

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

Studijní program: M6805 Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Diplomová práce

**Kontrolní činnost vykonávaná Nejvyšším
kontrolním úřadem**

Zpracovala: Světlana Spasojevičová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast

Plzeň 2014

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Kontrolní činnost vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem zpracovala zcela sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem k sepsání této práce použila, jsem citovala v poznámkách pod čarou a uvedla v seznamu použitých pramenů.“

Plzeň, 19. března 2014

Světlana Spasojevičová

Zde bych ráda vyjádřila poděkování svému vedoucímu diplomové práce JUDr. et PhDr. Janu Malastovi za jeho cenné rady a odborné vedení této práce. Také bych ráda poděkovala svým rodičům, kteří jsou mi morální oporou při studiu.

Obsah

Úvod	1
1. Podstata a účel kontroly veřejné správy	2
1.1. Pojem a smysl kontroly	2
1.2. Hospodárnost, efektivnost, účelnost (Audit výkonnosti).....	3
1.3. EU Report.....	6
2. Právní zakotvení NKÚ	7
2.1 Vývoj kontrolní instituce.....	7
2.2. Ústava ČR, čl. 97	8
2.3. Organizační struktura NKÚ v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů	11
2.3.1. Prezident a viceprezident NKÚ.....	11
2.3.2. Člen NKÚ.....	16
2.3.3. Kolegium NKÚ	17
2.3.4. Senáty NKÚ	18
2.3.5. Kárná komora NKÚ	19
2.3.5.1. Nezávislost soudu, inkompatibilita soudce	19
2.3.5.2. Kárná odpovědnost.....	20
2.3.5.3. Řízení před Kárnou komorou NKÚ	21
3. Kontrolní proces NKÚ	25
3.1. Předmět kontroly NKÚ	25
3.1.1. Kontrola plnění státního rozpočtu	26
3.1.2. Státní majetek.....	27
3.1.3. Kontrolní činnost NKÚ v rámci financování politických stran	28
3. 2. Průběh kontroly	32
3.2.1. Kontroloři	32
3.2.2. Kontrolovaná osoba	33
3.2.3. Plán kontrolní činnosti	33
3.2.4. Práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných.....	34
3.2.5. Námitka podjatosti	34
3.2.6. Oprávnění kontrolujících osob.....	36
3.2.7. Povinnosti kontrolujících osob.....	38
3.3. Kontrolní protokol	39

3.3.1. Podstata a účel kontrolního protokolu.....	39
3.3.2. Námitky proti kontrolnímu protokolu.....	40
3.4. Pokuty ukládané NKÚ.....	41
3.5. Kontrolní závěry NKÚ	43
3.5.1. Podstata a účel kontrolních závěrů NKÚ	43
3.5.2. Publikace kontrolních závěrů.....	43
3.5.3. Vliv kontrolního závěru NKÚ na běh subjektivní promlčecí lhůty v souvislosti s vydáním bezdůvodného obohacení u organizační složky státu.....	45
3.6. Rozšíření kontrolní působnosti NKÚ	46
3.6.1. Lidská deklarace	46
3.6.2. Návrh Ústavního zákona, kterým se mění Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů	47
3.6.3. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů	49
3.6.4. Stanovisko Vlády, k návrhu zákona, jímž se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů	50
3.6.5. Taxativní výčet veřejných institucí v navrhované změně zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů	51
4. NKÚ členem mezinárodních organizací	53
4.1. Cíle mezinárodní spolupráce	53
4.2. Odbor mezinárodních vztahů	54
4.3. INTOSAI.....	55
4.4. NKÚ členem pracovních skupin INTOSAI.....	56
4.4.1. Pracovní skupina pro audit životního prostředí (WGEA).....	56
4.4.2. Projekt udržitelná energie	57
4.5. EUROSAI	57
4.5.1 Založení EUROSAI	57
4.5.2. Cíle EUROSAI.....	58
4.5.3 NKÚ pověřený strategickým cílem „sdílení znalostí a vědomostí“.....	58
Závěr.....	60
Použité zdroje.....	63

Úvod

V diplomové práci na téma „Kontrolní činnost vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem " se zaměřím na podstatu kontroly veřejné správy, ovšem nikoliv z obecného hlediska, ale budu tuto kontrolu konkretizovat, jako kontrolu veřejné správy, jež vykonává NKÚ.

V další kapitole této práce se budu zabývat právním zakotvením Ústavně zaručeného NKÚ a historickými souvislostmi jeho vzniku, zaměřím se na jeho nezávislost, což je nepochybně velmi důležitý atribut u Úřadu tohoto typu. Také se budu zabývat organizační strukturou a kárným řízením NKÚ, jakož to o možnostech podat odvolání proti rozhodnutí Kárné komory se zaměřením na soud, k němuž se odvolání podává.

V kapitole, jež bude pojednávat o kontrolní činnosti NKÚ, budu definovat předmět kontroly vykonávané NKÚ a vymezím subjekty, u nichž je NKÚ oprávněn svou kontrolní pravomoc užít a naopak se zaměřím i na situace, kdy NKÚ prováděl kontrolní činnost, ačkoliv k tomu nebyl oprávněn. Dále se zaměřím na průběh kontroly, práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných, na postup, kterým se určuje kontrolovaná osoba. Ačkoliv NKÚ nemá exekutivní pravomoc, bude část práce věnována pokutám ukládaným tímto Úřadem a následkům, které mohou být vyvozeny z kontrolního závěru, jež je shrnutím kontrolovaných skutečností, které byly v průběhu kontroly zjištěné. Rozeberu také navrhované rozšíření kontrolní působnosti NKÚ, které tento Úřad přiblíží ke standardům proklamovaným v Lidské deklaraci směrnic o principech auditu.

V poslední kapitole se zaměřím na členství NKÚ v mezinárodních organizacích, kdy z největší části rozeberu účast NKÚ v mezinárodních organizacích EUROSAI a INTOSAI , definuji hlavní cíle těchto organizací, jejich přínosy a na čem konkrétně se NKÚ aktivně účastní. Dále vymezím cíle, které si NKÚ klade na základě mezinárodní spolupráce a jakým způsobem stanovené cíle uvádí do reality.

1. Podstata a účel kontroly veřejné správy

1.1. Pojem a smysl kontroly

Institut kontroly během historie získal mnoho podob, z počátku se vyskytovala kontrola převážně ve zvykových formách, která se ovšem vyvinula až do institucionalizované podoby. Podstatou kontroly je zhodnocení pozorovaného jevu a následné zhodnocení se stavem žádoucím.¹

Kontrol veřejné správy je mnoho druhů z různých hledisek, já se ovšem v této práci zaměřím z hlediska subjektu, jež kontrolu vykonává pouze na kontrolu vykonávanou NKÚ.

Občas se setkáme s rozlišením kontroly podle toho hlediska, zda může kontrolní orgán zasáhnout do činnosti subjektu, kterého kontroluje, zda může sám učinit určité opatření směřující k nápravě. NKÚ nemá možnost přímým působením odstranit závadný stav.² Výjimku ovšem tvoří případ, kdy kontrolovanému může být NKÚ uložena pořádková pokuta za porušení procesních povinností při výkonu kontroly.

Smyslem a účelem každé prováděné kontroly je pozorovat určitou činnost, popsat jí, zhodnotit a v neposlední řadě také provést analýzu. Veřejná správa, která je vykonávaná v souvislosti a ve vztahu k zákonům musí být nepochybně na základě zákona a v jeho mezích uskutečňovaná. Je tedy třeba přeshetřit, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy. S kontrolou legality je úzce spojená kontrola věcné a formální správnosti. Kontrola je činností, kde se klade důraz na zjištění skutečného stavu, který se hodnotí se stavem, kterého by mělo být dosaženo.³

Smyslem kontroly prováděné NKÚ je přezkoumat, zda subjekty na nichž je kontrola vykonávaná nakládají se svěřeným státním majetkem a poskytnutými prostředky účelně a hospodárně, mj. zda při této činnosti postupují v souladu s právními

¹BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012, 77 s. Právnícké učebnice. ISBN 978–80-7400–440-7.

²GADASOVÁ, Dalimila a Milan POLIÁN. *Správní právo, část obecná, část procesní*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1997, 92 s. ISBN 80–706-7687–6.

³GADASOVÁ, Dalimila a Milan POLIÁN. *Správní právo: právní základ veřejné*. 4. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, 8 s. ISBN 80–244-0125–8.

předpisy.⁴ Podstatou kontroly je tedy dosáhnout žádaného stavu a upozornit na odchýlení se od tohoto žádaného stavu. NKÚ tedy vykonává kontrolu z různých hledisek a to z hlediska zákonnosti, věcné a formální správnosti, hospodárnosti a účelnosti.⁵

1.2. Hospodárnost, efektivnost, účelnost (Audit výkonnosti)

Institut auditu je nezbytnou součástí správy veřejných financí, jelikož obnáší hospodaření se svěřenými prostředky. Jeho cílem je zjišťovat různá odchýlení od přijatých standardů, dále zkoumání závadných činností odporující principům zákonnosti, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti finančního řízení, dostatečně včas, tak aby bylo možné v konkrétních případech zjednat nápravu, dosáhnout náhrady škody a učinit taková opatření, které vyloučí, nebo alespoň stíží opakování jednotlivých porušení.⁶

Stěžejním účelem auditu výkonnosti je poskytnutí nezávislého tvrzení, ujištění o hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti činností spadajících do kontroly, dále seznámení s oblastmi, které nejsou tak výkonné jak by měly být. Těmito faktory je pak možné dospět k určité pomoci kontrolované osobě.⁷ Sledování 3E (economy, efficiency, effectiveness) je tedy podstatným základem auditu výkonnosti.

Vysvětlení pojmů **hospodárnost, účelnost a efektivnost** nalezneme v zákoně 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě, konkrétně v § 2/m,n, o:⁸

m) hospodárností je takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,

⁴HORIZNKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010, 134 s. ISBN 978-808-7212-554.

⁵SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, 407 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

⁶Limská deklarace směrnic o principech auditu, čl. 1.

⁷Vládní prohlášení a kompetence NKÚ: Článek prezidenta NKÚ Fr. Dohnala v časopise *Parlamentní magazín* [online]. 17.9.2012 11:45 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/media/vladni-prohlaseni-a-kompetence-nku-id5434/>

⁸Ustanovení § 2 písm. m, n, o zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.

n) efektivností je takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění,

o) účelností je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Hospodárností se tedy rozumí použití finančních prostředků, které mají naplnit předem určené výsledky, při splnění požadavků na kvalitu, ale zároveň je třeba dosáhnout co možná nejnižších nákladů s tímto spojených. Efektivností je vztah mezi výsledkem auditované činnosti ve formě zboží, služeb... a náklady, čili vstupy, které byly na tuto činnost vynaložené. Účelností je míra dosažení předpokládaných cílů ve vztahu s konkrétním dopadem té dané činnosti.⁹ Prověřuje racionalitu a uváženost zdrojů, které byly užity. Míra naplnění účelnosti se nejčastěji hodnotí procentuálně.

Metoda 3E naplňuje mezery tržního mechanismu ve veřejném sektoru. V případě, kdy se bude tato metoda dodržovat, nebude nastávat situace plýtvání veřejnými prostředky. Při využívání metody 3E je nezbytně důležité správné stanovení cílů, př.: boj proti billboardům u silnic a o proti tomu správně vymezený cíl zní: Do roku 2016 snížíme počet billboardů u silnic o 20%. Je tedy velmi důležité jasně a srozumitelně určit cíl, jedině tak je možné provést kontrolu a zjistit zda jsou stanovené cíle naplňovány.

S principem 3E se můžeme mimo výše uvedený zákon o finanční kontrole ve veřejné správě setkat také v čl. 4 Lidské deklarace směrnic o principech auditu, nebo také v ustanovení § 39 zákona č. 218/2000 o rozpočtových pravidlech.

Vrchní ředitel kontrolní sekce NKÚ podal stanovisko, k otázce schopnosti NKÚ efektivně kontrolovat veřejné výdaje, z čehož vyplynulo, že stále převažuje kontrola zákonnosti nad zhodnocením účelnosti, hospodárnosti a výkonnosti. Členové NKÚ tuto situaci odůvodňují tím, že audit výkonnosti je velmi náročnou záležitostí a z toho důvodu převažuje kontrola legality. Hospodárnost a účelnost NKÚ posoudí jen tehdy,

⁹ *Vládní prohlášení a kompetence NKÚ: Článek prezidenta NKÚ Fr. Dohnala v časopise Parlamentní magazín* [online]. 17.9.2012 11:45 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/media/vladni-prohlaseni-a-kompetence-nku-id5434/>

pokud je schopné je zhodnotit. Např. při kontrole hospodaření s prostředky Všeobecné zdravotní pojišťovny je nezkoumal, neboť v právních předpisech nejsou stanovené objektivní kritéria, která by umožnila jejich zhodnocení. Ovšem např. při kontrole vynaložených finančních prostředků na opravu silnic a dálnic a nového systému na provádění údržby, byl NKÚ schopen konkrétně vyčíslit a určit nehospodárnost.¹⁰

Bohužel tím, že je kontrolní činnost primárně soustředěná na účetní a dokumentační stránku vyvstává problém, protože je samozřejmě třeba provádět také kontrolu ekonomického obsahu realizovaných aktivit, teprve pak je možné efektivně posoudit, zda vynaložené zdroje byly využity racionálně.¹¹

Případem, kdy NKÚ poukázal na neefektivnost, byla např. provedená kontrola výstavby železničního koridoru (03/26), na základě uskutečněných analýz NKÚ vyhodnotil, že Ministerstvo dopravy nevytvořilo předpoklady pro zabezpečení výběru nejefektivnější realizační varianty.¹²

Objem finančních prostředků a majetku podléhajících kontrole NKÚ je cca 10 % celkových výdajů státního rozpočtu. Tendence NKÚ samozřejmě směřují k tomu provádět pravidelnou kontrolu právě u těch, u nichž je hospodaření finančních prostředků velkého objemu, u těch ostatních zpravidla dochází ke kontrole s odstupem několika let.¹³

¹⁰JANSA, Petr a Radim BUREŠ. *Studie národní integrity*. Praha: Transparency International- Česká republika, 2011,139 s. ISBN 978-808-7123-171.

¹¹NEMEC, Juraj a kol. *Kontrola ve veřejné správě: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 93 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-80-7357-558-8.

¹²*Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2004: Výstavba a provozování železničních koridorů* [online]. 30. 9. 2004 [cit. 2014-03-04], 288s., Dostupné z: <http://nku.cz/kon-zavery/K03026.pdf>

¹³JANSA, Petr a Radim BUREŠ. *Studie národní integrity*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2011,140 s. ISBN 978-808-7123-171.

1. 3. EU Report

V souvislosti s prostředky z Evropské unie (dotace.) vydává NKÚ EU REPORT- Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR. Od roku 2007 do roku 2013 bylo NKÚ provedeno dohromady 33 kontrol, které byly zaměřené na programová opatření z oblasti politiky soudržnosti, z toho devět jich bylo provedeno od začátku roku 2012 do konce uzávěrky 2013 EU report (např. KA č. 11/16 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu silničního okruhu kolem hlavního města Prahy*).¹⁴ Konkrétně touto kontrolou bylo zjištěno porušení zákona o Veřejných zakázkách, u devíti veřejných zakázek, které zadávalo Ředitelství silnic a dálnic, mj. byly zjištěné také nedostatky výběrového procesu projektů k financování, které vedou v mnoha případech k porušování hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.¹⁵

NKÚ opakovaně upozorňuje na problematiku zadávání veřejných zakázek, kdy tento proces bohužel není transparentní a je spojen s diskriminací a nerovným zacházením. NKÚ ovšem nedisponuje exekutivními prostředky, kterými by mohl zjištěné nedostatky postihnout, jeho závěry se stávají podnětem pro další postup orgánů státní moci. Bohužel se mi jeví, že příslušné orgány státní moci ne vždy podniknou kroky, které by vedly k nápravě zjištěných nedostatků.

V současné právní úpravě shledávám jako velký nedostatek, že NKÚ nemá pravomoc provádět kontrolní akce u PO, u nichž má stát svou majetkovou účast. Ačkoliv jsou tyto osoby podrobeny kontrole jiného typu např. finanční kontrole, kontrola vykonávaná NKÚ má zcela jiný charakter a účel. Ovšem v rámci např. finanční kontroly je oprávněn kontrolující ukládat sankční prostředky, jež by měly vést k nápravě zjištěných nedostatků. Je potřeba docílit stavu, kdy bude hospodařeno se státními prostředky de iure a nikoliv de facto.

¹⁴ EU REPORT 2013: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR [online]. Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad. 2013 [cit. 2014–03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2013-cz.pdf>

¹⁵ Tamtéž

2. Právní zakotvení NKÚ

2.1 Vývoj kontrolní instituce

Prvotní kontrolní institucí v našich zemích byla Dvorská účetní komora, tzn. *Hofrechnungskammer*, zřízená v roce 1761. Tento institut měl působnost v celé Habsburské monarchii. Během svého působení prošel název tohoto institutu několika změnami, v letech 1792 – 1794 Hlavní státní účtárna, v letech 1794 – 1805 byla nazývána Generálním účetním ředitelstvím, 1840 byl založený Nejvyšší účetní kontrolní úřad a ten působil až do roku 1866, kdy ho nahradil Nejvyšší účetní dvůr, ten byl nahrazen 1919 Nejvyšším kontrolním účetním úřadem.¹⁶

Tento Úřad byl zřízený zákonem č. 175/1919 Sb., o zřízení a působnosti Nejvyššího účetního kontrolního úřadu. Vykonával dozor nad státním hospodářstvím, státním dluhem a samozřejmě nad státním jměním Československé republiky, také sestavoval závěrečný roční účet státních výdajů a příjmů a předkládal je Národnímu shromáždění. Prezident republiky jmenoval na návrh vlády předsedu NÚKÚ, v Úřadu zasedali náměstek předsedy a další potřební úředníci. Předseda odpovídal za svou činnost Národnímu shromáždění a v případě kdy se jednalo o věci spadající do působnosti NÚKÚ, měl také povinnost se jeho jednání účastnit. Zákon č. 36/1934 Sb., o Trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády se vztahoval i na předsedu NÚKÚ. Úřad byl nezávislý na ministerstvech, předseda NÚKÚ v některých případech musel, jindy měl oprávnění účastnit se schůze vlády. Exekutivní pravomoci, stejně jako v dnešní podobě NKÚ, NÚKÚ neměl. V období 1948 – 1969 tehdejší totalitní režim kontrolní správu spíše zaměřil na prosazování politických cílů a usměrňování svého způsobu hospodaření. NÚKÚ byl nahrazen Ministerstvem státní kontroly. Na kraji šedesátých let bylo Federálnímu shromáždění i národním radám umožněné zřídit si vlastní kontrolní orgány. 1969 byl v Československé socialistické republice zřízen Nejvyšší kontrolní úřad ČSR, v čele tohoto úřadu stál generální kontrolor, kterého volila Česká národní rada.¹⁷

¹⁶ *Historie kontroly v našich zemích* [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/urad/historie-kontroly.htm>

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 807 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-80-7179-869-9.

