pokusem o případnou změnu kompetencí NKÚ byl poslanecký návrh novely čl. 97 Ústavy, který je obsahově skoro stejný jako již zmíněný návrh z roku 2013. Tento návrh byl projednáván jako sněmovní tisk č. 43 a taktéž byl doprovázen novelou zákona č. 166/1993 Sb., (tisk č. 44). Avšak tento návrh Poslanecká sněmovna 22. 1. 2014 vrátila předkladatelům k přepracování. Návrh novely sice Poslanecká sněmovna přijala, ale ve výrazně pozměněné podobě oproti původnímu návrhu.⁵¹

Prezident České republiky podepsal dne 1. Dubna 2015 novelu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, tedy zákon č. 78/2015 Sb., kdy cílem této novely bylo stanovení především přizpůsobit společenským změnám a úpravám právního řádu více jak dvacet let starý zákon o Nejvyšším kontrolním Úřadu. Jelikož některá ustanovení již neodpovídala aktuálním trendům ve zpracování a v provádění kontrol, a také se zvýšila úroveň elektronizace orgánů veřejné správy a zvýšila se možnost dálkového přístupu k výsledkům kontrolní činnosti Úřadu. Změna tohoto zákona přinesla prezidentovi Úřadu možnost účastnit se schůze vlády, pokud se projednávají kontrolní závěry a dále tento zákon rozšiřuje oprávnění prezidenta Úřadu účastnit se schůzí Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich orgánů i na případy, kdy se jedná o kontrolních závěrech či o materiálech, které se vztahují k činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Novela zároveň reaguje na úpravu terminologie, která vyplývá ze změn jiných právních předpisů.⁵²

5.2. Navrhované rozšíření kompetencí NKÚ

Vzhledem k porovnání obsahů předkládaných novel Ústavy ČR a novel zákona o NKÚ, je jasné, že okruh subjektů kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu by měl být rozšířen. Navrhovaná změna zákona o NKÚ plyne ze znění čl. 18, 21, 23 a 24 Lidské deklarace. Článek 18 ukládá, aby nejvyšší

⁵¹ GERLOCH, Aleš a Jan TRYZNA. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014., s. 269.

⁵² Blíže: Výroční zpráva NKÚ 2015, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2015.pdf>

kontrolní instituci náležela kontrola veškeré správy s veřejnými prostředky. Dle článku 21 podléhá kontrolní instituci kromě zkoumání regulérnosti veřejných zakázek, zkoumat taktéž hospodárnost provedení a prověření jakosti. Na základě článku 23 a 24 Lidské deklarace podléhají kontrole nejvyšších kontrolních institucí soukromoprávní subjekty, pokud se na nich ze značné části podílí stát a užívají veřejné prostředky. Předkladatelé novely odkazují ve své argumentaci také na úpravu této problematiky v dalších členských státech Evropské unie.

Navrhované změny stanovují, že kontrole NKÚ podléhá *hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a také hospodaření s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku.*

Působnost NKÚ je v navrhované změně zákona rozšířena na okruh PO, které disponují s **veřejnými prostředky**. Veřejné prostředky jsou v návrhu zákona definovány jako majetek a dluhy státu a územně samosprávného celku, jakož i hlavního města Prahy. Aby nedošlo ke sporům ohledně kompetencí NKÚ, jsou za veřejné prostředky pokládány i majetek a dluhy taxativně vymezených osob. Za veřejné prostředky se považují i prostředky čerpané ze zahraničí, od Evropské unie či z jiných zdrojů.