V roce 1990 bylo zřízené Federální ministerstvo kontroly, ovšem o rok později se navazovalo na podstatné změny v oblasti státní kontroly, touto působností byla nadána státní správa a státní správě podřízené orgány, mj. také právnické osoby, které disponovaly prostředky ze státního rozpočtu. Po tomto období byla na přechodnou dobu v činnosti federální i republiková ministerstva kontroly a Nejvyšší kontrolní úřad České republiky. V okamžiku, kdy vznikla samostatná Česká republika, byl zřízen Nejvyšší kontrolní úřad, tak jak ho známe dnes.¹⁸

2.2. Ústava ČR, čl. 97

Jediný článek a to čl. 97 tvoří samostatnou hlavu pátou Ústavy, kde je zakotvený NKÚ. První odstavec jej definuje jako *nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu*. V odstavci dva je stanoveno, že *Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny*. Poslanecká sněmovna volí a odvolává členy úřadu, tento fakt je spojen s ústavním postavením NKÚ.¹⁹ Odstavec třetí zákonodárce stanovil takto: *Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon*.²⁰ Tento třetí odstavec blíže upravuje zákon č. 166/ 1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

*Vzhledem k okolnosti, že Nejvyšší kontrolní úřad je z materiálního hlediska orgánem veřejné správy, může být v případě, že provádí kontrolu dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, pasivně legitimován k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.*²¹

¹⁸ *Historie kontroly v našich zemích* [online]. [cit. 2014–03-03]. Dostupné z:

<http://www.nku.cz/cz/urad/historie-kontroly.htm>

¹⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 341 s. ISBN 978–807–3803–810.

²⁰ Čl. 97 odst. 1,2,3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 19. 9. 2007, Sp. zn.: 9 Aps 1/2007-68. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

Ústavní soud konstatoval, že NKÚ nepostupuje jako nezávislý tribunál, ale jako správní úřad, také při ukládání pořádkových pokut.²² Udělení pořádkové pokuty NKÚ je ve správním soudnictví přezkoumatelné.

Z čl. 97/2 Ústavy ČR, kde je zmínka pouze o prezidentu a viceprezidentu NKÚ bychom si mohli odvodit, že se jedná o monokratický úřad, ovšem v zákoně 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu je dané, že *orgány úřadu jsou prezident Úřadu, viceprezident Úřadu, kolegium Úřadu, senáty Úřadu a Kárná komora Úřadu.*²³ *Rozhodnutí, těchto orgánů úřadu jsou rozhodnutími NKÚ, z právního hlediska tedy nikoli pouze rozhodnutími vnitřními, která by podléhala schválení prezidentem či viceprezidentem, popř. by se transformovala v jejich vlastní rozhodnutí.*²⁴ Z toho je tedy patrné, že se nejedná o monokratický, nýbrž o kolegiální úřad. Kolegiální princip je u instituce tohoto typu nepochybně z hlediska objektivit při posuzování kontrolovaných činností velmi důležitý a zásadní.

Kolektivními orgány NKÚ jsou Kolegium, Kárná komora a Senáty Úřadu. Kolegium je složené z prezidenta a viceprezidenta a 15 členů úřadu. Senáty jsou tvořené členy úřadu, min. tříčlenné.²⁵ Senáty a Kárná komora, postupují podle zákona o NKÚ a vlastních jednacích řádů, ty projednává a schvaluje Kolegium.

Nezávislost umocňuje Ústavní označení NKÚ jako nezávislého orgánu. NKÚ není součástí zákonodárné, výkonné ani soudní moci. Zde vyvstává otázka, zda je možné nahlížet na NKÚ, jako na „čtvrtou“ moc. Ve vztahu k vrcholným orgánům zakotveným v Ústavě nedisponuje mocenskými oprávněními. V dané *koncepti by zřejmě bylo reálnějším jej považovat za zvláštní ústavní orgán, než za další typ ústavní moci.*²⁶

²²Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 23. 11. 1999, Sp. zn.: Pl. ÚS 28/98. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

²³Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 811 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-80-7179-869-9.

²⁵Nejvyšší kontrolní úřad, 1995, zhotovil Orbis, divize Nakladatelský dům, Bach a Paleta, 8 s.

²⁶KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 767 s., 2 v. ISBN 9788073801403.

Nezávislost nejvyšších auditních institucí vyplývá také z Lidské deklarace z článku 5, 6, 7. Klade se zde důraz na zakotvení nejvyšších auditních institucí v Ústavě, nezávislost na auditovaném subjektu, ochrana proti vnějším vlivům, funkční a organizační nezávislost, nezávislost členů Úřadu a finanční nezávislost.²⁷

Ve smyslu kompetenčního zákona NKÚ není ústředním orgánem státní správy, díky tomu nemůže vláda na základě svých usnesení jeho činnost řídit a ani jej kontrolovat. Poslanecká sněmovna nedisponuje oprávněními na základě prostých usnesení ukládat NKÚ úkoly, nebo mu přikázat, aby učinil tu či onu kontrolní akci a už vůbec ne aby svou kontrolní činnost hodnotil poslaneckou sněmovnou daným způsobem. Kdyby poslanecká sněmovna takové to oprávnění měla, nastala by nepřípustná situace, kdy NKÚ by byl s Poslaneckou sněmovnou svázán, a činnost NKÚ by byla politizovaná. Činnost NKÚ je v co největší míře eliminována od politických vlivů. NKÚ je sice nezávislým orgánem, nicméně i na něj se vztahuje čl. 2 odst. 3 Ústavy, kde je stanoveno, že: *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*²⁸ Rozsah nezávislosti není tak široký jako u nezávislosti soudcovské, čl. 95 Ústavy ČR se na něj nepoužije. V případě, kdy se NKÚ domnívá, že podzákonný právní předpis je v nesouladu se zákonem, nebo podle čl. 10 Ústavy s mezinárodní smlouvou, nemůže je odmítnout a ani mu není umožněné podat návrh na zrušení k Ústavnímu soudu. Cílem ovšem není snížit nezávislost NKÚ, je to z toho důvodu, že NKÚ provádí objektivní kontrolu, kdy výsledkem jsou kontrolní závěry, které nezasahují přímým způsobem do subjektivních práv kontrolovaných osob. Další fakt nezávislosti na moci výkonné je dán tím, že má samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu.²⁹

V zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích je v § 49/4 stanoveno, že Ministerstvo financí je oprávněné svým opatřením odebrat majetek organizační složce, pokud shledá závažné nedostatky při

²⁷Čl. 5, 6, 7 Lidské deklarace směrnic o principech auditu.

²⁸ Čl. 2 odst. 3 zákona č.1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 808–809 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978–80-7179–869-9.

hospodaření s tímto majetkem. V odst. 5 téhož zákona je, ale dané, že ustanovení odst. 4 se právě nevztahuje na majetek, k němuž je příslušný hospodařit NKÚ.³⁰

K tomu, aby byl Úřad nezávislý, je nepochybně potřeba i nezávislosti členů Úřadu. Primárním cílem k posouzení skutečností spadajících do kontroly je její nezávislé a objektivní posouzení. Z tohoto důvodu je velmi důležitá nezávislost těch, co rozhodují o výsledcích kontrolní činnosti, ovšem oproti soudcům nedisponují žádnou výkonnou pravomocí.³¹

2.3. Organizační struktura NKÚ v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Organizační struktura NKÚ je zakotvená v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, kde o ní pojednává celá třetí část. Jednotlivé orgány úřadu vyjmenovává tentýž zákon ve svém § 7.

Tento úřad má poměrně *složitou kombinovanou soustavu orgánů Úřadu, takže jeho jménem jedná a rozhoduje souběžně několik právně rovnocenných orgánů*.³²

- Prezident a viceprezident úřadu
- Kolegium úřadu
- Senáty úřadu
- Členové úřadu
- Kárná komora úřadu

2.3.1. Prezident a viceprezident NKÚ

O prezidentu a viceprezidentu pojednává zákon o NKÚ ve svém § 8–10 a Ústava ČR v čl. 97/2. Prezident Úřadu zastupuje tento Úřad navenek a jedná jeho jménem, předsedá Kárné komoře Úřadu a Kolegiu Úřadu. Prezident a viceprezident NKÚ jsou na návrh Poslanecké sněmovny jmenováni prezidentem republiky. V čl. 62 písm. j Ústavy je zakotvená pravomoc prezidenta ČR k jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ,

³⁰ Ustanovení § 49 odst. 4, 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Ustanovení § 13, 14 důvodové zprávy k návrhu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

³² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 509 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978–807-1792–543.

není *potřeby spolupodpisu předsedy vlády, nebo jiného pověřeného člena vlády, což potvrzuje nezávislost NKÚ.*³³

Pro funkci prezidenta, nebo viceprezidenta musí splňovat osoba určité předpoklady, které jsou definované v §10 odst. 1 :

- občan České republiky
- plná způsobilost k právním úkonům
- bezúhonnost
- vysokoškolské vzdělání a min. věk 35 let
- zkušenosti a morální aspekt, pro předpoklad řádného výkonu funkce
- další podmínky upravuje zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské federativní republiky, České republiky a Slovenské republiky, v platném znění.

Osoba jmenovaná prezidentem republiky skládá slib do jeho rukou, a tímto aktem se ujímá funkce prezidenta či viceprezidenta NKÚ. Prezident a viceprezident NKÚ skládají slib těmito slovy: "*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.*"³⁴

Prezident republiky musí dbát návrhu Poslanecké sněmovny. Je tedy vázán tím, kdy může jmenovat pouze tu osobu, která byla Poslaneckou sněmovnou navržena, je ovšem oprávněn navrženou osobu odmítnout jmenovat.³⁵ Zde vyvstává otázka, zda prezident republiky může odmítnutí takto učinit jen v případě, jestliže Poslanecká sněmovna učinila návrh, který není v souladu se stanovenými předpoklady pro výkon funkce prezidenta či viceprezidenta NKÚ, a zda je možné v tomto případě použít názor Nejvyššího správního soudu, kdy konstatoval, že *Na jmenování soudcem není právní nárok. Funkce soudce je ovšem veřejnou funkcí a justiční čekatel nejmenovaný*

³³ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy.* Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 224 s. ISBN 978–808-6624–501.

³⁴ Ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy.* Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 225 s. ISBN 978–808-6624–501.

prezidentem republiky do funkce soudce je oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Ve spojení s tím je oprávněn dovolávat se toho, aby nebyl na tomto právu diskriminován (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), stejně jako je oprávněn i k tomu, dovolávat se práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a to i když sám návrh na projednání věci podat nemohl.³⁶

Ve stanovisku Ústavu státu a práva AV ČR k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu podle čl. 97 odst. 2 Ústavy nalezneme, že v případě, že Poslanecká sněmovna navrhne kandidáta, který nesplňuje zákonné podmínky pro výkon funkce prezidenta či viceprezidenta NKÚ např. nesplňuje hranici min. 35 let věku, může prezident republiky odmítnout takovou to osobu jmenovat i když to přímo v Ústavě, nebo v zákoně stanoveno není. Prezident republiky to posléze takto odůvodní a vrátí tento návrh Poslanecké sněmovně. Podle tohoto stanoviska vyplývá i oprávnění prezidenta republiky nejmenovat navrženou osobu, která nesplňuje i méně závažné předpoklady jako např. morální předpoklady a vlastnosti pro výkon funkce prezidenta NKÚ. Předpokladem pro odmítnutí jmenování je povinnost prezidenta odůvodnit proč tomu tak je. Hledisko morálních předpokladů a vlastností kandidáta je potřeba posuzovat objektivně, a samozřejmě ne s politickými cíly. Z tohoto stanoviska tedy dojdeme k závěru, že prezident republiky, je povinný jmenovat prezidenta či viceprezidenta NKÚ, v těch případech kdy Poslanecká sněmovna navrhne kandidáta, který splňuje všechny podmínky pro výkon funkce.³⁷

Další zajímavou otázkou je lhůta, kterou by měl prezident ČR dodržet pro jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ. V Ústavě tuto lhůtu pro tuto konkrétní

³⁶Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 27. 4. 2006, Sp. zn.: 4 Aps 3/2005-35. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

³⁷ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 226 s. ISBN 978–808-6624–501.

problematiku nenalezneme, nicméně lze se domnívat, že se bude jednat o lhůtu šedesát dní tj. *nejzazší lhůta, kterou pro ustavení ústavního orgánu Ústava zná.*³⁸

Zákon o NKÚ nám v § 8/2 podává taxativní výčet pravomocí prezidenta NKÚ předložit Kolegiu Úřadu:

- návrh plánu kontrolní činnosti a jeho změn
- návrh rozpočtu, a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly NKÚ
- všechny kontrolní závěry, ze kterých vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu
- návrh výroční zprávy o činnosti Úřadu za uplynulý rozpočtový rok
- návrh organizačního a pracovního řádu Úřadu, včetně jeho změn a doplňků,
- návrh jednacího řádu Kolegia Úřadu a senátů Úřadu, včetně jeho změn a doplňků,
- návrh kárného řádu,
- podněty Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády.

Posléze co byl pracovní řád úřadu projednaný kolegiem úřadu, jej prezident úřadu schvaluje. Prezident NKÚ komunikuje s oběma komorami Parlamentu ČR a jejich orgány. V případě, že návrhy a stanoviska, které prezident NKÚ předložil, a jsou projednávány, může se účastnit schůzí obou komor a požádá-li o slovo, musí mu být uděleno. Parlament může požadovat přítomnost prezidenta NKÚ, ten má pak povinnost se dostavit. V případě, že prezident ani viceprezident nemohou po přechodnou dobu vykonávat svojí funkci, dočasně jej nahradí nejstarší člen úřadu. Prezidenta úřadu může zastupovat viceprezident v případě, že je prezident nepřítomný, nebo získal ke konkrétnímu případu pověření od prezidenta, nebo pokud tak určí organizační řád úřadu. Prezident je jmenován prezidentem republiky na dobu devíti let.³⁹

³⁸ *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 6/1993, 531 s., převzaté z: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 226 s. ISBN 978-808-6624-501.

³⁹ Ustanovení § 8 odst. 3, 4, 5, 6 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska nestrannosti a nezávislosti zákon o NKÚ v § 10 odst. 6, 7 pojednává také o inkompatibilitě funkce prezidenta NKÚ nebo viceprezidenta NKÚ s funkcí poslance, senátora, soudce, prokurátora, jakoukoliv funkcí ve veřejné správě, funkcí člena orgánů územní samosprávy a funkcí v politických stranách a hnutích. Prezident a viceprezident nesmí vykonávat ani jinou placenou, výdělečnou činnost, ale je zde výjimka, kdy v případě, že činnost vykonávaná prezidentem a viceprezidentem NKÚ nenarušuje důstojnost, nebo neohrožuje důvěru v nezávislosti a nestrannosti úřadu, tak mu jsou povolené činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké.⁴⁰

Funkce prezidenta či viceprezidenta úřadu končí ex lege na základě taxativně vypočtených důvodů, o kterých pojednává zákon o NKÚ v §8, jsou jimi: Prezident NKÚ byl odvolán na návrh Poslanecké sněmovny, rezignoval a tuto rezignaci doručil prezidentu ČR, uplynutím doby funkčního období, právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro trestný čin anebo v případě, že byl prezident NKÚ omezen nebo zbaven způsobilosti k právním úkonům, v posledním případě právní mocí rozsudku o tomto omezení nebo zbavení způsobilosti k právním úkonům.⁴¹

Stejným způsobem jako tomu bylo při jmenování prezidenta či viceprezidenta NKÚ prezidentem republiky, který byl vázán návrhem učiněným Poslaneckou sněmovnou, děje se takto i v případě, kdy Poslanecká sněmovna navrhne odvolání prezidenta, nebo viceprezidenta NKÚ. K tomu, aby byla chráněná nezávislost funkce prezidenta, a viceprezidenta jsou v zákoně o NKÚ stanovené dvě podmínky, kdy je Poslanecká sněmovna oprávněná navrhnout jejich odvolání. První podmínkou je, že prezident nebo viceprezident více jak šest měsíců nevykonává svoji funkci. Lze předpokládat, že po tuto dobu ji soustavně nevykonával vůbec. Druhou podmínkou je, že se prezident, nebo viceprezident dopustil kárného provinění, závažného a opakovaného a Kárná komora Úřadu pravomocným rozhodnutím uložila návrh na odvolání z této funkce. Toto oprávnění Poslanecké sněmovny si lze vyložit tím způsobem, že v případě, že nastane některá ze dvou uvedených podmínek, může a

⁴⁰Ustanovení § 10 odst. 6, 7 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹Ustanovení § 10 odst. 8 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

nemusí návrh podat, záleží na jejím uvážení.⁴² V Ústavě v čl. 62 je vymezená pravomoc prezidenta republiky jmenovat prezidenta NKÚ, tento článek, ale nepojednává o pravomoci odvolání prezidenta či viceprezidenta NKÚ prezidentem republiky. K tomuto úkonu ho opravňuje Ústava v čl. 63 odst. 2, ale na rozdíl od jmenování je k odvolání prezidenta či viceprezidenta NKÚ potřeba spolupodpisu předsedy vlády, nebo tak může učinit člen vlády, kterého předseda vlády pověřil.⁴³

Současným prezidentem NKÚ je Ing. Miloslav Kala, kdy jej dne 19. 3. 2013 zvolila kandidátem Poslanecká sněmovna v tajné volbě 108 hlasy. Ing. Miloslav Kala byl v letech 2002 – 2008 poslancem za stranu ČSSD. V roce 2008 byl jmenován viceprezidentem NKÚ, kdy byl vedením tohoto úřadu pověřen v únoru 2012, když ve své funkci skončil bývalý prezident NKÚ Ing. František Dohnal.⁴⁴

2. 3. 2. Člen NKÚ

Členi Úřadu, kterých je patnáct, volených na návrh prezidenta NKÚ Poslaneckou sněmovnou vykonávají kontrolu, koordinují kontrolní činnost, vyhotovují kontrolní závěry podle plánu kontrolní činnosti a dále se účastní činnosti senátu Úřadu a Kolegia Úřadu. V případě, že kontrolovaná osoba vznesl námitku podjatosti proti kontrolorovi, rozhoduje o této námitce člen, který vypracovává kontrolní závěr. Podmínky, které musí fyzická osoba splnit, aby mohla tuto funkci vykonávat, jsou totožné s podmínkami pro výkon funkce prezidenta, nebo viceprezidenta s tím rozdílem, že je zde odlišná věková hranice a to na minimální dosažení 30 let věku. Svě funkce se ujímá složením slibu, který předává předsedovi Poslanecké sněmovny. Stejně tak jako u prezidenta a viceprezidenta Úřadu nesmí členové Úřadu zastávat jinou placenou funkci ani vykonávat výdělečnou činnost, jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance, senátora, soudce, prokurátora, jakoukoliv funkcí ve veřejné správě, s funkcí člena orgánů územní samosprávy a s funkcemi v politických stranách a hnutích. Výjimku

⁴²SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 812 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-80-7179-869-9.