5.3. Nově navrhované subjekty podléhající kontrole NKÚ

5.3.1. Územně samosprávné celky

Nově by měla být kontrola rozšířena na **územně samosprávné celky** a nakládání s jejich majetkem. Dosud NKÚ kontroloval hospodaření se státními prostředky bez ohledu na to, kdo s nimi nakládal, respektovalo se odlišení státních prostředků a prostředků jiných subjektů, ač šlo o prostředky svým původem ze státních zdrojů. I když majetková autonomie územně samosprávných celků představuje jeden ze základních atributů samosprávy. Je však otázka, zda a do jaké míry kontrolní činnost zasahuje do práva na samosprávu ve vztahu k majetkové autonomii. NKÚ se sám bezprostředně nemůže dotknout práv kontrolovaných subjektů, avšak v právní sféře se mohou výsledky kontrol projevit negativně ve formě sankcí za učiněná a následně zjištěná pochybení. Rozšíření

této působnosti mělo být eliminováno na přezkum pouhé *zákonnosti* hospodaření s majetkem obcí a krajů. Otázkou je, zda se tato působnost vztahuje i na kontrolu účelnosti a hospodárnosti při nakládání se státním majetkem, jelikož tato dvě hlediska jsou zákonem stanovená jako závazná. Jelikož novela by se s tímto problémem měla potýkat, je nutné odlišit zákonost v užším a v širším slova smyslu, jelikož účelnost a hospodárnost při nakládání se státním majetkem státu územně samosprávnými celky jsou kritéria zákonná.⁵³

Tato dvě kritéria jsou upravena zejména v zákoně číslo 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Dále je nutné se zabývat obsahem zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích. Oba tyto zákony obsahují jak materiální, tak formální pravidla pro nakládání s jejich majetkem.

Dle mého názoru není samostatnost hospodaření s majetkem nijak ohrožena tím, že daný orgán má možnost kontroly, zda daný subjekt nakládá s prostředky dle platného práva. Právo na samosprávu přeci neznamená, že subjekt nemůže nebo snad ani nesmí být kontrolován. Kontrola je přirozenou činností a měla by být brána jako samozřejmost. Je chybou považovat kontrolu za něco špatného. Naopak kontrolu shledávám jako pozitivní jev, díky kterému je možné předcházet škodám a pochybením. Podrobit se kontrole by měla dle mého názoru být povinnost.⁵⁴

5.3.2. Veřejné instituce

Dále by Nejvyšší kontrolní úřad měl získat kontrolní pravomoci vůči tzv. **veřejným institucím**, pokud by se jednalo o hospodaření s jejich majetkem. Jejich okruh by dle původního návrhu v Ústavě nebyl uveden, ale Ústava by odkazovala na příslušnou zákonnou úpravu. V tomto případě se mělo jednat o zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace územních samosprávných celků, Regionální radu regionů soudržnosti, Českou televizi, Český rozhlas, Českou tiskovou kancelář, veřejné vysoké školy a o Českou národní banku. Avšak Poslanecká sněmovna tento

⁵³ GERLOCH, Aleš a Jan TRYZNA. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014., s. 274-276.

⁵⁴ VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností*. Praha: Eva Rozkotová, 2015., s. 196.

koncept ve schválené podobě novely zcela vypustila. Předkladatelé proto vznesli otázku, zda bude zaručeno, že i tyto veřejné instituce budou podléhat kontrole. Je nutné si položit otázku, proč stát připouští majetkovou autonomii určitých institucí a zároveň chce mít kontrolu nad jejich hospodařením a nad nakládáním s jejich majetkem. Je důvodné opět rozlišovat majetek státu a majetek jiných orgánů, byť má tento majetek původ ve státních zdrojích.⁵⁵

5.3.3. Právnícké osoby s majetkovou účastí státu

Poslední skupinu subjektů, které by měly být nově Nejvyšším kontrolním úřadem nově kontrolovány **jsou právnícké osoby s majetkovou účastí státu**. Předmětem kontroly by zde bylo hospodaření s jejich majetkem. V původním návrhu novely zák. č. 166/1993 Sb., bylo upřesněno, že se má jednat o právnícké osoby s více jak 50% majetkovou účastí státu či územně samosprávného celku. Jakékoli neúčelné či nehospodárné nakládání se státním majetkem může být předmětem kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu. Avšak mluvíme-li o právníckých osobách soukromého práva, ač s majetkovou účastí státu, naskýtá se otázka, zda není porušena rovnost a obecný přístup dle LZPS, jelikož selektivní vymezení subjektů, které spadají pod kontrolní činnost NKÚ se může jevit jako porušení rovnosti ochrany vlastnického práva.

Tato skupina subjektů se řídí předpisy soukromého práva. Jedná se hlavně o zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. V obou těchto předpisech je zakotveno základní pravidlo pro činnost statutárních orgánů. Jedná se zejména o *povinnost jednat s péčí řádného hospodáře*. Kontrolní závěry by tedy vedly k tomu, že se ze strany statutárních orgánů nejednalo o postup s péčí řádného hospodáře. Z hlediska nemožnosti podat proti takovému závěru opravný prostředek, s čímž počítá i předložená novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, a což snižuje procesní záruky kontrolovaných subjektů. Tato úprava je neakceptovatelná, jelikož kontrolovaná osoba je *a priori* znevýhodněna, jelikož proti závěrům NKÚ se nedá efektivně bránit. Řešením výše popsaného deficitu by bylo pouze to, že by závěrům Nejvyššího kontrolního úřadu, které by se dotýkaly právníckých osob soukromého

⁵⁵ GERLOCH, Aleš a Jan TRYZNA. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014., s. 276.

práva by se nepřirážoval konkrétní praktický význam. Případná pochybení by se musely stát předmětem rozhodování příslušného orgánu, kterému by nebylo možné upřít autonomii pro posouzení daných zjištěných závěrů. Po té však nastává otázka, jaký je důvod, aby NKÚ měl vůbec možnost takovou kontrolu vykonávat.⁵⁶

Osobně se přikláním k provádění kontroly nad těmito subjekty. Sám stát by měl mít zájem mít své prostředky pod kontrolou. Domnívám se, že i samotné subjekty musí s kontrolou počítat. Nevidím žádná negativa, která by prováděním kontroly jakkoli zasahovala do práv těchto subjektů. Pokud by během kontroly došlo ke zjištění pochybení, odpovídá za to daný subjekt, avšak v případě jednání v rozporu s právními předpisy, musí tyto subjekty počítat s tím, že jim hrozí sankce.

⁵⁶ GERLOCH, Aleš a Jan TRYZNA. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014., s. 276-278.

6. Závěr

Cílem této práce je podat ucelený přehled o základních institutech souvisejících s Nejvyšším kontrolním úřadem. Především je v práci kladen důraz na hodnocení pravomoci a působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Při psaní práce jsem se věnovala i mezinárodní spolupráci, která dle mého názoru zvyšuje vážnost samotného úřadu v rámci mezinárodních vztahů. I když nynější úpravu shledávám jako dostatečnou, přesně neodpovídá mezinárodním požadavkům, zakotvených v Lidské deklaraci. Při psaní práce jsem došla k názoru, že pravomoci, kterými Nejvyšší kontrolní úřad disponuje, nejsou zcela dostačující. Hlavní problém shledávám v tom, že NKÚ jakožto nejvyšší kontrolní instituce ve státě nedisponuje žádnými prostředky, kterými by mohla sama sjednat nápravu zjištěných nedostatků.

Osobně jsem zastáncem kontroly a domnívám se, že provádění kontroly subjektů, které nakládají s veřejnými prostředky je zcela odůvodnitelné. Dále se domnívám, že působnost Nejvyššího kontrolního úřadu by měla být rozšířena i na další subjekty, jelikož je to v zájmu státu i občanů. Co se týče pravomocí úřadu, shledávám opodstatněné zvětšení jejich rozsahu a přikláním se i k rozšíření ustanovení v Ústavě, které upravuje Nejvyšší kontrolní úřad. Kontrola by měla být brána jako samozřejmost, nikoli jako výjimka. Podléhat kontrole by měla být pro dané subjekty povinnost. Každá kontrola má však vyplývat ze zákona a být prováděna v jeho mezích.