⁴³*Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 228–229 s. ISBN 978-808-6624-501.

⁴⁴ *Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi: Miloslav Kala prezidentem NKÚ* [online]. Praha: C. H. Beck, 2013, 22. 3. 2013 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=nrptembrnpxa6s7geytc&groupIndex=0&rowIndex=0&conversationId=5357533>

tvoří vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké činnosti pokud neohrožují nestrannost a důvěru v jeho nezávislost.⁴⁵

Funkce Člena Úřadu končí nejpozději dovršením věku 65 let, je zajímavé, že není stanovené omezení v počtu let výkonu funkce, jako je tomu např. u prezidenta NKÚ, který je volený na devět let.

Funkce člena NKÚ může skončit i před dovršením věku 65 let, důvody jsou: rezignace, která je doručena Poslanecké sněmovně, tedy orgánu který jej zvolil, nebo odvolání učiněné Poslaneckou sněmovnou na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory Úřadu, ve kterém bylo navrženo odvolání z funkce, nabitím právní moci rozsudku, jímž byl zbaven, nebo omezen k způsobilosti k právním úkonům anebo jím byl odsouzen pro úmyslný trestný čin.⁴⁶

Do 40 dnů od uvolnění místa člena Úřadu navrhne prezident NKÚ nového člena Poslanecké sněmovně. V případě, že Poslanecká sněmovna tak neučinila, prezident NKÚ jí předloží návrh nový a to ve lhůtě opět 40 dní od doby kdy navrženého člena Poslanecká sněmovna ne zvolila.⁴⁷

2.3.3. Kolegium NKÚ

Kolegium Úřadu je složené z prezidenta, viceprezidenta a členů úřadu. Jedná se o kolektivní orgán, kde se rozhoduje hlasováním. Přijetí závěru hlasování je možné, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů Kolegia Úřadu. Nastane-li situace, kdy jsou hlasy vyrovnané, rozhodne hlas předsedajícího, předsedajícím je prezident NKÚ. Prezident Úřadu, ale jinak nedisponuje určitými zvláštními oprávněními v Kolegiu Úřadu, nemá pravomoc např. vetovat rozhodnutí Kolegia Úřadu.⁴⁸

⁴⁵ Ustanovení § 11, 12 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Ustanovení § 12 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Ustanovení §12 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 230 s. ISBN 978–808-6624–501.

Pro usnášeníschopnost Kolegia Úřadu je nezbytná účast nadpoloviční většiny svých členů. Na základě jednacího řádu se řídí jednání Kolegia Úřadu, tento řád obsahuje zejména způsob hlasování, způsob zveřejnění opačného názoru a formu jakou je rozhodováno.

Do pravomocí Kolegia Úřadu spadá schvalování:⁴⁹

- Plánu kontrolní činnosti.
- Návrhu rozpočtu NKÚ popř. jeho změn, který je předkládán Poslanecké sněmovně a schvalování závěrečného účtu rozpočtové kapitoly NKÚ a účetní závěrku tohoto Úřadu sestavenou k rozvahovému dni.
- Kontrolních závěrů, ze kterých vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu.
- Výročních zpráv.
- Organizačního řádu i jeho změn.
- Kárného řádu.
- Kontrolních závěrů, které si vymezil při schvalování plánu kontrolní činnosti, nebo těch, které mu přikázal prezident NKÚ.

Kolegium NKÚ autoritativně rozhoduje *o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu*.⁵⁰ Rozhoduje i v případě, kdy osoba, na níž je kontrola vykonávána, vznesla proti členovi NKÚ námitku podjatosti, člen, proti němuž tato námitka směřuje, je z hlasování o ní vyloučen. Prezident Úřadu předkládá návrh pracovního řádu ke schválení Kolegiu Úřadu, který ho projedná a doporučí jeho schválení.⁵¹

2.3.4. Senáty NKÚ

Senáty jsou také kolektivním orgánem, který jsou zřízeny Kolegiem NKÚ při schvalování plánu kontrolní činnosti, důvodem jejich zřízení je schvalování kontrolních závěrů, které jsou mu určeny. Jsou složeny ze tří a více členů NKÚ. K rozhodnutí je velmi důležitá účast všech jeho členů, kdy k přijetí rozhodnutí je potřeba souhlasného

⁴⁹ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Ustanovení § 13 odst. 4, písm. a zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Ustanovení § 13 odst. 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

vyjádření nadpoloviční většiny členů NKÚ. Jednání senátu NKÚ je opět upravené jednacím řádem. Mezi jeho další pravomoc spadá rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o námitce ke kontrolnímu protokolu, který je důležitým podkladem pro kontrolní závěr.⁵²

2.3.5. *Kárná komora NKÚ*

Kárná komora Úřadu je zřízená za účelem řádného zjištění zda se prezident, viceprezident, či člen NKÚ nedopustili kárného provinění a za účelem následného uložení kárného opatření, ovšem za předpokladu, že byla kárná odpovědnost spolehlivě zjištěná.⁵³

Kárná komora NKÚ je složená z předsedy, jímž je prezident Úřadu a dvou členů z řad soudců Nejvyššího soudu, kteří jsou jmenováni předsedou tohoto soudu. Viceprezident Úřadu bude předsedat Kárné komoře v tom případě, že bude učiněn návrh na zahájení kárného řízení proti prezidentovi NKÚ.⁵⁴

2.3.5.1. *Nezávislost soudu, inkompatibilita soudce*

Zde se nabízí několik otázek, zda není porušena nezávislost soudu tím, že soudci Nejvyššího soudu působí v kárné komoře NKÚ, zda je působnost v kárné komoře NKÚ vůbec slučitelná s funkcí soudce, dále zda není porušené ustavně zaručené právo na spravedlivý proces, když Nejvyšší soud v průběhu kárného řízení NKÚ je vlastně v roli orgánu, který rozhoduje v obou stupních tohoto řízení.

Ústavní soud se k těmto otázkám vyjádřil takto: *Postavení soudců Nejvyššího soudu v rámci kárného řízení NKÚ jako orgánu rozhodujícího v obou stupních kárného řízení NKÚ vyplývá ze specifického poslání NKÚ jako nezávislého kontrolního orgánu,*⁵⁵ je zakotvený v čl. 97 Ústavy a díky tomu jsou zde určitá specifika v právní úpravě kárné odpovědnosti a řízení před NKÚ. Bylo ponecháno na vůli zákonodárce,

⁵² Ustanovení § 14 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 233 s. ISBN 978–808-6624–501.

⁵⁴ Ustanovení § 38 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 25. ledna 2011, Sp. zn.: Pl. ÚS 15/10. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

který soud bude v případě opravných prostředků proti rozhodnutí Kárné komory rozhodovat, stejně jako to v jakém složení bude Kárná komora úřadu působit, prvotně byla potřeba splnit znaky vrcholného a zároveň nestranného orgánu, které Nejvyšší soud naplnil.⁵⁶

Mezi prvky právního státu založeného na demokratickém principu, nepochybně spadá nezávislost soudců a soudů, tento princip je Ústavou garantován.⁵⁷

V čl. 82 odst. 3 Ústavy je demonstrativním výčtem stanovené, že funkce soudce je neslučitelná s funkcemi prezidenta republiky, členy Parlamentu a jakýmkoliv funkcemi vykonávanými ve veřejné správě. Zákon stanoví, jaké další funkce nesmí soudce vykonávat, tímto ustanovením se rozšiřuje uvedený demonstrativní výčet.⁵⁸

2.3.5.2. Kárná odpovědnost

Obdobně jako jsou soudci podrobena kárné odpovědnosti, je tomu tak i u prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ, kteří v případě, že se dopustí kárného provinění, jsou za něj také kárně odpovědní. Vzhledem k okolnostem, že kontroloři jsou podrobena ustanovením zákoníku práce, ustanovení o kárné odpovědnosti zákona o NKÚ se na ně nevztahuje. Kárné provinění zákon o NKÚ definuje jako zaviněné porušení povinností, výše zmíněných osob, jedná se o porušení povinností, které vyplývají pro tyto osoby ze zákona o NKÚ, nebo se svým chováním dopustí narušení důstojnosti, nebo ohrožení důvěry v nezávislost a nestrannost své osoby, nebo dokonce celého Úřadu. Je zcela nepochybné, že nezávislost a nestrannost jsou pro NKÚ velmi důležitými faktory. Jedná se tedy o situaci, kdy prezident, viceprezident, nebo člen NKÚ poruší primární povinnost vymezenou zákonem o NKÚ a posléze nastane sekundární povinnost v podobě kárného opatření a povinnosti jej strpět, která by ovšem nenastala, kdyby tyto osoby nejednali v rozporu se zákonem o NKÚ.⁵⁹

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 25. ledna 2011, Sp. zn.: Pl. ÚS 15/10. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

⁵⁷ Čl. 83 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 25. ledna 2011, Sp. zn.: Pl. ÚS 15/10. Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 18.10.1995, Sp.zn.: Pl. ÚS 26/94. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

⁵⁹ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 232 s. ISBN 978–808-6624–501.

V zákoně o NKÚ nejsou opomenuty ani přitěžující okolnosti, které mohou přispívat k větší míře škodlivosti a v případě, že se tak stane, z kárného provinění se stává závažné kárné provinění. Těmito okolnostmi, které jsou taxativně vypočteny v zákoně o NKÚ, jsou povaha porušené povinnosti, způsob jednání, míra zavinění a zda došlo k porušení stanovené povinnosti poprvé, nebo opakovaně. V případě, že se prezident, viceprezident či člen NKÚ dopustí kárného provinění, jejich odpovědnost za něj zaniká v případě, že od spáchání takového to provinění uplynul jeden rok.⁶⁰

2.3.5.3. Řízení před Kárnou komorou NKÚ

Postup kárného řízení je upraven v kárném řádu pro řízení před Kárnou komorou NKÚ, který je schvalován Kolegiem NKÚ. Prezident, viceprezident, nebo člen NKÚ, také poslanec, nebo orgán Poslanecké sněmovny podávají Kárné komoře návrh na zahájení kárného řízení. Kárná komora je oprávněná zahájit řízení i ze své vlastní iniciativy anebo v případě, kdy jí je věc postoupena orgánem činným v trestním řízení. Před Kárnou komorou probíhá řízení, které není veřejné a o skutečnostech o niž se členové Kárné komory během své funkce seznámili, jsou povinni uskutečnit mlčenlivost. Při podání návrhu na zahájení kárného řízení je nezbytné označit důkazy, popsat skutek, ve kterém se shledává kárné provinění a identifikovat osobu, proti níž má být kárné řízení vedené. Předseda Kárné komory je povinen vyrozumět osobu, proti níž se kárné řízení vede, tuto osobu s touto skutečností obeznámí tím způsobem, že jí do vlastních rukou doručí návrh na zahájení kárného řízení, dále je nezbytné tuto osobu poučit o jejím právu zvolit si svého obhájce z řad advokátů, nebo členů NKÚ, samozřejmě má také právo navrhnout pro svoji obhajobu důkazy, a právo k vyjádření se ke všem skutečnostem, které jsou jí kladeny za vinu. Před nařízením ústního jednání je možné provést předběžné šetření, kde se objasní skutečnosti uvedené v návrhu na zahájení řízení, účelem je zjištění stanoviska kárně odpovědné osoby, nebo označení dalších potřebných skutečností a důkazů, které nejsou v návrhu uvedené.⁶¹

⁶⁰ Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ Ustanovení § 1, 7, 9, 10 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu, schválený Kolegiem Nejvyššího kontrolního úřadu dne 21. 9. 1993.

Již zahájené kárné řízení Kárná komora NKÚ zastaví i bez ústního jednání v těchto případech: ⁶²

- Návrh na zahájení kárného řízení byl podán opožděně, nebo jej oprávněné osoby vzaly zpět.
- Kárně odpovědná osoba již není ve funkci anebo zemřela.
- Zánik odpovědnosti za kárné provinění (zde se jedná např. o lhůtu jednoho roku od spáchání kárného provinění).
- Z důvodu zahájení přestupkového řízení, nebo trestního stíhání, pro skutek, který je projednáván v kárném řízení. Také tehdy jestliže bylo ve věci již rozhodnuto jiným orgánem v dané věci příslušným. Jedná se tedy o překážku *res iudicata*. V případě, že se jedná o skutek, který má znaky trestného činu, kárná komora řízení přeruší.

Kárná odpovědnost prezidenta, viceprezidenta, nebo člena NKÚ má subsidiární povahu a užije se tehdy, když skutek není přestupkem nebo trestným činem.

U jednoho skutku je souběh kárné odpovědnosti a správní odpovědnosti za přestupek nebo odpovědnosti trestněprávní vyloučen. ⁶³

Člena Kárné komory lze z důvodu podjatosti vyloučit. Námitku podjatosti podává osoba, proti níž řízení směřuje, dále osoba či orgán, z jehož iniciativy byl návrh na kárné řízení podán. ⁶⁴

Po uskutečnění předběžného šetření, nebo v případě, že jej nebylo potřebné provést, předseda Kárné komory vyrozumí navrhovatele a osobu, proti níž řízení směřuje, popřípadě jejího obhájce, pokud jej tato osoba má o termínu ústního jednání, které musí být minimálně pět pracovních dní od stanoveného data ústního jednání. Předseda Kárné komory rovněž předvolá svědky, z důvodu jejich výsledku. V případě, že kárně odpovědná osoba se odmítne dostavit, nebo se nedostaví, aniž by se důvodně a včasně omluvila, ústní jednání probíhá bez její přítomnosti. Na začátku ústního jednání

⁶²Ustanovení § 11 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu, schválený Kolegiem Nejvyššího kontrolního úřadu dne 21. 9. 1993.

⁶³ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 234 s. ISBN 978–808-6624–501.

⁶⁴Ustanovení § 8 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu, schválený Kolegiem Nejvyššího kontrolního úřadu dne 21. 9. 1993.

osoba, která podala návrh na zahájení kárného řízení, jej přednese a odůvodní, v případě, že tato osoba není přítomná, učiní tak předseda Kárné komory, nebo člen Kárné komory, kterého předseda určí. Jestliže bylo učiněné předběžné šetření, účastníci musí být seznámeni s výsledkem tohoto šetření. Další postup spočívá ve vyslechnutí kárně odpovědné osoby a provedení dalších potřebných důkazů. Svědci mají povinnost vypovídat pravdu a nic nezamlčovat. Osoba proti, které se řízení vede, nemá povinnost vypovídat a je oprávněná ona i její obhájce a navrhovatel vyjadřovat se k důkazům, podávat svědkům další otázky a navrhopvat doplňování důkazů. Po ukončení dokazovací fáze jsou oprávněni v pořadí navrhovatel, obhájce a osoba, proti níž se řízení vede, vyjádřit se k věci. Kárně odpovědná osoba má právo posledního slova. Průběh ústního jednání je zaznamenán zapisovatelem jmenovaným předsedou Kárné komory, do protokolu.⁶⁵

Dojde li Kárná komora k závěru, že se kárně odpovědná osoba nedopustila, nebo jí nelze prokázat kárné provinění, je vyneseno zprošťující rozhodnutí, v opačném případě je rozhodnuto o kárném opatření, tedy napomenutí, nebo snížení platu až o 15 % na dobu ne delší jak tři měsíce. V případě opakujícího se, nebo závažného kárného provinění může být podán návrh na odvolání z funkce této osoby, snížení platu o 15 % s prodlouženou dobou nejdéle na šest měsíců, u prezidenta či viceprezidenta Úřadu, je možné taktéž podat návrh na odvolání z funkce. Rozhodnutí je vyhlášené předsedou Kárné komory při probíhajícím ústním jednání, je ovšem nezbytné doručit jej do vlastních rukou kárně odpovědné osobě, jejímu obhájci, jestliže jej má a navrhovateli. Tyto osoby mohou do 15. dnů od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí podat odvolání, o němž rozhoduje Nejvyšší soud. Takto podané odvolání má odkladný účinek. Proti rozhodnutí Nejvyššího soudu už není možnost podat odvolání.⁶⁶

*Zákon o NKÚ neobsahuje zvláštní procesní ustanovení pro jím zakotvené projednání odvolání proti rozhodnutí Kárné komory Nejvyššího kontrolního úřadu Nejvyšším soudem.*⁶⁷ K problematice zabývající se odvoláním proti rozhodnutí Kárné

⁶⁵Ustanovení § 14, 15 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu, schválený Kolegiem Nejvyššího kontrolního úřadu dne 21. 9. 1993.

⁶⁶Ustanovení § 4, 14-18 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu, schválený Kolegiem Nejvyššího kontrolního úřadu dne 21. 9. 1993.

⁶⁷Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, ze dne 13. 3. 1996, Sp. zn.: Nkn 1/95. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

komory NKÚ, vydal Nejvyšší soud rozsudek. V době vydání tohoto rozsudku postupoval Nejvyšší soud podle Občanského soudního řádu. Trestní řád lze použít podpůrně pro řízení před Kárnou komorou NKÚ, ale zcela jistě jej nelze použít pro odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ.

S přijetím zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní, kdy byl založený Nejvyšší správní soud, bych očekávala, že nastane změna pravomoci rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Kárné komory Úřadu Právě Nejvyššímu správnímu soudu. Nicméně v zákoně o NKÚ se tato nová úprava neprojevila. O to víc mě tento fakt zarazí, když Ústavní soud k této problematice vyslovil svůj názor, že je znalí o úskalích, které jsou v odvolání proti Kárné komoře NKÚ se zaměřením na skutečnosti, že současná právní úprava *nereflektuje existující kompetenční a procesní úpravu správního soudnictví po přijetí s.ř.s. zřízení Nejvyššího správního soudu, zrušení části páté hlavy třetí o.s.ř. ani úpravu obsaženou v zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.*⁶⁸ Tuto skutečnost nicméně zohledňuje Ústavní soud v tomto nálezu tím, že je potřeba přijmout důvody, které k tomu zákonodárce vedly, jelikož úprava kárného řízení chrání NKÚ před vnějšími zásahy a zároveň zajišťuje řádný postup kontrolní funkce uvnitř.

V zákoně o NKÚ nenalezneme ani ustanovení o tom kdo je oprávněný podat odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ. Opět zde vyvstává otázka, zda je to umožněno pouze kárně odpovědnému, nebo i např. navrhovateli. Ve spojitosti s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a čl. 36. odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze toto právo na odvolání spatřovat jako právo osoby, vůči níž bylo kárné řízení vedeno. V tomto můžeme opět spatřit jistou nezávislost tohoto Úřadu, kdy Kárná komora NKÚ rozhoduje sama, jestli došlo ke kárnému provinění či dokonce k závažnému kárnému provinění a teprve pak může podat odvolání k Nejvyššímu soudu.⁶⁹

⁶⁸Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 25. ledna 2011, Sp. zn.: Pl. ÚS 15/10. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

⁶⁹*Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy.* Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 235 s. ISBN 978–808-6624–501.

3. Kontrolní proces NKÚ

Proces kontroly vykonávané NKÚ, je obsažen ve čtvrté části zákona 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, kde se také pojednává o mezinárodní spolupráci NKÚ, kterou se budu zabývat v další kapitole této práce. Postup kontroly vykonávané NKÚ se řídí kontrolním řádem NKÚ, k zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) je tedy v poměru speciality. Na kontrolní činnost NKÚ se tedy zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole neaplikuje. Zákon č. 500/2004 Sb., se užije jen v případě § 28 zákona o NKÚ, kde se v tomto ustanovení pojednává o podmínkách ukládání pokut.

3.1. Předmět kontroly NKÚ

Pojmenování tohoto úřadu „Nejvyšší kontrolní úřad“ vzbuzuje myšlenku, že se jedná o úřad s všeobecnou kontrolní působností, opak je však pravdou.

Není orgánem s všeobecnou kontrolní pravomocí, jako bylo třeba někdejší ministerstvo státní kontroly, a název úřad proto jeho působnost zcela nevystihuje.⁷⁰

Do předmětu kontroly vykonávané NKÚ zařazujeme:⁷¹

- a) 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,
- 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,
- e) vydávání a umořování státních cenných papírů,
- f) zadávání státních zakázek.

Kontrolu ve výše stanoveném rozsahu NKÚ vykonává, nestanoví-li zvláštní zákon jinak u:⁷²

- a) organizačních složek státu,

⁷⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 508 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-807-1792-543.

⁷¹ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., O Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Ustanovení § 3 odst. 2, 3 zákona č. 166/1993 Sb., O Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

b) právnických a fyzických osob.

Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

V oblasti finančního hospodaření podle státního rozpočtu, provádí kontrolu na prvním místě jednotlivá ministerstva a ostatní ústřední orgány, dále nastává kontrola vykonávaná Ministerstvem financí a územně finančními orgány a v neposlední řadě také vláda, NKÚ tedy provádí jakousi „superkontrolu“.⁷³

3.1.1. Kontrola plnění státního rozpočtu

NKÚ se neúčastní vlastního procesu sestavení celkového státního rozpočtu, on provádí kontrolu již schváleného státního rozpočtu, v rámci kontroly hodnotí postupy, které směřovaly k dosažení očekávaných příjmů a výdajů ze státního rozpočtu. Vláda je odpovědná za plnění státního rozpočtu Poslanecké sněmovně. Vláda předkládá Poslanecké sněmovně zprávu, v které hodnotí plnění státního rozpočtu a to nejpozději do 30. dubna následujícího roku a k této zprávě předloží NKÚ své stanovisko, ve kterém jsou obsažené i kontrolní závěry, které byly pro stanovisko podkladem. NKÚ své stanovisko předkládá Poslanecké sněmovně.⁷⁴

Nelze si vyložit kontrolu státního rozpočtu tím způsobem, že je NKÚ oprávněn provádět kontrolu přímo u fyzických a právnických osob, jako daňových subjektů, ačkoliv si to NKÚ takto zprvu vykládal. NKÚ pojem „plnění státního rozpočtu“ a jeho výklad pojal extenzivně v nepřijatelné hranici a to tím způsobem, že *kontroly jsou zaměřeny jak na finanční úřady, tak na poplatníky a plátce daně, neboť jinak by nebylo možné posoudit plnění zákonných povinností správců daní ve vztahu k úrovni daňové kázně a vybrané výši daně.*⁷⁵ NKÚ zdůvodňoval svůj výklad s odkázáním na § 3 odst. 2 zákona č. 166 /1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, kde se uvádí, že kontrolu v rozsahu podle odst. 1 (jedná se tedy o kontrolu hospodaření se státním majetkem

⁷³HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 509 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-807-1792-543.

⁷⁴SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 810 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-80-7179-869-9.

⁷⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze, ze dne 1. 11. 2000, Sp. zn.: 28 Ca 38/2000. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

a kontrolu plnění státního rozpočtu) NKÚ *vykonává u ministerstev, jiných správních úřadů a státních orgánů a u fyzických a právnických osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*⁷⁶ V případě, že zvláštní zákon nestanovil jinak, NKÚ si dovodil, že kontrola plnění státního rozpočtu se vykonává i u FO a PO, jako daňových poplatníků. Rozpočet obsahuje jak výdaje, tak i příjmy a v případě, že jde o příjmy, jde tedy i o daně a cla. Osoba, která dosáhne zákonem stanoveného příjmu, se stane poplatníkem daně, která je příjmem státního rozpočtu. V tomto konkrétním případě se žalobce ohradil tím, že na s.r.o. se bude vztahovat daňový řád, zákon č. 337 / 1992 Sb., o správě daní a poplatků (zde je stanovené kdo provádí kontrolu u PO a FO a jaké práva a povinnosti má kontrolující a kontrolovaný subjekt) NKÚ ovšem vyslovil názor, že v § 24 odst. 5 písm. a) daňového řádu se nemůžou pracovníci finančních úřadů, tj. správci daně, dovolávat mlčenlivosti vůči Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Z téhož zákona rovněž vyplývá, že NKÚ musí poskytnout součinnost finančním úřadům. Na základě těchto dvou ustanovení daňového řádu si dovodil, že zákonodárce měl záměr, aby NKÚ byl oprávněn provádět daňovou kontrolu u PO a FO. Městský soud v Praze, ale rozhodl takto⁷⁷ : *Nejvyšší kontrolní Úřad je při kontrole plnění státního rozpočtu v souvislosti s vybíráním daní oprávněn kontrolovat, jak plní své povinnosti spojené s vybíráním daní příslušné správní orgány, nikoliv však kontrolovat u fyzických a soukromých právnických osob, zda řádně plní své daňové povinnosti.*⁷⁸

3.1.2. Státní majetek

Jak již bylo zmíněno, NKÚ provádí kontrolu hospodaření se státním majetkem, pro správné pochopení této kontroly je, ale třeba definovat pojem „státní majetek“ Ústava ČR tento pojem nekonkretizuje, bližší vysvětlení tohoto pojmu nenalezneme přímo ani v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, nicméně v důvodové zprávě vládního návrhu tohoto zákona zjistíme, že majetkem státu lze rozumět *majetek v jeho nejširším pojetí, tj., včetně věcí, bytů,*

⁷⁶ Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Rozsudek městského soudu v Praze, ze dne 1. 11. 2000, Sp. zn.: 28 Ca 38/2000. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

⁷⁸ Tamtéž

*nebytových prostorů, peněžních prostředků, cenných papírů, práv a jiných majetkových hodnot a to nezávisle na tom, kde se právě nachází.*⁷⁹

Už z názvu si lze tedy dovodit, že se jedná o věci, které jsou ve vlastnictví státu a státních organizací. K této problematice státního majetku byl vydán nález Ústavního soudu, který mi osobně připadá velmi zajímavý. Jedná se o příspěvky státu politickým stranám a hnutím, ve spojitosti s kontrolou hospodaření se státním majetkem.

3.1.3. Kontrolní činnost NKÚ v rámci financování politických stran

NKÚ tedy mj. provádí kontrolu hospodaření s majetkem státu, ale spadá pod tuto kontrolu také kontrola finančního hospodaření politických stran, je k tomu NKÚ oprávněný? K této otázce se vyjádřil Ústavní soud, zabýval se návrhem skupiny 44 poslanců Parlamentu České republiky, kteří napadli ustanovení § 17 odst. 2 a 3 zákona 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., v tomto ustanovení byl vyjádřen zákaz politickým stranám a hnutím provozovat podnikatelskou činnost, a dále ustanovení § 18 zákona č. 424/1991, o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., kde byla upravená působnost NKÚ v oblasti kontroly hospodaření politických stran a hnutí a také § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., zde bylo upraveno, že politické strany a hnutí disponující příspěvky plynoucími z rozpočtu státu České republiky *se pro účely tohoto zákona rozumí hospodaření se státním majetkem*.⁸⁰

Zákon 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ukládal povinnost předkládat výroční finanční zprávu jak Poslanecké sněmovně, tak i NKÚ, a v případě, že tak neučinily, nebo nebyla podaná úplná zpráva či obsahovala údaje, které nebyly v souladu se skutečností, NKÚ informoval Poslaneckou sněmovnu a politickou stranu, nebo hnutí vyzval k odstranění těchto vad. Ti byli povinni tak učinit do deseti dnů od učiněné výzvy, lhůta mohla být delší, avšak byla podrobená souhlasu

⁷⁹ SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 810 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-80-7179-869-9.

⁸⁰ Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 18.10.1995, Sp.zn.: Pl. ÚS 26/94. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

NKÚ. V případě, že politická strana, nebo hnutí v této lhůtě nenapravili vytykané nedostatky, NKÚ tento fakt sdělil Poslanecké sněmovně, vládě a také prezidentovi republiky, tato skutečnost mohla vést až k rozpuštění, nebo pozastavení činnosti politické strany, nebo hnutí.⁸¹

Skupině poslanců se jeví tato možnost rozpuštění politické strany, nebo hnutí jako protiústavní, neboť v čl. 20 odst. 3 Listiny jsou přesně vymezené podmínky, kdy mohou být základní lidská práva a svobody, tj. i sdružovací právo omezeny. Navrhovatelé odůvodnili svůj návrh tím, že výše uvedená ustanovení zákona o sdružování v politických stranách a hnutích odporují čl. 5, čl. 9 odst. 2 a čl. 97 odst. 1 Ústavy a s ustanovením čl. 4, čl. 17 odst. 1, 2 a 4, čl. 20 a čl. 22 Listiny. V čl. 97 odst. 1 ústavy je stanoveno, že NKÚ je oprávněn provádět kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu, tato působnost byla takto obsažena i v § 3 zákona č. 166/1993 Sb., ovšem dle mínění skupiny poslanců byl čtvrtý odstavec zákona č. 117/1994 Sb., účelově doplněný. Ustanovení § 18 odst. 1 zákona 424/1991 Sb., ve znění zákona 117/1994 Sb., obsahuje, že politické strany a hnutí jsou povinné předložit NKÚ každý rok výroční finanční zprávu, která ovšem neobsahuje jen příspěvky plynoucí ze státního rozpočtu, ale také veškeré ostatní příjmy jakož i dary od fyzických osob a nestátních právnických osob a dále výkaz o majetku a závazcích a o příjmech a výdajích. Dále vyslovili svůj názor, že ustanovení, které jim zakazuje i provozování rozhlasových a televizních stanic, propagační činnosti, publikační, tiskárenské a nakladatelské činnosti je značně omezují v politickém působení, a nemohou šířit své cíle, při čemž se může dostat do ohrožení volná soutěž politických stran a hnutí.⁸²

Poslanecká sněmovna se vyjádřila, že účelem pozměnění této úpravy bylo docílení toho, aby politické strany a hnutí se mohli zabývat činnostmi, ke kterým jsou určeny a byli zbaveni toho, co odvádí pozornost a zatěžuje je od skutečného poslání. Dalším vyjádřením bylo, že není potřebné, aby politické strany a hnutí provozovali podnikatelskou činnost, kterou veřejnost často kladně nehodnotí. K třetímu problému se vyjádřila tak, že jelikož obdrží politické strany a hnutí při dodržení zákonných

⁸¹ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 211 s. ISBN 978–808-6624–501.

⁸² Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 18.10.1995, Sp.zn.: Pl. ÚS 26/94. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

podmínek příspěvek ze státního rozpočtu, což je vlastně státní majetek, tak má veřejnost právo vědět jak je s tímto majetkem hospodařeno a proto má NKÚ pravomoc tyto příspěvky ze státního rozpočtu kontrolovat. Jedná se tedy o jakýsi vztah, kdy obdržetím příspěvku ze státního rozpočtu vzniká povinnost ke státu a veřejnosti a z tohoto důvodu je nárok na tuto kontrolu opodstatněn.⁸³

Ústavní soud zrušil ustanovení § 18 odst. 1,2,3,4 a 5 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb., z důvodu rozporu čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod kde je stanoveno, že politické strany a hnutí jsou od státu oddělené. Dále přiřknul rozpor s čl. 97 odst. 1 Ústavy kde je stanoveno, že *NKÚ nevykonává nic méně a nic více, než kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.*⁸⁴

Ústava České republiky je postavená na demokratických zásadách mezi, které řadíme i volnou soutěž politických stran. Zásahy orgánu státu do činnosti politických stran nejsou žádoucími, tehdy když můžou proces volné politické soutěže stran ovlivňovat a to i tím, že jejich činnost zhodnotí jako neúčelnou či dokonce nehospodárnou. To by bylo v rozporu se zásadou zakotvenou v čl. 20 odst. 4., která je zmíněná shora. Tento článek ovšem není míněn tím způsobem, že by politické strany a hnutí byli soukromými spolky. Nelze je zařadit pod instituci veřejné moci, ale v rámci státu založeného na demokratických principech naplňují úkoly, které jsou ve veřejném zájmu. *Zejména pak musí být demokratický právní stát (čl. 1 Ústavy) také demokratickým způsobem, tj. ve volbách založených na soutěži politických stran, legitimován.*⁸⁵ Stát v rámci podpory, do jisté míry financuje politické strany, kterým vznikají náklady v rámci činnosti, kterou vykonávají ve veřejném zájmu. Je ovšem nepřijatelné, aby politické strany a hnutí neměly jiný zdroj svého příjmu, než příjem plynoucí ze státního rozpočtu, stále zde musí být dodržena určitá hranice autonomie politických stran a hnutí od státu.⁸⁶

Po obdržetím příspěvku od Ministerstva financí je státní příspěvek majetkem politické strany, nebo hnutí, nevzniká zde finanční vztah mezi rozpočtem státu a

⁸³Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 18.10.1995, Sp.zn.: Pl. ÚS 26/94. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

⁸⁴Tamtéž

⁸⁵Tamtéž

⁸⁶Tamtéž

rozpočtem stran. Je ovšem třeba dodat, že *kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu nelze vyloučit a je naopak třeba akceptovat tam, kde jde o kontrolu finančního hospodaření uvnitř a v rámci státu, i když je toto hospodaření v přímé souvislosti s činností politických stran.*⁸⁷ Je tomu tak např. během řízení na Ministerstvu financí, kdy cíl tohoto řízení je zaměřen na stanovení státních příspěvků politické straně. Nebo může jít o vztah k částkám, které Parlament ČR ze svého rozpočtu rozdělí klubům jednotlivých politických stran, tento příspěvek státu dostávají parlamentní kluby stran z důvodů materiálního zabezpečení své účasti v parlamentním procesu. Finanční kontrola se v této oblasti pohybuje již v rámci konstituované moci, protože kluby jsou složkou Parlamentu a tím státu.⁸⁸

Ústavní soud dospěl k závěru, že politická strana, nebo hnutí, jež obdrží státní příspěvek, tak jej posléze není možné řadit pod čl. 97 odst. 1, jako hospodaření se státním majetkem, užití tohoto příspěvku je vnitřní záležitostí toho subjektu, kterému byl příspěvek udělen. **Kontrolu hospodaření se státním majetkem lze uplatnit jen na fázi, která předcházela přidělení těchto příspěvků, tzn. na proces, který uvnitř státu (zejména v rámci Ministerstva financí) předcházel státním u rozhodnutí o jejich přidělení.**⁸⁹

Smyslem zrušených ustanovení bylo posílení pravomoci NKÚ, kdy by hospodaření politických stran a hnutí podléhalo jeho kontrole. Je nepřijatelné aby, NKÚ, jemuž přísluší provádět kontrolu státního majetku, hodnotil hospodárnost a účelnost využitých prostředků politických stran a hnutí, jelikož je nepřijatelné chápat pojem státní majetek také jako majetek patřící politickým stranám a hnutím. Toto nahlížení na státní majetek je i protiústavní, protože dochází k rozšíření čl. 9. odst. 1 Ústavy na základě obyčejného zákona, který tím obešel Ústavu.⁹⁰

Podle tohoto rozhodnutí Ústavního soudu, tedy nemá NKÚ pravomoc kontrolovat financování politických stran a hnutí. Je otázkou, zda je úplně správně, že na financování politických stran a hnutí, dohlíží samotní poslanci. Z jiného pohledu,

⁸⁷Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 18.10.1995, Sp.zn.: Pl. ÚS 26/94. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

⁸⁸Tamtéž

⁸⁹Tamtéž

⁹⁰Tamtéž

kdyby NKÚ měl pravomoc tuto kontrolu provádět, mohla by být ohrožená nestrannost a nezávislost tohoto Úřadu, mohla by nastat situace, že NKÚ by mohl být politizován, což je samozřejmě neúčelné, navíc by byl tento proces poměrně složitý, protože NKÚ nemá žádnou exekutivní pravomoc. V poslední době proběhlo mnoho diskusí, zda by nebylo vhodné vytvořit zcela nový Úřad, který by byl nezávislý na politicích, do jehož pravomocí by náležela právě kontrola financování politických stran a hnutí. Osobně mi nepřipadá jako správné, řešit tuto situaci vytvořením nového Úřadu, neboť s postupem času by tímto způsobem Úřadů stále přibývalo k nespočetnému množství.