V dnešní době jsou zásahy do činnosti daného subjektu brány ze strany tohoto subjektu jako negativní jev. Aktuálnost a kontroverznost této problematiky nabývá stále většího významu. Plně věřím, že bude dosaženo přijetí alespoň části z předloženého návrhu zákonodárců, kteří se snaží zdůraznit důležitost a přínos Nejvyššího kontrolního úřadu a zbavit ostatní předsudku, že kontrola je negativním jevem a snaží se dané subjekty poškodit. Naopak osobně vnímám kontrolu jako pozitivní jev ve společnosti. Fakt, že v našem státě existuje nezávislá instituce, která je navíc zakotvena přímo v Ústavě zvyšuje pocit a vnímání právní jistoty.

Díky poznatkům, které jsem při psaní práce získala, zcela zastávám přijetí projednávaných návrhů na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Majetková autonomie, především územně samosprávných celků neznamená, že

tyto subjekty nemohou podléhat žádné kontrole. Nejvyšší kontrolní úřad vykonává nezávislou, odbornou a objektivní kontrolu nad hospodařením se státním majetkem, se kterým mohou disponovat různé subjekty. Naskýtá se tedy jistý předpoklad, že právě státu bude nejvíce záležet, jak je s těmito prostředky nakládáno, především zda jsou plněny zásady hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Tento zájem státu jsem při psaní bakalářské práce bohužel nezaznamenala do takové míry, do jaké jsem předpokládala. I tak doufám, že se mi podařilo dosáhnout kýženého cíle a představit Nejvyšší kontrolní úřad jako vrcholnou, samostatnou, nezávislou a nezastupitelnou kontrolní instituci.

Resumé

The theme of this thesis is the scope of the Supreme Audit Office. The Supreme Audit Office is an independent control authority, whose existence is primarily established in the Constitutional Act No. 1/1993 Coll., The Constitutional act of the Czech Republic. The specific form of existence and functioning is derived from the Act No. 166/1993 Coll., which contains more detailed regulation. And the concept of Supreme Audit Office meets the basic principles and recommendations of the Lima Declaration of INTOSAI.

The work is divided into chapters, which I try to summarize for example, historical development, organizational structure, main activities, the question of independence or proposals for legislative changes in relation to changes in the powers of the Supreme Audit Office.

The Supreme Audit Office audits the financial management of state property and financial resources received from abroad. Also expresses its opinion on the state final account and oversees the state budget implementation. The Supreme Audit Office is not authorized to audit the finances of the municipalities, regions or the companies co-financed by the state or by a self-government.

In my opinion the adoption of legislative changes, which are proposed would be beneficial. Mainly because of one of the main prerequisites for good functioning of a modern democratic state is the existence of an independent audit body.

Seznam použité literatury

Knížní literatura

Filip, J., Ústavní právo České republiky, II. díl. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 292.

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 9. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 832.

Klíma K., Ústavní právo, 1. vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 777.

Pavlíček V. a kolektiv, Ústavní právo a státověda, II díl, 2001, s. 464-465.

RYCHETSKÝ, P., T. LANGÁŠEK, T. HERC a T. MLSNA. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 1224.

SLÁDEČEK, V., V. MIKULE a J. SYLLOVÁ. Ústava České republiky. Komentář. 1. Vydání, Praha: C.H.BECK, 2007, 949 s.

V. Mikule: Ústavní právo a státověda, II. Díl, Praha, 2011, s. 993-997.

VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností*. Praha: Eva Rozkotová, 2015. s. 254.

Časopisecká literatura

GERLOCH, Aleš a Jan TRYZNA. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014.

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

Právní předpisy

Císařské nařízení č. 140/1866, ř. z., o nejvyšším účetním dvoru

Zákon č. 175/1919 Sb., o zřízení a působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu

Vládní nařízení č. 73/1951 Sb., kterým se zřizuje ministerstvo státní kontroly

Ústavní zákon o Československé federaci č. 143/1968 Sb.

Zákon č. 481/1991 Sb., kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad České republiky

Zákon č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 78/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 28/98

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/15

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 26/94

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 15/10

Elektronické prameny

<http://www.eurosai.org>

<http://www.intosai.org>

<http://www.nku.cz>

Ostatní

Limská deklarace o základních směrech finanční kontroly

Výroční zpráva NKÚ 2015