Ministerstvo vnitra bude zvažovat alternativy jako přiřazení této pravomoci finančním úřadům, Úřadu na ochranu osobních údajů nebo Úřadu na ochranu hospodářské soutěže tak, aby zcela nový správní úřad vzniknout nemusel.⁹¹

3. 2. Průběh kontroly

3.2.1. Kontroloři

V zákoně o NKÚ je stanovené, že kontrolní činností jsou pověřeni kontroloři, na které se ovšem vztahuje zákon č. 262/ 2006 Sb., zákoník práce. Na osobu kontrolora jsou kladeny určité požadavky, měla by to být osoba odborně znalá, která bude svou odbornost neustále prohlubovat. Kontroloři jsou osoby s vysokoškolským vzděláním, tyto osoby pochází z různých oborů, strojírenství, zemědělství, stavebnictví... Také se zde, ale vyskytují osoby právníků a ekonomů. NKÚ má zajistit a umožnit kontrolorům jejich prohlubování znalostí na základě vzdělávacích seminářů, kurzů. Potřeba takového to školení vyvstává z toho ohledu, že vysokoškolské studium neposkytuje obor zaměřený na kontrolu. Nicméně pro kontrolní činnost jsou důležité ekonomické a právní obory. Pro kontrolní činnost je nepochybně důležité být znalý světového jazyku, informační technologie a elektronického zpracovávání dat. Tyto požadavky po roce 1989 byly spojeny s jistými obtížemi. Z tohoto důvodu tedy byly pořádány jazykové

⁹¹Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi: Politici hledají formu kontroly financování stran [online]. C. H. Beck, 2012, 8. 10. 2012 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=nrptembrgjpxa6s7gi4ds&groupIndex=0&rowIndex=0&conversationId=5359781>

kurzy, pracovníci NKÚ se musí zúčastnit vstupního školení, důraz se klade především na ekonomické a právní oblasti.⁹²

3.2.2. *Kontrolovaná osoba*

Ačkoliv se v zákoně o NKÚ setkáváme s pojmem „kontrolovaná osoba“, při hledání definice tohoto pojmu budeme neúspěšní. V plánu kontrolní činnosti musí být kontrolovaná osoba označená, z tohoto požadavku vyplývá, že *kontrolovanou osobou je ta, kterou za takovou označí Nejvyšší kontrolní úřad v plánu kontrolní činnosti či v jeho doplňcích.*⁹³ Zde je ovšem potřeba zaměřit se opět na čl. 97 Ústavy, kde máme vymezenou pravomoc NKÚ a tudíž se jeví jako nutné nahlížet na kontrolovanou osobu i z takového to hlediska. *Není tak a priori rozhodné, jaká osoba je kontrolována, určujícím je majetek, resp. hospodaření, které je předmětem kontroly.*⁹⁴ Prvotně je tedy nutné určit předmět kontroly a posléze konkretizovat osobu, která bude podléhat kontrolní činnosti.

Plán kontrolní činnosti, který podlehl schválení, se zveřejňuje ve Věstníku NKÚ a prezident NKÚ jej předloží Poslanecké sněmovně, vládě a také senátu. V případě, že dojde k jeho změně je potřeba učinit totéž co v předchozí větě. Pravomoc k učinění změny v plánu kontrolní činnosti má kolegium NKÚ.

3.2.3. *Plán kontrolní činnosti*

Kontrola vykonávaná NKÚ se označuje jako vnější kontrola, z toho důvodu, že tento Úřad nespadá do soustavy orgánů veřejné správy. Určujícím pro postup kontroly vykonávané NKÚ je kontrolní řád, který *upravuje vztahy mezi Úřadem, orgány Úřadu, členy Úřadu a kontrolory pověřenými kontrolní akcí na straně jedné a kontrolovanými osobami na straně druhé.*⁹⁵ Základem kontroly je plán kontrolní činnosti, kde jsou z časového a věcného hlediska v následujícím rozpočtovém roce kontrolní akce

⁹² Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 1995, Praha, 13s., Orbis, Nakladatelský dům Bach a Paleta.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 5. 6. 2008, Sp. zn.: 9 Aps 3/2008-125. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

⁹⁴ Tamtéž

⁹⁵ Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

stanovené. Při vytváření návrhu tohoto plánu, jsou určující podněty prezidenta, viceprezidenta a člena NKÚ, dále podněty vycházejí z *vlastní kontrolní činnosti, od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády.*⁹⁶

Mezi náležitosti plánu kontrolní činnosti jsou zařazené:⁹⁷

- Předmět a cíl konkrétní kontroly, je potřeba označit kontrolovanou fyzickou či právnickou osobu, nebo orgán či organizační složku státu, která podléhá kontrole.
- Vytvoření časového plánu kontroly.
- Označení člena úřadu, jež byl určen pro vytvoření kontrolního závěru, nebo orgán Úřadu, který je pověřen schválením kontrolního závěru.
- V případě, že byl zřízen senát NKÚ tak označení jak je složen.

3.2.4. *Práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných*

Kontrolu jsou oprávněni vykonávat kontroloři a členi NKÚ, touto činností je pověřuje prezident, nebo prezidentem pověřený člen NKÚ, ti jsou povinni věcně vymezit kontrolu a uvést objekt kontroly, dále je nutné identifikovat osoby kontrolující jménem, příjmením, titulem a označení pozice v NKÚ, takovouto identifikaci je potřebné provést i u vedoucího kontrolní skupiny, dále je nezbytné označit orgán, nebo osobu, ke které je možné se odvolat proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu.⁹⁸

3.2.5. *Námitka podjatosti*

Je nepřipustné, aby kontrolu prováděla osoba, která je v určitém vztahu k osobě kontrolované a tím pádem by mohla příznivě či nepříznivě ovlivňovat výsledek kontroly. Osoba kontrolora, je povinná neprodleně od okamžiku, kdy se o své podjatosti dozvěděla oznámit tuto skutečnost členu NKÚ, v případě, že podjatost nasvědčuje u člena NKÚ, učiní oznámení prezidentovi NKÚ. Tuto povinnost mají i osoby

⁹⁶Ustanovení § 17 odst. 2 zákona č.166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷Ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Ustanovení § 19 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

kontrolované. O podjatosti je potřeba rozhodnout bezodkladně, do té doby než tak bude učiněno, kontrolor či člen Úřadu činí jen to, co nesnese odklad. Proti rozhodnutí o učiněné námitce není přípustné odvolání.⁹⁹

Bezodkladnost projednání námítky podjatosti je důležitá z toho hlediska, aby nebylo zneužíváno dlouhého projednávání k tomu, aby se bránilo řádnému vykonávání kontroly. Podáním námítky podjatosti se zablokuje kontrolní činnost osoby, vůči níž byla námitka podjatosti vznesená.¹⁰⁰

Podjatost je v podstatě subjektivním vztahem (pocitem) kontrolujícího k předmětu kontroly nebo ke kontrolovaným osobám.¹⁰¹ Z tohoto důvodu nemůže hodnotit podjatost sama osoba kontrolujícího, ale musí učinit výše uvedeným osobám oznámení. Může dojít k situaci, že podjatost bude zjištěná až v průběhu kontroly a to i tehdy jestliže již bylo o námitce podjatosti na základě dřívějších skutečností rozhodováno i v případě, že o ní bylo rozhodnuto záporným způsobem. Skutečnost, která nasvědčuje možnosti podjatosti, lze vyložit jako jakýkoliv vztah k předmětu, nebo k osobám na nichž je kontrola vykonávána a mohlo by dojít k ovlivnění objektivního úsudku v kontrolní činnosti. Lze sem zařadit i skutečnost, kdy kontrolující osoba podá žalobu o ochranu osobnosti, protože se domnívá, že kontrolní činností došlo k neoprávněnému zásahu, tato osoba má pocit, že došlo k porušení např. lidské důstojnosti, tento pocit je ve vztahu osoby kontrolující a osoby kontrolované. Povinností kontrolujícího tedy bylo oznámit prezidentovi NKÚ skutečnost, že podal žalobu. Je to tedy skutečnost nasvědčující podjatost.¹⁰²

Kontrolující disponují určitými oprávněními, která jsou vrchnostenské povahy, v mezích daných zákonem, autoritativním způsobem zasahují do právních poměrů kontrolovaných, lze považovat jako opodstatněný názor, že kontrolu vykonávanou NKÚ podle kontrolního řádu, lze považovat podle §82 soudního řádu správního, za zásah do veřejných subjektivních práv. Kontrola musí být prováděná v zákonných mezích s

⁹⁹Ustanovení § 19, 20 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁰*Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy.* Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 218 s. ISBN 978-808-6624-501.

¹⁰¹Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, ze dne 13. 3. 1996, Sp. zn.: Nkn 1/95. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

¹⁰²Tamtéž

ohledem na základní lidská práva a svobody, kontrola, která by byla vykonávaná v rozporu s těmito požadavky, by mohla vést až k porušení práva na nedotknutelnost obydlí, vlastnického práva a jeho ochrany a dalších základních práv a svobod.¹⁰³

3.2.6. Oprávnění kontrolujících osob

Kontrolující jsou oprávněni při vykonávání kontroly:¹⁰⁴

- *Vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena.*¹⁰⁵
- Žádat, aby jim byly ve stanovené lhůtě předloženy doklady. Doklady se pro účely tohoto zákona rozumí originály dokladů a další písemnosti, záznamy dat, které jsou na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, včetně jejich výpisů a zdrojových kódů programů, také vzorky výrobků či jiného zboží.
- V případě, že prokážou kontrolované osobě osvědčení vztahující se pro konkrétní stupeň utajení informace, mají oprávnění se s touto utajovanou informací seznámit.
- Mají právo žádat od kontrolovaných osob, aby jim poskytli pravdivé, úplné, ústní a písemné informace o skutečnostech, které kontrolující zjišťují a rovněž o skutečnostech, které s nimi souvisí.
- V případech, které jsou odůvodněné, mohou zajistit doklady, zároveň je kontrolujícího povinnost vystavit kontrolované osobě písemné potvrzení o převzetí těchto dokladů a jednotlivé kopie dokladů, které byly převzaty, kontrolovanému ponechává.
- Mají právo požadovat po kontrolovaných osobách podání písemné zprávy, kde je obsažené jak se kontrolovaná osoba vypořádala se zjištěnými nedostatky, jak tyto nedostatky odstranila. Kontrolovaná osoba musí tuto zprávu podat v určené lhůtě. Toto oprávnění je jedinou pravomocí, kterou NKÚ v oblasti nápravy disponuje.

¹⁰³ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 215 s. ISBN 978–808-6624–501.

¹⁰⁴ Ustanovení § 21 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ Ustanovení § 21 písm. a zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

- Jestliže je nezbytné v rámci zabezpečení kontroly použití telekomunikačního zařízení, jsou k tomu oprávněni.
- Kontrolovanou vybranou účetní jednotku, nebo jiný kontrolní orgán, mohou požádat o účetní záznamy, rovněž pomocí centrálního systému účetních informací státu, v případě, že jsou splněné stanovené zákonné podmínky podle zákona o účetnictví, mohou si vyžádat též účetní záznam od správce centrálního systému účetních informací státu.

V případě zjištěných nedostatků, nemá oprávnění NKÚ sankcionovat kontrolovanou osobu, tato pravomoc náleží jiným v této oblasti příslušným orgánům, které mohou užít jako podklad pro své vlastní rozhodnutí kontrolní závěry a protokoly NKÚ. NKÚ není ani umožněno aktivním způsobem se zúčastnit procesu, jehož cílem je odstranění nedostatků, které byly zjištěny. Tak tomu bylo v zákoně o NÚKÚ, kde byl tento proces nápravy nedostatků upraven tím způsobem, že nesdělil li ústřední úřad, který byl kontrolovaný, jak odstranil nedostatky, NÚKÚ věc předal ministerské radě a když ani v tomto případě nebyla zjednaná náprava, tak věc předložil Národnímu shromáždění.¹⁰⁶

Tento postup hodnotím kladně, neboť kdyby tomu bylo tak i dnes, pravděpodobně by zjištěné nedostatky, jež jsou uvedené v kontrolním závěru, nebyly pouhým zaznamenáním na papíru, ale také by byly mnohem častěji odstraněny.

Jeví se mi jako nedokonalé, že NKÚ není oprávněn za zjištěné nedostatky, které zjistí při kontrolní činnosti ukládat sankci či nápravné opatření. Občas mám pochyby o tom, zda jsou některé kontrolní akce ze strany NKÚ účelné, když mnohdy se na kontrolní závěr z kontrolní akce nikterak nereaguje. Velmi častým úkazem tohoto tvrzení jsou kontrolní závěry, které již opakovaně stále upozorňují na ty samé zjištěné nedostatky, a v mnohých případech kontrolovaný subjekt pokračuje ve zjištěných nedostacích a nikdo nezjedná jejich nápravu.

¹⁰⁶ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 219 s. ISBN 978–808-6624–501.

3.2.7. Povinnosti kontrolujících osob

Kontrolující nedisponují pouze oprávněními, ale mají také řadu povinností, které jim zákon o NKÚ ukládá.

Kontrolující mají povinnost:¹⁰⁷

- Doklady prokázat zjištěný skutečný stav věci.
- Učinit oznámení o zahájení kontroly, toto oznámení je směřované osobě podléhající kontrole, zároveň jí předloží pověření, které je opravňuje k provedení kontroly.
- Práva a právem chráněné zájmy kontrolované osoby, musí být při provádění kontroly šetřena.
- Pominou li důvody, pro které byly doklady převzaté, má kontrolující povinnost je osobě kontrolované neprodleně vrátit.
- Doklady, které kontrolovaná osoba předala kontrolujícímu, musí být řádně chráněny před ztrátou, poškozením, zničením, či zneužitím.
- Výsledky kontroly musí být zaznamenávány do kontrolního protokolu.
- Skutečnosti, o kterých se kontrolující dozvěděl při průběhu kontroly, podléhají mlčenlivosti a kontrolující nesmí zneužít svou znalost o těchto skutečnostech.

Kontrolující může být zbaven mlčenlivosti, pokud ho této povinnosti zprostí ve státním zájmu prezident NKÚ, nebo ten, v jehož zájmu tato povinnost je uložena. Kontrolující je povinen i přes uloženou povinnost mlčenlivosti učinit oznámení o určitých skutečnostech příslušnému orgánu podle zvláštních předpisů.

Oprávněním kontrolujícího je požadovat součinnost kontrolované osoby a této osoby je povinnost tuto součinnost poskytnout. Tato povinnost uložena kontrolované osobě, může spočívat zejména v umožnění kontrolovaného vstoupit na pozemek, do objektů, předat doklady, poskytnout informace důležité pro kontrolu... Vesměs téměř vše co je oprávněním kontrolujícího je povinností kontrolovaného. Je zde, ale výjimka týkající se povinnosti kontrolované osoby poskytnout úplné, pravdivé a písemné, nebo ústní informace, kdy je této povinnosti kontrolovaná osoba zproštěna v případě, že by na základě poskytnutí takových to informací mohla sobě nebo osobě blízké zapříčinit

¹⁰⁷ Ustanovení § 22, 23 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

trestní stíhání. Samozřejmě např. doklady je povinná kontrolovaná osoba poskytnout a nelze se ohradit nebezpečím trestního stíhání. Kontrolovaná osoba má také povinnost umožnit kontrolujícím s ohledem na povahu kontrolní činnosti technické a materiální působiště, které je nezbytné pro výkon kontroly.¹⁰⁸

Náklady NKÚ, které vznikají na základě kontrolní činnosti, nese NKÚ. Náklady, které vzniknou v důsledku provádění kontroly osobám, které podléhají kontrolní činnosti, nesou sami tyti osoby, výjimku tvoří náklady, které kontrolované osobě vzniknou v důsledku, kdy kontrolující použije telekomunikační prostředek osoby kontrolované v rámci provádění kontrolní činnosti. Nárok na náklady, které vzniknou kontrolovaným osobám, musí tyto osoby uplatnit u NKÚ v nejzazší lhůtě šest měsíců od doby, kdy tyto náklady vznikly. V případě, že tak kontrolovaná osoba neučiní, její nárok zanikne.¹⁰⁹

3.3. Kontrolní protokol

3.3.1. Podstata a účel kontrolního protokolu

Účelem kontrolního protokolu je umožnění kontrolovaným osobám, aby se seznámily a vyjádřily k výsledku kontrolní činnosti a v případě, že s ním nesouhlasí, mohou se také zákonným prostředkem bránit. V kontrolním protokolu jsou obsažené skutečnosti, které byly při kontrole zjištěné, jsou zde vylíčené nedostatky a právní předpisy, které byly porušeny. Formální náležitostí kontrolního protokolu je označení NKÚ, identifikace kontrolujících osob, které se kontroly účastnily, označení osoby podléhající kontrole, místo a čas kdy byla kontrola provedená, označení předmětu kontroly, jakož to i dokladů a jiných materiálů na kterých je kontrolní protokol postaven. Je zde také popsán skutečný stav věci, který byl kontrolou zjištěn. Kontrolní protokol je podepsán osobami, které kontrolu prováděli. Za obsah protokolu je odpovědný vedoucí skupiny kontrolujících. Seznámení se s kontrolním protokolem není pouze oprávněním kontrolované osoby, ale je to zároveň její povinnost, kontrolující předají této osobě stejnopis tohoto protokolu. Kontrolovaná osoba převzetí a seznámení se s protokolem potvrdí svým podpisem do kontrolního protokolu, v případě, že tak

¹⁰⁸ Ustanovení § 23, 24 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ Ustanovení § 29 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

kontrolovaná osoba odmítá učinit, je tato skutečnost zaznamenaná v kontrolním protokolu.¹¹⁰

3.3.2. Námitky proti kontrolnímu protokolu

Odůvodněnou námitku směřující proti kontrolnímu protokolu podává kontrolovaná osoba u vedoucího skupiny kontrolujících, který o ní rozhoduje. Může tak učinit písemně v pětidenní lhůtě, od doby kdy s ním byla seznámena. Tato lhůta může být kontrolujícím prodloužena. Proti nevyhovění této námitky může v patnáctidenní lhůtě ode dne, kdy jí bylo doručeno rozhodnutí o námitce podat odvolání k:¹¹¹

- Členovi NKÚ, jestliže kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ na základě kontrolního protokolu.
- Senátu NKÚ, jestliže právě senát NKÚ projednal kontrolní závěr, jehož podkladem byl kontrolní protokol.
- Kolegiu NKÚ, jestliže projednává kontrolní závěr, který plyne z kontrolního protokolu.

Tyto orgány a člen NKÚ mohou v odůvodněných případech na základě odvolání proti rozhodnutí o námitce, toto rozhodnutí změnit, zrušit, zamítnout anebo potvrdit. Občas je potřeba k vyřešení odvolání proti rozhodnutí o námitce věc dořešit, pak nastane situace, že člen, nebo orgány NKÚ zruší rozhodnutí a věc bude náležitě došetřena. Proti rozhodnutí orgánu a člena NKÚ není možné podat odvolání.¹¹²

Jak jsem již zmínila, NKÚ nedisponuje exekutivní pravomocí, jeho účelem je pouze kontrola a následně je jeho povinností zveřejnit výsledek provedené kontroly, tímto způsobem upozorní příslušné orgány státní moci na vady, které zjistil při kontrolní činnosti. Nemůže uložit sankci ani vynutit odstranění zjištěných nedostatků. Závěry NKÚ slouží jako podklad, na jehož základě dále postupují příslušné orgány státní moci. *Kontrolní protokol obsahující popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, není vykonatelným*

¹¹⁰ Ustanovení § 25, 26 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ Ustanovení § 27 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² Tamtéž

*titulem, nejsou jím ani rozhodnutí o námitkách proti Kontrolnímu protokolu či o odvolání proti rozhodnutí o námitkách.*¹¹³ Z výše uvedeného je tedy možné odvodit si, že rozhodnutí NKÚ může způsobit zásah do základních práv a svobod, jen v tom případě, když překročí meze své kompetence.¹¹⁴

Správní soud má v určitých případech pravomoc rozhodovat i o aktech NKÚ. Je však nutno zdůraznit, že i tyto akty musí splnit podmínku „svěření rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.”¹¹⁵ Z tohoto důvodu jím nemůže být kontrolní protokol, nebo kontrolní závěr, protože ty jsou doporučujícího a informativního charakteru. To se ovšem nevztahuje na samotný výkon a zahájení kontroly NKÚ. V kontrolním řádu jsou stanovené práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných, z toho vyplývá, že proces kontroly je schopen vyvolat právní následky negativního charakteru. Aby bylo těmto negativním následkům v co největší míře zamezeno, je možnost podat žalobu před nezákonným zásahem. Kontrola, jež vykonává NKÚ, může za určitých podmínek vyústit až k nezákonnému zásahu. Tato situace vzhledem k specifičnosti NKÚ nastává spíše zřídka. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kontrola vykonávaná NKÚ může v jistých případech být nezákonným zásahem, když *ochranu proti takovému zásahu jsou oprávněny poskytnout soudy ve správním soudnictví.*¹¹⁶

3.4. Pokuty ukládané NKÚ

Fyzická osobě, která svým zaviněním zapříčinila, že kontrolovaná osoba nesplnila svou povinnost součinnosti je oprávněn NKÚ uložit až do výše 50 000 Kč pokutu. Pokutu, jež spadá do příjmu státního rozpočtu České republiky, je možné uložit opětovně v případě, že povinnost stále nebyla splněná a to ani v uložené náhradní lhůtě, kterou kontrolující určil. NKÚ může pokutu uložit ve lhůtě jednoho měsíce od doby, kdy tato povinnost měla být splněná. Vymáhání pokut je záležitostí NKÚ.¹¹⁷

¹¹³Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, ze dne 8. 12. 2010, Sp. zn.: 31 Cdo 1385/2008. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

¹¹⁴Tamtéž

¹¹⁵Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 19. 9. 2007, Sp. zn.: 9 Aps 1/2007-68. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

¹¹⁶Tamtéž

¹¹⁷Ustanovení § 28 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní soud tehdy řešil případ, kdy prezident NKÚ zamítl podaný rozklad proti rozhodnutí NKÚ, kterým mu byla navrhovateli Ústavní stížnosti uložena pokuta. Navrhovatel se domníval, že bylo porušené jeho právo na soudní ochranu a podle čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod mu také má být umožněn přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy z hlediska zákonnosti. K porušení namítaných skutečností došlo podle názoru navrhovatele *uplatněním § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., stanoví, že ve správním soudnictví soudy rovněž nepřezkoumávají: rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách.*¹¹⁸ Toto považoval navrhovatel jako rozporné s čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Navrhovatel podal s Ústavní stížností i návrh na zrušení tohoto ustanovení a Ústavní soud dospěl k závěru, že tento návrh je opravdu v rozporu s Ústavou a Listinou a zrušil toto ustanovení. Ústavní soud konstatoval, že i přesto, že pokuta v zákoně o NKÚ nemá označení „pořádková pokuta“, lze ji považovat jako pořádkové opatření správního orgánu. Naplňuje stejný cíl, povahu a účel jako pořádková pokuta. V případě, že tedy kontrolovaná osoba nesplní svou povinnost součinnosti, NKÚ je oprávněn zakročit pořádkovým opatřením, které může mít podobu pokuty. Pokuta, tak jak je stanovena v zákoně o NKÚ, je srovnatelná s ostatními pokutami, které jsou jako pořádkové označeny. S přihlédnutím k výši pokuty a možnosti ji ukládat opakovaně, jsou způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod, osob, kterým je uložena. Není pochyb o tom, že na konkrétní osobu, jež byla pokuta uložena, může mít tato skutečnost negativní ekonomický dopad. Je tedy zapotřebí, aby rozhodnutí orgánu veřejné správy o pořádkové pokutě, bylo možné podrobit přezkumu nezávislým a nestranným soudem. Tím, že daná osoba mohla podat rozklad k prezidentovu NKÚ, nebyl tento požadavek čl. 36 odst. 1 Ústavy, čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech splněn. NKÚ je sice definován, jako nezávislý orgán, ovšem při ukládání pořádkových pokut NKÚ není nezávislým tribunálem, ale správním úřadem.¹¹⁹

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 23. 11. 1999, Sp. zn.: Pl. ÚS 28/98. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

¹¹⁹ Tamtéž

Lze tedy dospět k dílčímu závěru, že Nejvyšší kontrolní úřad je správním orgánem v případě, kdy rozhoduje o udělení pořádkové pokuty; toto jeho rozhodnutí je tedy rovněž přezkoumatelné ve správním soudnictví.¹²⁰

3.5. Kontrolní závěry NKÚ

3.5.1. Podstata a účel kontrolních závěrů NKÚ

Kontrolní závěr je shrnutí a výsledek kontrolní činnosti, k němuž se dospěje pomocí kontrolních protokolů a příslušných dokladů. Kontrolní závěr je zpráva, jež je zaznamenaná v písemné formě, která obsahuje skutečnosti, které byly při kontrolní činnosti zjištěné, a tyto skutečnosti vyhodnocuje.

3.5.2. Publikace kontrolních závěrů

Publikace kontrolních závěrů je svěřená prezidentovi NKÚ, který má povinnost jej uveřejnit ve Věstníku NKÚ. V případě, že kontrolní činnosti podléhala Česká národní banka, je povinen jí neprodleně schválený kontrolní závěr zaslat. Dále jej zašle Poslanecké sněmovně, vládě a také senátu, v případě, že o něj požádá ministerstvo, tak jej zašle i jemu. Kontrolní protokoly a další podklady, na jejichž základě byl kontrolní protokol schválen, poskytne NKÚ v případě, že o to požádají Poslanecké sněmovně, senátu, jejich orgánům a vládě. Ty osoby, které byly s těmito materiály seznámeny, mají povinnost mlčenlivosti, které mohou být zproštěny stejným způsobem jako kontrolující. Způsobem uvedeným výše se nebude nakládat s kontrolními závěry, ve kterých jsou zaznamenány skutečnosti, na něž se vztahuje zvláštní zákon. Kontrolní závěry, jejichž podkladem pro zpracování byly kontrolní protokoly, které byly předané orgánům činným v trestním řízení, je možné publikovat pouze se souhlasem uděleným od příslušného orgánu. Další postup nakládání s takovými to závěry stanoví Kolegium NKÚ.¹²¹

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 19. 9. 2007, Sp. zn.: 9 Aps 1/2007-68. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

¹²¹ Ustanovení § 30 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

V případě, že NKÚ při kontrole objeví skutečnosti, které nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin, nebo byly porušeny hmotně právní předpisy, má povinnost tuto skutečnost příslušnému orgánu oznámit. Tento úkon provede prezident NKÚ a učiní tak u státního zástupce, nebo u orgánu Policie ČR. V lednu 1997 proběhla v zákoně o správě daní a poplatku změna právní úpravy a NKÚ provádí oznámení správci daně o skutečnostech, které jsou uvedené v kontrolním protokolu, jestliže jsou ve vztahu k daňové povinnosti kontrolované osoby.¹²²

Veřejnost má možnost seznámit se s kontrolními závěry, NKÚ zveřejňuje schválené kontrolní závěry na svých webových stránkách. Nepochybně je důležité, že kontrolní závěry neslouží pouze Parlamentu ČR, kterému mohou být nápomocny pro případné legislativní úpravy, ale i to, že se může veřejnost seznámit, jak je nakládáno s prostředky státu, z demokratického hlediska, kdy lid má ve svých rukou státní moc, je umožnění veřejnosti seznámit se s kontrolními závěry stěžejní. NKÚ provádí kontrolu, jak je hospodařeno s finančními prostředky, které jsou přinejmenším z části vybírané od lidu.¹²³

Tehdejší poslanec Richard Mandelík se v této problematice vyjádřil těmito slovy: *Opakuji znovu se vším důrazem, že NKÚ není nástrojem ani vládní koalice, ani opozice v jakékoliv době, nýbrž daňových poplatníků a dalších občanů prostřednictvím Poslanecké sněmovny.*¹²⁴

NKÚ čtyřikrát ročně vydává Věstník Úřadu, jehož obsahem je výroční zpráva, kárný řád, jednací řád Kolegia NKÚ, jednací řád Senátu NKÚ, plán kontrolních činností a také veškeré kontrolní závěry, výjimku tvoří ty, jejichž obsahem jsou skutečnosti, na něž se vztahuje zvláštní zákon.¹²⁵

¹²² *Kontrolní činnost NKÚ: Kontrolní závěr* [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://nku.cz/cz/kontrola/default.htm>

¹²³ *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 222–223 s. ISBN 978–808–6624–501.

¹²⁴ Mandelík, R. Nejvyšší kontrolní úřad má sloužit občanům. 15. 6. 1993 MF Dnes. Převzaté z: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 223 s. ISBN 978–808–6624–501.

¹²⁵ Ustanovení § 29 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

3.5.3. Vliv kontrolního závěru NKÚ na běh subjektivní promlčecí lhůty v souvislosti s vydáním bezdůvodného obohacení u organizační složky státu

Zajímavým se mi jeví rozsudek Nejvyššího soudu, který se zabývá problematikou vlivu kontrolního závěru NKÚ na běh subjektivní promlčecí lhůty v souvislosti s vydáním *bezdůvodného obohacení u organizační složky státu*.¹²⁶

Šlo o případ, kdy byla provedená kontrola NKÚ z hlediska závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, kdy při této kontrole byla zjištěná skutečnost, že žalobkyně – Ministerstvo měla vyplatit jednoduchý úrok z prodlení a místo něj vyplatila složený úrok, který je ve vyšší částce. Příčina tohoto skutku je opodstatněná omylem. Žalobkyně se tedy domnívá, že na základě zaplacené vyšší částky došlo k bezdůvodnému obohacení, ze strany, která finanční prostředky obdržela. Žalovaný se ovšem ohradil tím, že finanční prostředky obdržel v souladu s právem, neboť šlo o náhradu škody, protože v polovině devadesátých let žalobkyně mylně vyřadila střední školu ze soustavy škol a tuto školu provozoval, právě žalovaný. Navíc žalovaný namítal promlčení, neboť uplynula subjektivní lhůta dva roky od doby, kdy finanční prostředky obdržel. Žalobkyně ovšem opřela své tvrzení o argument, že subjektivní lhůta promlčení nastala až okamžikem, kdy jí byl předán protokol NKÚ. Nejvyšší soud v minulosti rozhodl, že pro běh subjektivní promlčecí lhůty *je rozhodný den, kdy se oprávněný skutečně dozví o tom, že došlo na jeho úkor k získání bezdůvodného obohacení a kdo je získal*.¹²⁷ Při tom tato vědomost musí být skutečná, ovšem v zákoně o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích je dané, že příslušná organizační složka má sledovat, zda jsou řádně plněné závazky ze stran dlužníků a má průběžně kontrolovat promlčecí lhůty, aby nedošlo k nemožnosti vymáhat práva státu. Je tedy možná situace, že žalobkyně projeví svou vědomost až tehdy, kdy byla provedená kontrola NKÚ? Kontrolní závěr obsahuje zjištěné skutečnosti a z právního hlediska zhodnocení, zda došlo k porušení povinností stanovených zákonem. Nejvyšší soud došel k závěru, že *Kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu může být u organizační složky státu z pohledu běhu subjektivní promlčecí doby rozhodný jen tehdy, pokud se příslušná organizační složka na jeho základě dozví dosud neznámé skutkové okolnosti, bez nichž nelze odpovědnost za bezdůvodné obohacení dovodit. Kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu je však*

¹²⁶Rozsudek Nejvyššího soudu, ze dne 28. 3. 2012, Sp. zn.: 28 Cdo 685/2011-I. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

¹²⁷Tamtéž

*z pohledu běhu subjektivní promlčecí doby nerozhodný, pokud obsahuje toliko právní hodnocení skutkového stavu, jenž již byl organizační složce státu znám.*¹²⁸

3.6. Rozšíření kontrolní působnosti NKÚ

3.6.1. Lidská deklarace

Lidská deklarace o principech auditu je jedním ze základních dokumentů, kde jsou stanoveny zásady nezávislé kontrolní činnosti. Tato deklarace byla přijatá v roce 1977 na IX. kongresu INTOSAI, který se konal v Peru, v Limě. Zásady obsažené v Lidské deklaraci byly v roce 2007 doplněny Mexickou deklarací o nezávislosti nejvyšších auditních institucí. V čl. 18 odst. 3 Lidské deklarace je stanoveno, že podléhat auditu nejvyšších kontrolních institucí mají všechny operace, které jsou spojené 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.*¹²⁹ Podle čl. 21 této deklarace by měli mít nejvyšší kontrolní instituce pravomoc učinit kontrolu v oblasti veřejných zakázek jednak, zda byly platby regulérně vynaložené, ale také zda byla uskutečněna hospodárnost. Další důležitá zásada vyplývá z čl. 23,24, kde je stanoveno, že nejvyšší kontrolní instituce mají mít pravomoc kontrolovat soukromoprávní subjekty, jestliže se na nich podstatným způsobem podílí stát, dále by měli podléhat kontrole finanční podpory z veřejných prostředků, které mají vymezený přesný účel použití, a v případě, že jsou zneužité, tak mají být vrácené. Tato deklarace není mezinárodní smlouvou a nelze ji ani považovat za závazný mezinárodní pramen práva, přesto je nejspíš nejdůležitější dokument v této oblasti. V poslední době bylo velmi diskutované rozšíření působnosti NKÚ, kdy návrh tohoto rozšíření by nepochybně více přibližoval NKÚ ke standardům stanoveným právě v Lidské deklaraci.¹³⁰

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu, ze dne 28. 3. 2012, Sp. zn.: 28 Cdo 685/2011-I. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

¹²⁹ Čl. 18 odst. 3 Lidské deklarace směrnice o principech auditu.

¹³⁰ Poslanecká sněmovna. 2011, VI. volební období, 351. Vládní návrh na vydání Ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů [online]. Parlament ČR. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.s

Dne 12. 2. 2014 bylo vládou schváleno její programové prohlášení, kde v bodě 9.7 zabývající se rekonstrukcí státu a opatřeními, které mají předejít korupci, je stanoveno, že bude předložen návrh, jež má vést k rozšíření pravomocí NKÚ *tak, aby mohl kontrolovat veškeré výdaje veřejných rozpočtů při současném odstranění duplicit kontrolních systémů.*¹³¹

Současná působnost NKÚ je vymezená v čl. 97 odst. 1 Ústavy, kde je stanoveno, že NKÚ je oprávněn provádět kontrolu hospodaření s majetkem státu a kontrolu plnění státního rozpočtu. Toto ustanovení je pak dále rozvedeno v zákoně o NKÚ §3.

Při srovnání současné právní úpravy NKÚ s doporučeními, které plynou z Lidské deklarace, dojdeme k závěru, že právní úprava NKÚ, neodpovídá těmto požadavkům, které vyplývají z tohoto dokumentu mezinárodní organizace kontrolních institucí INTOSAI. Nejvyšší kontrolní instituce mají být oprávněny provádět kontrolu finančních prostředků *bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním rozpočtu.*¹³² Nepochybně by navrhované rozšíření pravomocí NKÚ, přiblížilo tento Úřad ke standardům, které udává Lidská deklarace.

Za účelem dosažení změny působnosti a rozšíření pravomocí NKÚ jakož to Ústavně zakotveného Úřadu, je nezbytné provést novelu Ústavy.

3.6.2. Návrh Ústavního zákona, kterým se mění Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů

V návrhu Ústavního zákona, kterým se mění Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů, je v čl. 97 odst. 1 rozšířena pravomoc NKÚ, kdy tento nezávislý Úřad by mohl provádět kontrolu:¹³³

- Hospodaření se státním majetkem a s prostředky, které byly poskytnuté ze zahraničí.

¹³¹ Programové prohlášení vlády: Rekonstrukce státu a opatření proti korupci [online]. 12. 2. 2014, 14. 2. 2014 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

¹³² Čl. 18 odst. 3 Lidské deklarace směrnic o principech auditu.

¹³³ Sněmovní tisk 43/0, část č. 1/4: Novela Ústav. Zák. – Ústava ČR [online]. 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=43&CT1=0>

- Příjmů a výdajů státního rozpočtu, státních fondů a státní závěrečný účet.
- *Hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony.*¹³⁴
- U zákonem stanovených veřejných institucí, z hlediska kontroly hospodaření s majetkem a to v rozsahu v jakém stanoví zákon.
- Hospodaření s majetkem PO, ve kterých má majetkovou účast ČR, nebo územní samosprávný celek.

Je zde brán zřetel na postavení územních samosprávných celků, které mají z Ústavy plynoucí specifické postavení. Je akceptován i čl. 101 odst. 4 Ústavy, ve kterém je kladen požadavek, že stát může, zasáhnou do činnosti územního samosprávného celku, jen v případě, kdy to vyžaduje ochrana zákona a rovněž způsobem, jež zákon stanoví. Samostatnost územních samosprávných celků zůstává nedotčená. To, že bude NKÚ vykonávat kontrolu hospodaření u územních samosprávných celků nelze považovat za zásah do samosprávy krajů a obcí, neboť výsledkem kontrolní činnosti, která je zaměřená z hlediska zákonnosti je kontrolní závěr, který není bezprostředním zásahem, jež by mohl vést k porušení a zásahu do jejich autonomie, která je Ústavně zaručená. Dozor nad těmito územně samosprávnými celky i nadále vykonává Ministerstvo vnitra. Tato navrhovaná novela umožní NKÚ, provádět kontrolní činnost nejen ve vztahu k rozpočtu státu a majetku státu, neboli prostředkům, které jsou poskytované ze státního rozpočtu, nýbrž i k majetku PO a veřejných institucí na, kterých má ČR, nebo územní samosprávný celek svou majetkovou účast. Rozšířením působnosti NKÚ by mohl být naplněn cíl, který sleduje *ozdravení veřejných financí a vyrovnanost veřejných rozpočtů.*¹³⁵ Dalším cílem této novely je přispět k transparentnosti veřejných zakázek. A omezit korupci, která vzniká v oblasti veřejného sektoru.¹³⁶

Tato novela si vyžaduje konkretizaci zákonem o NKÚ, který určí právnické osoby a veřejné instituce, na něž se bude kontrolní činnost NKÚ vztahovat.

¹³⁴ *Sněmovní tisk 43/0, část č. 1/4: Novela Ústav. Zák. – Ústava ČR* [online]. 2013 [cit. 2014–03-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=43&CT1=0>

¹³⁵ *Sněmovní tisk 44/00, část č.1/4: Novela z. O Nejvyšším kontrolním úřadu, Důvodová zpráva* [online]. 2013. vyd. [cit. 2014–03-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=44&CT1=0>

¹³⁶ Tamtéž

3.6.3. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR se 27. listopadu 2013 usnesla na návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů.

Toto navrhované rozšíření pravomocí NKÚ by jej opravňovalo k provádění kontroly:¹³⁷

- Hospodaření se státním majetkem, a také s prostředky, které byly státu poskytnuté ze zahraničí. Z tohoto hlediska lze provést také kontrolu ručení za závazky, kontrolu veřejných zakázek a koncesních smluv a koncesního řízení, hospodaření s dluhopisy a kontrolu z hlediska účinnosti kontrolního systému.
- Příjmů a výdajů státního rozpočtu, státních fondů a státního závěrečného účtu, včetně kapitol státního rozpočtu.
- *Hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to pouze z hlediska souladu se zákony.*¹³⁸
- *Hospodaření s majetkem veřejných institucí*¹³⁹ v případě, že jde o:
 - dobrovolný svazek obce
 - zdravotní pojišťovnu
 - výzkumnou instituci veřejného charakteru
 - příspěvkové organizace územních samosprávných celků
 - Český rozhlas
 - Českou televizi
 - veřejnou vysokou školu
 - Českou národní banku (kontrola zda jsou dodržovány právní předpisy při hospodaření ve sféře výdajů, které byly učiněny za účelem na pořízení majetku a výdaje, které vznikly na jejich provoz).
 - Českou tiskovou kancelář
 - Regionální radu regionů soudržnosti

¹³⁷ Sněmovní tisk 44/00, část č.1/4: Novela z. O Nejvyšším kontrolním úřadu, Důvodová zpráva [online]. 2013. vyd. [cit. 2014–03-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=44&CT1=0>

¹³⁸ Tamtéž

¹³⁹ Tamtéž

- Hospodaření s majetkem PO, ve kterých má minimálně 50% majetkovou účast ČR, nebo územní samosprávný celek. V případě, že má účast na majetku PO, územní samosprávný celek spolu s ČR, tak se jejich podíly sčítají, z důvodu, aby bylo možné určit stanovenou procentní hranici.

Územní samosprávné celky by tedy podléhaly kontrole jen z hlediska zákonnosti, nikoliv účelnosti a hospodárnosti.

3.6.4. Stanovisko Vlády, k návrhu zákona, jímž se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Vláda vydala na své schůzi 18. prosince 2013 stanovisko k návrhu tohoto zákona, jímž se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů a v obecné rovině vyjádřila k tomuto návrhu svůj souhlas. Nicméně doporučila brát v úvahu jisté připomínky, které se vztahují k:¹⁴⁰

- Kontrole hospodaření s majetkem PO, kde je majetková účast ČR, nebo územního samosprávného celku minimálně 50%, v důsledku tohoto limitu by mohla nastat situace, že by se na některé PO nevztahovala kontrola ze strany NKÚ, neboť nebude splněn požadovaný limit, přesto že z hlediska veřejného zájmu by bylo vhodné jejich hospodaření kontrole podrobit. Bylo by tedy *systematičtější vztáhnout tuto kontrolu na všechny právnické osoby, které jsou státem nebo územním samosprávným celkem ovládány ve smyslu příslušných ustanovení obchodního zákoníku.*¹⁴¹
- Kontrolovaným osobám, jeví se jako vhodnější rozšířit tento výčet výše uvedený, konkrétně o školské právnické osoby, jež byly zřízeny ministerstvem, krajem, obcí či svazkem obce, protože jestliže může být podrobena kontrole hospodaření příspěvková organizace, jež může být i školou což vyplývá ze školského zákona, nelze shledat důvodným, proč by kontrolní činnosti NKÚ neměly být podrobeny školské právnické osoby.

¹⁴⁰ Stanovisko vlády k návrhu poslanců Stanislava Polčáka, Andreje Babiše, Pavla Bělobrádka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (tisk č. 44): č.j. 1396/13 [online]. Úřad Vlády ČR. 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9E4BX4D6>

¹⁴¹ Tamtéž

- *doplnění o výslovné vztahování kontroly též na kontrolu hospodaření se závazky (pohledávkami).*¹⁴²
- Kontrola hospodaření územních samosprávných celků pouze z hlediska zákonnosti se jeví v souvislosti s potřebami kontroly jako nedostatečná. Kontrolu vykonávanou NKÚ nelze zaměňovat se správním dozorem, neboť NKÚ nezasahuje do činnosti konkrétního územního samosprávného celku. Vyloučení kontroly z hlediska účelnosti a hospodárnosti kontrolovaných činností se jeví jako nedůvodné.

3.6.5. Taxativní výčet veřejných institucí v navrhované změně zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Přijde mi při nejmenším zvláštní, že navrhovaná novela provádí výčet veřejných institucí u, kterých bude NKÚ oprávněn provádět kontrolu hospodaření se státním majetkem, ale nenalezneme zde např. veřejnou instituci ČEZ, a.s..

Nejvyšší správní soud konstatoval, že ČEZ, a.s. je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, veřejnou institucí povinnou poskytovat informace vztahující se k její působnosti.¹⁴³

V ČEZu, a.s. má stát 69,37% akciových podílů, konkrétně 37,319767,100 Kč.¹⁴⁴ Dle mého úsudku by bylo vhodné a účelné výše zmíněný gigant podrobit kontrole ze strany NKÚ, jelikož zde majetková účast státu opravdu není nepatrná. Rozhodně jsem názoru, že daňový poplatníci by měli vědět, jak je hospodařeno s finančními prostředky, které jsou na základě daní od nich vybírané. Shledávám tuto skutečnost, jako velký nedostatek navrhované právní úpravy zákona o NKÚ, neboť kdyby byl ČEZ, a.s. podroben kontrole NKÚ, bylo by zjištěno, zda jeho hospodaření probíhá v souladu s

¹⁴² Stanovisko vlády k návrhu poslanců Stanislava Polčáka, Andreje Babiše, Pavla Bělobrádka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (tisk č. 44): č.j. 1396/13 [online]. Úřad vlády ČR. 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9E4BX4D6>

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 6. 10. 2009, Sp. zn.: 2 Ans 4/2009-93. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 14. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

¹⁴⁴ *Akciové společnosti ovládané ČR-MF: ČEZ, a.s.* [online]. 31. 12. 2011, 31. 12. 2011 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/majetek-statu/2011/akciove-spolecnosti-ovladane-cr-2011-6984>

principy hospodárnosti a účelnosti. Jistě i veřejnost bude pohlížet na vyčlenění ČEZu, a.s. ze systému kontroly NKÚ jako na účelové vyčlenění.

V důvodové zprávě návrhu ke změně zákona o NKÚ, je stanovené, že rozšíření pravomocí NKÚ, nebude mít finanční dopad na státní rozpočet s tím, že náklady které vzniknou, budou řešeny z rozpočtové kapitoly NKÚ. Dle mého názoru, jestliže bude rozšířená působnost NKÚ, měla by nastat situace, že vzroste počet kontrolních akcí, které budou vymezené v plánu kontrolní činnosti, na což vyvstane potřeba zvýšit počet kontrolorů a tím se dle mého názoru zvýší i finanční náklady. Udržet stejné finanční náklady jako doposud, by bylo možné jen za předpokladu, kdy by NKÚ nerozšířilo kontrolní akce zaznamenané v plánu kontrolní činnosti, což by bylo samozřejmě vzhledem k rozšíření působnosti neúčelné a neefektivní. Tudíž se domnívám, že jistý dopad na státní rozpočet by nastal. Rozšířením působnosti NKÚ se nepochybně rozšíří i tlak na řádné hospodaření a dodržování právních předpisů.

Neočekávám, že na základě rozšíření pravomocí NKÚ, by kontrolované subjekty okamžitě začaly hospodařit dle principů účelnosti a hospodárnosti, ale shledávám, že na základě prevence by mohla tato skutečnost vést k zdokonalení současného kontrolního systému.

4. NKÚ členem mezinárodních organizací

Česká republika se aktivně zapojuje do mezinárodní spolupráce s nejvyššími auditními institucemi. Už v roce 1993, kdy NKÚ vznikl, byl zapojen do mezinárodní spolupráce. Je jedním z členů mezinárodní organizace kontrolních institucí INTOSAI a členem evropské organizace EUROSAI. V roce 1996 probíhal III. kongres EUROSAI v České republice, v Praze. Tato skutečnost byla jakýmsi projevem důvěry v NKÚ, kterou projevil členské státy EUROSAI.¹⁴⁵

V zákoně o NKÚ je stanovena možnost NKÚ, spolupracovat s vrcholnými orgány zahraničních kontrolních institucí se, kterými může uzavírat dohody o kontrolních činnostech. NKÚ disponuje oprávněním členství v mezinárodní organizaci, která sdružuje kontrolní instituce. Zároveň je NKÚ oprávněn vyslat osobu kontrolora či člena NKÚ do nadnárodního, nebo mezinárodního kontrolního orgánu.¹⁴⁶

4.1. Cíle mezinárodní spolupráce

Spoluprací nejvyšších auditních institucí dochází k naplňování kvalitnější práce ve sféře auditu hospodaření s majetkem státu, s finančními prostředky, které byly poskytnuté ze zahraničí a státními finančními prostředky. NKÚ tuto spolupráci nepodceňuje a stále směřuje k udržování a rozvíjení vztahů s těmito institucemi. Jednak je členem takových to mezinárodních organizací, ale také v této oblasti uzavírá bilaterální a multilaterální dohody.

NKÚ si v mezinárodních vztazích klade za cíl:¹⁴⁷

- Inspirovat se auditními metodami, které používají jiné auditní instituce ve světě a lze je shledat jako účinné.
- Předávat si své zkušenosti se zahraničními auditními institucemi a rozvinout své metody.
- Ve sféře auditu finančních prostředků v oblasti státní správy podpořit výměnu informací.

¹⁴⁵ Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 1995, Praha, 14s., Orbis, Nakladatelský dům Bach a Paleta.

¹⁴⁶ Ustanovení § 16 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁷ *Mezinárodní spolupráce* [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://nku.cz/cz/mezinarodni/default.htm>

- Neustále prohlubovat vzdělání zaměstnanců NKÚ a umožnit jim účast na mezinárodních konferencích, seminářích, stážích a workshopech.
- Prohlubovat vztahy mezi národními a mezinárodními auditními institucemi a zaměřit se na jejich další rozvíjení.
- Na základě vlastních podnětů provádět koordinaci auditů na multilaterální a bilaterální úrovni.
- Zvyšovat vážnost a dobrou pověst NKÚ v mezinárodním měřítku.

Pro naplnění těchto cílů se NKÚ zúčastňuje vzdělávacích akcí mezinárodního charakteru, v pracovních skupinách organizací EUROSAI , INTOSAI má NKÚ své zástupce, z vlastní iniciativy pořádá odborné semináře a zajišťuje setkávání expertů s odbornými skupinami, zajišťuje účast svých zástupců na zahraničních stážích a případně provádí jejich nominaci na národní experty, na multilaterální a bilaterální úrovni spolupracuje s ostatními státy a jejich institucemi, projevuje účast s ostatními auditními institucemi v oblasti koordinovaných auditů.¹⁴⁸

4.2. Odbor mezinárodních vztahů

Tento odbor je založen na základě organizačního řadu, jenž podléhá schválení prezidentem NKÚ. Mezinárodní agenda spadá pod odbor mezinárodních vztahů, jehož cílem je:¹⁴⁹

- Zajistit spolupráci NKÚ s mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí INTOSAI a s regionální evropskou organizací EUROSAI , dále s evropským účetním dvorem, jakož to i s jinými orgány EU, také s mezinárodní radou auditorů NATO.
- Získat, analyzovat a využít údaje z činností prováděných partnery ze zahraničí. Důležité poznatky a zjištění spojené s postupy těchto partnerů v kontrolních činnostech, jsou předány členům NKÚ.
- Vytvoření ročního plánu zaměřeného na zahraniční aktivity NKÚ a průběžné provádění jeho aktualizací, zajišťuje a pozoruje, zda dochází také k realizaci tohoto plánu.

¹⁴⁸ *Mezinárodní spolupráce* [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z:

<http://nku.cz/cz/mezinarodni/default.htm>

¹⁴⁹ Tamtéž

- Stanoví li tak prezident NKÚ, bude mezinárodní odbor v mezinárodních organizacích zastupovat zájmy NKÚ.
- Účastní se odborné činnosti v mezinárodním měřítku.
- Postará se o zahraniční činnost NKÚ, zajistí zahraniční styk a cestu prezidenta, viceprezidenta, člena a dalších zaměstnanců NKÚ, v případě, že NKÚ je pořadatelem mezinárodních akcí, tak náležitě zajistí účast zahraniční delegace.
- Vyvstane li potřeba, zajistí překlad dokumentů.
- Spolupracuje s personálním odborem v záležitostech zajištění vysílání kontrolorů, členů a dalších zaměstnanců NKÚ k mezinárodním organizacím, mezinárodním kontrolním orgánům a do institucí EU.

4. 3. INTOSAI

INTOSAI je mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí. Je samostatnou, nepolitickou a nezávislou organizací. Její sídlo je ve Vídni v Rakousku. Ze stanov INTOSAI vyplývá, že musí udržovat současné vztahy s OSN. Její činnost počala v roce 1953 z podnětu Emilia Fernandez Camuse, který byl v té době předsedou SAI (Nejvyšší kontrolní instituce) Kuby. V současnosti tato organizace má 192 řádných členů a 5 přidružených. Správní rada INTOSAI stanovila sedm regionálních pracovních skupin, kdy jedna z nich je právě Evropská organizace nejvyšších kontrolních institucí EUROSAI . Nejvyšším orgánem INTOSAI je Kongres, který je složen ze všech členů. Ve tříletém intervalu pořádá schůzku, jíž předsedá SAI. Cílem je předání zkušeností, provádění diskuse o konkrétních problémech a podání doporučení, které by mělo vést k větší odpovědnosti vlády zemí po celém světě.¹⁵⁰

V roce 2010, v Jižní Africe, byl přijat strategický plán INTOSAI na období 2011-2016, jsou zde stanovy čtyři základní cíle:

- Prvním cílem je *odpovědnost a profesní standarty*¹⁵¹ - podporovat sílu, nezávislost a multidisciplinaritu SAI a provádět podporu řádné správě věcí

¹⁵⁰ INTOSAI, *mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí: O nás* [online]. 2006 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.intosai.org/about-us.html>

¹⁵¹ *Strategic plan 2011–2016: International Organization of Supreme audit Institutions (INTOSAI) Mutual Experience Benefits All* [online]. Říjen 2010 [cit. 2014–03–03]. Dostupné z: <http://www.intosai.org/uploads/intosaispenglishv9web.pdf>

veřejných podle mezinárodních norem nejvyšších kontrolních institucí (ISSAIs), podílí se na přijímání účinných a vhodných profesních standardů.

- Druhým cílem je *institucionální budování kapacit*¹⁵² - zajišťovat odbornost SAI na základě školení, provádění technické pomoci.
- Třetím cílem je *sdílení znalostí a služby*¹⁵³ - podporovat spolupráci a sdílení znalostí, provádění studií.
- Posledním čtvrtým cílem je *model mezinárodní organizace*¹⁵⁴ - provádět řízení a organizaci INTOSAI takovým způsobem, který podporuje účinné, ekonomické a efektivní pracovní postupy. Včasnost rozhodnutí, efektivita správy, s ohledem na zachování regionální autonomie, rovnováhy a různé typy členských nejvyšších kontrolních institucí.

4. 4. NKÚ členem pracovních skupin INTOSAI

NKÚ projevuje svou aktivitu zejména v pracovní skupině pro audit životního prostředí, v pracovní skupině, která je zaměřená na boj s korupcí a praním peněz, dále je aktivní ve výboru pro odborné standardy.¹⁵⁵

4.4.1. Pracovní skupina pro audit životního prostředí (WGEA)

Pracovní skupina pro audit životního prostředí byla založená z podnětu dvanácti zemí na čtrnáctém kongresu, který se konal v roce 1992 ve Washingtonu, NKÚ se připojilo k této skupině o čtyři roky déle v roce 1996.¹⁵⁶

Tato skupina disponuje 74. členy, mezi nimiž je NKÚ České republiky. WGEA se ve spojitosti se svými členy snaží uchovat přírodní dědictví nejen pro současnou populaci, ale také pro další generace, snahou je docílit lepšího životního prostředí. Je nápomocná nejvyšším kontrolním institucím, při zodpovídání konkrétních otázek v

¹⁵² *Strategic plan 2011–2016: International Organization of Supreme audit Institutions (INTOSAI) Mutual Experience Benefits All* [online]. Říjen 2010 [cit. 2014–03-03]. Dostupné z: <http://www.intosai.org/uploads/intosaispenglishv9web.pdf>

¹⁵³ Tamtéž

¹⁵⁴ Tamtéž

¹⁵⁵ *Mezinárodní spolupráce* [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://nku.cz/cz/mezinarodni/default.htm>

¹⁵⁶ *Zápis ze schůze HV - Poslanecká sněmovna* [online]. 29. 2. 2012 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=84939%E2%80%8E>

oblasti auditu ochrany životního prostředí. Rovněž je snahou, aby probíhala výměna informací a hlavně zkušeností nejvyšších kontrolních institucí v této oblasti. WGEA vydává svým členům pokyny spolu s informačními materiály pro jejich pochopení.¹⁵⁷

4.4.2. *Projekt udržitelná energie*

V Tanzanii v roce 2007 proběhlo jedenácté setkání pracovní skupiny WGEA INTOSAI na, které NKÚ přijal vedoucí roli v projektu udržitelné energie. Tento projekt byl obsažen v pracovním plánu této skupiny jako cíl 1. na období 2008–2010 . Tímto prvním cílem bylo: *Rozšířit množství metodických materiálů, které mohou kontrolní instituce využívat.*¹⁵⁸ Ve spojitosti s tímto cílem byl řešen také management v oblasti přírodních zdrojů a klimatické změny.¹⁵⁹

S ohledem na téma této práce se mi nejeví jako důležité rozebírat do detailu projekt udržitelné energie, ale na druhou stránku mi přijde, jako žádoucí uvést alespoň takovýto příklad kdy NKÚ spolupracuje s pracovní skupinou pro audit životního prostředí.

4. 5. EUROSAI

4.5.1 *Založení EUROSAI*

EUROSAI je evropskou organizací nejvyšších kontrolních institucí, která spadá do regionální skupiny mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí INTOSAI . V červnu 1989 na třináctém kongresu INTOSAI, jež byl konán v Berlíně, byla přijatá Berlínská deklarace, jejíž součástí byla dohoda, která směřovala k vytvoření Evropské organizace nejvyšších kontrolních institucí. K založení této organizace došlo v roce 1990, kdy měla 30 členů, v současnosti má 50 členů nejvyšších kontrolních

¹⁵⁷ Dostupné z: <http://www.intosai.org/committeesworking-groupstask-forces/goal-3-knowledge-sharing/working-group-on-environmental-auditing.html>

¹⁵⁸ *Projekt udržitelná energie* [online]. 2.7.2013 9:25 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://nku.cz/cz/mezinarodni/projekt-udrzitelna-energie-id1944/>

¹⁵⁹ Tamtéž

institucí, 49 států Evropy a Evropský účetní dvůr. V listopadu 1990 na konferenci v Madridu bylo ustanovené sídlo a generální sekretariát ve španělském účetním dvoře.¹⁶⁰

4.5.2. Cíle EUROSAI

Hlavní cíle této organizace jsou vymezeny v prvním článku stanov EUROSAI . Jejím cílem a účelem je podpoření znalostí z profesního a technického hlediska, spolupráce mezi členy EUROSAI a regionálními skupinami INTOSAI , kteří sdílí své zkušenosti z oblasti auditu a veřejných financí. V oblastech auditu veřejných příjmů a výdajů jsou k dispozici specializované národní, ale také mezinárodní instituce, mezi nimiž je potřeba udržovat vztah. Dalším cílem je podpoření výuky z praktického i teoretického hlediska v problematice a otázkách auditu. Spolupracovat ve výměně získaných znalostí a technologií a podpořit pořádání školení a seminářů zaměřených na tuto oblast. Zajištění sjednocení terminologie v oblasti auditu veřejných příjmů a výdajů.¹⁶¹

4.5.3 NKÚ pověřený strategickým cílem „sdílení znalostí a vědomostí“

V roce 2011 se konal v Lisabonu VIII. kongres, kdy NKÚ zde měl svou delegaci. Tento kongres byl zaměřený na *požadavky a povinnosti manažerů veřejného sektoru a audit nezávislých regulačních agentur*,¹⁶² také zde došlo k projednání a schválení strategického plánu EUROSAI , který je dán na období 2011–2017 .

Strategický cíl obsahuje čtyři cíle, z nichž jeden byl svěřen NKÚ, konkrétně jde o cíl „sdílení znalostí a vědomostí “. Dalšími třemi cíly jsou řízení a komunikace, profesní standarty a posilování kapacit. Na tomto kongresu byla také věnována pozornost postiženým osobám v souvislosti s podporou jejich zaměstnanosti. Kontrolou

¹⁶⁰ O EUROSAI [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>

¹⁶¹ EUROSAI Statutes: Chapter I: Objectives and principles [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.eurosai.org/export/sites/eurosai/.content/documents/about-us/NORREG/ESTATUTOS-EN-INGLES-DEFINITIVO.pdf>

¹⁶² Delegace NKÚ v čele s prezidentem Úřadu se zúčastnila VIII. kongresu EUROSAI [online]. 20. 6. 2011, 17.9.2012 11:45 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/media/delegace-nku-v-cele-s-prezidentem-uradu-se-zucastnila-viii-kongresu-eurosai-id5659/>

v oblasti této problematiky se zabýval NKÚ s dalšími jedenácti kontrolními institucemi ze zahraničí. Na tomto kongresu podepsali závěrečnou zprávu z těchto kontrol.¹⁶³

První schůzka pracovní skupiny zaměřená na strategický cíl „sdílení znalostí a vědomostí“ jímž byl NKÚ pověřen, se konala v listopadu 2011 v Praze. NKÚ se stal předsedajícím tohoto cíle nejméně na tři roky a zvolil si dalších třináct spolupracovníků (Ukrajina, Švýcarsko, Španělsko, Slovensko, Rakousko, Portugalsko, Polsko, Norsko, Maďarsko, Litvu, Kypr, Estonsko a Belgie.) Cílem této schůzky bylo vytvoření operačního plánu na období 2011–2014 a projednání jakým způsobem budou naplňovat jim svěřený strategický cíl EUROSAI. Nepochybně je třeba docílit lepší spolupráce v kontrolní oblasti s EUROSAI, INTOSAI a externími partnery, a uskutečňovat realizaci výsledků práce, kterých dosáhly pracovní skupiny, výbory INTOSAI a EUROSAI a samotné nejvyšší kontrolní instituce.¹⁶⁴

30. května 2013 v Bruselu se zúčastnil schůze správní rady EUROSAI prezident NKÚ Ing. Miloš Kala a podal informace o činnostech *pracovní skupiny EUROSAI pro sdílení znalostí, které NKÚ již druhým rokem předsedá a předložil ke schválení výroční zprávu a aktualizovaný operační plán pracovní skupiny*, ze kterých vyplývá, že jsou cíle podle strategického plánu EUROSAI z roku 2011 náležitě plněny.¹⁶⁵

V pracovních skupinách EUROSAI se NKÚ převážně účastní v pracovní skupině pro informační technologie, v pracovní skupině pro oblast životního prostředí, ve vzdělávacím výboru a v pracovní skupině zaměřené na strategický cíl, kterým byl NKÚ pověřen, jak jsem výše zmínila, jedná se o cíl „sdílení znalostí a vědomostí“.¹⁶⁶

¹⁶³ *Delegace NKÚ v čele s prezidentem Úřadu se zúčastnila VIII. kongresu EUROSAI* [online]. 20. 6. 2011, 17.9.2012 11:45 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/media/delegace-nku-v-cele-s-prezidentem-uradu-se-zucastnila-viii-kongresu-eurosai-id5659/>

¹⁶⁴ *Schůzka pracovní skupiny EUROSAI pro sdílení vědomostí* [online]. 29. 11. 2011, 17.9.2012 11:45 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/media/schuzka-pracovni-skupiny-eurosai-pro-sdileni-vedomosti-id5821/>

¹⁶⁵ *Zasedání řídicí rady EUROSAI v Bruselu* [online]. 12. 06. 2013, 12. 06. 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/media/zasedani-ridici-rady-eurosai-v-bruselu-id6498/>

¹⁶⁶ *Mezinárodní vztahy: EUROSAI* [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>

Závěr

V demokratickém právním státě je nezbytné, aby občané měli přehled o tom, jak je nakládáno s veřejnými prostředky, zda je s nimi hospodařeno v souladu s principy účelnosti a hospodárnosti a v případě, že není tak mají mít možnost se s touto skutečností seznámit a mohou pozorovat, zda dochází ze strany kontrolovaných subjektů k nápravě. Bohužel jak, jsem již zmínila, NKÚ nedisponuje oprávněním ukládat sankce za zjištěné nedostatky, nebo ukládat jiná nápravná opatření, které by konkrétnímu kontrolovanému subjektu stanovilo povinnost napravit zjištěné nedostatky. Nicméně tímto oprávněním disponují jiné příslušné orgány, ale i přesto se stále setkáváme s kontrolními závěry, v nichž je upozorňováno na nedostatky zjištěné v průběhu kontrolní akce, ačkoliv jsou kontrolované subjekty tlačeni i naporem veřejnosti, stále mnohdy pokračují ve zjištěných nedostacích a nečiní nic, co by vedlo k jejich nápravě.

Kontrolu veřejné správy jsem zúžila na kontrolu, kterou v této problematice provádí NKÚ, vzhledem ke zvolenému tématu se mi nejevilo jako žádoucí charakterizovat další typy kontrol veřejné správy. Dále jsem se zaměřila na výklad pojmů hospodárnost, účelnost a efektivnost, jejichž správné pochopení je nezbytné pro řádné vymezení podstaty a cíle kontroly, jež provádí NKÚ.

Okrajově jsem se zaměřila na historické souvislosti vývoje NKÚ, ale z větší části jsem se snažila definovat současné právní zakotvení NKÚ v Ústavě a v zákoně o NKÚ. Charakterizovala jsem v rámci právní úpravy nezávislost tohoto Úřadu, organizační strukturu, řízení před Kárnou komorou Úřadu. O odvolání Kárné komory NKÚ rozhoduje Nejvyšší soud, přesto že s přijetím zákona 150/2002 Sb., Soudní řád správní, byl založený Nejvyšší správní soud. Očekávala bych, že pravomoc rozhodování o odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ, bude přesunutá právě na Nejvyšší správní soud, nicméně se tak nestalo.

V této práci jsem se nejvíce zabývala kontrolním procesem NKÚ, rozebrala jsem práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných, dále jsem se snažila vymezit u jakých subjektů je NKÚ oprávněn kontrolu provést, mnohdy si totiž sám NKÚ vykládal širší oprávnění, než měl původně zákonodárce na mysli, jako tomu bylo např. u

kontroly financování politických stran a hnutí. Pro srozumitelnost kontroly plnění státního rozpočtu, bylo nutné přiblížit, zda je NKÚ také oprávněn provádět tuto kontrolu u FO a soukromých PO v rámci vybírání daní. Dále se mi jeví jako zajímavý postup, jež vede k určení kontrolované osoby, kdy je rozhodný především majetek kontrolované osoby. Dále jsem rozebrala NKÚ jako správní orgán, v případě, že rozhoduje o uložení pořádkové pokuty. Část práce je věnovaná návrhu novely Ústavy a zákona o NKÚ, který by vedl k rozšíření kontrolní působnosti NKÚ a na jejímž základě by mohly být kontrole podrobené i PO, jež disponují majetkem, ve kterém má ČR, nebo územní samosprávný celek alespoň 50 % majetkovou účast, nicméně ještě není úplně jasné, zda bude ponechán tento procentní limit, nebo zda budou kontrole ze strany NKÚ podléhat veškeré PO, u nichž má stát, nebo územní samosprávný celek majetkovou účast. Navrhovanou právní úpravu hodnotím poměrně pozitivně s výjimkou provedeného výčtu veřejných institucí, u nichž má NKÚ pravomoc provést kontrolu, vzhledem ke skutečnosti, že např. v ČEZu, a.s. má stát majetkový podíl přes 68 procent jeví se mi jeho nezařazení do výčtu veřejných institucí jako účelové. Domnívám se, že by bylo vhodné, kdy by byl NKÚ oprávněn tuto kontrolu provést podle navrhované 50 % a vyšší majetkové účasti státu, nicméně předpokládám, že konkrétně u ČEZu, a.s. jej nebude moct provést vzhledem ke skutečnosti, že jej Nejvyšší správní soud prohlásil za veřejnou instituci. Navrhované rozšíření kontrolní působnosti by přiblížilo NKÚ k požadavkům stanoveným v Lidské deklaraci, kde jsou uvedené základní principy a zásady, jimiž by se měly řídit nejvyšší kontrolní instituce. Současnou právní úpravu v souvislosti s Lidskou deklarací, nehodnotím jako odpovídající stanoveným požadavkům v této deklaraci. Bohužel tato deklarace není mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy a tudíž, má pouze doporučující charakter.

Poslední část práce jsem věnovala mezinárodním organizacím, s nimiž NKÚ spolupracuje, zejména v jakých oblastech je NKÚ v mezinárodních organizacích EUROSAI a INTOSAI aktivní.

Resumé

The Supreme Audit Office is undoubtedly one of the elements of the democratic legal state. It seems to me as imperfect lack of executive authority of the Supreme Audit Office, which would entitle it to impose sanctions against controlled entities, which would lead to correction of identified deficiencies. However, other relevant government authorities have this privilege. In this work I did not pay attention to all types of public administration, but to the control of public administration, which performs the Supreme Audit Office. Marginally, I focused on the historical context of the establishment of the Office and I have dedicated a large part to the current legislation, where the Supreme Audit Office is incorporated, thus in Constitution and the Law on the Supreme Audit Office. I also concentrated on the proposed extension of the scope of control of the Supreme Audit Office, where I critically evaluate the list of public institutions in the proposed amendment of the Supreme Audit Office and I find this list purposeful. The main part is devoted to the inspection process. Frequently I focused on which subjects the Supreme Audit Office is authorized to carry out inspection and on the contrary, with which it does not have this permission. I have analyzed the rights and obligations of controlling and controlled persons and also when the Supreme Audit Office becomes an administrative body. In the last part I dealt with international organizations with which the Supreme Audit Office cooperates. I have mainly focused on the international organizations INTOSAI and EUROSAI and whether our current legislation of the Supreme Audit Office meets the required standards set down in the Lima Declaration.

Použité zdroje

Knižní a časopisecké:

- BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012, 519 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7.
- Česká republika: *Nejvyšší kontrolní úřad*, 1995, Praha, 24 s., Orbis, Nakladatelský dům, Bach a Paleta.
- GADASOVÁ, Dalimila a Milan POLIÁN. *Správní právo, část obecná, část procesní*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1997, 182s., ISBN 80-706-7687-6.
- GADASOVÁ, Dalimila a Milan POLIÁN. *Správní právo: právní základ veřejné*. 4. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, 56 s., ISBN 80-244-0125-8.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 832 s. Právnické učebnice (C. H. Bek). ISBN 978-807-1792-543.
- HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010, 208 s. ISBN 978-808-7212-554.
- JANSA, Petr a Radim BUREŠ. *Studie národní integrity*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2011, 248 s. ISBN 978-808-7123-171.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 1448s., 2 v. ISBN 9788073801403.
- *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Orbis. Olomouc: Periplum, 2009, 383 s. ISBN 978-808-6624-501.
- NEMEC, Juraj a kol. *Kontrola ve veřejné správě: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 160 s. Právnické učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-80-7357-558-8.
- Právní zpravodaj: *měsíčník pro právní praxi*. C. H. Beck.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 380 s. ISBN 978-807-3803-810.
- REKTOŘÍK, Jaroslav, Jan Šelechovský a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2003, 212 s. ISBN 80-861-1972-6.

- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, 464 s. ISBN 978–80-7357–382-9.
- SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 949 s. Právnické učebnice (C. H. Beck). ISBN 978–80-7179–869-9.

Judikatura:

- Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 18. 10. 1995, Sp.zn.: Pl. ÚS 26/94.
- Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 23. 11. 1999, Sp. zn.: Pl. ÚS 28/98.
- Nález Ústavního soudu ČR, ze dne 25. 1. 2011, Sp. zn.: Pl. ÚS 15/10.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, ze dne 13. 3. 1996, Sp. zn.: Nkn 1/95.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 27. 4. 2006, Sp. zn.: 4 Aps 3/2005-35.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 19. 9. 2007, Sp. zn.: 9 Aps 1/2007-68.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 5. 6. 2008, Sp. zn.: 9 Aps 3/2008-125.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, ze dne 6. 10. 2009, Sp. zn.: 2 Ans 4/2009-93.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, ze dne 8. 12. 2010, Sp. zn.: 31 Cdo 1385/2008.
- Rozsudek Nejvyššího soudu, ze dne 28. 3. 2012, Sp. zn.: 28 Cdo 685/2011-I.
- Rozsudek Městského soudu v Praze, ze dne 1. 11. 2000, Sp. zn.: 28 Ca 38/2000.

Právní předpisy:

- Zákon č.1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č.219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Elektronické:

- www.apps.odok.cz
- www.beck-online.cz
- www.eurosai.org
- www.intosai.org
- www.mfcr.cz
- www.nku.cz
- www.psp.cz
- www.vlada.cz

Ostatní:

- Kárný řád pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu, schválený Kolegiem Nejvyššího kontrolního úřadu dne 21. 9. 1993.
- Linská deklarace směrnic o principech auditu.
- Mexická deklarace o nezávislosti nejvyšších auditních institucí.